

# Är golare Lundquists polare?

En normativ analys av Göteborgs kommuns avståndstagande från angiverilagen

# Abstract

Denna uppsats undersöker Göteborgs kommunstyrelsens beslut om att ta avstånd från angiverilagen som föreslagits i Tidöavtalet. Syftet är att undersöka i vilken utsträckning beslutet tar hänsyn till tjänstemannaetiska värden. För att definiera tjänstemannaetik används Lennart Lundquists teori om ett offentligt etos. Undersökningen görs genom en normativ metod som kompletteras med en kvalitativ textanalys. För att besvara frågeställningen konstrueras en norm utifrån Lundquists teori, som används för att undersöka i vilken mån materialet uppfyller den normen och således kan ses som tjänstemannaetiskt önskvärt. Materialet som undersöks är tre olika yrkanden från partierna i Göteborgs kommunstyrelse. Resultatet visar att det yrkande som kommer från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet med stöd av Centerpartiet lever upp till kraven i högst grad. Eftersom det är det yrkandet som förespråkar avståndstagandet kan beslutet ses som tjänstemannaetiskt önskvärt ur Lundquists perspektiv.

Antal ord: 7934 exkl. abstract, innehållsförteckning, referenser och bilagor, 9462 inkl dessa

Nyckelord: tjänstemannaetik, normativ analys, angiverilagen, Lennart Lundquist, offentligt etos

<b>Abstract</b>	<b>1</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
1.1 Syfte	4
1.2 Frågeställningar	4
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Bakgrund	5
1.5 Tidigare forskning	5
<b>2. Metod &amp; Material</b>	<b>7</b>
2.1 Normativ metod	7
2.2 Kvalitativ textanalys	8
2.3 Material	9
<b>3. Teori</b>	<b>10</b>
3.1 Ekonomivärden	10
3.1.1 Funktionell rationalitet	10
3.1.2 Kostnadseffektivitet	11
3.1.3 Produktivitet	11
3.2 Demokrativärden	11
3.2.1 Politisk demokrati	11
3.2.2 Rättssäkerhet	12
3.2.3 Offentlig etik	12
3.4 Norm	13
<b>4. Analys</b>	<b>15</b>
4.1 Analys av yrkande från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet, särskilt yttrande Centerpartiet	16
4.2 Analys av yrkande från Moderaterna, Demokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna	19
4.3 Analys av yrkande från Sverigedemokraterna	21
4.4 Sammanställning av analyser	24
<b>5. Avslutande diskussion</b>	<b>26</b>
5.1 Diskussion	26
5.2 Framtida forskning	28
5.3 Slutsats	29
<b>Referenser</b>	<b>30</b>
<b>Bilagor</b>	<b>33</b>
Bilaga 1	33
Bilaga 2	34
Bilaga 3	35

# 1. Inledning

*“På en punkt torde de flesta vara överens: det är inte längre (och har förmodligen aldrig varit) rimligt att begränsa begreppet politik till området för politikernas aktiviteter. För merparten av dagens offentliga verksamhet svarar ämbetsmännen i den offentliga förvaltningen, och det som de företar sig är politik enligt alla vanliga definitioner av begreppet.”*

Citatet är hämtat från Lennart Lundquists (1939-2014) bok “Demokratins väktare” (1998, s.24). Han argumenterar för sitt uttalande genom hänvisning till förvaltningens betydande makt, som uppkommer genom implementeringen av politiska beslut och tjänstemännens omedelbara kontakt med medborgare. Att tjänstemännen är av yttersta betydelse för att demokratin ska fungera är tydligt. Hur de ska handla, och vilken roll de ska fylla, är mer omdiskuterat. Lundquist beskriver sitt tjänstemannaideal som demokratins väktare, till skillnad från exempelvis Weber som snarare menar att förvaltningen ska fungera som ett neutralt och förutsägbart maskineri (Lundquist 1998, s. 112). Lundquists bild av tjänstemännens väktarroll beskrivs i termer av att det existerar ett offentligt etos som tjänstemännen förväntas följa och återskapa. Etoset innehåller en mängd olika värden för vad som är ett etiskt önskvärt handlande av en tjänsteman (Lundquist 1998 s.53).

Hur tjänstemännen bör bete sig och på vilka grunder de ska fatta sina beslut är normativa frågor. Frågorna handlar om vilka etiska värden som ska ligga till grund för förvaltningens arbete och beslut, det vill säga hur tjänstemannaetiken bör se ut. Även om tjänstemannaetik är ett begrepp som sällan nämns i media är det ett koncept som ofta diskuteras av, och väcker intresse hos, allmänheten. Sedan riksdagsvalet 2022 har stor uppmärksamhet riktats mot tidöavtalet och de reformer som där föreslås. Inte minst förslaget som av allmänheten kommit att kallas “angiverilagen”<sup>1</sup>, ett förslag om att offentligt anställda ska bli skyldiga att anmäla personer de möter i sitt arbete som uppehåller sig i Sverige utan tillstånd (TT 2022).

Förslaget om att instifta en angiverilag har väckt starka reaktioner hos oppositionspartier (Miljöpartiet, 2023), fackförbund (Pagels, 2023) och frivilligorganisationer (Fempers, 2023). Även politiska instanser på lokal nivå har protesterat. En av dessa är Göteborgs kommun,

---

<sup>1</sup> Då uttrycket “angiverilag” är det som etablerat sig starkast är det också det uttryck vi valt för att beskriva den föreslagna lagen. För en mer utförlig diskussion kring detta, se s.15.

vars kommunstyrelse tagit beslut om att deras tjänstemän inte är skyldiga att följa lagen, om den upprättas (Lindell, 2023). Tjänstemännen i Göteborg riskerar att hamna mellan motstridiga riktlinjer, regeringens makt över kommunerna ifrågasätts och tjänstemannaetiken hamnar i fokus. Spänningen ligger mellan lojalitetsideal och professionsetik men även i relationen mellan kommun och stat. Att närmare undersöka Göteborgs kommuns beslut kan därför belysa hur politiska beslut påverkar tjänstemän. Vidare är detta av intresse för att förstå tjänstemannens etiska dilemman och visa på hur tjänstemannens arbete är av yttersta vikt för demokratin. Under tiden som denna uppsats skrivs (hösten 2023) är angiverilagen fortfarande under utredning och inte lagstiftad.

## 1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att analysera avståndstagandet som Göteborgs kommunstyrelse beslutat om i frågan om en eventuell angiverilag. Det primära syftet blir att analysera på vilket sätt yrkanden i Göteborgs kommun förhåller sig till idéerna om det offentliga etoset. Fallet är intressant att undersöka då det handlar om hur politiken tar hänsyn till tjänstemannaetik, vidare är det en fråga om demokrati i praktiken. Även fallets unika karaktär gör det spännande att undersöka. Vi anser att undersökningen är relevant oavsett om angiverilagen faktiskt införs eller inte, eftersom vi på ett teoretiskt plan är intresserade av att beslutet fattats över huvud taget.

## 1.2 Frågeställningar

För att undersöka detta ämnar vi besvara följande frågeställning:

- Hur förhåller sig yrkandena från Göteborgs kommunstyrelse om ett avståndstagande från angiverilagen till ett offentligt etos?

## 1.3 Avgränsningar

Denna uppsats avgränsas till att endast studera ett beslut i Göteborgs kommun, beslutet som fattades av Göteborgs kommunstyrelse om att ta avstånd från angiverilagen och inte sanktionera sina anställda om de väljer att inte anmäla någon som vistas i Sverige utan tillstånd. Ytterligare en avgränsning är att endast fokusera på beslutet som tagits, inte på

hypotetiska konsekvenser. Valet har gjorts eftersom det inte är forskningsmässigt gångbart att undersöka konsekvenser som ännu inte inträffat. Vi kommer inte heller studera förslaget framlagt i Tidöavtalet i närmare detalj utan fokusera på partierna inom Göteborgs kommun och hur de har motiverat sitt stöd respektive motstånd för ett avståndstagande gentemot angiverilagen. Vi kommer inte kunna analysera huruvida partierna i sig uppfyller det offentliga etoset, utan bara i det aktuella beslutet. Avgränsningen är en konsekvens av arbetets omfattning och tidsram.

## 1.4 Bakgrund

Tidöavtalet är en politisk överenskommelse mellan den sittande regeringen (2023), bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, och dess stödparti Sverigedemokraterna. Överenskommelsen kom till efter valet 2022. Tidöavtalet innehåller bland annat ett lagförslag om att offentligt anställda som kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd (så kallade papperslösa) ska anmäla dessa till Migrationsverket och Polismyndigheten (TT 2022). Detta förslag ledde till stora protester bland olika offentligt anställda, exempelvis lärare (Olsson, 2022). Göteborgs kommunstyrelse tog i september 2023 ett beslut om att ta avstånd från angiverilagen. Förslaget innebär att kommunen inte kommer bestraffa någon anställd som väljer att inte följa en angiverilag, trots att det formellt sett skulle vara ett lagbrott. Alla partier i kommunstyrelsen var inte överens om beslutet (Göteborgs kommunstyrelse prot. nr 28, 2023, §634).

