



Försvarshögskolan

Det delegerade ansvaret

- en fallstudie om ansvarsutkrävandet efter Transportstyrelsens
IT-upphandling

Daniella Arnhjort

Självständigt arbete, 15 hp

Statsvetenskap med inriktning krishantering och säkerhet

Påbyggnadskurs

HT 2020

Handledare: Edward Deverell

Antal ord: 11 215

Innehållsförteckning

1 INTRODUKTION	3
1.1 INLEDNING.....	3
1.2 FORSKNINGSPROBLEM & FRÅGESTÄLLNING	4
1.3 SYFTE	5
1.4 AVGRÄNSNINGAR	5
1.5 DISPOSITION	7
1.6 BAKGRUND	7
2 TEORETISKT RAMVERK	10
2.1 TIDIGARE FORSKNING.....	10
2.2 TEORI.....	12
3. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	14
3.1 METOD.....	14
3.2 MATERIAL	15
3.3 IDEALTYP & OPERATIONALISERING	16
3.3.1 <i>Idealtyp för ansvarsutkrävande</i>	16
3.3.2 <i>Operationalisering</i>	17
4. ANALYS	19
4.1 VEM ÄR ANSVARIG?.....	19
4.2 KUNSKAP OM FÖRVALTNINGENS ARBETE	24
4.3 MEKANISMER FÖR ANSVARSUTKRÄVANDE	28
5 AVSLUTNING	33
5.1 SLUTSATSER	33
5.2 VIDARE FORSKNING.....	35
6 REFERENSLISTA	36

1 Introduktion

1.1 Inledning

Kriser handlar inte enbart om ett snabbt och effektivt beslutsfattande, även om händelsen i fråga kan omfattas av dessa krav. Det är av betydande vikt att agerandet även överensstämmer med de lagar, regler och samhällseliga moraluppfattningar som råder. Om politiker och tjänstemän inte efterlever dessa krav måste det finnas möjlighet, utifrån ett demokratiskt perspektiv att utkräva ansvar av dem som står som ansvariga (Deverell et al., 2015 s.14). Men att lokalisera vem som är ansvarig för ageranden och beslutfattande under en kris, samt hur ansvar kan och skall utkrävas efter en kris är varken enkelt eller oproblemiskt.

I samband med medias avslöjande 2017 om att Transportstyrelsens generaldirektör: Maria Ågren, i hemlighet utretts för att ha röjt sekretessbelagda uppgifter som kan ha inneburit skada för rikets säkerhet startade ett omfattande ansvarsutkrävande från både politiker och tjänstemän (Ohlin, 2018). Händelsen med Transportstyrelsen visar på komplexiteten med att lokalisera vem som innehar ansvaret i en omfattande förvaltningsapparat där beslutsmakt är delegerat mellan politiker och tjänstemän. Även om ett stort antal mekanismer användes för att utkräva ansvar, flera av dem med faktiska sanktionsmöjligheter vilka anses vara några av dem hårdare resulterade det i tämligen få formella påföljder (Ahlbäck Öberg, 2016; Svedin, 2012). Faktum är att händelsen resulterade i ett ansvarsutkrävande som aldrig tidigare har skett i svensk förvaltningshistoria då Maria Ågren var den första generaldirektören som avskedats från sin anställning i regeringskansliet (Demargne, 2017). Hon är också den första utifrån sin roll som generaldirektör att utkräva ansvar från staten i den berörda frågan. Den formella påföljden från staten ogiltigförklarades av arbetsdomstolen med motiveringen att:

” Maria Ågren har som chef för Transportstyrelsen, allvarligt men inte avsiktligt brutit i den aktsamhet som staten kan förvänta sig av en myndighetschef ”

(Kindbom, 2019)

Hur kan ansvar utkrävas av en myndighetschef och offentligt anställda som brister i sitt ansvar? Om tjänstemän missbrukar sitt förtroende att förvalta sin verksamhet på ett korrekt och ansvarsfullt sätt, tar beslut som innebär avsteg från gällande svensk lagstiftning, beslut som kan ha inneburit skada för rikets säkerhet; vem eller vilka bär ansvaret?

1.2 Forskningsproblem & Frågeställning

Ansvarsutkrävande är en av pelarna i det demokratiska samhället: det tvingar valda ledare att förklara vad som gick fel, varför och vad de gjorde för att begränsa konsekvenserna (Boin et al., 2016 s.110). Möjligheten till ansvarsutkrävande är avgörande för relationen mellan dem som styr och folket de styr över (Svedin, 2015 s.123). Det påverkar förtroendet för styrande beslutsfattare och institutioner om huruvida medborgare kommer att acceptera och godkänna krav och beslut, vilket lägger grunden för regeringens legitimitet och effektivitet (Levi & Stoker, 2000). Brist på ansvarsutkrävande kan skapa misstro för styrande institutioner i samhället, vilket gör att myndigheter och regering framstår som ineffektiva (Boin et al., 2016). Framstår de som ineffektiva kan det långsiktiga förtroendet skadas och resultera i att dess förmåga att agera i framtida kriser ifrågasätts och begränsas (Wockelberg, 2003 s. 3).

Forskare inom området tycks vara eniga om att ansvarsutkrävande är en fundamental förutsättning för att upprätthålla förtroendet för det demokratiska styrelseskicket. Men den tidigare forskningen inom området uppehåller sig huvudsakligen vid dem valda företrädarnas ansvarighet inför de röstberättigade medborgarna (Ahlbäck Öberg, 2016 s.167).

Detta utgör en för snäv syn på ansvarighet eftersom dagens demokratier håller sig med omfattande förvaltningsapparater, där politiska beslutsfattare i stor utsträckning har delegerat beslutsmakt till förvaltningen och dess tjänstemän. Varför det politiska ansvaret inte enbart kan hänföras till de folkvalda beslutsfattande utan måste också kunna härledas till tjänstemän i beslutsfattande position (Ahlbäck Öberg, 2016 s.166-167).

För att ansvar skall kunna utkrävas pekar forskningen på att det måste finnas mekanismer för att kunna utkräva något faktiskt ansvar (Ahlbäck Öberg, 2016; Svedin, 2012). Tidigare forskning från Lina Svedin (2012) menar att det finns ett omfattande antal mekanismer för att utkräva ansvar i Sverige men att de är underutnyttjade, vilket inneburit få fall av formella påföljder. För händelsen med Transportstyrelsen ter sig detta dock motstridigt då ett omfattande antal mekanismer användes. Faktum är att den ansvarsutkrävande processen omfattades av både starka och unika inslag utan att några formella påföljder utdelades i någon större omfattning (Demargne, 2017). Forskaren Shirin Ahlbäck Öberg menar istället att ett av problemen med mekanismerna för ansvarsutkrävande är att de saknar faktiska sanktionsmöjligheter som skulle kunna resultera i formella påföljder (Ahlbäck Öberg, 2016 s.176).

Som ett led i processen att utkräva ansvar menar Ahlbäck Öberg (2016) även att den tidigare forskningen förbigått kunskap om förvaltningens förehavande som en förutsättning. Utan kunskap och information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete står vi dåligt rustade inför rätten att utkräva ansvar av de styrande i samhället. Att andra än politiker har offentlig makt i en demokrati är i sig inte nödvändigtvis ett problem. Men om kunskap saknas om hur de förvaltat sitt uppdrag på ett ansvarsfullt sätt eller att mekanismerna för ett faktiskt ansvarsutkrävande saknar sanktionsmöjlighet blir det svårt att utkräva något verkligt ansvar (Ahlbäck Öberg, 2016; Wockelberg, 2003).

Frågeställningen som härleds utifrån detta forskningsproblem är: *Hur kan man förstå det faktiska ansvarsutkrävandet av tjänstemän och politiker efter Transportstyrelsens IT-upphandling?*

1.3 Syfte

Tidigare forskning framhäver komplexiteten men också betydelsen av ett fungerande ansvarsutkrävande från politiker, där tyngdpunkten har legat på de förtroendevaldas ansvarighet inför medborgarna i ett samhälle. Eftersom Sverige är ett land med en stor förvaltningsapparat där makt och ansvar delegeras till förvaltningar och dess tjänstemän är det viktigt att studera ansvarsförhållandet mellan dessa aktörer. Utan kunskap om förutsättningarna till ansvarsutkrävande och förståelsen för fenomenets komplexitet står vi dåligt rustade inför vår rätt att utkräva ansvar. Syftet med uppsatsen är således att öka kunskapen om ansvarsförhållandet mellan politiker och tjänstemän. Uppsatsens syfte skall förstås utifrån att fallet kan anses representativt för att generera hypoteser för framtida forskning, snarare än en generalisering till en större population.

1.4 Avgränsningar

Studien utgår ifrån Shirin Ahlbäcks tre förutsättningar för ansvarsutkrävande av politiker och tjänstemän. De tre förutsättningar avgränsar de område som ansvarsutkrävandet kommer att studeras inom: (1) *Ifall det går att urskilja vem som är ansvarig i sammanhanget*, (2) *om det funnits kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt* och (3) *vilka mekanismer som varit tillgängliga för ett faktiskt ansvarsutkrävande*.

Studien avgränsas i tiden från år 2014 t.o.m. 2019. Anledningen som föreligger är att upphandlingen av Transportstyrelsens IT-drift påbörjades under våren 2014. Det var även detta år som Riksrevisionen presenterade sin rapport (RiR: 2014:23) om informationssäkerhet i den civila förvaltningen. Rapporten kan betraktas som startskottet för när den externa granskningen av händelsen inledes. Efter arbetsdomstolens dom i mars 2019; att ogiltigförklara statens avsked av Maria Ågren har inga försök till ansvarsutkrävande gjorts i fallet som är av betydelse för studiens resultat, varför 2019 betraktas som slutskedet.

Aktörerna som studeras är politiker och tjänstemän på nationell nivå. Politiker är avgränsade till Stefan Löfven i egenskap av statsminister och de tre statsråd som misstroendeförklaringen riktades mot: Anna Johansson, Anders Ygeman och Peter Hultqvist. Oppositionens¹ misstroendeförklaring kommer ligga till grund för att studera ansvarsutkrävandet av politiker varav följande personer var centrala för den ansvarsutkrävande processen i egenskap av dess formella roll och det ansvar som de förväntades att uppfylla. För att studera tjänstemän är studien avgränsad till Maria Ågren i egenskap av myndighetschef för Transportstyrelsen. Studien syftar till att studera ansvarsförhållandet mellan politiker och tjänstemän, varav myndighetschefen ofta utgör denna länk som ansvarig för verksamheten i sin helhet.

Studien kommer att avgränsa sig till de tre mest centrala händelserna som kan belysa detta ansvarsförhållande: Maria Ågrens avsked från Transportstyrelsen och Regeringskansliet samt den ansvarsutkrävande process som skedde i samband med arbetsdomstolens dom som ogiltigförklarade avskedet från Regeringskansliet.

