LUND UNIVERSITY

Tystnadens förvaltning

Lundquist, Lennart

Published in:
Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete

2001

Link to publication

Citation for published version (APA):
Lundquist, L. (2001). Tystnadens förvaltning. I *Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete* Socialstyrelsen. http://www.sos.se/fulltext/123/2001-123-52/2001-123-52.pdf

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Tystnadens förvaltning

Lennart Lundquist

Ett viktigt tema i den aktuella diskussionen om det offentliga är tystnaden. Man talar om tystnadens samhälle, tystnadens förvaltning, tystnadens högskola osv. Tystnaden är vanligtvis en effekt av att människor inte vågar *säga ifrån* trots att de ibland borde göra det.

Huruvida det också är korrekt att tystnaden efter hand blivit djupare kan vi strängt taget inte visa. Många hävdar att så är fallet. När det specifikt gäller den offentliga förvaltningen finns det skäl att framhålla att det alltid har varit normalt med viss återhållsamhet. Det har inte varit självklart för alla ämbetsmän att säga ifrån även om de känner till att chefer begått oegentligheter.

Demokrati och ekonomism

Vad är det egentligen som säger att man *bör* säga ifrån? Normen kan enkelt knytas till demokratiteorins olika typer av värden. Den politiska demokratin bygger på *substansvärdena* jämlikhet, frihet, rättvisa (vilka åberopades redan i den grekiska stadsstaten för inemot tvåtusenfemhundra år sedan) och solidaritet (vilken har varit med sedan franska revolutionen, då under beteckningen broderskap).

Därutöver karakteriseras den politiska demokratin av vissa *processvärden.* Till de viktigaste av dessa hör öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar. I öppenheten ingår skyldigheten att säga ifrån när makthavare företar sig något som är *olagligt, oetiskt* eller *olämpligt.* Det är motiverat att säga att öppenheten utgör ett slags grundbult i demokratin. Utan öppenhet kan vi inte diskutera de politiska frågorna på ett relevant sätt, och det är inte möjligt att utkräva ansvar av makthavarna. Om inte processvärdena tillgodoses är risken stor för att även substansvärdena kommer att ignoreras. Frågan är om vi överhuvudtaget kan ha någon demokrati utan öppenhet (Lundquist 2001).

Allmänt kan man säga att demokratiteori och -diskussion sällan omfattar förvaltningen. Intresset har koncentrerats på den politiska processen fram t.o.m. det politiska beslutet (minus förvaltningens insatser i beredningsprocessen). Vad som sedan sker med beslutet har normalt uppfattats som en ren automatik, och en skarp gräns har dragits mellan politik och förvaltning. Var och en, som har den ringaste kunskap om förvaltningen och dess sätt att verka, vet att en sådan uppfattning är grovt felaktig. Det är snarare mer motiverat att se beredning- och implementeringsproces-

serna, i vilka förvaltningen är den centrala aktören, som politikens (inte nödvändigtvis partipolitikens) kärna. Detta gäller inte minst implementeringen. Trots allt är det någon i förvaltningen – en lärare, ett sjukvårdsbiträde, en polis osv. – som slutgiltigt avgör vilka de politiska åtgärderna blir.

I stark motsättning till den politiska demokratin, i den tappning jag beskriver den, står en inriktning som kan kallas ekonomismen. I grunden karakteriseras den av att den beaktar enbart ekonomivärden som funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Därutöver betonar ekonomismen organisering och chefskap och ser det privata näringslivet som föredöme. Med stor målmedvetenhet har den i ett trettiotal år fört fram sina ståndpunkter och nu nått dithän att den dominerar formuleringen av samhällsproblemen. I detta ingår bl.a. en medveten manipulering av demokratibegreppet och andra begrepp som är knutna till den politiska demokratin (Lundquist 1998, 2001).

En rad olika inriktningar kan hänföras till ekonomismen. Särskilt viktiga är nyliberalism, neoklassisk nationalekonomi, managementteorier och public choice-tänkande. Fokuseringen på ekonomivärden har bl.a. lett till att demokrativärdena mer eller mindre tappats bort. Sannolikt är detta en viktig orsak till tystnaden i förvaltningen.

Ämbetskurage och vårt offentliga etos

Skyldigheten att säga ifrån, som vi kan se som ett demokratiskt och moraliskt ansvar, gäller alla medborgare. Man kan hävda att den i särskilt hög grad gäller de offentligt anställda, ämbetsmännen. Flera skäl talar för detta. Ämbetsmännen finns överallt i den politiska processen och har speciell kunskap om vad som pågår där. De har makt genom att de svarar för den slutliga utformningen av de politiska besluten, och makten förstärks av oprecisa styrningsformer, som målstyrning, ramstyrning och resultatstyrning. Eftersom förvaltningen är den del av det offentliga, som har flest direktkontakter med medborgarna i allmänhet, kommer dess åtgärder att spela en viktig roll för medborgarnas allmänna värdering av det offentliga (Lundquist 1998).

Varför är det så viktigt att säga ifrån? Ett fundamentalt skäl är att människors degradering till jasägare medför att de förlorar sin integritet vilket är ytterst farligt. Människor utan integritet kan användas till precis vad som helst. Som historien visar oss är avståndet mellan å ena sidan ”vanliga” människor och å andra sidan torterare och massmördare inte stort. Milgramexperimenten (som föregavs vara ett pedagogiskt experiment där försökspersoner gav ”eleven” som svarade fel vad de trodde vara smärtsamma elektriska stötar för att se om hans inlärningsförmåga förbättrades därigenom) illustrerar hur vanliga människor utan onda avsikter kan reagera på ett sjukt sätt i en bestämd kontext (Milgram 1974).