## 1.5 Tidigare forskning

Det finns flera inflytelserika samhällsvetare inom forskningsområdet etik i offentlig förvaltning. Vi kommer kort presentera tre framstående forskare och deras teorier i syfte att ge en överblick och sätta vår valda teori, Lennart Lundquists offentliga etos, i kontext. Samtliga teorier berör tjänstemannaetik. Teorierna befinner sig på olika abstraktionsnivåer, och har olika perspektiv på tjänstemäns ansvar och etiska åligganden. Avsnittet är på inga sätt menat att vara uttömmande, utan syftar endast till att ge överblick. Först presenteras Hannah Arendts (1906-1975) teori då den är bredast och mest abstrakt, sedan Max Webers (1864-1920) med fokus på byråkrater och förvaltning och tillsist Michaels Lipskys (1940-), som endast fokuserar på det han kallar gräsrotsbyråkrater, och deras koppling till demokratin.

Hannah Arendts bok "Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil" från 1963 berör tjänstemannaetik på ett brett plan. Arendts teori handlar delvis om godhet och ondska på ett existencialistiskt sätt, men den berör också tjänstemäns ansvar. Texten utgår ifrån rättegången mot Adolf Eichmann, en av de byråkrater som organiserade förintelsen, och diskuterar huruvida han kan ses som personligt ansvarig för sina handlingar eller om han är oskyldig eftersom han följde order. Det unika för Arendts text är att hon definierar denna typ av ondska som banal, då den uppkommer i en önskan att följa order och göra karriär inom förvaltningen, snarare än att hävda att de byråkrater som genomförde förintelsen var övertygade nazister. Hon menar dock inte att detta gör dem oskyldiga utan att de haft alternativ för sitt handlande (Lundestad, 2016 s.379-382). På det sättet är Arendts utgångspunkt mer filosofisk än Weber och Lipskys.

Max Webers formulerade idealtyp byråkrat syftar istället till att byråkrater är skyldiga att följa formella regler (Gilson 2016, s.388). Webers teori är mindre abstrakt än Arendts, och omfattar hela förvaltningen. Om byråkraten inte är lojal till styrningen och de formella reglerna skulle hela förvaltningen enligt Weber rasera (Lundquist 1998, s. 112). Han tycker alltså att reglerna ska följas till varje pris, för att demokratin ska fungera.

Michael Lipsky var först med att introducera begreppet gräsrotsbyråkrat i sin bok "Street Level Bureaucracy" från 1980. Med gräsrotsbyråkrat menar Lipsky de statstjänstemän som interagerar direkt med medborgare (Gilson 2016, s. 384). I sin forskning problematiserar Lipsky begreppet och dess direkta koppling till demokrati. Lipskys teori fokuserar endast på en del av förvaltningen och är därmed än mer specifik. Gräsrotsbyråkrater avviker ibland från formella regler och praxis för att kunna tillfredsställa behoven för brukarna. Lipsky anser detta oundvikligt. Detta innebär att denna typ av byråkrater har en direkt inverkan på hur utfallet av den framröstade politiken ser ut, och är därmed direkt kopplade till demokratin (Gilson 2016, s. 387).

Dessa exempel är att betrakta som klassiker inom ämnet, och tar ett övervägande teoretiskt perspektiv. Mycket forskning inom området är mer empiriskt. Det finns många möjliga utgångspunkter, exempelvis historiska, principiella och jämförande. Forskningen rör allt från tjänstemäns personliga upplevelser till hur deras handlande påverkar samhället. I fallet kring angiverilagen i allmänhet och Göteborgs avståndstagande i synnerhet finns däremot inte

någon direkt forskning att diskutera, troligen eftersom det är ett högaktuellt fall som det ännu inte går att undersöka konsekvenserna av.

## 2. Metod & Material

Den valda metoden är en normativ metod där en norm konstrueras utifrån en vald teori som introduceras i nästa kapitel. Den konstruerade normen appliceras sedan på materialet genom kvalitativ textanalys.

### 2.1 Normativ metod

Vi har valt att arbeta med en normativ metod. Utgångspunkten har framförallt varit Maria Hedlunds kapitel i boken “Perspektiv på offentlig förvaltning: Teori i praktiken” (Alamaa – Melander – Stubbergaard (red.), 2022). Normativ metod handlar om att analysera normer, alltså föreställningar om rätt och fel, vetenskapligt. Vidare beskriver Hedlund olika typer av normativ analys. Vi har valt att använda den typ som beskrivs som “att utgå från en viss norm och bedöma huruvida verkligheten lever upp till denna norm” (Hedlund, 2022, s.234). Den normativa analysen förutsätter det värdeteoretiska grundantagandet att det är möjligt att nå kunskap i värdefrågor. Björn Badersten beskriver de olika typerna av normativ metod med en delvis annorlunda terminologi, där vårt angreppssätt stämmer bäst överens med det Badersten beskriver som en “givet-att-analys”, där en normativ slutsats anses bero på vilket värde som antas gälla (Badersten, 2006, s.44-45). Vidare använder vi oss av den typ av givet-att-analys som benämns “etisk beslutsanalys”, vilken Badersten beskriver som att “fråga sig om ett visst beslut eller ett visst handlande kan rättfärdigas visavi olika moraliska principer” (Badersten, 2006, s.46).

Det som av Badersten beskrivs som moraliska principer motsvaras av det som Hedlund beskriver som norm. Hedlund beskriver att ett möjligt tillvägagångssätt är att använda olika teorier för att konstruera en norm (Hedlund, 2022, s.242-244). Vi har istället valt att konstruera en norm utifrån endast en befintlig teori. Denna norm används sedan för att analysera material kring beslutet om att tjänstemän inte omfattas av eller förväntas lyda angiverilagen. Beslutet att inte använda flera olika teorier för att konstruera normen har tagits framförallt med tanke på arbetets omfattning och tidsramar, ett förhållningssätt som även förespråkas av Hedlund själv (Hedlund, 2022, s.248).



Lundquist utgår i sin teori om ett offentligt etos från både en normativ och en empirisk ståndpunkt. Fördelarna med att använda en normativ analys beskriver han som att den möjliggör ett värderande element. Vidare förklaras relationen mellan normativ och empirisk som ömsesidigt beroende, då det är meningslöst att arbeta normativt utan anknytning till empiri, men samtidigt omöjligt att arbeta empiriskt utan normer. Detta eftersom forskares normativa antaganden om vad som är intressant, viktigt och relevant är grunden till all typ av problemformulering (Lundquist, 1998, s.28). Den normativa analysen kan användas för att avgöra vad som är önskvärt givet en uppsättning normer, men också granska normativa uttalanden och kartlägga vilka normativa antaganden som ligger till grund för olika beslut och således visa på svagheter i argumentationer. Baksidan är att den normativa analysen ibland kritiseras för att vara godtycklig och mindre vetenskaplig än alternativerna (Hedlund, 2022, s.239). För att undvika dessa problem är intersubjektiviteten avgörande. Intersubjektivitetskravet uppfylls om värdena som ligger till grund för analysen är väldefinierade och tydligt preciserade. Resonemanget behöver också vara systematiska och internt konsekventa (Badersten, 2006, s.73).

## 2.2 Kvalitativ textanalys

Den normativa metoden utförs med hjälp av kvalitativ textanalys. Med detta verktyg kan vi sedan koppla delar av materialet till delar av normen vi skapar. Detta innebär att vi gör en systematiserad undersökning med förhandsdefinierade kategorier (Esaiasson et al. 2017, s. 213 & 223). Anledningen till att vi har valt att göra en systematiserad kvalitativ textanalys är att vi är intresserade av att se vilka, om ens några, delar av det offentliga etoset som finns med i materialet. Kvalitativ textanalys är relevant för detta då vi undersöker hur aktörerna (partierna) agerar mot andra aktörer (andra partier) baserat på vad de respektive partierna finner för mening i angiverilagen, det vill säga vad begreppet angiverilag betyder och hur partierna tolkar begreppet. Tolkningen antas ligga till grund för hur de bemöter frågan (Esaiasson et al. 2017, s.211 - 212).

## 2.3 Material

Materialet som ska analyseras består av de yrkanden som partierna i Göteborg lade fram när beslutet om avståndstagande från angiverilagen fattades. Dessa omfattas av offentlighetsprincipen och finns således tillgängliga på kommunens webbplats (Göteborgs Stad kommunsstyrelse 2023). Totalt analyseras tre yrkanden.

