



Kommentarartikel

Statstjänstemannen och New Public Management-samhället - noteringar i fotspåren av Dag Hammarskjöld

Emil Oljemark*

Sammanfattning

I en parlamentarisk demokrati ingår att tjänstemännen har begräsningar på hur de kan framföra åsikter och värderingar. Folkvalda politiker bär ansvar för att staka fram den rådande linjen för den verkställande makten. För att individen ska kunna känna tillit till det offentliga krävs dock ett samspel mellan politiker och tjänstemän. Ett fungerande samspel mellan tjänstemän och politiker är en förutsättning för att det offentliga ska ha möjlighet att leverera på ett legitimt och effektivt sätt. Texten tar avstamp i en artikel skriven av Dag Hammarskjöld år 1951 som går in på tjänstemännens utrymme att uttrycka värderingar och säga ifrån. Under de påföljande 70 åren har skyddet för grundrättigheter kodifierats och förvaltningen har genomsyrats av ett marknadsetos. Tjänstemännens utrymme att säga ifrån möter nya utmaningar då förvaltningspolitiken tar nya former och då det människocentrerade synsättet utmanas.

Nyckelord: expertroll, förvaltningsstyrning, tillit, öppenhet

***Emil Oljemark**, Universitetslärare i juridik, Fakulteten för samhällsvetenskaper, ekonomi och juridik, Åbo Akademi. Epost: emil.oljemark@abo.fi

ORCID-ID: <https://orcid.org/0009-0009-2784-3933>

Tillit i anknytning till förhållandet mellan politiker och tjänstemän

Tjänstemännens förhållande till de politiska makthavarna är på många vis en intrikat fråga. De grova konturerna kan gestaltas genom att utgå från att se på skillnaderna i rollerna. Politiker sköter uppdrag med ett förtroendemandat¹ och tjänstemän kvalificerar sig till uppdraget genom att fylla de offentliga kriterier som ställs för att sköta en specifik tjänst och har därefter blivit utnämnda till tjänsten.² Detta utgångsläge ger dock enbart en vägledande syn i skillnaden mellan rollen som politiker och rollen som tjänsteman. Konturerna för vad de separata rollerna för med sig beträffande separation av uppdrag behöver förtydligas. Detta aktualiseras framför allt inom den verkställande makten där förtroendevaldas och experters insatser sammanvävs i behandlingen av enskilda berednings- och beslutsärenden.³

Individens tillit till det offentliga kräver att det kan utmejslas en skillnad i rollerna som politiker och tjänsteman. Ansvarsutkrävandet blir svårt om inte mandatet för den som agerar kan definieras tydligt. Tilliten till det offentliga är anknuten till det allmännas förväntningar om såväl effektivitet som legitimitet i förvaltningens verksamhet. Detta betyder en delikat balansgång där utfallet bör ge uttryck för såväl effektivitetskrav, som legitimitetskrav för att resultera i fortsatt tillit.⁴ Ur ett formellare perspektiv betyder detta att då policyval och expertkunskap vävs samman bör det ske på ett sätt som innefattar ömsesidig respekt internt inom den förvaltning som har makt och ansvar att agera, samt att man kan redogöra för

¹ Detta grundar sig på att politiker i sin befattning indirekt representerar folkviljan som uttrycks genom val.

² I denna text tolkas tjänstemannabegreppet på ett brett sätt och kan i finsk bemärkelse, som skiljer åt tjänste- och arbetsavtalsförhållanden, anses innefatta även de som sköter om beredning och verkställande av beslut i ett arbetsavtalsförhållande. Å den andra sidan bygger texten på att tjänstemannen har fastställda offentliga uppdrag inom vilka expertisen utövas. Detta betyder att politiska medarbetare inte faller inom den givna tjänstemannadefinitionen. Om rättsliga utvecklingen i tjänsteförhållanden och den bakomliggande rättsliga regleringen med jämförelser mellan läget i Finland och Sverige, se Mustonen (2013). Se särskilt ss. 72–73.

³ Dock med den reservationen att i förvaltningen arbetar ett flertal tjänstemän och offentligt anställda utan direktkontakt med politiska beslutsfattare, så i den mån uppstår ett distinkt konkretiserat förhållande främst hos den tjänsteman som företräder myndigheten i förhandlingar med regeringsnivån, samt de tjänstemän som verkar direkt i statsrådsorganisationen/Regeringskansliet.

⁴ Se Fukuyama (2016) ss. 522–523. Fukuyama poängterar existensen av en jämvikt mellan effektivitet, genom en kunnig förvaltning som åtnjuter autonomi, och legitimitet, som kan uppbringas genom att besluten är demokratiskt förankrade. Denna jämvikt kan (i det stora hela) tillgodose medborgarnas behov och skapar den nödvändiga tilliten för att nå en som helhet fungerande statsförvaltning.

tillvägagångssättet i offentligheten.⁵ Utöver detta bör man givetvis notera att legitimitetsaspekten fordrar en systemsatt ekonomigranskning samt tillgång till rättsskyddsmedel för efterprövning av beslutens laglighet.

