

Den gode byråkraten

Byråkratisk etik i en demokratisk stat

Abstract

This Bachelor thesis examines the problem of implementation which can arise within the separation of the Swedish parliament and the executive bureaucracies. The question is answered mainly with help from the values presented in Dahl's theory of democracy (2002) and Lundquist's theories of bureaucratic ethics (1988 & 1998) together with the Government Offices' values for civil servants.

In the time of democratic recession the bureaucrats' ethical compasses becomes more important. The bureaucrats are given the possibility of taking the role as guardians of democracy who protects demos from getting harmed and maintains the desirable values of democracy within the frames of polyarchy.

The question at issue is *under what circumstances can discrepancy from political decisions be justified*. It is targeted from a normative methodological perspective where different given norms is applied to a hypothetical case that the bureaucrats can face.

The result of the analysis is that, in this specific case, discrepancy from the political decision cannot be justified from a deontological perspective. It can, however, be justified from a teleological perspective where the bureaucrat considers the consequences of strictly following the decision. This shows that one can get different answers to the same question, depending on what values and ethical logics one is using to justify the action.

Nyckelord: byråkratisk etik, demokrati, värden, etisk beslutsanalys, rättfärdiga, polyarki, byråkrat

Antal ord: 9654

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Syfte	1
1.2	Frågeställning.....	1
1.3	Teori.....	2
1.4	Metod	2
1.4.1	Värden och värdeteoretisk ställning.....	2
1.4.2	Normativ givet att-analys.....	3
1.4.3	Giltighetsprövningar	4
1.5	Material	5
1.6	Avgränsningar.....	5
2	Demokrati.....	6
2.1	Demokratins grundantaganden	6
2.1.1	Jämlikhet.....	6
2.1.2	Lika hänsyn och personlig autonomi	7
2.1.3	Den starka jämställdhetsprincipen	7
2.2	Den demokratiska processen.....	7
2.2.1	En politisk ordning.....	8
2.2.2	Den demokratiska processens kriterier	8
2.3	Kritik	9
2.3.1	Ojämlika möjligheter	9
2.3.2	Inklusion	10
2.3.3	Demokratins substansdimension.....	10
2.4	Demokrati i praktiken	11
2.4.1	Polyarki.....	11
2.4.2	Sverige som polyarki	12
2.5	Demokratiska värden	12
3	Byråkratisk etik.....	14
3.1	Byråkratin	14
3.1.1	Den offentliga förvaltningens funktion.....	14
3.1.2	Skillnader i byråkratin – kultur, anpassning och struktur	15
3.1.3	Byråkratens autonomi och myndighetsutövning	16
3.2	Etik.....	17
3.2.1	Deontologisk och teleologisk etik.....	17
3.2.2	Etik i byråkratin	18
3.2.3	Värdegrunden för statsförvaltningen	20

3.2.4	Byråkratens mänskliga relationer	21
3.3	Byråkratietiska värden	21
4	Resultat och slutanalys.....	24
4.1	Värdeuppställning	24
4.2	Rättfärdigandets ordning och logik.....	24
4.3	Etisk beslutsanalys	25
4.3.1	Fallet	26
4.3.2	Byråkratens handling	26
4.3.3	Att implementera lagen är ont (deontologi).....	26
4.3.4	Att implementera lagen leder till onda effekter (teleologi).....	27
4.4	So what?.....	28
5	Referenser	29

1 Inledning

Riksdagen är folkets främsta företrädare och de offentliga tjänstemännen verkställer de politiska besluten. Det förekommer emellertid att byråkraterna väljer att verkställa besluten på andra sätt än avsett. I det lagstadgade avståndet mellan beslutsfattare och byråkrat finns det utrymme för konflikt och det är i detta utrymme som denna uppsats opererar. Åtskillnaden mellan grupperna och att myndighetsutövningen skyddas från politisk inblandning bäddar för en konfliktdimension mellan demokratin och ”byråkratens autonomi” (Lundquist, 1988, s. 112).

1.1 Syfte

Syftet är att analysera under vilka omständigheter som en byråkrats skiljande handling kan rättfärdigas. Detta fokuseras på med hjälp av värden från demokrati-teorin respektive den byråkratiska etiken.

I dagsläget är forskning om implementeringsproblem med perspektiv-kombinationen demokrati och etik skral inom såväl svenskspråkig och engelskspråkig litteratur¹. Undantag gäller forskning avseende byråkratisk etik vilken i viss mån innehåller demokrativärden. Ett delsyfte för min uppsats blir därmed att ödmjukt bidra inomvetenskapligt till att åtminstone i någon mån fylla ut fältet.

1.2 Frågeställning

Uppsatsen tar avstamp i implementeringsproblematiken som uppstår i avståndet mellan folkvalda och tjänstemän. Ofta fattas riksdagsbeslut i form av ramlagstiftning med utrymme för tolkning vid tillämpning av lagen. Tolkningsutrymmet gör att det i den yttersta situationen är upp till varje enskild tjänsteman som ska tillämpa lagen att finna klarhet i hur den ska besluta. Detta gör att besluten kan skilja sig från det som var avsikten med lagstiftningsåtgärden och leder oss till uppsatsens frågeställning:

Under vilka omständigheter kan avsteg från fattade beslut rättfärdigas?

¹ Eftersökningar för vetenskapliga publikationer och tidskrifter har genomförts i öppna forskningsdatabaser, bibliotekskataloger och Lunds universitets biblioteks databaser.

1.3 Teori

En förutsättning för att kunna besvara min frågeställning är att blottlägga relevanta och representativa teorier med tyngd på Robert A. Dahl (2002) och Lennart Lundquist (1988 och 1998) samt presentera implementeringsproblem.

Implementeringsproblem kan uppstå av många olika anledningar, en anledning är när byråkrater, på grund av olika aspekter frångår politiskt fattade beslut i sin myndighetsutövning gentemot enskild. Övergripande beskrivs begreppet implementeringsproblem i termer av att politiska beslut inte genomförs på det sätt som beslutsfattarna menat (Hill & Hupe, 2009, s. 11). Att på grund av en form av etik inte vilja verkställa beslutet eller styrningen (Sannerstedt, 2001, s. 29) alternativt fatta skiljande beslut, alltså att inte följa lagstiftningen, kommer jag i min uppsats kalla för *avsteg*.

Det finns tre sätt att betrakta implementeringen, det *traditionella* innebär att politikerna styr och förvaltningen verkställer. I motsats till det traditionella finns teorin om *närbyråkrater* som innebär att aktörerna som arbetar direkt mot medborgarna är de som utformar politiken inom sitt område. Mellan dessa perspektiv finner vi det tredje sättet, nämligen *nätverk* som i förhandling med skilda intressen avgör politiken (Sannerstedt, 2001, s. 21–24).

En utgångspunkt för analysen är ett aktör- och strukturperspektiv. Det betyder att aktörer – individer – spelar en roll och strukturen – den fysiska och samhälleliga kontexten – har inverkan och består av sociala-, ekonomiska och politiska mönster och idéer (Lundquist, 1987, s. 39). Aktörerna i form av tjänstemän är fria att tolka lagstiftningen men påverkas av sin omgivning, sin arbetsplats och sin profession vilket motiverar ett strukturperspektiv.

1.4 Metod

Inom den normativa forskningen undersöks värden (Badersten, 2006, s. 21). I avsnitt 1.4.1 kommer jag att förklara vad värden är och inta värdeteoretisk ställning. Den specifika metod som används i uppsatsen är den som kallas normativ givet att-analys (Badersten, 2006, s. 43). Metoden beskrivs i avsnitt 1.4.2. Den normativa givet att-analysen ger frihet att applicera olika givna normer på frågeställningen för att komma till slutsats om under vilka omständigheter som rättfärdigande kan ske. Metodavdelningen avslutas med ett avsnitt om giltighet inom ramen för uppsatsen.

1.4.1 Värden och värdeteoretisk ställning

Med hjälp av värden kan man rättfärdiga eller fördöma och besvara hur något bör vara (Badersten, 2006, s. 22). För min uppsats del handlar det om att med

utgångspunkt i de värden som presenteras argumentera för eller emot rättfärdigande av byråkraters avsteg.

När man talar om värden så kategoriseras de ofta i egenvärden och instrumentella värden. Egenvärden har ett självständigt värde utan att behöva sättas i relation med något annat medan instrumentella värden har ett värde enbart i relation till något annat (Badersten, 2006, s. 25f). Utifrån dessa kategorier kommer jag i slutet av kapitel 2 respektive kapitel 3 i tabellform redovisa de värden som framkommit av teorierna. Generellt kan man dock enbart av denna kategorisering rangordna värden där egenvärden ses som mer eftersträvansvärda än instrumentella värden även om denna värdehierarki inte alltid är gällande (Badersten, 2006, s. 27).

För att vidare kunna tala om värden så behöver axiologin, alltså vetenskapsteorin om värderingar utredas. Axiologin är indelad i värdesemantik och värdesatsteori som svarar på vad något betyder, värdeontologi som svarar på om värden existerar och värdeepistemologi som svarar på om värden är vetenskapligt möjliga att studera (Badersten, 2006, s. 56).

