



INSTITUTIONEN FÖR HUMANIORA,
UTBILDNINGS- OCH SAMHÄLLSVETENSKAP

Tjänstemannaetik i Sverige och Danmark

En jämförande studie av statliga etikdokument.

Morteza Akbari & Nemrud Yildiz

Handledare: Jan Olsson

Seminariedatum: 2024-01-11

Statskunskap kandidat
Självständigt arbete 15 hp

Abstract

This study is a comparative study of government ethics documents in Sweden and Denmark. It explores how the role of civil servants and their relationship with politicians are described in the ethical documents of both countries. The study aims to identify and analyze the types of civil servants emerging from these documents, their loyalties, and their political and administrative autonomy. The thesis employs a qualitative content analysis method to examine the documents, considering the differences in administrative traditions and political-administrative institutions in the two Nordic countries. The study contributes to understanding the public administration and ethics within the specific contexts of Sweden and Denmark.

Key words: *Relationship between civil servants and politicians, loyalties, political control, autonomy, ethical principles and norms.*

Abstract	1
1. Inledning och forskningsproblem	3
1.1 Syfte	4
1.2 Frågeställningar	5
1.3 Avgränsningar	5
2. Teorier	6
2.1 Tjänstemannatyper	6
2.2 Tjänstemännens relation till politiker	8
2.3 Tjänstemännens lojaliteter	10
2.4 Politisk styrning och tjänstemännens autonomi	11
2.5 Principer och olika kärnvärdekluster	13
3. Metod och material	17
3.1 Urval	17
3.2 Jämförande kvalitativ innehållsanalys	18
3.3 Validitet, Reliabilitet och Generaliserbarhet	18
4. Empiri	20
4.1 Etiska koder i Danmarks statliga kodex	20
4.1.2 Sju statliga plikter för Danmarks statliga förvaltning	21
4.2 Etiska koder i Sveriges statliga värdegrund	24
4.2.1 Sex principer för Sveriges statliga förvaltning	25
5. Analys	30
5.1 Tjänstemannatyper och offentliga värden	30
5.2 Tjänstemännens relation till politiker	33
5.3 Tjänstemännens autonomi och lojaliteter	37
5.4 Politisk styrning och kärnvärden	39
6. Slutsats	42
7. Referenslista	44

1. Inledning och forskningsproblem

Frågor kring etik har blivit allt viktigare inom den offentliga sektorn internationellt. De centrala grunderna inom etikstudier är att förstå vilka handlingar som är moraliskt korrekta och varför. Med andra ord, moral är etikens tillämpning och visar sig i mänskligt beteende. Offentlig etik blir allt viktigare i regeringar, offentliga förvaltningar och internationella organisationer. Det skapas många etiska koder som handlar om värderingar (Svara, 2014; Rothstein & Sorak 2017).

Dessa etiska dokument ska påverka hur offentligt anställda beter sig i den offentliga verksamheten. Forskare ser denna utveckling på olika sätt. Även om många tycker att etik är viktigt för offentlig verksamhet, tror inte alla att det är bra att skriva ner etikregler i dokument (Beck Jørgensen & Sørensen, 2012; Svara 2014; Rothstein & Sorak, 2017).

Det finns tre olika synsätt på detta i forskningen. Vissa forskare hävdar att dessa värdedokument ofta är ytliga och inte hjälper mycket. De kan till och med vara dåliga, som att tysta olika åsikter i en organisation (Alvesson m.fl, 2021). Andra forskare menar att dessa dokument skapas genom komplicerade processer med många olika aktörer. Det kan leda till otydlighet och konflikter om vad som är rätt värderingar i en organisation (Svara, 2014; Durant & Rosenbloom, 2017).

En tredje syn är att det finns en trend med offentlig etik över hela världen, där viktiga värderingar som opartiskhet och rättvisa blir allt vanligare. Dessa dokument är viktiga för att lära ut och upprätthålla goda beteenden inom offentliga organisationer (Rothstein & Sorak, 2017).

Dessa olika idéer och argument kan stämma i olika situationer. Tidigare studier har gett motsägelsefulla resultat och ofta bara beskrivit olika fall utan att förklara varför det är så. Det finns många olika sorters värderingsdokument, och även om de ofta föreslår liknande värderingar, finns det skillnader, som hur de ska påverka tjänstemän (Beck Jørgensen & Sørensen, 2012; Rothstein & Sorak, 2017).

Olika faktorer kan förklara hur offentlig etik utvecklas, som exempelvis kultur, lagar och historiska händelser. Det hävdas även att olika förvaltningssystem och

traditioner påverkar hur etik hanteras i organisationer. Framtida forskning behöver därmed titta närmare på dessa likheter och skillnader i individuella länder (Rothstein & Sorak, 2017). Till exempel har Danmark en modell där ministrar besitter högre makt och har ansvar inför danska parlamentet Folketinget, medan Sverige har ett system där statliga myndigheter är mer självständiga, och där regeringen kollektivt med dess ministrar har ansvar inför svensk parlament riksdagen (Læg Reid, 2017). Därför är det viktigt att särskilt beakta skillnaderna i förvaltningarnas organisation och tradition när man studerar formuleringen av etiska koder. I Danmark är den centrala förvaltningsorganisationen direkt knuten till ministerierna och därmed till politikerna och deras demokratiskt grundade mandat. Å andra sidan uppvisar Sverige skillnader då de statliga förvaltningsmyndigheterna agerar självständigt både när det gäller organisation och vissa former av beslutsfattande. De visar därmed på att offentliga organisationer är konstitutionella aktörer som delvis är fristående från inflytandet från ministrar och regering (Wenander 2016).

Denna självständighet i den svenska förvaltningsstrukturen kan påverka hur etiska riktlinjer och tjänstemannaroller konstrueras och upprätthålls jämfört med den mer direkt kopplade danska modellen. Medvetenheten om dessa institutionella skillnader blir centrala för vår studie eftersom vi menar att de kan bidra till att forma och påverka hur offentlig etik praktiseras och förstås i dessa två nordiska förvaltnings traditioner. Studien avser därmed att jämföra Danmark och Sverige, som liknar varandra i många avseende men skiljer sig åt i viktiga administrativa regler och traditioner (Wenander, 2016). Samtidigt intresserar vi oss för denna studie i linje med Rothstein och Soraks resonemang att djupare dykning i individuella koder och värderingar inom ländernas stater hjälper till att bättre förstå och beskriva skillnaderna i ländernas etiska förhållningssätt som författarna har identifierat i ett antal andra länder internationellt (Rothstein och Soraks 2017, s. 42).

1.1 Syfte

Vårt syfte med studien är att utifrån två länders etiska värdedokument jämföra och beskriva hur tjänstemannaetik beskrivs i Danmark och Sverige. Studien syftar också till att förstå och beskriva vad det är för slags tjänstemannatyper som

framträder i respektive lands etikdokument, samt deras relation till överordnade politiker.

1.2 Frågeställningar

1. Hur beskrivs och definieras tjänstemannarollen i Danmarks och Sveriges etikdokument?
2. På vilket sätt beskrivs relationen mellan offentliga tjänstemän och politiker i de två ländernas etikdokument?

1.3 Avgränsningar

I vår studie har vi valt att avgränsa oss till dessa staters etikdokument som utfärdats där alla offentliga tjänstemän i respektive land måste förhålla sig till. Vi har därmed valt att endast fokusera på etikdokumenten som består av statliga värdegrunden för Sveriges offentliga verksamhet (2019) och sju nyckelplikter för statstjänstemän i dansk statsförvaltningen (2015).

Vidare avgränsar vi oss till att undersöka vilka tjänstemannaroller som framträder i respektive lands etikdokument, hur deras relation ser ut till överordnade politiker och vilken grad av autonomi de besitter.

2. Teorier

Det finns många olika typer av uppfattningar och modeller i litteraturen som redogör för tjänstemannatyper och hur tjänstemännens roll och relation till politiken ska utformas. Lundquist (1998, s. 244) argumenterar att tjänstemannarollen behöver formuleras för att påverka dess innehavare fullt ut och för att förstå och kunna möta rollens krav. Om tjänstemännen inte förstår vad som förväntas av dem, och om de inte har förmågan eller viljan att utföra dessa förväntningar, blir det omöjligt att uppnå en förvaltning som är både moraliskt och demokratiskt effektiv.

Lundquist (1998, s. 245) framhåller att graden av forandet inom etik kan spänna från ett enhetligt skriftligt dokument till en mer informell, oskriven praxis. En av fördelarna med en nedskreven, enhetlig etikkod är att alla etiska riktlinjer samlade på ett ställe, och att alla berörda parter har tillgång till samma information om de gällande reglerna. En annan fördel är att införandet av skriftliga etikkoder kan leda till en omfattande diskussion om den offentliga förvaltningens förhållande till olika värdesystem. Genom att uppmärksamma de etiska aspekterna kan tjänstemän öka sin förståelse för hur värdefrågor generellt bör hanteras. Dessutom kan en väl genomarbetad och korrekt implementerad etikkod öka medborgarnas förtroende för den offentliga verksamheten. Det är viktigt att notera att skapandet av en etisk kod är en politisk handling, där olika intressen ställs mot varandra (Lundquist, 1998, 247-248).

Nedan redogör vi för våra teoretiska utgångspunkter som belyser olika typer av tjänstemän i offentlig förvaltning, deras relation till politiker samt den politiska styrningen och tjänstemännens autonomi i förvaltningen.

2.1 Tjänstemannatyper

Tjänstemannarollens relation till lagen, överordnade och samhällsmedborgare beskrivs som en balansgång mellan lydnad, lojalitet och hänsyn (Lundquist, 1998, s. 106). Lundquist (1998, s. 107) presenterar fyra olika modeller för tjänstemannarollen som speglar olika relationers betydelse.

Den första modellen, tjänstemanna skolan, fokuserar på att förvaltningen ska vara underordnad lagen och oberoende av politiska makthavare i tillämpningen av lagar på enskilda fall. Här förväntas tjänstemännen göra noggranna tolkningar av lagen för att säkerställa rättvis och objektiv tillämpning. Denna skola ser tjänstemännen primärt som statens tjänare, snarare än den aktuella regeringens. Utförandet av politiska beslut ska vara värderingsmässigt neutralt och fokusera på rättssäkerhet (Lundquist, 1998, s. 107-108).

Politikerskolan, som står i motsats till tjänstemanna skolan, betonar att förvaltningen ska vara ett lydigt redskap för politikerna och handla i enlighet med deras ledning. I denna modell förväntas tjänstemännen specificera styrningen som om den vore direkt från ministern, motiverad av ministerns parlamentariska ansvar för förvaltningsbesluten. Förvaltningen ska tjäna regeringen effektivt, då allt annat skulle strida mot demokratiska principer. Politikernas intentioner ska få störst möjliga inverkan i implementeringen av besluten (Lundquist, 1998, s. 109).

Expertskolan framhåller tjänstemännen specialiserade kunskaper som avgörande. I denna modell är den egna professionen den primära källan till normer, och den administrativa processen ses som värdeneutral. Expertrollen grundar sig på att tjänstemännen besitter specifik vetenskaplig eller erfarenhetsbaserad kunskap. Experter inom denna skola kan vara läkare eller specialister inom andra vetenskapliga områden. Å andra sidan, fokuserar intressentskolan på att de som påverkas av förvaltningsbeslut bör vara delaktiga i att forma styrningen. I denna skola förväntas tjänstemännen beakta intressenternas åsikter i sin detaljering av styrningen, och intresseorganisationers inflytande ses som betydande inom förvaltningen. Intressentskolan lägger vikt vid att lösa konflikter genom att balansera olika gruppers intressen (Lundquist, 1998, s. 109).

