

Mellan förtroende och kontroll

En kvalitativ idéanalys av debatten om utvidgat tjänstemannaansvar och
spänningsfältet mellan byråkrati och demokrati

Abstract

Denna uppsats studerar den politiska debatten om förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar som ett fall av spänningen mellan demokratiskt styre och byråkratisk självständighet. Genom en kvalitativ idéanalys av riksdagsprotokoll mellan 2019 och 2025 identifieras värden, problemförståelser och situationsbeskrivningar samt handlingsföreskrifter i de politiska utsagorna. Utgångspunkten för analysen är Eva Etzioni-Halevys tre teser om det demokratisk-byråkratiska dilemmat, vilka används för att förstå hur spänningen mellan byråkrati och demokrati tar sig uttryck i debatten. I resultatet identifieras två förhållningssätt i frågan: ett tillitsfullt, som betonar byråkratins demokratiska väktarroll, och ett vaksamt, där ökad politisk kontroll över byråkratin betraktas som nödvändigt för att värna det allmännas intresse och folkstyret. De olika synsätten uttrycker skilda föreskrifter i frågan om införandet av ett utvidgat tjänstemannaansvar. Uppsatsen försöker synliggöra hur skilda uppfattningar om byråkratins demokratiska funktion kan förstås som ett uttryck för den strukturella spänningen i dynamiken mellan byråkrati och demokrati.

Nyckelord: Byråkrati, Politik, Spänning, Demokrati, Tjänstemannaansvar, Värdeutsagor, Dilemma

Antal ord: 7989

Abstract	2
1. Inledning	4
1.1. Syfte och frågeställning	4
1.2 Bakgrund	5
1.2.1 Byråkrati i allmänhet, svensk förvaltning i synnerhet	5
1.2.2 Fallet utvidgat tjänstemannaansvar	5
1.3. Tidigare forskning	6
1.3.1 Byråkrati	6
1.3.2 Demokrati och politik	7
1.3.3 Svensk byråkratiforskning	7
1.3.4 Om dynamiken mellan byråkrati och demokrati	8
2. Teoretiskt ramverk	10
2.1 Tre spänningsfält	10
2.1.1 Byråkratin som ett demokratiskt dilemma	10
2.1.2 Demokratin som ett byråkratiskt dilemma	11
2.1.3 Det byråkratiska dilemmat och politisk friktion	11
3. Material och metod	12
3.1 Material och urval	12
3.2 Idéanalys	13
3.2.1 Kvalitativ analys av idéer och ideologiskt innehåll	13
3.2.2 Operationalisering	15
4. Resultat och analys	15
4.1 Värde: Tillit och legitimitet	16
4.1.1 Legitimitet och tillit: Byråkratin som ett demokratiskt dilemma och demokratin som ett byråkratiskt dilemma	21
4.2 Värde: Möjligheter till ansvarsutkrävande	22
4.2.1 Ansvarsutkrävande: Byråkratin som ett demokratiskt dilemma, det byråkratiska dilemmat och politisk friktion	25
5. Diskussion	26
6. Slutsats	27
Källförteckning	29

1. Inledning

Det råder en komplicerad dynamik mellan politiken och byråkratin där de kan sägas existera i en form av konfliktfylld symbios. Å ena sidan besitter byråkratin genom sitt implementeringsuppdrag omfattande inflytande över hur politiken ser ut i praktiken. Å andra sidan begränsar politiken i sin tur handlingsutrymmet i beslutsfattandet genom att skärpa ramverket inom vilket byråkratin verkar (Sager & Hinterleitner, 2022, s. 102). Den mer abstrakta spänningen förkroppsligas kanske som tydligast i relation till synen på de som innehar den slutliga makten över implementeringen; tjänstemännen. Eftersom tjänstemän genom sitt arbete erhåller ett relativt omfattande inflytande över andra medborgares liv såväl som över centrala samhällsfunktioner krävs det att det finns kanaler för ansvarsutkrävande och straffrättsliga konsekvenser om dessa arbetsuppgifter missköts (Fackförbundet ST, 2024). Alltså blir debatten om ett utvidgat tjänstemannaansvar ett relevant studieobjekt för att undersöka spänningen mellan den politiska demokratin och byråkratin.

Ansatsen för denna uppsats är att låta riksdagsdebatterna om förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar behandlas som ett representativt fall av den inneboende spänningen mellan byråkrati och demokrati. Spänningen kommer i sin tur att förstås genom Eva Etzioni-Halevys teser om det byråkratisk-demokratiska dilemmat. I nästkommande kapitel presenteras uppsatsens syfte och frågeställning, följt av en kortare bakgrund till ämnet och en redogörelse för tidigare forskning. Detta för att placera undersökningen i sitt sammanhang och vägleda analysen. Därefter presenteras material, urval och metod, följt av uppsatsens resultat och analys. Slutligen presenteras slutsatserna som dragits i besvarandet av vår frågeställning, samt en diskussion om uppsatsens centrala insikter och förslag på vidare forskning.

1.1. Syfte och frågeställning

Med utgångspunkt i Eva Etzioni-Halevys teser om spänningsfälten mellan demokrati och byråkrati ämnar vi urskilja olika problemförståelser i den riksdagspolitiska debatten om ett utvidgat tjänstemannaansvar. Förhoppningsvis kan vår studie leda till en fördjupad förståelse

för den samtida politiska synen på byråkratins roll inom det demokratiska systemet, samt synliggöra den intrikata dynamiken mellan byråkratin och politiken. Frågeställningen är därmed:

Vilka värden och problemförståelser kommer till uttryck i riksdagsdebatten om ett utvidgat tjänstemannaansvar, och hur speglar dessa spänningen mellan byråkrati och demokrati?

1.2 Bakgrund

1.2.1 Byråkrati i allmänhet, svensk förvaltning i synnerhet

Den svenska relationen mellan byråkrati och politik är onekligen speciell. Inbyggt i strukturen är en tydlig åtskillnad mellan politiken och förvaltningen, något som synliggörs i regleringen av så kallat ministerstyre vilket enligt grundlagen är förbjudet. En stor del av välfärdstjänsterna tillhandahålls också på regional och kommunal nivå, vilket bidrar till ytterligare decentralisering av den offentliga verksamheten från statsmakten. Att förvaltningen inte ska påverkas av det rådande politiska styret är också en grundbult i det svenska systemet, något som delvis uppnås genom att begränsa antalet politiska tillsättningar inom byråkratiska institutioner (Bergström 2022, s. 314)

1.2.2 Fallet utvidgat tjänstemannaansvar

Mot bakgrund av detta kommer den empiriska utgångspunkten för denna uppsats vara förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar. Förslaget är del av ett utredningsuppdrag initierat av partierna i regeringen Kristersson (Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna) tillsammans med Sverigedemokraterna. I uppdraget, som presenterades i början av 2024, ingår bland annat att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel, något som formuleras i följande punkt i Justitiedepartementets pressmeddelande från 4 februari 2024:

“Ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att tjänstefelsansvaret utvidgas

till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning.”
(Regeringskansliet, 2024)

Uppdraget ska redovisas senast den 25 juli i år, 2025 (Ibid.).

1.3. Tidigare forskning

Demokrati, byråkrati och dynamiken mellan dem är ett mycket stort fält inom den statsvetenskapliga forskningen. Vi kommer att göra nedslag i forskningsexempel och teoretiska ansatser som vi tycker berör viktiga och relevanta frågor i relation till vår ansats. Detta delkapitel tar sin början i en kortare redogörelse för Max Webers byråkratibegrepp, följt av en översiktlig beskrivning av en konceptualisering av demokrati. Därefter gör vi nedslag i befintlig forskning om den moderna svenska byråkratin. Slutligen presenteras två skilda synsätt på den byråkratisk-demokratiska dynamiken.

I denna uppsats kommer vi systematiskt att använda oss av byråkratibegreppet, som här innefattar förvaltningens alla nivåer. Förutsättningarna och uppgifterna skiljer sig åt mellan olika förvaltningsnivåer och myndigheter, men vi anser att spänningen mellan politik och byråkrati - som är uppsatsens huvudsakliga studieobjekt - går att återfinna på alla förvaltningspolitiska nivåer, och väljer för tydlighetens skull därför att använda oss av samlingsbegreppet *byråkrati* för samtliga av dessa.