Den mer nyanserade analysen av förhållandet mellan politiker och tjänstemän kan och bör behandlas i många skepnader. Det normativa utgångsläget ger en viss syn på frågan och en utgångspunkt i faktiska kausalsamband ger en annan syn på frågan.⁶ Frågorna brukar läggas in i en systemaspekt, dvs. inom ett land, en region eller självstyrande enhet och kan även avhandlas i en komparativ kontext. Bland de mest utslagsgivande frågorna är då om statsförfattningen ger utrymme för s.k. ministerstyre⁷ och analys av vilka faktiska maktförhållanden som råder.⁸

I texten avhandlas Sverige och Finland aningen omlott, vilket i sig inte betyder att den förvaltningspolitiska utvecklingen och förvaltningens upplägg i bägge stater skulle vara identisk. Man kan dock motivera att Finland och Sverige har en tämligen likartad grund för förvaltningens konstitutionella ställning⁹ och att dessa grannländers ekonomiska och politiska utveckling under senaste årtionden har följt ett gemensamt mönster.¹⁰ Direkta analogier mellan läget i Sverige och Finland utgående från exempel från det andra landet bör undvikas då förvaltningsupplägget inte är precis likadant. Trots detta finns det fog för att exemplifiera omlott utan att det skapar en påtaglig skevhet, då de grundläggande variablerna långt är samma i bägge länder.

Denna kommentartext aspirerar inte på att ge en sammanfattning av vetenskaplig diskussion i frågan, eller bidra med en ytterligare synpunkt på styrningen av förvaltningen. I texten

⁵ Förutsatt att det inte föreligger laglig grund för sekretessbeläggning.

⁶ Det normativa utgångsläget behövs för att bryta upp frågan om hur förhållandet mellan politiker och tjänstemän bör fördelas i skötseln av ärenden, vilket med andra ord betyder en rättslig analys om mandat, uppdrag och ansvar. Förhållandet mellan politiker och tjänstemän kan dock också analyseras genom faktiska verkningar, d.v.s. vilka effekter en specifik fördelning i mandat, uppdrag och ansvar skapar.

⁷ Se Wenander (2019) kap. 6, för en komparation mellan Finland och Sverige i den rättsliga regleringen berörande styrningen av förvaltningen i enskilda fall.

⁸ Se exempelvis Sundström (2019) med exempel på idéer som förvaltningspolitiska ändringar fört med sig i Sverige och hur statstjänstemannens ställning ändrat som resultat av förvaltningsreformer. Se även Sundström, (2022) för en mer historisk analys av framväxten av New Public Management i Sverige.

⁹ Se Wenander (2019) kap. 8 och diskussionen om tillhörigheten till en östnordisk offentligrättslig familj.

¹⁰ Med detta menas frågor om ekonomiskt, politiskt och militärt samarbete. Finland och Sverige båda blev EU-medlemmar år 1995 och NATO-medlemmar år 2023 respektive 2024.

framkommer däremot hur synen på människan i samhället bildar en beröringspunkt som ställer förhållandet mellan politiker och tjänstemän på sin spets, med dess implikationer på hur politiska värderingar framförs. Värnandet av demokratin förutsätter synliga värderingar och kräver en tjänstemannaetik som utmanar förvaltningens fiskala förbehåll. Med fiskala förbehåll menas förbehåll som framkommer genom de schablonmässiga finanspolitiska tänkesätt som till exempel det finska ramförfarandet påför den offentliga förvaltningen.¹¹

En tillbakablick till år 1951

En intressant infallsvinkel med en prägel av värderingar framkommer i artikeln *Statstjänstemannen och samhället* som publicerades i den socialdemokratiska tidskriften *Tiden* år 1951.¹² Artikeln är skriven av det ny tillsatta konsultativa statsrådet i Sveriges regering, Dag Hammarskjöld. Artikeln får en specifik underton genom att Hammarskjöld brottades med ett personligt dilemma. Hammarskjöld, som gjort tjänstemannakarriär och inte var partimedlem, visste att statsrådsposten har politiska konnotationer. Tillträdet innebar att det blev svårt att, såväl utåt som för sig själv, motivera en personlig hållning som politiskt obunden karriärtjänsteman.¹³

Artikeln som Hammarskjöld skrev har betraktats som en apologi för hans agerande. I allmänhetens ögon var det svårt att rentvå sig från att regeringen till sin natur är politisk, hur man än vänder på argumenten och redogör för etiska ståndpunkter.¹⁴ Oavsett Hammarskjölds syften med artikeln antyder dess innehåll en begynnande förändringsfas i hur värderingar som anknyts till skötseln av en offentlig tjänst kan gestaltas. Innehållsmässigt framträder en annalkande konstitutionalisering av värderingar som för tjänstemännens del

¹¹ Om ramförfarandet och dess betydelse, se te.x. Myllymäki (2007), ss. 68–69.

¹² I denna artikel främst i en statsintern kontext, som titeln till artikeln redan antyder. Hammarskjöld behandlade tjänstemannens ställning i en internationell kontext under sin tid som FNs generalsekreterare, via sitt tal vid Oxforduniversitetet år 1961.