Lundquist (1998, s. 110) framhåller att varje skola spelar en viktig roll i förvaltningens beslutsprocesser. För att systemet ska fungera effektivt är det avgörande att både politiker och tjänstemän förstår när det är lämpligt att tillämpa en specifik skola eller princip. Politikerna bär det yttersta ansvaret för att styrningen utformas på ett sätt som möjliggör tillämpningen av den relevanta skolan. En grundläggande etisk regel för tjänstemän är lojalitet; de bör följa den

styrning som ges, eftersom politikerna har det demokratiska ansvaret för offentlig politik. Tjänstemännen befinner sig dock ofta i en komplex situation där de måste navigera mellan olika lojaliteter. Det är vanligt att en tjänstemans personliga etik, tjänstemannaetik och professionsetik inte överensstämmer (Lundquist, 1998, s. 113).

Hysing och Olsson (2012) påpekar att politik och förvaltning utgör en maktindelning som kontrollerar och balanserar varandras inflytande, vilket är till nytta för demokratin och allmänheten. Tjänstemännen möter därmed ofta etiska dilemman när de måste väga mellan olika intressen i samhället, vilka kategoriseras i tre huvudgrupper: allmänintresset, särintresset och brukarintresset. Dessa intressen kan ofta vara i konflikt med varandra, vilket kräver att tjänstemännen utför en noggrann etisk bedömning där de tar hänsyn till alla relevanta omständigheter. Specifikt fokus på brukarintresset innebär att tjänstemannen antar en medmänsklig inställning, vilket tydligt skiljer sig från det Weberianska idealet om en neutral tjänsteman (Olsson & Hysing, 2012, s. 65; Lundquist, 1998).

Weberianska idealet (1918, s. 95) framhåller att kravet på lojalitet är avgörande och att tjänstemännen måste lyda, även om innehållet i de beslut han verkställer strider mot hans personliga moral och hans professionella uppfattning om hur verksamheten bör skötas. Dock argumenterar Lundquist (1997, s. 37) att det är osannolikt att alla politiker konsekvent fattar moraliskt ohållbara beslut i alla frågor, och därför bör tjänstemännen i enskilda fall inte agera mot sin egen etiska övertygelse och ha självständighet och rätt för att reagera.

2.2 Tjänstemännens relation till politiker

Relationen mellan politikerna och tjänstemännen är central när man vill förstå och förklara hur olika politiska redskap och mål påverkar offentliga förvaltningar. Vem som är mest lämpad att styra förvaltningar är en fråga som har diskuterats länge inom både politik och demokrati. I den parlamentariska demokratiska styrkedjan är det politikerna som styr över de offentliga tjänstemännen och båda har sina egna funktioner och uppgifter i samhället. När det gäller myndighetsutövning i praktiken är det dock inte så enkelt att skilja mellan politikerna och tjänstemännen när det kommer till arbetsuppgifter, makt eller inflytande. Därför är det viktigt att

först redogöra för tjänstemännens relation till politikerna för att förstå vem som i verkligheten sitter på makten och hur förvaltningen formas av politikerna (Olsson & Hysing, 2012, s. 27).

Forskaren och författaren James H. Svara har granskat relationen mellan politiker och tjänstemän och tagit fram fyra modeller som ger insyn och förklarar relationen mellan tjänstemän och politiker. Den första modellen är separata roller modellen. Modellen representerar den traditionella uppfattningen av en tydlig skiljelinje mellan politiken och förvaltningen där tjänstemännen ses som underordnade politikerna och har som ansvar att genomföra de politiska besluten utifrån politikernas önskemål. Trots den tydliga arbetsfördelningen framkommer det att tjänstemännen har en viktig roll i policyprocessen vilket är begränsat, där tjänstemännen endast ska ge teknisk rådgivning. Modellen framhåller vikten av att politiker undviker att blanda in sig i tjänstemännens beslut och istället ska fokusera på policyutformning. Det är till stor vikt att tjänstemännen arbetar med att implementera policys på ett sådant sätt som är konsistent med lagen, opartiskt och som utgår från den professionella expertisen i förvaltningen (Svara, 2006, s 957-958).

Den andra modellen är responsiv tjänstemannamodellen. Denna modell är väldigt lik modellen för separata roller då dessa betonar att tjänstemännen ska vara underordnade politiker. Det som skiljer de två modellerna är att den responsiva modellen inte har en klar brist på separation mellan politikerna och tjänstemännen. Tjänstemännen i denna modell har en tendens att starkt anpassa sig till politikernas önskemål och normer och på så sätt bli politiserade. Det finns med andra ord en politisk anpassning mellan politiker och tjänstemän där tjänstemännen förväntas vara politiska agenter för de folkvalda politikerna och agera i enlighet med deras förväntningar. Detta innebär att de beslut som tjänstemännen fattar formas av politiken då tjänstemännen har anammat de styrande politikernas önskemål i sitt beslutsfattande (Svara, 2006, s. 960).

Den tredje modellen är en autonom tjänstemannamodellen som handlar om att tjänstemännen ska ha en större grad av självständighet i sin roll i policyprocessen. Modellen antyder att tjänstemännen ska kunna vara mer självgående till den grad

att politisk kontroll ifrågasätts. Om tjänstemännen som besitter lång erfarenhet och specialiserad kunskap gör att den formella relationen mellan politikerna och tjänstemännen med en klar hierarki med politikerna överordnade tjänstemän undermineras. Detta kan leda till situationer där tjänstemännen istället för att lyda överordnade agerar utifrån sina egna intressen eller uppfattningar (Svara, 2006, s. 960-961).

Slutligen redogör Svara 2006 för den överlappande rollmodellen som uppmärksammar hur politikerna och tjänstemännen ofta har tjänster som överlappar varandra. Denna typ av relation innebär en omfattande samverkan samt att både politiker och tjänstemän har en påverkan på varandra i sitt arbete. Det innebär att samtidigt som tjänstemän är aktiva inom ett brett beslutsområde som inkluderar policyfrågor, är även politiker potentiellt involverade i detaljerade administrativa val. Denna modell syftar inte bara till att det inte finns någon strikt uppdelning mellan politiker och tjänstemän, utan hävdar också att de båda kan ha ansvar inom varandras områden beroende på situationen. En sådan relation leder till en mer integrerad policy process där både politiker och tjänstemän kan bidra med unika perspektiv och expertis inom varandras områden (Svara, 2006, s. 962).

Ett annat sätt att skilja på relationen mellan politiken och förvaltningen är att redogöra för deras funktioner i policyprocessen. Politikerna bidrar med värden medan tjänstemännen bidrar med fakta i policyprocessen. Tjänstemännens roll är att använda sig av neutral och objektiv kunskap i sitt arbete utan att blanda sig in i eller ta ställning gentemot politikernas föreställningar (Olsson & Hysing, 2012, s. 30).

2.3 Tjänstemännens lojaliteter

Varje myndighet har en unik kultur som kan inkludera normer kring hur man bör behandla medborgare och hur relationen till medborgaren ska ses. Lundquist (1988, s. 105) framför att en aktörs förmåga att utföra etiska bedömningar i relation till medborgarna och sitt ansvar är kopplad till deras grad av autonomi: desto större självstyre en aktör besitter, desto fler möjligheter har denne att göra egna etiska bedömningar. Inom det verkställande området är en viss nivå av autonomi nödvändigt, eftersom det är omöjligt att genom lagstiftningar täcka alla

tänkbara situationer som kan uppstå i relation till medborgarna, redan vid tidpunkten för lagstiftningsprocessen. Lundquist betonar att en tjänstemans arbetsmotivation förbättras med ökad autonomi, vilket förväntas leda till ökad flexibilitet och effektivitet i arbetets genomförande. Samtidigt kan för stor autonomi hos tjänstemän leda till partiskhet och godtyckliga beslut, vilket kan riskera att underminera rättssäkerheten för besluten (Lundquist, 1988, s. 106-107).

Inom rättsstatliga regimer är lojaliteten för lagen en grundläggande hänsyn av stor betydelse. Å ena sidan fungerar lagen som ett verktyg för politisk styrning och som en del av tjänstemännens lojalitet mot överordnade. Å andra sidan är lagen ett mer långsiktigt styrningsverktyg som kanske skapades av tidigare politiska ledningar. I den etiska dynamiken mellan tjänstemän och deras överordnade uppstår två huvudsakliga problem när det gäller tjänstemännens anpassning till styrningen. Det första problemet handlar om huruvida tjänstemannen alltid ska vara lydiga och det andra problemet berör de möjliga åtgärderna tjänstemannen kan vidta om denne bedömer att lydnad inte är lämpligt i en situation (Lundquist, 1988, s. 193).

Lundquist (1988, s. 196) påpekar en ambivalens i tjänstemannarollen i förhållande till lagen, överordnade, samhällsmedlemmar och den egna övertygelsen. Å ena sidan ska tjänstemännen vara ett verktyg som utför förvaltnings- och organisationsstyrning, å andra sidan förväntas de göra självständiga moraliska bedömningar som inkluderar att beakta olika samhällsintressen och principer.

2.4 Politisk styrning och tjänstemännens autonomi

I det moderna demokratiska systemet är politisk kontroll över offentlig förvaltning en grundpelare för att folket ska kunna utkräva ansvar och påverka samhällets utveckling (Olsson & Hysing, 2012). Lundquist (1998, s. 175) diskuterar två primära typer av styrning inom offentlig förvaltning. Den direkta styrningen specificerar politikernas önskemål och mål med styrningen. Den direkta styrningen kan anta formen av specifika ordrar i enskilda ärenden eller som generella regler som gäller för alla fall av en viss typ. Å andra sidan, genom indirekt styrning, påverkas förvaltningens prioriteringar och förmågor. De indirekta

styrningsmetoderna inkluderar rekryteringsprocesser, skaffandet av ekonomiska resurser och organisatorisk strukturering.

Genom dessa styrningsmetoder kan politikerna påverka både tjänstemännens handlingsfrihet och handlingsförmåga, vilket i sin tur påverkar tjänstemännens autonomi. Noggrann styrning leder till begränsad handlingsfrihet för tjänstemän, medan mindre precis styrning ger större handlingsfrihet. Otydlig styrning kan exempelvis utföras genom användning av ramlagar som bara fastställer övergripande mål och vägledande principer. Syftet med denna form av ramstyrning är å ena sidan att ge politikerna möjlighet att fokusera på de större, mer strategiska frågorna, vilket i sin tur ger dem en chans att övervaka och styra implementeringsprocessen. Å andra sidan är målet att den detaljerade utformningen av genomförandet ska skötas där professionen finns, nämligen hos tjänstemän som ansvarar för det praktiska utförandet (Lundquist, 1998, s. 175).

Tjänstemän anpassar sin tolkning av styrningen för att maximera sin egen handlingsfrihet och anpassa den till sin kapacitet. Genom att själv definiera problemet, påverkar tjänstemän processens riktning redan från början genom att rikta politikernas uppmärksamhet mot vissa aspekter i organisationen samtidigt som de undviker att belysa andra. Genom att skaffa tillgång till resurser ökar tjänstemännen sin förmåga att agera, vilket gör det möjligt för dem att bättre utnyttja sin handlingsfrihet. I och med organiseringen av sin enhet, inklusive roller, struktur, procedurer och kultur, utformar tjänstemännen organisationen så att den är lämplig för att hantera specifika uppgifter, vilket ytterligare styr verksamheten i den riktning de önskar (Lundquist, 1988, s. 120).