1.3.1 Byråkrati

Byråkratin bygger på generella regelverk och kan förstås som en nödvändighet och en konsekvens av allt mer komplexa och omfattande samhällsstrukturer (Hall 2025, s. 27-28). En översiktlig definition att utgå ifrån är den klassiska byråkratiska idealtypen formulerad av Max Weber, redogjord för av Patrik Hall. Webers byråkratimodell bygger på legal auktoritet, vilket innebär att människor frivilligt underordnar sig ett styrsystem som i sin tur legitimeras genom lagar och regler. Att regelverket upprätthålls är därför centralt för byråkratin verksamhet (Hall 2025, s. 23). Organisationsstrukturen är hierarkisk där anställda ansvarar gentemot överordnade. Tjänstepersoner tillsätts på meritokratiska grunder och arbetet bör präglas av opersonlighet, vilket innebär att byråkratin är personoberoende och att enskilda byråkrater är utbytbara. Byråkratin ska vara permanent och politiskt oberoende, och

därigenom skapa stabilitet. Här uppstår en spänning gentemot politikens förändringsvilja. Politikens vilja att effektivt driva igenom policy står i spänning gentemot byråkratins ibland rigida tendenser (Hall 2025, s. 25). Det är delvis i ljuset av denna dragkamp mellan byråkratiska och politiska ambitioner som förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar kommer diskuteras framöver.

1.3.2 Demokrati och politik

Demokrati som fenomen och ideal har en lång idéhistoria, men för denna uppsats är det mest angeläget att definiera demokratins roll i relationen mellan politiken och medborgaren. Grunden för Sveriges demokrati är att den är representativ. Detta innebär att folket lämnar ifrån sig makten över beslutsfattandet till representanter som ska företräda väljarnas viljor, och att riksdagen är den plats där dessa företräds (Sveriges riksdag 2023). En generell idealtyp för demokratin, men likväl passande för den representativa, är den som formuleras av Robert Dahl i hans fem demokratikriterier *upplyst förståelse, effektivt deltagande, lika rösträtt, kontroll över dagordningen* och *inkludering* (Dahl & Shapiro, 2015, s. 38). Politikens uppdrag inom det demokratiska systemet är alltså att i största möjliga mån vara kanalen för medborgarnas vilja i det systemskapande beslutsfattandet.

1.3.3 Svensk byråkratiforskning

I forskningsantologin *Statlig förvaltningspolitik* skriver Peter Ehn om statstjänstemannens roll inom dagens byråkratiska system som i allt större utsträckning kommit att präglas av idéer som utmanar tilltron till statstjänstemannens kompetens, saklighet och opartiskhet - ideal som hittills präglat det svenska byråkrativäsendet (Ehn 2020, s. 215). Ehn menar att vissa värden, såsom avsaknad av korruption, särskild lojalitet till lagen samt opartiskhet, i synnerhet värnas av tjänstepersoner (Ehn 2020, s. 216-217). Han menar vidare att en mer omfattande privatisering av offentlig sektor har fått konsekvenser för statstjänstemannarollen, och i bredare bemärkelse att rollen alltså i högsta grad formas av förvaltningspolitiken (Ehn 2020, s. 218).

Förvaltningspolitiken har i allt större utsträckning använt granskning som styrmedel. Detta innebär enligt Ehn ökad kontroll och utvärdering, vilket i sin tur skapar misstro mot

tjänstepersonernas kompetens och gör dem mer fokuserade på att vara granskningsbara än på att bedriva högkvalitativ kärnverksamhet (2020, s. 224-225). Följden blir en avprofessionalisering av byråkratin och undergrävandet av värden som objektivitet, saklighet och integritet. Denna utveckling av den förda förvaltningspolitiken hotar såväl tjänstemännens professionalitet som den offentliga verksamhetens kvalitet (Ehn 2020, s. 226-227).

Patrik Hall redogör i *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?* (2025) för utvecklingslinjer i svensk byråkrati (s. 34). En av dessa är att kraven på politiker att korrigera felaktigheter och brister i systemet ökar. Samtidigt kan en utveckling skönjas där politiker inte sällan delegerar ansvar vidare till byråkratin, som ett sätt att undvika politiskt ansvarsutkrävande (Hall 2024 s. 35). Den sammantagna politiska trenden kan uppfattas som en form av avpolitisering, när frågor förskjuts från den politiska till den politiskt neutrala byråkratiska sfären. Effekten blir dock att vad som betraktas som politiska frågor blir byråkratiska angelägenheter, samtidigt som ett fokusskifte sker i ansvarsfrågan (Ibid). Hall beskriver även hur staten i relationen mellan byråkrati och individ ställer sig på individens sida i sitt förespråkande av skärpta krav på tillgodoseendet av rättigheter och valfrihet. Samtidigt distanserar sig staten från den operativa verksamheten och dess tillhörande organisatoriska och resursrelaterade problem. Problemen och konflikterna har på så sätt delegerats till byråkratin, samtidigt som staten kan ställa nya krav (Hall 2024 s. 12). När de som delegerats ansvar inte förmår uppfylla kraven, tillkommer ytterligare regler och kontrollmekanismer. När inte heller dessa fungerar, följer ytterligare regelverk och uppföljning - snarare än en omprövning av själva styrsystemet (Ibid.)

1.3.4 Om dynamiken mellan byråkrati och demokrati

För denna uppsats kommer Lennart Lundquist normativa resonemang om tjänstemännens potential som demokratins väktare att vara relevant (Lundquist 1999, s. 147–148). I rollen som demokratins väktare ska tjänstemannen försvara det som Lundquist beskriver som *vårt offentliga etos*. Offentligt etos utgörs av demokrativärden och ekonomivärden, där det förra består av politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik, och det senare av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Att dessa värden upprätthålls och försvaras är enligt Lundquist av stort vikt för demokratin (Lundquist 1999, s. 151–152). I rollen som tjänsteman är individen demokratins tjänare snarare än en ‘makthavarnas dräng’, och bör

även prioritera därefter. Med detta menas att tjänstemannen i första hand ska prioritera den offentliga etiken, därefter lagen och i sista hand överordnades beslut. En ordning som föreskrivs också i domarreglernas anvisningar (Lundquist 1999, s. 156–157). Lundquist betonar däremot att väktaruppgiften inte får övergå i “ett slags polisverksamhet” (Lundquist 1999, s. 157), där tjänstemän saboterar initiativ som de ogillar på personliga grunder. Det får heller inte råda några tvivel om att de politiska valen är den fundamentala legitimeringen av den representativa demokratin, och vidare att politikernas position inte kan ifrågasättas utifrån tjänstemännens demokratiska specialuppgift (Lundquist 1999, s. 158). Grunden i tjänstemännens legitimitet, menar Lundquist, vilar på deras kunskaper om förvaltningens arbete inom gränserna som ställts upp av det offentliga etoset. Därigenom ska tjänstemännen fungera som ett slags ‘demokratins katalysator’ (Ibid.).

Gaetano Moscas deskriptiva utsaga om byråkratin skiljer sig från Lundquists normativa dito avseende synen på institutionens relation till medborgaren och den politiska eliten. Vårt nedslag i Moscas tankar görs dock med vetskap om att han beskriver byråkratin i en stat mycket olik den svenska, sett till både tidsperioden och graden av demokratisering. Med det sagt går dock i Moscas resonemang att återfinna ett intressant resonemang om byråkrats roll i demokratin, som kan göra samtida synsätt mer begripliga.

