

Demokratins väktare

En studie av den japanska tjänstemannen

Emil Flink
Sebastian Härén

Abstract

Uppsatsförfattarna undersöker vilka hinder som finns för att den japanske tjänstemannen ska kunna agera utifrån idealen kring *Demokratins Väktare* definierat av den svenska statsvetaren Lennart Lundquist. Uppsatsen baseras främst på forskningslitteratur kring unika kulturella förhållanden i Japan, japanska lagtexter, New Public Management samt Lundquists teorier om *Demokratins Väktare*. Vi börjar med att undersöka det stöd för agerande utifrån teorierna om demokratins väktare den japanska tjänstemannen kan förvänta sig i lagen. Utifrån frågeställningen identifierar vi sedan de senare årens NPM-reformer och kulturella förhållanden som stark grupployalitet, hierarkitänk, *amakudari*; det tämligen unika pensionssystemet samt den starka och homogena byråkratin som faktorer som i olika utsträckning utgör hinder för att tjänstemannen skall kunna och vilja agera som *Demokratins Väktare* i Japan.

Nyckelord: Japan, Demokratins väktare, Offentlig sektor, Förvaltning, Tjänsteman, Kultur, Organisationsteori

Antal ord: 9 602

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Kapitelförklaring	2
2	Metod och teori.....	3
3	Problematisering av valt ämnesområde	4
3.1	Källkritik.....	5
4	Demokratins väktare – en begreppsförklaring.....	6
5	Kulturell kontext – kort om Japan då och nu.....	8
5.1	Offentligt och officiellt i det Japanska samhället	8
5.2	Japan idag	9
6	Det juridiska – finns det stöd i lagen?.....	10
7	New Public Management – reform och dess implikationer	12
8	Japansk kultur och mentalitet – faktorer ur ett kulturperspektiv.....	15
8.1	En homogen förvaltning.....	15
8.2	En stark byråkrati	17
8.3	Hierarki och grupptänk inom förvaltning	18
8.4	<i>Amakudari</i> – det japanska pensionssystemet för offentligt anställda	20
9	Slutsats.....	23
9.1	Förslag till vidare forskning.....	24
10	Referenslista.....	25
10.1	Referenslista hyperlänkar.....	26

1 Inledning

Vi har alltså i skrivandet av denna uppsats intresserat oss för den japanska tjänstemannen. Detta intresse kan sägas vara sprunget ur en kombination av faktorer. Dels har vi bägge nyligen läst förvaltnings- och organisationsteori, därav vår fokus på förvaltningen. Inom ramen för denna kurs läste vi även en mycket tankeväckande bok vid namn *Demokratins Väktare* skriven av den, vid Lunds Universitet verksamme professorn i statsvetenskap Lennart Lundquist. Då vi bägge upprördes av den bild av dagens svenska förvaltning Lundquist målar upp i sin bok samt att bägge författarna, förvisso i olika utsträckning, delar ett intresse av Japan, kändes det motiverat att undersöka och söka kunskap i hur situationen i den japanska förvaltningen ser ut.

Det finns ett stort utbud av litteratur kring demokrati och de värden vi förknippar med demokrati, värden som frihet, jämlikhet, öppenhet/transparens och rättvisa. Lundquist har särskilt intresserat sig för vilka förutsättningar tjänstemannen i den offentliga förvaltningen har att agera i enlighet med dessa värderingar. Vår ambition är att utifrån demokratiska värden och Lundquists ideal om tjänstemannen som en "Demokratins väktare" göra en fallstudie av Japan för att se hur situationen för tjänstemannen är där, i en till stora delar annorlunda kulturell kontext. Vi började därför med en noggrann genomgång av den befintliga litteratur och forskning som utförts rörande den japanska förvaltningen. Sedan identifierade vi, dels utifrån Lundquists teorier om tjänstemannen som en demokratins väktare, och dels utifrån den Japan-specifika förvaltningsteoretiska forskning vi tagit del av, ett antal faktorer vi anser vara avgörande för den japanska tjänstemannens möjlighet att agera som en demokratins väktare. Vi ämnar sedermera analysera och argumentera för dessa av oss utvalda faktorer relevans utifrån frågeställningen. De faktorer vi avser granska är det lagliga stöd en demokratins väktare åtnjuter i Japan, den inom den japanska politiken ökande fokus på New Public Management-reformer (NPM) samt ett antal kulturella fenomen; hierarki, grupptänk och lojalitet, ett tämligen unikt pensionssystem och den traditionellt starka maktställningen hos den japanska byråkratin.

En studie av detta slag bör vara av vetenskapligt och samhällligt intresse då den beroende på utfall antingen skulle kunna öka eller minska stödet för teorier kring tjänstemannens möjlighet att larma om felaktigheter i den offentliga förvaltningen. Särskilt med "Demokratins väktare" i åtanke bör studien vara av intresse då den syftar till att undersöka graden av giltighet för dessa teorier i en annan kulturell kontext.

Vi stipulerar således utifrån detta en frågeställning: Vilka hinder kan anses inverka på den japanska tjänstemannens möjlighet, vilja och benägenhet att agera som en "demokratins väktare"?

1.1 Kapitelförklaring

Vi avser här kortfattat gå igenom var kapitel huvudsakliga syfte för att underlätta för läsaren.

Kapitel 2, *Metod och teori*, tar kortfattat upp de metoder och teorier vi använt som grund för vårt arbete.

Kapitel 3, *Problematiskering av valt ämnesområde*, diskuterar den problematik som ofta återfinns då forskningen rör ett land i hög grad skiljt från forskarens eget. Kapitel innehåller även källkritik i de fall vi anser det behövt.

Kapitel 4, *Demokratins väktare – en begreppsförklaring*, förklarar närmare teorierna bakom för uppsatsen centrala begrepp som *demokratins väktare* samt *vårt offentliga etos*. Här tar vi även upp olika syner på byråkratins roll i samhället och argumenterar för den syn vi valt att använda oss av som grund för detta arbete.

Kapitel 5, *Kulturell kontext – kort om Japan då och nu*, syftar att ge läsaren en kortfattad kontextbeskrivning för att för läsaren förenkla tillskansandet och förståelsen av det som presenteras i uppsatsen.

Kapitel 6, *Det juridiska – finns stöd i lagen?*, Undersöker det nuvarande juridiska läget i syfte att se huruvida det finns, och i sådant fall i vilken utsträckning det finns, stöd i lagen för den japanska tjänstemannen att agera som en demokratins väktare.

Kapitel 7, *New Public Management – reform och dess implikationer*, i detta kapitel diskuteras de genomförda New Public Management-reformerna och deras inverkan på den japanske tjänstemannen.

Kapitel 8, *Japansk kultur och mentalitet – faktorer ur ett kulturperspektiv*, tar upp olika faktorer av kulturell natur som kan anses relevanta för frågeställningen. Vi diskuterar den homogenitet som länge präglat den japanska byråkratin, den japanska byråkratins starka maktställning, det hierarki- och grupptänk som präglar många delar av det japanska samhället samt *amakudari*, pensionssystemet för japanska tjänstemän och argumenterar för dessa faktorer negativa inverkan på den japanska tjänstemannens vilja att agera som en demokratins väktare.

Kapitel 9, *Slutsats*, sammanfattar kortfattat vad vi kommit fram till i uppsatsen samt ger förslag på framtida forskning inom området.

2 Metod och teori

Avsikten är att utgå ifrån befintliga teorier om demokrativärden och särskilt "Demokratins väktare" och applicera dessa på fallet Japan. I denna aspekt blir uppsatsen till stor del av teoriprovande natur. Det blir en empirisk fallstudie av Japan, (med mindre komparativa inslag till Sverige) och den japanska tjänstemannen. "Demokratins väktare" är starkt präglad av svenska förhållanden och eventuella kontraster kan bidra till ökad förståelse för fallet Japan. Med hänsyn till omfattningen av litteratur angående demokratifrågor och värderingar kommer vi att göra en rätt kraftig sällning för att inte tappa för mycket tid som skulle få tas från Japanperspektivet. Teorierna som främst står i fokus är dels "Demokratins väktare", vissa organisationsteorier vi anser av betydelse för det kulturella perspektivet vi vill uppnå samt NPM-teori relevant för att diskutera de reformer som genomförts i Japan de senaste årtiondena.

3 Problematisering av valt ämnesområde

Japan är ett i många avseenden mycket intressant land, och att forska om andra länder torde vara till stort gagn för inte bara statsvetenskapen, utan också för samhället i sig då ökad förståelse för andra kulturer ofta leder till bättre relationer länderna sinsemellan. Dock bör en forskare som väljer att forska om ett land som i hög grad skiljer från sitt eget i avseenden såsom t.ex. geografi, kultur, språk och historia, ha vissa saker i åtanke.