Max Weber (refererad i Hysing & Olsson, 2012, s. 34) och många andra forskare och debattörer menar däremot att det finns risker med en förvaltning som är så stark att politikerna tappar sin kontroll. Tjänstemän har ansetts agera utifrån ett egenintresse för att exempelvis få mer prestige och mer makt för sin egen förvaltning eller organisation. Ett annat argument mot tjänstemännens självständighet gentemot politikerna är att det finns bristande likabehandling och rättssäkerhet när tjänstemän får för stort handlingsutrymme och inflytande över politiken vilket kan påverka medborgarna negativt (Olsson & Hysing, 2012, s. 34).

Makt i offentlig förvaltning kan förstås både i termer av formella auktoritativa positioner och faktiska maktrelationer. Formellt sett är förtroendevalda politiker överordnade tjänstemän vilket ger dem rätt att fatta beslut som tjänstemännen måste följa. Samtidigt har även tjänstemän auktoritativa positioner med egna beslutsrättigheter och ansvar för att genomföra åtgärder (ibid).

2.5 Principer och olika kärnvärdekluster

Rothstein och Sorak (2017, s. 25) identifierar ett ramverk som grupperar värden i nio olika kärnvärdekluster. Dessa kluster tyder inte bara på de delade funktionerna mellan koder, utan hjälper också till att bättre lyfta fram skillnader och förklara varför dessa skillnader finns. De nio kärnvärdekluster som Rothstein och Sorak (2017, s. 25) identifierar är opartiskhet, öppenhet, integritet, laglighet, lojalitet, likabehandling, pålitlighet, service och professionalism. Vissa av dessa värdekluster är mer traditionella som lojalitet och integritet, vilket har funnits genom historien. Nya värden som pålitlighet och öppenhet har blivit mer närvarande i etiska koder med tiden. Däremellan finner Rothstein och Sorak (2017, s. 25) värderingar som laglighet och opartiskhet som funnits genom historien, men kopplade samman genom likabehandling. Likabehandlingsvärden har ett nära samband på sätt och vis till opartiskhetsvärden, såsom icke-diskriminering och att vara opartisk. Likabehandlingsvärden relaterar också till laglighetsvärden, eftersom individuella rättigheter ofta är inskrivna i grundlagar och lagar (Rothstein & Sorak, 2017, s. 25). Nära de nya värden identifierar Rothstein och Sorak (2017, s. 25) kluster av professionalism och service, som uppstod genom spridningen av New Public Management modellen.

Enligt Rothstein & Sorak (2017, s. 25) är opartishetsklustret det viktigaste i de etiska koderna, eftersom detta värde är avgörande för kvaliteten på regeringen. Detta kluster betonar vikten av objektivitet, politisk neutralitet och rättvisa i beslutsfattandet och hanteringen av offentliga ärenden. Opertiskhet innebär enligt Rothstein & Sorak 2017 att undvika favoritism och diskriminering, vilket är avgörande för rättvisa och effektiva offentliga tjänster (Rothstein & Sorak, 2017, s. 26).

Öppenhet klustret omfattar hur offentlig förvaltning hanterar information, främst genom transparens och tillgång till information för medborgarna. Öppenhet inkluderar även aspekter av sekretess och konfidentialitet, som varierar mellan olika länder och regioner. Öppenhetsvärdet handlar också om att ge medborgarna tillgång till information om regeringens inre verksamhet och att låta dem fungera som väktare mot korruption (Rothstein och Sorak, 2017, s. 27).

När det gäller integritetsklustret betraktar Rothstein & Sorak (2017, s. 27) värdet som en bred kategori av värderingar, av vilka några andra studier räknar upp som separata kärnvärden. Några forskare har definierat integritet, allmänintresse och ansvarsskyldighet som kärnvärden som är helt separata i dessa värderingar. De definierade kärnvärdena i andra system prioriteras enligt Rothstein & Sorak (2017, ibid) annorlunda till värdena från integritetsklustret: The organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) identifierar endast integritet som ett kärnvärde (OECD, 2000, refererad i Rothstein m.fl, 2017, s. 28); EU listar endast ansvarighet (Moilanen & Salminen, 2007, refererad i Rothstein & Sorak, 2017, s. 28); och i Östeuropa definieras endast allmänintresset.

Det finns en viss oenighet om betydelsen av dessa värderingar. Rothstein & Sorak finner det mest förnuftigt att gruppera relaterade värden i ett kluster, som kallas integritet. Själva naturen att vara en offentlig tjänsteman kräver att man arbetar i allmänhetens intresse och att stå till svars för sådant - skapa det tillstånd där en offentlig tjänsteman endast kan upprätthålla intern moralisk konsekvens genom att uppfylla dessa värderingar. Det är enligt Rothstein & Sorak svårt att säga att man visar integritet om man sviker de moraliska riktlinjer som ligger till grund för begreppet offentlig service. Detta inkluderar därmed också värderingar avseende etiskt uppförande, ärlighet, heder, disciplin, rapportering av missförhållanden och diskretion (Rothstein & Sorak, 2017, s. 28).

Laglighetsklustret framhäver att offentlig förvaltning ska vägledas av lagar. Detta innebär enligt Rothstein & Sorak (2017) att tjänstemännen följer lagar och order som är i linje med lagen och att de korrekt tillämpar lagar. Offentliga tjänstemän ska följa order från överordnade, men endast när de är i linje med lagen. Värdet

laglighet definierar Rothstein & Sorak (2017, s. 29) med hjälp av fraser som rättsstat, respekt och laglighet. Det råder enighet om att lagen är den främsta vägledande värde i den offentliga förvaltningens uppgifter.

Lojalitetsklustret inkluderade värden som lojalitet till regeringen, konstitutionen, landet, medborgarna eller etiska koder. Värden som hierarkisk underordning, lydnad och nationalism omfattas också av lojalitetsvärden. Rothstein & Sorak hävdar att lojalitetens uttryck varierar beroende på landets kultur och region, med olika fokus på lojalitet mot institutioner, regeringar och allmänheten. Skillnader i lojalitetsvärdet beror på kultur, och tidigare forskning har funnit bevis för att maktdistans har en inverkan på offentlig etik, vilket tyder på tjänstemän på platser där ojämlikheter och hierarkier är mer accepterade kan förvänta sig att se olika uttryck för lojalitetsvärdet (Franke & Nadler, 2008; refererad i Rothstein & Sorak, 2017, s. 29-30).

En annan kluster av värden är pålitlighetsvärden som fokuserar på engagemang för jobbet, vilket skiljer sig från lojalitetsvärden trots att det kan finnas viss överlappning mellan dessa värden och begrepp. Värdena i detta kluster inkluderar ansvar, plikt, hängivenhet, flit, hängivenhet och stabilitet (Rothstein & Sorak 2017, s. 34-35).

Värdena i likabehandling klustret rör idéer om jämlikhet och rättigheter som främjas inom den offentliga förvaltningen, inklusive respekt för rättigheter, rättvisa, mänsklig värdighet, meriter och icke-trakasserier (Rothstein & Sorak, 2017, s. 35). Dessa värden gäller enligt Rothstein & Sorak 2017 den specifika mötet mellan offentliga tjänstemän och allmänheten, vilket också inkluderar behandlingen av människor på arbetsplatsen och anställningsmetoder som framgår av värderingarna icke-diskriminering och meriter (ibid).

Ett värdekluster som Rothstein & Sorak 2017 identifierar och som har tydliga likheter med professionalism klustret är Service-kluster, där båda dessa värdekluster innehåller värden som NPM-rörelsen utvecklat. Servicevärden är värderingar som syftar till prestationen gentemot allmänheten, såsom engagemang, artighet, omsorg, lyhördhet, osjälviskhet, snabbhet och tydlighet (ibid). Flera av

värden i serviceklustret är förkroppsligad i värderingar som engagemang, omsorg, sympati, osjälviskhet, och känsla av kallelse och service (Rothstein & Sorak, 2017, s. 37).

Professionalism-klustret liknar i flera avseende service-klustret och är ofta kopplat till införandet av New Public Management (NPM) idealen. Till skillnad från utåtriktade servicevärden är professionalistiska värderingar mer inåtriktade och fokuserade på utförandet av uppgifter och effektivitet på arbetsplatsen. Detta kluster inkluderar värden som effektivitet, enhetlighet, punktlighet, teamarbete, personlig förbättring, att följa procedurer och korrekt användning av resurser (Rothstein & Sorak, 2017, s. 38).

Idén om en offentlig förvaltning som är professionell och kan utföra sina uppgifter kompetent och kostnadseffektiv finns i andra värden som ingår i professionsklustret. Exempelvis att vara professionell på arbetsplatsen och interagera med värden som effektivitet, kompetens, specialisering, prestation, expertis och noggrannhet (ibid).

Våra teoretiska utgångspunkter resulterar därmed i ett analytiskt ramverk som visas nedan, vilket är avsett att identifiera och jämföra centrala teman och värden i dokumenten, och är direkt kopplat till vårt syfte och frågeställningar. Vi avser att i materialet eftersöka vilka tjänstemannatyper som representeras, förhållandet mellan tjänstemän och politiker, tjänstemännens lojaliteter och autonomi samt etiska principer och normer.

Teoretiska begrepp och teman	Danmark (Seven key duties)	Sverige (Statlig värdegrund)
Tjänstemannatyper		
Relation till politiker		
Tjänstemännens lojaliteter		
Politisk styrning och autonomi		
Principer som kärnvärdekluster		

3. Metod och material

I denna del av uppsatsen redogör vi för val av metod, material och fall, samt diskuterar de för- och nackdelar med respektive val vi har gjort. Vidare diskuterar vi hur våra val av dessa påverkar studiens trovärdighet och relevans. Det inkluderar en tydlig beskrivning av hur vi kommer samla och analysera vårt material, samt en noggrann diskussion av validitet, reliabilitet och generaliserbarhet i relation till våra forskningsfrågor, syfte och teoretiska utgångspunkter.

3.1 Urval

För att kunna besvara frågeställningarna kommer vi använda en jämförande kvalitativ innehållsanalys i vår studie när vi analyserar innehållet av etikdokumenten. Detta val är strategisk för att beskriva hur offentlig etik och tjänstemannaroller konstrueras och upprätthålls i de två länderna.

Specifikt består vårt material för analys av sju nyckelplikter för statstjänstemän i Danmark, och den statliga värdegrunden med gemensamma principer för en god svensk offentlig förvaltning. Dessa dokument valdes för att de erbjuder konkreta exempel på hur offentlig etik och tjänstemannaroller formuleras inom offentlig förvaltning i de två länderna. Politisk-administrativa institutioner och förvaltnings traditioner i dessa länder utgör centrala aspekter som motiverar vårt val av fall. Trots de övergripande likheterna mellan Danmark och Sverige är det sannolikt att det finns skillnader i politisk-administrativa traditioner, vilket i sin tur påverkar formuleringen och implementeringen av etiska riktlinjer, tjänstemannaroller och deras relation till politiker. Genom att djupdyka i ländernas etiska dokument kan vi förstå hur olika strukturer och traditioner påverkar den offentliga förvaltningen och etiken i dessa länders förvaltningar. Genom vår medvetenhet om Danmarks och Sveriges politisk-administrativa institutioner och förvaltnings traditioner skapar vi en grund för att beskriva och förstå de komplexa dynamikerna inom offentlig etik och tjänstemannaroller i dessa nordiska länder.