Frågan är hur man ska förklara ett om möjligt ännu obehagligare fall i

meningen att det hade faktiska effekter som gällde liv och död för många människor. Jag syftar på den verksamhet som bedrevs av Reservpolisbataljon 101 i Polen under andra världskriget. Den stora majoriteten av bataljonens soldater, som var ordinära medelålders familjefäder från Hamburg, mördade, av allt att döma utan större betänkligheter, mängder av oskyldiga och värnlösa människor – barn, kvinnor, åldringar. Självfallet borde soldaterna istället ha sagt ifrån och vägrat medverka i mördandet (Browning 1998).

Att säga ifrån bör vara något naturligt i den offentliga verksamheten. Genom ämbetsmännens närvaro och uppmärksamhet kan på det sättet många fel undvikas. Uppgiften ställer vissa minimikrav på ämbetsmannen:

> Det är inte meningen att myndigheternas ämbetsmän ska löpa amok och sabotera initiativ som de ogillar på personliga grunder. Meningen är att de ska se sig som något mer än underordnade tekniker som utför order precis som en privat tjänsteman. Som ämbetsmän måste de kontinuerligt ta ställning till sitt arbete och till de direktiv de har fått i lagar och andra statuter och genom myndighetens mission. De ska sedan informera sina överordnade om eventuella implikationer även om dessa inte välkomnar informationen. (Barth 1997)

Det moraliska ansvaret är alltid personligt och kan inte avhändas. I förvaltningen kan det alltså inte delegeras till underordnade eller föras över på kollegor eller chefer. Man bär det alltid med sig eller, som Astrid Lindgren uttrycker det i boken om Bröderna Lejonhjärta, ”Det finns saker man *måste* göra, annars är man ingen människa utan bara en liten lort...”.

Det moraliska ansvaret fordrar således att var och en står upp för sina värden, dvs. säger ifrån – vad som brukar kallas civilkurage och som krävs av alla medborgare. Vilka värden som ett civilkurage ska omfatta brukar inte preciseras. Det kurage som krävs av de offentligt anställda är emellertid av ett alldeles speciellt slag. Ämbetsmännen ska nämligen bevaka att de *offentliga* värdena beaktas. Jag kallar denna specialform av civilkurage för *ämbetskurage.*

DEMOKRATIVÄRDEN	EKONOMIVÄRDEN
politisk demokrati offentlig etik rättssäkerhet	funktionell rationalitet kostnadseffektivitet produktivitet

Figur 1. *Vårt offentliga etos.*

De värden som bör styra den offentliga verksamheten kan sammanställas till vad jag kallar *vårt offentliga etos* (figur 1) som omfattar både *demokrativärden* (politisk demokrati, offentlig etik och rättssäkerhet) och *ekonomivärden* (funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet). Idén är att alla offentligt verksamma, politiker såväl som ämbetsmän, alltid måste iaktta samtliga värden i vårt offentliga etos.

Under ekonomismens herravälde har tyngdpunkten alltmer förskjutits till fördel för ekonomivärdena. Endast någon enstaka gång kan man fortfarande uppleva att myndigheter ser *hela* den offentliga värdeuppsättningen. Ett ovanligt fint exempel är när Landstinget i Jönköpings län söker ny personaldirektör i en annons i Dagens nyheter som här presenteras i utdrag:

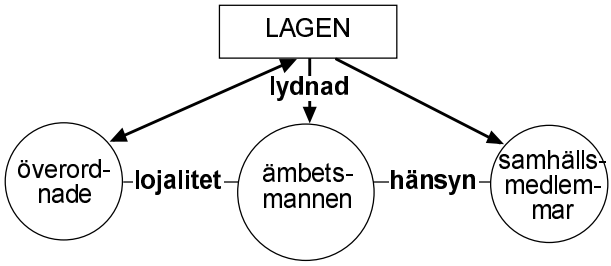
> **Är du Landstingets nya personaldirektör?**
>
> ...
>
> Vi fäster stor vikt vid dina personliga egenskaper. Utbildning och arbetslivserfarenhet kan vara av skiftande slag.
>
> Men det är viktigt att ha respekt för de speciella krav som ställs på ledare i en offentlig och demokratiskt styrd organisation.
>
> Verksamheten ska inte bara bedrivas effektivt och rationellt. Den ska också tillgodose kraven från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken.
>
> (DN 1999-08-19)

Ämbetsmännens etiska position och reaktionsmöjligheter

Jag hörde en gång en kommunalpolitiker hävda att ”tjänstemännen ska göra vad de blir tillsagda”. Man kan omedelbart replikera att saken är mycket mer komplicerad än så. Ämbetsmännen befinner sig i en synnerligen problematisk position. Samtidigt som de beaktar samtliga värden i vårt offentliga etos, ska de på en gång ska vara *lojala mot överordnade* (som kan vara politiker eller förvaltningschefer) *lyda lagen* och *ta hänsyn till medborgarna* (som kan vara medborgare i allmänhet, brukare eller intressenter) (se figur 2). För enkelhetens skull har jag bortsett från andra etiska relationer som ämbetsmannen måste också beakta, t.ex. relationer till kollegor och underordnade (Lundquist 1998).

Det är väl inga större problem för ämbetsmännen att hantera sin position så länge lydnad, lojalitet och hänsyn drar åt samma håll. Men vad gör ämbetsmannen när så inte är fallet och t.ex. de överordnade kräver en lojalitet som gör att han tvingas bryta mot lagen?