Yrkanden är ett förslag till beslut, då dessa är skriftliga ses de som konkreta och genomtänkta formuleringar. Det är inte mötesprotokoll i den mening att saker sägs och formuleras på plats och då skrivs ner. Vårt material utgörs av materiella yrkanden, vilket innebär att fullmäktige beslutar i frågan (Göteborgs kommun). Anledningen till att denna typ av dokument är värda att studera är för att det är ett betänkt ställningstagande i en fråga. Alltså är det möjligt att tydligt se vart ett parti står i en fråga (för/emot) och hur de motiverar sin ståndpunkt. Dessa dokument kan endast besvara vart partierna står i en fråga och ska inte tolkas som uttömmande för deras åsikter i allmänhet. En kommun styrs genom folkvalda politiker som sitter i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige utser även kommunstyrelsen som leder och samordnar allt arbete inom kommunen samt har ansvar över kommunens ekonomi (SKR 2021).

Det första yrkandet är det som från början föreslog avståndstagandet. Bakom detta står Socialdemokraterna (S), Miljöpartiet (MP), Vänsterpartiet (V). Även Centerpartiet (C) ställde sig bakom detta yrkande. De andra två yrkandena består av ett avslag från Sverigedemokraterna (SD) och ett avslag från Moderaterna (M), Kristdemokraterna (KD), Demokraterna (D, lokalparti i Göteborg) och Liberalerna (L)<sup>2</sup> tillsammans. Totalt rör det sig alltså om tre dokument som författades mellan den 30 augusti och den 20 september 2023. Beslutet togs i kommunstyrelsen som består av 18 kommunalråd varav 5 är ersättare. I protokollet framgår att det var 7 personer som röstade ja och 6 personer som röstade nej varav en person reserverade sig från beslutet (Göteborgs kommunstyrelse prot. nr 28, 2023, §634). Samtliga personer har röstat i enlighet med sitt partis yrkande. Det innebär att S, MP och V röstade för beslutet. C har inga ordinarie kommunalråd i styrelsen och röstade därmed inte. L, M, KD, D och SD röstade alla mot ett avståndstagande från angiverilagen (Göteborgs Stad kommunstyrelsen 2023).

---

<sup>2</sup> L publicerade även ett yttrande 2023-09-19 som inte är relevant för studien då materialet som används är yrkanden. Dessutom författades yttrandet tidigare än det yrkande som Liberalerna ställer sig bakom.

## 3. Teori

Teorin vi valt att använda utgör grunden för vår norm. Tjänstemannaetik definieras utifrån Lennart Lundquists begrepp "vårt offentliga etos". Vi har valt just Lundquist teori då han är en av Sveriges mest framstående forskare inom offentlig förvaltning (Stubbergaard - Hall 2008, s. 11). Hans teori är väl omskriven och utvecklad. Tjänstemannaetiken är grunden för en stor del av Lundquists forskning, vilket medför att den är fördjupad och ingående på ett sätt som gör att vi anser den praktisk att arbeta med. Den lämpar sig även till att applicera på vårt material då Lundquist anser det demokratiskt essentiellt att tjänstemän handlar etiskt men samtidigt följer lagen (Lundquist 1998, s.53). Alltså är det viktigt att politikerna skapar adekvata förutsättningar för tjänstemännen genom lagar som är förenliga med det offentliga etoset.

Lundquist delar in begreppet offentligt etos i ekonomivärden och demokrativärden. Till ekonomivärdena räknas funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Dessa finns både i privat och offentlig verksamhet, till skillnad från demokrativärden som endast appliceras på den offentliga verksamheten. Demokrativärdena är politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Inom dessa finns även underkategorier som behandlas längre fram i avsnittet (Lundquist 1998, s.63-64).

### 3.1 Ekonomivärden

Ekonomivärdena bevakas noggrant och i princip all verksamhet uppfyller de kraven utan några större problem (Lundquist 1998, s.63-64). Med anledningen av detta utvecklar inte Lundquist kravet på ekonomivärden lika utförligt som kravet på demokrativärden, vilket för oss innebär att detta avsnitt blir betydligt kortare än nästa.

#### 3.1.1 Funktionell rationalitet

Ett av de ekonomiska värdena är funktionell rationalitet, vilket innebär att de ekonomiska åtgärderna som väljs leder till målen som är uppsatta. Detta förutsätter att målen är givna och avspeglar bland annat expertis och yrkesskicklighet, Lundquist anser det vara ett krav att individen har stor sakkunskap inom området (Lundquist 1998, s.64, 143).

### 3.1.2 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet handlar om att kostnaderna ska vara så låga som möjligt för att målen ska uppnås. Detta syftar alltså till att den offentliga förvaltningen ska undvika onödiga utgifter och på så sätt inte låta pengar gå till spillo (Lundquist 1998, s.64).

### 3.1.3 Produktivitet

Kravet produktivitet syftar på att ju lägre instanserna är för en viss åtgärd desto högre är produktiviteten, så länge kvaliteten bibehålls. Målet är alltså att produktiviteten ska vara så hög som möjligt (Lundquist 1998, s.64).

## 3.2 Demokrativärden

Demokrativärdena utgörs enligt Lundquist av de värden som är specifika för offentliga verksamheter. Han utvecklar dessa betydligt mer än de tidigare då han anser att demokrativärdena är mer hotade. Enligt Lundquist prioriteras ekonomivärden i högre grad i en offentlig verksamhet präglad av marknadsvärden (Lundquist 1998, s.63). Eftersom resonemanget är mer grundligt är det också möjligt för oss att dela upp demokrativärdena i underkategorier i den konstruerade normen.

### 3.2.1 Politisk demokrati

Kravet på politisk demokrati delas in i processvärden och substansvärden. Processvärden innefattar allmänna val, medborgardeltagande, öppenhet samt fri- och rättigheter. Vidare innebär allmänna val att den svenska statsförvaltningen legitimeras genom riksdagen och att de kommunala valen legitimerar kommunpolitikerna. Medborgardeltagande innebär att medborgarna får framföra synpunkter genom förvaltningen. Med öppenhet avses att samhällsmedborgarna ska ha insyn i vad förvaltningen ägnar sig åt. Fri- och rättigheter innebär att individernas fri- och rättigheter ska beaktas. Processvärden är en förutsättning för att substansvärden ska kunna uppnås (Lundquist, 1998, s.90-92).

Substansvärden innefattar lagens krav, politikernas vilja samt folkets val och vilja. Lagens krav syftar både på detaljstyrning och allmänna målsättningar. Med politikernas vilja menas de valda politikernas och församlingarnas vilja. Detta syftar även till individer som ingår i av

parlamentarisk ordning utsedda kollektiv så som kommunstyrelsen. Folkets val och vilja innebär bland annat allmänintresse, särintresse och brukarintresse. Kortfattat är det varje individs vilja och val, som härstammar från olika utgångspunkter (Lundquist, 1998, s.90-92).

### 3.2.2 Rättssäkerhet

För att definiera rättssäkerheten använder Lundquist en rad olika definitioner. Dessa kan sammanfattas i garanti för verkliga rättigheter och mot verkliga kränkningar, substanskrav i form av materiell rättssäkerhet och precisa regler samt processkrav i form av formell rättssäkerhet och fasta procedurer (Lundquist, 1998, s.102-103). Närmare bestämt handlar garanti för verkliga rättigheter om att individers rättigheter bör uppnås, och garanti mot verkliga kränkningar syftar till att individen ska skyddas av lagen mot kränkningar. Formell rättssäkerhet avser att tillvägagångssättet är konsekvent och förutsägbart. Materiell rättssäkerhet innebär att lagen ska vara materiellt etisk och jämlik. Vidare måste styrelsen följa lagen och utöva sin makt genom allmän lagstiftning (Lundquist, 1998, s.102-103).

### 3.2.3 Offentlig etik

Det som Lundquist benämner offentlig etik är de etiska ståndpunkter den enskilde tjänstemannen måste ta hänsyn till inom sitt arbete. Inom offentlig etik finns tre underkategorier: förvaltningsetik, professionsetik och egenetik. Förvaltningsetiken är etik som gäller alla inom förvaltningen. Professionsetik handlar om etiken inom yrket och utbildningen tjänstemannen innehar. Egenetiken syftar på individens egna föreställningar om ont och gott, rätt och orätt. Alla tre kategorier bör tjänstemannen ta hänsyn till och utgör därmed den offentliga etiken. Till dessa kommer också vad Lundquist beskriver som "övriga värden", men han anser inte dessa relevanta för tjänstemannaetiken och vi har därför valt att bortse från dem. Eftersom den offentliga etiken innehåller flera olika etiska system kan tjänstemän uppleva etiska konflikter eller dilemman när de olika systemen strider mot varandra (Lundquist 1991, s. 36-39).

