

Det politiska handlandets etik

av Hans Bergström

Innan vi går in på frågor kring etik och moral i politiken är det viktigt att fastslå att demokratin *inte* bygger på en så skör förutsättning som att politiska ledare är goda i sitt hjärta, vill alla väl, aldrig ljuger, icke skor sig själva och aldrig lockas av maktens frestelser och synförskjutningar.

Tvärtom. Demokratin är, liksom marknadsekonomin, en social uppfinning som utgår från det realistiska antagandet att ingen är alltid altruistisk och permanent perfekt. Den gör inte det goda styret beroende endast av individens egenskaper, utan söker främja det genom sättet att bygga institutioner och styrmekanismer. Systemet syftar till att a) ge aktörerna incitament att handla lyhört och hederligt, b) tillhandahålla mekanismer för att kontrollera och bestraffa missbruk.

Om man antar att politisk makt i grunden är suverän, oinskränkt, blir den enda viktiga frågan "Vem ska bli härskare?", konstaterar Karl Popper i "Det öppna samhället och dess fiender". Det gäller att hitta den mest allvise, okorrumpade och gode i befolkningen och låta denne styra. Men bakom demokratin ligger en helt annan grundfråga. I Poppers formulering: "På vilket sätt kan vi organisera de politiska institutionerna så att dåliga eller odugliga ledare kan hindras från att ställa till alltför stor skada?"

För att kunna väcka frågan om institutionell kontroll av ledarna behöver vi inte anta någonting mer än att regeringar inte alltid är goda eller visa. Men eftersom jag har talat om historiska förhållanden borde jag medge att jag är böjd att gå ett steg längre. Jag är böjd att tro att styresmän sällan har varit någonting utöver det genomsnittliga, varken moraliskt eller intellektuellt och inte sällan har de varit under det. Och jag tror att det är förnuftigt att inom politiken ha som princip att bereda sig på det värsta, så gott vi kan, fastän vi samtidigt naturligtvis bör sträva efter det bästa. På mig verkar det vara vansinne att grunda alla våra politiska strävanden på den svaga förhoppningen om att vi skall lyckas skaffa fram utmärkta, eller ens kompetenta styresmän."

(Karl Popper: "Det öppna samhället och dess fiender", del om Platon, sid 127.)

Robert A Dahl, nestorn bland de statsvetare som arbetat med demokratins problem och förutsättningar, anger sju institutioner som nödvändiga för vad han kallar "polyarki": 1) Valda ledare av staten. 2) Fria och hederliga val av ledarna. 3) Allmän rösträtt bland vuxna. 4) Allmän rätt för vuxna att kandidera till politiska poster. 5) Yttrandefrihet. 6) Alternativ information (rätt för medborgarna att söka



Ska vi devalvera!!?

— Har jag ingen aning om...

olika typer av information samt tillgång till olika informationskällor). 7) Organisationsfrihet.

(Dahl: "Democracy and Its Critics", 1989).

Dessa institutionella förhållanden och de politiska marknadsmekanismer som de utlöser i ett modernt samhälle ger medborgarna insyn i hur den politiska makten utövas, möjlighet att utkräva ansvar samt en praktisk chans att på fredlig väg byta ledare. Ledarna är i sin tur ständigt påpassade och vet att en lögn eller ett maktmissbruk när som helst kan komma att avslöjas. De kan visserligen frestas att utställa svåruppfyllda löften för att vinna val, men de tvingas samtidigt ta hänsyn till den långsiktiga förlusten i förtroende om deras ord avslöjas som luft. I förhållande till andra partier/alternativa makthavare måste de försöka handla så som de själva vill bli behandlade den dag de själva hamnar i minoritet. De måste också värna om sitt goda rykte för ordhållighet, saklighet och hänsyn eftersom de när som helst kan bli beroende av att kunna knyta allianser med andra politiska aktörer. En bluff kan gå, men den politiska processen fortgår. Både väljare och andra politiska ledare lär sig att tolka erfarenheten. I demokratins obönhörliga krav på maktens innehavare att ständigt åter möta väljare och andra partier ligger ett starkt incitament till att inte överutnyttja stundens möjligheter. Det straffar sig längre fram. Demokratins politiker verkar på det sättet i framtidens skugga.