Till att börja med blir det ofta problem med litteratururvalet. Som författare av denna uppsats belägna i Sverige blir vi, då vi valt Japan som forskningsområde, beroende dels av litteratur skrivet av japaner översatt till engelska, och dels litteratur skriven av andra icke-japaner. Detta skapar en beroendesits där vi endast har andra- eller tredjehandsinformation att tillgå. Det finns helt enkelt inte, inom den tidsrymd som givits oss till detta uppsatsarbete, möjlighet att mer direkt tillskansa sig den forskning som med största säkerhet utförs i Japan.

Denna beroendesits av översatt japansk litteratur och icke-japansk forskning medför en urvalsproblematik; vilka böcker blir översatta och vilka blir det inte? Då den forskning som bedrivs inom ett land rörande sagda land ofta berör fler lager inom samhället bör man fråga sig; vad väljer utomstående forskare att fokusera på i sin forskning, hur framställs den och vilka böcker blir översatta. Kan det vara så att samtidigt som en bok översätts kanske en annan, som ger en annorlunda bild av ett visst skeende, inte översätts av olika anledningar. Dessa och fler frågor kan och bör man ställa sig under arbetets gång, varför vi avser lägga stor vikt på att inneha ett kritiskt förhållningssätt i bearbetningen av litteraturen.

Vi tycker oss se en tendens att väst gärna applicerar sin kultur och sina värderingar och normer på länder utanför väst. Det är därför viktigt att ha stor respekt och i så hög grad det bara går försöka se bortom sina egna värderingar för att kunna förstå andras. Även om en av författarna förvisso studerat japanska och även vistats i landet en längre tid, är detta på intet sätt ett fullgott substitut för att faktiskt vara född och uppväxt i landet i fråga. Det är därför viktigt att, som Sokrates sade, veta att man inget vet, dvs. aldrig låta våra förutfattade meningar vara slagna i sten utan alltid vara beredda att ändra åsikt.

Samtidigt kan det förstås ses som en fördel att vi kommer in utifrån då man ofta blir något blind för omständigheter och förutsättningar i sin omedelbara närhet.

3.1 Källkritik

Då detta är en undersökning av den japanska förvaltningen har vi i vissa fall behövt använda källor vars användande med fördel bör förklaras.

I Kapitel 6, *Det juridiska – finns stöd i lagen*, använder vi 5 st. lagar som huvudsaklig grund för analysen i det kapitlet. Dessa lagar existerar i ett sorts hybriddokument där var paragraf står på först japanska och sedan översatt till engelska, detta tack vare den av japanska regeringen skapade organisationen Japanese Law Translation¹ som bildades i syfte att internationellt öka förståelsen för japanska lagar. Översättningarna har av naturliga skäl ej laga kraft och bör i det avseendet ses som inofficiella. Det kan absolut finnas anledning att misstänka att viss nyans på ställen kan ha gått förlorad i översättningen, men då översättningen är utförd av en av regeringen tillsatt organisation som säkerligen besitter långt bättre kvalifikationer för översättande av dokument av denna natur än vi själv har vi valt att använda oss av dessa. Vi uttrycker dock viss reservation då det är en förhållandevis nyinrättad organisation som således inte hunnit slutföra översättningsarbetet varför det kan finnas oöversatta lagar som är relevanta för frågeställningen. Alla lagars titlar är dock översatta och vi har inte genom sökning lyckats finna någon oöversatt lag vi hade velat använda oss av.

I samma kapitel hänvisar vi även till två japanska artiklar funna på två separata nyhetssidor (*Zakzak*² och *Janjan*³). Refereringen av dessa artiklar är gjord utifrån egen översättning av en av uppsatsförfattarna som studerat japanska en längre tid, både i Sverige och i Japan. Vi är fullt medvetna om den problematik detta innebär, dels då läsaren svårigen kan kontrollera källan och dels då översättningen på intet sätt garanterat är korrekt. Vi anser dock användandet av dessa artiklar vara av den natur att det ändå kan anses motiverat. Artikeln tagen från *Zakzak* är huvudsakligen av refererande natur och beskriver endast löst ett skeendeförlopp vi anser det vara tämligen riskfyllt att kortfattat referera. Användandet av den är huvudsakligen för att hastigast påvisa att det existerar en dialog angående *whistle blowing* i Japan. Artikeln från *Janjan* är mer i form av en krönika i stil med de som ofta återfinns i dagstidningar där författaren diskuterar det skydd i den då kommande lagen Whistle Blower Protection Act (lagen antogs 2004, artikeln skrevs 2003) erbjuds och utifrån tidigare fall av *whistle blowing* argumenterar författaren att formuleringen i lagen verkar otillräcklig. Detta använder vi endast i syfte att påvisa att en diskussion om just Whistle Blower Protection Act i alla fall i viss mån finns även i Japan. Dessa två artiklar använder vi således endast i mindre utsträckning för att påvisa att dessa frågor tas upp även på plats, varför vi anser dem relevanta.

¹ <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02>

² <http://www.zakzak.co.jp/>

³ <http://www.janjannews.jp/>

4 Demokratins väktare – en begreppsförklaring

I detta avsnitt är vår ambition främst att definiera, det av Lundquist lånade, begreppet demokratins väktare, motivera varför tjänstemannen är lämpad som demokratins väktare, lyfta fram de värderingar som bör vägleda demokratins väktare samt kortfattat redogöra för en del av de hinder som möter demokratins väktare. Ett urval av dessa hinder kommer sedan diskuteras närmare i de kommande avsnitten.

Med begreppet "demokratins väktare" är vi i stor utsträckning inne på samma linje som Lundquist och menar att tjänstemannen inom den offentliga sektorn får en unik roll inom demokratin då tjänstemannens roll som demokratins tjänare kombineras med dennes roll som medborgare, "demokratins herre" (Lundquist, 1998, s72-73).

En demokrati kan grovt förenklat sägas bestå av tre aktörer, medborgaren (väljaren), den politiska makten (regering/parlament) och förvaltningen. Redan här kan förvaltningens särställning urskiljas då den är av avsevärt mer bestående natur än den politiska makten samt besitter en unik kunskap om hur staten fungerar i praktiken (Lundquist, 1998, s25 – Premfors et al, 2003, s39-40). Medan detta är sant finns det flera olika åsikter angående hur stor makt byråkratin (förvaltningen) egentligen har. De klassiska tankarna här illustreras bäst med utgång från Weber som menade att byråkratin genom sitt kunskapsövertag i längden riskerade att få kontroll över staten och dess politiker samt medborgare (Premfors et al, 2003, s39-40). Det har sedan Webers tid dock vuxit fram flera olika sätt att betrakta byråkratin på, Premfors med flera ser främst tre inriktningar; byråkratisk pluralism, byråkratiska nätverk och byråkratisk institutionalism. Pluralismen är det tänkande som kommer närmast Weber och inom denna disciplin menar man att förvaltningen och dess tjänstemän drivs av egna ambitioner med stöd av maktresurser. Inom denna disciplin förekommer teorier om proffessionalisering och principal-agent-modellen, det rationella som präglar denna disciplin har dock ofta kritiserats för att vara orealistiskt. Nätverksdisciplinen menar kort sagt att det tidigare hierarkiska samhället kommit att ersättas av ett plattare samhälle bestående av otaliga sammanflätade nätverk och att byråkratin självständiga makt därmed inte längre existerar i den grad man tidigare trott. Slutligen finns byråkratisk institutionalism som kanske bäst kan beskrivas som det organisationsteoretiska kulturperspektivet då likheterna är slående, institutioner, traditioner och rutiner får stor betydelse och tjänstemannen frågar sig hur denna utifrån den kulturella bild som skapats av tjänsten inom organisationen ska bete sig i olika situationer (Premfors et al, 2003, s40-45 – Christensen et al, 2005, s52-54).