För att studera kunskapsförmedlarens roll; granskaren, om huruvida förvaltningen bedrivit sin verksamhet avgränsas studien till två aktörer: Riksrevisionen och Säkerhetspolisen. Riksrevisionen med anledning av dess återkommande efterhandskontroller av statsförvaltningens verkställande arbete som sker på eget initiativ och Säkerhetspolisens i dess roll som tillsynsmyndighet för Transportstyrelsen.

¹ Oppositionen förstås som Alliansen eftersom de var via dess partiledare: Anna Kindberg Batra (M), Ebba Busch Thor (KD), Annie Lööf (C) och Jan Björklund (L) som misstroendeförklaringen presenterades.

Mekanismerna för ansvarsutkrävandet är avgränsade till dem som i Ahlbäck's mening innehar faktiska sanktionsmöjligheter. Utifrån studiens teoretiska utgångspunkt måste ansvarsutkrävandet leda till formella påföljder för att anses legitimt. För att belysa ansvarsförhållandet mellan politiker och tjänstemän är därför de mest centrala mekanismerna för händelsen utvalda: *misstroendeförklaring* och *rättsregler för utkrävande av tjänstemäns ansvar*. Andra mekanismer för ansvarsutkrävande såsom, KU (Konstitutionsutskottet), JO (Riksdagensombudsmän), Interpellations- och frågeinstitutet och Riksrevisionen kan medföra att mer eller mindre kritik skarp riktas mot hur ett specifikt ärende har hanterats, men institutet saknar möjlighet att straffa och utdela några formella påföljder. Varför dessa mekanismer snarare skall ses som kontrollinstrument vilka verkar granskande.

1.5 Disposition

Inledningsvis presenteras en bakgrund för att öka läsarens kunskap om studiens valda fall: Transportstyrelsens IT-upphandling. Nästa avsnitt presenterar tidigare forskning som är relevant för det studiens forskningsområde, följt av studiens teoretiska utgångspunkter och ramverk. Detta följs av ett metodavsnitt som redogör för studiens tillvägagångssätt, hur det empiriska materialet har analyserats och hur de teoretiska utgångspunkterna har operationaliserats. Därefter följer studiens analys som är uppdelad utifrån studiens analytiska ramverk. Studiens resultat presenteras i ett avslutande kapitel som redogör för de slutsatser som härleds från studiens analys och förslag för vidare forskning inom området.

1.6 Bakgrund

Transportstyrelsen bildades i januari 2009 och var vid tidpunkten en myndighet under Näringsdepartementet. Ansvaret för myndighetens IT-drift skötes av Trafikverket. Transportstyrelsen bildades genom en sammanslagning av delar av Vägverket, Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket tog myndigheten över ett flertal register. Det mest omfattande registret kom ifrån Vägverket och var vägtrafikregistret (DS 2018:6 s.106). Riksrevisionens rapport (RiR 2011:4) gällande IT inom statsförvaltningen uppmanade myndigheter att köpa mer av sin IT externt (Riksrevisionen, 2011).

Regeringen vid tidpunkten² delade Riksrevisionens bedömning och uppmanade myndigheterna att köpa mer av sin it externt. I juni 2011 tog den tidigare generaldirektören för Transportstyrelsen Staffan Widlert initiativ till ett effektiviseringsuppdrag som gick ut på att identifiera och värdera myndighetens möjliga kostnadsbesparingar. Inom ramen för detta effektiviseringsuppdrag identifierades behovet om att outsorca delar av IT-driften (Ds 2018:6 s.109-110). Upphandlingen om Transportstyrelsens IT-drift påbörjas under våren 2014 och den 14 april 2015 tecknade Transportstyrelsen avtal med IBM svenska AB. Tidsplanen för projektet var att en ny driftleverantör skulle ta över den nya IT-driften senast den 15 juni 2015 (Ds 2018:5 s.116). Under perioden för upphandlingen tillträdde en ny generaldirektör för Transportstyrelsen: Maria Ågren, den 1 mars 2015 vilket innebar att det var hennes uppgift att underteckna avtalet med IBM (Ds 2018:5 s.68).

Transportstyrelsen omfattas av säkerhetsskyddslagen och ska enligt 5 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter (Säkerhetspolisen, 2016:59). Under kunskapsöverföringen mellan Trafikverket och IBM beslutade Transportstyrelsen om fyra avsteg från gällande svensk lagstiftning i *säkerhetsskyddslagen*, *personuppgiftslagen (PUL)* och *Offentlighets- och sekretesslagen (OSL)* samt Transportstyrelsen *Riktlinje för krav på informationssäkerhet*. Avstegen innebar att utländska utförare som inte hade genomgått några kvalificerade säkerhetsprövningar, registerkontroll eller utbildning hade åtkomst till svensk information som låg under sekretesskydd (Säkerhetspolisen, 2016 s.61).

Säkerhetspolisen är tillsynsmyndighet för regleringar som rör säkerhetsskyddet, vilket gjorde det till deras uppgift att kontrollera Transportstyrelsens upphandling med utländska leverantörer. Vid kontroll kom Säkerhetspolisen att fatta ett formellt beslut i september 2015 om att inleda en tillsyn av Transportstyrelsen på grund av säkerhetsbrister i upphandlingen. Inom ramen för tillsynen framkom uppgifter om att det fanns anledning att anta att hemliga uppgifter röjts i strid med svensk lagstiftning. En förundersökning inleddes den 26 januari 2016 mot generaldirektör Maria Ågren gällande vårdslöshet med hemlig uppgift. Maria Ågren godkände strafföreläggande vilket innebar att hon gjorde sig skyldig till vårdslöshet med hemlig uppgift (Säkerhetspolisen, 2016).

² Regeringen bestod av Alliansen – Moderaterna, Folkpartiet (nu Liberalerna), Centerpartiet och Kristdemokraterna med Fredrik Reinfeldt som statsminister (Källa: Regeringsförklaringen. 15 September 2011)

I januari 2017 fick Transportstyrelsen en vikarierande generaldirektör och Maria Ågren slutade med omedelbar verkan. Orsaken som angavs från regeringens sida var oenigheter kring hur arbetet skulle bedrivas (Holmqvist, 2017). Media avslöjade senare i juni samma år att Maria Ågren utretts för att ha röjt hemliga uppgifter som kan ha varit till skada för rikets säkerhet. Uppdragandet startade ett omfattande ansvarutkrävande av politiker och tjänstemän. Regeringen bedömde vidare att det fanns anledning att utreda om Maria Ågren även ska avskedas från sin tjänst som generaldirektör på Regeringskansliet, där hon placerats efter uppdraget på Transportstyrelsen. Regeringen anmälde Maria Ågren till Statens ansvarsnämnd för att avgöra om det fanns fog för avsked. Regeringen hänvisade avskedet av Maria Ågren till att hon gjort sig skyldig till brott så hon godkänt strafföreläggande den 28 juni 2017 (Regeringskansliet, 2017a).

Den 26 juli 2017 kallade Alliansen till presskonferens där misstroendeförklaring riktades mot det tre socialdemokratiska stadsråd: inrikesminister Anders Ygeman, infrastrukturministern Anna Johansson och försvarsminister Peter Hultqvist. Anledningen som förelåg var att de tre stadsråden brustit i sitt omdöme och misskött sina ämbetsområden (Henricsson et al., 2017). Dagen därpå presenterade Stefan Löfven en regeringsombildning där två av stadsråden, Ygeman och Johansson begärt att entledigas från sina uppdrag (Regeringskansliet, 2017b). Centerpartiet och Liberalerna valde därefter att backa från misstroendeförklaringen mot Peter Hultqvist, medan Moderaterna och Kristdemokraterna stod fast vid sitt krav om misstroendevotum (Juhlin, 2017). Röstningen gällande misstroendeförklaring mot försvarsministern skedde den 19 september och resulterade i att riksdagen röstade nej till begäran om att rikta en misstroendeförklaring mot försvarsministern (Riksdagen, 2017a).

Statens ansvarsnämnd beslut angående Maria Ågrens avsked meddelades den 28 september och beslutet fastställde att Maria Ågren skulle avskedas från sin anställning eftersom ”hon grovt har åsidosatt sina åliggande mot regeringen” (Statens ansvarsnämnd, 2017). Detta var unikt i svensk förvaltningshistoria eftersom hon var den första myndighetschef som avskedats från regeringskansliet (Demargne, 2017). Maria Ågren, tillsammans med sitt fackförbund valde därefter att yrka om att ogiltigförklara avskedet till arbetsdomstolen med anledning att beslutet ”saknar rättsligt stöd” (TT, 2017). Arbetsdomstolen dömde till Ågrens fördel och ogiltigförklarade därmed avskedet från Regeringskansliet. Enligt domen har hon allvarligt brustit i aktsamhet, men inte avsiktligt vilket innebar att Maria Ågren återfick sin tjänst (AD 2019 nr. A152/17).

2 Teoretiskt ramverk

2.1 Tidigare forskning

Krishantering som forskningsfält har sedan mitten av 1900-talet kraftigt expanderat både internationellt, som nationellt. Krishanteringsforskare utgör inte en sammanhållen grupp, utan banden är snarare starkare till den vetenskapliga hemvisten inom ett antal olika discipliner (Deverell et al., 2015 s,7). Ansvarsutkrävande som forskningsområde är en väsentlig del för att utreda och redogöra för en kris och dess hantering (Boin et al., 2016 s,19).

Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius redogör i boken: *The Politics of Crisis Management - Public Leadership under Pressure* avseende ledares ansvarighet för det beslut som fattas under en kris, där bevisbördan i ansvarighetsdiskussioner ligger hos de verkställande ledarna (Boin et al., 2016 s, 19). Forskarna argumenterar för att den ansvarsutkrävande processen är en av pelarna i det demokratiska samhället då det tvingar utvalda ledare att ställas till svars och förklara vad som gick fel, varför och vad de gjorde för att begränsa skadorna (Boin et al., 2016 s,110). Möjligheten till ansvarsutkrävande framställs som nära relaterat till ledares förtroende och därmed till dess effektivitet och legitimitet. En brist på ansvarsutkrävande kan skapa misstro för de politiska ledarna och resultera i att regeringar framstår som ineffektiva (Boin et al., 2016 s,108). Ansvarsutkrävande blir viktigt ur aspekten att avsluta en kris och återgå till det normala, att återskapa en jämvikt efter krisen, men också för att återskapa förtroendet för de politiska ledarna igen.

Lina Svedin bekräftar vikten av ansvarsutkrävande efter en kris och fokuserar på de förtroendevaldas ansvarighet inför folket och dem politiker och tjänstemännen som verkställer politiken. Allmänheten accepterar i regel att beslutsfattandet under en kris blir mer centraliserat och att information begränsas till en liten grupp människor som sitter i beslutsfattande position. I hennes kapitel "Ansvarsutkrävande" i boken "*Perspektiv på krishantering*" belyser hon vikten av att kunna hålla beslutsfattare ansvariga för sitt agerande och de beslut som fattats under krisens gång (Svedin, 2015). Svedin presenterar ett ramverk för ansvarsutkrävande processer som applicerats på 53 svenska kriser från mitten av 1900-talet till tidigt 2000-tal. Den ansvarsutkrävande processen utgörs om tre separata steg; utvärdering, bedömning och påföljder för att anses legitim.