När de tre hänsynen kommer i konflikt med varandra förutsätter ekonomismen att ämbetsmännen ska vara lojala mot makthavarna (politiker eller förvaltningens chefer). Det är inte alls självklart. Man kan tvärtom

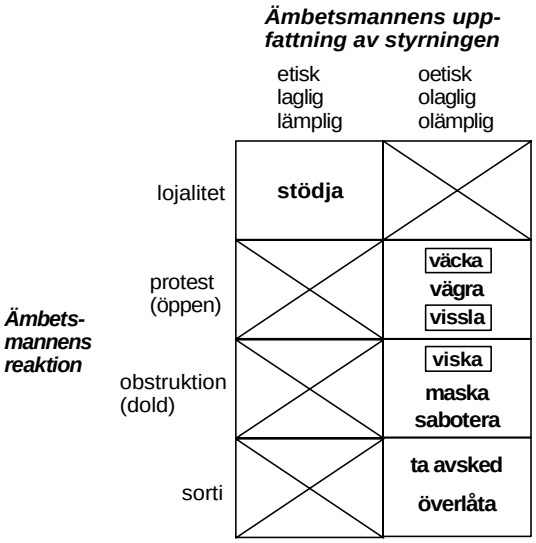


Figur 2. *Ämbetsmannens olika hänsyn.*

med goda skäl hävda att laglydnaden och hänsynen till medborgarna bör komma främst. Laglydnaden är oerhört viktig: om en ämbetsman ska bryta mot lagen måste han ha mycket goda skäl. Ändå kan man föreställa sig fall där det blir nödvändigt.

I själva verket kan man inte ge något generellt svar på frågor av detta slag, och det gäller allmänt för etiska frågor. I etiska dilemman, där det kan finnas flera etiskt acceptabla lösningar, måste man ha konkreta fall, där alla relevanta omständigheter redovisas, för att kunna ge ett kvalificerat omdöme.

Det finns en rad olika typer av åtgärder att vidta för den som vill säga ifrån. Av figur 3 framgår att om styrningen uppfattas som etisk (eller laglig eller lämplig), bör ämbetsmannen stödja styrningen, dvs. vara lojal och



Figur 3. *Olika reaktionsmöjligheter för ämbetsmän i förhållande till styrningen.*

lyda. Ibland hävdas att ämbetsmannen ska vara lojal också i det fall han uppfattar styrningen som oetisk osv., dvs. cellen överst till höger, vad som kan kallas etisk neutralitet (i starkt negativ version även kadaverdisciplin). Den etiska neutraliteten är inte acceptabel även om den inte sällan åberopas av såväl forskare som praktiker.

Följande referat av en intervju med en israelisk moralfilosof pekar på ett ovanligt tydligt sätt ut de onda effekterna av den oreflekterade lydnaden:

> I en TV-intervju säger han något tillspetsat, att det enda som rättfärdigar dödsdomen mot Eichmann och den efterföljande avrättningen var att denne alltid slaviskt lydde lagarna och de order han fick uppifrån. En viktig aspekt av ondskan är följaktligen, enligt detta synsätt, den obetingade och oreflekterade, av inga tvivel anfäktade lydnaden mot existerande lagar och förordningar. Detta oberoende av om dessa och deras efterföljd står i uppenbar strid med grundläggande moraliska värderingar. Blind auktoritetstro, för att inte tala om kadaverlydnad, hindrar en person från att överhuvudtaget få moraliska skrupler. Detta i sin tur gör att hon till slut går miste om det som är mest karakteristiskt mänskligt: inlevelsen i andra människors situation och medkänslan.
>
> (Israel 1998)

Av alla de möjliga sätten att säga ifrån är *väcka* (vända sig till chefen), *vissla* (gå till chefens överordnade, gå till kontrollorgan eller öppet gå ut i massmedierna med kritik) och *viska* (informera massmedierna men förbli anonym) de minst problematiska ur etisk synvinkel och bör därför föredras. Att väcka är en fullständigt självklar åtgärd som helt enkelt måste fungera. En chef som inte förmår hantera sina underordnades kritik är en dålig ledare, och hans enhet kan aldrig bli bättre än han själv.

Många andra tänkbara åtgärder – som ordervägran, sabotage och maskning – kan i sig vara etiskt tvivelaktiga och bör därför användas med stor försiktighet. Ändå kan det finnas tillfällen när dessa åtgärder är motiverade genom att de utgör den enda realistiska möjligheten att få stopp på en olaglig, grovt oetisk eller mycket olämplig verksamhet. Att överlåta ärenden, som man själv inte vill hantera, på andra är moraliskt tvivelaktig (man kan ju inte överlämna det moraliska ansvaret till någon annan). Inte heller är det moraliskt godtagbart att bara smita från ansvaret genom att ta avsked. Den som tar avsked för att han inte kan få stopp på sådant som är olagligt, oetiskt eller olämpligt måste i så fall samtidigt vissla för att oegentligheterna ska komma till de ansvarigas kännedom.

Vi har en utmärkt lagstiftning där regeringsformen och tryckfrihetsförordningen på olika sätt öppnar för möjligheten att säga ifrån. Viktiga institutioner är *yttrandefrihet,* som även gäller ämbetsmän i tjänsten, och *meddelarfrihet,* som gör det möjligt att också anonymt lämna uppgifter för

publicering. Dessvärre fungerar inte alltid dessa båda centrala demokratiska institutioner på avsett sätt. Ledningen, som kan vara både politiker och ämbetsmän, försöker ibland hindra underordnade att framföra kritik, och de som ändå gör det riskerar att utsättas för repressalier.