¹³ Att han skulle komma att ingå i regeringen gjorde att Hammarskjöld kände sig tvungen att gå ut med sitt förhållande till den politiska makten och motivera sina politiska värderingar. Men hans hållning var kluven i den mån att han personligen bävade inför att ta steget från tjänsteman till politiker. På den tiden var de konsultativa statsråden inte nödvändigtvis partianknutna. Se Carlsson (2023) ss. 17–18, 29. Se även Berggren (2016) 84–88 om Hammarskjölds tillträde som statsråd.

¹⁴ Carlsson hävdar även att Hammarskjöld hade ett aningen dunkelt och svårbegripligt sätt att uttrycka sig i skrift men att framställningen i denna artikel i jämförelse är tydligare än i andra samtida tidskriftsartiklar han skrev. Dock framkommer det inte explicit i texten att den är skriven av ett nyutsett statsråd i Sveriges regering. Se Carlsson (2023) ss. 484–488.

betyder att deras betydelse i verkställandet av samhällsintresset inte kan reduceras till en mekanisk omsättning av dagspolitikens värderingar i tjänsten.¹⁵ Utgående från detta kan man säga att Hammarskjöld i sin text utformade en inriktning för tjänstemän att under vissa förutsättningar säga ifrån.

Hammarskjölds och tjänstemannens utrymme att uttrycka sig

Trots bakgrunden till sin egen utnämning i regeringen går Hammarskjöld inte in på specifika förvaltningsområden eller nivåer av förvaltningen i sin text. Texten bygger på en allmän syn på statstjänstemännens uppgift. I början av artikeln fastställer Hammarskjöld de grova ramarna för tjänstemannens utrymme att agera politiskt. Detta formuleras genom en definition av den politiska etik som sammanbinds med skötseln av en tjänst. Tjänstemannen "tjänar samhället och icke någon grupp, ett parti eller särskilda intressen".¹⁶ Slutledningen är att tjänstemannen som tjänare av samhället måste hålla sina politiska ideal i styr då han agerar å tjänstens vägnar. Utanför tjänsten kan tjänstemannen dock ge utlopp för sina politiska ideal i den mån tjänstemannen har utrymme att agera som enskild medborgare.¹⁷ Ljuset riktas då mot vilket utrymme de politiska ideal som tjänstemannen själv besitter kan få inåt i tjänsten.

Hammarskjöld börjar sina svar, där han bryter upp frågorna om hur värderingar *kan* föras in i tjänsteutövningen, med ett tämligen självklart konstaterande: tjänstemannen agerar primärt i rollen som expert med kunskap om såväl fakta som rättsregler på det område som tjänstemannen ansvarar för. Detta uttalade kan omsättas till att sakkännedom förutsätter en strävan till objektivitet och lagbundenheten ställer de övergripande handlingsramarna för tjänstemannen, framför allt i beslutsärenden.¹⁸

¹⁵ Att tjänstemännen agerar med en integritet där värderingar spelar in framkommer tydligt i de avslutande meningarna i Hammarskjöld (1951).

¹⁶ Citatet är från Hammarskjöld (1951), s. 391. I de tre första styckena till detta avsnitt framkommer återgivning utifrån Hammarskjölds upplägg i texten och återgivningen är till sin karaktär summerande och sammanfattande. Direkta citat återges dock med separata hänvisningar.

¹⁷ Hammarskjöld såg inte att politisk indifferens skulle vara en dygd för tjänstemän. Se s. 391 i Hammarskjöld (1951). Mer om denna fråga i Hammarskjölds personliga kontext, se Carlsson (2023), ss. 538–539.

¹⁸ Beroende på fakta och tillämpliga rättsregler kan förvaltningen ha ett ytterst begränsat utrymme för prövning då beslut i enskilda ärenden tas. Ex. en ansökt socialförmån beviljas eller avslås. En stor skillnad jämfört med tiden då Hammarskjöld skrev artikeln är att beslutsfattandet i dagsläget kan ske automatiserat, d.v.s. utan

Hammar skjölds följande passage är inriktad på tjänstemännens utrymme för skönsmässig bedömning: i den mån verkställandet kräver ändamålsenlighets- och lämplighetsbedömning kan tjänstemannen utgående från fastställda politiska linjedragningar framföra politiska värderingar i en preciserande mening.¹⁹ Kortfattat sagt kan tjänstemannen då finna tillfredsställelse i att hans politiska värderingar kan verkställas om de sammanfaller med det uttryckligen fastställda samhällsintresset. Om värderingarna sammanfaller är dock ett purt sammanträffande.²⁰

Bör tjänstemannen då framföra politiska värderingar i sin tjänst? På denna fråga ger Hammar skjöld ett mer nyanserat svar. I sig ser han att tjänstemännen bör besitta en bred kunskap om de fastställda politiska målsättningarna och låta dem verkställas i den preciserande bemärkelsen i tjänsteutövningen. Det finns ändå en fara i att tjänstemännen teknokratiskt kan beklä enskilda beslut med målsättningar som är politiskt fastslagna, även om det råder en del tvivel om huruvida denna linje är tydligt fastställd. Med detta som grund fastställer Hammar skjöld att då en tjänsteman tillämpar politiska målsättningar i sin tjänsteutövning villkoras det med att tjänstemannen ska kunna ”[...] redovisa när, hur och varför detta skett”.²¹

Öppenheten som villkor kan betraktas som en tillitsmarkör. Den ena sidan av myntet är att tilliten till tjänstemännen bygger på att de primärt har rollen som experter. Expertrollen är bunden till en förmåga att värdera objektivt.²² Den andra sidan av myntet är att politikerna

mänsklig inblandning. En ny dimension till tjänstemannaetiken uppstår därmed i frågan om vilken typ av beslut som förs över till automatiserat beslutsfattande. Den finska förvaltningslagen (434/2003) stipulerar i 53 e § 2 mom. att prövning från fall till fall utesluts från automatiserat beslutsfattande. Denna normativa utgångspunkt lämnar dock en hel del utrymme för myndigheter att bedöma vilken typ av ärenden som kan automatiseras och när ett prövningsutrymme uppstår.