Avseende värdesemantiken och värdesatsteorin utgår min uppsats från en subjektivistisk utgångspunkt. Värden betraktas som omdömen som kan vara sanna eller falska och ger uttryck för en aktörs uppfattning av ett värde (Lundquist, 1988, s. 38). Värdeontologiska frågor och värdesemantiska frågor är nära sammankopplade (Badersten, 2006, s. 60). På grund av ställningstagandet om värdesemantiken som subjektivistisk följer därför att uppsatsens intar en subjektivistisk värdeontologi. Det betyder att några objektiva värdeegenskaper inte finns (Lundquist, 1988, s. 39) och att varje värdeuttryck om något som önskvärt är ett subjektiv påstående om en aktörs tankar om värdet (Badersten, 2006, s. 59). Samma mönster följer och uppsatsen hänger sig åt den subjektivistiska värdeepistemologin. Det finns alltså ingen objektiv kunskap att inhämta ur vetenskaplig forskning om värden. Den kunskap som framkommer av studier som denna är beroende av människor och dess förståelse (Badersten, 2006, s. 61). Relaterat till min teori blir detta också tydligt eftersom det finns en uppsjö av olika tankar om vad demokrati innebär och bemängs med för värde.

Slutligen är det dock viktigt att poängtera att trots att det inte går att uppnå *objektiv* kunskap så är det möjligt att nå *vetenskaplig* kunskap i värdefrågor. Värdeomdömen existerar och de är viktiga eftersom de formar människors handlande både i grupp och enskilt. På grund av det finns det goda skäl att studera dessa vetenskapligt.

1.4.2 Normativ givet att-analys

Den normativa givet att-analysen skapar möjligheter att problematisera och ge olika svar på min frågeställning. Det handlar emellertid inte om att ta ställning för eller emot motstående eller olika värdeutsagor utan om att anlägga ett visst demokratiskt värdeperspektiv eller en särskild etik på frågeställningen (Badersten, 2006, s. 44).

I min analys kommer jag att låta demokratiteorin möta teorin om den byråkratiska etiken. Genom att utgå från dessas olika normativa principer kommer jag

kunna ställa frågan inför olika premisser och reda ut vilka slutsatser det leder till (Badersten, 2006, s 44).

Metoden ger mig således möjlighet att visa att olika premisser leder till olika svar på samma frågeställning, beroende på vilket värde som står högst i värdehierarkin för tillfället. Denna typ av etisk beslutsanalys är ett vanligt exempel på normativ givet att-analys (Badersten, 2006, s. 45).

1.4.3 Giltighetsprövningar

Oavsett värdeteoretiskt ställningstagande finns en gränsöverskridande utgångspunkt – intersubjektivitet. Med intersubjektivitet menas att de resonemang och argument som framförs är tillgängliga och betyder något för mer än en person (Badersten, 2006, s. 189). Intersubjektiviteten är nära sammankopplad med resonemangens interna respektive externa giltighet. Den interna giltigheten berör framställningen av värden och den externa giltigheten berör argumentationen för rättfärdigandet.

En grundförutsättning för att kunna resonera kring värden är att tydligt definiera vad som menas och att framföra argument på ett logiskt följande sätt gör att den normativa analysen uppnår en hög intern giltighet (Badersten, 2006, s. 73). Den interna giltigheten står således på två ben, det ena är definition och det andra är en konsekvent argumentation (Badersten, 2006, s. 74).

Den interna giltigheten kompletteras i normativa analyser av en extern giltighet. Den externa giltigheten uppnås genom att visa att analysen är samhällsrelevant och genom att ange varför just de utvalda värdena bildar fundamentet i den normativa analysen (Badersten, 2006, s. 133).

Normativ analys handlar i slutändan alltid om att rättfärdiga något (Badersten, 2006, s. 134). Rättfärdigandet i normativa frågor består av tre steg som appliceras i min analys. Det första steget är att relatera ett normativt ställningstagande i en sakfråga. Det andra steget består i att förankra ”den etiska principen i mer grundläggande antaganden”. I det tredje och sista steget framhåller man de skäl som åberopas för det moraliska antagandet och berättar varför dessa värden är fundamentala (Badersten, 2006, s. 135).

Den samhällsrelevans som kan stärka den externa giltigheten grundas ofta på empiriska iakttagelser där verkligheten används som argument (Badersten, 2006, s. 171). För denna uppsats del kommer detta utgöras av det värdegrundsdokument som statliga tjänstemän arbetar efter. De värden som uttrycks i styrdokumentet från Regeringskansliet presenteras i kapitel 3.

Avslutningsvis kommer analysen också behöva bemöta den fråga som Badersten skärpt uttrycker ”so what?”. Analysen kommer genom den sättas in i ett större sammanhang och förmedla relevans för vår samtid (2006, s. 183).

1.5 Material

Materialiet för uppsatsen består i huvudsak av teoretiska texter. Dessa kommer jag ta hjälp av för att bilda ett ramverk av värden för att kunna besvara min frågeställning. Främst kommer dessa texter representeras av Dahls demokratiteori och Lundquists teorier om byråkratisk etik. De värden som presenteras inom ramen för dessa teorier kommer placeras bredvid varandra. Utöver detta behöver jag klargöra de värden som råder, kan eller ska råda inom förvaltningen. Till min hjälp för detta tar jag ett internt styrdokument från Regeringskansliet om den gemensamma värdegrunden för tjänstemän som också är den enda empiri som infogas i uppsatsen. Vidare teoretisering har presenterats i avdelning 1.3 där jag har presenterat implementering och implementeringsproblem som denna uppsats är ett fall av. I avdelning 1.4 har jag också presenterat värdeteori och olika utgångspunkter för giltighetsprövningar som hämtats från metodlitteratur.

1.6 Avgränsningar

Konfliktytan mellan den folkvalda församlingen och den autonoma byråkratin kan beskrivas hur utvidgat som helst och innehåller i sin fullständiga omfattning oräkneligt antal perspektiv, teorier och begrepp. Enbart begrepp som demokrati och byråkrati skulle kunna beskrivas inom hela omfattningen av en kandidatuppsats varför stora avgränsningar behöver göras.

I denna uppsats kommer demokratiteorin avgränsas till Dahl, med få inslag av extern kritik. Yttermera kommer demokratiteorin och etikteorin avgränsas till ett västerländskt perspektiv i allmänhet och Sverige i synnerhet. Vidare gällande demokratiteorikapitlet kommer det avgränsas till modern tid och inte diskutera demokratins antika historiska perspektiv mer än att jag nickar åt det inledningsvis.

Uppsatsen lämnar även frågan om hur förhållandet mellan de folkvalda och tjänstemännen bör vara utan svar och diskuterar inte frågan om *accountability*.

2 Demokrati

De första tankarna om demokrati grundlades i antikens grekiska stadsstater. Termen demokrati är sprungen ur de grekiska orden för folk – *demos* och styre – *kratos* och definitionen är fortfarande intakt som ”folkstyre”. Tusentals år har passerat sedan dess och demokratin har utvecklats på olika sätt, anpassats eller deformerats på olika platser i världen. I detta kapitel kommer jag redogöra för teorin om demokrati som process sprungen ur Robert A. Dahls grundantaganden och kriterier för demokrati. Men jag kommer också diskutera demokratins substans med hjälp av den indisk-amerikanska författaren Fareed Zakarias tankar om att demokratisk utbredning inte alltid är positiv. Anledningen till att jag använder mig av Dahl och Zakaria är för att de utgör två motpoler då Dahl förordar den processinriktade synen på demokrati medan Zakaria förordar den substansinriktade synen på demokrati. Dessa teorier kommer till användning för den slutgiltiga diskussionens skull när uppsatsens frågeställning ska mötas. Kapitlet avslutas med en kort utblick till Sveriges demokratiska tillstånd.

2.1 Demokratins grundantaganden

Demokratin är det styrelsesätt som globalt anses som eftersträvansvärt och har lett till att fler och fler stater försökt göra anspråk på begreppet. Två exempel på stater som historiskt förklarat sig själva som demokratier men som utan större undersökning direkt kan avskrivas är Östtyskland – *Deutsche Demokratische Republik* och Nordkorea – *Demokratiska folkrepubliken Korea*. I andra fall är det emellertid svårare att avgöra om en stat bör kunna klassas som demokratisk varför demokratins grundantaganden behöver blottläggas.

2.1.1 Jämlikhet

Till att börja med kräver samhällen där folket (*demos*) vill fatta, för hela gruppen gällande, styrande beslut en ”politisk process” (Dahl, 2002, s. 95). Kriterier för denna process återkommer jag till senare i kapitlet, istället ska jag nu rikta blicken mot två grundantaganden, eller förutsättningar, som behöver tillgodoses innan den demokratiska processen påbörjas.

Ett demokratiskt styrelseskick kräver först och främst en definition av *demos*, det vill säga vilka som är folket. I svenskt kontext räknas i huvudsak myndiga svenska medborgare till *demos*. En utgångspunkt för styrelseskicket är att alla i *demos* mellan och inom sig erkänner en miniminivå av jämlikhet. Dahl kallar detta

för ”Principen om jämlikhet i sig” (Dahl, 2002, s. 97). Vad denna jämlikhet innebär har dock över tid visat sig svårt att påvisa. Utan att jag gör ett försök presenteras den tolkning som jag anser vara mest passande, nämligen Rawls tolkning, som menar att inneboende jämlikhet innebär att varje enskild enhet i demos erkänner varje annan enskild enhet ”förmågan att ha en uppfattning om sitt eget bästa och att utveckla en känsla för rättvisa” (Dahl, 2002, s. 97).