Professionsetiken varierar med vilken profession som innehas, och egenetiken är helt personlig. Förvaltningsetiken är däremot i större utsträckning gemensam för hela förvaltningen och således relevant att fördjupa ytterligare. Lundquist delar upp

förvaltningsetikens beståndsdelar i fyra grupper; allmänetik, rolletik, relationsetik och sakområdesetik. Allmänetiken är den som gäller för hela förvaltningen och utgör grunden för förvaltningsetiken. Rolletiken är de regler som är bundna till en viss position i förvaltningen (exempelvis chefer) och hänger till viss del ihop med relationsetiken, som bygger på vilken relation som innehas till andra aktörer. Slutligen omfattar sakområdesetiken de regler som gäller en viss del av förvaltningen, ofta gäller det samma frågor som professionsetiken berör (Lundquist 1991, s.44). Lundquist menar vidare att de delar med högst relevans är allmänetiken och relationsetiken. Allmänetiken innebär framförallt att tjänstemän ska följa lagen och se till det allmänna goda snarare än sina egna intressen (Lundquist 1991, s.54). Relationsetiken är intressant eftersom den belyser hur lojalitet och lydnad påverkar tjänstemäns handlande. Lundquist menar att tjänstemännen i princip är skyldiga att lyda sina överordnade tjänstemän och politiker, men att de om de uppmuntras att handla oetiskt också har en skyldighet att göra motstånd (Lundquist, 1991, s.69-70). Vilka handlingar som är oetiska till den grad att motstånd uppmanas preciseras inte.

### 3.4 Norm

Utifrån den teori som nu presenterats har vi utvecklat en norm med krav för att det offentliga etoset ska anses vara uppfyllt. Lundquists teorier innehåller många olika delar och är i viss utsträckning en sammanställning av andra teorier. Målet med normen är att den, förutom att vara representativ för teorin, också ska vara användbar och överskådlig. Normen består av Lundquists två övergripande värden inom det offentliga etoset, demokrati- och ekonomivärden. Dessa delas sedan in i sina respektive tre underkategorier. Underkategorierna är i vissa fall uppdelade i mindre beståndsdelar, för att lättare kunna kategorisera de dokument som utgör materialet.

Vi har sammanfattat Lundquists teori i normen som framställs genom tabell 1.

Tabell 1: Norm

<b>Demokrativärden</b>
Politisk demokrati
Processvärden
Substansvärden
Rättssäkerhet
Garanterade fri-och rättigheter
Materiella krav
Formella krav
Offentlig etik
Professionsetik
Förvaltningsetik
Egenetik
<b>Ekonomivärden</b>
Funktionell rationalitet
Kostnadseffektivitet
Produktivitet

Som tidigare nämnt appliceras normen på dokumenten i materialet genom en kvalitativ textanalys. I själva analysen bedöms de minsta beståndsdelarna som antingen uppfyllda eller inte uppfyllda. De krav som innehåller underkategorier kan även klassas som delvis uppfyllda, i de fall då inte samtliga underkrav uppfyllts. Ett krav är uppfyllt när vi anser att yrkandet tar hänsyn till det värde kravet innebär. Ett delvis uppfyllande uppnås oavsett om det är en eller två av underkategorierna som uppfyllts. Att en kategori klassas som ej uppfyllt kan både innebära att den omnämns men uttryckligen inte prioriteras och att den helt saknas i

yrkandet. Det finns en del överlapp mellan de olika kategorierna i normen, vilket innebär att vissa stycken eller meningar i yrkandena kan komma att uppfylla flera krav samtidigt. Att använda breda och generella kategoriseringar istället för att dela upp de delvis uppfyllda i grader och skilja på ej uppfyllda men omnämnda och helt förbisedda är ett beslut som tagits med tanke på arbetets och materialets omfattning. Färre kategorier innebär en lägre grad av detaljkänslighet, men även att det blir lättare att se de övergripande mönster vi i första hand är intresserade av. Det bör påpekas att undersökningen innefattar ett begränsat material, som inte kan anses säga någonting om vilken hänsyn partierna tar till de respektive värdena överlag, varken på lokal eller nationell nivå. Normen appliceras som ovan nämnt med en kvalitativ textanalys, vilket även innebär att det är det som explicit står i texten som analyseras. Undersökningen ämnar exempelvis inte analysera sådant som framkommer mellan raderna, eller kan uppfattas mot bakgrund av tidigare uttalanden från de aktuella politikerna eller partierna.

## 4. Analys

Analysen görs på de yrkanden<sup>3</sup> som uppkommit i Göteborgs kommunstyrelse i samband med förslaget om avståndstagande från angiverilagen. Angiverilagen återfinns i Tidöavtalet, där det står: “Kommuner och myndigheter ska vara skyldiga att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Det innebär att myndigheter som en person kan komma i kontakt med får ett ansvar för att säkerställa personens lagliga rätt att vistas i Sverige.”. Angiverilagen, som den kallas i folkmun, omnämns i Tidöavtalet som “anmälningsskyldighet för offentligt anställda” (TT 2022, s.33). Vi har valt att inte använda begreppet anmälningsskyldighet eftersom det kan syfta till “anställda som arbetar med barn och ungdomar eller inom hälso- och sjukvårdens skyldighet att genast göra en anmälan till socialnämnden om de får kännedom om något som innebär att socialnämnden behöver ingripa” (Åklagarmyndigheten, 2022). Ibland används även begreppet informationsplikt, detta möter liknande problematik då EU:s arbetsvillkorsdirektiv även heter informationsplikt (Fremia). Förslaget berör endast tjänstemän som i sin yrkesroll möter samhällsmedlemmar, således är detta den enda typ av tjänstemän som vår undersökning ämnar beröra.

---

<sup>3</sup> Samtliga yrkanden ligger som bilagor.



Analysen utförs genom att normen appliceras på ett yrkande i taget. Yrkandena analyseras med hjälp av textanalys. Sedan görs en sammanställning av analyserna som sätter dem i relation till varandra. I det första yrkandet framkommer det aktuella förslaget till beslut i kommunstyrelsen. Detta formuleras:

*“Kommunstyrelsen kommunicerar ut till alla nämnder och styrelser som skulle omfattas av anmälningsplikten att personalen där inte förväntas lyda under plikten att anmäla papperslösa vid ett eventuellt införande av en ny angiverilag“.* (Göteborgs Stad Kommunsstyrelse, 2023)

#### 4.1 Analys av yrkande från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet, särskilt yttrande Centerpartiet

Det första yrkandet kommer från S, V och MP, och utgör även ett särskilt yttrande från C (bilaga 1). Yrkandet är det som först presenterar förslaget om ett avståndstagande från angiverilagen. S, V och MPs yrkande är daterat till 30 augusti 2023, och reviderades 4 september samma år. I yrkandet anses samtliga demokrativärden uppfyllda. Inget av ekonomivärdena urskiljs.

I yrkandet framkommer kravet för politisk demokrati i meningen “Trots massiv kritik från en mängd olika kommuner och regioner så står regeringen fast vid att utreda införandet av en plikt om att anmäla papperslösa.”. Detta är ett substansvärde inom kravet för politisk demokrati då det hänvisar till kommunal- och regionalpolitikernas vilja.

I yrkandet står även “Till exempel har barn rätt att gå i skola och barn såväl som vuxna har rätt till nödvändig vård.”. Här kan processvärden inom politisk demokrati urskiljas. Detta eftersom fri- och rättigheter för individer åberopas. Vidare skrivs det att “Risken är stor att detta innebär onödigt lidande exempelvis för de barn som går miste om skolgång med allt som det innebär.”. Återigen tolkas detta som rättigheter för individer, och att hänvisningen till barnkonventionen är ett sätt att skydda processvärden. Processvärdena inom den politiska demokratin utläses igen när partierna skriver “I slutändan är det nödvändigt för att kunna leva efter demokratiska principer om alla människors lika värde.” Detta handlar om de mänskliga rättigheterna som visar på kategorin fri- och rättigheter.

Delar av yrkandet anses även vara argument utifrån rättssäkerhet, dessa framkommer både genom kravet materiell och formell rättssäkerhet samt hänvisningar till att fri-och rättigheter ska garanteras. Att värna om rättigheter framkommer genom att angiverilagen hävdas strida mot mänskliga rättigheter och barnkonventionen. Genom meningen “Papperslösa är en utsatt grupp men de har också rättigheter” uttrycks att just fri- och rättigheter är ett bärande argument, där rätt till skola och sjukvård tas upp som exempel på rättigheter som författarna anser riskerar att gå förlorade om lagen genomförs. Även rättssäkerhet i form av formella krav är en del av argumentationen, då författarna menar att lagförslaget försvårar tjänstemännens möjlighet att utföra sina arbeten, så att de korrekta processerna riskerar att gå förlorade. Det betonas även att avståndstagandet behöver kommuniceras till stadens personal och papperslösa, vilket tolkas som ett sätt att prioritera rättssäkerhetsmässiga materiella värden. Detta eftersom det antas syfta till att precisera regler och därigenom undvika godtycklighet, och att det ska vara så rättsmässigt jämligt som möjligt.