Ledande kontrollinstanser, med en elit av juridisk expertis, bidrar sannolikt med vissa av sina beslut till att fördjupa tystnaden. JO har i ett utlåtande hävdat att överbefälhavaren hade rätt att tysta en underordnad chef som gjort inlägg i en politisk debatt som gällde hans myndighet. Svea hovrätt har kommit fram till att rollskillnaden mellan att vara ledamot i kommunstyrelsen och vara partipolitiker i allmänhet gör det möjligt för en person med båda rollerna att efterforska vem i en kommunal förvaltning som lämnat uppgifter, som inte bedöms som förvaltningsangelägenheter, till medierna. Dessa båda fall inger mycket allvarliga farhågor för öppenheten i svenskt offentligt liv.

Bakgrunden till tystnaden

Ekonomismen likställer myndigheter med privatföretag, och det offentliga förutsätts verka som näringslivet. Symptomatiskt är att medborgaren (dvs. *ägaren* av det offentliga) förvandlats till *kund.* Relationen mellan den överordnade och ämbetsmannen ses följdriktigt som relationen mellan butiksägaren och hans biträde. Den oerhörda komplikation, som karakteriserar ämbetsmannens position och som skarpt skiljer honom från anställda i privatsektorn, har här reducerats på ett sätt som utgör en direkt fara för den politiska demokratin.

I förlängningen kan man följa en märklig förändring i synen på fenomenet att *säga ifrån.* Istället för de lagregler och den etik som föreskriver öppenhet har vi fått en *etikett* som tenderar att säga motsatsen. Någon person hittar helt enkelt på nya regler för hur ämbetsmännen bör bete sig utan hänsyn till lagen och den offentliga etiken, och dessa innovationer sprids snabbt i förvaltningen. Med en viss generositet kan man säga att motiveringen för denna etikett är nog så förnuftig: ämbetsmannen är skyldig att bidra till att man får ett rimligt arbetsklimat i myndigheten. För att man ska uppnå ett sådant bör han t.ex. inte, säger denna etikett, ha synpunkter på besluten efter att de har fattats (här har alltså Lenins demokratiska centralism på bred front införts i svensk förvaltning), uttrycka sig på sådant sätt att chefer blir ledsna eller säga något negativt om chefer och kollegor inför medborgarna. Sådana påhittade etikettsregler har i betydande utsträckning kommit att bestämma förvaltningens arbetssätt, och nya tillkommer hela tiden.

Det påstås att vi hamnat i tystnadens förvaltning. Ibland dateras dess slutliga genombrott till besparingspolitiken vid 1990-talets mitt. Demokratiutredningen menar t.ex. ”att besparingsbesluten i sig själva och hur de

verkställdes men även hur de kom att försvaras gröpte ur folkstyrelsens legitimitet inifrån" och att effekten blev att "en del medborgare blev likgiltiga, andra vanmäktiga" (SOU 2001:1). Det är svårt att direkt påvisa ett orsakssamband mellan besparingar och tystnad. En tydlig indikation på att ett aktivt tystande av ämbetsmännen verkligen förekom är den dåvarande finansministerns skildring av ett möte med förvaltningens toppchefer när besparingspolitiken startade 1995:

> Vid ett möte med samtliga statliga myndighetschefer berättade jag om budgeten. Jag krävde att de tog sitt ansvar och hjälpte Sverige att komma ur krisen. Jag insåg att nu skulle alla som representerade särintressena i samhället komma marscherande.
>
> – Jag har svårt att upprörs när fackföreningar, pensionärsorganisationer och hyresgästföreningar trycker på för att få genomföra sina uppvaktningar i riksdagen....
>
> – Däremot har jag väldigt svårt att förstå när de, vars långsiktiga anställningstrygghet saneringspolitiken ytterst handlar om, knackar på hos riksdagens utskott och företräder en kampanj mot regeringens ekonomiska politik.
>
> – Jag vill inte se några landshövdingar eller myndighetschefer i riksdagens utskott i protest mot sparplanerna, då har ni inte förstått vad det här handlar om.
>
> (Persson 1997:61f)

Det är sedan svårt att med ett traditionellt samhällsvetenskaplig framställningssätt gestalta vad som egentligen skedde under besparingspolitiken. En genomförd vetenskaplig analys saknas. Jag väljer istället att citera ur en krönika i Aftonbladet av Eva X Moberg vilken på avgörande punkter stämmer överens med mina egna iakttagelser:

> Den som protesterade och försökte visa hur sparandet drabbade de minsta, de svagaste och de fattigaste allra värst, hon hotades med sparken, frystes ut, trakasserades. Därför att systemskiftet skulle genomföras till vilket pris som helst. Det gällde att skrämma folk till tystnad, annars skulle det aldrig ha gått: det stod alldeles för många kompetenta, erfarna och yrkesstolta människor i vägen. ...
>
> Sedan dess har den stora Tystnadskulturen bara fortsatt att bre ut sig och ligger som ett fett dämpande lager över hela samhället – där sugs människors kreativitet och arbetslust upp som i en disktrasa, där avstannar all utveckling och där ligger idéer och friska synsätt och ruttnar därför att kanalerna är tillproppade. ...
>
> Man borde ta tre steg tillbaka så fort en platsannons efterlyser "lojalitet", det betyder förmodligen att man har att göra med ett företag där cheferna är så tvärängsliga att få kritik att de hellre

> munkavlar personalen och därmed riskerar att gå miste om deras kompetens. ...
>
> Fackombuden har råkar särskilt illa ut – i Tystnadskulturen ingår nämligen också en hånfull arrogans gentemot fackligt arbete och lagstiftning som ska skydda de anställda. Man ska inte bara vara lojal utan också ”flexibel” – vilket brukar betyda att man inte ska vara gnällig och tjata om övertid, arbetsskador och högre lön. ...
>
> All forskning visar att tystnad och ja-sägeri är förödande på en arbetsplats och i ett samhälle, det frambringar dåliga ledare och förgiftar demokratin.