Valet av ländernas etikdokumenten är vidare motiverat av deras relevans för att belysa och jämföra etiska riktlinjer i Danmark och Sverige. Dessa dokument ger

insikt i både likheter och skillnader i offentlig förvaltning och etik i de nordiska länderna. Genom att fokusera på statliga etikedokument erhålls en tydlig och koncentrerad källa för att analysera våra frågeställningar. En svaghet är dock att studien fokuserar enbart på statliga etikedokument, vilket kan begränsa förståelsen för hur offentlig etik praktiseras på en daglig basis inom olika delar av förvaltningen. Det hade kunnat vara givande att komplettera studien med intervjuer för att få en mer praktisk inblick i hur etiska principer och tjänstemannaroller omsätts och tolkas i praktiken (Esaiasson m.fl. 2012, s. 209).

3.2 Jämförande kvalitativ innehållsanalys

Vårt val av jämförande kvalitativ innehållsanalys som metod är relevant med tanke på studiens syfte. Kvalitativ innehållsanalys fokuserar på att reducera och sälla ut det datamaterial som samlats in, för att identifiera det som är mest relevant för studiens syfte och frågeställningar. Vidare gör denna metod det möjligt för oss att detaljerat beskriva och jämföra de etiska värderingarna och koder samt tjänstemannarollerna i båda ländernas dokument. Genom att använda systematisk kategorisering av textinnehållet blir det möjligt att identifiera centrala teman och värden och dra jämförelser mellan de två ländernas förhållningssätt till offentlig etik. Denna metodik är också lämplig för att uppnå en djupare förståelse av komplexa etiska frågor inom offentlig förvaltning genom att tolka dess innebörd i relation till teorin (Esaiasson m.fl, 2012, s. 210-211). En systematisk kategorisering av innehållet i texter är enligt Esaiasson m.fl. 2007 idealisk för att besvara forskningsfrågor genom att gruppera idéer under övergripande teman. Kvalitativ innehållsanalys hjälper även till att utlösa det väsentliga innehållet genom detaljerad granskning och tolkning av texter som etikedokumentet, vilket ger en djupare förståelse för innehållet och dess kontext (Ibid.). Fördelen med metoden är också att den siktar på att förstå helheten i innehållet, som anses vara mer än summan av dess delar (Esaiasson m.fl, 2012, s. 223).

3.3 Validitet, Reliabilitet och Generaliserbarhet

Validiteten i vår studie, det vill säga hur väl metoden mäter det den är avsedd att mäta, stärks genom det noggranna urvalet av relevanta etikedokument och den systematiska analysen. Genom att välja etikedokument som är centrala för offentlig förvaltning i de båda länderna säkerställer vi att studien fokuserar på material som

är direkt relevanta för våra forskningsfrågor. Vår kvalitativa metod för innehållsanalys säkerställer att vi utforskar dokumenten på ett sätt som är i linje med våra forskningsfrågor och syfte (Halperin m.fl, 2017, s. 384-385).

Reliabiliteten, eller tillförlitligheten, i vår studie ligger i vår metodologiska stringens. Genom att detaljerat beskriva och följa ett konsekvent teoretiskt ramverk kan studien i teorin upprepas med liknande resultat. Denna systematiska och transparenta ansats stärker vår studiens tillförlitlighet och minskar risken för subjektiva tolkningar (Halperin m.fl, 2017, s. 385).

När det gäller generaliserbarheten av våra resultat är det viktigt att erkänna begränsningarna i vår studie. Medan vi ger insiktsfulla jämförelser mellan två nordiska länder, Danmark och Sverige, bör resultaten inte ses som allmängiltiga för alla länder eller förvaltningssystem i nordiska länder. Våra resultat är emellertid värdefulla för att ge en djupare förståelse för offentlig förvaltning och tjänstemannaetik inom den specifika kontexten och med olika förvaltnings traditioner i de nordiska länderna. Detta bör framhållas i diskussionen för att ge en rättvis bild av studiens omfattning och dess bidrag till området (Halperin m.fl, 2017, s. 385-386).

4. Empiri

För att spegla de centrala teman i det danska kodexen och den svenska statliga värdegrunden kommer vi nedan att belysa Danmarks statliga kodex utifrån de sju nyckelpliter som framkommer i etik dokumentet samt den svenska statliga värdegrunden utifrån dess etiska koder och principer.

4.1 Etiska koder i Danmarks statliga kodex

Dokumentet "Seven Key Duties" av det Danska finansdepartementet är ett kodex som är skrivet i syfte att hjälpa anställda och chefer inom den danska förvaltningen kring sina arbetsuppgifter och skyldigheter som tjänstemän. Kodexen beskriver sju plikter som ska tillämpas i tjänstemännens arbete. Kodexen fokuserar på tjänstemännens arbete i relation till regeringen och dess ministrar och förklarar hur de ska förhålla sig till politikerna och ger en bild kring tjänstemännens position i den danska demokratin och hur de ska arbeta i förhållande med ministrarna som styr förvaltningen (Ministry of finance, 2015, s. 6).

Kodexen beskriver tjänstemännens roll som en assisterande roll till ministrarna som är ansvariga inför Folketinget, där tjänstemännen med sin utbildning och profession ska erbjuda olika typer av assistans och politisk rådgivning till ministrarna. Detta utförs genom ett brett urval av arbetsuppgifter som inkluderar utarbetande av lagförslag som ska lämnas till folketinget, assistans genom att svara på muntliga och skriftliga frågor som kommer från folketinget, möten och tillsyn av de institutioner som underställs ministeriet, genomförande av beslut som ministern har fattat m.m (Ministry of finance, 2015, s. 11). Dessa är bara vissa av tjänstemännens arbetsuppgifter som tas upp i dokumentet. Den assisterande rollen till ministrarna beskrivs i tjänstemännens arbetsuppgifter i kodexen som följande: *"Civil servants in central government provide their ministers with professional assistance and political advice. It is a very broad range of tasks. They include for example:*

The drafting of bills to be submitted to the Folketing.

Assistance in answering oral and written questions from the Folketing and in drafting answers when the minister is required to attend a consultation in a committee of the Folketing.

Assistance in handling negotiations on government proposals with the political parties of the Folketing.” (Ministry of finance, 2015, s. 11).

Tjänstemännen i Danmark som arbetar inom centralregeringen har en skyldighet att agera professionellt och vara lojala i sitt arbete med att assistera regeringen och dess ministrar inom lagens gränser. För att kunna göra detta måste de besitta vissa kompetenser som är avgörande för deras arbete i förvaltningen. De inkluderar professionell insikt, en god förmåga att uttrycka sig, ett intresse för samhällsförhållanden och förståelse för politiska beslutsprocesser samt politisk kommunikation. I dokumentet beskrivs att dessa kompetenser måste kombineras med ett antal plikter kring grundläggande rättsliga normer som finns i Danmarks konstitutionella lag (Ministry of finance, 2015, s. 12).

4.1.2 Sju statliga plikter för Danmarks statliga förvaltning

Den första plikten i den Danska kodexen är legalitet, legalitet i kodexen beskrivs genom att tjänstemännen i Danmark alltid måste agera inom de gränser som definieras av landets lagar. De får inte agera eller ta beslut som går emot den danska konstitutionen eller annan lagstiftning eller befintlig EU- lagstiftning. All rådgivning som sker till ministrarna måste därför stämma överens med lagen. Tjänstemän måste på grund av detta se till att lagförslag som lämnas till folketinget av ministern inte strider mot lagen, se till att de beslut som fattas i ministeriet är i enlighet med relevant lagstiftning inom det berörda området. Tjänstemän får inte heller ge råd som skulle kunna leda till åtgärder som strider mot lagen utan måste varna ministern om ministern riskerar att agera på ett sådant sätt som strider mot lagen. En tjänsteman måste också vägra följa anvisningar från överordnad eller ministern om den åtgärden som beordras strider mot lagen (Ministry of finance, 2015, s. 20-21).

Den andra plikten som tas upp i kodexen är sanningsenlighet. Denna plikt innebär att tjänstemän har en sanningsplikt som de måste följa. De får inte bidra till att ministern lämnar felaktig eller vilseledande information till folketinget eller undanhåller viktig information till folketinget. Tjänstemän får inte heller själva avslöja eller få ministern att avslöja information som är vilseledande eller felaktig. Sanningsplikten som tjänstemännen har förklaras gälla alla som de interagerar med

i sitt dagliga arbete, den gäller i deras arbete med ministrar, i deras arbete med andra anställda på ministeriet men också i deras arbete med folketinget, tillsynsmyndigheter, pressen och allmänheten (Ministry of finance, 2015, s. 26).

Professionalism är den tredje plikten som kodexen berör. Professionalism beskrivs genom att tjänstemän i sitt arbete ska agera inom ramen för accepterade professionella standarder. Detta beskrivs som extra viktigt när de utför vissa typer av uppgifter som utarbetande av beslutsunderlag, uttalanden till och skriftligt material för folketinget, allmänheten och pressen. Denna typ av arbete betonas i kodexen genom professionella bedömningar i det dagliga arbetet på förvaltningar. När tjänstemän assisterar ministrar förklarar kodexen att de måste göra detta inom ramen för allmänt accepterade professionella standarder, detta för att säkerställa att ministern och andra aktörer har förtroende för tjänstemannens kvalitet i sitt arbete. Det förklaras att de professionella standarderna för vad som är rätt och fel ibland är tydligt definierat i vissa områden, medan de professionella standarderna i andra områden kan vara bredare och ibland inom vissa områden kan professionella standarder vara oklara eller motsägelsefulla (Ministry of finance, 2015, s. 30).

Utveckling och samarbete som den fjärde plikten förklaras genom att tjänstemän alltid ska sträva efter att förbättra sin assistans och rådgivning till ministern. Tjänstemän ska i sin strävan att utvecklas hålla sig uppdaterad med utvecklingen inom sitt område, fokusera på möjliga förbättringar inom sitt arbetsområde, vara öppna för omvärlden och samarbeta med andra. Tjänstemännen ska också alltid sträva efter de bästa resultaten. För att detta ska funka betonar kodexen att det behövs öppenhet och professionell kritik från omvärlden och att ministern måste vara öppen för ny inspiration utifrån. Tjänstemännen måste också tänka innovativt i förhållande till ministerns politiska önskemål eller i relation till nya utmaningar och möjligheter som framkommer. För att detta ska fungera måste ministrarna engagera sig i en dialog med allmänheten och andra delar av förvaltningen (Ministry of finance, 2015, s. 36).

Den femte plikten som består av ansvar och ledarskap kräver att tjänstemän aktivt ska bidra till att utföra de uppgifter, strategier och mål som framställs av ministern

och den administrativa ledningen. Det beskrivs i kodexen att tjänstemän måste följa de direktiv de får från sina överordnade i enlighet med ansvarsfördelningen i sin organisation enligt lag. Kodexen beskriver att tjänstemän måste bidra till genomförandet av de beslut som tas av ministern då det faller under deras lojalitetsplikt. Det är tjänstemännen som ska utföra besluten och omvandla de till faktiska förändringar, de ska också övervaka om de beslut som tagits gett önskad effekt. Relationen i den Danska förvaltningen beskrivs som en klar ansvarsfördelning och ett specifikt överordnat-underordnat förhållande mellan chefer och anställda. Om det finns motsägande åsikter mellan tjänstemännen är det överordnad som fattar beslut som tjänstemännen sedan måste följa då de är underordnad en lydnessplikt i myndigheten de arbetar på (Ministry of finance, 2015, s. 40).