Trots dessa hinder menar vi att tjänstemannen med sin goda kunskap om politikens outputsida befinner sig i en särdeles god position att bilda sig en uppfattning om huruvida realiseringen av de politiska direktiven sker i enlighet med de värderingar en demokratisk stat rimligen bör värna, exempelvis; transparens, jämlikhet, rättvisa med mera. Vi menar att tjänstemannen har ett ansvar att arbeta med dessa värden som rättesnöre och ett ansvar att agera om dessa värden kränks eller ignoreras i otillbörlig omfattning. Vad som anses vara otillbörligt eller inte är subjektivt, det vill säga det finns inte någon absolut gräns eller definition för vad som är otillbörligt eller inte utan det är något som var och en måste bilda sig en uppfattning om. Dock anser vi att tjänstemannen utifrån de värden som tidigare nämnts och som så ofta förknippas med demokrati, har god vägledning när denna ska bilda sig en uppfattning kring detta. Läggt därtill det stöd i form av lagar och regelverk som Lundquist lägger stor vikt vid i konstruktionen av sitt "offentliga etos" så bör det inte råda någon större oklarhet kring vad som bör vägleda tjänstemannen (Lundquist, 1998, s59-61). Medan vi härigenom visat på vilka värden tjänstemannen bör låta sig vägledas av i realiseringen av de politiska besluten vill vi poängtera att det inte är något byråkratvälde vi är ute efter, tjänstemannens ambition ska inte under några omständigheter vara att ta över den politiska maktens roll som policybestämmare. Detta då makten i en demokrati utgår ifrån folket som genom allmänna val väljer politiker att styra dem. Det vore inte förenligt med demokrati att låta icke-folkvalda direkt bestämma inriktningen på politiken och därigenom styret av staten.

I vår vidare framställning kommer vi som bekant att se närmare på fallet Japan där det är möjligt att de juridiska förutsättningarna ser något annorlunda ut än för den svenske tjänstemannen vars förhållanden Lundquist granskat.

Då vi nu beskrivit vilka ambitioner tjänstemannen bör ha ur ett perspektiv med fokus på dennes eventuella roll som en demokratins väktare är det nu dags att i viss mån diskutera de förutsättningar som i viss utsträckning måste råda för att tjänstemannen överhuvudtaget ska ha någon möjlighet att agera i enlighet med dessa ambitioner. De juridiska förutsättningarna är av stor betydelse då en tjänsteman inte gärna kan förväntas vidta åtgärder som leder till att denne exempelvis hamnar i fängelse eller döms till dryga böter. Lundquist redogör i viss mån för de juridiska förutsättningar som råder för svenska ämbetsmän (1998, s59-61) där det i vår mening kanske främsta problemet får sägas vara grundlagens svaga ställning bland annat som en följd av att det saknas en författningsdomstol i Sverige som skulle kunna pröva nya lagar mot grundlagen. Tjänstemannen måste alltså ha sådana juridiska förutsättningar att denne utan risk för hårda straff kan agera i rollen som demokratins väktare.

5 Kulturell kontext – kort om Japan då och nu

I detta kapitel vill vi ge läsaren en tydligare bild av den kulturhistoriska kontext som mycket av det vi skriver bör ses i. Japan är ett land skilt från Sverige i många avseenden, och då vi är medvetna om att många av de som kommer läsa denna uppsats saknar ingående kunskap om Japan ämnar vi försöka öka förståelsen för Japan genom detta kapitel. Vi vill på detta sätt göra uppsatsen lättare att tillskansa sig för läsaren.

5.1 Offentligt och officiellt i det Japanska samhället

För att i viss mån kunna förklara delar av den mentalitet som återfinns i det japanska samhället börjar jag med en kortare beskrivning av betydelsen av ordet *kō* (offentligt eller officiellt). Yoshida beskriver i sitt kapitel *Rethinking the public interest in Japan: Civil Society in the Making* ett Japan där ett ord för offentligt aldrig riktigt funnits (Yoshida i Tadashi 1999 s. 13ff). Det ord som nu används i betydelsen av offentligt, *kō* har historiskt sett mer haft betydelsen av officiellt, dvs. det har varit starkt länkat med den styrande makten och enligt Yoshida så är än idag associationen av ordet *kō* som styrande makt starkare än *kō* som offentligt.

Som exempel nämner Yoshida invigningen av den första väst-influerade parken (*kōen*) 1903. När parken invigdes förbjöds ätande, drickande och andra diverse aktiviteter inuti parken. Detta ledde till att det istället på invigningsdagen ställdes upp diverse salustånd och hundratals människor samlades och hade roligt – utanför parken. Ordet *kōen* (park) hade således mer betydelsen av officiell park än offentlig park. Andra exempel är *kōbunsho* (regeringsdokument) och *kōyōsha* (ord för bil som används av de styrande), ord som i högsta grad används än idag (Yoshida i Tadashi 1999 s. 24-27).

Ett ord för samhälle (*shakai*), dvs. en horisontell fri sammansättning av människor saknades också. Dessa tankar om en separation mellan offentligt och officiellt fanns inte på samma sätt i Japan som i väst:

The modern state may be one thought to be founded upon a civil society independent of the state itself and where the concept of "public" is indispensable, but Japan started out its modernization process without either of these (Yoshida i Tadashi s. 26).

Men Yoshida beskriver också ett japanskt samhälle i förändring. Ett samhälle som sakta men säkert ändrar mentalitet, där förekomsten av NPO:s och NGO:s

ökar och medvetandet om det offentliga alltjämt blir större (Yoshida i Tadashi 1999 s. 37ff).

5.2 Japan idag

Japan idag är ett land i om inte kris så i alla fall med betydande svårigheter. Nationen som gick från att ligga i spillror efter andra världskriget till att växa sig till världens nästa största ekonomi har, sedan bubblan sprack på 90-talet, haft en stadig nedgång med bl.a. ökande arbetslöshet som följd. Organiseringen av den styrande makten och förvaltningen som kan sägas varit en bidragande orsak till den snabba återuppbyggnaden av landet under efterkrigstiden anses idag av många vara den största orsaken till dess nedgång (Kawabata 2006 s. 1-4).

1993 förlorade LDP, efter 38 år av styre, makten och trots att de återfick den redan året efter har Japan sedan dess, i stora perioder, haft betydande turbulens inom den politiska arenan. Skandaler, politisk kamp och flertalet mer eller mindre misslyckade reformarbeten har avlöst varandra och t.ex. premiärministrarna Morihiro Hosokawa (1994) och Shinzo Abe (2005) har oväntat avgått efter mindre än ett år vid makten. I Abes fall var det extra oväntat då han deklarerade sin avgång dagen efter han försäkrat att han absolut inte skulle avgå (Edström 2007 s. 1-6, 10-14, 32-33).

6 Det juridiska – finns det stöd i lagen?

Vi avser i detta kapitel att starta vår analys med att undersöka i vilken utsträckning en eventuell demokratins väktare kan finna stöd för sitt agerande i form av t.ex. väckning, viskning eller vissling inom den japanska lagstiftningen. Det är således inte en empirisk undersökning vi ämnar utföra i detta kapitel; huruvida lagarna efterföljs eller ej lämnar vi därför därhän.

De lagar vi tagit till hjälp för att undersöka den japanska lagstiftningen är som följer: National Public Service Ethics Act (*Kokka Kōmuin Rinrihō*), The Constitution of Japan (*Nihonkoku Kenpō*) och framförallt Whistleblower Protection Act (*Kōeki Tsuuhōsha Hogohō*). Dessa lagar tillsammans med Labour Standards Act (*Rōdō Kihonken*) och National Public Service Act (*Kokka kōmuinhō*) anser vi utgöra det huvudsakliga underlaget för att avgöra det stöd i lagen den japanska tjänstemannen kan förvänta sig när han eller hon vill agera som en demokratins väktare.

National Public Service Ethics Act stipulerar oväntat kortfattat vilka oetiska handlingar som ej är önskvärda, och spenderar större delen av utrymmet med att fastställa formalia och olika kontrollinstanser som skall kontrollera att allt går rätt till och följaktligen undersöka närmare i de fall där något misstänkt skett. De stipulerade etiska reglerna är i huvudsak av ekonomisk natur, dvs. rörande mutor och andra former av ekonomiskt gagn för den enskilde tjänstemannen. En kortare passage där handlingar som kan vara till gagn för endast delar av samhället fördömes återfinns i syfte att erinra tjänstemannen att han är alla medborgares tjänare, ej endast några (National Public Service Act 1999).

Den Japanska konstitutionen, förvisso skriven av ockupationsmakten USA efter andra världskriget, har en relativt intressant passage som får anses relevant i detta fall:

Freedom of assembly and association as well as speech, press and all other forms of expression are guaranteed. No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated (The Constitution of Japan Art. 21).

Detta, dvs. att sekretessen av alla sorters kommunikation inte skall inskränkas, tolkar vi som en form av meddelarfrihet. Enl. en artikel på det internationella journalistförbundet IFJ:s hemsida har det, vid två tillfällen, skett utslag i Japans högsta domstol som slår fast meddelarfrihetens oinskränkbarhet (IFJ 2006).