2.1.2 Lika hänsyn och personlig autonomi

Principen om lika hänsyn ansluter till principen om jämlikhet i sig och handlar om att folket i sitt handlande ska ta ”lika stor hänsyn till varje människas intressen” (Dahl, 2002, s. 97). Ett annat sätt att säga det på är att en persons intresse inte kan visas större hänsyn än någon annans eftersom dessa är jämlika, det innebär dock inte att varje intresse per definition är likställt andra intressen.

Intresset att uppnå största möjliga frihet har under den senaste tiden, i demokratins livstid mätt, varit centralt. Det beror på att medborgerlig frihet är en nödvändighet för demokratins existens. De nödvändiga friheterna uttrycker sig i stor utsträckning genom rättigheter och i form av negativa friheter, det vill säga frihet från förtryck eller förbud (jfr. Berlin, 1969).

Som jag beskrivit ges varje enhet möjlighet att tillvarata sina intressen. En förutsättning för att kunna göra det är att enheterna tillerkänns en personlig autonomi. Tanken som den personliga autonomi grundar sig i är att ingen som inte tillhör en utestängd grupp ser på en fråga genom den utestängda gruppens ögon. För att komma fram till ett maximerande svar på frågor behöver därför utestängda grupper ges möjlighet till deltagande. Att hävda annorlunda är enligt Dahl en ”absurd rationalisering för ett styre som kapitalt misslyckades att tillvarata” den utestängda gruppens intressen (Dahl, 2002, s. 117).

2.1.3 Den starka jämställdhetsprincipen

Kombinationen av principen om lika hänsyn och förutsättningen för personlig autonomi bildar *den starka jämställdhetsprincipen*. Dahl beskriver den starka jämställdhetsprincipen som det mest kontroversiella ställningstagandet, men också det starkaste, för demokratin. Det beror på att genom att acceptera principen om lika hänsyn och förutsättningen för personlig autonomi ansluter man sig också till idén om att för att beslut ska bli bindande för folket så måste dessa fattas genom en demokratisk process (Dahl, 2002, s. 119).

2.2 Den demokratiska processen

Förutom de demokratiska grundantaganden behöver jag också beskriva de kriterier som ställs upp för att en process ska räknas som demokratisk. Inledningsvis i denna

avdelning kommer jag att redogöra för den politiska ordningen och motivationen för densamma. Slutligen kommer jag att presentera den demokratiska processens kriterier.

2.2.1 En politisk ordning

För att kunna fatta för samhället bindande beslut krävs att en särskild ordning organiseras och accepteras. Genom att etablera en politisk ordning i en överenskommelse mellan folket kan dessa i beslutsfattandet agera på ett konsekvent sätt och överenskommelsen förpliktigar folket att följa ordningen. I sin renaste form utgör kollektivet av beslutsfattare sin sammanslutnings styrande organ (Dahl, 2002, s. 120f). I Sverige fyller regeringens ministrar denna funktion. I avdelning 2.4 återkommer jag till den svenska kontexten och utvecklar mina tankar om den svenska demokratin, tills vidare håller sig texten till den teoretiska nivån.

Vad som motiverar en demokratisk ordning är enligt Dahl fem grundläggande principer. Den första principen innebär att beslut enbart blir bindande om de fattas av dem som blir berörda av konsekvenserna. Den andra är att varje medlem av demos intressen ska visas lika stor hänsyn vilket presenterats i avsnitt 2.1.2. Den tredje hänvisar till den personliga autonomin som även den presenterats i avsnitt 2.1.2 genom att ingen medlem av demos ska behöva bevisa en viss nivå av kompetens att tillvarata sina egna intressen. Den fjärde principen handlar om lika respekt för varandras åsikter. Den femte och sista principen lyder att ”knappa och värdefulla saker ska fördelas rättvist” (Dahl, 2002, s. 122) Vad begreppet rättvisa betyder ska jag inte presentera mer djupgående än att det inte nödvändigtvis i samtliga fall leder till en exakt lika fördelning av knappa och värdefulla ting men att det i vissa fall kan betyda just det.

Dessa fem grundantaganden eller elementära principer kan betraktas som en strategi för att inom en sammanslutning fatta bindande beslut som därmed gäller för samtliga i samhället.

2.2.2 Den demokratiska processens kriterier

Genom att betrakta den demokratiska politiska ordningen som en strategi åtföljs den av mer konkreta sätt att uppnå dess mål. Kriterier tillfogas som ska uppfyllas för att demokratin som politisk ordning ska anses införd på ett riktigt sätt. Genom att acceptera dessa kriterier så accepterar man även grundantaganden och vice versa (Dahl, 2002, s. 123). Dahls fyra centrala kriterier för den demokratiska processen är: *effektivt deltagande*, *lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet*, *upplyst förståelse* och *kontroll över dagordningen*. Dahl presenterar också ett femte kriterium som stadgar att de fyra andra ska gälla för alla medborgare. Detta femte kriterium, kallat ”inklusion”, kommer jag fortsatt i denna presentation betrakta som underförstått varför jag inte presenterar det närmare. Innan jag går vidare vill jag dock vara tydlig med att det ur ett historiskt perspektiv är ett av de viktigaste kriterierna.

Processen som leder fram till ett bindande beslut ska präglas av att varje medlem av demos har lika möjligheter att uttrycka sina åsikter och tillgodose sina intressen och dessa ska visas lika hänsyn. Därför behöver det finnas ett *effektivt deltagande* (Dahl, 2002, s. 123). Utan detta kommer de beslut som fattas inte kunna hävdas att gälla alla eftersom delar av demos stängts ute.

Det andra kriteriet är troligtvis det som de flesta personer kopplar till definitionen av demokrati, nämligen lika rösträtt. Dahl specificerar kriteriet till *lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet*. Med det menar Dahl att det centrala är just tillfället när frågan avgörs och att den period som leder fram till beslutet kan präglas av en ojämlig fördelning av mandat. Demos skulle alltså kunna besluta att ge en särskild grupp ett utökat mandat under beredningen av ett ärende för att framlyfta till exempel en utsatts grupp (Dahl, 2002, s. 124).

Det tredje kriteriet berör demos möjlighet att fatta informerade och välavvägd beslut. För att kunna göra det krävs en *upplyst förståelse* som skapar ett demos med kunskap. Att använda ordet kunskap innebär en stor mångtydighet och omfattar allt ifrån utbildning genom skolgång till så kallat bondförnuft. Även Dahl beskriver det på ett mångtydigt sätt i form av att ”varje medborgare bör ha adekvata och lika möjligheter att upptäcka och begrunda det val som bäst tjänar hans eller hennes intressen” (2002, s. 126). Viktigt att bemärka är emellertid att den demokratiska processen inte ska stängas för medlemmar av demos som inte innehar den upplysta förståelsen. Som man i citatet från Dahl kan notera så är upplyst förståelse något som ska träffa varje medborgare. Ingen medborgare är alltså mer berättigad att fatta beslut än någon annan (Dahl, 2002, s. 126f).

Det fjärde och sista kriteriet är *kontroll över dagordningen*. Genom detta så har demos själva möjlighet att avgöra vilka frågor som behöver bindande beslut, vilka frågor som kräver bindande beslut som demos kan besluta om samt utifrån vilka riktlinjer som demos kan delegera beslutanderätten (Dahl, 2002, s. 128).

2.3 Kritik

Som jag inledde kapitlet med försöker många stater, organisationer och sammanslutningar hävda sig själva som demokratiska. För ett otränat öga skulle dessa i viss mån också lyckas reproducera sin självbild. Den demokratiska teorin och att vara en demokrati är lätt att ta till sig vilket beror på att den är så pass mångtydigt beskriven och fullspäckad med begrepp som har stort utrymme för tolkning. I denna avdelning av demokratikapitlet kommer jag problematisera delar av det med hjälp av Dahl själv men också med hjälp av Zakaria som nämndes inledningsvis.

2.3.1 Ojämlika möjligheter

Demokratiteorin utgår från att medborgarna ges lika möjligheter till inflytande, bestämmande och agerande. Denna utgångspunkt är svår att säkerställa i praktiken

eftersom människor lever under olika förhållanden. Utifrån ett socioekonomiskt perspektiv kan man hävda att rika och fattiga inte har samma möjligheter och utifrån ett feministiskt perspektiv kan man hävda att kvinnor inte har samma möjligheter som män. Principen tar helt enkelt inte hänsyn till en ojämlig fördelning av resurser (Dahl, 2002, s. 129).

Denna kritik är emellertid enbart hållbar om man ser de lika möjligheterna till deltagande som en rättighetsfråga snarare än en fråga om just möjlighet. Om principen skulle handla om en rättighet skulle demos behöva vidta åtgärder som skapar utrymme för utsatta grupper att delta, alternativt, eller utöver det, begränsa de resursstarka grupperna från att delta i högre utsträckning än de resurssvaga. Detta skulle dock vara en mycket svår konst för statsapparaten som då skulle behöva göra omfattande ingrepp i medborgarnas liv för att hindra de resursstarka att tillskansa sig information som ökar deras förståelse i relevanta ämnen, vilket ensamt skulle försvaga demokratin. Istället menar Dahl att man ska se på lika möjligheter som just en princip om *möjligheter* genom vilken en grundnivå etableras där demos ansvarar för att tillgodose detta. Men också att möjligheten kan innebära valet att *inte* delta (Dahl, 2002, s. 130).