Yrkandet hänvisar även till “yrkesetiken inom många välfärdsyrken”. Detta visar på hänsyn till offentlig etik, närmare bestämt professionsetik. Författarna tar hänsyn till att yrkesgrupperna som påverkas kommer hamna under motsägelsefulla etiska ramverk, och pekar på svårigheterna i detta. Uttalandet: “Varken socialarbetare, förskolepersonal eller bibliotekarier ska behöva agera angivare av utsatta människor.” tolkas som att partierna värnar professionsetik. Här framhålls vikten av att olika yrken förväntas göra de uppgifter som framförs i professionsetiken, snarare än att behöva ta på sig en arbetsuppgift som i dagsläget inte ingår i yrket. Genom att tydliggöra att avståndstagandet gäller hela förvaltningen i kommunen tolkas detta även som allmänetik, alltså de etiska reglerna som gäller oavsett exakt profession. Att avståndstagandet behöver kommuniceras tydligt förklaras delvis med att det är ett sätt att undvika att tjänstemän och papperslösa ska “känna någon oro även om förslaget [angiverilagen, reds. anm.] skulle bli verklighet”, vilket tolkas som en hänvisning till egenetiken, eftersom det är den som kan tänkas bidra till den sortens negativa känslor som refereras.

De värden vi nu tagit upp är alla demokrativärden. Det finns ingenting i yrkandet som tolkas som något av ekonomivärdena. Samtliga demokrativärden anses däremot vara närvarande. Resultatet av analysen blir alltså att yrkandet uppfyller normen enligt tabell 2.

Tabell 2: Normuppfyllande i yrkande från S, V, MP, särskilt yttrande C

<b>Demokrativärden</b>	<b>Uppfyllt</b>
Politisk demokrati	Uppfyllt
Processvärden	Uppfyllt
Substansvärden	Uppfyllt
Rättssäkerhet	Uppfyllt
Garanterade fri-och rättigheter	Uppfyllt
Materiella krav	Uppfyllt
Formella krav	Uppfyllt
Offentlig etik	Uppfyllt
Professionsetik	Uppfyllt
Förvaltningsetik	Uppfyllt
Egenetik	Uppfyllt
<b>Ekonomivärden</b>	<b>Ej uppfyllt</b>
Funktionell rationalitet	Ej uppfyllt
Kostnadseffektivitet	Ej uppfyllt
Produktivitet	Ej uppfyllt

## 4.2 Analys av yrkande från Moderaterna, Demokraterna, Kristdemokraterna och Liberalerna

Det andra yrkandet står M, D, KD och L bakom. De yrkar på att förslaget ska avslås. Yrkandet är författat den 20 september 2023 (bilaga 2). I yrkandet anses vissa av demokrativärdena uppfyllas. Dessa är politisk demokrati i form av process, rättssäkerhet i form av garanterade fri-och rättigheter, rättssäkerhet i form av formella krav, offentlig etik i form av professionsetik och offentlig etik i form av förvaltningsetik. Vi urskiljer inga av ekonomivärdena.

De hänvisningar till politisk demokrati som vi uppfattar i yrkandet tolkas som hänvisningar till både processvärden och substansvärden. Fokuset ligger i att betona att det finns praxis för hur lagändringar går till, och att Göteborgs kommun inte bör föregå statliga utredningar genom att rösta igenom sitt avståndstagande innan riksdagen tagit beslut om angiverilagen. Fokuset på lagstiftningen anses vara en hänvisning till både processvärdet om allmänna val, och substansvärdet om lagens krav. Detta syns exempelvis i citatet "I direktivet framgår det att utredaren ska analysera konsekvenserna av att införa ett utökat informationsutbyte och beskriva fördelar och nackdelar för berörda verksamheter" eftersom det tydliggör att en utredning fortfarande pågår. I citaten framgår också att uppdraget att analysera konsekvensen åligger en annan instans i den politiska ordningen, vilket indirekt innebär att det inte är något kommunstyrelsen bör syssla med. Detta förtydligas ytterligare i slutet av yrkandet, där de beskriver att utredningen ännu inte är genomförd och att det eventuellt försämrade uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna som S, V och MPs förslag hänvisar till kommer att utredas.

I yrkandet citeras ett direktiv från riksdagen "För att regleringen ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva undantas från informationsplikten...". Direktivet som citeras är "Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)" (Riksdagen 2023). I yrkandet urskiljs rättssäkerheten, då detta tolkas som att regleringen ska skydda mot kränkningar och garantera rättigheter. Vi tolkar denna mening som ett uppfyllande av det första rättssäkerhetskravet, garanti för verkliga rättigheter och mot verkliga kränkningar. Senare hänvisar även författarna till Europakonventionen och barnkonventionen, alltså internationella lagar som Sverige åtagit sig att följa. Detta tolkas som garanti för rättigheter då lagarna som refereras syftar till att

skydda individens rättigheter, vilket ingår i kravet för att garanti för verkliga rättigheter. Vi kopplar det även till formell rättssäkerhet eftersom själva förutsägbarheten anses central då författarna menar att lagen alltid ska följas och tillvägagångssättet vara konsekvent. Partierna skriver även att angiverilagen ska tillämpas om offentligt anställda möter “personer som vistas illegalt i landet”. Detta tyder på rättssäkerhet eftersom vikten av att följa lagen betonas. Vidare står det i yrkandet “Att föregå utredningen genom att uppmana anställda till att bryta mot en eventuell ny lagstiftning är vanskligt”. Resonemang kopplar vi till rättssäkerhet eftersom det återigen markeras att lagen ska följas och att tillvägagångssättet ska vara konsekvent, i detta fall syftar det på att inte föregå riksdagens beslutsfattande.

Vi anser att yrkandet från M, D, KD och L uppfyller den offentliga etiken, när de refererar till att det är möjligt att en angiverilag kan strida mot ömmande värden i exempelvis sjukvården. Detta nämns i en kontext av att sådana motstridigheter ska undersökas i de utredningar de refererar till, vi betraktar detta som en hänvisning till professionsetiken. Det går även att urskilja kopplingar till förvaltningsetiken i de tidigare nämnda citaten om vanskligheten i att uppmana anställda till lagbrott, eftersom förvaltningsetiken innebär krav om att tjänstemän ska följa lagen. Däremot utläser inte vi några ekonomiska värden i yrkandet. Yrkandet anses uppfylla normen på det sätt som framgår i tabell 3.

*Tabell 3: Normuppfyllande i yrkande från M, D, KD, L*

<b>Demokrativärden</b>	<b>Delvis uppfyllt</b>
Politisk demokrati	Uppfyllt
Processvärden	Uppfyllt
Substansvärden	Uppfyllt
Rättssäkerhet	Uppfyllt
Garanterade fri-och rättigheter	Uppfyllt
Materiella krav	Ej uppfyllt
Formella krav	Uppfyllt

Offentlig etik	Delvis uppfyllt
Professionsetik	Uppfyllt
Förvaltningsetik	Uppfyllt
Egenetik	Ej uppfyllt
<b>Ekonomivärden</b>	<b>Ej uppfyllt</b>
Funktionell rationalitet	Ej uppfyllt
Kostnadseffektivitet	Ej uppfyllt
Produktivitet	Ej uppfyllt

### 4.3 Analys av yrkande från Sverigedemokraterna

SD yrkar precis som M, D, L och KD på att förslaget ska avslås. Deras yrkande är daterat till 15 september 2023 (bilaga 3). I SD:s yrkande ser vi inga spår av ekonomivärden men däremot vissa av demokrativärdena. Dessa är: politisk demokrati i form av process, rättssäkerhet i form av formella krav och offentlig etik i form av förvaltningsetik.

Yrkandet inleds med att “Tystnadskultur är ett uttalat problem i Göteborg som politiker inte bör tillåta, ännu mindre uppmana till.”. Att hänvisa till att angiverilagen är ett sätt att komma till rätta med en påstådd tystnadskultur anses vara ett sätt att hänvisa till vikten av öppenhet i samhället, vilket vi tolkar som processvärde inom den politiska demokratin. Ett annat exempel på hur processvärden anses närvarande är yrkandets referens till vikten av att vänta ut den utredning som görs kring lagförslaget, och att ifrågasättandet av en lag som ännu inte genomförts riskerar att skada förtroendet för kommunen. Detta tolkas som kravet på allmänna val och att legitimiteten hos staten samt kommunen inte bör äventyras. Fokuset syns även i citatet “[...] det är oroväckande hur hastigt vissa beslut kan dras av de rödgröna partierna.”.