För att ansvarsutkrävande ska vara möjligt är det viktigt med transparens, information om vilka som var delaktiga i besluten och hur deras avväganden inför beslutet såg ut (Svedin, 2015 s,124). Svedin konstaterar att det finns en kultur i Sverige om att samverka vid kriser och att söka samförstånd. Kulturen har dock lett till att systemet för ansvarsutkrävande undermineras mot bakgrund av en ovilja till att utpeka enskilda individer i en politisk kultur som är kollektivt orienterad. Allmänhetens förutsättningar att utkräva ansvar har allvarligt begränsats med anledning av brist på tillgång till information för att kunna utkräva ansvar (Svedin, 2015 s,141). Svedin hävdar att det finns omfattande mekanismer att tillgå, men att de är underutnyttjade vilket har resulterat i bristande förtroende och legitimitet för de svenska offentliga institutionerna.

Även om det finns mekanismer för ansvarsutkrävande måste de fungera på det sätt som de är avsett för där det konstitutionella reformerna för ansvarsutkrävande bör stärka det svenska folkstyret. I artikeln ”Riksdagen som granskare” gör forskaren Olof Pettersson en kritisk granskning av tillståndet i svensk demokrati i förhållande till de konstitutionella reformerna för ansvarsutkrävande (Pettersson, 2006). Pettersson fokuserar på väljarnas möjlighet till ansvarsutkrävande, vilket han menar saknar praktiska möjligheter att utkräva direkt ansvar av regeringen. Pettersson menar på införandet av misstroendeförklaringen i regeringsformen har resulterat i en paradoxal effekt. Instrumentet som var till att förstärka kontrollmakten, har snarare försvagat riksdagens ställning gentemot regeringen. Mekanismen framhålls som hittills verkningslös i det avseendet att yrkandet aldrig samlat tillräckligt flertal. Däremot framhåller Pettersson att det direkta hotet om misstroendeförklaring möjligen fått direkta effekter (Pettersson, 2006).

Ansvar och beslutsmakt är via den svenska uppdrags- och ansvarskedjan delegerat till de statliga förvaltningsmyndigheterna. I rapporten ”Demokratin och mordet på Anna Lindh” fokuserar Helena Wockelberg på ansvarsutkrävande av tjänstemän och myndigheter vars verksamhetsart gör det svårt med full transparens, som Säkerhetspolisen. Wockelberg problematiserar sekretessens förbehåll på myndigheten utifrån ett demokratiskt perspektiv (Wockelberg, 2003. s.15). Enligt Wockelberg är en förutsättning för ansvarsutkrävande att det går att urskilja och härleda ansvarighet till någon. Utifrån det svenska styrelseskicket, vars regeringsform föreskriver att all makt utgår ifrån folket bör frågan ställas om information om en offentlig myndighetsverksamhet, rutiner, vägval och resursanvändning ska undanhållas medborgare. Genom att hålla sådan information hemlig undermineras medborgares rätt att utkräva ansvar, vilket utgör ett demokratiproblem (Wockelberg, 2003. s.16).

2.2 Teori

Enligt forskaren Shirin Ahlbäck bygger den reella möjligheten för ett legitimt ansvarsutkrävande på att följande förutsättningar uppfylls:

1. Det går att urskilja *vem* som är ansvarig
2. Det finns *kunskap* om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt
3. Det finns *mekanismer* för att faktiskt utkräva ansvar (Ahlbäck Öberg, 2016 s.167)

Enligt Ahlbäck har den tidigare litteraturen huvudsakligen uppehållit sig vid den första och andra förutsättning. Kunskap är enligt Ahlbäck en fundamental förutsättning eftersom det påverkar möjligheten att kunna bedöma genomförandet av politiken, dvs det verkställande arbetet som förvaltningen bedriver (Ahlbäck Öberg, 2016 s.166).

En konsekvens som Ahlbäck framhåller med den svenska förvaltningsmodellen är att i ett jämförande perspektiv består den av ovanligt många statliga myndigheter, cirka 350 stycken³. I realiteten krävs det alltså mycket goda kunskaper om förvaltningsapparatens uppbyggnad och funktionssätt för att navigera rätt om missnöje föreligger ett visst politiskt förhållande. Ahlbäck påpekar att ett otydligt ansvar i många fall kan vara liktydigt med inget ansvar alls, eftersom den utpekade därmed ges en möjlighet att hänvisa till någon annan. Något som i värsta fall kan leda till oklar ansvarsfördelning i en ändlös rad av hänvisningar mellan olika instanser (Ahlbäck Öberg, 2014 s.169).

För att de styrande ska kunna hållas ansvariga av styrda är en förutsättning att politiska processer präglas av transparens och att de utsätts för kritik. Såväl politiker och medborgare behöver instrument som tillgodoser information om myndigheternas arbete och de beslut som fattats (Ahlbäck Öberg, 2016 s.169). Grundlagen föreskriver vissa speciella institutioner med uppgift att granska förvaltningens arbete. Riksdagen vars huvuduppgift är att granska den verkställande makten, har den så kallade *kontrollmakten* (RF⁴ 13 kap.) till sitt förfogande för att bedriva denna granskning och kontroll (Ahlbäck Öberg, 2016 s.171). Det finns även fyra institut som kan ses som kunskapsförmedlare av arbetet i det verkställande ledet, vilka är: Konstitutionsutskottet (KU), interpellations- och frågeinstitutet, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.

³ Vid tidpunkten för skrivandet av uppsatsen var detta antal: 341 (Statskontoret 2020).

⁴ Regeringsformen

De institutionella förutsättningarna för kunskapsförmedlande ser olika ut beroende på vilket institut det gäller. KU:s granskning och kontroll bygger på att riksdagsledamöter KU-anmäler och interpellations- och frågeinstitutets inflatoriska utveckling vad gäller volym har förtagit kraften av dessa skriftliga frågor till statsråden. Dessa två instrument riktar sig enbart till enskilda statsråd eller regeringen som helhet. JO hinner inte med att hålla hela den statliga förvaltningsapparaten under uppsikt. Undantaget är riksrevisionen, vars verksamhet är det enda i grundlagen institutionaliserade exemplet på återkommande efterhandskontroller av hur statsförvaltningen sköter sitt verkställande arbete (Ahlbäck Öberg, 2016 s.176). Detta innebär inte att den offentliga förvaltningen står utan granskning. Enligt Ahlbäck har ett ”granskningsamhälle” med åren kommit att etablerats. Denna utveckling är relaterad till de långtgående effekter som kunnat identifierats för den offentliga verksamheten. Utvecklingen har inneburit metoder för granskning och utvärdering av den offentliga verksamheten, ibland kallad den inomstatliga styrningen (Ahlbäck Öberg, 2016 s.177). Ahlbäck härleder framväxten av granskningsamhället till en den externa granskningen som varit den dominerande granskningsdoktrinen för offentlig verksamhet sedan ett par decennier tillbaka. Den externa granskningen tar avstamp i Herbert Finer (1941) teori för hur en ansvarig förvaltning ska tillförskrivas och reformprogrammet *New public Management* (NPM). Finers teori utgår från att förvaltningens handlingsutrymme bör begränsas, en tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän och att maktmissbruk förekommer om externa bestraffande kontroller saknas. Nyckeln till förvaltningens ansvarighet tillskrivs genom underordning och extern kontroll (Finer, 1941 s. 337-338).

För att kunna utkräva ansvar krävs det mekanismer som tillgodoser detta. När Ahlbäck talar om ett faktiskt ansvarsutkrävande hänvisar hon till de mekanismer som innehar faktiska sanktionsmöjligheter, vilket skulle kunna leda till formella påföljder: allmänna val, misstroendeförklaring, stadsrådets juridiska ansvar samt statliga anställdas tjänsteansvar (Ahlbäck Öberg, 2016 s.174). Även om KU:s granskningsrapporter kan leda till skarp kritik mot ett enskilt statsråd eller hela regeringen, har utskottet inga möjligheter att på egen hand straffa eller kräva ett statsråds avgång. Riksdagen kan istället avge en misstroendeförklaring. Skillnaden mellan den andra och tredje förutsättningen för ansvarsutkrävande ligger i att det är en sak att förmedla om eventuella fel och försummelser och en annan att kunna utfärda bindande sanktioner gentemot ansvariga (Ahlbäck Öberg, 2016 s.175).

3. Tillvägagångssätt

3.1 Metod

Studien utgörs av en kvalitativ fallstudie eftersom den kvalitativa metoden rymmer ett mer detaljerat och ingående stadium i ett enda fall, vilket möjliggör att studien kan uppnå en mer komplex och djupgående analys (Bryman, 2011 s.73). Fallstudiers betoning tenderar att fokusera på ett intensivt stadium av en miljö eller situation genom att belysa unika drag hos ett specifikt fall, vilket motiverar lämpligheten för användningen i denna studie (Bryman, 2011 s.76). Detta utgör den kvalitativa fallstudiens styrka. Den interna validiteten tenderar att bli en styrka genom den långvariga närvaron med det empiriska materialet, vilket gör det möjligt för forskaren att säkerställa en hög grad av överensstämmelse mellan begrepp och observation (Lecompte & Goetz, 1982). Detta ställer således höga krav på texturvalet för studien. Det är viktigt att materialet anses representativt för det som studien ämnar att studera (Boréus & Bergström, 2018 s.80) Fallstudien och den kvalitativa forskningens svaghet är den begränsade möjligheten att generalisera från ett enda fall. Ur detta perspektiv uppnås detta bättre genom en kvantitativ studie med ett stort slumpmässigt urval. Resultaten från den kvalitativa forskningen kan istället ses som något som ska generaliseras till teori och inte till populationer (Bryman, 2011 s.369).

Metoden för studien utgörs av en kvalitativ textanalys. Ahlbäcks (2016) tre förutsättningar kommer att utgöra studiens analytiska ramverk och kommer ställas mot utdrag, citat och formuleringar ur texter och dokument. Ahlbäcks teoretiska utgångspunkter angående den reella möjligheten till ansvarsutkrävande kommer att utgöra en idealtyp i studien.