2.3.2 Inklusion

Som nämnt tidigare har Dahl formulerat ett femte kriterium för den demokratiska processen, nämligen inklusion. Detta säger att processens övriga kriterium ska omfatta alla medborgare men menar i själv verket alla medlemmar av demos. I samtliga stater som betraktas som demokratier finns det i praktiken en bristande inklusion eftersom de politiska rättigheterna inte omfattar alla medborgare, till exempel inte barn (Dahl, 2002, s. 131). Det går därför med grund i Dahls uttalande om den starka jämställdhetsprincipen att hävda att även barn och omyndiga ska få vara del i det avgörande beslutsfattandet på lika villkor som andra medlemmar i demos om besluten även ska vara bindande för dessa.

2.3.3 Demokratins substansdimension

Trots att den demokratiska processen är en grundläggande faktor för fattande av beslut som ska gälla alla inom en sammanslutning så leder inte alltid processen i sig till att beslutet är rätt. Demokratins processdimension behöver enligt kritiker kompletteras med en substansdimension genom vilken man säkerställer att det beslut som fattats också leder till ett riktigt utfall (Dahl, 2002, s. 131). Kritikerna menar vidare att den substantiella rättvisan och de rättigheter som kommer från riktiga beslut bör prioriteras högre (Dahl, 2002, s. 132). Ideologiskt ägnar sig konservativa och vänstersocialistiska krafter mer åt substansdimensionen och menar att man inte bör kunna acceptera vilket beslut som helst enbart i grund av att det fattats genom en demokratisk process (Lundquist, 2001, s. 127).

Dahl beskriver demokratin i enbart positivt värdeladdade tecken. Är mer demokrati alltid önskvärt? Zakaria menar att det inte är det och att demokratin för

med sig mörka sidor som behöver tas i beaktande vid varje utvidgning. En sådan mörk sida är om resultatet av demokratin blir ett antidemokratiskt styre. Detta skapar ett demokratiskt dilemma där demokratiska rättigheter blir kringskurna och kvar blir en ”inskränkt demokrati” (Zakaria, 2012, s. 196).

När man i västvärlden talar om demokrati åsyftas ofta den liberala demokratin med tillhörande konstitutionella rättigheter och friheter. Detta är dock inte ekvivalent med vad en demokrati är utan enbart ytterligare en dimension (Lundquist, 2001, s. 101). För trots att dimensionerna av en politisk demokrati tätt har fogats samman under det senaste århundradet så kan man se brister. I praktiken har demokrati och frihet glidit isär. Medan demokratin breder ut sig så gör inte friheten det tillsammans med den (Zakaria, 2012, s. 197). Zakaria menar att mer demokrati inte har ett egenvärde så länge den konstitutionella liberalismen inte följer med den (2012, s. 198). Man kan alltså inte hylla demokratin för slaveriets avskaffande, för den amerikanska söderns majoritet ville fortsatt bedriva den. Istället bör man, enligt Zakaria, hylla den konstitutionella liberalismen. Man kan inte kritisera Palestina för brist på demokrati, eftersom de är en av få stater i arabvärlden som väljer sina ledare i ”någorlunda fria val”. Istället kan man kritisera Palestina för brist på konstitutionell liberalism (Zakaria, 2012, s. 199).

2.4 Demokrati i praktiken

Dahl gör ofta gällande att ingen stat någonsin har uppnått samtliga kriterier av hans demokratiteori samtidigt, det innebär för Dahl att demokratiska stater inte existerar (Dahl, 2002, s. 198). Vad innebär det då för demokratin i praktiken? I denna avdelning kommer jag reda ut begreppet *polyarki* som en pragmatisk lösning för att uppnå ett statskick genom en alternativ process som tangerar demokrati.

2.4.1 Polyarki

Som en del i den moderna demokratins tidsålder skalades demokratin upp till en större entitet. Detta ledde till ökade motsättningar mellan intressen, större klyftor inom demos, en större mångfald och behov av ett representativt system (Dahl, 2002, s. 243). I samband med dessa förändrade förutsättningar utvecklades politiska institutioner som tillsammans med representanterna utgör ett särskilt politiskt system – *polyarki*. Det finns flera olika sätt att betrakta polyarkin, men för denna texts del kommer vi fortsatt betrakta polyarkin som ”en uppsättning politiska institutioner som är nödvändiga för en storskalig demokrati” (Dahl, 2002, s. 43). Dahl identifierar polyarkin som det mest demokratiska systemet som har kunnat förverkligas i stor skala (Dahl, 2002, s. 198), en sådan storskalig entitet som utgör en polyarki är Sverige.

2.4.2 Sverige som polyarki

Vad som gör att jag kategoriserar Sverige som en polyarki är delvis min tolkning av Regeringsformens 1 kap, 2 § som beskriver verkan för demokratiska idéer och att låta dessa vara vägledande (SFS 1974:42), men framförallt för Sveriges styrelse-skicks likheter med Dahls beskrivning av en polyarki. Dahl beskriver sju kriterier för polyarki som består av faktiska institutioner, rättigheter och processer (Dahl, 2002, s. 246) vilka allihopa återfinns i ett svenskt kontext:

1. Valda befattningshavare
2. Fria och opartiska val
3. Allmän rösträtt
4. Rätt att kandidera i val
5. Yttrandefrihet
6. Alternativa informationskällor
7. Församlingsfrihet

2.5 Demokratiska värden

I denna avslutande del av kapitlet kommer jag i tabellform framställa de olika värden som representeras i demokratiteorin. Dessa värden kommer delas upp i enlighet med de två kategorierna som beskrivits i avsnitt 1.4.1. Därefter kommer dessa värdenas innebörd blottläggas mer konkret utefter de teoretiska utgångspunkter som beskrivits tidigare i kapitlet.

Egenvärde	Instrumentella värden
Jämlikhet	Effektivt deltagande
Lika hänsyn	Lika rösträtt
Personlig autonomi	Upplyst förståelse
Rättvisa	Kontroll över dagordningen

Tabell 1: Demokratiteorins egenvärden och instrumentella värden

Den uppmärksamma läsaren upptäcker att samtliga instrumentella värden som är uppställda i tabell 1 har beskrivits som en del av teorin om den demokratiska processen i avsnitt 2.2.2. Dessa värden och dess beskrivna betydelser står i relation till något annat – den demokratiska processen och att uppnå de demokratiska substansvärdena. Eftersom dessas innebörd redan beskrivits kommer jag inte gå djupare in på dessa utan gå vidare till demokratiteorins egenvärden.

Demokratiteorins egenvärden har plockats ut från demokratins grundantaganden och principer som beskrivits inledningsvis i detta kapitel. Jämlikhet utifrån teorins definition innebär att medlemmarna i demos erkänner varandras "förmåga att ha en uppfattning om sitt eget bästa och att utveckla en känsla för rättvisa" (Dahl, 2002, s. 97). I det här fallet är jämlikhet ett värde som existerar inneboende hos människorna och står inte i relation till något annat än just människan själv. På samma sätt står värdet om lika hänsyn ensamt och är inbäddat i mänskliga relationer där människan i sitt handlande ska ta lika stor hänsyn till sina medmänniskors intressen som till sina egna (Dahl, 2002, s. 97). Genom dessa egenvärden får medlemmar av demos möjlighet att söka andra värden så som frihet och personlig utveckling (Dahl, 2002, s. 101) vilket förklarar varför jag inte ställt upp frihet som egenvärde. Vidare så innebär egenvärdet personlig autonomi att en medlem av demos inte kan representera någon annans intresse bättre än denne själv. Slutligen kommer vi till värdet om rättvisa. I avsnitt 2.2.1 citerade jag Dahls budskap om att rättvisan innebär att "knappa och värdefulla saker ska fördelas rättvist" men definierade inte på ett tydligt sätt hur fördelningen ska gå till. Principen var att fördelningen inte nödvändigtvis i samtliga fall skulle leda till en exakt lika fördelning men att det i vissa fall kan betyda just det. Denna princip håller jag fortfarande fast vid till resultatdelen.

3 Byråkratisk etik

Tjänstemän som jobbar inom den offentliga förvaltningen möter etiska dilemman i sin yrkesutövning gentemot enskilda medborgare men också i sin ställning som arbetstagare gentemot den förvaltningsmyndighet som är tjänstemannens arbetsgivare. När jag nämner tjänstemän, syftar jag på anställda inom förvaltningsmyndigheter i Sverige som arbetar med myndighetsutövning gentemot en enskild, dessa kommer utbytbart benämnas byråkrater. Myndighetsutövningen görs inom byråkratin, som är en struktur för den offentliga förvaltningen. Fortsättningsvis kommer jag använda båda dessa termer – offentlig förvaltning och byråkrati – utbytbart för att beteckna samma sak – den svenska statsapparatusens förvaltnings-sida. Även termerna etik och moral kommer användas utbytbart.

I detta andra teorikapitel kommer jag presentera byråkratin, etik inom ramen för byråkratin tillsammans med olika handlingar som byråkraten kan ta till om denne, på grund av etiska ställningstaganden, anser att en handling strider mot etiken.