¹⁹ Med preciserande mening/bemärkelse menas att tjänstemannen preciserar och konkretiserar det av politikerna fastslagna samhällsintressets innebörd genom sin kunskap i såväl fakta som rättsregler. Preciseringen krävs bl.a. för att ge tillämpningsföreskrifter och anvisningar inom områden som regleras genom lag.

²⁰ Detta gäller ärenden med tämligen bred prövningsmarginal från fall till fall. Dock med det tillägget att i dagens samhälle kan man notera att i massärenden med striktare prövningsmarginal kan automatiseringen av beslutsfattandet, om algoritmer programmeras korrekt och utan skevheter, möjliggöra att ovidkommande omständigheter inte vägs in och i den mån leva upp till krav på likställdhet och objektivitet fylls. Se Suksi (2019), ss. 359–361.

²¹ Även detta citat är från s. 391 i Hammar skjöld (1951).

²² För att låna ett uttryck ur Susanne Nyströms ledarartikel från Dagens Nyheter, 11 december 2023. ”Det är så det ska vara när det är professionen – inte personen – som talar.”

har makten att formulera policymålsättningar och ska därmed även bära ansvaret för dem. Begränsandet av utrymmet för tjänstemän att utöva sina privata politiska målsättningar är därmed befogat både för tilliten till tjänstemän, som bör kunna hållas inom sin expertroll då de tillämpar politiska målsättningar och för politikerna som bör kunna utkrävas ansvar för den givna linjen. Den linje som ger uttryck för det som har fastställts med parlamentariskt stöd råder inom den verkställande makten och detta bör då frambringa ett formalistiskt system där man undviker att tjänstemännens privata politiska ideal, ensamma eller genom samtycke av enstaka politiker med liknade politiska målsättningar, kan få en allt för utvidgad betydelse i den verkställande makten. Tilliten till beslutsfattande är anknutet till legitimiteten och det kräver en tydlig ansvarsfördelning.

I dagens läge blir frågan om de politiskt tillsatta medarbetarnas roll en utmaning för denna mer traditionalistiska syn på hur de politiska målsättningarna ska beaktas av tjänstemännen.²³ Detta kan i Finland exemplifieras med läget gällande statssekreterare och specialmedarbetare. Ministrarnas specialmedarbetare tillsätts i tidsbunden tjänst vid statsrådets kansli och har *de facto* möjlighet att framföra en preciserande politisk linje för den minister personen verkar för. Å den andra sidan är de inte tjänstemän i traditionell bemärkelse, då de inte har föredragandeansvar²⁴ och då deras uppsägningsskydd påtagligt uppluckrats genom 26 och 26 a §§ i statstjänstemannalagen (750/1994).²⁵

Denna medarbetardimension samt den omfattande digitaliseringen av förvaltningsmaskineriet saknas givetvis i Hammarskjölds artikel, som utgår från en tydlig dikotomi mellan karriärtjänstemän och förtroendevalda politiker.

Hammar skjöld och formulering av samhällsintresset

För att återgå till Hammarskjölds upplägg så argumenterar han för att politikens primat, gällande de värderingar som kan användas som grund för tjänsteutövningen, bygger på att tjänstemannen valt själv att agera som samhällets tjänare, inte gruppens tjänare.²⁶ I den ställningen bör tjänstemannen ha överseende med att de politiska värderingar som fastställs

²³ Framför allt i fråga om ärenden som ger utrymme för ändamålsenlighetsbedömning.

²⁴ Ministrarnas specialmedarbetare har inte föredragandeansvar, 45 a § i Reglemente för statsrådet (262/2003).

²⁵ Jämfört med de allmänna uppsägningsgrunderna för tjänstemän som framkommer i 25 § till statstjänstemannalagen (750/1994).

²⁶ De tre första styckena till detta avsnitt bygger på återgivning från Hammarskjöld (1951), ss. 393–395.

via de folkvaldas medverkan kan avspegla sådana värderingar som inte är i harmoni med tjänstemannens egna intressen och som enligt tjänstemannen enbart speglar främmande gruppintressen som inte sammanfaller i samhällsintresset. Denna privata uppfattning av innebörden av samhällsintresset bör då ge vika för det innehåll som fastställs enligt den parlamentariska demokratis förfaranderegler. Tjänstemannen tjänar samhället av fri vilja. I extrema lägen kan det dock uppstå situationer där "tjänstemannen fått 'svika' sin egen önskan att tjäna samhället därför att han icke kunnat godtaga den politik, vars redskap han blivit".²⁷ Med detta menas att tjänstemannen då avsäger sin roll som samhällets tjänare.