För den som tycker sig se maktmissbruk och lögn — dålig etik — ligger det nära till hands att angripa politiker för deras karaktärsegenskaper som personer. Men det kan vara viktigare att fråga om något brister i de-

mokratins institutionella mekanismer. Behöver manne oppositionen göras mer kapabel så att hotet av alternativ makt blir mer reellt? Behöver gränserna för förhandling dras tillbaka i förhållande till klara rättsnormer? Är medborgarnas insyn och underlag för egen kunskapsbildning tillfredsställande? Bör vi till exempel utveckla en mer krävande journalistik i valrörelser, som gör det svårare för politiker att undkomma ställningstaganden till målkonflikter?

Bara för att "etiken", i någon mening, anses försämrad är det inte självklart att de väsentliga lösningarna står att finna i en diskussion om politisk moral. Institutionella förbättringar kan vara viktigare än moralisk upprustning.

Med detta nu eftertryckligt sagt ska dock tilläggas, med Popper, att vi givetvis bör sträva efter det bästa. Vad kan då menas med god politisk etik?

Politiken utövas av aktörer, benämnda politiker. De förutsätts ha något slag av program, ett innehåll som de arbetar för (i Sverige i hög grad såsom företrädare för partier). I detta sitt arbete för programmet antar politikererna handlingsstrategier gentemot väljarna, internt i organisationen, i parlamentet och inför förvaltningsapparaten i maktställning).

Politiker (personen)

politisk process
det politiska handlandet

Politiken (innehållet)

Diskussionen om politisk etik kan röra vart och ett av

dessas tre element: politikern, politiken och den politiska processen däremellan (det politiska handlandet).

1 Politikerns etik som person kan röra sådant som hållning till mutor, saltade reseräkningar, utnyttjande av kontakter för att skaffa lägenhet åt barn etc. Jag tror man kan fastslå som ett faktum att moralen i det personliga beteendet i sådana här avseenden i Sverige är högre än hos troligen någon annan kategori. Jag arbetade en gång åt en partiledare som hade för vana att i sin deklaration alltid ta upp några tusenlappar mer i inkomst än vad han hade fått inkomstuppgifter för. Vilka andra skulle göra något sådant? Anledningen behöver förstås inte vara att våra politiker är människor med särskilt känsligt samvete. De är förtroendemän, med extra ömtåligt förtroende.

Den som är medlem av den lagstiftande församlingen kan inte medvetet bryta mot lagen, t ex betala hantverkare svart, utan att riskera allvarliga personliga konsekvenser. Han är mer påpassad än folk i gemen och har att möta högre förväntningar än andra om att besitta medborgardygder.

Ett specialproblem är i vad mån en politiker är skyldig att leva upp inte bara till rådande lagar och normer utan även till de lagar och normer han förordar.

Ja, svarar nog de flesta, tänkande på maximen "man ska leva som man lär". Det är inte god moral av en politiker att på dagen förordar skärpta åtgärder mot narkotika och HIV-smitta och på kvällen upphandla tjänster på Malmskillnadsgatan. Men "man ska leva som man lär" är inte alltid så lätt att applicera. Ska den som förordar begränsad avdragsrätt för villalån inte själv få köpa ett hus och dra av räntorna så länge skattelagarna

medger det? Att kräva sådana personliga uppoftningar, som man inte begär av några andra, blir i praktiken en maning antingen att inte alls resa krav på samhällsförändringar eller att endast låta asketer och helgon bli politiker (de kan ha andra svagheter, såsom bristande lyhördhet, kompromissförmåga och kompetens). Det är också att på ett falskt sätt förvandla frågor som rör ett samhälles generella system till frågor om personligt beteende.

2 Politikens etik gäller moralen i det program som politiker för fram. Debatten om sakståndpunkter är fylld av moraliska argument. Men i de flesta frågor kan moralen åberopas i olika riktning. Det är omoraliskt att inte höja landstingsskatten så att de gamla får bättre vård, hävdar en. Det är omoraliskt att inte sänka skatten så att individen får behålla huvuddelen av den inkomst han arbetat ihop, säger en annan. Moraliska argument kan anföras för både högre och lägre marginalskatt. Moralerna kräver att u-landsbiståndet ökas till 2 procent av nationalinkomsten kan ett parti säga. Men ett annat parti kan svara att det är omoraliskt att så mycket pengar slösas bort på usla u-landsregeringar som inte kan göra nytta av dem, samtidigt som gamla sjuka i Sverige lämnas utan tillsyn. Även uppfattningarna om hur statliga åtgärder påverkar individernas moralbeteende, t ex via skolan, kan gå i helt olika riktning.