När krönikören kommit så långt stannar hon till och avslutar med att placera in sin skildring i ett perspektiv som bör kännas synnerligen obehagligt för oss alla:

> För Lore Holz, som upplevde kristallnatten som ung flicka i Berlin, är minnena kusligt exakta: kraset av glas, lukten av rök och så tystnaden, den närmast totala.
>
> – Ingen protesterade, säger Lore. Ingen.
>
> (Moberg 1998)

Det är lätt att inse att ämbetsmännens position blev särskilt besvärlig. Under den värsta nedskärningsperioden slets ämbetsmännen mellan olika lojaliteter och då det var farligt att säga ifrån, krävdes stort mod av dem som ville gör sin plikt. I praktiken, påstås det, har vi fått en förvaltning av jasägare. Åke Ortmark beskriver vad det är frågan om i ett ”Jasägarnas credo”:

> Att tänka fritt är stort, att säga ja är klokast.
> Att tänka rätt är klokt, att säga ja blir säkrast.
> Att tänka efter är bra, att lyda genast blir säkrast.
> Att känna hur vinden blåser är önskvärt, att följa den är nödvändigt.
> Att spotta i motvind går inte, i varje fall inte bra.
> Att vara briljant är roligt, men inte lönande.
> Att vara klok är fint, att låta det märkas är dumt.
> Att vara dum är klokt.
> Att tänka fritt gick inte.
> Nejsägaren är en röst från graven.
>
> (Ortmark 1997)

Det finns många belägg för att det bedrivs en tystandepolitik generellt. Ledande företrädare för stat och kommun – statsråd (!!), kommunalråd och kommunala toppämbetsmän – vill hindra ämbetsmännen (eller t.o.m. medborgarna i allmänhet) att utnyttja den grundlagsenliga yttrande- och

meddelarfriheten och meddelar i några fall detta på ett synnerligen oförblommerat sätt direkt till journalister:

- Finansministern säger att vi ska brännmärka svenskar som talar illa om Sverige utomlands.
- Ett statsråd uttalar sig om att ämbetsmän lämnar information till massmedierna: ”Det blir jag ohyggligt förbannad över. Det anser jag vara uppenbart felaktigt. Varför inte ta diskussionen med mig? ... När regeringen bestämmer sig för någonting, då skall verkscheferna inte kommentera det offentligt, och egentligen inte någon av de anställda på verket heller”.
- Stadsdirektören i en stor västsvensk stad om tjänsteman som lämnar information till pressen: ”Jag förstår att det sitter någon djävla råtta i systemet och ringer er. Det är fan i mig anstötligt.”
- Kommunalråd i kommun nära Stockholm: Innan beslutet var fattat fick de anställda diskutera frågorna, men efter beslutsfattandet hade de inte rätt att kritisera beslutet.
- Informationschef i en stor sydsvensk stad: ”Kommunalanställda ... som [utom tjänsten] motarbetar politikernas beslut bör omplaceras eller få kicken”.
- Högre chefer i en kommun nära Stockholm om kommunanställda: det ”var ett allvarligt tjänstefel att skriva under protestlistor mot nedskärningar”.

Samtliga dessa uttalanden från framstående makthavare strider på ett markant sätt mot grundlagens regler om att yttrandefrihet och meddelarfrihet ska råda i det offentliga. Det är inte självklart hur uttalandena ska tolkas, utan olika möjligheter föreligger. Vi kan ställa frågan: Möter vi uttryck för maktens totala arrogans, eller har makthavarna bara ingen aning om vad de tar sig för utan följer någon relativt allmänt accepterad praxis som ser tystnaden som det naturliga tillståndet?

Att tysta människorna i ett demokratiskt samhälle är mycket allvarligt. Vi måste betänka att demokratin är en ytterst känslig styrelseform. Demokratin kan inte efter makthavarnas behov vridas av och på som en vattenkran. Har man en gång stängt av den kan effekterna bli ödesdigra.

Vilka säger ifrån och vad sker med dem?

Det går illa för dem som säger ifrån, nejsägarna, och det är en internationell erfarenhet. Det mest beklämmande är att nejsägarna, enligt amerikanska undersökningar av visslare (sådana som ger offentlighet åt myndigheters missförhållanden), vanligtvis har särskilda, för demokratin

mycket positiva, kvaliteter (Brewer-Selden 1998). Situationen är problematisk, och ämbetsmannen hamnar i en moralisk konflikt: Det är farligt att säga ifrån. Samtidigt är det en demokratisk och moralisk skyldighet.

Under det sista halvseklet har makthavarnas instrument att tysta ämbetsmännen blivit allt effektivare. Anställningstryggheten har försämrats kraftigt och genom den individuella lönesättningen bestraffas den som säger ifrån snabbt och effektivt. Befordringsinstrumentet erbjuder sedan makthavarna ytterligare en möjlighet att sortera bort de misshagliga.