Hammar skjöld uteslöt dock inte kategoriskt att tjänstemännen kunde säga ifrån då vissa tydliga förbehåll gäller.

Hans egen politiska bedömning kan väga över hans plikt såsom tjänsteman, endast om han finner att den syn han hävdar representerar *ett samhällsintresse, om vilket delade meningar på objektiva grunder inte kan råda*. I denna situation måste han dock i underlaget för sitt individuella avgörande ta med också de berörda intressenas relativa valör och de politiskt bestämmandes motivläge.²⁸

Hammar skjöld fortsätter sin argumentation efter det ovan inbäddade citatet med att konflikter beträffande målsättningen bör få samma utfall som konflikter gällande medel. Men han nämner att tjänstemannens expertroll ger mer utrymme att hävda sin egen mening i frågor om valet av medel för att nå målsättningar. Framför allt i valet av medel betonas vikten av förvaltningsinterna förhandlingar där tjänstemännens röst blir hörd. Debatten inåt är en utgångspunkt för enhetlighet utåt.

I detta sammanhang, där ett begrepp som *objektiva grunder* tagits upp, är det skäl att notera att mänskliga rättigheter inte explicit nämns i Hammar skjölds text. Delvis kan det bero på att mänskliga rättigheter fick ett fotfäste i den svenska diskussionen rätt så sent.²⁹ Trots utgångsläget med tjänstemannen bunden till en parlamentariskt fastställd samhällsvilja som grund för innebörden av samhällsintresset och för tjänstemannaplikten, så bildar passagen om *objektiva grunder* ett försiktigt steg i den utveckling som kulminerat i ett starkare fotfäste för grundläggande fri- och rättigheter och en markör mot obegränsat majoritetsvälde. I den tid och det Sverige där Hammar skjöld skrev artikeln kännetecknades samhället av återhållsamhet gentemot att tillskriva grundläggande fri- och rättigheter en självständig

²⁷ Citatet från s. 393 i Hammar skjöld, (1951).

²⁸ Citatet från s. 394 i Hammar skjöld, (1951). Egen kursivering.

²⁹ Se Grimheden, (2009), ss. 124–125.

betydelse i den svenska rättsordningen.³⁰ Med avstamp i de *objektiva grunder* som Hammarskjöld tar fasta på får tjänstemannen inåt i tjänsten ett bredare utrymme att redogöra för värderingar. Det markerar ett steg bort från den i Sverige då rådande synen, med teoretiska rötter i rättsrealism som tog avstånd från konceptet grundrättigheter av internationellt ursprung.³¹

Hammarskjölds text kan i viss bemärkelse ses som en begynnande framstöt i riktning mot att mänskliga rättigheter ger uttryck för objektiva värderingar samt att förverkligandet av dessa rättigheter krävs för att legitimitet skall kunna uppstå. I de nordiska länderna har politikerna en stark roll i att konkretisera rättigheterna i form av grundrättigheter i statsförfattningen och att precisera deras konstitutionella betydelse genom vanlig lagstiftning.³² Lagstiftare kompletterar en värdegrund som redan framkommer i grundrättighetsbestämmelserna och konkretiserar vad som betraktas som samhällets värderingar, inbegripet såväl fastställda mål som därtill anknutna medel. Både i fastställandet och i tillämpningen av medel för att nå fastställda mål bör det offentliga numera ta hänsyn till att grundrättigheterna förverkligas. Exempelvis ska det allmänna med stöd i den finländska grundlagens (731/1999) 22 § se till att grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter tillgodoses. I nuläget är det tydligt att grundrättighetsdimensionen ställer ramar för de offentliga värderingarna. Förpliktelsen som kan härledas ur en dylik statlig värdegrund anknyts till uppdraget: fastställandet av grundrättighetsfrämjande medel för att nå politiska målsättningar är politikernas uppdrag och preciserandet samt tillämpningen av fastställda medel blir tjänstemännens uppgift.³³

Då tillämpningen styrs av vad som fastställts blir det ytterst viktigt att tjänstemän i ett tidigt skede kan framföra värderingar och att politikerna är lyhörda för att seriöst avväga dem och

³⁰ Se Nergelius, (1996), ss. 611–612.

³¹ Se Grimheden, (2009), s. 132. Dag Hammarskjölds uttalanden som Grimhedens passage hänvisar till är dock från åren som följer publiceringen av *Statstjänstemannen och samhället*. Med hänvisning till att den allmänna deklarationen av mänskliga rättigheter var antagen redan innan *Statstjänstemannen och samhället* publicerades samt till Hammarskjölds centrala ställning i svensk utrikespolitik, kan man utgå från att han hade en inblick i människorättsterminologins frammarsch. Se dock ss. 538, 552–553 i Carlsson, (2023) för ytterligare diskussion om Hammarskjölds aningen försiktiga/passiva förhållningssätt till mänskliga rättigheter.

³² Se Krunke, (2023), ss. 133–136 om hur de nordiska länderna avspeglar en maktfördelning där de politiska organen har en företrädande roll i att definiera en konstitutionell identitet, jämfört med andra EU-medlemsstater där domstolarna har tilldelats rollen att framföra den konstitutionella identitetens innebörd.