Den sjätte plikten berör öppenhet kring misstag. Danmarks kodex betonar vikten av en förvaltningskultur där tjänstemän ska kunna erkänna misstag så att ledningen kan hantera misstagen som har skett så snabbt som möjligt samt att tjänstemännen ska kunna ta lärdomar från tidigare misstag. Det är ledningens ansvar att säkerställa att det skapas en kultur där anställda och chefer känner att de kan erkänna sina misstag till överordnad som sedan måste fatta ett beslut om hur felet ska hanteras. Kodexen förklarar att tjänstemän ska försöka undvika att göra fel, men de betonar att det aldrig går att utesluta misstag helt. På grund av detta måste en kultur skapas där tjänstemän kan uppmärksamma fel för att rätta till dem samt ta lärdom från dem (Ministry of finance, 2015, s. 46).

Den sista plikten som tas upp i dokumentet är partipolitisk neutralitet. Denna plikt är väsentlig enligt kodexen för att säkerställa att tjänstemän är trovärdiga och följer de direktiv som kommer från regeringen, på grund av detta måste tjänstemän lojalt tjäna den regering som sitter på makten och dess ministrar med professionell assistans och rådgivning oavsett sina egna politiska antaganden. Kodexen förklarar att tjänstemän måste vara lojala mot sin nuvarande minister och regering och bistå i utvecklingen och utförandet av deras politik. Detta gäller oavsett vilken minister eller regering som styr över förvaltningen. (Ministry of finance, 2015, s. 52). Denna lojalitet och neutralitet som krävs av tjänstemännen beskrivs i kodexen

enligt följande: *“Civil servants must loyally provide any government of the day and its ministers with professional assistance and political/tactical advice. They must be loyal to their present minister and government and render assistance in developing and implementing the government’s policy. At the same time, they must equally loyally be able to assist another minister and another government with a different policy and another party-political allegiance.”* (Ministry of finance, 2015, s. 52).

4.2 Etiska koder i Sveriges statliga värdegrund

Syftet med reglerna i den svenska statliga värdegrunden är enligt Statskontoret 2019 att skapa en effektiv, rättssäker förvaltning fri från korruption och maktmissbruk. Genom att som tjänsteman följa reglerna och fullfölja sitt uppdrag bidrar tjänstemännen också till medborgarnas förtroende för förvaltningen (Statskontoret, 2019, s. 6). Regeringsformen är grunden för statens struktur och innehåller grundläggande krav på myndigheterna. Den statliga värdegrunden bygger på regeringsformens centrala krav och omfattar de sex principerna: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Dessa principer har även sina rötter i andra lagar och förordningar. Detta grundläggande förhållningssätt för tjänstemän inom svensk förvaltning förklaras i den statliga värdegrunden på följande sätt: *“Regeringsformen innehåller grundläggande krav på myndigheterna. Den statliga värdegrunden utgår från regeringsformens grundläggande krav och består av de sex principerna demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Principerna bottnar också i andra lagar och förordningar.”* (Statskontoret, 2019, s. 6).

En central del i den svenska statliga förvaltningen är enligt Statskontoret (2019 s. 7) att diskutera hur olika verksamheters normer och kulturer förhåller sig till de sex principerna. Genom dessa diskussioner hävdar Statskontoret att medarbetarnas efterlevnad av gällande lagar och regler underlättas, och ger tjänstemännen möjligheten att väga dem mot varandra när så krävs. Detta blir särskilt betydelsefullt inom den svenska förvaltningen, som är starkt decentraliserad. Detta framträder i Sveriges statliga värdegrund genom att betona att: *“riksdagen och regeringen inte får lägga sig i hur myndigheterna agerar i enskilda fall”*.

"Styrningen måste uppfylla vissa formkrav, och komma till stånd genom till exempel instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag." (Socialkontoret, 2019, s. 8-10).

De sex principerna i den statliga värdegrunden, tillsammans med en god förvaltningskultur, utgör den grundläggande infrastrukturen för att säkerställa att det system av fristående myndigheter fungerar i en svensk statlig förvaltning (Statskontoret, 2019, s. 6-7).

4.2.1 Sex principer för Sveriges statliga förvaltning

Den första principen i den svenska statliga värdegrunden består av demokratiprincipen. Enligt regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket, som grundar de svenska demokratins principer och förklarar förvaltningens roll (Statskontoret, 2019, s. 11). Regeringsformen fastställer att all offentlig makt kommer från folket och beskriver det allmänna, inklusive myndigheter, kommuner, universitet och domstolar. Den offentliga förvaltningen är en del av den demokratiska styrkedjan, där medborgarna väljer riksdagsledamöter som bildar regeringen (Statskontoret, 2019, s. 12). Myndigheterna är fristående men underställda regeringen och måste följa lagar beslutade av riksdagen. Det ingår i uppdraget enligt den statliga värdegrunden att främja demokratiska värderingar och arbeta för medborgarnas gemensamma mål. I den svenska förvaltningen finns inte principen om ministerstyre, och domstolarna har en särskild självständighet. Regeringsformen betonar att det allmänna, inklusive myndigheter, ska verka för demokratins idéer och främja samhällets olika områden (Statskontoret, 2019, s. 11-12). Statskontoret förklarar att målet att demokratins idéer ska vara vägledande gäller för all offentlig verksamhet, men det är ett mål och inte en rättsligt bindande regel. Tjänstemännen måste respektera vissa värden men har även yttrandefrihet (Statskontoret, 2019, s. 12).

Den andra principen är legalitet. Legalitetsprincipen beskrivs genom att myndigheternas verksamhet måste ha stöd i rättsordningen, inklusive lagar och förordningar. Enligt Statskontoret utövas den offentliga makten i Sverige under lagarna, enligt 1 kap. 1 § tredje stycket Regeringsformen. Den centrala aspekten av legalitetsprincipen är enligt Statskontoret att myndigheterna måste ha tydligt stöd i

rättsordningen för alla sina åtgärder. Detta gäller inte bara beslut som påverkar enskilda, utan all verksamhet som en myndighet bedriver (Statskontoret, 2019, s. 13). Alla ingrepp och begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter måste ske genom lag och under specifika förutsättningar. Legalitetsprincipen understryker att vissa rättigheter inte kan begränsas alls, som förbudet mot tortyr eller dödsstraff (Statskontoret, 2019, s. 13). Tjänstemännen måste vara förtrogen med reglerna som styr verksamheten och kunna tolka dem med hjälp av den hierarkiska ordningen, principen om avvikelse, samt principen om företräde för mer specifika regler. Det är avgörande att regelverken sprids och förstås av alla tjänstemän (Statskontoret, 2019, s. 13-14).

Den tredje principen följer av objektivitetsprincipen. En saklig och opartisk statsförvaltning är nödvändig för demokratiskt, effektivt och rättssäkert uppdrag, och för att upprätthålla förtroendet för myndigheterna och staten (Statskontoret, 2019, s. 15). Objektivitetsprincipen betonar att myndigheterna måste agera sakligt och opartiskt i alla situationer. Det är enligt Statskontoret etiska principer förbjudet att som tjänstemän överväga andra intressen än de som ska tillgodoses och fatta beslut på grunder som strider mot reglerna i det aktuella fallet. Statskontoret påpekar via statliga värdegrunden att personliga relationer och åsikter inte får påverka beslutsfattandet (Statskontoret, 2019, s. 15). Saklighetens krav är kopplat till legalitetsprincipen och begränsar vad ett beslut kan grundas på. Myndigheten måste behandla alla lika och hålla sig till sina uppdrag. Det är viktigt att vara konsekvent i beslutsfattandet och undvika att låta personliga åsikter eller intressen påverka bedömningar (Statskontoret, 2019, s. 15-16).

Principen om fri åsiktsbildning är en annan princip som är grundläggande för den svenska folkstyrelsen enligt regeringsformen (1 kap, 1 §, andra stycket). Varje medborgare, även statliga tjänstemän, har rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Detta inkluderar även meddelarfrihet, som ger särskilt skydd mot efterforskning och repressalier. Offentlighetsprincipen säkerställer insyn för granskning av myndigheter (Statskontoret, 2019, s. 26). Yttrandefriheten skyddas i lagar som regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den är

också en grundläggande mänsklig rättighet enligt Europakonventionen och FN:s deklarerationer om mänskliga rättigheter. Även tjänstemän har fri- och rättigheter, men dessa kan kollidera med statens värdegrund. Arbetsgivare kan sällan vidta åtgärder mot tjänstemännen när de utövar sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter (Statskontoret 2019, s. 26).

Offentlighetsprincipen säkerställer insyn i myndigheters beslut. Alla överväganden och beslut dokumenteras i offentliga handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagen. Det betonas i Sveriges statliga värdegrund att för tjänstemän är det viktigt att förstå det demokratiska syftet med dokumentation (Statskontoret, 2019, s. 27). Meddelarskyddet ger särskilt skydd för tjänstemän som avslöjar händelser inom sin myndighet. Det omfattar meddelarfrihet, rätten till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Meddelarfriheten gäller när tjänstemännen lämnar uppgifter för publicering med journalistiskt syfte (Statskontoret, 2019, s. 28). Anonymitetsskyddet förhindrar avslöjande av identitet, och efterforsknings- och repressalieförbud förhindrar förföljelse och påföljder för utnyttjande av yttrandefriheten (Statskontoret, 2019). Visselblåsarfunktionen, som tar emot tips om felaktigheter, kan komplettera meddelarfriheten men inte helt ersätta den på grund av bristen på samma anonymitetsskydd enligt grundlagen (Statskontoret, 2019, s. 28). Principen om respekt är fundamental i den offentliga maktutövningen, enligt regeringsformen (1 kap, 2 §, första stycket). Som tjänstemän förväntas de agera med respekt för varje individ, uppfylla kraven på icke-diskriminering och beakta den personliga integriteten. Jämlikhet, jämställdhet, medmänsklighet och integritet är centrala för att möta dessa krav (Statskontoret, 2019, s. 27-28).

Den övergripande principen om respekt för alla människors lika värde och den enskilda individens frihet och värdighet är en del av målsättningsstadgandet i regeringsformen. Liknande formuleringar finns även i EU-fördraget och EU:s rättighetsstadga. Detaljerade regler för att uppnå dessa mål finns i lagstiftningen, som diskrimineringslagen (Statskontoret, 2019, s. 29). Icke-diskriminering syftar till att förhindra orättvis behandling baserad på osakliga grunder. Enligt regeringsformen och diskrimineringslagen får ingen särbehandlas på grund av kön,

hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder, eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Som offentliga tjänstemän omfattas man av detta förbud i sitt arbete med allmänheten (Statskontoret, 2019, s. 29). Överträdelser kan leda till att arbetsgivaren måste betala diskrimineringsersättning. Det är viktigt att som tjänsteman kunna identifiera och motverka situationer där diskriminering kan förekomma. Skyddet för personlig integritet återfinns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Individer har rätt till privat- och familjeliv, och detta skydd gäller gentemot det allmänna. Myndigheter får inte godtyckligt ingripa i någons privatliv och får inte utan samtycke föra register baserade på politisk åskådning eller etnicitet. Ett intrång i personlig integritet måste bedömas som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, till exempel för att upprätthålla lag och ordning (Statskontoret 2019, s. 28-29).

Effektivitet och service utgör en annan vägledande princip för myndigheter. Dessa inkluderar att erbjuda god service, vara tillgängliga och effektiva i mötet med medborgarna. För tjänstemän betonas detta i den statliga värdegrunden genom att förstå vikten av att förvalta statens medel på ett ansvarsfullt sätt (Statskontoret, 2019, s. 30). Effektivitetsprincipen avses inte bara att hantera statens resurser på ett kostnadseffektivt sätt utan också att snabbt och kvalitativt handlägga ärenden. Emellertid måste effektivitet balanseras mot andra principer som rättssäkerhet och opartiskhet. Det är en utmaning att hitta en rimlig avvägning mellan snabb handläggning och att upprätthålla rättssäkerheten, vilket kan variera beroende på myndighetens uppdrag och ärendets påverkan på den enskilde. För att undvika en ensidig fokusering på effektivitet och därmed riskera andra aspekter har det varit fall där myndigheter brustit i att upprätthålla informationssäkerhet och där ett ensidigt effektivitetsfokus setts som en potentiell risk för korruption och oegentligheter (Statskontoret 2019, s. 30-31).