På kort sikt och med den egna karriären i åtanke är det alltså klokt att inte säga ifrån. De som ändå gör det – nejsägarna – tar i dagsläget stora risker och kan t.o.m. riskera liv och hälsa. Merparten av nejsägarna är emellertid en speciell typ av människor som är modiga och altruistiska och drivs av en demokratisk och etisk *plikt* att säga ifrån. Amerikanska undersökningar tillskriver dem följande egenskaper:

- de är inte missnöjda anställda.
- de räknas till de mest produktiva, uppskattade och hängivna medlemmarna i sina respektive organisationer.
- de är normala personer som har ett starkt samvete och tar sitt ansvar med stort allvar.
- de anpassar sig till organisationens formella mål, identifierar sig med organisationen och har en stark känsla av professionellt ansvar.
- de tenderar att vara konservativa, hängivna sitt arbete, tror på systemet och är traditionella och patriotiska.
- de utsätter gärna sig själva för risker för att befordra det allmänna goda.

(Brewer-Selden 1998)

Vad sker med nejsägarna? Man kan säga att de utsätts för två stora vågor av motåtgärder från makthavarnas sida: I en första omgång *marginaliseras* de och i en andra omgång (om marginaliseringen inte har avsedd effekt) *stöts* de *ut* ur organisationen. Allt detta sker med en märklig uniformitet som överskrider epoker, nationsgränser och kulturer. Har vi kanske här något som grundas i människans natur?

Kan det vara så att ett naturligt urval under cirka sex miljoner år har resulterat i människor som är genetiskt anpassade till att leva i flockar på högst hundratalet personer? I flocken måste vi hålla på de starka personerna för att vi alla ska kunna överleva. När vi under de senaste tiotusen åren gått samman i stora aggregat – först stadsstater, sedan imperier och nationalstater – har vi saknat genetisk beredskap att sätta den i ”stora” samhällen nödvändiga lojaliteten mot principer före lojalitet mot makthavarna. Det kan vara just denna utveckling som nejsägarna idag får betala ett högt

pris för. Man kan därmed också förutsätta att nejsägarproblemet är mycket svårt att komma tillrätta med.

Marginaliseringsmekanismerna är sig lika överallt med en viss variation för att kunna hantera aktuella förhållanden. För närvarande möter vi en hel uppsättning av åtgärdstyper i svensk offentlig förvaltning. Den bild makthavarna brukar förmedla av nejsägaren är att:

- Han är sjuk. Vi har noterat en personlighetsförändring under senare år.
- Han ska alltid göra sig märkvärdig (särskilt graverande är att skriva insändare).
- Han är dålig på sitt jobb, det är därför han håller på så här.
- Han har samarbetssvårigheter – ingen kan eller vill arbeta med honom.
- Han säger så för att behålla jobbet (nedskärningsvarianten).
- Han är allmänt förändringsobenägen.
- Han är illojal mot alla.

Skulle nejsägarna trots allt stå emot marginaliseringen och vidhålla sina ståndpunkter, följer utstötningsprocessen som också den är starkt uniform. Överallt reagerar makthavare på samma sätt gentemot nejsägare. Ju längre man går i utstötningsprocessen desto svårare är den att avbryta. Följande stadier är typiska:

> Tyst ogillande – Tillrättavisning – Försämrad löneutveckling – Försämrad karriär – Försämrade arbetsuppgifter – Undvikande – Utfrysning – Mobbning – Hot – Varning – Disciplinpåföljd – Skadestånd – Straff – Omplacering – Uppsägning – Avsked – Svårigheter att få nytt jobb – Familjeproblem – Mediabevakning – Psykosomatiska problem – Självmord.
>
> (Spangenberg 1998)

Nejsägaren, denna kategori av modiga och ansvarskännande människor som gör det rätta, riskerar alltså att drabbas av straff istället för att belönas vilket vore mer motiverad. Och straffet är oerhört hårt. En svensk överläkare i tjänst på ett norskt sjukhus, som visslat för att personalen utövade aktiv dödshjälp på cancerpatienter, sammanfattar sin situation något år efteråt:

> För mig personligen har det gått illa.
>
> Jag har fått lämna mitt arbete på Baerum sykehus, fått lämna min bostad, och får inte arbeten jag sökt i Norge. Jag har tvingats lämna landet. Jag är arbetslös, har inget arbete, har inte längre några forsknings- eller projektanslag, jag blir inte längre inbjuden till läkar-

möten och föreningsmöten inom mitt fagområde i Norge. Min karriär är slut.

Jag har därtill förlorat hundratusentals kronor i ökade utgifter och minskade inkomster under denna tid.

Jag har förlorat min hälsa, jag lider av sömnsvårigheter, depressioner, flash-backs, svårigheter att klara vardagen, förlust av ”drive” och ambitioner och anstränger mig för att överleva från vecka till vecka.

Jag upplever att mitt liv slagits i stycken.

Ofta undrar jag hur det kunde bli så här?

(Edenbrandt 2001)

Denna läkare har, tydligtvis som den ende på sitt sjukhus, bara gjort sin självklara plikt och anmält olagliga handlingar. Hans egen detaljerade beskrivning av vad som skedde ger en skakande bild av mänsklig ynkedom och feghet men visar också några fall av mod och medkänsla (jfr Edenbrandt 2001). Få stödde honom, och för dem gick det också illa, medan många undvek eller motarbetade honom. Men är det verkligen slut med detta? Kan livet fortsätta som förut för dem som teg och t.o.m. medverkade i förföljelsen av sin kollega som gjorde det rätta?

Märkligt nog brukar inte ens de mycket illa behandlade nejsägarna ångra att de sagt ifrån. De sätter nämligen sin moraliska skyldighet högre än den egna bekvämligheten och maktens gunst och ser helt enkelt inget alternativ. En av de stora skildringarna av en nejsägares situation är Beethovens opera *Fidelio*. I en fuktig fängelsehåla ligger Fidelios (Leonores) man Florestan fastkedjad och svälter i väntan på sin mördare. Han har hamnat där bara för att han sagt ifrån. Trots sin eländiga situation ångrar han sig inte:

In des Lebens Frühlingstagen
Ist das Glück von mir geflohn!
Wahrheit wagt ich kühn zu sagen,
Und die Ketten sind mein Lohn.
Willig duld ich alle Schmerzen,
Ende schmälich meine Bahn.
Süßer Trost in meinem Herzen:
Meine Pflicht hab ich getan!