Anmälningssplikten beskrivs i yrkandet som ett “viktigt verktyg i en rad av metoder för att säkerställa att Sveriges lagstiftning följs.”. Även detta tolkas som politisk demokrati i form av

processvärden, eftersom det innebär ett tydligt fokus på att de politiskt stiftade lagarna ska följas. Detta anses framgå ytterligare i det avslutande stycket, som inleds med “Det är bekymmersamt när det finns de som förespråkar att lagar inte behöver följas.”.

Vi anser att SDs yrkande upprepade gånger visar på rättssäkerhet. De skriver “I ett demokratiskt samhälle är det en fundamental princip att lagar och regler följs”, vilket tolkas värna den formella rättssäkerheten, att lagen ska följas. Vidare framhålls att regler finns för individens skull samt för att upprätthålla rättsordningen, vilket vi anser tyder på två typer av rättssäkerhet. Dels garanti för rättigheter och mot kränkningar, detta då yrkandet pekar på att individen ska skyddas. Dels framhävs vikten av att upprätthålla rättsordningen. Partiet anser det viktigt att tillvägagångssättet ska vara konsekvent och att lagen ska följas, vi tolkar detta som formell rättssäkerhet. Ytterligare vikt anses läggas på kravet för rättssäkerhet när SD skriver “Sådan oförståelse för rättsstatens grundläggande principer är skadlig för Göteborgs struktur och säkerhet.”. Här pekar yrkandet på att det är viktigt att följa lagen.

Yrkandet anses uppfylla kravet på förvaltningsetik, en av komponenterna för offentlig etik. Detta då de skriver “Vi borde inte uppmuntra lagtrots, särskilt inte av stadens anställda”. Här inläses förvaltningsetiken då fokus ligger vid allmänetik, att stadens anställda bör följa lagen, vilket ska gälla för hela förvaltningen. Vidare ser vi även tjänstemannaetik i citatet “Anmälningssplikten bör inte missförstås som ett medel för den enskilda anställda att bestämma över invandringsfrågor”. Här tolkar vi det som att egenetik inte anses viktig inom förvaltningen. Däremot anses yrkandet värna förvaltningsetiken. I yrkandet framgår att alla ämbetsmän bör följa föreskrivna regler som ska vara allomfattande inom offentlig förvaltning. I yrkandet står även att “Som folkvalda och tjänstemän bör vi visa respekt för de lagar som utgör vårt samhälles grundval och inte späda på en tystadskultur inom offentlig förvaltning.”. Även detta tolkas som värnande av förvaltningsetik då vikten av att följa lagen är central. Inte heller detta yrkande anses hänvisa till några ekonomivärden. Yrkandet uppfyller normen enligt tabell 4.

Tabell 4: Normuppfyllande i yrkande från SD

<b>Demokrativärden</b>	<b>Delvis uppfyllt</b>
Politisk demokrati	Delvis uppfyllt
Processvärden	Uppfyllt
Substansvärden	Ej uppfyllt
Rättssäkerhet	Delvis uppfyllt
Garanterade fri-och rättigheter	Uppfyllt
Materiella krav	Ej uppfyllt
Formella krav	Uppfyllt
Offentlig etik	Delvis uppfyllt
Professionsetik	Ej uppfyllt
Förvaltningsetik	Uppfyllt
Egenetik	Ej uppfyllt
<b>Ekonomivärden</b>	<b>Ej uppfyllt</b>
Funktionell rationalitet	Ej uppfyllt
Kostnadseffektivitet	Ej uppfyllt
Produktivitet	Ej uppfyllt



#### 4.4 Sammanställning av analyser

För att underlätta diskussionen analyseras här yrkandena i relation till varandra. Utgångspunkten är de analyser som gjorts på respektive yrkande. Skillnaderna i hur normen uppfylls tydliggörs i tabell 5.

S, V, MP & C:s yrkande anses ta upp fri- och rättigheter vilket ingår i processvärdena. M, D, KD & L:s yrkande anses uppfylla processvärdena och substansvärdena genom att yrka på allmänna val, och att ett beslut inte ska föregås utredning. SD:s yrkande anses visa på processvärden genom att tala om öppenhet (det vill säga att förhindra tystnadskultur). Liksom i M, D, KD & L:s yrkande tas även allmänna val och hur valda politiker bör avgöra lagstiftningen upp, vilket anses vara processvärden. Även S, V, MP och Cs yrkande anses uppfylla kravet på substansvärden då de menar att kritik som framförts av kommun- och regionalpolitiker bör lyssnas på.

När det kommer till kravet om rättssäkerhet anses samtliga yrkanden ta hänsyn till de formella kraven, då de hänvisar till att det är viktigt att tjänstemän handlar på ett förutsägbart och likvärdigt sätt. Däremot använder de argumentet på olika sätt, för att argumentera för sina respektive ståndpunkter. Båda sidor menar att deras ståndpunkt är den som bäst garanterar den formella rättssäkerheten. Den materiella rättssäkerheten anses endast S, MP, V och C:s yrkande ta upp. När det kommer till det rättssäkerhetskrav som handlar om garanti för fri-och rättigheter och mot kränkningar anses det tas upp i S, V, MP och C:s yrkande, samt i M, D, KD och L:s yrkande men inte i SD:s yrkande.

Alla partierna anses ta hänsyn till förvaltningsetiken. I S, V, MP och C:s yrkande anses detta göras genom att påvisa att förslaget gäller alla i förvaltningen och därmed anses allmänsetiken tillgodosedd. M, D, KS och L:s yrkande anses uppfylla kravet för förvaltningsetik då det påpekas att tjänstemän måste följa lagen. SD yrkande gör detsamma. S, V, MP & C:s yrkande anses även visa på professionsetiken genom att påtala att yrken ska följa sin yrkesetik och inte ta sig an andra värden som inte ingår. På samma sätt visar M, D, KD & L:s yrkande på professionsetiken, men de påtalar också att detta skulle framgå i en utredning. SD:s yrkande anses inte nämna professionsetiken. S, V, MP & C:s yrkande anses även ta hänsyn till egenetiken genom att det hänvisar till offentligt anställdas tänkbara oro inför en eventuell angiverilag. Till skillnad från dem förkastar SD egenetiken.

Samtliga yrkanden liknar varandra i att de inte innehåller något omnämnande av ekonomivärdena. De olika partiernas yrkanden uppfyllande av normen sammanfattas i tabell 5.

Tabell 5: Normuppfyllande i samtliga yrkanden

	S, V, MP & C	M, D, KD & L	SD
<b>Demokrativärden</b>	<b>Uppfyllt</b>	<b>Delvis uppfyllt</b>	<b>Delvis uppfyllt</b>
Politisk demokrati	Uppfyllt	Uppfyllt	Delvis uppfyllt
Processvärden	Uppfyllt	Uppfyllt	Uppfyllt
Substansvärden	Uppfyllt	Uppfyllt	Ej uppfyllt
Rättssäkerhet	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Garanterade fri-och rättigheter	Uppfyllt	Uppfyllt	Uppfyllt
Materiella krav	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
Formella krav	Uppfyllt	Uppfyllt	Uppfyllt
Offentlig etik	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Professionsetik	Uppfyllt	Uppfyllt	Ej uppfyllt
Förvaltningsetik	Uppfyllt	Uppfyllt	Uppfyllt
Egenetik	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
<b>Ekonomivärden</b>	<b>Ej uppfyllt</b>	<b>Ej uppfyllt</b>	<b>Ej uppfyllt</b>
Funktionell rationalitet	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt

Kostnadseffektivitet	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt
Produktivitet	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej uppfyllt

## 5. Avslutande diskussion

I den avslutande diskussionen kommer vi att resonera kring resultatet, problematisera teorin och metoden samt föreslå framtida forskningsprojekt. Avslutningsvis presenteras slutsatsen.

### 5.1 Diskussion

Diskussionen består av tankar och resonemang om resultatet, med utgångspunkt i teorin. Som tidigare konstaterats lyfts inte ekonomivärden i något av yrkandena, trots att de utgör en essentiell del av det offentliga etoset. Att ekonomivärdena inte tas upp kan bero på att frågan inte anses vara ekonomisk, det hade dock varit möjligt att dra sådana kopplingar. Möjliga negativa ekonomiska aspekter hade kunnat vara kostnader för att hantera anmälningar eller det extra jobb som skulle utföras av tjänstemän. Det finns även möjliga argument för att lagen är ekonomiskt önskvärd, såsom uteblivandet av utgifter som tillkommer samhället när papperslösa vistas i landet.