Man bör också vara vaksam för det förhållandet att moraliska argument och mål anföras för ståndpunkter som är starkt intressegrundade, helt enkelt för att göra dem lite finare. Moraliska aspekter kan ha en plats i diskussionen om politiska sakförslag, och på vissa områden står de etiska aspekterna naturligen i centrum (flyk-

tingpolitik, regler för fosterdiagnostik m m). Men enkla påståenden om moral avgör sällan entydigt sakfrågor som kräver analys av verklighetens tillstånd och samband, bedömningar av risker och effekter samt svåra avvägningar mellan olika värden och mål.

I en demokrat är det naturligt att olika förslag, alternativ och intressen kommer fram. Eftersom detta i grunden är ett positivt, ja omistligt, inslag i hela den demokratiska processen bör man vara varsam med att döma ut andras uppfattningar såsom omoraliska. Demokratins krav på beredskap för kompromiss i ett slutskede rimmar också illa med sådana anspråk. Den som är ogenomtänkt eller har gjort en oklok avvägning eller inte har tillräckligt begrundat vissa fakta eller företräder andra intressen än mina väljares — den kan man ändå tänkas förhandla med, men knappast med den som döms ut såsom omoralisk. Jag utgår då ifrån att vi talar om politiker och partier som förenas av en grundläggande anslutning till demokratins värden och attityder, alltså inte rasister, antisemiter, religiösa fanatiker o dyl.

3 **Det politiska handlandets etik** är ämnet för återstoden av den här uppsatsen. Det rör sig alltså om etiken hos politiker i deras arbete **som politiker i den politiska processen**.

Den krets av politiker jag i första hand avser med de fortsatta resonemangen är de som bär upp partiernas centrala ledningar, partiledarna och andra rikspolitiker med ett ledande ansvar inte endast för sig själva utan även för sina partier.

Ett grundkrav som det är rimligt att resa är att politikern är **hel och sann** i sitt politiska agerande.

— Vi förväntar oss av en god politiker att han tror på

någonting, att han har en inre drivkraft att förändra och förbättra samhällsförhållanden, en egen värdeuppfattning som sätter gränser för vad han kan godta samt en föreställningsram och verklighetsuppfattning som i princip är åtkomlig för andras bedömning och analys. Motsatsen är en politiker som saknar kärna, en karriär- eller vindflöjel.

— Vi förväntar oss vidare av en god politiker att det han säger är uttryck för vad han tänker. Motsatsen är en politiker som blott säger vad han för tillfället finner lämpligt, en opportunist och supertaktiker.

— Vi förväntar oss också av en god politiker att han handlar så som han har sagt, för det fall vi som väljare ger honom förtroende. Motsatsen är en bluffmakare, en populist, som säger en sak men sedan kan göra tvärt om när han väl fått makten och som i sin propaganda vägrar hämmas av hänsyn till vad han i praktiken kan tänkas uppfylla.

Den hele politikern

TANKE

äka övertygelse

ORD

äka avsikt att leverera

HANDLING

Vi har alltså tre element: 1) en inre kognitiv process,

2) ord inför väljarna (anföranden, TV-framträdanden, valmanifest m m), 3) politisk handling för att omvandla orden till beslut som påverkar verkligheten. Mellan de tre elementen finns två länkar:

a) Ord och tanke ska vara ett. Detta är ett krav på äkta övertygelse bakom det som politikern säger.

b) Ord och handling ska vara ett. Detta är ett krav på att politikern har en uppriktig strävan att använda makten på det sätt han säger, om han får förtroendet. Orden har mening. De är inte blott instrument för att politikern ska kunna manipulera sig fram till makten.

Nästan alla torde finna dessa krav på en hel politiker rimliga och sunda. Men det bör tilläggas att de inte är enbart etiska krav i sig utan villkor för att den demokratiska processen ska fungera väl. Ord som politikern inte själv tror på eller ord som han inte avser att följa upp med handling om han får ansvaret är inte meningsfulla som grund för väljarnas ställningstagande.