(Fidelio: inledningen av andra akten)[1]

1 I livets vår/ försvann min lycka!/ Djärvt vågade jag säga sanningen,/ och kedjorna är min lön./ Villigt står jag ut med alla plågor,/ slutar skymfligt min bana./ Ljuv tröst i mitt hjärta:/ jag har gjort min plikt!

Hur ska vi bekämpa tystnaden?

Vad kan man göra för att motverka tystandet av ämbetsmännen? Ortmark föreslår att man ska anställa nejsägare, dvs. personer som har till uppgift att påpeka när ledningen begår fel. En annan konstruktion ligger enligt min mening närmare till hands, nämligen att stödja de nejsägare som redan finns. Detta kräver att man ökar anställningstryggheten, att befordran till högre tjänster sker genom någon oberoende instans och att en på förhand reglerad befordringsgång styr lönesättningen. Det finns i synnerhet skäl att omedelbart avskaffa den individuella lönesättningen som överhuvudtaget inte har i offentlig verksamhet att göra och som direkt – vilket numera erkänns ganska allmänt – används i repressivt syfte, t.ex. för att straffa nejsägare.

Dessvärre tror jag att det är mycket svårt att besegra tystnadskulturen enbart genom stöd till nejsägarna. Det visar sig nämligen inte sällan att även om det skulle genomföras förändringar som ett resultat av att någon sagt ifrån, straffas denne ändå på sedvanligt sätt. Ett förslag är att makthavare på ett hårdhänt sätt uppmärksammas på att det faktiskt föreligger yttrandefrihet och meddelarfrihet och att det kostar något att tysta människor. Det är högst troligt att vi aldrig får någon rätsida på problemen förrän ett par generaldirektörer, kommunalråd och förvaltningschefer dömts till några års fängelse för övergrepp beträffande yttrande- och meddelarfriheten.

Det måste dessutom inledas en förändring av organisationskulturen så att den inte bara tolererar utan direkt uppmuntrar nejsägande. Den som säger ifrån bör – självfallet – belönas istället för att straffas. I dagens situation är det inte lätt att få gehör för en sådan uppfattning. Ekonomismen ser sålunda lojalitet mot överordnade som den enda acceptabla reaktionen för en ämbetsman, och de flesta rättar sig därefter.

Parallellt med alla andra åtgärder måste makthavarna, och då inte minst förvaltningens chefer, ge råd och stöd till ämbetsmän som hamnat i en situation där vårt offentliga etos kräver att de säger ifrån. Det är nämligen klokt av nejsägaren att iaktta vissa regler som kan underlätta hans företag. Den nämnde svenske läkaren på ett norskt sjukhus föreslår följande punkter som är lika tillämpliga på svenska förhållanden:

1. *Tänk dig noga för!* Sanktionerna mot dig från kolleger och ”systemet” kan medföra att du mister livet. Det är en allvarlig sak att följa sitt samvete, det bevisar både litteraturen och de enskilda öden jag mött.
2. *Följ de formella reglerna!* Gång på gång har jag blivit anklagad för att inte ha gått tjänsteväg, att jag har överreagerat, att jag varit illojal etc. Då har det varit tryggt att veta att jag i detalj följt de formella reglerna och att jag ringde fylkeslegen från början och informerade mig om dem.

3. *Dokumentera allt!* Varje telefonsamtal, varje möte, varje dokument måste bevaras skriftligt. Minnet kan svika dig och ingen tror det du säger om det inte finns skriftligt. I minnesanteckningarna finns detaljerna som kommer att behövas.
4. Fråga dig själv: *Har jag vänner som orkar?* Allena klarar du det inte! Du måste ha åtminstone en vän som inte kommer att tröttna eller bli rädd. Vem är det?
5. Du och din vän klarar inte detta mot en övermakt. Informera dig tidigt om vilken *advokat* som vågar hjälpa dig. Köp tid hos en *psykolog* som orkar lyssna på ditt oändliga behov att få tala av dig, utan att bli rädd. Din vän klarar icke det, och henne behöver du till annat.
6. *Tag kontakt med tidigare "varslere"* [=visslare]! Du behöver tips under vägen hur du skall agera och vilka "fällor" du skall undvika, både för att främja saken och för att rädda din egen hälsa.
7. Din ekonomi kommer att lida ett ordentligt avbräck! Har du råd att följa ditt samvete? Många och långa telefonsamtal, advokatarvoden, psykologarvoden, resor till vänner och rådgivare kostar pengar. Du kommer inte att kunna arbeta full tid parallellt med att följa upp saken. Har du någon som kan försörja dig under tiden?
8. När du har försökt "allt" för att få saken upp i ljuset och det inte lyckas, för krafterna som vill tysta ned det hela är starkare, *då går du till pressen.* Vi lever i en demokrati, som bygger på att allmänheten skall vara välinformerad om vad som sker i det offentliga, för att kunna välja riktigt. Demokrati bygger på att vi har tillit till systemet, att vi kan lita på att det våra företrädare säger är sant och att de följer lagar och förordningar. Därför är det din skyldighet att informera via pressen om ingen annan vill höra.