3.1 Byråkratin

Byråkratin är en form för organisering av den offentliga förvaltningen och för genomförandet av den beslutade politiken (Lundquist i Nationalencyklopedin). I denna avdelning kommer jag presentera byråkratins funktion närmare och begreppet myndighetsutövning. Tillsammans med detta kommer jag också presentera byråkraten.

3.1.1 Den offentliga förvaltningens funktion

Som den begynnande meningen i föregående stycke avslöjar är byråkratins funktion att genomföra den beslutade politiken.

Förvaltningen har olika parter att ha i åtanke i demokratins så kallade output-dimension, det vill säga i det som praktiskt kommer ur politiken. Byråkratins funktion kan sammanfattas till att de har att *lyda* lagarna, vara *lojala* mot överordnade samt visa *hänsyn* till medborgarna (Lundquist, 1998, s. 106) därutöver har en byråkrat också att *beakta* sin professionella kunskap som en fjärde position (Lundquist, 1998, s. 127). I dessa relationer kan det uppstå konflikter mellan olika viljor. Men konflikter kan också uppstå i relation till det offentliga etiska systemet, det som Lundquist kallar för vårt offentliga etos (Lundquist, 1998, s. 106) vilket presenteras i avsnitt 3.2.2.

3.1.2 Skillnader i byråkratin – kultur, anpassning och struktur

Den svenska byråkratin är heterogen, för varje förvaltningsmyndighet kan det utvecklas specifika kulturer men myndigheterna kan också befinna sig mer eller mindre nära de olika förvaltningsskolorna. I det följande avsnittet kommer jag att presentera kulturer som kan prägla hur byråkraten anpassar sig i det etiska systemet. Jag kommer också presentera förvaltningsskolorna som idealtyper över hur strukturering av myndigheten är utformad.

Den mest specifika förvaltningskulturen kallas för professionskultur. Professionskulturen innehåller de normer och ontologiska föreställningar som specifika yrkesgrupper inom förvaltningen innehar (Lundquist, 1988, s. 96). Denna kultur innebär alltså att byråkraten på grund av dennes yrke, till exempel handläggare eller psykolog, uppfattar särskilda delar av det etiska systemet som särskilt viktiga. För yrkesgrupper som har en egen etisk kod så får denna genom professionen särskilt genomslag (Lundquist, 1988, s. 96).

Myndighetskulturen är bunden till den enskilda myndigheten och kan ta sig uttryck i en formell eller informell uppförandekod. Myndighetskulturen kan ”förstärka, försvaga eller ersätta” en mer allmän kultur inom den offentliga förvaltningen som helhet (Lundquist, 1988, s. 96).

Den politiska och byråkratiska kulturen utgörs av grundläggande föreskrifter om värden som gäller för byråkratin (Lundquist, 1988, s. 96). Denna kultur representeras i Sverige av värdegrunden för statstjänstemän. Denna värdegrund kommer presenteras närmare i avsnitt 3.2.3.

Beroende på beslutsprocessens karaktär skiftar byråkratens relation till lagstiftningen och struktureringen av dennes arbete. I figur 1 presenteras en fyrfältsmatris hämtad från Lundquists idealtyper. Fokus läggs på de två problemlösande dimensionerna.

Ämbetsmannaskolan betonar att förvaltningen är underställd lagen och ska agera oberoende i sin myndighetsutövning gentemot enskild. Detta stämmer väl överens med Regeringsformens lydelse (Lundquist, 1988, s. 209) om att ”ingen myndighet, inte heller riksdagen [...]” får lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot ”enskild [...] eller som rör tillämpningen av lag” (SFS 1974:152, 12 kap. 2 §). Genom denna förvaltningsskola blir byråkraten skyldig att värdera varje fall i enlighet med lagen men också med hjälp av etiska överväganden. Detta kännetecknas genom att ämbetsmannaskolan talar för att byråkraten inte enbart är ”regeringens gode tjänare” utan främst är ”statens tjänare” (Lundquist, 1988, s. 210). Att byråkraten skulle inta denna roll som demokratins väktare kräver starka etiska principer som varje byråkrat ikläder sig i sin tjänsteutövning (Lundquist, 1998, s. 73).

Expertskolan ser myndighetsutövningen som en rent teknisk process där expertisen och erfarenheten hos tjänstemännen är avgörande (Lundquist, 1988, s. 213). Bedömningarna baseras i stor utsträckning på vetenskapliga ”sanningar” och kompetenser. Av detta följer att krav måste ställas på det vetenskapliga värderingssystemet.

Traditionellt har de olika förvaltningsskolorna som presenterats här fokuserat på processdimensionen. Men medel kan inte alltid helga målen och målen kan inte

alltid helga medlen. Lundquist menar att "[b]yråkraten kan inte utan vidare acceptera substans [...] bara därför att denna beslutits genom en moraliskt önskvärd process. Inte heller kan byråkraten tolerera vilka processer som helst bara därför att de bidrar till uppnåendet av moraliskt önskvärd substans" (1988, s. 220). Samhället förändras snabbt och ställer höga krav på anpassning i myndighetsutövningen. Detta leder till att etiska system inom byråkratin blir allt viktigare. De demokratiskt valda representanterna i riksdagen accepterar denna nya situation genom att istället för att fatta konkreta beslut utformar en ramstyrning. Byråkraten har att anpassa sig till denna ram men struktureringen "beror på hans värderingar, och det är här den byråkratiska etiken kommer in" (Lundquist, 1988, s. 220).

		situationen	
		enkel/ statisk	komplicerad/ dynamisk
besluts- processens karaktär	problem- lösning	ÄMBETS- MANNA- SKOLAN	EXPERT- SKOLAN
	konflikt- lösning	POLITIKER- SKOLAN	INTRES- SENT- SKOLAN

Figur 1: Förvaltningskolor (Lundquist, 1988, s. 208)

3.1.3 Byråkratens autonomi och myndighetsutövning

I uppsatsens inledning beskrevs en konflikt mellan beslutsfattarna och byråkratens autonomi. I detta avsnitt ska jag definiera mer precist vad denna autonomi utgörs utav. Efter det kommer jag definiera begreppet myndighetsutövning som fram till nu i princip använts utan vidare definition.

För att bättre förstå betydelsen av byråkratens autonomi bryts autonomin ner i *handlingsfrihet* respektive *handlingsförmåga*. Handlingsfriheten innebär att byråkraten får fatta beslut och handlingsförmågan utgörs av byråkratens faktiska förmåga att kunna använda sig av handlingsfriheten (Lundquist, 1988, s. 112). För att byråkraten ska erhålla så stor autonomi som möjligt i sin myndighetsutövning behöver handlingsfriheten matcha dennes handlingsförmåga och vice versa.

Vidare så är ett visst mått av autonomi en grundförutsättning för att något alls ska kunna bli gjort. Utan handlingsfrihet får inte byråkraten utföra en handling, utan handlingsförmåga kan byråkraten inte utföra en handling (Lundquist, 1988, s. 113). Med hjälp av autonomi får byråkratens professionella kunskaper och färdigheter en framträdande roll vid implementeringen vilket också är ett av de tydligaste argumenten för autonomi och dess utveckling. Detta argument har i debattform tagit formen av att byråkrater som åtnjuter en utvidgad autonomi kan "korrigera ofullkomligheter" i den lagstiftande och juridiska processen, något som utifrån

demokratiteorin är anmärkningsvärt då byråkraten får rollen som sista utpost att forma den offentliga politikens innehåll, som demokratins väktare (Lundquist, 1988, s. 114) vilket också är i enlighet med implementeringsteorin om närbyråkrater.

Slutligen, genomförandetillfället för politiken är det tillfälle som myndighetsutövningen sker. Myndighetsutövning brukar definieras enligt 1971 års förvaltningslag som *beslut som riktas mot enskild och är en utövning av gynnande alternativt betungande befogenhet*. Myndighetsutövningen är alltså ett sätt för staten att uttrycka sin maktbefogenhet i relation till medborgarna (Lundquist, 1988, s. 54). Den tar sig som nämnt ovan uttryck i både gynnande och betungande ingrepp i människors privatliv och detta ställer krav på att en utpräglad etik formad av vårt offentliga etos.

3.2 Etik

Vad ska vara vägledande i implementeringen och verkställandet av politiska beslut? Att göra *det som politikerna beslutat* skulle sociologen Max Weber kort kunnat svara som menade att byråkraten inte ska göra någon etisk bedömning utan strikt vara lojal till ledningen (Lundquist, 1988, s. 50). Att göra *det som är gott* skulle deontologen svara (Lundquist, 1988, s. 33). Att göra *det som leder till något gott* skulle konsekvensialisten svara. Alla dessa tre svar utgår från olika principer om vad som ska vara avgörande och de två senare utgör etikskolor. I denna avdelning kommer jag presentera dessa två etikskolor, etiken inom byråkratin och vårt offentliga etos samt den värdegrund som är gällande inom den svenska statsförvaltningen.

3.2.1 Deontologisk och teleologisk etik

Inom moralfilosofin finns många olika dimensioner som agerar vägledande vid olika händelser. Eftersom denna text rör frågor om beslut presenteras indelningsgrunder inom beslutsetik, nämligen deontologi och teleologi.

Deontologin talar om själva handlingen som god eller ond. Det innebär att från deontologens synvinkel så sker det etiska ögonblicket vid beslutet och man ser till om handlingen i sig är god eller ond oavsett vad den senare resulterar i (Lundquist, 1988, s. 33).