Alla myndigheter är ålagda att erbjuda service, vara tillgängliga och samarbeta, vilket inkluderar domstolar vid förvaltningsärenden. Kraven gäller i förvaltningsverksamhet, och det finns detaljerade regler för ärendehandläggning och beslutsfattande. Tidsaspekten är avgörande, och myndigheter måste normalt

sett erbjuda service omgående. Resursbrist anses inte vara ett godtagbart skäl för att avstå från att hjälpa en enskild (Statskontoret, 2019, s. 31). Serviceskyldigheten omfattar även att kommunicera på ett klart och begripligt sätt. Språket vid förhandlingar och annan muntlig handläggning måste vara vårdat, enkelt och begripligt. Kravet på klarspråk inkluderar både skriftlig och muntlig kommunikation för att säkerställa förståelse och tillgänglighet för alla medborgare (Statskontoret, 2019, s. 32).

5. Analys

I analysdelen kommer vi att redogöra för det empiriska material som används för att beskriva hur de olika rollerna som tjänstemännen innehar i Danmark och Sverige beskrivs i respektive etikdokument. Detta inkluderar en beskrivning av hur deras relationer och lojaliteter beskrivs i etikdokumentet i ljuset av respektive lands etiska koder. Vi kommer även att diskutera hur innehållet i etikdokumentet förhåller sig till vår teoretiska ram. Detta innebär en analys av hur tjänstemännen bör agera och förhålla sig till de etiska principer utifrån etikdokumentet från de två länderna.

5.1 Tjänstemannatyper och offentliga värden

Olika länder i världen antar olika tjänstemannaroller beroende av deras politiska kultur och andra historiska aspekter som är avgörande för att forma den offentliga förvaltningen. I Sveriges statliga värdegrund tenderar tjänstemannarollen att balansera mellan de fyra olika modeller som Lundquist identifierar, vilket består av tjänstemanna skolan, politikerskolan, expert skola och intressent skola. Tjänstemanna skolan med dess betoning på lagens överhet och objektivitet är centralt i svensk förvaltning, men det finns också ett betydande inflytande från politikerskolan, vilket innebär att tjänstemän måste vara lyhörda för politisk styrning. Denna balans återspeglar Sveriges statliga värdegrund genom dess betoning på legalitet och demokrati. Man kan även hävda att detta stämmer överens med Lundquists diskussion om tjänstemannarollens balansgång mellan lydnad, lojalitet och hänsyn. Legalitet och demokrati kan även tolkas utifrån Lundquists påpekade om en ambivalens i tjänstemannarollen i förhållande till lagen, överordnade, samhällsmedlemmar och den egna övertygelsen. Å ena sidan ska tjänstemännen vara ett verktyg som utför förvaltnings- och organisationsstyrning, å andra sidan förväntas de göra självständiga moraliska bedömningar som inkluderar att beakta olika samhällsintressen och principer.

Rothstein och Soraks kärnvärde kluster, såsom legalitet, opartiskhet, öppenhet, integritet, och professionalism återspeglas också i Sveriges statliga värdegrund och flera av dessa värden i klustren är återkommande i etiska koder, särskilt i

betoningen på objektivitet och rättssäkerhet. Med andra ord så återspeglar dessa principer Lundquists tjänstemannaskola som ser tjänstemännen primärt som statens tjänare, snarare än den aktuella regeringens. Utförandet av politiska beslut ska vara värderingsmässigt neutralt och fokusera på rättssäkerhet.

I Sverige ses även spår av Webers teori med dess fokus på effektivitet, formella regler, regelbundenhet och professionell förvaltning som är avskild från politiska ingripanden där Sverige starkt betonar legalitet och professionalitet i förvaltningsarbetet. Utifrån våra teoretiska perspektiv kan vi hävda oss att det som framkommer i den statliga värdegrunden är en bild av tjänstemannarollen i Sverige som mångfacetterad, där den svenska tjänstemannen inte bara är lagens väktare utan också en politisk medveten aktör, en expert inom sitt sakområde och en som beaktar olika intressenters perspektiv. En annan värde som det läggs stor vikt vid är tjänstemännens öppenhet som manifesterar sig i den statliga värdegrunden genom betoning av offentlighetsprincipen och meddelarskydd, vilket är centralt i svensk offentlig förvaltning. Vidare återspeglas i den svenska statliga värdegrunden flera av Rothstein och Soraks kärnvärdekluster som ska gälla för tjänstemännens arbete på förvaltning, särskilt laglighet, opartiskhet, och integritet. Detta speglar en förvaltning som värderar effektivitet och objektivitet, samtidigt som den upprätthåller en stark etisk grund.

Lundquist betonar vikten av att balansera åtaganden gentemot lagar, överordnade och samhällsmedborgare. I Danmarks kodex framkommer denna balans tydligt, exempelvis genom plikten till laglighet som speglar åtagandet gentemot lagar, medan ansvar och ledarskap representerar åtaganden gentemot överordnade. Med andra ord ska tjänstemännen agera inom lagens ramar, vilket reflekterar både expert- och intressent skolans principer genom att de måste vara kunniga inom lagstiftningen och samtidigt vara lyhörda för samhällets behov.

Ett annat aspekt är att sanningsenligheten och öppenhet om misstag i förvaltningar illustrerar tjänstemännens demokratiska ansvar gentemot samhällsmedborgarna, genom att säkerställa transparent och ärlig kommunikation. Med andra ord och i linje med Rothstein och Soraks öppenhetskluster, omfattar sanningsenligheten hur offentlig förvaltning hanterar information, främst genom transparens och tillgång

till information för parlamentet och medborgarna. Tjänstemännen måste tillhandahålla korrekt information för att upprätthålla en fungerande demokrati och rättsstat som påpekas av Lundquist.

Principen om professionalism i den danska kodexen speglar expertskolans principer, vilka Lundquist, Hysing och Olsson betonar. Detta visar sig genom att tjänstemännen förväntas ha en djup kunskap och förståelse för sina arbetsområden, vilket är avgörande för att ge kvalitativ rådgivning och assistans till den politiska ledningen och ministern som är parlamentarisk ansvarig inför Folketinget. Det går även att relatera detta till Rothstein och Soraks kärnvärdekluster om kompetens och effektivitet. Tjänstemännen ska inte bara vara kunniga, utan också effektiva i sitt arbete, vilket kräver ständig utveckling och anpassning till nya politiska förhållanden.

Hysing och Olsson som diskuterar tjänstemännens förmåga att balansera olika samhällsintressen visar sig i Danmarks kodex genom att betona vikten av utveckling och samarbete. Tjänstemännen uppmuntras att vara innovativa, lyhörda för samhällets behov och att samarbeta över sektorsgränser, vilket anses bidra till att tjänstemän kan balansera olika intressen. Denna princip i kodexen relaterar med andra ord till intressent skolans fokus på samarbete och lyhördhet för samhällets behov. Detta kan även relateras till kärnvärdekluster om innovation och anpassningsförmåga, där tjänstemännen uppmuntras att vara framåtriktade och flexibla. Kodexens betoning på ansvar och ledarskap återspeglar Lundquists och Hysing & Olssons diskussion om tjänstemännens roll som bärare av offentligt ansvar. Kodexen framhäver vikten av att tjänstemännen inte bara följer lagar och regler, utan aktivt bidrar till att uppnå politiska och administrativa mål.

I Danmarks kodex betonas även tjänstemännens lojalitet mot regeringen och konstitutionen, i linje med Rothstein och Soraks lojalitetskluster, där tjänstemännen förväntas vara lojala mot sin regering och bistå med professionell assistans. Laglighet och lojalitet i den danska kodexen återspeglar också en stark betoning på juridisk och politisk ansvarsskyldighet, och det finns också en tydlig vikt vid professionalism som innebär att tjänstemännen ska agera inom ramen för professionella standarder. Analysen av Danmarks kodex visar att den inte bara

definierar tjänstemannarollen i termer av specifika plikter och ansvar, utan också placerar tjänstemännen inom en större kontext av demokratiska värden. Vi kan därmed hävda att detta är i linje med våra teoretiska perspektiv, vilka understryker vikten av att tjänstemannarollen formas och förstås inom en ram av både etiska normer och praktiska krav på effektiv offentlig förvaltning.

Skillnaden mellan Sverige och Danmark som vi kan identifiera är Sveriges tyngdpunkt på tjänstemanna skolan jämfört med Danmarks responsiva tjänstemanna modell. Medan den svenska modellen fokuserar på en oberoende, lagbunden förvaltning, tycks den danska modellen vara mer inriktad på responsiva tjänstemanna modell och politikerskolan där tjänstemännen ska stödja och anpassa sig efter den politiska ledningens behov. Dock delar båda länderna en stark betoning på neutralitet och lojalitet. I Sverige manifesteras detta genom ett starkt fokus på objektiv lagtillämpning och i Danmark genom en lojalitet till regeringen men med en skyldighet att hålla sig inom lagens ramar. I båda länderna framkommer en stark betoning på professionell integritet och etik, vilket är i linje med Webers och Lundquists teorier. Detta inkluderar upprätthållandet av höga etiska standarder och betoningen på rättssäkerhet och rättvisa. Vi kan därmed argumentera för att båda länderna delar en gemensam grund i Webers byråkratiska ideal, med en stark betoning på legalitet och professionellt agerande inom ramarna för lagen och etiska koder.

Andra jämförelser mellan ländernas tjänstemannatyper är att Sverige har starka traditioner av öppenhet och insyn i förvaltningen, som anses stärka demokratiska värden och medborgarnas förtroende, medan i Danmark betonas öppenhet i termer av sanningsenlighet och kommunikation med politiska ledningar. Likheten är att båda länderna delar ett starkt fokus på integritet och professionalism, vilket innebär att tjänstemän förväntas agera etiskt och effektivt, oavsett politisk styrning för att kunna behålla sin position och roll efter ett regeringsskifte i länderna.

5.2 Tjänstemännens relation till politiker

Tjänstemännens relation till politikerna är viktig att utforska när man vill analysera och förstå hur politikerna kan påverka den offentliga förvaltningen. Det finns

också olika åsikter kring hur relationen mellan politikerna och tjänstemännen ska se ut, vissa menar på att tjänstemännen ska vara oberoende av politikerna och få utföra de politiskt valda besluten utifrån sin egen expertis medans andra anser att det är politikerna som ska styra förvaltningen och att tjänstemännen ska arbeta för och vara lojala mot politikerna. Vi kommer i den här delen av analysen jämföra hur de olika etikdokumenten beskriver tjänstemännens relation till politikerna samt deras lojaliteter.

Om vi ska granska hur den svenska tjänstemannens relation till politikerna framställs utifrån Svaras fyra modeller kan vi se att separata roller modellen stämmer överens i hög grad med hur relationen till politiker framställs i den statliga värdegrunden. Modellen framhäver en tydlig skiljelinje mellan politiken och förvaltningen där tjänstemännens huvudsakliga arbete är att fokusera på genomförandet av politiska beslut och inte låta sig blandas i eller styras av politiken. Denna modell ligger i linje med legalitetsprincipen som förklarar att myndigheternas verksamhet måste ha stöd i rättsordningen och följa gällande lagar och förordningar.