Whistle Blower Protection Act, som är den mest relevanta i detta sammanhang, ger som titeln antyder ett visst skydd för s.k. *whistle blowers*, dvs. tjänsteman eller annan lönetagare som idkar väckning. Det som beskrivs i dokumentet är i huvudsak skydd mot avsked, lönesänkning, diskriminering och annan icke-specifierad negativ behandling av arbetstagare pga. hans utförda

whistle blowing. Anledningen till att vi skriver arbetstagare är att akten är tänkt som skydd för arbetstagare både inom den privata och offentliga sfären. Vidare stipulerar akten ett antal villkor för när väckning kan anses vara ett riktigt val för arbetstagaren. Dessa villkor är uteslutande av naturen brott mot lag eller då skada mot person etc. kan tänkas ske eller har skett. Etiska ställningstaganden, såsom huruvida den man idkar väckning gentemot har gjort sig skyldig till brott mot något som liknar vad Lundquist kallar ”vårt offentliga etos” återfinnes ej. Vidare tar Whistle Blower Protection Act endast upp väckning. Andra former av protest, såsom viskning är ej inkluderat (Whistle Blower Protection Act).

Tyvärr erbjuder inte akten någon närmare definition på vad som åsyftas med termen *whistle blower* än att definiera det som ”a worker who has done whistleblowing” (Whistle Blowing Protection Act art. 2). Då uttrycket *whistle blower* inom engelskan kan tänkas användas som en samlingsterm för alla former av påkallande av uppmärksamhet till oegentligheter inom organisationer, anser vi det olyckligt att någon närmare definition inte erbjuds i lagen. Det japanska ord som används, *kokuhatsu*, översätts enl. en ordbok till *prosecution, complaint* vilket kan indikera att ett större spektrum metoder åsyftas i lagen.

Vidare kan det ifrågasättas huruvida Whistle Blower Protection Act är tillräcklig i sitt skydd. Som vi skrev ovan så i stora drag går den endast ut på att skydda mot felaktig uppsägning eller lönesänkning etc. Saker som trakasseri eller framtvungad uppsägning tas ej upp, något som kritiseras i en artikel på nyhetssidan *Janjan*. I artikeln beskrivs ett antal fall av *whistle blowing*, både inom den privata sfären och förvaltningen, där den som utfört akten av *whistle blowing* på olika indirekta sätt som enl. artikeln inte täcks i Whistle Blower Protection Act drivits att säga upp sig m.m. (Takenouchi 2003-04-17). Lundquist nämner också att den som idkar *whistle blowing* kan få det besvärligt genom mer indirekta metoder som ilska från överordnade och medarbetare som skapar en arbetssituation som, trots skydd i lagen, kan kännas ohållbar för den utsatte (Lundquist 1998 s. 200ff).

Premiärminister Hatoyama som tillträdde nyligen och avslutade LDP:s mångåriga styre verkar dock vilja försöka radera den stämpel av korruption de senare årens skandaler gett den styrande makten och byråkratin. På den japanska nyhetssidan zakzak kunde man i oktober 2009 läsa om hur Hatoyama har satt ett antal reformer i rörelse i syfte att underlätta just viskning i hopp om att uppdaga fler oegentligheter inom byråkratin och den styrande makten (zakzak 2009-10-08). I vilken utsträckning reformerna faktiskt genomförs och huruvida de faktiskt kommer att ge resultat är något framtiden får utvisa. Det visar i vilket fall på en medvetenhet om viskningens vikt för upprätthållandet av de demokratiska värdena, sen vilka de faktiska motiven är; tillrättakommande av oegentligheter inom förvaltningen eller att endast ge väljarna en skenbild av att man gör något åt den korrupta byråkratin är svårt att avgöra i nuläget.

7 New Public Management – reform och dess implikationer

De senaste årtiondena har det i Japan genomförts reformer av den offentliga sektorn som är av så kallad New Public Management-karaktär, exempel på detta är exempelvis Koizumis (f.d. premiärminister 2001-2006) reformer som bland annat involverade en semi-privatisering av det japanska postväsendet.

New Public Management är i korthet reformidéer för den offentliga sektorn starkt influerade av ekonomiska värden och den privata sektorn. Enligt Pollitt och Bouckaert kan syftet vara att uppnå flera olika mål bland annat: spara pengar (ekonomi), ökad effektivitet och bättre kvalitet. Det kan också vara andra mål som att stärka den politiska maktens kontroll över förvaltningen (2004, s6-7).

En historisk tillbakablick visar att en av de första större reformerna präglade av de ekonomistiska tankegångar som NPM är sprunget ur var privatiseringen av det nationella japanska järnvägsbolaget 1987. Vid denna tidpunkt hade bolaget under en tid gått med förlust och Japans parlament beslöt att splittra bolaget i sju mindre företag. Ett sådant agerande har vissa kopplingar till ekonomistiska tankegångar där man menar att splittrandet av större enheter till mindre kan innebära bl.a. specialiseringsfördelar (Pollitt & Bouckaert, 2004, s8).

Under 1990-talet ökade intresset för reformer av NPM-karaktär och 1995 gick ett förslag om att uppmuntra till decentralisering av förvaltningen igenom i det japanska parlamentet. Som bekant är decentralisering något som förekommer även inom NPM-teorin där man ser fördelar med en mer horisontell organisation och exempelvis så kallade "resultatenheter". En resultatenhet är ofta en del av ett företag, exempelvis en avdelning, med fastställda resultatmål som ska uppnås. Inom NPM-läran antas resultatenheter leda till bättre effektivitet delvis på grund av att enheten i viss mån får större handlingsfrihet men också då enheten kontrolleras hårdare genom resultatmålen.

Under 1996 tillträdde Ryutaro Hashimoto som premiärminister i Japan och det till stora delar NPM-inspirerade reformarbetet av den offentliga förvaltningen accelererade kraftigt med bland annat inrättandet av en kommission fokuserad på reformarbetet i den offentliga sektorn (Wollmann, 2003, s244-245). Ovanligt nog för sin tid tillsattes den nye premiärministern Hashimoto som ordförande för kommissionen något som eventuellt kan tolkas som att denne haft ett intresse av reformarbetet vilket inte förefaller osannolikt då omfattande reformer av den offentliga sektorn onekligen har en tendens att leda till konflikter och ett visst massmedialt intresse beroende på i vilken grad det får effekter för gemene man.

Vidare skapades uppemot 60 stycken independent administrative institutions (IAI) med väldigt tydlig NPM-prägel. Dessa IAI:s övertog vissa uppgifter inom den offentliga förvaltningen och fick i uppdrag att kontinuerligt utvärdera hur väl

man lyckades uppfylla vissa resultatmål. Under 2001 genomfördes ytterligare en reform som syftade till att inrätta utvärderingsenheter inom flera centrala departement för att få bättre insikt kring hur dessa institutioner klarade av att leva upp till sina mål (Wollmann, 2003, s244-245).

En starkt bidragande orsak till reformerna var USA:s påtryckningar på Japan att i stor utsträckning avreglera sin marknad för att få fortsätta sälja varor till USA. Japan har efter andra världskriget haft otroligt stark reglering av sin marknad både genom formella och informella metoder som i viss mån kommit att fungera som motsvarigheten till statlig kontroll över företag. På grund av regleringens speciella karaktär i form av licensieringssystem har Japan lyckats följa handelsavtal angående handelshinder utan några större problem då dessa avtal vanligtvis endast gäller traditionella handelshinder som tullar. Det var först när kongressen i USA gjordes uppmärksam på att Japan var en kraftigt bidragande orsak till USA:s handelsunderskott som de reagerade och började kräva avreglering av den japanska marknaden. Detta ledde till att japanska företag uppmanade regeringen att agera för att tillgodose dessa krav då den amerikanska marknaden var livsviktig för många företag. Det är detta som kan sägas ligga bakom en stor del av de NPM-reformer som ägde rum (Carlile & Tilton, 1998, s198-201).

Den japanska offentliga förvaltningen har sedan lång tid tillbaka varit i väldigt hög grad centraliserad och knuten till den politiska makten. Den offentliga förvaltningen i Japan, eller byråkratin och dess byråkrater, har sedan slutet av andra världskriget växt sig väldigt starka som en följd av att den till stor del inte påverkades av krigsslutet på samma sätt som den politiska makten där det skedde stora utrensningar i USA:s regi efter kriget. Detta innebär att byråkratin har kunnat konsolidera sin makt och är sedermera någonting som kommit att kritiseras då en väldigt stark byråkrati kan utgöra ett problem för den demokratiskt legitimerade politiska makten att implementera de beslut som fattas. De NPM-reformer som genomförts kan och bör ses i sken av detta och det förefaller logiskt att den politiska makten kan ha haft två mål med reformerna, dels att effektivisera och modernisera den offentliga förvaltningen, men också att stärka den politiska maktens kontroll över förvaltningen, (just detta med att) NPM-reformer kan ha flera mål diskuteras av Pollitt och Bouckaert (2004, s6). Fördelen med ett sådant agerande ut ett perspektiv präglad av demokratiska värderingar är förstås att den politiska makten med sin starka legitimitet som vald av folket stärker sin förmåga att se till att de politiska besluten faktiskt realiserar. Nackdelen skulle o andra sidan kunna vara att den offentliga förvaltningen och dess tjänstemäns ställning försvagas i alltför hög grad vilket skulle kunna öppna för att de negativa konsekvenserna av politiska beslut inte uppmärksammas.