Mosca utgår från en grundläggande uppdelning av samhället i två klasser: en styrande minoritet och en styrd majoritet. Den styrande klassen rättfärdigar sin makt med olika legitimerande utsagor, såsom att de företräder folket och att folkets makt är suverän - utsagor som godtas av de styrda. I en byråkratiskt organiserad stat är det inte enskilda ledare utan den styrande klassen som kollektivt utövar inflytande (Mosca, 1939, s. 85). Byråkratin framstår som det enda organisationssättet som möjliggör styrning av stora populationer och komplexa samhällen (Mosca, 1939, s. 84), något som görs genom en uppdelning av statens funktioner i separata styrningsdomäner. Byråkratin är här blott ett verktyg i upprätthållandet och operationaliseringen av den härskande klassens intressen (Etzioni-Halevy 2013, s. 14–15).

Mosca menar att utvecklingen av den representativa demokratin har delat den styrande klassen i två grenar; valda politiker och utnämnda byråkrater. Denna uppdelning av makten begränsar de styrandes godtycke och ökar de styrda medborgarnas frihet (Etzioni-Halevy 2013, s. 17). Å andra sidan menar Mosca också att den ömsesidiga kontrollen mellan politik

och byråkrati är bristfällig och i praktiken aldrig helt uppnår sitt syfte (Mosca 1939, s. 147). Slutligen framhålls byråkratin som en nödvändig mekanism för rättvis resursfördelning. Utan den riskerar politiker att låta partiets intressen och viljan att bli omvald att styra beslut som rör enskilda individer (Etzioni-Halevy 2013, s. 16).

2. Teoretiskt ramverk

Det råder bevisligen ingen brist på forskning om varken byråkrati eller demokrati, eller ens om relationen mellan dem. För denna uppsats är vi däremot främst intresserade av dynamiken, och framförallt spänningen, mellan dem snarare än de enskilda entiteternas funktionssätt. Den teoretiska utgångspunkten för denna uppsats blir därmed Etzioni-Halevys redogörelse för spänningsfältet mellan byråkrati och demokrati, vilken har formulerats i tre teser: *byråkratin som ett demokratiskt dilemma*, *demokratin som ett byråkratiskt dilemma* och *det byråkratiska dilemmat och politisk friktion*.

Etzioni-Halevy använder sig av en förhållandevis avskalad definition av demokrati. Demokrati (eller en demokratisk politisk struktur) definieras som det institutionella arrangemanget varigenom två eller flera partier deltar i kampen om makten. Kampen baseras på politiken som förespråkas av partierna och/eller den bild de ger av sig själva, och avgörs i fria val där hela den vuxna befolkningen får rösta. Denna definition förutsätter vissa medborgerliga fri- och rättigheter som ingår i begreppet fria val. Den förutsätter också att fria val, genom att möjliggöra för medborgarna att med jämna mellanrum kunna byta ut den styrande eliten, utgör en viktig påverkanskanal för allmänhetens inflytande på dessa elits beslutsfattande. Definitionen är deskriptiv snarare än normativ (Etzioni-Halevy 2013, s. 85–86). Vidare använder Etzioni-Halevy en mycket bred byråkratidefinition, där byråkrati förstås som den hierarkiska organiseringen av tjänstepersoner som anställs i syfte att utföra särskilda offentliga mål (Ibid.).

2.1 Tre spänningsfält

2.1.1 Byråkratin som ett demokratiskt dilemma

Den första tesen belyser hur byråkratins växande makt utgör ett hot mot demokratin avseende dess möjlighet att tjäna som ett verktyg för att förbättra och effektivisera statens dominans och i vissa fall statens förtryck. Samtidigt kan den moderna demokratin inte existera utan en relativt stark och självständig byråkrati. Etzioni-Halevy beskriver hur byråkratin, i takt med statens, i antal och i omfattning, ökande uppdrag har fått större befogenheter att samla in, lagra och hämta allt större mängder information (Etzioni-Halevy 2013, s. 90). På grund av denna utveckling har byråkratin i allt högre grad fått möjlighet att inkräkta på den enskildes autonomi, frihet och integritet - värden som är själva kärnan i demokratin. Samtidigt är det enbart organisationer med personer som tillsätts, och inte väljs, som kan fördela resurser på ett opartiskt sätt. Eftersom de inte behöver mobilisera väljarstöd för sig själva eller sina partier är de fria från politiska påtryckningar, vilket stärker fördelningens objektivitet, något som också utgör en demokratisk nödvändighet (Etzioni-Halevy 2013, s. 90–92).

2.1.2 Demokratin som ett byråkratiskt dilemma

Enligt demokratins funktionssätt befinner sig byråkratin i en **dubbelbindning**: den förväntas stå under kontroll av valda politiker men ändå vara undantagen från sådan kontroll; den förväntas vara underställd ministeransvar men ändå ta ansvar för sina egna handlingar; den förväntas genomföra den politik som utformas av dess valda politiska överhuvuden men ändå delta i utformningen av politiken i sin egen rätt; den förväntas delta i utformningen av politiken men ändå vara politiskt neutral, kort sagt förväntas byråkratin vara politiserad och icke-politiserad på en och samma gång (Etzioni-Halevy 2013, s. 92).

2.1.3 Det byråkratiska dilemmat och politisk friktion

Slutligen beskriver Etzioni-Halevy hur spänningen mellan byråkrati och demokrati är en konflikt som rör demokratins själva funktionssätt. Politik innebär i praktiken maktstrider, men de är vanligtvis omgärdade av regler, särskilt för strider mellan politiker eller politiska eliter (Etzioni-Halevy 2013, s. 97–98). Att de politiska eliterna följer sådana regler i sina maktstrider kan betraktas som demokratins själva kärna. Däremot saknas liknande regler i

maktkampen mellan byråkrati och politik, vilket riskerar göra konflikten mer störande än andra maktstrider. Enligt demokratins regler avgörs dessutom utfallet av maktstrider i slutändan av valprocessen, medan de maktstrider som rör byråkratin uppenbarligen inte gör det. Även av detta skäl är sådana strider särskilt problematiska för de redan bräckliga arrangemangen som utgör demokratin (Ibid.).

3. Material och metod

3.1 Material och urval

Det empiriska materialet för analysen utgörs av protokoll från riksdagsdebatter och interpellationer där förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar inte nödvändigtvis är debattfrågan men där tjänstemannaansvar diskuteras. Citaten som används är de vi betraktar som mest representativa för diskussionen i sin helhet. Utredningsuppdraget presenterades, som nämnt, i 2024 (Regeringskansliet 2024) men som empiriskt underlag för vår undersökning används debattprotokoll från så tidigt som 2019, då förslaget började diskuteras.

I resultat- och analysdelen kommer citat från olika år att användas, och även ställas mot varandra. Detta görs med vetskap om att exempelvis utredningar, remisser och utlåtanden från intressegrupper kan ha ägt rum mellan debatterna och givit de enskilda anförandena olika utgångspunkter och kunskapsbakgrund. Studiens fokus är dock inte fallet i sig, utan snarare vad det kan sägas representera. Det är alltså inte debatterna som sådana som är av det större intresset - utan de underliggande värderingarna och synsätten som kan urskiljas i den långvariga diskussionen kring förslaget. Analysen kommer därför att lyfta exempelcitatsom avhandlar just dessa.

Möjligtvis kan vårt materialurval betraktas som något ensidigt, eftersom det enbart synliggör det politiska perspektivet på relationen mellan demokrati och byråkrati. Som redogjort för i inledningen ska byråkratin i teorin dock enbart fungera som ett neutralt implementeringsverktyg (Hall 2025 s. 23), och det är just på den politiska arenan som förslag av denna sort debatteras och formuleras. Vi anser därför att materialurvalet är att betrakta som en förhållandevis korrekt återgivning av den rådande byråkratisk-politiska dynamiken.

Vidare kan materialet och metoden sägas motivera varandra. En central aspekt av metoden, som redogörs för i nästkommande avsnitt, är att idéer förekommer i större institutionella system, och inte som enskilda företeelser. Idéer definieras i sin tur som handlingsmotiverande- eller orienterande tankar, vilka är relaterade till eller integrerade i samhällets institutioner (Bergström & Svärd 2018, s. 144). Genom idéer är syftet att tillskriva människors handlingar mening och riktning inom de institutionella strukturerna (Bergström & Svärd 2018, s. 144-145). Riksdagsdebatternas syfte är i någon mån att påverka såväl institutionernas som medborgarnas sätt att fungera och agera utifrån de idémässiga och ideologiska övertygelser som den debatterande politikern företräder, vilket gör att de lämpar sig väl som analysföremål för metoden.