³³ Se Yesilkagit, Bauer, Peters, Pierre (2024), ss. 418–419 om en tjänstemannaetik med en konstitutionell grund för att tjänstemännen kan inta en proaktiv hållning till att värna om värderingar.

inte reducera legitimiteten till ett existerande parlamentariskt stöd för regeringens linje, som omgående måste omsättas i konkreti.³⁴ Ett alltför kategoriskt förhållningssätt till grundrättigheter inom tjänstemannakåren kan å den andra sidan ge beslutsfattandet en teknokratisk prägel, som inte tar hänsyn till bredden av alternativ till lösningar för hur grundrättigheterna kan förverkligas.³⁵ Grundrättigheterna bildar en gemensam värdegrund för det offentliga som helhet och kräver hänsyn av såväl politiker som tjänstemän för att tilliten till det offentliga kan frammanas. Hammarskjölds ovan citerade passage har hållit tidens tand på ett häpnadsväckande bra sätt och visade framsynt vägen för den senare utvecklingen i de nordiska länderna redan i en tid då argumentation med grundrättighetsprägel inte ännu hade nått den status som den fick senare under 1900-talet.

***Vördnaden för livet* som en grund för tjänstemannens (autonoma) utrymme att uttrycka det preciserade samhällsintresset**

Trots avsaknaden av explicita hänvisningar till mänskliga rättigheter i sin text tar Hammarskjöld i slutet av artikeln ett försiktigt steg i riktningen mot att knyta an sina egna tjänstemannavärderingar till en etisk hållning med internationalistiska drag. Hammarskjöld tar avstamp i Albert Schweitzers etiska uppfattning om en *vördnad för livet*.³⁶ Den schweitzerska etiken har, i Hammarskjölds tolkning, *konserverativa drag* med en respekt för statens historiska uppkomst genom tidigare generationers strävanden sammankopplade med *liberala värderingar* om respekt för individen och bredden i hennes fria val som dock i det statliga sammanhanget även bör leva upp till att garantera ett *socialt element* med jämlikhetsanspråk.³⁷ Denna etik bygger därutöver på "ett självklart underordnande av de egna intressena under det hela, med en moraliskt betvingad lojalitet i första hand mot

³⁴ Detta gäller framför allt grundrättigheter med en okränkbar kärna, exempelvis förbudet mot behandling som kränker människovärdet. Se Pirjatanniemi, (2024), angående frågan då kärnan i en absolut grundrättighet framförs i ett säkerhetsnarrativ och görs till en hotbild som kan förverkligas i ett instrumentaliserat syfte. Se särskilt s. 284.

³⁵ Framför allt om det finns förbehåll att specificera grundrättigheternas innebörd genom vanlig riksdagslag.

³⁶ Mer omfattande om den etiska formeln om en vördnad för livet bland annat i Schweitzer (1923). Vördnad för livet är en översättning från tyskans *Ehrfurcht vor dem Leben*.

³⁷ Återgivning i detta stycke från Hammarskjöld (1951), ss. 395–396. Egen kursivering i texten. Mer om Hammarskjölds personliga hållning och etiska grund bland annat i Björnsson, (2005), ss. 47–53.

samhället, sådant det framträder i nationen, men i andra hand mot den större samhällssyn som representeras av internationalismen”.³⁸

Man bör komma ihåg att de konkreta formerna för efterkrigstida mellanstatligt - och framför allt överstatligt - samarbete³⁹ i början av 1950-talet ännu var i sin linda. Därmed är det svårt att dra konkreta slutsatser om hur Hammarskjöld uppfattade att relativiseringen av statssuveräniteten skulle gestalta sig och hur värderingar med naturrättsliga förtecken härstammandes från det internationella samarbetet inomstatligt skulle tillmätas rättsligt bindande effekt. Men hans position i den svenska statsförvaltningen gav honom dock tillträde till de fora där Europas framtid diskuterades. Hammarskjöld var följaktligen med och formade Sveriges linje i den annalkande europeiska (väst)integrationen.⁴⁰ En dimension som Hammarskjöld pga. sitt plötsliga frånfälle år 1961 inte fick erfara var hur marknadsetoset fick grepp om statsförvaltningen.

***New Public Management* och fiskala förbehåll inom den offentliga förvaltningen som påverkar förhållandet mellan tjänstemän och politiker**

Återspeglat gentemot den tid då Hammarskjöld skrev artikeln har de finansiella attributen fått en alltmer betydande roll inom den offentliga förvaltningen, vilket även påverkar förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Framför allt via den mer resultatorienterade budgeteringen och uppföljningen har förvaltningen och dess styrning i praktiken ändrat och fått nya former.⁴¹ Sedan 1980-talet har marknadslogiken blivit en betydande faktor som genomsyrar förvaltningen. Detta har betytt en *marknadisering* och *företagisering* av förvaltningen.⁴² Framför allt *företagiseringen* för med sig att ekonomivärden som kostnadseffektivitet och produktivitet, efterföljt av styrmekanismer för genomförande,

³⁸ Hammarskjöld positionerande sig själv in i en oberoende tjänstemannaideologi som står i mänsklighetens tjänst och om man som tjänsteman omfattar detta tänkesätt saknas kongruens med linjen för ett bestämt parti som holistiskt skulle greppa ideologin. Se Berggren, (2016), ss. 87–88.

