

Demokratins paradox

Byråkratin – demokratins väktare och folkets fiende

Byråkratin är inte demokratisk i sig, inte heller är demokratin i sig byråkratisk, men båda fungerar bättre då de försonas med varandra. Kritiken mot byråkratin är överdriven, hävdar **Jared Sonnicksen**.



"Form is the twin sister of liberty and the sworn enemy of the arbitrary."

- Rudolf von Jhering

De flesta håller idag med om att det finns en inneboende spänning mellan demokrati och byråkrati, eller snarare, mellan principerna för demokratisk delaktighet och byråkratisk effektivitet. Dagens uppfattning av byråkratisk effektivitet grundmuras genom **Max Webers** monumentala arbete.

Organisationers tendenser att bli oligarkiska, med drivkraften i specialisering och byråkratisering är ett tema som undersökts närmare i bland annat **Robert Michels'** klassiska studie över politiska partier. Dessa insikter och årtionden av erfarenhet har haft en långvarig inverkan på den traditionella uppfattningen av byråkrati. Nu, nästan ett århundrade senare tycker man att vi kunde, och borde, fråga oss om det verkligen "måste vara så här".

teriet, försvarsministeriet, läkemedelsverket, flygtrafikverket, till och med den lokala polismyndigheten skulle antagligen få stort stöd för fortsatt existens och finansiering.

För att formulera politikerns och väljarens ibland motsägelsefulla krav polemiskt: vi behöver mindre byråkrati men vi ska inte skära ner på social trygghet, statliga pensioner, militären, statsbidrag till offentlig transport, anslag till skolor, konst, forskning osv. Det är möjligt att det dilemma som ofta upplevs mellan demokrati och byråkrati vilar på ett underliggande missförstånd om, eller åtminstone en ensidig uppfattning av byråkratins roll inom staten.

Medel och mål

Byråkratier, om vi med det menar offentlig förvaltning, verkställer inte enbart politiska beslut utan ansvarar också för att

Oftast – förutom det där med hårt arbete – är det här en rätt korrekt beskrivning. Men ändå förekommer sådant "byråkratiskt" beteende inte helt utan goda skäl. Byråkratiska procedurer särskilt i demokratier är förankrade i lagen och inte minst i principen om likhet inför lagen. Det faktum att tjänstemännen håller fast vid regelföljande och nödvändiga dokumentationsprocedurer istället för sitt eget godtycke och sunda förnuft garanterar genomsynlighet och jämlik behandling. Och följaktligen, trots att det verkar kontrainuitivt, är det just byråkratins opersonliga natur som reflekterar inte bara reglernas rationaliserande men också dess institutionaliserande av humanistiska värderingar. Detta speciellt när man kontrasterar bilden med alternativet – regler baserade på godtycklig vilja.

Begränsade befogenheter

Tjänstemännens välbekanta påståenden om att de inte har befogenhet att göra vissa beslut är alltså inte bara en taktik för att slippa arbeta, trots att sådant säkert också förekommer. Tvärtom, dessa yttranden är fullständigt legitima och i full samklang med demokratiska normer. Just för att de inte är valda till sina poster och sålunda inte demokratiskt legitimerade är det ur demokratins perspektiv avgörande att byråkrater avstår från att överskrida sina begränsade befogenheter.

Ändå riktas en uppsjö kritik mot byråkratiernas makt och den allt mer urholkade demokratiska kontrollen, något som kommentarerna ovan inte motarbetar.

liga utmaningar för traditionella demokratier. Dessa utmaningar ger dock också utrymme för frågan om hur utövningen av det demokratiska styret ska anpassas till förändrade villkor och nya krav.

I ett antal traditionella demokratier, däribland USA och de nordiska länderna, har byråkratiska reformer genomförts på olika nivåer för att öka medborgarnas och intressegruppernas deltagande i beslutsfattandeprocessen. Särskilt en viss utveckling av s.k. Network Governance utgör en spännande innovation som kan förändra demokratisk och byråkratisk praxis i grunden.

Byråkrati är sannerligen inte demokratisk i sig, inte heller är demokratin i sig byråkratisk, men båda fungerar bättre då de försonas med varandra. Historien har visat att en sofistikerad byråkratisk apparat integrerad i ett lagstyrt system är möjlig utan sann demokrati. Men det är tveksamt om en demokrati skulle kunna överleva utan byråkrati.