Syftet är lyfta fram och isolera de aspekter av ansvarsutkrävande som anses mest relevant för studiens forskningsproblem (Boréus & Bergström, 2018 s.148). Idealtyper representerar inte verkligheten helt och hållet eftersom det kanske inte finns ett visst fenomen som kan uppfylla dess kriterier helt och hållet. Det 'ideala' skall snarare ses som en analytisk renodling av ett fenomen som skjuter vissa aspekter i förgrunden för att de är viktiga ur ett teoretiskt perspektiv (Boréus & Bergström, 2018 s.149). Idealtypens värde ligger i att genom en modell lyfta fram ett antal utmärkande drag från ett fenomen. Utifrån detta blir det sedan möjligt att utveckla samhällsvetenskapliga hypoteser. Ett problem som uppstår med idealtypsundersökning är att det är svårt att säga något om hur nära eller långt ifrån det

undersökta materialet är från idealtypen. Men det går att ge en indikation som pekar åt ena eller andra hållet (Boréus & Bergström, 2018 s.154). Med tanke på studiens tolkande ansats finns det fog att anta att det finns utmaningar med subjektiviteten och replikerbarhet. Andra läsare skulle kunna göra andra bedömningar och tolkningar av materialet än forskaren själv. Att undkomma detta problem i kvalitativ forskning är inte helt enkelt, sätt till att den tolkande ansatsen måste utgå ifrån forskaren själv, men kan däremot förebyggas genom transparens, objektivitet och en tydlig konstruktionen av analysverktyget söker till att minska risken för radikalt andra tolkningar än forskarens egna. Att renodla en idealtyp och etablering av klaraoperationella indikatorer är även ett sätt för att andra läsare skall komma fram till samma resultat (Bryman, 2011 s. 368). För att genomföra studien måste förutsättningarna i det analytiska ramverket konkretiseras. Förutsättningarna som utgör kriterier för ansvarsutkrävande måste operationaliseras för att kunna bedöma om empirin reflekterar det teorin avser. Detta beskrivs under avsnittet: "3.3 Idealtyp & Operationalisering".

3.2 Material

Urvalet av det empiriska materialet har gjorts med utgångspunkt i det studiens teori belyser som centralt. Materialet är av sådan art att det kan anses vara representativt för studiens frågeställning givet teorins förutsättningar. Urvalet har gjorts utifrån offentliga regerings- och riksdagsdokument, rättsliga dokument, författningar, rapporter från Riksrevisionen och nyhetsartiklar som belyser ansvarsutkrävandet utifrån studiens valda fall.

För att studera vem ansvaret kan lokaliseras till är materialet avgränsat till de juridiska författningar och politiska dokument, vilket det generella ansvarsförhållandet mellan politiker och tjänstemän regleras och realiseras genom för studiens valda fall. Materialet är avgränsat till: Regeringsformen (1974:152), Myndighetsförordningen (2007:515) och Statens offentliga utredning om *myndighetschefers villkor* (SOU 2011:81).

För att undersöka ifall det har funnits kunskap om förvaltningens förehavande kommer tre rapporter från Riksrevisionen att användas: *Informationssäkerhet i den civila förvaltningen* (RiR 2014:23), Riksrevisionens revisionsrapport om: *Granskning av avgiftsfinansierad verksamhet och processen för hantering av fordonsskatter* (Dnr. 32-2014-0744). Eftersom Säkerhetspolisen är tillsynsmyndighet för Transportstyrelsen och en central aktör vad gäller kunskapsförmedlare i fallet bör även rapporter från dem inkluderas. Stora delar av Säkerhetspolisens dokumentation beläggs med sekretess. Därför kommer denna del utgöras av

material från regeringens egen granskning av Transportstyrelsens IT-upphandling: *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift* som går igenom Säkerhetspolisens granskning av Transportstyrelsen (Ds 2018:6). Materialet anses representativt i den bemärkelse att det kan erbjuda en indikator på vilken kunskap som har funnits att tillgå för att kunna bilda sig en uppfattning om förvaltningens förehavanden.

Sett till mekanismer för ett faktiskt ansvarsutkrävande av politiker är materialet avgränsat till alliansens presskonferens där misstroendeförklaring väcktes mot de tre statsråden: Anders Ygeman, Maria Johansson och Peter Hultqvist (Henricsson et al., 2017). Eftersom studien förstår ett faktiskt ansvarsutkrävande där mekanismerna leder formella påföljder, är det relevant att omröstningen om Peter Hultqvist förtroende i riksdagen inkluderas (Riksdagen, 2017a). Materialet gällande mekanismer för ett faktiskt ansvarsutkrävande av tjänstemän avgränsas till regeringens pressmeddelande angående en ny vikarierande generaldirektör för Transportstyrelsen (Näringsdepartementet, 2017), Statens ansvarsnämnd pressmeddelande gällande beslutet att avskeda Maria Ågren från regeringskansliet (Statens ansvarsnämnd, 2017) och Arbetsdomstolens dom nr 15/19 Mål nr A 152/17 som ogiltigförklarade avskedet från Regeringskansliet.

3.3 Idealtyp & Operationalisering

3.3.1 Idealtyp för ansvarsutkrävande

Shirin Ahlbäcks perspektiv gällande ansvarsutkrävande utgör idealtypen för denna studie. Perspektivet härleds ur Finers (1941) granskningsdoktrin om hur en ansvarig förvaltning skall garanteras. Enligt Ahlbäck är Finers doktrin den som vunnits störst gehör och som utgör den övergripande normen och modellen för hur granskningen av offentlig verksamhet ser ut i Sverige (Ahlbäck Öberg, 2016 s.180). Perspektivet utgår ifrån att förvaltningens inflytande bör begränsas och att rädslan för repressalier för ett dåligt arbete är motivation som förhindrar maktmissbruk. Det bör finnas en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning där ansvarsfördelningen är tydligt uppdelad. Ansvarsfördelningen ska vara tydligt uppdelad för att det individuella ansvarsutkrävandet skall kunna tillskrivas. Nyckeln till förvaltningens ansvarighet ligger därför i underordning och extern kontroll (Ahlbäck Öberg, 2016 s.178).

Mer konkret karakteriseras idealtypen av följande indikatorer:

- Den politiska processen präglas av transparens och utsätts för kritisk granskning av externa granskare eller annan typ av yttre uppföljning
- Tydlig ansvarsfördelning och individuellt ansvarsutkrävande genom formella ansvarsutkrävande mekanismer.
- Den offentliga förvaltningens och dess tjänstemäns inflytande och handlingsutrymme bör begränsas.
- Ansvarsutkrävandet ska leda till formella påföljder eftersom maktmissbruk är något som kommer att förekomma när externa bestraffande kontroller saknas

3.3.2 Operationalisering

Ahlbäcks tre förutsättningar för ansvarsutkrävande behöver operationaliseras med syftet att det analytiska ramverket ska undersöka det teorin avser för att besvara studiens frågeställning. De tre operationaliserade förutsättningarna och dess centrala begrepp vägleder studiens analytiska textanalys av det empiriska materialet.

Ahlbäck menar att makt som folket delegerat till de styrande, genom fria och allmänna val inte är förbehållöst. Makten delegeras även till tjänstemän inom det verkställande ledet.

Att ansvarsutkrävande som begrepp endast fokuserar på företrädarnas ansvarighet folket och allmänna val är enligt Ahlbäck ett allt för begränsat perspektiv. (Ahlbäck Öberg, 2016 s.166). För att öka kunskapen om ansvarsförhållandet mellan politiker och tjänstemän ska ansvarsutkrävande som begrepp förstås som politiker och tjänstemäns ansvarighet gentemot varandra.

(1) Det går att urskilja vem som är ansvarig.

Innebörden av ansvarighet hänvisas till någon som i en formell mening har ansvaret för en viss verksamhet eller dess resultat (Ahlbäck Öberg, 2016 s.168). Med formell mening avser studien det lagstadgade ansvaret och dess politiska föreskrifter som realiserar det. Nyckeln till att lokalisera ansvarsutkrävande skall förstås som att det finns en strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning, vilket realiseras genom underordning och extern kontroll (Ahlbäck Öberg, 2016 s.178).

(2) Det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt

Ahlbäck hävdar att såväl politiker som medborgare behöver instrument som ger information om myndigheternas beslut och arbete (Ahlbäck Öberg, 2016 s.169) En förutsättning för att de styrande ska kunna hållas ansvariga är att politiska processer präglas av transparens och utsätts för kritisk granskning. För att öka transparensen skall granskningen utgöras av externa aktörer. Genom granskning och kritik genereras kunskap om förvaltningen förhållande. Kunskapen som genereras är således en fundamental förutsättning för de styrdas rätt att utkräva ansvar av de styrande (Ahlbäck Öberg, 2016 s.170) Det som avgör huruvida arbetet bedrivits bra eller dåligt är huruvida myndigheterna och dess tjänstemän förhåller sig till de krav och förväntningar som ställs på dem i egenskap av dess myndighetsutövning.

(3) Det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar

Mekanismer för ett faktiskt ansvarsutkrävande hänvisas till de mekanismer som innehar bindande sanktionsmöjligheter. Vilka två som är centrala för studien i fråga är: misstroendeförklaring och rättsregler för utkrävandet av tjänstemäns ansvar. Mekanismer såsom: KU, Riksrevisionen, interpellations- och frågeinstitutet och JO exkluderas med anledning av den avsaknad instituten har av att utfärda sanktioner gentemot ansvariga (Ahlbäck Öberg, 2016 s.175). Det görs alltså en åtskillnad mellan att förmedla kunskap om eventuella fel och försummelser och att kunna utfärda bindande sanktioner gentemot ansvariga. Det faktiska ansvarsutkrävandet skall först ses som fullgjort när formella påföljder har utdelats.

4. Analys

4.1 Vem är ansvarig?

(1) Det går att urskilja vem som är ansvarig

Det inledande kapitlet i Regeringsformen (1974:152) 1 § föreskriver att all offentlig makt utgår ifrån folket och utövas under lagarna. Att makten utövas under lagarna antyder att hela den offentliga verksamheten förväntas att följa och lyda de lagar som omfattar dess verksamhet och ansvarsområden.

Genom regeringsformen föreskrivs att regeringens ansvarar för att styra riket med det mandat som folket har delegerat genom allmänna och fria val. Regeringen ansvarar inför riksdagen som är folkets främsta företrädare, vilka även har till uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4,6 §§ RF). Inom ansvarsområdet att styra riket ska regeringen fördela ärenden mellan departementen i Regeringskansliet och statsministern utse chefer för departementen bland statsråden (7 kap. 1 § RF).

Enligt kap 12. 1-2 §§ utgör förvaltningsmyndigheterna det verkställande ledet som lyder under regeringen. Myndigheternas självständighet är reglerat i lag och innebär att varken riksdag, regering eller en annan myndighet, får bestämma hur en myndighet skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun, eller som rör tillämpning av lag. Arbetstagare på förvaltningsmyndigheterna är anställda av regeringen, vilket gör regeringen till dess arbetsgivare (RF 12 kap. 5 §).

Som granskare för rikets styrelse och förvaltning har riksdagen regeringsformens 13 kap. ”Kontrollmakten” som ett konstitutionellt verktyg. Kontrollmakten reglerar de instrument som riksdagen har till sitt förfogande för att utkräva ansvar. Kontrollinstrumenten utgörs av KU, statsrådets juridiska ansvar, misstroendeförklaring, Interpellation- och frågeinstitutet, JO och Riksrevisionen. Förutom att mekanismerna verkar för att utkräva ansvar kan de också ses som verktyg för att urskilja ansvar efter som de flesta verkar som granskande kontrollinstrument.