³⁹ Europeiska unionen är det mest påtagliga exemplet på överstatligt samarbete.

⁴⁰ Se Carlsson, (2024), ss. 43–64.

⁴¹ Se Ehn, (2020), kap. 10.

⁴² Enligt Sundström, (2022), ss. 228–229 innebär *marknadisering* att statens uppgifter koncentreras till en stram kärna, vilket betyder avreglering, upplösning av statliga monopol och upphandling från privat sektor. Med *företagisering* menas att statsförvaltningen anammar styrsystem och organisationstänk från näringslivet.

upphöjer dem till värderingar med förmåga att undantränga demokrativärden.⁴³ Då man ännu sammankopplar värderingarna till en kontext där tjänstemannen förutsätts framhäva sig i former av mål och resultat för en organisation, blir det svårt att framföra värderingar med en autonom tjänstemannaetisk framförhållning.⁴⁴ Effektivitet i tjänsten likställs med företagsekonomisk effektivitet.

Den mål- och resultatnriktade synen knyter också an till allmänhetens tillit till förvaltningen. Genom ändringen av förvaltningens skepnad utgår man från en annorlunda syn på förvaltningsobjekten (*jmf.* medborgare eller kund). Vid denna perspektivförskjutning blir också myndighetscheferna för oberoende myndigheter försatta i en beklämmande ställning då effektiviteten mäts med variabler hämtade från näringslivet men där de i den dagliga verksamheten ska leva upp till krav på laglighet inbegripet respekten för grundläggande fri- och rättigheter och krav på god förvaltning. Denna förändring i systemets tänk kolliderar med den individuella tjänstemannaetiken med rötter i lagbundenhet och substanskunskap inom ett bestämt område.

De från företagssektorn anammade värderingarnas *de facto* frammarsch i förvaltningen och inverkan av organisatoriska förändringar *de jure* är i högsta grad politiska frågor. I upprätthållandet av en tjänstemannaetik som kan bidra med den expertis som krävs för medborgarnas tillit räcker det inte enbart med att tjänstemännen kan och får säga ifrån – det måste också finnas organisatoriska ramar för att värna om en effektivitet där expertkunskapen står i förgrunden.⁴⁵

Från år 1951 till år 2025 - tankar om utmanandet av fiskala förbehåll och avslutande anmärkningar

Trots goda placeringar på rankinglistor⁴⁶ för tilliten till det offentliga är det ingen självklarhet att de nordiska länderna lever upp till en ömsesidig respekt mellan tjänstemän och politiker i den demokratiska beslutsprocessen. Det nordiska administrativa förbundets svenska och

⁴³ Se Sundström, (2022), ss. 239–243

⁴⁴ Se Ehn, (2020), särskilt kap. 11.5.4.

⁴⁵ Se förslagen i Sundström, (2022) ss. 242–243. Se även Yesilkagit, Bauer, & Pierre (2024), s. 419 om hur det etiska tänkesättet och bevarandet av professionell expertis med integritet hänger samman med behovet av reformer som stärker förvaltningens autonomi.

⁴⁶ Exempelvis i resultat som framkommer via The Chandler Good Government Index (2024).

finska avdelning ordnade i september 2024 tillsammans ett seminarium i Stockholm. "Förvaltningen som demokratins väktare" var ett av de teman som avhandlades under seminariet.

De frågeställningar som lyftes fram var bland annat om det är förvaltningens uppgift att agera motkraft, när föreslagna reformer hotar den liberala demokratin? Som följdfrågor ställdes om förvaltningen har resurser att agera motkraft och huruvida den är rustad att agera motkraft?⁴⁷ Tendenser till att de nordiska ländernas regeringar genomför en förvaltningspolitik som inte ger myndigheter och enskilda tjänsteinnehavare den grad av respekt som sig bör framkom i ett flertal anföranden. Farhågorna att tjänstemän inte har ett utrymme att säga ifrån knöts an till den rådande förvaltningsmodellen där tjänstemannarollen ändrat med de organisatoriska förändringarna.⁴⁸ En synvinkel som kom fram på seminariet var att ekonomigranskning bildar den katalysator som kan föra värderingskonflikter till offentligheten och ge effekt åt den enskilda tjänstemannens kritiska anmärkningar.

I den rådande granskningsdiskursen har tjänstemän svårt att framföra kritik. De fiskala frågorna är i högsta grad politiska och det blir ytterst svårt för enskilda tjänstemän att på *objektiva grunder* framföra motargument utgående från en tjänstemannaetisk synvinkel. Det saknas utrymme för substansdiskussion om samtalsupplägget mellan politiker och tjänstemän begränsas till en rigid genomgång av budgetanslag och/eller en uppföljning av förverkligade kostnader.

Utöver den organisatoriska utmaningen i att framföra värderingar och säga ifrån, finns även två ytterligare dimensioner som bildar etiska friktionsytor i förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Den första är tacklandet av säkerhetspolitiska hotbilder som frambringar krav på samstämmig, omgående respons och vars verkställande kan betraktas som i den mån trängande att debatten om åtgärdernas överenskommelse med konstitutionella grundprinciper inte får behövlig uppmärksamhet.⁴⁹ Den andra handlar om att den antropocentriska grundrättighetssynen som utvecklats sedan 1950-talet utmanas i miljö- och

⁴⁷ Frågeställningarna kommer från Göran Sundströms anförande den 20 september 2024 under temat "Förvaltningen som demokratins väktare".