3.2 Idéanalys

3.2.1 Kvalitativ analys av idéer och ideologiskt innehåll

För att besvara uppsatsens frågeställning kommer Mats Lindbergs modell för kvalitativ analys av idéer och innehåll (Bergström & Svärd, 2018, s. 145-147) att användas för att analysera det empiriska materialet. Metoden är ett slags beskrivande idéanalys, med syfte att undersöka vilka idéer som uttrycks i text, hur dessa förhåller sig till varandra, samt vilka underliggande eller explicita budskap som framförs i formuleringen av idéerna (Bergström & Svärd, 2018, s. 141).

Enligt Lindbergs modell kan idémässigt och ideologiskt innehåll analyseras genom en läsning som tar fasta på olika typer av utsagor; värdeutsagor, beskrivande utsagor och föreskrivande utsagor (Bergström & Svärd, 2018, s. 145). Dessa dimensioner kan ge oss en bild av världen, skäl att agera på förhållanden som observeras samt möjliga handlingsalternativ för att förverkliga det som eftersträvas (Ibid). Vidare kan uttryckta idéer sägas tillhöra en antingen *grundläggande* eller *operativ* nivå. Den förstnämnda omfattar samhällsåskådningar och djupgående värderingar, medan den senare ligger närmare vardagslivets praktiska problem (Bergström & Svärd 2018, s. 146). Sett till det empiriska materialet kommer analysen här att behandla främst den operativa nivån, men grundläggande värden, beskrivningar och föreskrifter kommer även att försöka urskiljas. Följande schema kan användas för överblick av metoden (Bergström & Svärd 2018, s. 147):

	Värden	Beskrivningar	Föreskrifter
Grundläggande nivå	Vilka moraliska, sociala, kulturella eller politiska värden (V) uttrycks?	a) Vilka filosofiska antaganden (B) om människans natur, historia eller samhälle bygger utsagorna på? b) Vilka övergripande beskrivande generaliseringar om staten, marknaden eller andra institutionella komplex (B) tas för sanna och giltiga?	Vilka generella principer för social och politiskt agerande (F) tas för giltiga och tillämpliga?
Operativ nivå	Vilka konkreta, situationsspecifika eller problemspecifika mål (M) uttrycks i texten?	Vilka konkreta beskrivande eller värderande redogörelser görs av den föreställda situationen eller de objekt som tillhör situationen? Hur beskrivs sakfrågorna, problemen eller möjligheterna som förknippas med situationen (B <i>sit</i>)? Hur beskrivs de mål-medel-mekanismer- eller metoder som hör till situationen (B <i>mm</i>)?	Vilka konkreta situationer, problem- eller ändamålsspecifika handlingsföreskrifter (F) förekommer?

Figur 1: Analysschema för kvalitativ analys med två nivåer och sex typer av idéer (Bergström & Svärd, 2018, s. 147)

3.2.2 Operationalisering

Teorin erbjuder inga konkreta redogörelser för hur dilemman ska identifieras i materialet, därav är en operationalisering av de tre teserna på sin plats. I analysen av empirin kommer utsagorna följaktligen att kopplas till en eller flera av teserna utifrån efterföljande indikatorer för dem.

Den första tesen rör byråkratin som ett demokratiskt dilemma, då den å ena sidan är nödvändig för rättvis resursfördelning, å andra sidan erhåller allt mer makt över den enskilda utan lika tydliga kanaler för ansvarsutkrävande. Därmed kan den indikeras i materialet genom utsagor om att byråkratins makt måste begränsas, men likväl i uttalanden som betonar förvaltningens centrala roll eller nödvändighet för demokratins funktion.

Den andra tesen gäller istället demokratin som ett byråkratiskt dilemma, mer specifikt dubbelbindningen som byråkratin försätts i då den både förväntas vara ansvarig för det egna handlandet, och samtidigt underordna sig den politiska viljan. Denna kan därför indikeras genom utsagor som motsätter sig politisering av förvaltningen, exempelvis genom tjänstemannaaktivism, men likväl uttalanden som betonar värdet av myndigheters självständighet och expertkunskap.

Den tredje tesen avser i något bredare mening den underliggande spänningen mellan byråkratin och politikens funktionssätt i sin helhet. I analysen kommer detta identifieras genom mer generella, underliggande idéer som ger uttryck för spänningen.

4. Resultat och analys

Under denna rubrik kommer vi att redogöra för analysen av det empiriska materialet. Med den idéanalytiska metoden har vi kunnat identifiera två huvudvärden, *vikten av tillit och legitimitet* samt *ansvarsutkrävande*. Vidare tycker vi oss också kunna identifiera två olika grundinställningar till byråkratins roll och funktion inom det politisk-demokratiska systemet, ett *tillitsfullt* respektive ett *vaksamt* perspektiv.

Det tillitsfulla respektive vaksamma perspektivet går i sin tur att koppla till de två olika perspektiven på ämnet som redogjordes för i 1.3.4, med andra ord Lennart Lundquists och

Gaetano Moscas skilda förståelser för byråkratin. Lundquist, som får företräda det tillitsfulla perspektivet, betonar den demokratiska potential som finns hos tjänstepersoner som demokratiska väktare och företrädare av allmänna intressen i relation till makten (Lundquist, 1999, s. 147–148); (Lundquist 1999, s. 156–157). Mosca får istället representera det vaksamma synsättet. I hans beskrivning är byråkratin ett vidare styrningsmedel för den maktstående minoriteten, och utgör enbart en småskalig och otillräcklig kontrollfunktion gentemot den representativa demokratin. Vaksamheten kan också härledas ur den tanke att inte heller den representativa demokratin, vars legitimitet kommer från de allmänna valen, å sin sida besitter förmågan att kontrollera byråkratins maktanspråk (Mosca 1939, s. 147). Dessa är inte ömsesidigt uteslutande förhållningssätt, delvis för att de verkar på olika abstraktionsnivåer, men utgör trots allt en intressant och tydliggörande indelning för de synsätt vi anser oss kunna utläsa i det empiriska materialet.

De generella slutsatserna som dragits utifrån materialet, alltså de två perspektiven på förvaltningen samt huvudvärdena, kommer att fungera vägledande för mer utförliga analysen. Hur värdena beskrivs samt vilken föreskrift de mynnar ut i, stöd för eller ett förkastande av utvidgat tjänstemannaansvar, kommer att synliggöras genom de utvalda citaten. Varje huvudvärde kommer också att kopplas till en eller flera av de tre teser som redogjordes för i textens teoridel. Det tåls att påpekas att huvudvärdena inte är dikotomiskt ställda till varandra, utan att de snarare överlappar. De fångar dock, på något olika sätt, centrala aspekter av den komplexa bilden av byråkratin som denna uppsats genom hänvisning till tidigare forskning samt de teoretiska definitionerna delvis ämnar synliggöra.

Förkortningarna som återfinns i metodtabellen (Figur 1) kommer användas i citaten och analysen för att klargöra vilken sorts utsaga vi tycker oss kunna urskilja.

4.1 Värde: Tillit och legitimitet

Ett huvudvärde som betonas oavsett partipolitisk tillhörighet är tillit och legitimitet hos förvaltningen. Det finns dock stora skillnader i hur värdet förstås, vilka problem- eller situationsspecifika beskrivningar som görs samt vilka föreskrifter de mynnar ut i. I följande kapitelavsnitt kommer dessa skillnader att redogöras för.