Regeringsformen föreskriver därigenom att Sveriges parlamentariska och representativa styrelseskick bygger på en uppdrags- och ansvarskedja, där folket delegerar sin makt genom att välja riksdag som väljer en statsminister vilket i sin tur utser en regering. Under regeringen återfinns förvaltningsmyndigheterna som har en lydndsrelation gentemot regering men inte direkt till riksdag eller medborgare.

Utifrån regeringsformen är det svårt att på ett tydligt sätt urskilja vart ansvaret ska härledas. Regeringsformen är tydlig när det gäller ansvarsförhållandet mellan regering och riksdag, samt vilka kontrollinstrument som skall användas av riksdag för att utkräva ansvar. Transportstyrelsens långtgående befogenheter i egenskap av en självständig förvaltningsmyndighet och med dess självständiga beslutsförhållande till regeringen gör det svårt att urskilja vem ansvar ska ledas till.

I enlighet med Ahlbäcks resonemang verkar Regeringsformens kontrollmakt sakna tillfredställande mekanismer som hjälper till att urskilja ansvar mellan regering och förvaltning. Mekanismerna riktar sig nästan enbart mot regeringen som helhet eller enskilda stadsråd. Riksrevisionen är dock ett undantag, eftersom de har till uppgift att granska den verksamhet som staten bedriver. Men även om en granskningsrapport kan konstatera uppenbara brister hos en myndighet eller för förvaltningen som helhet är det svårt att urskilja vilka brister som har föranletts av regeringens styrning eller vad som är förorsakat av myndigheten själv. Regeringsformen lägger grunden för vilka konstitutionella förutsättningar som finns tillgängligt för att kunna urskilja ansvarighet, men långt ifrån den enda. Analysen går därför vidare till myndighetsförordningen för att undersöka vilka lagar myndigheterna måste förhålla sig till.

Myndighetsförordningen (2007:515) bekräftar att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och enligt myndighetsförordningens 3 § är det myndighetens ledning som ansvarar inför regeringen gällande att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, vilket i Transportstyrelsens fall utgörs av en styrelsemyndighet (Ds 2018:6 s.56).

Ledningens formella ansvarsområden för verksamheten beskrivs i myndighetsförordningens 4 § och utgörs av:

4 § Myndighetens ledning skall

1. besluta en arbetsordning
2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelning mellan styrelse och myndighetschef, delegering av beslutsrätt inom myndigheten, handläggning av ärenden och former i övrigt för verksamheten,
3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och
5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse som avser föreskrifter, om ärenden inte skall avgöras av personalnämnden enligt 25§.

Myndighetschefens beslutsrätt gäller i de avseenden som inte avses i 4 §. Myndighetschefers ansvar gentemot styrelsen regleras i den 13 § och föreskriver att myndighetschefen ansvarar inför styrelsen, vars uppgift är att sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Myndighetschefens har ett ansvar att hålla styrelsen informerad om verksamheten och förse styrelsen med nödvändig information för beslut. Enligt 23 § anställs myndighetschefer av regeringen, vilket gör regeringen till dess arbetsgivare. Myndighetschefen förväntas i sin tur företräda myndigheten som dess arbetsgivare för personal som anställs på myndigheten (13 § myndighetsförordningen).

Genomgången visar att det är styrelsen som i första hand ansvarar för myndigheten inför regeringen. Samtidigt är det myndighetschefens ansvar att verkställa det fortlöpande arbetet i myndigheten. Styrelsen är beroende av att myndighetschefens information och underlag för att kunna rapportera om missförhållanden i myndigheten till regeringen. Informationsbehovet betydelse från myndighetschefen till styrelsen vart tydligt i fallet för Transportstyrelsen. Utredningar och rapporter har visat på omfattande kommunikationsproblem mellan Maria Ågren och styrelsen på Transportstyrelsen. Väsentlig och betydande information om myndighetens verksamhet, exempelvis avstegsbesluten och dess konsekvenser har

undanhållits eller dröjt oförklarligt lång tid innan det nått styrelsen. Saknar styrelsen information av sådan art är det svårt att föra den vidare till regeringen. Samtidigt är styrelsen ansvarig för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Styrelsen delegerar även en del av sin beslutsrätt till myndighetschefen, vilket betyder att de delegerar en del av sitt ansvar.

Frågan om att urskilja ansvar blir ännu mer komplex vid granskning av anställningsförhållandena. Maria Ågren som myndighetschef är ansvarig inför styrelsen men är själv anställd av regeringen. Regeringen är Maria Ågrens arbetsgivare och har därför i en juridisk mening ett ansvar för henne som arbetstagare. Samtidigt företräder Maria Ågren Transportstyrelsen som arbetsgivare, vilket gör henne till den ytterst ansvariga för det verkställande arbetet inom myndigheten och för dess personal.

Missförhållandena på Transportstyrelsen härledes till Maria Ågren och resulterade i att hon fick lämna sitt uppdrag med omedelbar verkan. Ansvarsutkrävandet gjordes inom ramen för vad som kunde förväntas av Maria Ågren som arbetstagare till regeringen. Analysen går därför vidare till att undersöka vilka arbetsrättsliga villkor som ställdes på Maria Ågren som anställd av regeringen.

Som förordnas i Myndighetsförordningen (2007:515) blir en anställd myndighetschef arbetstagare hos regeringen och regeringen arbetsgivare. Arbetsvillkoren regleras i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Vid anställning i allmän tjänst är huvudregeln att anställningsavtalet gäller tillsvidare. För en offentligt anställd tillkommer även lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. När en myndighetschef har anställningsformen, tillsvidare ska ”föreskrifter om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning tillämpas också på en sådan arbetstagare” (32 § LOA). Majoriteten av myndighetschefernas anställningsform utgörs av tidsbegränsade anställningar vilket gör att de faller utanför regleringen, förutom på punkten avskedande (SOU 2011:82 s, 64).

Avskedande av myndighetschefer kan ske i de fall där vederbörande grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (SOU 2011:82 s, 66). Myndighetschefer har ett straffrättsligt ansvar vilket regleras i brottsbalken (1962:700) som i Transportstyrelsens fall gällde tjänstefel. Straffbestämmelser blir aktuellt i de fall tjänsteförseelser inte anses som ringa, där myndighetschefer åsidosätter statsmakten och medborgarnas krav på en ”oväldig och effektiv förvaltning” (SOU 2011:93).

Myndighetschefer arbetar under speciella anställningsförhållanden som påverkar arbetstagarrollen och uppgifter vilket bör tas hänsyn till. Myndighetschefen tillsätts som ett led i att styra myndigheten och verkställa regeringens politik, vilket utgör en politisk dimension. Verksamheten är samtidigt fristående regeringens direkta styrning och fri för myndighetschefen att leda. Utredningen hänvisar ansvaret för förvaltningen till regeringen i dess roll som arbetsgivare:

Ur strikt arbetsrättslig synvinkel kan dock myndighetschefen inte anses vara någonting annat än arbetstagarare, även om han eller hon har en för myndigheten ledande ställning och själv företräder staten som arbetsgivare (SOU 2011:81 s,52)

Ansvaret för myndigheterna verkställande arbete härleds arbete uppåt i delegeringskedjan med hänsyn till att myndigheterna ligger under regeringen, och att det är regeringen som lämnar uppdrag till de statliga myndigheterna:

Myndigheterna lyder under regeringen, och det är regeringen som lämnar uppdrag till de statliga myndigheterna, med undantag för de myndigheter som lyder under riksdagen. Det är regeringen som är ytterst ansvarig för allt myndigheterna gör, utom på de område där förvaltningens lydadsplikt inte gäller (...). Statsförvaltningen lyder under regeringen som kollektiv, inte under ett enskilt stadsråd. (SOU 2011:81 s, 43)

Utredningen menar att det råder ett vertikalt förhållande mellan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter men att myndigheterna snarare ska ses som fristående i dess relation till regeringen då de är varken oberoende eller självständiga. Förvaltningens myndighetsutövning anses inte vara delegerad från regeringen eller ett enskilt stadsråd, utan decentraliserad genom konstitutionella bestämmelser i regeringsformen. Denna utgångspunkt är avgörande för vem som har ansvaret för beslut som tas i statsförvaltningen och hur ansvar kan utkrävas (SOU 2011:81 s, 45).

4.2 Kunskap om förvaltningens arbete

(2) Det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivits bra eller dåligt

I Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2014:23) redogörs för informationssäkerhetens betydelse i ett samhälle som allt mer är beroende av informationsteknologi. Tillförlitlig information beskrivs som en kritisk resurs som måste tillförsäkras. Information som skapas och lagras i samhället framställs som en viktig resurs, samtidigt som den är känslig i den bemärkelse om vad den behandlar och vad som kan hända om den används på sätt som den inte avser att användas på:

Personuppgifter kan innehålla integritetskänslig information, vilket därför omgärdas av särskild lagstiftning. Det handlar exempelvis om informationen i patientjournaler, brottsutredningar eller underrättelseverksamhet. Vissa system i samhället bygger på IT för att kunna fungera. Andra exempel på känslig information rör tekniska produkter, affärsförhållanden och förhållanden som rör andra stater. Är informationen förlorad, stulen, manipulerad eller spridd till obehöriga kan det få allvarliga följder. (RiR 2014:23 s,23)

Kunskapen om problemets karaktär och de eventuella risker som en avsaknad av informationssäkerhet kan bära med sig visar på en medvetenhet om de värden som skall skyddas. Rapporten påtalar de utmaningar och risker som föreligger, vilka kommer att behöva hanteras allt eftersom statsförvaltningen digitaliseras och kopplas samman. Inledningsvis i rapporten går det att konstatera att det finns en medvetenhet och kunskap om vikten av en god informationssäkerhet och dess eventuella risker.

Riksrevisionen har via granskningen undersökt vilken information regeringen har haft för att tillse sig kunskap om hot, risker och skyddsåtgärder som krävs för att utvärdera och styra informationssäkerhetsarbetet i statsförvaltningen. Iakttagelserna visar på att myndigheternas sårbarhetsanalyser inte lever upp till förväntad kravbild där bristerna är så pass omfattande att det är svårt att ställa samman en gemensam bild av samlad förmåga till att kunna motstå och hantera kriser inom informationssäkerhetsområdet. Säkerhetspolisen har funnit systematiska brister i säkerhetsarbetet, framförallt i fråga om IT- och informationssäkerhet hos de mest skyddsvärda myndigheterna, något som belyses i stycket nedan.