De genomförda reformerna har som tidigare nämnts bland annat syftat till att i viss grad decentralisera delar av den offentliga förvaltningen. De ekonomistiska anledningarna till detta återfinns bland annat i tankarna kring en mer horisontell organisation organiserad i flera mindre så kallade resultatenheter. En decentralisering skulle också bidra till att eventuellt luckra upp det historiskt starka bandet mellan den politiska makten och byråkratin som ofta gått hand i hand.

Den starka centraliseringen i Japan kan i hög grad förklaras av den kulturella kontexten landet befinner sig i med en lång historia av starkt hierarkiskt tänkande som kan spåras ända tillbaka till Konfucianismens läror. Denna hierarkiska prägel och de starka banden mellan den byråkratiska och den politiska makten är till stor del skälet till att landet under lång tid i hög grad varit toppstyrt med lite utrymme för beslut på de lägre nivåerna av förvaltningen.

Lundquist lägger stor kraft på att diskutera den krock som uppstått mellan ekonomistiska värden som exempelvis effektivitet och demokratiska värden som medbestämmande, transparens med mera. Lundquist driver tesen att de ekonomistiska (NPM) reformer som genomförts i Sverige och andra platser har en negativ inverkan på demokrativärdena, det vill säga ju mer ekonomistiskt tänkande desto mindre utrymme ges demokrativärdena (1998, s136 – 2001, s203). Utifrån detta perspektiv får de genomförda reformerna i Japan främst ses som negativa då de i hög grad är av så kallad ekonomistisk karaktär, dock finns det åtminstone ett undantag i och med reformen som syftade till att decentralisera delar av den offentliga förvaltningen. Inom den direktdemokratiska forskningsteorin menar man att decentralisering kan vara ett sätt att stärka demokratin genom att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare, därigenom skulle demokratins legitimitet kunna öka.

För att återvända till diskussionen om ekonomi- kontra demokrativärden; ekonomi är en nödvändig aspekt av den offentliga förvaltningen då medborgarna knappast skulle uppskatta om förvaltningen inte på ett ansvarsfullt sätt hanterade de skattebetalande medborgarnas pengar. Ekonomi är dock just ekonomi, i allt väsentligt handlar det kort sagt om pengar. Det är av denna anledning de så kallade New Public Management reformerna utgör ett problem. Syftet med reformerna är som tidigare nämnts främst att effektivisera, tyvärr har detta historiskt visat sig ske på bekostnad av demokrativärdena. I just Japan är detta kanske inte ett så stort problem då betraktare menar att man kan ifrågasätta om reformer mest genomförts för att förmedla en positiv bild av förändring utåt, vilket ur ett organisationsteoretiskt perspektiv skulle kunna knytas till mytperspektivet som betonar att organisationer främst försöker förmedla positiva bilder av sig själva utåt (Carlile & Tilton, 1998, s197 – Christensen et al, 2005, s76-77). En annan faktor som kan vägas in är den historiskt starka byråkratin i Japan, ur det klassiska byråkratiska pluralism perspektivet förefaller det osannolikt att de beredvilligt skulle försvaga sin ställning genom de reformer som tidigare redogjorts för (Premfors et al, 2003, s40-42). Organisationsteori bidrar med visst underlag för detta synsätt genom det så kallade kulturperspektivet i vilket rutiner, traditioner med mera är starkt förankrade inom organisationen och reformer riskerar att inte bli mycket mer än papperstigrar (Christensen et al, 2005, s52,53,72,73).

8 Japansk kultur och mentalitet – faktorer ur ett kulturperspektiv

I det här kapitlet ämnar vi ta upp och undersöka ett antal, för den japanska tjänstemannens möjlighet att agera som en demokratins väktare, relevanta faktorer ur ett kulturellt perspektiv. T.ex. byråkratins starka maktställning, dess homogena natur, grupptänk och lojalitet är alla saker som varit prevalenta hos den moderna japanska förvaltningen under lång tid.

8.1 En homogen förvaltning

Redan 1878 skapade den dåvarande japanska regeringen University of Tokyo (*Tōkyō Daigaku*, ofta kallat *Tōdai*) i syfte att skapa landets framtida byråkratiska elit. *Tōdai* har med tiden kommit att bli det mest berömda och prestigefyllda universitetet i hela Japan och än idag är en betydande del av Japans byråkrater män från *Tōdais* lagfakultet, även om dess dominerande ställning sakta men säkert minskar (Nakamura i Cheung 2005 s. 21 - Colignon och Usui 2003 s. 15ff - Koh 1989 s. 69ff).

För att bli anställd vid den offentliga förvaltningen i Japan måste man genomgå en urvalsprocess som består av en serie examinationer följt av en intervju för de som klarat examinationen. Examinationen är uppdelad i 3 svårighetsgrader där grupp 1 är den svåraste och mest eftertraktade och grupp 3 är den lättaste. Möjligheter till löneökning och befordran skiljer sig markant, där de som klarar grupp 1-provet och sedermera anställts generellt är garanterade en snabb progression på karriärstegen medan grupp 2 och 3 mycket sällan når några högre positioner och även har en långsam löneutveckling (Nakamura i 2005 Cheung s. 23ff).

Detta system innebär en ökad homogenisering av en sökandegrupp som är förhållandevis homogen redan till att börja med. I huvudsak är det män från Japans toppuniversitet som söker, i synnerhet grupp 1-provet. En anledning som nämns för den låga andelen kvinnor (bara 14 procent av de som klarade examinationen 2003 var kvinnor) är den förflyttning inom landet eller till positioner utomlands som är vanligt för nyanställda elitbyråkrater, något som försvårar familjebildning. De sökande från toppuniversitetet har flera stora fördelar då de redan har genomgått och klarat svåra prov för att komma in på sina universitet samt att de största universitetet har råd och möjlighet att locka till sig de bästa lärarna och kan därmed erbjuda den bästa utbildningen (*ibid*).

En annan orsak som medför att majoriteten av nyanställda elitbyråkrater varje år rekryteras från *Tōdai* är dels att intervjuerna uteslutande hålls i Tokyo. Detta medför logistikproblem för sökande från andra delar av landet, då det kan bli mycket kostsamt att under en period tvingas vistas i Tokyo för att närvara vid intervjuerna. Sedan finns även en problematik i det slutgiltiga anställningsförfarandet. Examinationen koordineras av The National Personnel Authority (NPA), men intervjuförfarandet och det slutgiltiga beslutet om vem som skall anställas ligger hos varje enskilt ministerium. För de studenter vid *Tōdai* som önskar inträde till förvaltningen existerar även ett kontaktnät med f.d. *Tōdai*-studenter inom förvaltningen i form av ett s.k. ”old boy”-system. Detta ger ofta studenter vid *Tōdai* möjlighet till en intervju långt tidigare än studenter från andra universitet där de kan erhålla ett inofficiellt löfte om anställning (*naitei*) (*ibid*). Förvisso en aning gamla siffror men ändå talande är att av de som klarade grupp 1-provet 1992, 1993 och 1994 var 24, 27 respektive 25 procent från *Tōdai*. Ändå var över 70 % av de som anställdes vid Finansministeriet och Inrikesministeriet från *Tōdai* (Colignon och Usui 2003 s. 35). Försök har gjorts att reformera systemet genom att bl.a. göra det lättare att klara grupp 1-provet och därmed öka urvalet av potentiella tjänstemän. Däremot har den kritiska aspekten att det är varje enskilt ministerium och inte NPA som i slutändan bestämmer vilka som skall anställas inte ändrats varför reformen har saknat betydande effekt i att rubba *Tōdai*:s dominerande ställning i den japanska förvaltningen (Nakamura i Cheung 2005 s. 32-34)

Förvisso finns det säkerligen gott om kompetenta och skickliga potentiella tjänstemän vid Japans största universitet *Tōdai*. Dock är en överdriven homogenitet sällan önskvärd då det kan leda till alltför stora inslag av liktänkande. Att förvaltningen till stor del består av unga män komna av välbärgade familjer och f.d. studenter vid *Tōdai*:s lagfakultet kan tänkas ge förvaltningen en väl ensidig syn på hur samhället skall styras. Detta lämnar föga utrymme för ett mer humanistiskt tänkande utifrån vad Lundquist kallar ”vårt offentliga etos”, med andra ord, vad som ligger i allmänhetens intresse. Det vill säga en byråkrati bestående av paragrafryttare vars sociala och akademiska bakgrund i hög grad skiljer den från den allmänhet vars intressen den ändå existerar för att tillgodose. Vi frågar oss huruvida inte denna likriktning inom förvaltningen kan leda till en ovilja att frångå status quo; en motsträvighet till reformer som kan tänkas rucka på förvaltningens makt. Vidare anser vi att den gemensamma sociala status och bakgrund de flesta av tjänstemännen åtnjuter skapar band som svårigen bryts; att det finns en svårighet eller ovilja att agera som en demokratins väktare då det innebär att förråda den lojalitet och samhörighet den enskilde tjänstemannen kan tänkas känna gentemot sina arbetskamrater och överordnade.