Modellen följer också objektivitetsprincipen som är viktig i den statliga värdegrunden då den betonar en tydlig arbetsfördelning där tjänstemännen undviker politisk inblandning och fokuserar på implementering av policys, detta eftersom objektivitetsprincipen kräver att tjänstemän ska arbeta opartiskt och sakligt som stämmer överens med denna modell. Eftersom objektivitetsprincipen som kräver opartiskhet och saklighet och legalitetsprincipen som kräver att lagar och förordningar följs strikt är centrala delar av den statliga värdegrunden kan den responsiva tjänstemanna modellen ses som problematisk i förhållande, detta eftersom den kan leda till politisering av tjänstemännen som kan kompromissa de två ovannämnda principerna.

Autonom tjänstemannamodellen kan till viss del stämma överens med den statliga värdegrundens syn på tjänstemännens relation till politikerna då den framhäver tjänstemännens självständighet, vilket kan vara fördelaktigt för att främja innovation och effektivitet som är etiska principer som offentliga tjänstemän i Sverige förväntas följa. Denna ökade självständighet riskerar dock att skapa

spänningar med legalitetsprincipen då den kan leda till situationer där tjänstemän får mycket frihet och agerar utanför lagens ramar. Stor självständighet kan också leda till att tjänstemännens personliga uppfattningar påverkar deras professionella beslut som går emot objektivitetsprincipen. Eftersom lagstyrning och opartiskhet är så högt värderade i den statliga värdegrunden skulle vi baserat på dessa modeller hävda att separata roller modellen stämmer väl överens med den statliga värdegrundens syn på relationen till politikerna trots att de andra två också har vissa inslag i den statliga värdegrunden.

När det kommer till hur den danska kodexen framställer relationen till politikerna utifrån Svaras modeller kan vi se att det inte är lika enkelt att hitta en modell som helt stämmer överens med kodexens beskrivning av hur en tjänstemans relation till politikerna bör vara. Alla fyra modeller har olika aspekter som speglar olika delar av kodexen och tjänstemännens plikter som måste följas i sin roll gentemot politikerna.

Separata roller- modellen som framhäver en stark åtskillnad mellan politiska och administrativa roller stämmer överens med kodexens krav på legalitet och partipolitisk neutralitet. Tjänstemännens arbete i Danmark är att genomföra politiska beslut och inte blanda sig i politiska överväganden. Det stämmer överens med separata roller modellen på sådant sätt att tjänstemän måste följa lagen och dess principer samtidigt som tjänstemännen upprätthåller en professionell integritet. Problemet med denna modell i relation till den danska kodexen är att det kan leda till en brist på flexibilitet och samarbete mellan politikerna och tjänstemännen vilket betonas i kodexen. I den danska kodexen speglas tjänstemännens relation till politikerna som tjänade och lydande, vilket kan krocka med denna modell då den vill hålla politikerna och tjänstemännen separata från varandra och hindrar politikerna från att detaljstyra förvaltningen.

Responsiv tjänstemannamodell betonar tjänstemännens anpassning till politikernas önskemål. Det innebär att tjänstemännen ska vara lojala till politikerna som sitter i regeringen och styr över förvaltningen, vilka är en central aspekt av den danska kodexen och den danska förvaltningsmodellen med ministerstyre. Denna modell kan stämma överens med kodexen på sådant sätt att den främjar en stark lojalitet

och leder till en dynamisk och responsiv förvaltning där tjänstemännen tjänar sina politiker och genomför de beslut som de önskar. Problemet med denna modellen i relation till kodexen är att den riskerar att gå emot tjänstemännens krav på partipolitisk neutralitet och objektivitet, eftersom det kan finnas risk för tjänstemän att från responsiv och objektiv förhållningssätt övergå till att följa ett partipolitisk agenda och bli politisk i sitt arbete.

Kodens krav på professionalism och innovation stämmer överens med autonom tjänstemannamodellen som ger tjänstemännen större självständighet i sitt arbete och främjar självständighet och oberoende från politikerna. Denna självständighet måste dock balanseras med tjänstemännens lojalitet mot politikerna. Tjänstemännen i Danmark måste också enligt kodexen ha förståelse för politikernas ansvar inför det parlamentariska demokratiska systemet i Danmark.

Utveckling, samarbete och ansvar är tre principer som danska tjänstemän måste främja och som stämmer överens med överlappande rollmodellen. Överlappande rollmodellen hävdar att nära samverkan och ömsesidig påverkan mellan tjänstemän och politiker främjar samarbete och gemensam policyutveckling. Problemet med denna relation blir att det kan leda till partiska tjänstemän som inte kan upprätthålla partipolitisk neutralitet i sin assistans till politikerna då deras egna åsikter kan påverka tjänstemännen i deras yrkesutövande.

Den mest framträdande skillnaden mellan den svenska statliga värdegrunden och den danska kodexen är lojaliteten som tjänstemän förväntas ha till politikerna. Lojalitet och responsivitet gentemot regeringen och ministrarna är väldigt viktigt i den danska kodexen och framställs i kodexens krav på att tjänstemän ska vara lyhörda för och lojala mot sina politiska överordnade. Denna aspekt är mindre framträdande i den svenska statliga värdegrunden där större fokus snarare läggs på objektivitet, laglydnad och en tydlig skiljelinje mellan politik och förvaltning. Den danska kodexen tenderar också att acceptera och ibland uppmuntra en integrering mellan politik och förvaltning vilket återspeglas i tjänstemännens roll i att ge professionell och politisk rådgivning till politikerna. I den svenska statliga värdegrunden betonas en klar skiljelinje mellan de politiska besluten och förvaltningens genomförande som återspeglar principer från den separata roller

modellen. Den svenska statliga värdegrunden fokuserar också mer på stabilitet och förutsägbarhet genom att följa etablerade regler och principer, medans den danska kodexen framställs som mer flexibel när det gäller tjänstemännens roll i att anpassa sig till politikernas önskemål och förändrade politiska landskap.

5.3 Tjänstemännens autonomi och lojaliteter

När det kommer till tjänstemännens lojaliteter vänder vi oss först till den svenska statliga värdegrunden för att se vilka lojaliteter som en tjänsteman inom den svenska förvaltningen kan möta. En av de viktigaste lojaliteterna som ofta tas upp i den statliga värdegrunden är lojaliteten mot lagen, legalitetsprincipen och att följa lagen är en av de viktigaste etiska utgångspunkterna som nämns i den statliga värdegrunden. Detta skapar en grundläggande lojalitet mot lagen där tjänstemän måste handla inom lagens ramar. Denna lojalitet blir mer framträdande i situationer där lagen inte ger tydliga direktiv, vilket gör att tjänstemän måste göra autonoma etiska bedömningar. Här nämner Lundquist vikten av tjänstemännens autonomi för att göra etiska bedömningar där större autonomi leder till fler möjligheter att göra etiska bedömningar för tjänstemännen. Ökad autonomi leder enligt Lundquist också till en ökad arbetsmotivation som skapar ökad flexibilitet och effektivitet i arbetet. Stort autonomi kan dock leda till godtyckliga beslut och partiskhet vilket kan riskera rättssäkerheten och legaliteten i de beslut som tas.

En annan viktig aspekt av den svenska statliga värdegrunden är att all offentlig makt i Sverige ska utgå från folket, detta innebär att tjänstemännen är en del av den demokratiska styrkedjan och arbetar på medborgarnas uppdrag. På grund av detta ska tjänstemännens arbete präglas av lojalitetsplikt där de ska upprätthålla demokratiska värden och arbeta för samhällets gemensamma mål. Detta leder till att tjänstemännen måste balansera vissa värden och har fler lojaliteter som till exempel mot medborgarna, samhället och politiker. Lundqvist förklarar tjänstemännens lojaliteter mot dessa olika aktörer som en stor utmaning där man ofta måste ta etiska beslut när dessa lojaliteter riskerar att krocka.

I den danska kodexen är lojaliteten mot regeringen och dess ministrar den lojalitet som är mest förekommande. Danska tjänstemän har en skyldighet att professionellt

och lojalt råda och assistera regeringen inom lagens ramar. Detta beskrivs i tjänstemännens rollbeskrivning och tas upp flertalet gånger i kodexen. Detta leder enligt Lundquist till en mindre grad av autonomi och förmåga att ta etiska beslut i situationer där lagstiftning är otydlig eller otillräcklig för att hantera komplexa situationer. Tjänstemännens begränsade autonomi leder till mindre flexibilitet i arbetet men samtidigt minskar risken för godtyckliga beslut och partiskhet. Lundquist påpekar också att politisk detaljstyrning kan leda till att tjänstemän blir politiserade och påverkade av politikerna i sitt arbete och därför måste vara responsiva mot politikerna och bibehålla en objektiv ställning.

Lojaliteten mot lagen och att agera inom lagens ramar är enligt kodexen den viktigaste aspekten av en tjänstemans arbete, och att ge assistans inom lagens gränser och att upprätthålla rättssäkerhet och sanningsenlighet beskrivs som avgörande i en tjänstemans arbete. Detta stämmer överens med Lundquists betoning på laglydnad och balansen mellan lojalitet och lagen vid etiska överväganden. Tjänstemännen ska också vara partipolitiskt neutral och i sitt assisterande arbete till ministern ge opartisk rådgivning och hjälp oavsett vilken regering som styr förvaltningen. Detta kan bli svårt i ett land som Danmark där det finns en hög grad av politiskt styre i förvaltningen och där tjänstemännen förväntas tjäna politikerna.

När det kommer till tjänstemännens lojaliteter kan vi se att den största skillnaden mellan Danmark och Sverige framträder när det kommer till lojaliteten till ministrarna och politikerna. I Danmark är lojaliteten till ministrarna en väsentlig del av deras kodex medan Sverige lägger ett större fokus på objektivitet och en åtskiljning mellan politiken och förvaltningen. Detta leder enligt Lundquist till att tjänstemän i Sverige får mer autonomi än i Danmark och enklare kan ta etiska beslut, samtidigt kan detta leda till partiskhet och godtyckliga beslut i Sverige vilket kan leda till en mindre grad av rättssäkerhet än i Danmark. Legalitet och rättssäkerhet är något som båda länderna anser grundläggande inom sina etikdokument och det framkommer frekvent i båda länder att alla beslut som tas och att all rådgivning som ges ska vara inom lagens ramar.

5.4 Politisk styrning och kärnvärden

I den svenska statliga värdegrunden framträder tjänstemännens autonomi som en som är grundad i principer som demokrati, legalitet och objektivitet. Detta stämmer väl överens med Lundquists diskussion om direkta och indirekta styrningsformer. Tjänstemännen förväntas följa en tydlig och direkt styrning baserad på lagar och förordningar, men också utöva en viss autonomi när de tolkar och implementerar dessa regler och förordningar. Det återspeglar Lundquists resonemang om en balans mellan direkt och indirekt styrning där tjänstemännen har en handlingsfrihet för att utöva sitt professionella omdöme utifrån de övergripande politiska målen och ramverken som gäller för tjänstemän. Med andra ord ger Sveriges decentraliserad förvaltning tjänstemän ett viktigt ansvar att tolka och forma sina uppdrag, och deras roll blir avgörande för att säkerställa att statens åtgärder speglar folkets vilja, vilket är centralt för att bibehålla legitimiteten i en offentlig förvaltning. Det är intressant att i detta sammanhang även belysa Lundquists resonemang om att det kan finnas risk att tjänstemän anpassar sin tolkning av den politiska styrningen för att maximera sin egen handlingsfrihet och anpassa den till sin kapacitet. Genom att själv definiera problemet, påverkar tjänstemän processens riktning redan från början genom att rikta politikernas uppmärksamhet mot vissa aspekter i organisationen samtidigt som de undviker att belysa andra.