Det vaksamma perspektivet

Det vaksamma perspektivet på legitimitet och tillit sammanfattas väl av följande citat:

Per Söderlund (SD), anförande 11: "Regeringen styr riket, och riksdagen stiftar lag. Den offentliga förvaltningen, i sin tur, har till uppgift att följa och tillämpa de av riksdagen stiftade lagarna. Varje offentliganställd har, liksom alla andra medborgare, en grundlagsskyddad rätt att ha vilken åsikt han eller hon vill i politiska, religiösa eller andra ideologiska avseenden. I egenskap av företrädare för en myndighet är den anställde däremot skyldig att handla sakligt och opartiskt. (B) Att detta efterlevs är mycket viktigt då varje enskild avvikelse är bekymmersam och upprepade avvikelser är direkt skadliga för förtroendet för våra myndigheter. En statsanställd får därför aldrig i sitt arbete agera på ett sådant sätt att förtroendet för vederbörande eller för myndighetens saklighet och opartiskhet kan rubbas. (B sit) [...] Självklart sköter den absoluta merparten av alla ämbetsmän sina sysslor med den integritet och professionalitet som deras yrke kräver, men det finns också de som drivs av en egen agenda eller annan lojalitet än den till myndigheten. Exempel på detta kan man läsa om i en rapport från Örebro universitet, som ger vid handen att 11 procent av alla kommunala tjänstemän är aktivister. (B sit) Fru talman! Det är ytterst problematiskt när förmodat opolitiska tjänstemän deltar i politiska upprop på arbetsplatsen, när höga myndighetschefer uttrycker sig politiskt i sociala medier eller, för den delen, när uniformerade yrkens personal inte bara tillåts utan även uppmuntras att delta i opinionsbildande manifestationer på arbetstid. (B sit)"

(Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 10 mars 2021), 2021)

Den grundläggande bilden av hur rollfördelningen mellan stat och byråkrati bör se ut som görs i citatet (B) är snarlik den weberianska idealtypen av byråkratins roll och funktion i samhället. En tydlig ansvarsfördelning och myndighetsanställda som agerar sakligt och opolitiskt framstår som önskvärt, och man betonar byråkratin och tjänstepersonernas funktion som enbart verkställare av det politiska beslutsfattandet (Hall 2025, s. 25).

De situationsspecifika problemen som beskrivs (B sit) framhåller att aktivism bland tjänstemän urholkar tilliten till svenska myndigheter eftersom man gör avsteg från idealet som föreskriver opartiskhet. Denna problembeskrivning kan knytas an till Webers legala auktoritetsbegrepp (Hall 2025, s. 23). Den legala auktoriteten bygger på upprätthållande av regelverken och lämnar lite utrymme till egna avvägningar hos tjänstepersoner, och tycks alltså stämma överens med den bild som beskrivs i citatet. Denna situationsbeskrivning och

problemförståelse landar i att handlingsföreskriften som anses kunna upprätthålla idealen om opartiskhet, legitimitet och integritet är att utvidga tjänstemannaansvaret. Även efterföljande citat uttrycker en liknande uppfattning:

Ulrik Nilsson (M), anförande 1: “[...] Man har att representera det allmänna, och det allmänna kommer till uttryck i resultat i allmänna val. Detta är en viktig avvägning just för förtroendet (B)”

(Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 9 april 2025), 2025)

Citatet är mindre utförligt, men ger en likartad beskrivning (B) angående vad byråkratins roll omfattar, alltså att den primärt bör företräda den politiska viljan, då det är därigenom den allmänna viljan kommer till uttryck. Även här syns alltså en skepsis till självständigt handlande inom myndigheter, då man menar att detta underminerar politikens rätt till den beslutsfattande makten. Detta är också uttryck i stöd för ett utvidgat tjänstemannaansvar, och landar alltså i samma handlingsföreskrift (F).

Dessa citat kan sägas ge uttryck för det som vi benämnt som det vaksamma perspektivet. Citatet gör tydligt att man från politiskt håll i dessa fall ser en potentiell risk i byråkratins förmåga att handla självständigt och därmed inskränka den politiska maktutövningen. Viljan att begränsa byråkratins handlingsutrymme genom att utöka straffansvaret för de som agerar utanför den politiska linjen ger uttryck för de försök till kontroll över det byråkratiska maktutövandet som Mosca beskriver (Mosca 1939, s. 147).

Det tillitsfulla perspektivet

Det tillitsfulla synsättet på värdet legitimitet och tillit uttrycks istället genom följande citat:

Ida Karkiainen (S), anförande 2: ”Självständiga myndigheter handlar också om att vi värnar tjänstemännens integritet och har tjänstepersoner som vågar säga ifrån när något är fel. Jag vill därför, herr talman, säga några ord om det som en del partier kallar myndighetsaktivism [...] Den senaste tiden har det förts en diskussion där man har försökt att peka ut många tjänstepersoner för att de otillbörligt skulle engagera sig i klimatrörelsen eller jämställdhetsrörelsen. Detta urholkar på sikt förtroendet för den statliga och offentliga världen och för vår förvaltning [...] Herr talman! Vi socialdemokrater vill stå upp för den svenska förvaltningsmodellen, som tjänat Sverige väl. (B)/(F) I denna modell vågar myndighetschefer ta upp problem och bidra

med sin kunskap såväl till regeringen som i samhällsdebatten. (B sit)” (*Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 9 april 2025)*, 2025)

I exemplet ovan utgår man från en annan situationsbeskrivning och problemförståelse än det vaksamma perspektivet, och man landar således i en annan typ av föreskrift (F). Resonemanget liknar Lundquists förståelse för tjänstepersonernas roll som demokratins katalysatorer (Lundquist 1999, s. 158). Tjänstemännens legitimitet förstås som vilande på deras kunskap om förvaltningens arbete inom de gränser som ställts upp av det offentliga etoset. Vikt läggs i det ovanstående citatet, så även i Lundquists resonemang, vid en sorts offentligt etos som i exemplet kommer till uttryck i formuleringarna om myndighetschefer som vågar uttala sig kritiskt om makten samt om kompetenta medarbetare (B sit). Denna skiljelinje kan sägas ge uttryck för hur olika förhållningssätt till byråkratin också landar i olika handlingsföreskrifter i frågan om hur den bäst ska styras. Detta behandlas djupare under nästa underrubrik, där diskrepansen mellan de olika synsätten härleds till Etzioni-Halevys andra tes om spänningsfältet mellan byråkrati och demokrati.

Vidare exemplifieras i följande citat potentiella konsekvenser av ett mer omfattande tjänstemannaansvar:

Jessica Wetterling (V), anförande 51: “[...]Utredningen kom också fram till att ett utvidgat tjänstemannaansvar troligtvis skulle leda till en efterfrågan hos de anställda på tydligare styrning av verksamheterna, vilket i sin tur kan leda till ökad detaljering som nog ger ännu mer problem med handläggningstider och annat. Man anförde också i utredningen att ett alltför strängt och onyanserat straffansvar riskerar att skapa en osäkerhetskultur bland tjänstemännen som kan leda till att de blir rädda att fatta beslut. Fackförbundet ST vittnar om att en sådan kultur redan finns. (B sit) [...] Det gör man trots att man inte tar ansvar för de andra saker som enligt fackförbund och andra som jobbar inom staten skulle kunna leda till en bättre hantering av det offentliga. Exempelvis ST betonar att det som i stället behövs är mer resurser och ökad personaltäthet för att man ska kunna höja kvaliteten i den offentliga verksamheten. (B sit)/(F)”

(*Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 26 april 2023)*, 2023)

Citatet från Jessica Wetterling landar i föreskriften (F) att det inte behövs ett utvidgat tjänstemannaansvar eftersom ett fungerande regelverk redan finns. Vidare varnar Wetterling

för de potentiella riskerna med ett nytt, mer omfattande regelverk. I situationsbeskrivningen (B sit) uttrycks snarare en rädsla att kvaliteten på den offentliga verksamheten kommer att utmanas. Enligt denna bild undermineras integriteten hos tjänstepersonerna vid ökat straffrättsligt ansvar, då rädslan att göra fel skapar ett sökande efter mer omfattande styrning, vilket enligt denna problemförståelse riskerar att mynna ut i försämrad kvalitet av de byråkratiskt tillhandahållna tjänsterna (B sit). Ett likartat resonemang går att återfinna hos Ehn, som också pekar på riskerna med en mer omfattande kontroll av tjänstepersonerna och hur detta i sin tur kan kringskära för byråkratin legitimerande värden såsom professionalitet, opartiskhet och kompetens (2020, s. 224-225). Slutsatsen blir därmed att föreskriften som passar situationen är att inte utvidga tjänstemannaansvaret, delvis med hänvisning till att detta kan tänkas undergräva den kunskap om verksamheten som tjänstemännen besitter. Ytterligare ett exempel på den tillitsfulla logiken går att återfinna i följande citat:

Per-Arne Håkansson (S), anförande 14: “Fru talman! Jag ska också ta upp ett resonemang om värdegrundsfrågor och utbildning och kompetensutveckling för anställda. I en motion föreslås en utredning för att säkerställa att personer som anställs i offentlig verksamhet respekterar demokratiska värderingar om allas rätt och lika värde och jämställdhet (F) [...]. Det finns anledning att betona att såväl en värdegrundsdelegation som en tillitsdelegation har tillsatts för att arbeta på djupet med dessa frågor (B mm).”

(Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 10 mars 2021), 2021)

Håkansson framhåller här de åtgärder som den socialdemokratiska regeringen har tilltagit för att öka tilliten till byråkratin (B mm). Fokuset för dessa skiljer sig avsevärt åt från de föreskrifter som kan urskiljas hos partierna som åskådliggör det vaksamma perspektivet. Där det senare föreslår ökad kontroll och straffrättsligt ansvar för att stärka tilliten (F) till förvaltningen, föreskriver det förstnämnda ett fördjupat värdegrundsarbete och ökade resurser till förvaltningen för att uppnå detsamma (F).

4.1.1 Legitimitet och tillit: Byråkratin som ett demokratiskt dilemma och demokratin som ett byråkratiskt dilemma

Diskussionen kring tilliten till och legitimiteten hos byråkratin i ljuset av ett utvidgat tjänstemannaansvar kan knytas an Etzioni-Halevys första och andra tes. Hur denna koppling kan göras kommer nu att redogöras för.

Den första tesen belyser hur byråkratins växande makt utgör ett hot mot demokratin avseende dess möjlighet att tjäna som ett verktyg för att förbättra och effektivisera statens dominans, samtidigt som politiken måste lämna ifrån sig en betydande del av implementeringen för att denna ska vara neutral och därmed demokratisk (Etzioni-Halevy 2013, s. 92).

Det är i just överlämnandet som det vaksamma och det tillitsfulla perspektivet uppenbarar sig som tydligast. Som framgår av analysen ovan, landar politiker med den vaksamma inställningen i en beskrivning (B) som uttrycker oro över det relativa handlingsutrymmet som tjänstemännen besitter. Här förordas en föreskrift, införandet utvidgat tjänstemannaansvar, som åsyftar att bibehålla den politiska kontrollen över implementeringsprocessen. Detta görs utifrån förståelsen att man vill garantera att folkviljan, som man anser sig företräda och vara kanalen för, också är den som implementeras.

Det tillitsfulla synsättet beskriver istället legitimiteten som stark, och betonar istället värdet av en självständig förvaltning. Även detta kan förstås i ljuset av Etzioni-Halevys första tes, då det är ett uttryck för att man från politiskt håll erkänner värdet av en självständig förvaltning. Genom att öka det straffrättsliga ansvaret tros förvaltningen söka efter mer styrning och bli mindre självständig, något som riskerar underminera den svenska förvaltningsmodellens tradition av självständiga myndigheter (Bergström, 2022, s. 314). Man landar alltså i föreskriften att tjänstemannaansvaret inte bör utvidgas.

Etzioni-Halevys andra tes (se kapitel 2.1.2) förklarar att byråkratin enligt demokratins funktionssätt befinner sig i en dubbelbindning, där den förväntas vara både politiserad och icke-politiserad. Denna tes anser vi illustreras av skillnaden i situationsbeskrivning respektive handlingsföreskrifter hos det tillitsfulla respektive vaksamma perspektivet. I anförandena lyfts vikten av tillit och förvaltningens särskilda roll i det demokratiska systemet fram som ett grundläggande värde. Men där den vaksamma hållningen beskriver självständiga tjänstemän

som ett hot mot förtroendet för myndigheterna och i förlängningen det demokratiska systemet, framhåller det tillitsfulla perspektivet att självständiga tjänstemän är en förutsättning för detsamma. Förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar som sådant, och motsättningarna som synliggjorts i citaten ovan, anser vi exemplifierar Etzioni-Halevys beskrivning av hur förvaltningen i sin funktion ska vara underställd politiskt ansvar men ändå ta ansvar för sina egna handlingar, samtidigt som den å ena sidan förväntas neutralt implementera politiken och å andra sidan delta i utformningen av politiken i egenskap av sin expertroll.

4.2 Värde: Möjligheter till ansvarsutkrävande

Det andra huvudvärdet som kommer att behandlas är det vi har identifierat som *möjligheter till ansvarsutkrävande*, ett värde som under de studerade debatterna har diskuterats i ljuset av relationen mellan byråkrati och politik samt mellan byråkrati och medborgare. Samtliga studerade anföranden har betonat vikten av möjligheter till ansvarsutkrävande av byråkratin. Situationsbeskrivningarna och handlingsföreskrifterna skiljer sig emellertid åt mellan partierna, vilket kommer att konkretiseras under följande rubriker.

Det vaksamma perspektivet

Ulrik Nilsson (M), anförande 49: “[...]Man har lite grann en känsla av att stå med mössan i hand inför statsmakten för att få svar på de önskemål och frågor man har (B *sit*). Men, fru talman, jag tror att vi också kan konstatera att vi knappast kan klara oss utan den offentliga förvaltningen. Det skulle inte vara ett samhälle som bygger på rättssäkerhet om vi inte hade någon som utförde de saker vi fattar beslut om här i kammare (B *sit*) [...] Det kan handla om vilket ansvar tjänstemän ska ha för att stå för utfästelser och för att göra riktiga bedömningar. Man kan ibland känna sig lite utsatt inför en tjänsteman, som också har ett informationsövertag. Det kan handla om att myndigheterna, som jag sa tidigare, ska utföra sina uppgifter oväldigt och inte som en del i ett personligt intresse, för att driva en fråga vidare eller vara aktivistisk.” (Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 26 april 2023), 2023)

I detta anförande lyfts informationsövertaget som byråkratin har gentemot medborgaren, en situationsbeskrivning (B *sit*) som antyder att medborgaren inte sällan är utlämnad till byråkratin för beslut som rör hennes vardag och liv. Ett liknande resonemang kan spåras i

Moscas beskrivning av byråkratins funktion som operationaliserande av den styrande klassens intressen och som institution inför vilken den styrda klassen är utlämnad (Mosca 1939, s. 84).

Handlingsföreskriften är här inte utskriven, men eftersom debatten rör förslaget om utvidgat tjänstemannaansvar är det inte orimligt att föreställa sig att det också är den operativa handlingsföreskriften. Vidare kan idén om att från politiskt håll kontrollera ett annat institutionellt komplex, här byråkratin, i syfte att stärka demokratiska värden, beskrivas som den grundläggande handlingsföreskriften i fråga.