Politiker i en demokrati ska både representera och leverera. Det förutsätter såväl att de står för någonting som att de är beredda att ta det handlingsansvar som väljarna ger dem.

Läsaren instämmer säkerligen i dessa båda krav. Jag ska därför inte argumentera ytterligare för dem utan diskutera den omvända frågan: kan avsteg från dem motiveras? Går det att försvara att politiker uttalar ord som inte speglar vad de tänker samt att de handlar på ett annat sätt än vad de sagt?

1. ORD ≠ TANKE

Låt mig testa tre påståenden, som om de accepteras in-

nebär att man godtar att ord inte alltid sammanfaller med tanke:

Påstående nr ett: *"Det kan vara rätt att ljuga, om det sker för nationens bästa.*

Denna uppfattning är vad jag förstår allmänt omfattad bland våra ledande politiker, i vart fall flertalet av dem. Typfallet är en kommande devalvering. Regeringen avser att devalvera, men har ännu inte hunnit genomföra de inre processer som måste föregå beslutet, däribland att informera övriga nordiska länder. En journalist ställer vid en presskonferens den allmänna frågan: hur ser regeringen i dag på devalvering? Finansministern förnekar att det finns några som helst planer på devalvering. Hans försvar efteråt är att varje annat svar än ett kategoriskt förnekande hade utlöst en stor och skadlig valutaspekulation.

Motsvarande praktiska fall från verkligheten finns även när det gäller ränteförändringar, kommande beslut om förändrad företagsbeskattning m m — alltså en kategori av beslut där bekräftelse i förtid, eller t o m vacklan i svar, kan utlösa olyckliga marknadsreaktioner.

Sanningen kommer fram så småningom, kan den ansvarige politikern försvara sig, men vi måste förbehålla oss rätten att bestämma när och att intill dess absolut förneka planerna, för att inte orsaka landet skada.

Enligt min mening bör inte försvaret för lögnen godtas heller i fall som dessa. Förtroendet är en av demokratis viktigaste och sköraste egenskaper. Lögner åstadkommer större skada på det långsiktiga förtroendet för ledarnas ord än vad de åstadkommer nytta på finansmarknaderna. Denna senare nytta kan desutom vändas

till sin motsats när väl marknadsaktörerna lärt sig att politiker medvetet tar sig rätten att ljuga om sådant som devalveringar.

Politikers ord mäts i fortsättningen mot denna norm. Följden blir att marknaden inte tror på en regerings eller en oppositions försäkringar att den inte avser att devalvera, ens när avsikten är uppriktig. Själva lögnen i ett skede kan därför ta bort trovärdigheten för sanningen i ett senare skede. Lögnen vid tidpunkt t_1 motverkade skadliga marknadsreaktioner då, men framkallar dem i gengäld vid tidpunkt t_2 . Ingen tror att devalvering behöver vara utesluten bara för att Allan Larsson nu säger det. Därför räcker det inte längre att han säger nej till en kommande devalvering. Han och riksbankschefen måste dessutom driva upp räntorna för att bevisa att de menar allvar. Lögnfaktorn ger oss måhända två procentenheters högre ränta i Sverige än vad vi skulle behövt ha med en etablerad sanningsnorm.

Sissela Boks analys av lögnens följdverkningar och påverkan på tolkningsmekanismerna i privatlivet är fullt relevanta även för den politiska lögnen. (Sissela Bok: "Att ljuga", 1979).

Hur bör då finansministern göra när han får den aningslöst pressande frågan på en presskonferens. Svaret är inte lätt. En möjlighet är att påskynda beslutsprocessen, så att han trots olägenheter kan ge ett korrekt besked samma dag (Kjell-Olof Feldt gjorde så någon gång när han hamnade i ett svårt sanningspredikament i samband med en skatteförändring). En annan möjlighet är att undfly frågan med ett skämt: "Om detta någon gång skulle ske kan jag försäkra att Du kommer att få veta det." En tredje möjlighet är att systematiskt etab-

lera som norm att de mest ansvariga politikerna inte svarar på vissa typer av frågor såsom valutaförändringar och därmed lära journalister dels att det är meningslöst att fråga, dels att uteblivet svar inte innebär "ugglor i mossen". En fjärde, men svår, möjlighet är att etablera den uttalade sanningen som norm. Då räcker det inte att deklarera att man nu har antagit denna nya sanningsnorm (vilket dock bör göras i så fall; det har ännu inte skett). Man måste också vid något eller några tillfällen praktiskt visa att man menar allvar genom att även under press och situationer av svåra målkonflikter hålla sig till vad man deklarerat.