8.2 En stark byråkrati

Den japanska byråkratin har, sedan upprättandet av det nuvarande japanska förvaltningssystemet under 1800-talets andra hälft, åtnjutit stort inflytande och en haft en betydande maktställning i det japanska samhället. Byråkrater, speciellt de allra högst uppsatta, ansågs vara nära den imperiella tronen och därmed viktigare än politikerna (Nakamura i Cheung 2005 s. 21ff). Artikel 10 av *Meiji*-konstitutionen från 1889 säger följande:

[T]he Emperor determines the organization of the different branches of the administration and salaries of all civil and military officers, and appoints and dismisses the same (Meiji-konstitutionen i Koh 1989 s. 15).

Detta indikerade att de var tillsatta av kejsaren och därmed svarade endast till honom. Kanske kan man även ur detta härleda en tidig anledning till den japanska byråkratins aning likgiltiga inställning till allmänhetens intressen. Koh återger ett uttryck, "officials revered, citizens despised" (*kanson minpi*) som väl beskriver den mentalitet som genomsyrade den politiska arenan på den tiden (Koh 1989 s. 15).

När sedan USA som ockupationsmakt under efterkrigstiden skulle reformera den japanska politiska arenan oroade de sig över starkt motstånd mot de många, ofta drastiska, reformer och regler man ämnade genomföra. USA såg sin chans att genom att utnyttja den starka japanska byråkratin som stöd för att genomföra sina reformer (Nakamura i Cheung 2005 s. 21). Ehuru en stor mängd politiker och styrande blev avsatta av USA under ockupationstiden lämnades byråkratin tämligen orörd, endast en mycket liten del byråkrater tvingades lämna förvaltningen. Detta skapade en situation där den japanska inrikespolitiska arenan, pga. en omfattande utrensning på politiker utförd av USA, i effekt nollställdes flertalet gånger under ockupationstiden och tappade således mycket kompetens och erfarenhet medan byråkratins maktställning stärktes (Koh 1989 s. 39-40).

Det råder delade meningar om hur stor makt byråkratin i Japan har i dagsläget; Greene menar bl.a. på att LDP, åtminstone i frågor om budgetförhandlingar och liknande lyckats kuva byråkratin och tar som stöd ett citat från Curtis:

Bureaucrats had nothing to gain and potentially a great deal to lose by adopting a posture of openly challenging the LDP ... The LDP was the only game in town insofar as political power was concerned, and the bureaucracy responded accordingly (Curtis i Greene s. 282).

Nakamura beskriver å andra sidan en byråkrati som står för mer än 90 % av de motioner som antas av parlamentet och där finansministeriet har stor makt i budgetförhandlingar. Detta innebär förstås en problematik då byråkraterna i många frågor ter sig ha större inflytande än de folkvalda:

[...] national and local government representatives appear extremely vulnerable, given that non-elected bureaucrats are virtually running the country." (Nakamura i Cheung 2005 s. 19-20).

Slutligen ett mycket talande citat från den amerikanska japanologen Alex Kerr:

[A]n indurated bureaucracy is Japan's single most severe and intractable problem, responsible for bringing the nation to the brink of disaster in the 1990s [...] at present the old LDP stalwarts are firmly back in power, beholden as before to bureaucrats and large business. [...] the Japanese bureaucratic system has never relied on public approval for its legitimacy and power; it works in a separate dimension, far above and removed from the democratic process." (Kerr i Colignon och Usui 2003 s. 180).

Vi har argumenterat för varför vi anser den japanska byråkratin innehar en, utifrån teorin om förvaltningen som en demokratins väktare, inte helt hälsosam maktställning i det japanska samhället. Vilka slutsatser kan då dras av detta utifrån frågeställningen? Å ena sidan skulle det kunna tänkas att en stark byråkrati har styrkan att motstå påtryckningar från politiken och i större grad agera för samhällets bästa. Dock anser vi oss funnit belägg för att säga att den japanska byråkratins maktställning är för stark och dess fokus på allmänhetens bästa alltför svagt för att kunna sägas uppfylla denna funktion. Snarare ser vi framför oss en byråkrati som är mycket motsträvig mot alla former av reform som kan tänkas undergräva dess maktställning och vars handlande i huvudsak ser till sin egen fortlevnad snarare än till allmänhetens bästa. Således tänker vi oss att detta torde, tillsammans med den mentalitet av elitism som återfinns inom förvaltningen, motverka, eller i vilket fall minska, viljan att agera som en demokratins väktare. Samma maktställning kan också bidra till en benägenhet, inom förvaltningen, att motarbeta vissling och andra former av påkallande av uppmärksamhet till oegentligheter inom förvaltningen, då det ligger i dess egenintresse att stävja all form av ovannämnda protestaktioner i syfte att bibehålla sin maktposition.

8.3 Hierarki och grupptänk inom förvaltning

Japan är ett samhälle präglad av hierarkitänkande inom i stort sett alla institutioner, vare sig det gäller skola, yrkesutövning eller fritidsaktiviteter. Det s.k. *senpai-kōhai*-systemet är välkänt och utgör en viktig del i många japaners liv och har även varit fokus för utförlig forskning.

Senpai-kōhai-systemet är ett sorts mentorssystem där det i de flesta organisationer i samhället är uppdelat i *senpai*:s och *kōhai*:s. Dessa ord är mycket svåröversatta men för enkelhetens skull översätter vi dem till mentor och novis. De som varit inom sagda organisation längre ses ofta som mentor (*senpai*) medan den som varit där kortare är novis (*kōhai*). Att vara Novis (*Kōhai*) behöver dock ingalunda innebära att personen saknar kunskap inom ämnet utan *senpai-kōhai* är enklast förklarar en benämning på vem som varit längst inom ett arbete, organisation etc. Det finns även tillfällen då *senpai-kōhai* används i en djupare mening. Som nyanställd inom en organisation skapas dessa djupare *senpai-kōhai*-

band, antingen genom att du blir tilldelad en *senpai* eller genom bildande av vänskapsband. Denne *senpai* har då i ansvar att under det första året ta hand om sin *kōhai* genom att t.ex. bjuda honom på lunch eller ta med honom ut efter jobbet men också att vänligt men bestämt guida och ställa krav (Whitehill 1991 s. 152ff).

Senpai-kōhai-relationen behöver således inte nödvändigtvis vara åldersbestämd, även om så ofta är fallet. I fall av den djupare *senpai-kōhai*-relationen beskriven ovan är det i en överväldigande majoritet av fallen könsbestämt, dvs. män med män och kvinnor med kvinnor. Dock enl. det mer ytliga *senpai-kōhai*-systemet som innebär att alla som varit i organisationen längre än du själv är din *senpai* anses även kvinnor vara *senpai* till män och vice versa. *Senpai* används även ofta som tilltalsord, antingen ensamt eller som ett prefix till ett namn, t.ex. Kobayashi(efternamn)-*senpai* (*ibid*).

Vidare är även stora delar av det japanska samhället, starkt influerat av konfucianismen, präglad av en stark gruppmentalitet där gruppen och allmän konsensus prioriteras över individualism och att hävda sin egen åsikt (Nakane 1998 s. 25ff).

I det japanska samhället finns också en stor fokus på skam, närmare bestämt undvikandet av den. Att inte skämma ut sig själv, sin organisation, sin familj etc. är enormt viktigt i Japan och man gör allt för att undvika att det skall hända (Whitehill 1991 s. 56).