Objektivitetsprincipen innebär i den svenska statliga värdegrunden att tjänstemän ska agera sakligt och opartiskt, vilket återspeglar Lundquist och Hysing & Olssons diskussion om tjänstemännens opartiskhet. Det går att hävda att denna princip betonar vikten av meritbaserad rekrytering som framkommer i den statliga värdegrunden, samt beslutsfattande fri från personliga preferenser. Med andra ord ställer detta höga krav på tjänstemännens autonomi och förmåga att stå emot politisk inblandning, vilket kan vara en utmaning i en politisk styrda organisationer i en svensk kontext.

Danmarks kodex i motsats till Sveriges statliga värdegrund lägger större vikt vid direkt politisk styrning, där tjänstemännen har en tydlig roll som assistenter till ministrar och politiska ledningar. Detta kan dock med Lundquists ord innebära en

risk för minskad autonomi, vilket kan leda till utmaningar när det gäller att upprätthålla objektivitet och professionellt omdöme. Den danska kodexen visar även på en mer begränsad handlingsfrihet, där tjänstemännens roll huvudsakligen är att genomföra politiska beslut. Man kan hävda att detta kan tyda på en lägre grad av autonomi och självständighet jämfört med den svenska modellen, vilket kan leda till utmaningar när tjänstemän ställs inför situationer där de måste väga sin lojalitet mot egna etiska bedömningar och lagen som Lundquist pekar på. Vi kan även se att Danmarks princip om sanningsenlighet är i linje med Lundquists och Hysing & Olssons diskussion om ansvar och transparens, vilket ställer danska tjänstemännen inför utmaningen att balansera politisk lojalitet med behovet av att ge objektiva råd och information. Det är med andra ord en viktig aspekt av tjänstemännens autonomi i relation till politisk styrning, där de måste navigera mellan att stödja ministeriets politik och att upprätthålla etiska standarder.

I den svenska statliga värdegrunden framträder däremot en stark betoning på laglighet och objektivitet, vilket är i linje med Lundquists betoning på lojalitet mot lagen, och där tjänstemännens autonomi är central för att utföra sina uppgifter effektivt och etiskt. Det finns en balansgång mellan att följa direktiven och samtidigt göra egna etiska bedömningar i relation till lagen, vilket reflekterar Lundquists syn på att en viss grad av autonomi är nödvändigt för att hantera etiska komplexa situationer. Legalitetsprincipen i svensk statliga värdegrund kan därmed förstärker tjänstemännens behov av att vara väl insatta i lagar och regler, vilket är avgörande för att garantera rättssäkerheten i deras arbete. Men detta kan samtidigt skapa spänningar när politisk styrning utövas, vilket kräver en balansakt mellan att följa regelverket och anpassa sig till politiska förändringar. I Danmarks fall ger professionalismprincipen tjänstemän ett visst mått av autonomi i att forma råd och beslut baserat på professionell expertis. Det utgör med andra ord en motvikt till politisk styrning, eftersom det uppmuntrar till en mer objektiv och faktabaserad beslutsprocess.

Det innebär att både Sverige och Danmark framträder tydliga roller med olika grad av autonomi och styrningsformer, där Sveriges modell anses uppmuntra större autonomi och en balanserad relation mellan politik och administration, medan

Danmark betonar en mer direkt och responsiv relation mellan tjänstemän och politiker. Man kan även hävda att vissa principer i den danska kodexen såsom laglighet, ansvar och ledning, understryker en stark politisk styrning och hierarki, medan andra principer såsom professionalism och partipolitisk neutralitet ger utrymme för tjänstemännens autonomi och oberoende. Samtidigt visar den svenska statliga värdegrunden att balansen mellan att följa lagar och regler, att vara opartisk och objektiva, samtidigt som man är effektiva och tjänar medborgarnas intressen, kräver en hög grad av professionalism och autonomi från tjänstemän.

Nedan redovisar vi kortfattat utifrån vårt teoretiska ramverk våra resultat för de olika teoretiska begreppen med fokus på likheter och skillnader som redan berörts tidigare i analysen mellan ländernas etikdokument.

Teoretiska begrepp och teman	Danmark (Seven key duties)	Sverige (Statliga värdegrund)
Tjänstemannatyper	Lydnad i relation till lagen, lojalitet i relation till politiker	Lydnad i relation till lagen, lojalitet i relation till medborgarna
Relation till politiker	Direkt politisk styrning	Indirekt politisk styrning
Tjänstemännens autonomi och lojaliteter	Begränsad autonomi, Lojalitet i relation till ministern och politiska ledningen	Stor autonomi, Lojalitet i relation till administrativa normer och regler
Politisk styrning	Demokratisk kontroll, Ansvarighet i relation till parlamentet och regeringen	Demokratisk kontroll, Offentlig ansvarighet i relation till medborgarna
Principer och kärnvärden	Värdeorientering, lojalitetsprincip, förtroende hos ministrar	Neutralitetsprincip, Förtroende hos medborgarna

Det som framträder från vårt analytiska ramverk ovan är en jämförelse mellan teoretiska begrepp som vi analyserat i de olika ländernas etiska dokument. Matrisen visar att de två olika länder prioriterar olika värden baserat på hur dessa värden beskrivs i deras etiska dokument, samt att tonvikten ligger högt vid vissa värden i ett land jämfört med det andra landet.

6. Slutsats

I den här avslutande delen sammanfattar vi kort de huvudsakliga resultaten från de likheter och skillnader som vi beaktat i vår studie mellan Danmark och Sverige, samt föreslår behovet av framtida forskning.

Vår jämförande studie av etiska koder och tjänstemannaroller i Sverige och Danmark har belyst betydande skillnader och likheter i hur dessa två länder navigerar i skiljelinjen mellan politik och förvaltning. I Sverige framträder en tydlig skiljelinje mellan politik och förvaltning, med en stark betoning på legalitet, objektivitet och en tjänstemannaroll som värnar om lagens överhet. Detta står i kontrast till Danmarks modell, där tjänstemännens roll är mer integrerad med den politiska ledningen, med en starkare betoning på responsivitet och lojalitet mot regering och ministrar. Dessa observationer speglar och utvidgar tidigare forskning av Svava (2014) och Rothstein & Sorak (2017), som har belyst vikten av etik och dess implementering i olika offentliga förvaltningar.

Vår studie visar också att tjänstemannarollen i Sverige och Danmark definieras med tydliga inriktningar som reflekterar de respektive ländernas administrativa och politiska traditioner. I Sverige präglas tjänstemannarollen av en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. I Danmark, å andra sidan, framträder tjänstemannarollen som är mer aktivt involverad i politisk styrning och som stödjer den politiska ledningens behov.

Vår analys av etikdokumenten i Sverige och Danmark belyser även skillnader i hur relationen mellan tjänstemän och politiker beskrivs. I Sverige framhävs en modell där tjänstemän och politiker har separata men komplementära roller. Denna separering av rollerna speglar en förvaltningsmodell där tjänstemännen fungerar oberoende av den rådande politiska styrningen. I Danmark beskrivs i motsats till Sverige relationen mellan tjänstemän och politiker som mer sammanflätad. Tjänstemännen förväntas anpassa sig till politikernas behov och önskemål. Detta indikerar en modell där tjänstemännen är närmare knutna till den politiska processen, och där deras roll delvis är att aktivt stödja och implementera den politiska ledningens agenda.

Sammanfattningsvis har vår studie bidragit till den befintliga litteraturen genom att fördjupa förståelsen för hur nationella etiska ramar formar tjänstemannarollerna i olika administrativa kulturer och traditioner. Vi visar hur Sveriges och Danmarks administrativa traditioner och politiska kontexter bidrar till skapandet av tydliga förvaltningsmodeller, vilket stödjer Lægreids (2017) argument om betydelsen av institutionella och kulturella faktorer i offentlig förvaltning.

Vi anser att vidare forskning bör inriktas på att jämföra olika nationella förvaltningsmodeller för att förstå hur etiska riktlinjer och tjänstemannaroller påverkas av politiska och institutionella faktorer. Detta kan inkludera studier av länder som exempelvis Finland och Norge som är väldigt lika Danmark och Sverige, men ändå skiljer sig i viktiga delar i deras förvaltningsstruktur och sina förvaltningsmodeller vilket kan påverka formuleringen av etiska dokument.

Det är även värdefullt att studera effekten av de etiska dokumenten i praktiken och hur de påverkar tjänstemännen i deras arbete. Det behövs med andra ord en fördjupad analys om i vilken utsträckning de etiska dokumenten påverkar tjänstemännens beteende och beslutsfattande i praktiken.

7. Referenslista

Tryckta källor:

Alvesson, M., Jansson, A. & Blom, M. (2021). *Värdet av värdegrunder*. Stockholm: Fri tanke.

Durant, Robert Francis, Rosenbloom, David. H. (2017). *The hollowing of American public administration*. *American Review of Public Administration*, 47, 719-736.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Halperin, Sandra, Heath, Oliver. (2020). *Political Methods and Practical Skills Research*. 3. uppl.

Hysing, Erik, Olsson, Jan (2012). *Tjänstemän i politiken*. 1. uppl. Lund: Författarna och Studentlitteratur AB.

Lundquist, Lennart (1988). *Byråkratisk etik*. 1 uppl. Författaren och Studentlitteratur AB, Lund.

Lundquist, Lennart (1997). *I demokratins tjänst – Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*. Rapport till Förvaltningspolitiska Kommissionen. Stockholm, 1997.

Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare*. 1 uppl. Författaren och Studentlitteratur AB, Lund.

Weber, Max (1918). *Politics as a Vocation*, i: H.H Gerth, C Wright Mills (eds) 1969.

Wenander, Henrik (2016). *Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige*. Nordisk Administrativ Tidskrift nr. 1/2016, 93. Årgång.

Vetenskapliga artiklar:

Beck Jørgensen, Torben & Sørensen, Ditte-Lene (2012). *Codes of Good Governance*. Public Administration, 15(1), 71-96.

Læg Reid, P. (2017). *Nordic Administrative Traditions*. Nedergaard, P. & Wivel, A. (eds.), The Routledge Handbook of Scandinavian Politics. London: Routledge.

Svara, H. James (2006). *Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process—A Review of Themes and Issues in the Literature*, International Journal of Public Administration, 29(12), 953-976.

Svara, H. James (2014). *Who Are the Keepers of the Code? Articulating and Upholding Ethical Standards in the Field of Public Administration*. Public Administration Review, 74(5), 561-569.

Elektroniska källor:

Ministry of Finance (2015). *Seven key duties for civil servants in central government*.

(Hämtad: 2024-01-02)

https://modst.dk/media/17483/kodex_vii_english_version.pdf

Rothstein, Bo, Sorak, Nicholas (2017). *Ethical Codes for the Public Administration*. A Comparative Survey. The Quality of Government Institute (QOG). Working paper series 2017:12. University of Gothenburg.

(Hämtad: 2023-12-23)

https://www.gu.se/sites/default/files/2022-01/2017_12_Rothstein_Sorak.pdf

Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden- Gemensamma principer för en god förvaltning*. (Hämtad: 2024/01/02)

https://www.forvaltningskultur.se/siteassets/skrifter-och-handbocker/pdf/vardegrund_tillg.pdf

Juridiska och Officiella källor:

Regeringsformen, 1974:152