Jared Sonnicksen
doktorand i statskunskap vid
Bonn Universitet i Tyskland
(Övers. Yrsa Neuman, Sara Othman)

”Det dilemma som ofta upplevs mellan demokrati och byråkrati vilar möjligen på ett missförstånd om byråkratins roll inom staten.”

Faktum är dock att frågan har ställts under hela den tid som gått.

Byråkratin följs av många negativa associationer. Den förknippas med ord som oflexibel, opersonlig, fjäskig och till och med tråkig. Motstånd mot nytänkande och sunt förnuft i beslutsfattandet brukar också uppfattas som konsekvenser av rigida byråkratiska procedurer. Samtidigt tenderar byråkratin att fungera som ett populärt troll i politisk debatt och blir därför ofta ett objekt för reform- eller valkampanjer. Men just dessa återkommande krav på byråkratiska reformer, närmare bestämt nedskärningar, borde ge upphov till frågan om huruvida ett rent ensidigt nedvärderande av byråkratin inte är en överdrift.

Satsa mera och skär ned!

Om man för en stund låter bli att klandra byråkratins "monolitiska best", och tar en titt på de enskilda avdelningarna, ministerierna eller kontoren uppstår en väldigt svår fråga, nämligen den om vilken byråkrati som ska skäras ner eller avskaffas. De flesta är eniga om att vi behöver mindre byråkrati på det stora hela, men där upphör också enigheten. Miljöminis-

teriet erbjuder offentliga tjänster. Till sin natur är byråkratier organisationer som verkställer lagar och de "byråer" som skapats i ett politiskt system – mängden byråer, deras uppgifter och räckvidd – reflekterar samhällets värderingar.

För att sammanfatta, när regeringar och stater skapar politisk praxis, är de beroende av aktörer som förvaltar deras beslut och linjer. Och när regeringar beslutar att bli involverade på nya områden skapas också ett behov av större förvaltning. Byråkratin som "medel" säkrar att "målet", folkets styre, uppfylls. Därmed är byråkratins tillväxt inte enbart medlet som blir ett mål i sig. Snarare reflekterar den det moderna samhällets allt större komplexitet, dess ständiga strävan mot specialisering och uppdelning av arbetskraften. Allt detta innebär i sin tur en ökning av den statliga verksamheten.

Regelfixerade pedanter?

Enligt stereotypen är byråkrater opersonliga, osympatiska paragrafryttare som nitiskt följer regelboken och är organiserade i en sträng hierarki med en så detaljerad arbetsfördelning att de kan undfly allt ansvar och också, förstås, hårt arbete.

”Det är tveksamt om en demokrati skulle kunna överleva utan byråkrati.”

Politiskt valda institutioner delegerar allt mer befogenheter och behörigheter till förvaltningen och skapar nya byråkratiska enheter som ska utföra statens uppgifter i moderna, globaliserade samhällen. Men då ett organ en gång etablerats, tenderar det att bli budget- och maktmaximerande och, beroende på dess grad av specialisering, svårt att överskåda.

Måste försonas

Denna utveckling i förening med den så kallade byråkratiska förskjutningen, *the bureaucratic drift* – när offentliga organ förskjuter tolkningen av lagar i enlighet med sina egna preferenser – utgör allvar-

LÄS VIDARE!

Dahl, Robert. (1994) *A Democratic Dilemma: System Effectiveness vs. Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly* 109: 23-34.

Espeland, Wendy. (2000) *Bureaucratizing Democracy, Democratizing Bureaucracy*, in: *Law & Social Inquiry* 25(4): 1077-1109.

Peters, B. Guy / Pierre, Jon (Eds.). (2001) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.

Sørensen, Eva / Torfing, Jacob (Eds.). (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

FAKTA: MAX WEBERS BYRÅKRATIMODELL

Byråkrati är ursprungligen en utopisk organisationsform skapad av sociologen **Max Weber**, enligt vilken makt och position fördelas enligt kompetens i kontrast till godtycklig nepotism.

ORDET: NETWORK GOVERNANCE

En organisationsform som anses motsatt till den byråkratiska. Innebär icke-hierariska kluster av organisationer som i sig är samlingar av juridiskt separata och icke-hierarkiska områden.