Den teleologiska etiken kallas även konsekvensetik. För konsekvensetikern är det inte beslutet som är det etiska objektet utan effekterna som kommer utav beslutshandlingen. Ett gott beslut är med andra ord det som leder till goda effekter och inga handlingar i sig är varken goda eller onda (Lundquist, 1988, s. 35).

3.2.2 Etik i byråkratin

Inledningsvis innan jag går in på etiken i byråkratin ska jag kort stadfästa en utgångspunkt för politiken relaterat etiken. Till hjälp har jag Pontaras teser och specifikt de som är giltiga inom västdemokratien (Lundquist, 1988, s. 58f). Den *dualistiska* tesens utgångspunkt är att politiken står under moralens krav. Vidare så menar man att den privata etiken och den politiska etiken är oförenliga (Lundquist, 1988, s. 58f). Den *monistiska* tesen utgår också från att politiken står under moralens krav, dock så finns det inom denna tes inte någon uppdelning av etiska system utan i princip samma värderingar råder.

Utgångspunkten är fastställd för att tillbakavisa kritik om att politiken skulle vara frikopplad från etiken. Detta stärks av regeringsformen som i sitt inledande kapitel beskriver olika värden så som jämlikhet, lika rättigheter och skydd för minoriteter (SFS 1974:52, 1 kap, 2 §). Vidare kommer jag inte ägna mer tid åt att diskutera teserna utan nöjer mig med att det Sverige har drag av båda.

I sitt arbete har byråkraten en rad olika sätt att rättfärdiga sina beslut, vanligtvis så rättfärdigar man dem mot en norm – oftast lagstiftning genom att myndighetsutövning ska ske i enlighet med lagtextens lydelse. Som jag tidigare nämnt utformas dock ofta lagar i form av ramlagstiftningar vars tillämpning preciseras först på förvaltningsidan (Sannerstedt, 2001, s. 25). De värderingsprinciper som är användningsbara för byråkraten är *ekonomi, vetenskap, administration, rätt* och *etik* (Lundquist, 1988, s. 74). Detta kan innebära att en byråkrat skulle bifalla en ansökan för att den uppfyller vetenskapliga sanningskrav och är rationellt medan en annan skulle avslå samma ansökan för att den är ont eller ineffektivt. Svårigheten kommer i att det inte finns någon fastställd värdehierarki (Lundquist, 1988, s. 75).

Vårt offentliga etos kan sägas omfatta en bred uppsättning av olika värden som också kan vara internt motsägelsefulla (Lundquist, 1998, s. 18). Lundquist rekonstruerar vårt offentliga etos ifrån olika källor. Den främsta källan är lagtexter och hänvisar då till de värden som uttrycks i Regeringsformen (Lundquist, 1998, s. 59). Lundquist formulerar vårt offentliga etos i två dimensioner bestående av *demokrativärden* respektive *ekonomivärden* som ska beaktas samtidigt, dessa visas i tabellform i tabell 2. De uppställda demokrativärdena innebär att det offentliga ska sörja för den politiska demokratins krav, rättssäkerheten och den offentliga etiken, dessa presenteras närmare längre ned i texten. De uppställda ekonomivärdena säger att det offentliga ska präglas av funktionell rationalitet i form av åtgärder som leder till de uppsatta målen, kostnadseffektivitet i form av målet att hålla ner kostnaderna och produktivitet i form av kvoten mellan mängden insats relaterat till en viss åtgärd (Lundquist, 1998, s. 63f).

Demokrativärden	Ekonomivärden
politisk demokrati	funktionell rationalitet
rättssäkerhet	kostnadseffektivitet
offentlig etik	produktivitet

Tabell 2: Vårt offentliga etos (Lundquist, 1998, s. 63)

Den politiska demokratin kommer på grund av den omfattande presentationen i kapitel 2 inte beskrivas särskilt extensiv i processuella termer, däremot ska de krav som ställs på byråkratin presenteras vilket placerar in byråkratin inom ramen för den politiska demokratin. De substanskrav som ställs på förvaltningen är enligt Lundquist att följa *lagens krav* i form av detaljregleringar, målstyrning och ramlagstiftning, *politikernas vilja* som ett uttryck för folkviljan och slutligen *folkets val och vilja* som uttrycks i ”allmänintresset, särintressen eller brukarintressen” (Lundquist, 1998, s. 91f). Rättssäkerheten tar sig ofta uttryck i förutsägbarhet gentemot medborgarna i det sätt som byråkratin kommer behandla ett ärende. Slutligen kommer vi till den offentliga etiken vilken ska ägnas en mer ansenlig textmängd åt att förklara.

Den offentliga etiken som rör förvaltningen kan delas in i fyra olika typer, *allmänetik*, *rolletik*, *relationsetik* och *sakområdesetik*. Allmänetiken är den övergripande etik som samtliga byråkrater ska beakta och består av generella regler för processen och substansen. Rolletiken utgör den etik som gäller för särskilda roller inom den byråkratin som kan specificeras mer eller mindre exakt. Relationsetiken utgör den etik som gäller för byråkraterns relation till andra parter. Slutligen innebär sakområdesetiken den etik som gäller för olika sakområden inom byråkratin till exempel universitet och infrastruktur (Lundquist, 1998, s. 93f).

Sådana etiska frågor som hanteras inom ramen för allmänetiken berör antingen hur man kan undvika att göra fel eller ont respektive hur man kan göra rätt eller gott. Processuellt inom allmänetiken, menar Lundquist, ”förordas ärlighet, integritet och lojalitet” och förbjuds oetiskt beteende i form av ”bedrägeri, nepotism, lögn [..]” (1998, s. 95f). Substansen inom allmänetiken rör mer konkreta och ofta sakområdesbundna etiska överväganden. Övergripande handlar det om att följa lagen och inte kränka medborgerliga rättigheter. Inte heller får byråkraten agera orättvist i sin myndighetsutövning eller agera partiskt på ett sådant sätt att det kan skada myndighetens förtroende (Lundquist, 1998, s. 98). Trots att substansetiken på ett övergripande sätt är svår att fastställa uttrycks det ibland starkt att byråkraten aldrig får överlämna substansvärden till fördel för processvärden som ekonomiska överväganden eller administrativ effektivitet (Lundquist, 1998, s. 99).

Till dessa etiska karaktärer följer slutligen byråkraternas dygder. De två mest övergripande är *disciplin* och *pålitlighet*. Dessa är för min analys skull mindre intressanta och presenteras inte vidare, istället presenteras de två mer konkreta dygderna som är *rättvisa* och *professionell heder*. Rättvisa betyder att byråkraten fordras göra det rätta utan att vara partisk och handla på ett rättvist sätt. Den pro-

fessionella hedern innebär att byråkraten ska lyda och inte förhindra politiken men framförallt innebär den att byråkraten ska agera skickligt, engagerat och inte bara följa den överordnades krav. En dygd för byråkraten är också att den ”föreslår förbättringar och presenterar överlägsna metoder” (Lundquist, 1998, s. 101).

Av denna uppställning följer att byråkratin får en delad ansvarsroll som demokratins väktare som jag beskrev i avsnitt 3.1.2. Det ansvaret för att vårt offentliga etos värden tillgodoses följer av *personansvarighetslinjen*. Det betyder att varje enskild byråkrat i sitt arbete har att pröva och bära ansvar för sina beslut utan möjlighet att överlåta det ansvaret (Lundquist, 1998, s. 71).

3.2.3 Värdegrunden för statsförvaltningen

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda är titeln på det interna styrdokument från Regeringskansliet som beskriver de värden som statsanställda offentliga tjänstemän ska förhålla sig till. De värden som beskrivs är hämtade från författningstext och sammanfattas i sex principer (Regeringskansliet, 2013, s. 5):

- *demokrati* – all offentlig makt utgår från folket, uttryckt i byråkratens insikt om medborgarna som uppdragsgivare respektive finansär av verksamheten (Regeringskansliet, 2013, s. 6).
- *legalitet* – den offentliga makten ska utövas under lagarna (Regeringskansliet, 2013, s. 7).
- *objektivitet* – verksamheten ska genomföras oberoende och opartiskt samt präglas av integritet och likabehandling (Regeringskansliet, 2013, s. 10).
- *fri åsiktsbildning* – säkerställs genom yttrandefrihet, offentlighetsprincipen, att verksamheten präglas av öppenhet samt meddelarfrihet och meddelarskydd för byråkraten (Regeringskansliet, 2013, s. 15).
- *respekt för lika värde, frihet och värdighet* – byråkratens arbete ska möta kraven för ickediskriminering och hänsyn till den enskildas integritet. De enskilda ska vidare behandlas jämlikt, jämställt och medmänskligt (Regeringskansliet, 2013, s. 20).
- *effektivitet och service* – den offentliga tjänstemannen ska i sitt arbete vara lättillgänglig och informerande för den enskilda medborgaren samtidigt som byråkraten ska vara effektiv i sitt arbete för målpuppfyllelse (Regeringskansliet, 2013, s. 25).