Då denna uppsats fokuserar på en liten del av den politik som bedrivs i en kommun kan det inte påstås att partierna aldrig uppfyller det offentliga etoset. Det som kan påstås är att det inte uppfylls helt i dessa yrkanden. Lundquist menar att ekonomivärdena inte riskerar att bortses från på ett bredare plan, utan oroar sig snarare för att demokrativärdena kan komma att försummas, som tidigare nämnt (Lundquist, 1998, s.63-64). Eftersom Lundquist tar sig an ekonomivärdena på detta sätt skriver han mindre utförligt om dem (jfr demokrativärdena). Om vårt teoretiska ramverk kring ekonomivärdena utvecklats hade det eventuellt varit möjligt för oss att hitta dem i yrkandena. Alltså är det relevant att ifrågasätta om ekonomivärdena faktiskt inte är värda att prioritera då de inte är hotade, eller om Lundquist väljer att inte prioritera dem, trots att det hade varit värdefullt.

Vi anser det också intressant att resonera kring i vilken utsträckning ideologi spelar in i uppfyllandet av det offentliga etoset. Politisk ideologi kan tänkas påverka människosyn och prioriteringar. Dessa prioriteringar kan innebära att större fokus läggs på vissa delar av det offentliga etoset än andra. Även krav som nämns i samtliga yrkanden, som formella krav inom rättssäkerhet, används för att argumentera både för och emot avståndstagandet. Det är ett tydligt exempel på att de politiska sidorna kan ha samma mål, men olika tankar om hur målet bäst nås.

Vidare kan vi i analysen se att både L, M, D och KD:s samt SD:s yrkande stundvis kritiserar förslaget från S, V, MP och C genom att påstå att tjänstemannaetiken inte följs. Detta kan problematiseras genom att uppmärksamma att dessa yrkanden inte uppfyller det offentliga etoset. Yrkanden är författade av politiker och när yrkanden inte anses uppfylla det offentliga etoset innebär detta att politikerna inte är tjänstemannaetiska. Då tjänstemännens handlande är en central del av hur medborgarna uppfattar den framröstade politiken är det problematiskt att det offentliga etoset inte uppfylls. Om tjänstemäns möjlighet att på önskvärt sätt sköta sitt jobb begränsas av politiska beslut som inte tar hänsyn till tjänstemannaetik skapas ett demokratiskt problem. Det är politikernas ansvar att förse tjänstemännen med möjligheten att på etiskt sätt kunna utföra sina respektive jobb. När yrkanden som direkt handlar om tjänstemannapolitik inte är tjänstemannaetiska anser vi utifrån Lundquists teori att det är problematiskt eftersom att det kan skada demokratin. Politiker bör alltid ta hänsyn till tjänstemannaetiken, vilket innebär att det är önskvärt att alla yrkanden uppfyller det offentliga etoset.

Det som i slutändan blir tydligt är att olika yttranden tar olika mycket hänsyn till olika delar av det offentliga etoset. Även här kan mycket förklaras med ideologiska skillnader och implikationer som följer dessa. Motsättningarna syns framförallt i de argument som lutar sig mot mänskliga rättigheter och rättvisa respektive de som refererar till att lagen och den politiska ordningen bör följas. Konflikten mellan lag och etik är återkommande även i Lundquists tankar om det offentliga etoset, dock utan att något ordentligt ställningstagande görs. Han erkänner att lagen är till för att följas och att det finns demokratiska problem i en förvaltning som i för hög utsträckning tar beslut efter egna etiska ställningstaganden. Samtidigt menar han att en byråkrat som endast följer order riskerar att handla på ett sätt som är skadligt för demokratin (Lundquist, 1998, s.118). Här blir kopplingen till Hannah Arendts teori tydlig, eftersom hon menade att byråkrater bar ansvar för sitt oetiska handlande, även

om de fått order om att handla på ett visst sätt (Lundestad, 2016 s. 379-382). När de olika delarna av det offentliga etoset ger motstridiga svar på frågan om hur tjänstemän bör handlas inget tillfredsställande svar. Teorin blir mångbottnad och nyanserad, men svårare att använda praktiskt. Risken är att det i sista hand ändå blir upp till varje tjänsteman att göra en personlig avvägning, vilket blir svårt att kontrollera och riskerar att landa i den godtycklighet som vill undvikas i alla yttranden och som exempelvis Lipskys teori uppmärksammar (Gilson 2016, s. 387).

Att i den normativa analysen använda flera teorier för att komplettera dessa brister hade varit ett alternativ till det valda tillvägagångssättet. I det här sammanhanget hade en webersk teori troligtvis lett till ett annorlunda resultat eftersom han var en större förespråkare av att tjänstemän ska vara laglydiga (Gilson 2016, s.388), till skillnad från exempelvis Arendt som menar att även byråkrater har en etisk skyldighet att göra motstånd för att värna mänskliga rättigheter (Lundestad, 2016 s.379-382). Samtidigt är det ett problem med all normativ teori att den valda normen alltid kan ifrågasättas. För att nå kunskap om vad som är önskvärt krävs normativ analys, som i sin tur kräver att en norm accepteras. Hade det funnits en helt vedertaget accepterad norm att utgå ifrån hade normativa beslut varit lättare att ta, men sådant är som bekant inte fallet. För att bedriva normativ forskning behöver en norm antas, då är Lundquists teori i vår mening ett fullgott alternativ.

## 5.2 Framtida forskning

Vår undersökning bidrar med intressanta insikter, men behöver kompletteras med annan forskning för att nå generaliserbara resultat. En del luckor kan fyllas med de teorier som redan finns, bland annat de som nämnts i avsnittet om tidigare forskning. När det kommer till just det här fallet är det också relevant att genomföra empirisk forskning om angiverilagen genomförs, för att undersöka vilka konsekvenser den får. Att undersöka avståndstagandet skulle exempelvis kunna göras genom att jämföra upplevelsen av angiverilagen hos tjänstemän i Göteborg och tjänstemän i andra kommuner.

En sådan undersökning hade exempelvis kunnat fördjupa sig i hur stor praktisk skillnad ett offentligt avståndstagande egentligen gör. Med tanke på den stora mängd protester som olika yrkesgrupper riktat mot förslaget om angiverilagen är det möjligt att dessa tjänstemän ändå

inte hade följt lagen om den instiftades. Kanske är det fördelaktigt att det uttryckligen godkänts av politiker men kanske spelar det ingen avgörande roll i praktiken. I samband med en sådan undersökning anser vi det också relevant att fråga sig hur utfallet blir för de tjänstemän som anser det rätt att följa angiverilagen. Som förslaget om avståndstagande är formulerat nu är det inte ett krav att låta bli att polisanmäla papperslösa, utan upp till varje enskild tjänsteman om de vill följa lagen eller inte. Däremot är det möjligt att de som väljer att följa lagen möter inofficiella straff, exempelvis sociala sanktioner på arbetsplatsen, vilket vi anser är ytterligare en aspekt att undersöka om lagförslaget blir verklighet. Fallet kan även undersökas inom andra akademiska discipliner, en juridisk undersökning om huruvida hela kommuner kan avsäga sig nationella lagar tycker vi exempelvis vore mycket intressant.

### 5.3 Slutsats

Utifrån undersökningen besvarar vi frågeställningen med att yrkandena från Göteborgs kommunstyrelse förhåller sig till det offentliga etoset i varierande grad. Socialdemokraternas, Miljöpartiets, Vänsterpartiets och Centerpartiets yrkande uppfyller etoset i högst grad, följt av Moderaternas, Liberalernas, Kristdemokraternas och Demokraternas yrkande. Sverigedemokraternas yrkande uppfyller det offentliga etoset i lägst grad av de som undersökts. Samtliga yrkanden tar hänsyn till processvärden inom politisk demokrati, materiell rättssäkerhet och förvaltningsetik. Inget yrkande tar hänsyn till ekonomivärdena. Till följd av den valda metoden och det avgränsade materialet går resultatet inte att generalisera, en sådan generaliserbarhet är inte heller en del av syftet. Vårt resultat är teoretiskt intressant, men kan också vara praktiskt användbart för politiker. Även för tjänstemän kan denna uppsats förtydliga vilken roll tjänstemannaetiken har inom demokratin, och hur politiska beslut påverkar deras arbete.

# Referenser

Badersten, Björn, 2006, *Normativ metod: Att studera det önskvärda*, Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Towns, Ann – Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Fempers, 2023-09-15, “Demonstration mot angiverilagen i Malmö”, *Fempers nyheter* [Elektronisk]

<https://fempers.se/2023/15-september-2023/demonstration-mot-angiverilagen-i-malmo/>,

hämtad: 2023-12-10

Gilson, L. Lucy 2016. “Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service” i Martin Lodge - Edward C. Page - Steven J. Balla (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford university press, s. 383 - 404.