(...) läget för informationssäkerheten är allvarligt i de delar av statsförvaltningen som det finns kännedom om, och att det varit så under lång tid. Därtill är kännedomen om läget lågt för större delen av statsförvaltningen. Detta bygger på det samlade underlag som Riksrevisionen gett i uppdrag till MSB, FRA och Säkerhetspolisen att ta fram.
(RiR 2014:23 s, 59)

Rapportens iakttagelser bekräftar att regeringen haft kunskap och förvaltningarnas förehavande gällande informationssäkerhet. Kunskapen som presenterats från rapporten bekräftar att förvaltningens arbete bedrivits knapphändigt på denna punkt. Även om rapporten inte har hänvisat till några specifika myndigheter så genererar Riksrevisionen en kunskap om förvaltningsarbetet i stort som är anmärkningsvärt i den bemärkelse att läget beskrivs som allvarligt. I enlighet med vad rapporten redovisar och Ahlbäck förutsättning gällande kunskap har det funnits förutsättning för politiker att kunna bedöma att arbetet kring informationssäkerhet hos förvaltningsmyndigheterna bedrivits bristfälligt. För att undersöka om det funnits kunskap om Transportstyrelsen som enskild myndighet går analysen vidare till en av Riksrevisionens revisionsrapporter som behandlar Transportstyrelsen enskilt.

Inom ramen Riksrevisionen revisionsrapport (Dnr: 32-2014-0744) har Transportstyrelsens generella IT-kontroller i systemet som hanterar och uppdaterar fordonsuppgifter granskats. Brister har identifierats i rutinen för behörighetshantering, vilket Riksrevisionen bedömt som ”angeläget att Transportstyrelsen snarast åtgärdar”. De bristande iakttagelserna som gjorts vid granskningen hänvisas till: bristfällig dokumentation över godkända behörigheter, anställda som tilldelats högre behörigheter än nödvändigt, avsaknad av regelbunden uppföljning och validering av tilldelade behörigheter samt avsaknad av kontroll som säkerställer att tidigare anställda inte har tillgång till systemet. Riksrevisionen påpekar även att kunskapen om detta förehavande har funnits tidigare då bristerna fastställts i tidigare granskningar:

Bristande rutiner inom området behörighetshantering kan medföra ökad risk för obehörig åtkomst till applikationer eller information. Eftersom systemet innehåller information av känslig karaktär och påverkar stora finansiella flöden, är det ytterst viktigt med en god intern kontroll i generella IT-kontroller och behörighetstilldelningen. Riksrevisionen har vid tidigare granskningar konstaterat liknande brister och det är viktigt att Transportstyrelsen omgående vidtar åtgärder. (Dnr: 32-2014-0744 s, 4)

Revisionsgranskningen skedde under den period när Transportstyrelsen var som mest aktuell med kunskapsöverföringen till IBM och en månad innan generaldirektören skriver på det första avsteget som innebar avsteg gällande godkända behörigheter i it-systemet.

Med anledning av att Riksrevisionen tidigare konstaterat liknande brister inom myndigheten har både Transportstyrelsen själva, regeringen samt näringsdepartementet haft kännedom om att arbetet bedrivits bristfälligt på denna punkt eftersom rapporterna läggs som kopior till regering och de departement det berör. Transportstyrelsens fortlöpande arbete trots dem påpekade bristerna skulle kunna härledas till en bristfällig kunskap informationssäkerhet och dess innebörd, som konstateras i RiR 2014:23. Regeringens och näringsdepartementets passivitet trots en relativt omfattande tillgång till information om att arbetet inte bedrivits tillfredställande framstår i ett ansvarsutkrävande perspektiv som anmärkningsvärt.

Förutom Riksrevisionen var Säkerhetspolisen en central kunskapsförmedlare i händelsen och den aktör som representerar den externa granskningen. Säkerhetspolisen är enligt säkerhetsskyddslagstiftningen tillsynsmyndighet för den reglering som Transportstyrelsens avsteg togs inom. Genom tillsyn av Transportstyrelsen har Säkerhetspolisen kunnat tillskansa sig information om huruvida förvaltningen bedrivits sitt arbete och därmed kunnat agera som en kunskapsförmedlare (Ds 2018:6 s,181).

Av utredningen framkommer att Transportstyrelsen har varit en prioriterad myndighet av Säkerhetspolisen vad gäller arbetet med säkerhetsfrågor och utbildning av säkerhetsskyddschefer. Återkommande möten mellan Säkerhetspolisen och Transportstyrelsens säkerhetsskyddschef har skett frekvent sedan 2012 fall (Ds 2018:6 s,182). Kontakt med Transportstyrelsens ledning angående säkerhetsskyddsarbetet har gått via säkerhetschefen. Något som skulle förklara varför information inte har nått styrelsen då utredningen visat att säkerhetsskyddschefen i många fall informerat generaldirektören, men den informationen har inte gått vidare till styrelsen.

Säkerhetspolisen blir underrättade via brev den 15 juni 2015 om två avsteg från rutiner angivna i säkerhetsskyddsavtalet. Av utredningen framkommer att även andra myndigheter som känt till Transportstyrelsens it-upphandling, framfört oro till Säkerhetspolisen. Oron har bland annat varit kopplat till de kvalificerade skyddsidentiteter som regleras i lag (2006:939)

om kvalificerade skyddsidentiteter. Oron var befogad, säkerhetsskyddschefen konstaterade och meddelade generaldirektören att avstegen bedömts kunna medföra att Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Polisen inte längre kunnat använda sig av de kvalificerade skyddsidentiteter som regleras i lag (2006:939). Såvitt utredningen kan identifiera har inga särskilda åtgärder vidtagits sedan Maria Ågren erhållit informationen. Informationen har inte förts vidare till vare sig Säkerhetspolisen eller Regeringskansliet. Informationen om de hittills beslutade avstegen presenteras för Transportstyrelsens först den 20 augusti 2015.

Säkerhetspolisen planerar för en tillsyn mot myndigheten med anledning av det bristande säkerhetsarbetet och de avsteg som gjorts från gällande svensk lagstiftning. Regeringskansliet informeras den 17 september om att en tillsyn planeras mot Transportstyrelsen, vilket formellt beslutas om den 25 september 2015. Det tog ytterligare en månad för att få igång tillsynen i praktiken, vilket innebar att det tog fyra månader för tillsynen påbörjades (Ds 2018:6 s,184).

Hittills kan konstateras att det har funnits information om missförhållandena på Transportstyrelsen men att stor del av informationen har hållits hemlig hos ett fåtal personer. Säkerhetspolisen har fått indikationer på missförhållandena dels genom Transportstyrelsen själva men också från andra myndigheter som framfört sin oro. Med tanke på den kunskap och kompetens som Säkerhetspolisen besitter rörande centrala säkerhetsfrågor, i egenskap av säkerhetsmyndighet blir det svårt att försvara att de inte kunnat förutse situationens allvar och påbörjat tillsynen tidigare. Informationen om avstegen, som tog redan i april har formellt sett varit okända för Regeringskansliet fram till och med september. Regeringskansliet har däremot haft tillgång till information om brister i säkerhetsarbetet på myndigheten sedan tidigare via Riksrevisionens iakttagelser. Något som gör det anmärkningsvärt att de inte agerar vid informering av Säkerhetspolisen i september med tanke på tidigare iakttagelser, men också med hänsyn till de hot mot rikets säkerhet som kunnat fortgå, utan något egentlig åtgärd sedan i maj 2015.

En annan väsentlig del som framkommer i granskningen är att Säkerhetspolisen tycks haft svårt att kommunicera allvarets innebörd i den uppkomna situationen. Personal på Transportstyrelsen har uppgett för utredningen att de aldrig förstod allvarets omfattning. Tillsynens långa uppstart tycks ha resulterat i att Transportstyrelsen inte uppfattade att säkerhetsbristerna var i behov av direkta åtgärder. En väsentlig aspekt som framkommer i granskningen är att Säkerhetspolisen endast kan utfärda rekommendationer för åtgärder. Något som uppfattats som just rekommendationer och inte krav på åtgärder. Detta är enligt

granskningen en av anledningarna till att Transportstyrelsen inte avbröt it-projektet trots starka uppmaningar från Säkerhetspolisens om konsekvenser som kunde hota rikets säkerhet.

4.3 Mekanismer för ansvarsutkrävande

Enligt Ahlbäck resonemang skall ansvarsutkrävande leda till formella påföljder eftersom maktmissbruk är något som förekommer när externa bestraffande kontroller saknas.

Ovanstående resonemang bygger på att det finns mekanismer som innehar sanktionsmöjligheter och att dem faktiskt leder till formella påföljder.

I samband med avslöjandet om Transportstyrelsens it-upphandling väckte alliansen en misstroendeförklaring mot tre statsråd (Henricsson et al., 2017). Moderaternas dåvarande partiledare, Anna Kindberg Batra påtalar att det politiska ansvarstagandet från regeringens sida inte har varit tillfredställande vilket har föranlett till att väcka misstroendeförklaring mot de tre statsråden: Anders Ygeman, Maria Johansson och Peter Hultqvist genom motiveringen:

När statsministern beskriver detta som ett haveri är det som förvånar oss däremot att det saknas politiskt ansvarstagande i regeringen för den här krisen. Under de senaste dagarna har vi i alliansen begärt och kallat att dem ansvariga ministrarna har kommit till riksdagen för att redogöra för hur regeringens ansvarstagande har sett ut, för och under den här krisen. Det har inte givit tillfredställande svar och därför har vi efter mötena i riksdagen igår gjort en samlad bedömning och det är den vi står och vill presentera idag. Den landar i att vi från alliansen sida tillsammans vill väcka misstroende mot dem tre ansvariga statsråden, för brister i ansvarstagande i samband med att säkerhetskrisen (...). (Henricsson et al., 2017)

Ovanstående motivering underbygger Ahlbäck's resonemang om att mekanismer som saknar sanktionsmöjligheter, har svårt att leda till något faktiskt ansvarsutkrävande. Utifrån motiveringen går det att utläsa att alliansen uppfattar krisens art så pass allvarlig att det krävs formella påföljder i form av avgång för de tre berörda statsråden. Centerpartiets partiledare Annie Lööf vidareutvecklar motiveringen genom att säga att det är ett "historiskt unikt haveri på Transportstyrelsen" (Henricsson et al., 2017). Generaldirektörens avsteg från gällande svensk lagstiftning kräver ett juridisk ansvarsutkrävande, vilket hänvisas till något som sköts inom rättsväsendet. Vikten och beröringspunkten läggs vid det politiska ansvarsutkrävandet med motivering:

Det som har skett är ett flerdubbel informationshaveri i regeringen, flera statsråd har misskött sina ansvarsområden, underlåtit att föra information vidare, äventyrat Sveriges säkerhet och varit oförklarligt passiva istället för att vidta nödvändiga åtgärder. Det här behöver få konsekvenser här och nu, och det är uppenbart att de här tre statsråden Anna Johansson, Peter Hultqvist och Anders Ygeman har försummat sitt ansvar. (Henricsson et al., 2017)