De krav som ställs upp för byråkraten genom värdegrundsdokumentet kan hamna i konflikt med varandra (Regeringskansliet, 2013, s. 28). Styrdokumentet ger inte byråkraten någon vägledning i hur den ska hantera dessa konflikter utan hänvisar bara till byråkratens kompetens att kunna navigera och rangordna värden inom varje fall av konflikt (Regeringskansliet, 2013, s. 28). Detta dokument är det närmaste man kommer till en etisk kod för statsförvaltningen i ett svenskt kontext.

Det finns med andra ord för den svenska byråkratin inte någon ren substansetik och byråkraten hänvisas till sin kompetens, det som Lundquist kallar för *sinnelagsetik*. Sinnelagsetiken innebär att byråkraten på egen hand behöver uppsöka de

lösningar som krävs för den specifika situationen. Etiken som appliceras kopplas till byråkratens egen ”moraliska bas” (Lundquist, 1988, s. 140f).

3.2.4 Byråkratens mänskliga relationer

Byråkraten har två typer av mänskliga relationer och båda har nämnts tidigare, den första är lojalitetsrelationen till sin överordnade och den andra är hänsynsrelationen till medborgaren den möter i sitt arbete.

I relationen till medborgaren kan det uppstå konflikter mellan att å ena sidan lyda lagen och å andra sidan visa den hänsyn som krävs från byråkraten. En frågeställning som dyker upp i samband med detta är om byråkraten ska förhålla sig neutral till medborgaren eller visa denne medkänsla vars behov inte alltid kan uppfyllas inom ramen för lagstiftningen (Lundquist, 1998, s. 120). Förvaltnings-etiken kan inte ge ett helt klart svar på denna fråga då man å ena sidan skulle mena att byråkraten enligt ett Weberianskt ideal måste förhålla sig fullständigt neutral – ”utan vrede eller förkärlek”. Å andra sidan framförs att medkänsla ska ingå i förvaltningsverksamhetens målsättningar (Lundquist, 1998, s. 121). Avståndet mellan dessa ståndpunkter är milsvid. I den svenska förvaltningen har man förordat en avvägning mellan dessa vilka konkluderas i följande citat hämtat från den Förvaltningspolitiska kommissionens utredning SOU 1997:57:150 (Lundquist, 1998, s. 124)

Det är inte beundransvärt att besitta objektivitet om det inte också finns medkänsla och engagemang, eller att besitta integritet om det inte också finns lyhörddhet, eller att besitta civilkurage om det inte också finns lojalitet.

I relationen till överordnade ställs frågan om hur byråkraten ska handla om en order från en överordnad om den strider mot byråkratens samvete och vilja att göra det goda och undvika det onda (Lundquist, 1988, s. 190). Att byråkrater inte implementerar fattade beslut i enlighet med sin överordnades vilja förekommer. Det kan antingen bero på att byråkraten inte förstår vad dennes överordnade vill alternativt att byråkraten inte kan eller inte vill följa den (Lundquist, 1988, s. 190). Den etiska dimensionen i denna relation gör sig gällande när byråkraten inte vill följa styrningen (Lundquist, 1988, s. 191) och dess roll blir att avgöra om beslutet ska följas eller inte respektive hur denne ska använda sig av sin handlingsfrihet (Lundquist, 1988, s. 192), om detta skrev jag i avsnitt 3.1.2 gällande anpassning respektive strukturering. För att byråkraten ska kunna ställas till svars för sitt agerande krävs dock att den har ett visst mått av autonomi i den mening som jag beskrivit tidigare. Utan denna autonomi hade byråkraten inte kunnat handla annorlunda (Lundquist, 1988, s. 149).

3.3 Byråkratietiska värden

I kapitlets avslutande avdelning kommer jag sammanatälla de värden som tas med in i resultatdelen, tillsammans med de värden som presenteras här tas också tabell 2 bestående av vårt offentliga etos med till resultatdelen.

Till skillnad från de värden som framställts i kapitel 2 är den byråkratiska etikens värden mer diversifierade varför jag kommer framställa två olika tabeller, en för byråkratens värden och en för de empiriska som uttryckts i värdegrundsdokumentet från Regeringskansliet.

Tabell 3 består av byråkratens värden. De instrumentella värden som presenteras har alla att göra med de relationer som ska värderas i form av lydnad inför lagen, lojalitet till överordnad och hänsyn till medborgaren. De egenvärden som presenteras har direkt anknytning till byråkratens roll och dygder. För att den ska kunna fatta beslut så behöver den tillmätas någon mån av autonomi, den ska alltid agera rättvist i mening att den ska göra det rätta utan att vara partisk och handla på ett rättvist sätt och den professionella hedern berör att den förutom att lyda lagen och inte förhindra politiken framförallt ska agera skickligt, engagerat och inte bara följa överordnades krav.

Egenvärden	Instrumentella värden
Autonomi	Lydnad
Rättvisa	Lojalitet
Professionell heder	Hänsyn

Tabell 3: Byråkratens värden

Avdelningens andra tabell (tabell 4) består av de värden som presenterats i byråkratens värdegrund. Dess innebörd har presenterats i avsnitt 3.2.3.

Egenvärden	Instrumentella värden
X	Effektivitet och service
	Legalitet
	Respekt för lika värde, frihet och värdighet
	Demokrati
	Objektivitet
	Fri åsiktsbildning

Tabell 4: Värdegrunden för statsanställda

Avslutningsvis, avseende hur de värden som ställs upp ska ordnas hierarkiskt ger Lundquist vägledning åtminstone gällande vårt offentliga etos. De demokratiska värdena står högre i rang än de ekonomiska värdena (Lundquist, 1988, s. 128f). Laglydnad ses som byråkratens etiska miniminivå, dock ska byråkratens skyldighet att lyda lagen inte ses som överstående allt. Om en lag bryter mot vårt offentliga etos är byråkraten istället skyldig att vägra lyda lagen (Lundquist, 1988, s. 130).

4 Resultat och slutanalys

I detta avslutande kapitel kommer jag ställa demokrativärden bredvid de byråkrati-etiska värden som presenterats i de bådas respektive teori- och analyskapitel. När detta moment är genomfört kommer jag anlägga dessa värden på min frågeställning för att komma fram till resultat och slutsats.

4.1 Värdeuppställning

Antalet värden som gör sig gällande från tidigare teori- och analyskapitel är många. En sammanställning av dem finns i tabell 5 uppdelade dels på vilken typ av värde det klassificerats som respektive vilken källan till värdena är. Det är med hjälp av dessa värden som frågeställningen ska prövas.

4.2 Rättfärdigandets ordning och logik

Det som ska företas framöver i detta kapitel är att söka svar på vilka omständigheter som krävs för att ett avsteg ska kunna rättfärdigas. För etiska rättfärdiganden har det formulerats två formella krav. Det första är att rättfärdigandena ska kunna offentliggöras för att undvika det rent subjektiva eller hemliga moraliska principer. Det andra kravet är att rättfärdiganden ska riktas till förnuftiga personer varför alla viktiga delar ska presenteras för att möjliggöra en etisk prövning (Lundquist, 1988, s. 138). I avsnitt 1.4.3 redogjorde jag för Baderstens trestegraket för rättfärdiganden i normativ analys vilken jag nu återvänder till. I *första* steget kommer jag uttrycka ett normativt ställningstagande i fallet. I *andra* steget kommer jag förankra den etiska principen i ett grundläggande antaganden och värden. I det *tredje* steget kommer jag åberopa de grunder som rättfärdigandet sker genom (Badersten, 2006, s. 135). I avdelning 4.3 kommer jag konstruera ett fall att ta ställning inför.

	Egenvärde	Instrumentella värden
Demokrati	Jämlikhet	Effektivt deltagande
	Lika hänsyn	Lika rösträtt
	Personlig autonomi	Upplyst förståelse
	Rättvisa	Kontroll över dagordningen
Byråkraten	Autonomi	Lydnad
	Rättvisa	Lojalitet
	Professionell heder	Hänsyn
Värdegrund	X	Effektivitet och service
		Legalitet
		Respekt för lika värde, frihet och värdighet
		Demokrati
		Objektivitet
		Fri åsiktsbildning
Vårt offentliga etos	X	Politisk demokrati
		Offentlig etik
		Rättssäkerhet
		Funktionell rationalitet
		Kostnadseffektivitet
		Produktivitet

Tabell 5: Sammanställning av värden

4.3 Etisk beslutsanalys

Som bekant lyder uppsatsens frågeställning ”Under vilka omständigheter kan avsteg från fattade beslut rättfärdigas?” vilken nu ska passas in i rättfärdigandets trestegsraket och analyseras med hjälp av normativ givet att-analys och de värden som sammanställts i tabell 5. Innan jag tar mig an trestegsraketen kommer dock ett hypotetiskt fall beskrivas som analysen kommer utgå ifrån och ta ställning inför.

4.3.1 Fallet

Sveriges riksdag har beslutat att införa en tillfällig, striktare, lagstiftning till följd av en orolig omvärld. Opinionsen är splittrad och högljudd; en del tycker att striktare lagstiftning behövs för att skydda landets säkerhet, ekonomi och medborgarnas välfärd, andra tycker att en striktare lagstiftning bryter mot några av Förenta nationernas konventioner och deklarationer, att den är inhuman och kvarhåller utsatta människor i en svår situation. Båda sidorna av opinionen har ofta uttryckt och uttrycker fortsatt efter beslutet sina åsikter i välkänd och vitt spridd media. I riksdagens debatter och under regeringens presskonferens har en stor splittring även inom partierna kunnat skönjas. Lagändringen påverkar inte byråkratins effektivitet, inte heller knyts några kvantitativa mål till den tillfälliga lagen.