Vi argumenterar för att dessa tre faktorer kultiverar en mycket stark lojalitet hos en arbetstagare till sina medarbetstagare och en ovilja att så att säga "gunga båten". Dels är grupptänk en mycket stark del av japansk kultur mentalitet och således svår för många japaner att gå emot, och dels är lojaliteten gentemot sina *senpai*:s mycket stark. En japansk bekant beskrev, förvisso inte i relation med politik och förvaltning men ändå i viss mån talande för det japanska sättet att tänka, denna starka lojalitetskänsla som att det skär ända in i själen att göra något oegentligt gentemot sin *senpai*. Viljan att undvika att skämma ut sig eller sin organisation kan, å ena sidan anses vara av positiv natur; av rädsla att dra skam och vanära över sina medarbetstagare underviker man att göra något oegentligt. Å andra sidan kan det däremot anses negativt då det, i fall något oegentligt skulle ske, kan önskan att undvika skam och vanära leda till att personen i fråga hellre blundar för det som skett än att föra ut det i ljuset. Det vi diskuterat ovan anser vi vara faktorer som i allra högsta grad kan anses motverka en tjänstemans vilja att agera som en demokratins väktare; att påpekade oegentligheter utförda av *senpai*:s i din egen organisation blir ett dubbelt svek mot både dina *senpai*:s och mot den prioritering av gruppen många Japaner har inom sig samt kan anses frambringa betydande känslor av skam för dig själv, din organisation och dina medarbetstagare.

8.4 *Amakudari* – det japanska pensionssystemet för offentligt anställda

Japan har ett intressant och tämligen unikt pensionssystem för offentligt anställda. Japanska tjänstemän pensionerar sig relativt tidigt, ofta i åldrarna 45-55 år, för att sedan gå vidare till en andra karriär inom t.ex. politiken eller den privata sfären. Detta fenomen har i litteraturen getts samlingsnamnet *amakudari* (ung. nedstigning från himlen) (Colignon och Usui 2003 s. 5ff), och är vad detta kapitel kommer att behandla.

Innan andra världskriget ansågs byråkraten i det närmaste helig; han arbetade för den gudomliga kejsaren och för nationen. Att pensionera sig och gå över till anställning inom den privata arenan innebar således en nedstigning från himlen till den materiella världen, därav begreppet *amakudari*. När exakt denna företeelse startade är dock svårt att säga. Det finns indikationer på att det skedde redan på mitten av 1800-talet, och har i efterkrigstidens Japan sakta men säkert blivit ett alltmer institutionaliserat beteende (Colignon och Usui 2003 s. 30-31).

Ehuru *amakudari* ofta används som ett samlingsbegrepp för hela fenomenet med Japanska tjänstemän som går vidare till en andra karriär efter sin pensionering är det endast en del av denna praxis. *Amakudari* beskriver mer specifikt en övergång från offentlig anställning till den privata sfären. Det är dock ingalunda den enda vägen att gå för den pensionerade japanska tjänstemannen. Att gå över till ett offentligägt företag kallas *yokosuberi* (ung. sidohalkande) och inträde i den politiska världen kallas *seikai tenshin* (ung. förflyttande till politikens värld). Vidare kallas en person som efter inträdandet i ett offentligägt företag flyttar vidare, antingen till ett privatägt företag eller till ett annat företag inom den offentliga sfären för *wataridori* (ung. flyttfågel) (Colignon och Usui 2003 s. 7ff). I denna uppsats kommer *amakudari* användas som en samlingsterm för hela fenomenet i sig.

Huvudorsakerna till denna praxis av tidig pensionering är två; den första är att pensionsavtalen för större delen av de offentligt anställda är formade på ett sätt som uppmuntrar en förhållandevis tidig pensionering (Koh 1979 s. 291). Den andra är Japans starka drag av hierarkiskt styre vilket medför att det helst inte skall skapas en situation där en anställd tvingas ta order av någon av likvärdig eller längre rang. Således, när någon inom ett ministerium når en rang av administrativ vice-minister så måste alla de som anställdes vid organisationen samma år som den som blir befördrad avgå. Det faller sedan, i de allra flesta fall, på den befördrades ansvar att finna nya positioner åt sina f.d. ”klasskamrater” (Koh 1989 s. 232ff).

Tilldelningen av position inom det privata (*amakudari*) eller annan offentlig organisation (*yokosuberi*) handhas således ofta av den överordnade till den som skall pensioneras. Inträde i den politiska sfären (*seikai tenshin*) är däremot något den som skall pensioneras inte bara måste ordna själv, utan är dessutom något som oftast bara de högst uppsatta inom byråkratin ägnar sig åt då det krävs goda kontakter inom politiken och monetär uppbackning. Det krävs betydande summor

pengar och officiell uppbackning för att bli invald i över- eller underhuset (Koh 1989 s. 242ff). Inom den politiska sfären har man länge kunnat se en betydande del f.d. byråkrater bland de verksamma. På premiärministerposten, mellan åren 1945 och 1980, hade så många som 9 av 15 premiärministrar bakgrund inom byråkratin. Detta ändrades dock markant efter att LDP stärkte reglerna för den tid inom politiken som krävdes för en potentiell premiärminister. Sedan 80-talet har således endast 1 av 13 premiärministrar varit av byråkratisk bakgrund. Istället är det en överväldigande majoritet politiker (10 av 13) som blivit premiärministrar. Den enda byråkrat som lyckades bli premiärminister (1991-1993) lämnade den offentliga förvaltningen redan vid 34 års ålder och spenderade sedan 38 år inom politiken innan han till slut blev premiärminister vid 72 års ålder (Colignon och Usui 2003 s. 144ff). Inom både över- och underhuset finns dock en betydande del f.d. byråkrater ännu idag och inom regeringen, vid valet 2001, bestod en tredjedel av regeringen av f.d. byråkrater (Colignon och Usui 2003 s. 152ff).

Vad betyder då detta för den japanska tjänstemannens möjlighet att agera som en demokratins väktare? *Amakudari*-systemet är ett sätt att ta tillvara på den expertis många av dessa byråkrater säkerligen besitter efter många år inom sitt yrke. Vidare är det även en form av belöning efter lång och trogen tjänst för en förhållandevis modest lön. Vi menar dock att *amakudari*-systemet svårligen kan vara förenligt med viljan att agera som en demokratins väktare. *Amakudari*-systemet är i sig prestationsrelaterat, dvs. ju bättre och mer lojalt tjänstemannen arbetar och är gentemot sin organisation, desto bättre position kan han förvänta sig efter pensionen:

As a long-term promotional incentive, amakudari depends on how individuals' superiors perceive their ability and loyalty to the ministry. Amakudari placements may be prestigious and even lucrative. Personal self-interests drives the bureaucrats' continuous hard work and dedication to the ministry for their entire careers in order to secure the best possible pension and amakudari position (Colignon och Usui 2003 s. 37).

Livet som byråkrat i Japan är följaktligen ett där hårt arbete, lojalitet och dedikation gentemot sin organisation är vad som bestämmer hur tjänstemannens karriär skall komma att se ut. Då ersättningsnivån samt den relativt låga åldern vid vilken pensionen äger rum ofta är vad som driver offentligt anställda att påbörja en andra karriär kan det ses som extra viktigt att inte göra något som kan anses gå emot rådande organisationskultur och därmed riskera sin framtida karriär och försörjning genom olika former av protest.

If civil servants are asked to retire in their 40s and 50s, it is possible that civil servants would be insecure about their post-retirement life and would be likely to compromise their duties. It is a problem created by the organizational structures, not by individual civil servants (Kawamura i Colignon och Usui 2003 s. 44).

En annan problematik är att om den offentligt anställda ser sig tvingad att säkerställa sin framtid även efter sin pensionering så måste han hålla sig väl med både den privata och politiska sektorn även under sin nuvarande karriär. Den offentligt anställda kan pga. detta bli mindre benägen att göra eller säga något som

kan medföra att han stöter sig med sina potentiella framtida arbetsgivare. Det kan således medföra en i lägre utsträckning granskande byråkrati. Koh skriver:

Furthermore, the integrity and efficiency of the government may be compromised by the efforts of the civil servants who go out of their way to cultivate friendship with potential employers in the private sector. Similarly, it may undercut bureaucratic neutrality by making civil servants who aspire to enter the political arena later more subservient to politicians than would be the case otherwise (Koh 1979 s. 292).

9 Slutsats

Den japanska förvaltningen och dess tjänstemän skiljer sig på flera punkter från förhållanden inom de västerländska förvaltningarna vi är vana att se och arbeta med. Framförallt framstår förvaltningen i Japan som förhållandevis mäktig i jämförelse med exempelvis den svenska förvaltningen. Denna makt grundas i viss utsträckning på den historia som präglar den japanska förvaltningen efter andra världskriget. Efter andra världskriget arbetade ockupationsmakten USA målmedvetet med att omvandla Japan till en modern demokrati av västerländsk modell. Som en del i detta avrättades bland annat flera politiker som ansågs ha ansvar i kriget, men tjänstemännen i förvaltningen utsattes inte för någon liknande utrensning då USA var i behov av en kompetent förvaltning som kunde genomdriva flertalet förändringar och driva på återuppbyggnadsarbetet efter kriget. Detta innebär att förvaltningens, som vi tidigare konstaterat, mer varaktiga roll, förstärktes.