Hall, Patrik - Stubbergaard, Ylva, 2008. “Förord” i Hall, Patrik - Stubbergaard, Ylva (red.), *Demokrati och makt - vänbok till Lennart Lundquist*. 1 uppl. Lund: Statsvetenskaplig tidskrift, s.11 - 18.

Hedlund, Maria, 2022, “Normativ analys” i Alamaa, Linda – Melander, Stina – Stubbergaard, Ylva (red.), *Perspektiv på offentlig förvaltning: Teori i praktiken*, Lund: Studentlitteratur 2022.

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

Lindell, Emilia, 2023-09-20, “Beslut: Göteborgs anställda behöver inte anmäla papperslösa”, *Dagens Nyheter*, [Elektronisk]

<https://www.dn.se/sverige/beslut-goteborgs-anstallda-behoover-inte-anmala-papperslosa/>,

hämtad: 2023-12-04

Lundestad, Erik, 2016. "Hannah Arendt And The Problem Of Responsibility: The Eichmann Controversy Revisited", i *History of Philosophy Quarterly Volume 33, Number 4*, s. 375-393,

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

Lundquist, Lennart, 1991. *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur

Miljöpartiet, 2023-09-07. "Demonstrera mot angiverilagen med oss!", *Miljöpartiet*,  
[Elektronisk] <https://www.mp.se/just-nu/demonstrera-mot-angiverilagen-med-oss/>, hämtad:  
2023-12-10

Olsson, Emma, 2022-10-26. "Lärare ska inte bli informatörer åt polisen" *Vi lärare*  
[Elektronisk]  
<https://www.vilarare.se/nyheter/yrkesetik/larare-om-nya-tido-lagen-vi-riskerar-bli-angivare/>,  
hämtad: 2023-12-06

Pagels, Susanna, 2023-09-08. "Fackförbund sluter upp i protest mot anmälningssplikt"  
*Dagens Medicin* [Elektronisk]  
<https://www.dagensmedicin.se/arbetsliv/arbetsmiljo/fackforbund-sluter-upp-i-protest-mot-anmalningsplikt/>, hämtad: 2023-12-10

Sveriges Kommuner och Regioner, 2021. *Så styrs kommunen*. [Elektronisk]  
<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/kommunaltsjalvstyre/sastyrskommunen.735.html>, hämtad: 2023-12-04

Sveriges Riksdag, 2023. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)*. [Elektronisk] [Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande \(Ju 2021:12\) \(Kommittédirektiv 2023:93 kommittébeteckning](#), hämtad: 2023-12-15



TT Nyhetsbyrån, 2022. Tidöavtalet. Tillgänglig:

<https://via.tt.se/data/attachments/00551/04f31218-dccc-4e58-a129-09952cae07e7.pdf>,

hämtad: 2023-11-30

Åklagarmyndigheten, “Anmälningssplikt” [Elektronisk]

<https://www.aklagare.se/ordlista/a/anmalningsplikt/>, hämtad: 2023-11-30

# Bilagor

## Bilaga 1

Yrkande 2023-08-30

Reviderat 2023-09-04

Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Särskilt yttrande Centerpartiet

### **Yrkande angående – Göteborgs stads personal deltagande i eventuellt kommande anmälningsplikt**

#### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsen kommunicerar ut till alla nämnder och styrelser som skulle omfattas av anmälningsplikten att personalen där inte förväntas lyda under plikten att anmäla papperslösa vid ett eventuellt införande av en ny angiverilag.

#### **Yrkandet**

Trots massiv kritik från en mängd olika kommuner och regioner så står regeringen fast vid att utreda införandet av en plikt om att anmäla papperslösa. Förslaget skulle innebära att anställda i välfärden som möter papperslösa människor i sin yrkesutövning ska vara skyldiga att ange dessa till polisen och migrationsverket. En sådan anmälningsplikt strider mot mänskliga rättigheter, barnkonventionen och mot yrkesetiken inom många välfärdsyrken. Papperslösa är en utsatt grupp men de har också rättigheter. Till exempel har barn rätt att gå i skola och barn såväl som vuxna har rätt till nödvändig vård. Dessa rättigheter kan inte uppfyllas om personalen som möter de barnen och vuxna som är papperslösa kommer anmäla dem till myndigheterna. Risken är stor att detta innebär onödigt lidande exempelvis för de barn som går miste om skolgång med allt som det innebär. Det innebär också svårigheter för personalen. Varken socialarbetare, förskolepersonal eller bibliotekarier ska behöva agera angivare av utsatta människor. Göteborgs Stad kommer inte delta i detta, och det ställningstagandet behöver kommuniceras ut så att stadens personal och de papperslösa som vistas här inte behöver känna någon oro även om förslaget skulle bli verklighet. I slutändan är det nödvändigt för att kunna leva efter demokratiska principer om alla människors lika värde.

Göteborgs Stad kommunstyrelsen

## Bilaga 2

Yrkande 2023-09-20

M, D, L, KD

### **Yrkande angående Yrkande från S, V, MP särskilt yttrande C angående Göteborgs stads personal deltagande i eventuellt kommande anmälningsplikt**

#### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen:

1. Avslå yrkandet

#### **Yrkandet**

I Tidöavtalet framgår att ett förslag ska tas fram för hur myndigheter och kommuner ska vara skyldiga att informera Migrationsverket och polisen när de kommer i kontakt med personer som vistas illegalt i landet. Regeringen har nyligen beslutat om ett tilläggsdirektiv på ett tidigare direktiv som initierades av den socialdemokratiska regeringen år 2022 (Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten). Det innebär att utredningen får förlängt i ytterligare ett år innan förslag till ny lagstiftning kommer att presenteras. I direktivet framgår det att utredaren ska analysera konsekvenserna av att införa ett utökat informationsutbyte och beskriva fördelar och nackdelar för berörda verksamheter. Vidare anges att i det fall en ny reglering införs: ”För att regleringen ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva undantas från informationsplikten. Det kan vara fråga om situationer där informationsplikten skulle strida mot ömmande värden (exempelvis inom sjukvården)”. Det framgår även att: ”Förslagen ska vara i enlighet med de internationella regler och konventioner som Sverige har åtagit sig att följa (bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen) där barnets rätt till utbildning slås fast. Utredningen är ännu inte genomförd utan ska genomföras och kommer att belysa frågan om barnens rätt till skolgång samt ömmande värde så som sjukvårdspersonalens etiska riktlinjer. Utredningen kommer därefter lämnas över till Regeringskansliet. För närvarande finns det således inget lagförslag att förhålla sig till. Att föregå utredningen genom att uppmana anställda till att bryta mot en eventuell ny lagstiftning är vanskligt. I utredningsarbetet ska man bland annat ser över situationer där anmälan kan strida mot vissa värden och dessa ska framgå i utredningen.

Göteborgs Stad kommunstyrelsen

## Bilaga 3

Yttrande 2023-09-15

SD

**Yttrande angående – Yrkande från V, S, MP särskilt yttrande C angående Göteborgs stads personal deltagande i eventuellt kommande anmälningssplikt**

**Yttrandet:**

**Tystnadskultur är ett uttalat problem i Göteborg som politiker inte bör tillåta, ännu mindre uppmana till.**

Vi har noterat det skarpa förslag som lagts fram och det är oroväckande hur hastigt vissa beslut kan dras av de rödgröna partierna. Sådana snabba och ofta populistiska utspel underminerar inte bara demokratins kärna utan skapar även en osund atmosfär av misstro. Ett lagförslag genomgår flera nivåer av granskning och justeringar. Det är oförståeligt att ifrågasätta ett förslag innan dess utredning är avslutad, då detta riskerar stadens förtroende. I ett demokratiskt samhälle är det en fundamental princip att lagar och regler följs. Vi borde inte uppmuntra lagtrots, särskilt inte av stadens anställda. Anmälningssplikten bör inte missförstås som ett medel för den enskilda anställda att bestämma över invandringsfrågor. Istället är den ett viktigt verktyg i en rad av metoder för att säkerställa att Sveriges lagstiftning följs. Det finns många anmälningssplikter inom olika områden, från smittskydd till arbetsmiljö. Dessa regler finns för att skydda individer och upprätthålla rättsordningen. Det är bekymmersamt när det finns de som förespråkar att lagar inte behöver följas. Sådant oförståelse för rättsstatens grundläggande principer är skadligt för Göteborgs struktur och säkerhet. Som folkvalda och tjänstemän bör vi visa respekt för de lagar som utgör vårt samhälles grundval och inte spåda på en tystadskultur inom offentlig förvaltning. Vi stöder helhjärtat Tidö-partiernas ståndpunkt om anmälningssplikten och därför yrkar vi starkt avslag på yrkandet från V, S och MP.

Göteborgs Stad kommunstyrelsen