Det beskrivna fallet är hypotetiskt om än med liknelser till en verklig situation. I min uppsats fungerar det dock enbart som en illustration för vad byråkraten kan möta i dennes verklighet.

4.3.2 Byråkratens handling

Beslutet har nu hamnat hos byråkraterna vars uppgift är att omsätta beslutet i handling. De värderingsprinciper som byråkraten har att tillgå beskrivs i avsnitt 3.2.2 och för fallet som beskrivits är det *rätt* och *etik* som är aktuella principer. På grund av den splittrade opinionen kan det antas att vissa av byråkraterna som medborgare instämmer med beslutet och en av opinionsgrupperna medan vissa inte håller med om att beslutet är bra och håller med den andra opinionsgruppen.

Den *Byråkrat* i enskild mening som uppsatsen följer väljer som frågeställningen avslöjar att göra avsteg (se avsnitt 1.3 för avstegsdefinition) och hen betraktar implementeringen närmare teorin om närbyråkraten i kontrast till det traditionella. Byråkraten värderar antingen den tillfälliga lagen som olaglig (rättsvärdering) eller som ond eller fel (etikvärdering). Låt oss nu utgå från att den tillfälliga lagen inte tillkommit på ett olagligt sätt och att den inte heller strider mot högre stående lagtext eller internationella bindande åtaganden. Kvar finns den etiska dimensionen där byråkratens avsteg baseras på etiska överväganden. I de följande avsnitten kommer jag genom Baderstens tre steg för rättfärdigandet diskutera byråkratens avsteg utifrån den deontologiska etiken respektive konsekvensetiken.

4.3.3 Att implementera lagen är ont (deontologi)

I rättfärdigandets trestegsraket rättfärdigar byråkraten sitt avsteg deontologiskt på följande sätt:

1. Det är ont att implementera lagen eftersom den bryter mot en FN-konvention.
2. Det är orätt att bryta mot en FN-konvention eftersom man bör visa respekt för lika värde, frihet och värdighet.
3. Respekt för lika värde, frihet och värdighet är ett av de krav som ställs på mig som byråkrat genom vår värdegrund.

I det här fallet så råder den politiska och byråkratiska förvaltningskulturen och byråkraten agerar inom ämbetsmannaskolan. Den princip som rättfärdigandet vilar på är ”det faktiska” (Badersten, 2006, s. 146). Genom att åberopa stats-tjänstemännens värdegrund som skäl går denne till empirisk värderingsanalys giltig inom förvaltningen och antar dessa värden som ”värderingar som människor i allmänhet uppfattar som riktiga eller önskvärda” (Badersten, 2006, s. 147).

Frågan är dock om dessa omständigheter är nog för att reellt rättfärdiga avsteget. Byråkraten har bortsett från många andra viktiga värden. Gällande värdegrundsdokumentet bryter byråkratens handling mot legalitetsprincipen. Utöver det finns en rad andra värden som byråkraten kränker som skulle kunna ställas högre i en värdehierarki så som rättssäkerhet, lydnad och lojalitet. Men också grundläggande demokrativärden som utgör grunden för den demokratiska process som lett fram till lagändringen. Som bekant menade Lundquist att byråkraten förvisso inte kan acceptera vilken substans som helst bara för att den framkommit genom en önskvärd process vilket ger byråkraten denna möjlighet att försöka rättfärdiga sitt avsteg. Vad som dock blir slutsatsen för detta försök är att avsteg från det fattade beslutet *inte* kan rättfärdigas.

4.3.4 Att implementera lagen leder till onda effekter (teleologi)

I rättfärdigandets trestegsraket rättfärdigar byråkraten sitt avsteg teleologiskt på följande sätt:

1. Att implementera lagen leder till onda effekter i form av att kvarhålla utsatta människor i inhumana situationer.
2. Det är ont att kvarhålla människor i inhumana situationer eftersom det hindrar dem från personlig autonomi, rättvisa, effektivt deltagande, upplyst förståelse, respekt för lika värde, frihet och värdighet.
3. Respekt för lika värde, frihet och värdighet är ett av de krav som ställs på mig som byråkrat genom vår värdegrund dessutom är det sunt förnuft att det är ont att inte erkänna människor personlig autonomi och att hindra dem från rättvisa, effektivt deltagande och upplyst förståelse.

Även i detta fall råder den politiska och byråkratiska förvaltningskulturen såväl som ämbetsmannaskolan. Utöver det så åberopas, precis som i avsnitt 4.3.3, ”det faktiska” som skäl men utöver det åberopas också ”det vardagliga” i form av sunt förnuft. Byråkraten menar att de demokrativärden som anläggs är allmänt veder-tagna principer och därmed önskvärda (Badersten, 2006, s. 149).

Frågan är nu, om dessa omständigheter är nog för att rättfärdiga avsteget. Förvisso har byråkraten även här bortsett från andra viktiga värden så som lojalitet, lydnad, rättssäkerhet och legalitet. Men här anges även, till skillnad från tidigare, grundläggande demokrativärden som blivit aktuella att åberopa efter att byråkraten gjort avsteg på grund av sin etiska värdering.

Egenvärden kan hierarkiskt placeras högre än instrumentella värden. Eftersom byråkraten i detta fall åberopar ett par egenvärden för att inte verkställa den

tillfälliga lagen ges en större tyngd åt denna handling. Detta ges stöd även i grundlagens lydelse om att det allmänna ska verka för att demokratins idéer ska vara vägledande. Slutsatsen för detta försök är att avsteg från det fattade beslutet *kan* rättfärdigas. En kritiker skulle kanske mena att jag nu begår cirkelargumentation då demokrativärden åberopas för att rättfärdiga avsteg från ett beslut som fattats på demokratisk väg. Jag menar dock att så inte är fallet eftersom man, som Dahl menade, för att kunna acceptera den demokratiska processen också måste acceptera demokratins grundantaganden. Genom att lagstiftningen kränker värdena personlig autonomi och rättvisa så faller också processens legitimitet.

4.4 So what?

Som avslutning för min uppsats ska jag som utlovat placera analysens resultat i ett större sammanhang och peka på varför den är intressant för vår samtid. Vad resultatet visar är att byråkraters avsteg kan rättfärdigas om omständigheterna som åberopas är en kombination av etik och demokrati. Detta motiverar ytterligare att betrakta byråkraterna som demokratins väktare.

I vår samtid ser vi på allt fler ställen att demokratin inskränks till följd av att populistiska ledare väljs till inflytelserika höga ämbeten. Frågan är inte längre *om* dessa krafter har möjlighet att upprätta lagstiftning som urholkar folkets styrande makt utan *när* det sker. Den oberoende byråkratin har då i uppgift att beskydda folket från skada när grova förenklingar, agitation och uppbyggda motsättningar mellan sociala grupperingar blir den härskande diskursen.

Samtidigt är rollen som demokratins väktare inte enbart bunden till nationalstaten utan kan och bör eventuellt med tiden ses som en världsomspännande angelägenhet då ett av de största hoten mot mänskligheten är de globala klimatförändringarna. I tider av kris till följd av brist på föda eller naturkatastrofer riskerar demokrativärden och polyarkin försvagas till fördel för oligarki. I kombination med globaliseringen blir världen allt mindre samtidigt som fler befolkar vår planet. Demos omfattning behöver möjligen omprövas och med det även demokratins väktares verksamhetsområde.

Vad som däremot står klart för mig är att etiska överväganden och etiska dimensioner får en större roll i detta nya samhällslandskap och med det följer ett större personansvar inom byråkratin och behovet av tydligare riktlinjer för den byråkratiska etiken.

5 Referenser

- Badersten, Björn, 2006. Normativ metod: Att studera det önskvärda. Studentlitteratur: Lund
- Berlin, Isaiah, 1969. Two Concepts of Liberty. Oxford University Press: Oxford, England
- Dahl, Robert A., 2002. Demokratin och dess antagonister. [Ny utg.] Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademin
- Hill, Michael & Peter Hupe, 2009. Implementing Public Policy. SAGE Publications
- Lundquist, Lennart, 1987. Implementation Steering: An Actor-Structure Approach. Studentlitteratur: Lund
- Lundquist Lennart, 1988. Byråkratisk etik. Studentlitteratur: Lund
- Lundquist, Lennart, 1998. Demokratins väktare. Studentlitteratur: Lund
- Lundquist, Lennart, 2001. Medborgardemokratin och eliterna. Studentlitteratur: Lund
- Lundquist, Lennart. ”Byråkrati” i Nationalencyklopedin. Tillgänglig <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/byråkrati>. Hämtdatum 2018-12-10
- Regeringskansliet, 2013. Den gemensamma värdegrunden för statsanställda. Regeringskansliet: Stockholm
- Sannerstedt, Anders. Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken i Rothstein, Bo, 2001. Politik som organisation. Studentlitteratur: Lund s. 18–41
- SFS 1974:152, Regeringsform
- Zakaria, Fareed, *Den demokratiska tidsåldern* i Beckman, Ludvig – Maria Carbin, Ulf Mörkenstam, Sofia Näsström, Jouni Reinikainen & Maria Wendt Höjer, 2009. *Texter i samtida politisk teori*. Liber: Malmö, s. 193–204