Syftet med uppsatsen har som bekant varit att identifiera och granska olika hinder för den japanske tjänstemannen att agera som en *Demokratins Väktare* samt argumentera för relevansen hos de hinder vi presenterat. Särskilt intresserade har vi varit av de kulturella faktorerna då vi från ett tidigt stadium förstått att det finns förhållandevis stora kulturella skillnader mellan, i detta fall, Japan och Sverige. Vi har alltså intresserat oss för ett antal olika faktorer som det nu följer en kort redogörelse för:

Vi startade med en genomgång av de juridiska förutsättningar som finns för den japanska tjänstemannen som agerar som en demokratins väktare där vi fann att det fanns visst explicit stöd i lagen för *whistle blowing* som indikerar att tankarna om *whistle blowing* som en förutsättning för demokratin i högsta grad finns. Dock ansåg vi de befintliga lagarna vara otillräckliga och uttryckte en oro att den som idkar *whistle blowing* kan få problem på sätt som inte täcks av lagen.

Under arbetets gång har vi också behandlat den våg av New Public Management-reformer som svepte genom världen och Japan från sent 80-tal och framåt. Det står klart att vissa reformer har genomförts och att ekonomivärdena kommit att få större betydelse i den offentliga förvaltningen. Samtidigt är det dock oklart i vilken utsträckning dessa reformer faktiskt kan sägas ha lett till någon märkbar skillnad, som det redogjorts för tidigare finns det de som menar att så inte är fallet. Lundquist menar dock att generellt leder ekonomismen uppgång till en motsvarande nedgång för demokratin, särskilt inom förvaltningen.

Vi fortsatte sedan med att presentera ett antal kulturella faktorer som kan vara av betydelse för huruvida tjänstemannen känner sig manad att agera i enlighet med tankarna kring *Demokratins Väktare*. Vi har exempelvis sett hur det organisationsteoretiska kulturperspektivet kan förklara hur organisationer riskerar att bli rigida och inåtvända samt hur organisationer får en väldigt tydlig internt

formad identitet. Detta anser vi vara av särskilt intresse i Japan med dess *senpai-kōhai*-system och starka grupplöjalitet. Medan en stark sammanhållning i gruppen förstås kan ha sina fördelar är det lätt att se nackdelar när man ser till individen. Om gruppen är relativt sluten gentemot omvärlden kan trycket på den enskilda individen att inte ”förråda” gruppen bli stort. Vi pekade också på att Japans starka och homogena byråkrati kan leda till alltför höga inslag av liktänkande och att förvaltningen förlorar fokus på humanistiska värden såsom *vårt offentliga etos*. Slutligen tog vi upp *amakudari*, det för Japan tämligen unika pensionssystemet för tjänstemän inom förvaltningen som vi ansåg skapa en ovilja att stöta sig, dels med sina överordnade i syfte att få bästa möjliga *amakudari*-position, och dels med representanter inom den sfär tjänstemannen avser gå till efter sin pension. Vi argumenterade att dessa faktorer gör det förmodligen mindre sannolikt att den japanska tjänstemannen är villig att agera som en *Demokratins Väktare*.

9.1 Förslag till vidare forskning

Under arbetets gång har vi lärt oss mycket, det finns emellertid en hel del kvar vi hade önskat undersöka inom ämnet demokratins väktare i den japanska förvaltningen. Saker vi inte hade möjlighet att undersöka inom den tids- och utrymmesram som gavs denna uppsats eller saker vi haft svårt att finna tillfredsställande litteratur inom. Här vill vi kortfattat ge förslag till vidare forskning.

En sak vi relativt tidigt i uppsatsarbetet hade uppe till diskussion var att det hade varit intressant att undersöka empiriskt huruvida det faktiskt förekommit fall av *whistle blowing* inom den japanska förvaltningen; en sorts fallstudie där vi undersöker hur det, trots flertalet faktorer som talar emot dess förekomst, ändå kan ha skett. Detta visade sig dock vara mycket svår genomförbart då vi ej fann något skrivet om det i den engelskspråkiga litteratur vi bearbetat. Vi fann förvisso en japansk artikel⁴ där ett antal incidenter med *whistle blowing* hade lett till uppdagandet av oegentligheter inom både förvaltning och den privata sektorn beskrevs. Detta ensamt var dock långt ifrån tillräckligt samtidigt som varken tid eller utrymme räckte till. Det hade därför varit intressant i fall detta undersöktes mer ingående.

Vidare har vi i denna uppsats endast fokuserat på hinder för den japanska tjänstemannen att agera som en demokratins väktare. Det hade också varit intressant att se huruvida faktorer som kan anses främja agerande som en demokratins väktare hos den japanska tjänstemannen kan identifieras, och vilka dessa i sådant fall skulle vara.

Detta är endast några av flera möjliga vägar man skulle kunna gå i kommande forskning inom demokratins väktare och den japanska förvaltningen. Vi hoppas att vi genom detta arbete kan inspirera till vidare forskning inom området.

⁴ Se kapitel 3.1 och 6.

10 Referenslista

- Carlile, Lonny E & Tilton, Mark C, 1998. *Is Japan Really Changing Its Ways? Regulatory Reform and the Japanese Economy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Christensen, Tom – Læg Reid, Per – Roness, Paul G – Røvik, Kjell Arne, 2004. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber
- Colignon, Richard A. – Usui, Chikako, 2003. *Amakudari – The Hidden Fabric of Japan's Economy*. New York: Cornell University Press
- Edström, Bert, 2007. *Farewell to Beautiful Japan: The Demise of Shinzo Abe*. Stockholm: Institute for Security and Development Policy
- Greene, Kenneth F., 2007. *Why Dominant Parties Lose – Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kawabata, Eiji, 2006. *Contemporary Government Reform in Japan – The Dual State in Flux*. New York: Palgrave Macmillan
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Koh, B.C., 1979, "Stability and Change in Japan's Higher Civil Service", *Comparative Politics*. Vol. 11, Nr. 3 (Apr., 1979)
- Nakamura, Akira, 2005, "The Debilitating Power of Japan's Central Government Bureaucrats in Civil Service Reform: Reality or Fallacy?", s. 19-38, i Cheung, Anthony B. L. (red), *Public Service Reform in East Asia*. Hong Kong: The Chinese university of Hong Kong.
- Nakane, Chie, 1972, *Japanese Society*. Los Angeles: University of California Press
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press
- Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur
- Whitehill, Arthur M., 1991, *Japanese Management – Tradition and Transition*. London: Routledge
- Wollmann, Hellmut (red.), 2003. *Evaluation in Public Sector Reform - Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Yoshida, Shinichi, 1999. "Rethinking the Public Interest in Japan: Civil Society in the Making", s. 13-50, i Yamamoto, Tadashi (red.), *Deciding the Public Good*

10.1 Referenslista hyperlänkar

- IFJ 2006-06-20. “High Court Reaffirms Japanese Journalists’ Rights To Protect Sources” <http://www.ifj.org/en/articles/high-court-reaffirms-japanese-journalists-rights-to-protect-sources-> 2010-01-06
- Labour Standards Act 1947-04-07 Amended 2004
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=0&y=0&co=01&ky=%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1&page=8>
2010-01-06
- National Public Service Act 1947-10-21 Amended 2005
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=0&y=0&co=01&ky=%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1&page=12>
2010-01-06
- National Public Service Ethics Act 1999-08-13 Amended 2005
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=0&y=0&co=01&ky=%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1&page=11>
2010-01-06
- Takenouchi, Naofumi 2003-04-17, “Naibu Kokuhatsusha no seikatsu wo Mamore” <http://www.news.janjan.jp/government/0304163018/1.php> 2010-01-06
- The Constitution of Japan 1946-11-03
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=0&y=0&co=01&ky=%E5%85%AC%E5%8B%99%E5%93%A1&page=19>
2010-01-06
- Whistle Blower Protection Act 2004-06-18
<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=0&y=0&co=01&ky=whistle&page=1> 2010-01-06
- Zakzak 2009-10-08 “Kasumigaseki Panikku! Minshu, Chikuri Uketsuke “Naibu Kokuhatsu Meianbako” Secchi”
<http://www.zakzak.co.jp/society/politics/news/20091008/plt0910081604002-n2.htm> 2010-01-06