Det tillitsfulla perspektivet

Här låter vi det tillitsfulla perspektivet företräddas av Malin Björk (C) och Morgan Johansson (S). Dessa påtalar politikens ansvar inför förvaltningen, samt redogör för medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande och omprövning av beslut. Björk beskriver tjänstemän som demokratins väktare, något som kan liknas vid det av Lundquist företrädde förvaltningsidealet (1999, s. 156):

Malin Björk (C), anförande 13: “Ett kännetecken för våra förvaltningsmyndigheter är att de är fristående och att de är självständiga i sitt beslutsfattande (B *sit*). Samtidigt har tjänstemän att iaktta saklighet och opartiskhet, det vill säga att vara professionella. Det är viktigt för allas vår rättssäkerhet. Tjänstemannen är en demokratins väktare, som det sades i går. Det är alltifrån poliser i yttre tjänst, socialsekreterare i våra kommuner och lektorer som undervisar på universitet till tjänstemän inom Regeringskansliet. De är många som tjänar våra medborgare i en offentlig anställning. Och det är vi i denna kammare, liksom i kommunala och regionala församlingar, som faktiskt ger förutsättningarna för deras jobb. Det är också vi som ska utkrävas ansvar om de förutsättningar som ges inte är de rätta (B *sit*)” (*Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 7 mars 2024)*, 2024)

Beskrivningen av byråkratins demokratiska potential kan kontrasteras mot det vaksamma perspektivets syn på byråkratin som en institution med makt. Denna motsättning kan tolkas som ett uttryck för Etzioni-Halevys andra tes. Ytterligare en intressant aspekt att belysa är hur Björk beskriver politikens ansvar för byråkratins förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag - en självkritisk resonemangslinje som återkommer även hos Ulrik Nilsson (M, anförande 10):

“I detta kommer allting in, från frågan om vilket ansvar vi utkräver till att vi ibland måste vara lite självkritiska. Det finns många exempel där folk fört fram att de inte har fått en korrekt behandling, men ibland är det kanske så att vi på politisk nivå inte har varit tydliga nog med vad det är som ska genomföras. Vi har inte varit tydliga nog med prioriteringarna utan skjutit över en svår fråga på ämbetsmannen, eller tjänstepersonen, eller myndigheten (B *sit*) - ja, ni kan fortsätta själva.”

(Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 7 mars 2024), 2024)

Dessa utsagor kan jämföras med Patrik Halls beskrivning av statens, eller politikens, tillbakadragande från operativt ansvar över samhällsservicen samtidigt som nya och hårdare krav ställs på förvaltningen (Hall 2025, s. 12). Denna förändrade relation mellan staten och byråkratin, där de står i motsättning till varandra men samtidigt befinner sig i symbios med varandra - blir intressant att studera i ljuset av den politiska självkritik som har redogjorts för ovan. Att politiska företrädare påtalar sitt eget ansvar att förse byråkratin med goda förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag kan tolkas som ett avsteg från - eller en kommentar på - den trend som Patrik Hall beskriver.

På ett liknande sätt formulerar sig även Morgan Johansson (S, anförande 39) i följande citat:

“Jag delar inte Per Söderlunds bild att tjänstemän i den svenska förvaltningen regelmässigt styrs av en egen agenda och låter ovidkommande hänsyn styra beslutsfattandet. Jag känner tvärtom en stor tillit till att den offentliga förvaltningen på det hela taget sköts på ett ansvarsfullt sätt [...] Om man som politiker är missnöjd med den lagstiftning som ligger till grund för de beslut som våra myndigheter fattar får man arbeta för att ändra lagen (F). Och en enskild som anser att ett beslut som fattats av en tjänsteman är felaktigt kan i regel överklaga beslutet om det går honom eller henne emot, vilket är en garanti för den enskildes rättssäkerhet (B *sit*). En enskild som anser att en myndighet inte följt bestämmelserna om opartiskhet och saklighet kan också klaga hos Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern.”

(Tjänstemannaansvar (Interpellationsdebatt 12 april 2019), 2019)

Utöver föreskriften om hur politiken bör förhålla sig till förvaltningen vid missnöje med dess arbete, behandlas frågan om medborgarens makt gentemot byråkratin. I citatet beskriver Johansson medborgarens möjlighet till ansvarsutkrävande av byråkratin som goda. Detta kan

betraktas som textens sakfråga, och synen på medborgarens och politikens makt gentemot byråkratin skiljer sig avsevärt från det vaksamma perspektivets motsvarighet.

4.2.1 Ansvarsutkrävande: Byråkratin som ett demokratiskt dilemma, det byråkratiska dilemmat och politisk friktion

Konflikten som redogjorts för under föregående rubrik anser vi ger uttryck för Etzioni-Halevys första och tredje tes. Den första tesen, byråkratin som ett demokratiskt dilemma, beskriver hur byråkratins växande makt utgör ett hot mot demokratin. En liknande observation görs av Ulrik Nilsson som beskriver hur byråkratins informationsövertag skapar en ojämn maktdynamik mellan byråkrati och medborgare, samtidigt som rättssäkerheten i samhället är beroende av byråkratins operationella omsättning av politiken.

Den tredje tesen tar ett bredare grepp om frågan och behandlar det byråkratisk-demokratiska systemet i sin helhet. Här framhålls att förvaltningspolitiken, eller närmare bestämt de 'maktkamper' där byråkratin ingår, är en politiskt särställd fråga som, till skillnad från andra sakpolitiska frågor, handlar om statens och demokratins funktionssätt. Byråkratin och demokratin befinner sig, om inte i en maktkamp, så i ett ständigt omförhandlande av såväl rollerna som av parternas makt över både varandra och medborgarna.

Den politiska självkritiken (se 4.2) anser vi kan förstås som ett empiriskt exempel på detta. Utsagorna, både de självkritiska och de byråkratikritiska, visar ett motsägelsefullt politiskt förhållningssätt till byråkratin; man beskriver byråkratin å ena sidan som ett maktverktyg som missbrukas av enskilda tjänstemän och å andra sidan ett system vars förutsättningar och spelregler beslutas om av politiken - ett system för vilket politiken därför är ansvarig. Det senare synsättet ger uttryck för idén om att politiken besitter den yttersta beslutsmakten över byråkratin, vilket gör ämnet än mer demokratiskt snårigt. Frågan mynnar ut i den grundläggande oklarheten kring vem som egentligen är ansvarig för byråkratin och dess handlingar; är det byråkratin, dess tjänstemän och organisation eller är det de politiska beslutsfattarna?

Problematiken som uppstår i hanteringen av detta dilemma är att besluten inte omgärdas av de regler som i vanliga fall präglar maktstrider mellan politiska partier. De demokratiska maktstridernas yttersta regel är att de avgörs i återkommande och allmänna val

(Etzioni-Halevy 2013, s. 98), men regler av denna sort saknas i omförhandlandet av byråkratins och politikens roller, uppgifter och ansvar. Här synliggörs det demokratiska arrangemangets bräcklighet och för denna bräcklighet anser vi att utsagorna om politikens ansvar gentemot byråkratin ger uttryck.

5. Diskussion

I detta kapitel ämnar vi vidare diskutera vårt resultat samt sätta det i en bredare kontext som förhoppningsvis stärker undersökningens generaliserbarhet och relevans.

Inledningsvis kan det vara intressant att lyfta alternativa vetenskapsteoretiska angreppssätt som hade kunnat fördjupa eller förbättra vår studie. En möjlig anstats är den diskursanalytiska, som har ett klart tydligare poststrukturalistiskt förhållningssätt till språket än idéanalysen. Ett exempel är Bacchis *What's the problem represented to be*-ansats (WPR) för att dekonstruera policyförslag. Med denna ansats hade man kunnat blottlägga de motstridiga diskurser ur vilka de konkurrerande uppfattningarna om byråkrati och demokrati är sprungna, i stället för att enbart redogöra för de politiska utsagornas tankereda och logik (Bergström & Svärd, 2018, s. 271–272).

Resultatet har hittills erhållits genom, och förståtts utifrån, Etzioni-Halevys teser kring det demokratisk-byråkratiska spänningsfältet, men denna spänning kan också förstås och diskuteras utifrån andra angreppssätt som nu kommer att redogöras för.

Något som hade kunnat undersökas ytterligare är vilka kulturella eller politiska värden (V) som kan sägas föregå de skilda synsätten på dynamiken mellan medborgare, byråkrati och politik. Om man har sin utgångspunkt i den liberala tanken om att statlig inblandning i individens liv bör begränsas, eftersom den riskerar att inskränka den personliga friheten, är synen på byråkratins roll som något som behöver begränsas en rimlig slutsats (Goodlad, 2003, s. 540). Om det grundläggande värdet å andra sidan är sprunget ur det socialdemokratiska idégodset, där staten och statlig intervention ses som en förutsättning för medborgarnas välfärd, kan en mindre kritisk inställning till byråkratins roll möjligen hållas för rimlig (Loxbo m.fl., 2021, s. 431).