(Edenbrandt 2001)

Alldeles självklart är att vidta symboliska åtgärder för att demonstrera att nejsägarna gör något bra. För mig är det direkt häpnadsväckande att yttrandefrihetens förkämpar bland makthavarna inte för länge sedan har sett till att den man som brukar kallas "Fången på fyren" fått någon av de medaljer kungen brukar dela ut. En sådan markering skulle sannolikt ha en enorm effekt på ämbetsmännens vilja att uttala sig. Plötsligt skulle vi få en officiell bekräftelse på att säga ifrån var något bra och efterföljansvärt.

Överhuvudtaget är det svårt att förstå den nästan otroliga feghet som politikerna visar när det gäller dessa frågor. Varför går man inte in och markerar sitt stöd i de fall som de rättsliga instanserna gått på nejsägarens linje? Marken är ju väl förberedd genom de många ursäkter som idag riktas till människor som på olika sätt gjorts orätt i det förgångna.

Demokratins väktare

Ekonomivärdena ställer stora krav på ämbetsmännen, och det gör också demokrativärdena. Plikten att säga ifrån gäller även om ämbetsmannen vet att hans åtgärd kan medföra så stort obehag att han kan få sitt liv förstört. Vi måste alltså kräva att människor säger ifrån även om vi vet att det kan gå illa för dem. Motivet är vårt gemensamma ansvar för den politiska demokratin. Om vi inte tar detta ansvar riskerar vi så småningom att få någon form av auktoritärt system.

Ansvaret vilar särskilt tungt på samhällets eliter – intellektuella, institutionella och ekonomiska. I den politiska demokratin måste eliterna medverka aktivt som demokratins tjänare dels för att det demokratiska kravet på jämlikhet kräver det, dels för att eliterna har mest fördelar av gemenskapen. Det skulle aldrig gå att skapa förmögenheter utan tillgång till övriga samhällsmedlemmar som arbetskraft och konsumenter (jfr Lundquist 2001).

De offentligt anställda, ämbetsmännen, utgör en central institutionell (och även intellektuell) elit. Ämbetsmännens makt och placering i den politiska processen motiverar att de tilldelas en särskild roll som jag kallar *demokratins väktare*. Den innebär att ämbetsmannen bl.a. ska:

- Bevaka att vårt offentliga etos iakttas.
- Öppna den offentliga verksamheten så att medborgarna och politikerna får insyn och påverkansmöjligheter.
- Alltid se till att den offentliga verksamheten är inriktad på att involvera medborgarna och tillgodose deras intressen.
- Förmedla ett optimalt beslutsunderlag till beslutsfattarna och medborgarna.

(Lundquist 1998)

I dagens läge är det långt avstånd mellan den demokratiska normen att man bör säga ifrån och det som faktiskt sker i förvaltningen. De allra flesta säger inte ifrån. Visserligen visar enkätundersökningar att endast tjugo procent säger sig *inte* våga säga ifrån, men den siffran är mycket för låg. Jag vill påstå att det är mindre än tio procent som verkligen säger ifrån när det gäller. Varför det är på det viset är svårt att förklara. I karikatyr kan man möjligen sammanfatta orsaken till jasägeriet på följande sätt: *Ondskan* och *Enfalden* går ofta hand i hand, och tätt i deras spår följer *Fegheten, Opportunismen, Lättjan, Okunnigheten* och *Flocksolidariteten.*

Den som i dagsläget tystar sina underordnande kan göra det i förvissningen om att nejsägare snabbt marginaliseras och isoleras och – om han då inte tar sitt förnuft till fånga – snart skiljs från sitt arbete. Saken är emellertid att om *alla* säger ifrån, så kan makthavarna inte tysta. Det

förmår de endast för att nejsägarna är så få. I väntan på att nejsägarna ska bli fler får man på rättslig väg ta itu med makthavare som inte respekterar yttrandefrihet och meddelarfrihet.

Att säga ifrån är något utöver en demokratisk skyldighet. Det är tillika en solidaritetsakt för den politiska demokratin. Att säga ifrån är för demokraten en av de ”saker man *måste* göra, annars är man ingen människa utan bara en liten lort ...” (Lindgren 1976)

Litteratur

Barth, Thomas J 1996: Administering in the Public Interest, in: Wamsley, Gary L & James F Wolf (eds) 1996: *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges,* London: Sage, pp.168–197.

Brewer, Gene A & Sally Coleman Selden 1998: Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic, in*: Journal of Public Administration,* pp.413–439.

Browning, Christopher R 1998: *Helt vanliga män,* Stockholm: Norstedts.

Edenbrandt, Carl Magnus 2001: ”Hvordan jeg opplevde at mennesker forholdt seg til meg, da jeg sa ifra”, i: *Institutt for offentlig retts skriftserie 2001,* Oslo: Universitetet i Oslo.

Joachim Israel 1998: *Ett upproriskt liv,* Stockholm: Norstedts.

Lindgren, Astrid 1976: *Bröderna Lejonhjärta,* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Lundquist, Lennart 1998: *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos,* Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart 2001: *Medborgardemokratin,* Lund: Studentlitteratur.

Milgram, Stanley 1975: *Lydnad och auktoritet,* Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Moberg, Eva X1998: Påsmänniskorna – de enda som protesterar, i: *Aftonbladet* 1998-11-13.

Ortmark, Åke 1997: *Jasägarna. Medlöpare och nickedockor kring Gyllenhammar, Karl XII, Kreuger och andra furstar,* Stockholm: MånPocket.

Persson, Göran 1997: *Den som är satt i skuld är icke fri,* Stockholm: Atlas.

Spangenberg, Carl Gustaf 1998 i: *Kommunaktuellt* 1998-02-05.