⁴⁸ Om myndigheters förvandling till organisationer, se Sundström, (2019), ss. 66-67.

⁴⁹ Se Pirjatanniemi (2024), ss. 274–277 om det förstärkta säkerhetsnarrativet.

klimatfrågor. Vad är innebörden i vördnad för livet på 2020-talet?⁵⁰ Utan att försöka ge ett förhastat svar på den frågan kunde en utgångspunkt för den nordiska förvaltningspolitiken vara att ge tjänstemannakåren friare lejd i att dryfta värderingar och inte enbart tvinga dem att foga sig till mål- och resultatdiskussioner med ekonomiska förtecken i hanteringen av de frågor som starkt anknyter till klimatförändringen och den försämrade biodiversiteten.

Källor

Skriftliga källor

- Berggren, H. (2016). *Dag Hammarskjöld: att bära världen*. Bokförlaget Max Ström.
- Björnsson, A. (2005). Mellan mystik och modernitet, i Falkman, K. *Ringar efter orden: Femton röster kring Dag Hammarskjölds Vägmärken*. Lund: Ellerström.
- Carlsson, S. (2023). Helgon och maktspelare: Dag Hammarskjöld som politiker. Albert Bonniers Förlag.
- Ehn, P. (2020). Statstjänstemannen – quo vadis? i Ehn, P. & Sundström, G. (red.), *förvaltningspolitik för 2020-talet: en forskningsantologi*. [Stockholm]: Statskontoret. <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2020/statlig-forvaltningspolitik-for-2020-talet--en-forskningsantologi/>
- Fukuyama, F. (2015). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy* (First paperback edition). Farrar, Straus and Giroux.
- Grimheden, J. (2009). Sweden: Underestimation of Rights”, i Jaichand, V. & Suksi, M. (eds.), *60 Years of the Universal Declaration of Human Rights in Europe*. Intersentia.
- Hammarskjöld, D. (1951). Statstjänstemannen och samhället. *Tiden*, årg 43, ss. 391–396.
- Krunke, H. (2023). Constitutional identity and equality: the challenge of the Nordic EU member states. *Comparative Constitutional Studies*, 1(1), 124–139. <https://doi.org/10.4337/ccs.2023.0012>
- Kutsal, Y., Bauer, Peters, M.B.G, Pierre, J. (2024). The Guardian State: Strengthening the Public Service against Democratic Backsliding. *Public Administration Review*, 84(3), 414–425. <https://doi.org/10.1111/puar.13808>

⁵⁰ Hammarskjöld framförde i sin artikel en egen tolkningen av Schweitzerska etiken omsatt i tjänstemannavärderingar, men tidsperspektivet har gjort sitt, vilket gör att den etiska positioneringen hos dagens tjänstemän möter nya utmaningar som måste vägas in i den konkreta tjänsteutövningen.

- Mustonen, E. (2013). *Virkasuhteesta työsuhteeseen?* Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Vaasan yliopiston filosofinen tiedekunta.
- Myllymäki, A. (2007). *Finanssihallinto-oikeus: Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Nergelius, J. (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd: Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritze.
- Pirjatanniemi, E. (2024). Internationella förpliktelser och nationell säkerhet: kan vi lita på att vår grundlag fungerar tillfredsställande i en turbulent tid? *JFT 4/2024*, ss. 265–293.
- Schweitzer, A. (1923). *The Philosophy of Civilization and Ethics*. Adam & Charles Black.
- Suksi, M. (2018). Förvaltningsbeslut genom automatiserat beslutsfattande – statsförfattnings- och förvaltningsrättsliga frågor i en digitaliserad myndighetsmiljö. *JFT 5/2018*, ss. 329–371.
- Sundström, G. (2019). Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 96(1), 57–72.
- Sundström, G. (2022). Att ta sig bortom New Public Management. En historisk-institutionell analys av fallet Sverige, i Godenhjelm, S., Mäkinen, E., & Niemivuo, M. (Eds.), *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden*. Svenska litteratursällskapet i Finland och Appell Förlag.
- Wenander, H. (2019). Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer. *JFT 2–3/2019*, ss. 103–150.

Lagstiftning, Finland

Finlands grundlag (731/1999)

Förvaltningslag (434/2003)

Reglemente för statsrådet (262/2003)

Statstjänstemannalag (750/1994)

Dagspress och virtuella källor

Nyström, S. (2023.12.11). Många förstår inte att en opolitisk tjänsteman ska lämna sina privata åsikter hemma. *Dagens Nyheter*. Tillgänglig webbsidan 12. december 2024: <https://www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-manga-forstar-inte-att-en-opolitisk-tjansteman-ska-lamna-sina-privata-asikter-hemma/>

The Chandler Good Government Index® (2024). Chandler Institute of Governance (CIG).

Tillgänglig webbsidan 3. december 2024:

<https://chandlergovernmentindex.com/wp-content/uploads/2024-Chandler-Good-Government-Index-Report.pdf>



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.