Statsråden anses ansvariga utifrån misskötsel av sina ämbetsområden där de försummat sitt ansvar, vilket kan ha hotat rikets säkerhet. Motiveringarna från alliansen tyder på att varken regeringen som helhet eller de tre statsråd har levt upp till hur de förväntas hantera en kris, vilket även motiverar varför händelsen kan ses som en kris. Ansvaret härleds inte enskilt till de tre statsråden, även om det är mot dem den ansvarsutkrävande mekanismen riktas emot. Anna Kindberg Batra hänvisar till den svenska uppdrags- och ansvarskedja vart regeringen styr riket, och genom att de delegerar en del av sitt ansvar är de också yttersta ansvaret för vad myndigheterna gör:

Det här är svenska statens myndighet som har brutit mot lagen under Stefan Löfven regeringstid sedan det här startade 2015, och det är bristen på politiskt ansvarstagande från början i den här krisen som är skälet till att vi utkräver politiskt ansvar nu. Stefan Löfven verkar ha ägnat dagar åt att skylla ifrån sig på andra men ansvaret för rikets säkerhet har regeringen och det kan man aldrig outsourca till någon annan, vare sig myndighet eller annan. (Henricsson et al., 2017)

Misstroendeförklaringen kan ses som en anledning till varför Stefan Löfven presenterade en regeringsombildning där två av dem berörda statsråden Anders Ygeman och Anna Johansson entledigades från sina uppdrag. Huruvida detta skall ses som en formell påföljd eller inte måste sättas i sitt sammanhang utifrån vilken påföljd som en omröstning gällande förtroende hade kunnat generera. Vid de fall där misstroende för ett statsråd föreligger krävs att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för den. För en regering och enskild politiker, vilka är beroende av stöd och förtroende från riksdagen för att kunna förverkliga sin politik skulle därför denna utgång vara tämligen skadlig för det fortskridande arbetet. Genom att statsråden själva begärde entledigande av statsministern, lämnade de sina uppdrag men kunde i praktiken fortsätta med sin politiska karriär utan några större hinder. Studiens definition av påföljd refererar till formella konsekvenser vilket gör att detta inte kan ses som en formell påföljd.

Misstroendeförklaringen fortskridande mot försvarsminister Peter Hultqvist föll ut i ett negativt resultat vilket gjorde att Peter Hultqvist satt kvar på sin ministerpost (Riksdagen, 2017b). Voteringsresultatet representerar det parlamentariska läget som rådde under perioden där regeringen i form av Socialdemokraterna och Miljöpartiet röstade nej, Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverige Demokraterna röstade ja och Vänsterpartiet, Centerpartiet och Liberalerna avstod från röstning.

Utöver det politiska ansvarsutkrävandet, valde regeringen att utkräva ansvar från generaldirektören Maria Ågren i egenskap av tjänsteman. Det första ansvarsutkrävandet kom redan innan it-upphandlingen avslöjades i juni 2017 och meddelades egentligen inte direkt. Det var via ett pressmeddelande som regeringen meddelade att Transportstyrelsen fått en ny vikarierande generaldirektör (Näringsdepartementet, 2017). Maria Ågrens omedelbara avgång meddelades inte från regeringens sida, även om det är underförstått när det tillträder en ny generaldirektör. Det var först när media kontaktade departementet som Maria Ågrens avgång vart offentlig (Holmqvist, 2017). Anledningen som angavs ”oenigheter kring hur arbetet skulle bedrivas” är något vag och inte helt rättvisande utifrån vad som sedan kom att avslöjas. Men med facit i hand och i förhållande till de tidigare presenterade villkoren på myndighetschefer finns det fog att tro att avskedet berodde på de lagbrott som Maria Ågren tidigare hade erkänt. Något som resulterade i regeringens ansvarsutkrävande mekanism att entlediga henne från uppdragen på Transportstyrelsen.

Eftersom Maria Ågren är en av många myndighetschefer som har en tidsbegränsad anställningsform innebar avskedet att hon förflyttades till Regeringskansliet som generaldirektör. Utifrån definitionen om att påföljder ska generera någon typ av sanktion eller straff kan detta således inte ses som något egentligt ansvarsutkrävande. Maria Ågrens påföljd resulterade visserligen i att hon inte kunde utöva sin profession i egenskap av myndighetschef, men starkare påföljder än så innebar det inte. Myndighetschefer erhåller fortfarande samma lön och anställningstid som avtalet avser även om de blir förflyttade.

Den faktiska ansvarsutkrävande mekanismen som användes bör istället ses som avskedet från Regeringskansliet, vilket innebar att hennes anställning upphörde helt (Statens ansvarsnämnd, 2017). Regeringen anmälde avskedet till Statens ansvarsnämnd vars uppgift var att bedöma om det fanns fog för ett avsked. Statens ansvarsnämnd fattade beslut den 20 september 2017

att Maria Ågren ska avskedas från sin anställning på Regeringskansliet med anledning att hon grovt åsidosatt sina åliggande mot regeringen. Motivering till avskedet löd:

Statens ansvarsnämnd konstaterar nu att det finns grund för att avskeda Maria Ågren. Det förhållandet att hon, som chef för Transportstyrelsen, har gjort sig skyldig till ett brott mot Sveriges säkerhet har inneburit att hon grovt har åsidosatt sina åligganden mot regeringen. Ansvarsnämnden framhåller att en myndighetschef handlar under sitt eget tjänsteansvar. Att hon kan ha informerat om eller förankrat sina ställningstagande i styrelsen eller regeringskansliet påverkar inte detta ansvar. Ansvarsnämnden finner inte heller att det finns något annat hinder mot ett avskedande. (Statens ansvarsnämnd, 2017)

Motiveringen bekräftar dels, att det finns faktiska mekanismer för ansvarsutkrävande av tjänstemän som kan tillämpas av politiker som leder till formella påföljder, men även studiens idealtyp om det enskilda ansvaret och att det bör finnas en stram åtskillnad mellan politiker och tjänstemän. Om analysen hade varit slut här hade det gått att säga att denna mekanism kan fungera tillfredställande för att utkräva ett faktiskt ansvar från en myndighetschef som misskött sitt ansvarsområde.

Ansvarsutkrävandet var dock inte färdigt utan tog en annan vändning; Maria Ågren med fackförbund yrkade om att ogiltigförklara avskedet vilket ledde till att staten stämdes med anledningen att dem saknat rättslig grund för avskedet. Fallet togs upp i Arbetsdomstolen för att fastställa om det funnits laga grund för avskedande, om Maria Ågren gjort sig skyldig till vårdslöshet med hemlig uppgift och om hennes agerande, även om handlandet inte utgjort straffbar gärning, varit sådant att skäl för avskedande funnits (AD dom nr 15/19 Mål nr A 152/17).

Enligt arbetsdomstolen är det styrelsen, som enligt myndighetsförordningen har det yttersta ansvaret inför regeringen, inte generaldirektören. Det var styrelsens ansvar att tillse att verksamheten bedrevs i enlighet med säkerhetsskyddslagen. Generaldirektören kan delegera sitt ansvar nedåt i organisationen genom skrivna instruktioner, råd och anvisningar. Men AD hänvisar till att regeringen i 6 § i säkerhetsförordningen särskilt föreskrivit att ansvaret för enmyndighets säkerhetsskydd åvilar myndighetens säkerhetsskyddschef (AD 15/19 A152/17 s, 38). Däremot har inte staten kunnat bevisa att konsekvenserna av Maria Ågrens handlade i egenskap av myndighets har resulterat i faktiska skador för rikets säkerhet. Bristande omständigheter som redan fanns på myndigheten innan Maria Ågren tillträdde ses även som förmildrande för hennes beslut, där hon har varit oaktsam, men inte avsiktligt.

Arbetsdomstolen dömde till Maria Ågrens fördel och ogiltigförklarade avskedet, vilket innebar att hon fick tillbaka sin tjänst på Regeringskansliet. Motiveringen följer:

Vid en sammantagen bedömning finner Arbetsdomstolen att Maria Ågren – trots den allvarliga kritiken som kan riktas mot henne agerande som generaldirektör för Transportstyrelsen – inte kan anses ha åsidosatt sina åligganden på ett sådant grovt sätt att det motiverar ett avskedande från anställningen i Regeringskansliet. Det har därmed inte funnits laga grund för avskedandet. (AD 15/19 A152/17 s, 97).

Det som kan konstateras från analysen är att det finns mekanismer som är tillgängliga för att utkräva ansvar från både politiker och tjänstemän. Mekanismerna har flera verktyg som skulle kunna leda till att formella påföljder utdelas. Men de mekanismer som innehar faktiska sanktionsmöjligheter verkar dock sällan leda till formella påföljder eftersom det finns konkurrerande värden som slår ut dem eller gör att dem inte använts fullt ut.

5 Avslutning

5.1 Slutsatser

Slutsatser som kan härledas utifrån studiens empiriska analys initialt är att ansvarsutkrävande är komplext och svårnavigerat. Ahlbäcks resonemang om kunskapens betydelse för vår rätt att utkräva ansvar har fått fog utifrån analysens genomgång. Det krävs en omfattande kunskap inom många olika området för att både kunna härleda och utkräva ansvar från ansvariga.

De konstitutionella förutsättningarna för att kunna urskilja ansvar är något otydliga och hänvisar ansvarsfrågan i många olika led. Det återkommande är regeringens ansvarighet inför riksdagen, vilket belyser ansvarsförhållandet dem emellan. Ansvarsförhållandet mellan regering och förvaltning är svårare att tyda även om myndighetsförordningen tillser viss tydlighet vad som förväntas av både myndighetens styrelse och myndighetschef.

Myndighetsförordningen tillskriver att det är styrelsen som i Transportstyrelsens fall skall anses vara ytters ansvarig för myndigheten inför regeringen. Trots detta har det stora ansvarsutkrävandet från regeringens sida kommit att ske utav Maria Ågren i egenskap av hennes roll som myndighetschef. Anledningen kan till viss del härledas till förhållandet mellan henne som arbetstagare och regeringen som arbetsgivare. Samtidigt är tillsättning av myndighetschefer ett led i att styra myndigheten informellt från regeringens sida. Eftersom de konstitutionella förutsättningarna inte tillåter regeringar att styra sina myndigheter direkt finns det fog att tro att styrningen på den informella arenan är stor. Den informella styrningen är således någonting som legat utanför studiens forskningsområde, men något som i alla högsta grad påverkar hur ansvarsutkrävandet från regering och förvaltning bör förstås. Studien har som tidigare nämnt valt ut sitt material efter vad som anses representativt. Det är dock svårt att avgränsa juridiskt material eftersom lagar hänger samman med varandra och utgör olika förutsättningar beroende på vilket juridiskt material som tillämpats, vilket kan ha påverkat studiens resultat. Studiens första del bekräftar utifrån sitt empiriska material att det är svårt att urskilja en eller ett fåtal ansvariga aktörer för en händelse som omfattas av flera olika institutioner i samhället. Även om regeringen styr riket och bär det yttersta ansvaret är det svårt att säga att de ska ta det enskilda ansvaret för något som brustit i flera led.