Som fastslogs i uppsatsens inledning finns en tendens för politiken att skjuta över frågor till förvaltningen, och därigenom avpolitiserar dem (Hall 2025, s. 12). Här ser vi en möjlig risk att befolkningens möjlighet att ansvarsutkräva kringskärs när byråkratins relativa handlingsutrymme i och med ansvarsförskjutningen kommer att omfatta allt fler områden.

Byråkratin riskerar därmed att visserligen erhålla mer kontroll vilket försvårar för medborgarnas ansvarsutkrävande vid eventuella överträdelser, men å andra sidan bli försvagad som kontrollerande instans gentemot politiken, om tjänstemannaansvaret utvidgas. När styrningen ökar i omfattning riskerar byråkratin att i mindre utsträckning värna om demokratiskt nödvändiga förvaltningsideal, exempelvis lojalitet till lagen, opartiskhet och frånvaro av korruption (Ehn 2020, s. 216-217; 226-227). Det av Lundquist företrädde idealet om att vara demokratins tjänare snarare än en 'makthavarnas dräng' (Lundquist 1999, s. 156) kringskärs därmed, och Moscass tanke om att byråkratin snarare blir maktens förlängda arm (Etzioni-Halevy 2013, s. 14-15), tycks därmed bli allt mer sanningsenlig. Genom ansvarsförskjutningen från politiken till byråkratin, och den mer omfattande kontrollen av den senare, kan man alltså urskilja, och potentiellt vidare utforska, en ganska fundamental demokratisk utmaning.

6. Slutsats

I detta kapitelavsnitt sammanfattar vi de centrala slutsatserna från resultatet och analysen. I analysen av det empiriska materialet har vi observerat en konsensus bland de debatterande partierna kring värden och funktioner som ansvarsutkrävande, individuell autonomi, tillit till förvaltningen, respekt för tjänstemän och legitimitet - samtliga betraktas som centrala för en välfungerande demokrati. Däremot skiljer sig partierna åt i sina förståelser för den moderna byråkratins karaktär och dess potentiella problem, vilket återspeglas i policyföreskrifterna. Partierna använder alltså likartade begrepp och värden i debatten, men tillskriver dessa begrepp skilda betydelser. Här har vi kunnat urskilja två synsätt på byråkratin; det tillitsfulla och det vaksamma.

Det vaksamma synsättet menar att utökat ansvariggörande av byråkratin bidrar till ökad tillit till det statliga. Föreskriften blir följaktligen ett införande av straffrättsligt ansvar för tjänstemän - förslaget om utökat tjänstemannaansvar. Enligt det tillitsfulla synsättet riskerar

det utvidgade tjänstemannaansvaret och utsagorna om en politiserad förvaltning däremot att underminera förtroendet för byråkratin. Med denna utgångspunkt landar man i en annan föreskrift, nämligen en avrådan mot förslaget om utökat tjänstemannaansvar och ett förespråkande av ett mer värdegrundsbaserat arbete, samt ökade resurser till förvaltningen.

De politiska motsättningarna som har observerats exemplifierar, och kan förstås med hjälp av, Etzioni-Halevys teser om spänningsfältet mellan byråkrati och demokrati. Tesen om byråkratin som ett demokratiskt dilemma synliggörs i den politiska oron inför byråkratins relativa handlingsutrymme, informationsövertag och den utveckling man beskriver som en politisering av förvaltningen. Följaktligen förordas åtgärder som åsyftar att bibehålla den politiska kontrollen över implementeringsprocessen. Annars är risken att fundamentala demokrativärden som individens frihet, autonomi och integritet undermineras. På andra sidan av dilemmat befinner sig det tillitsfulla synsättet, som betonar vikten av en självständig förvaltning som - i enlighet med vad tesen föreskriver - är viktig i upprätthållandet av rättssäkerhet och jämlikhet i implementeringen av politik.

Vidare kan Etzioni-Halevys beskrivning av demokratin som ett byråkratiskt dilemma gestaltas av politikens skilda hållningar i frågan om vad byråkratins roll bör vara. Där det ena synsättet beskriver självständiga tjänstemän som ett hot mot förtroendet för myndigheter och i förlängningen det demokratiska systemet, framhåller det andra synsättet att det demokratiska systemet är beroende av en självständig byråkrati. Detta exemplifierar dubbelbindingsidén om att byråkratin ska vara underställd politiskt ansvar men också ta ansvar för sina egna handlingar, samtidigt som den förväntas neutralt implementera politiken och simultant, i egenskap av experter, delta i utformningen av detsamma.

Slutligen kan Etzioni-Halevys tredje tes om det byråkratiska dilemmat och politisk friktion hjälpa oss att förklara den politiska ambivalens som råder inför relationen till byråkratin. Frågor om demokratiska spelregler, vem som ska utkrävas ansvar och maktfördelning speglar den demokratiska problematiken i att politiskt beslutsfatta om en organisation som per definition inte får ta politisk ställning. Sammanfattningsvis har vi i analysen av empirin kunnat observera en intrikat dynamik mellan demokrati och byråkrati som, i ljuset av förslaget om ett utvidgat tjänstemannaansvar, inte ser ut att bli mindre komplicerad.

Källförteckning

- Bergström, Göran, & Svärd, Per-Anders. (2018). "Idé- och ideologianalys" i Boréus, Kristina – Bergström, Göran (red.) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Fjärde upplagan. Lund: Studentlitteratur, s. 133-176.
- Bergström, Tomas. (2022). "The relationship between politics and public administration in Sweden: An archetypical welfare state" i Ladner, Andreas – Sager, Fager (red.) *Handbook on the Politics of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s. 313–320.
- Dahl, Robert – Shapiro, Ian. (2015). *On democracy*, Andra upplagan. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ehn, Peter, 2020, "Statstjänstemannen - quo vadis?" i Ehn, Peter – Göran Sundström (red.) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret. s. 215-232.
- Etzioni-Halevy, Eva. (2013). *Bureaucracy and Democracy*, Sjunde upplagan. New York: Routledge - Taylor and Francis.
- Fackförbundet ST (2024) Vad är tjänstemannaansvar?
- Tillgänglig på: <https://www.st.org/rad-och-stod/tjanstemannaansvar> [Hämtad 26 maj 2025]
- Goodlad, Lauren M. E. (2003). "Beyond the Panopticon: Victorian Britain and the Critical Imagination". *Publications of the Modern Language Association of America*, 118 (3), 539–556.
- Hall, Patrik. (2025). *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?* Malmö University Press.

Loxbo, Karl –Hinnfors, Jonas – Hagevi, Magnus –Blombäck, Sofie – Demker, Marie (2021).

“The decline of Western European social democracy: Exploring the transformed link between welfare state generosity and the electoral strength of social democratic parties, 1975–2014”. *Party Politics*, 27 (3), 430–441.

Lundquist, Lennart. (1999). “Ämbetsmännen som demokratins väktare” SOU 1999:76

Demokratiutredningens forskarvolym. *Maktdelning*. s. 147-178.

Mosca, Gaetano. (1939). *The ruling class*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Sveriges riksdag. (2024) *Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 7 mars 2024)*.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_hb01ku8/

Sveriges riksdag (2025) *Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 9 april 2025)*.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_hc01ku23/

Sveriges riksdag (2021) *Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 10 mars 2021)*.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_h801ku22/

Sveriges riksdag (2023) *Offentlig förvaltning (Debatt om förslag 26 april 2023)*.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/offentlig-forvaltning_ha01ku24/

Sveriges riksdag (2019) *Tjänstemannaansvar (Interpellationsdebatt 12 april 2019)*.

https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/tjanstemannaansvar_h610142/

Regeringskansliet. (2024). *Uppdrag om straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel*

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/uppdrag-om-strafrattsliga-atgarder-mot-korruption-och-tjanstefel/> [Hämtad 26 maj 2025]

Sveriges riksdag (2023) *Vad är demokrati?*

Tillgänglig:

<https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/demokrati/vad-ar-demokrati/#representativ-demokrati-11> [Hämtad 26 maj 2025]

Sager, Fritz – Hinterleitner, Markus. (2022). “The politics of policy implementation: A reassessment in more conflictual times” i Ladner, Andreas – Sager, Fritz (red.) *Handbook on the Politics of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. s 102–113.