Ahlbäcks resonemang om betydelsen för att det finns tillgänglig information om förvaltningens förehavande, har genom analysen skapat förutsättning för att både urskilja ansvar och bedöma hur ansvar ska utkrävas. För granskning av förvaltningen utgör Riksrevisionen en central och viktig aktör för att riksdagen ska kunna utkräva ansvar från regeringen. Men eftersom Riksrevisionens granskning är avgränsad till statens verksamhet enskilt blir det svårt att påvisa brister i ansvarsförhållandet mellan regering och förvaltning.

I enlighet med Helena Wockelbergs forskning som presenterades tidigare i studien utgjorde Säkerhetspolisen en aktör, vars arbete var svårt att granska. För att undersöka hur Säkerhetspolisen förmedlat kunskap om förvaltningens förehavande utgjordes denna kunskap av regeringens egen granskning eftersom Säkerhetspolisens egen dokumentation är sekretessbelagd. Majoriteten av forskarna, så som Svedin, Boin et al. och Svedin hävdar att transparens måste föreligga för att ansvars skall kunna utkrävas och för att processen ska ske på ett demokratiskt rättfärdigt sätt, blir det problematiskt om denna förutsättning inskränks till grund av sekretess.

Utöver kunskap så har studien analyserat tillgång till mekanismer för ett faktiskt ansvarsutkrävande. Precis som Svedin hävdar i sin forskning finns det ett antal omfattande mekanismer för att utkräva ansvar. Studien har specifikt fokuserat på de två som varit aktuella i fallet för Transportstyrelsen: Misstroendeförklaring och rättsregler för utkrävandet av tjänstemäns ansvar. Svedin menar att mekanismerna som finns tillgängliga är underutnyttjade som en anledning till att få fall leder till formella påföljder. Studiens analys tyder på det motsatta. Mekanismer för ansvarsutkrävande har använts i allra högsta grad och problemet kan snarare härledas till att det finns konkurrerande värden som slår ut dem eller gör att de inte använts fullt ut. Misstroendeförklaring som mekanism är en regelrätt ansvarsmekanism som kan leda till formella påföljder som utifrån teorins utgångspunkt är i enlighet med ett faktiskt ansvarsutkrävande. Däremot finns det andra värden som ligger utanför studien forskningsområde. Olof Pettersson påpekar i sin forskning att misstroendeförklaringen tycks ha fått en paradoxal effekt där mekanismen snarare ökar regeringens makt, vilket är något som denna studies analys kan styrka. En opposition vill inte bli ansvarig för ett extra val som kan leda till en ny kris om det väcker misstroende förklaring mot statsministern. Samtidigt avspeglar sig ofta det parlamentariska läget vid omröstningen om misstroende, vilket leder till att de sällan går igenom då regeringen har majoritet. En tredje aspekt är att röstningen även kan ses som en informell strategi hos de olika partierna.

Vid ansvarsutkrävande av tjänstemän, i studiens valda fall myndighetschefen Maria Ågren har det både funnits och använts mekanismer som lett till formella påföljder. Faktum är att fallet beskriver ett ansvarsutkrävande som aldrig tidigare har skett i förvaltningshistorien, då Maria Ågren även avskedades från Regeringskansliet. Arbetsdomstolens dom bekräftar den svårnavigerade vägen för att härleda ansvar och att det inte går att göra strama åtskillnader mellan politiken och dess förvaltning i ett beslutsfattande som omfattas av flera olika aktörer och institutioner.

För att besvara studiens frågeställning: *Hur kan man förstå det faktiska ansvarsutkrävandet av tjänstemän och politiker efter Transportstyrelsens IT-upphandling?*

Ansvarsutkrävandet av tjänstemän och politiker efter Transportstyrelsens IT-upphandling belyser svårigheterna och de utmaningar som finns med ansvarsutkrävande. Problematiken med ansvarsutkrävande är att det i grunden bygger på att det går att urskilja ansvar, för att kunna ställa någon till svars. Men ansvarsbegreppet i sig är inte helt förbehållslöst. I en händelse där ansvar skall utkrävas kan själva ansvarsbegreppet vara mångtydigt vilket skapar svårigheter med att förstå vad för ansvar som egentligen ska utkrävas.

Ansvarsutkrävande utifrån Transportstyrelsens IT-upphandling som fall är unikt i dess ansvarsutkrävande av myndighetschefen Maria Ågren. Däremot är Transportstyrelsen bara en av många andra myndigheter som har samma eller liknande organisationsstruktur och förhållnings- och lydnadssätt till regeringsmakten vilket gör att studiens resultat kan ligga till grund för att generera hypoteser i andra fall för framtida forskning av ansvarsutkrävande av tjänstemän och politiker i den offentliga sektorn.

5.2 Vidare forskning

Inom ramen för studiens resultat har det framkommit att den interna styrningen har stor påverkan på hur verksamhetens arbete bedrivs. Samtidigt är det svårt att granska denna styrning, med anledning av att styrningen sker genom informella kontakter och ofta innanför stängda dörrar, bortom allmänhetens förmåga till övervakning. Utifrån den tidigare forskningens betoning på transparens och tillgång till kunskap bör därför även detta förhållande studeras ytterligare. Genom att studera den informella styrningen av regeringens förvaltningsmyndigheter kan dess ansvarsförhållande tydliggöras och därmed också möjligheten till ansvarsutkrävandet av dem båda aktörerna.

6 Referenslista

- Ahlbäck Öberg, S. (2016). *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället* (B. Rothstein & S. Ahlbäck Öberg (eds.); 5., [omarb, pp. 163–192) [Book]. Studentlitteratur.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). The politics of crisis management: Public leadership under pressure. In *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. <https://doi.org/10.1017/9781316339756>
- Boréus, K., & Bergström, G. (2018). *Textens mening och makt* (4th ed.). Studentlitteratur AB.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder* (UPPL 2:7). Liber.
- Demargne, T. (2017). *Första gången en generaldirektör avskedats / Lag & Avtal*. Lag&Avtal. <https://www.lag-avtal.se/nyhetsarkiv/forsta-gangen-en-generaldirektor-avskedats-6874322> (Hämtad 2020-12-16)
- Deverell, E., Dan, H., & Olsson, E.-K. (2015). *Perspektiv på krishantering*. Studentlitteratur AB.
- DS: 2018:6 - Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift. Näringsdepartementet.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review*, 1(4), 335–350. <https://doi.org/10.2307/972907>
- Henricsson, K. E., Svensson, N., & Nilsson, A. (2017, July 26). *Alliansen väcker misstroendeförklaring*. <https://www.expressen.se/nyheter/regeringen-kan-avga-efter-krisen/>(Hämtad 2020-12-16)
- Holmqvist, tobias. (2017, January 19). *Transportstyrelsens GD byts ut / SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/locket-pa-nar-gd-byts-ut> (Hämtad 2020-12-20)
- Juhlin, J. (2017, September 14). *Hultqvist sitter kvar – L och C backar om misstroendeförklaring / SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/l-ska-ge-besked-om-forsvarsministern> (Hämtad 2020-12-22)
- Kindbom, M. (2019, March 6). *AD: Fel att avskeda Maria Ågren / Lag & Avtal*. <https://www.lag-avtal.se/arbetsdomstolen/ad-fel-att-avskeda-maria-agren-6950637> (Hämtad 2020-12-17)
- Lecompte, M., & Goetz, J. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research - REV EDUC RES*, 52, 31–60. <https://doi.org/10.2307/1170272>
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. In *Annual Review of Political Science* (Vol. 3). <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>

Myndighetsförordningen (2007:515)

Näringsdepartementet. (2017, July 20). *Regeringsbeslut om förändringar i Transportstyrelsens ledning. (Pressmeddelande).*

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/07/regeringsbeslut-om-forandringar-i-transportstyrelsens-ledning/> (Hämtad 2020-12-16)

Ohlin, J. (2018, June 7). Transportstyrelsen – detta har hänt | SVT Nyheter. *SVT Nyheter.*

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/transportstyrelsen-detta-har-hant>(Hämtad 2020-12-25)

Petersson, O. (2006). *Riksdagen som granskare.*

Regeringsformen (1974:152)

Regeringskansliet. (2017a, July 20). *Regeringsbeslut om förändringar i Transportstyrelsens ledning.* Pressmeddelande.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/07/regeringsbeslut-om-forandringar-i-transportstyrelsens-ledning/>(Hämtad 2020-12-16)

Regeringskansliet. (2017b, July 27). *Regeringsombildning 27 juli 2017.* Pressmeddelande.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/07/regeringsombildning-27-juli-2017/>(Hämtad 2020-12-16)

Riksdagen. (2017a, September 19). *Ingen misstroendeförklaring mot försvarsministern - Riksdagen.*

<https://www.riksdagen.se/sv/aktuellt/2017/sep/19/ingen-misstroendeforklaring-mot-forsvarsministern/>(Hämtad 2020-12-16)

Riksdagen. (2017b, September 19). *Voteringsresultat 2017/18: Prövning av yrkande av misstroendeförklaring.*

https://www.riksdagen.se/globalassets/01.-aktuellt/201718/skm_c454e17091913310.pdf (Hämtad 2020-12-25)

Riksrevisionen. (2011). IT inom statsförvaltningen - har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)

Riksrevisionen (2014). Informationssäkerhet i den civila statsförvaltningen. (RiR 2014:23)

Riksrevisionen (2014). Granskning av avgiftsfinansierad verksamhet och processen för hantering av fordonsskatter. Dnr. 32-2014-0744

SOU 2011:81

Statens ansvarsnämnd. (2017, September 28). *(Pressmeddelande) Statens ansvarsnämnd beslutar att en generaldirektör ska avskedas.*

http://statensansvarsnamnd.se/preview/binero.se/wp-content/uploads/2017/09/Pressmeddelande-Ä_12_2017.pdf (Hämtad 2020-12-25)

Svedin, L. (2012). Accountability in crises and public trust in governing institutions. In *Accountability in Crises and Public Trust in Governing Institutions.*

<https://doi.org/10.4324/9780203120149>

- Svedin, L. (2015). Ansvarsutkrävande i kriser [Book]. In E. Deverell, D. Hansén, & E.-K. Olsson (Eds.), *Perspektiv på krishantering* (1. uppl., p. 245). Studentlitteratur.
- Säkerhetspolisen. (2016). *Förundersökning rörande Transportstyrelsens generaldirektör Maria Ågren. (Dnr. 2016-1937-57)*.
- TT. (2017, December 9). Maria Ågren avskedades – stämmer staten. *Dagens Industri*.
<https://www.di.se/nyheter/aria-agren-avskedades-stammer-staten/>(Hämtad 2020-12-16)
- Wockelberg, H. (2003). Demokratin och den hemlighetsfulla myndigheten: 15 om Säpo som undantag i den svenska förvaltningsmodellen. In *Demokratin och mordet på Anna Lindh* (pp. 15–26). Krisberedskapsmyndigheten.