Etiskt sett är det dock en avgörande skillnad mellan att ha en avsikt men förneka den och att ha deklarerat sin verkliga avsikt men sedan av omständigheterna tvingas överge den. Ett land kan alltid tänkas hamna i situationer över vilka de politiska ledarna inte råder och som tvingar dem att vända upp och ner på tidigare planer. Lögn är det när man har en avsikt men trots den vetskapen medvetet säger tvärtom utåt. Min slutsats är att lögn aldrig bör godtas i det politiska handlandet, men resonemanget visar möjligen att slutsatsen inte är lika självklar som den först framstod.

Påstående nr två: "*Det kan vara försvarbart för en ledare att säga annat än det han själv tror på.*" Det problem vi här kommer in på är representantens. Om vi tar en partiledare, så har han att företräda sitt parti. Han talar för ett åsiktspaket inte blott för sina egna personliga meningar. Åsiktspaketet är nödvändiga för att förenkla väljarens val till några få huvudalternativ och för att möta demokratins krav på alternativa maktbärare.

En partiordförande kan ha starka personliga överty-

gelser som i enskilda frågor, säg betyg i skolan, går rakt på tvärs med de kongressbeslut han måste hålla sig till. Sådan brist på inre övertygelse märks dock. De försvarar kraften i argumentationen. Men detta är en effektivitetssynpunkt. Hur bör man se på det politiskt-etiskt?

Det är rimligt att godta att det kan krävas tid för omställning och omprövning. Man får acceptera att partier är organisationer med tröga inre processer när gamla sanningar ska överges. Inre tvivel måste föregå yttre positionsförflyttning. Under denna period av omställning skär sig en gammal liturgi mot nya insikter.

Man bör förvänta sig av en ledare som slutat tro på hållbarheten i en position att han arbetar aktivt för att förändra den, i vart fall om frågan har någon vikt. Annars upphör han själv att känna sig hel och andra vet inte var de har honom. Kanske borde också ledande politiker visa större mod att utåt visa i vilka avseenden de själva påbörjat en inre process av nytolkning och omprövning. Detta behöver inte vara en belastning för en politiker. Kjell-Olof Feldt visade hur en sådan rationell inriktning på att ompröva gamla medel tvärtom kan inge allmän respekt samt öka politikernas intellektuella roll i samhällsdebatten.

Partiledare kan ha det svårare, men borde gå i samma riktning. Här finns som synes en konflikt mellan etik och gängse föreställningar om organisationsdemokrati. Etik förutsätter personligt ansvarsbärande människor, som själva styr sina handlingar. Politiska ledare som vill låta sig bäras av klara etiska handlingsregler, såsom att det man säger också ska vara det man tror på, kan inte låta sig reduceras till blott "representanter", "företrädare" eller medelproportionaler av sina partier.

Vi bör se och säga tydligare än hittills att "partidemokrati" inte bör ta över ledarens eget omdöme och ansvar. Rollen som ledare måste inkludera ett eget tanke- och handlingsutrymme. Sedan står det organisationen fritt att byta ledare den dag missnöjet överstiger värderingen av förtjänsterna.

Påstående nr tre: "*Man behöver inte säga allt man tänker.*" Detta är ju en känd grundregel från privatlivet: det du säger bör inte strida mot vad du tänker, men du behöver inte säga allt du tänker. I privatlivet är den i själva verket, som Sissela Bok visat, en förutsättning för civiliserat umgänge. Kan underlåtenhet att utåt redovisa en del av alla politiska tankar vara försvarbar för säg en partiledare?

Frågan för in på distinktionen mellan avsiktsetik och konsekvensetik. Det dilemma som en partiledare typiskt ställs inför, i synnerhet i en valrörelse, är att han genom att i lika mån redovisa *alla* sina avsikter som konsekvens får att han inte kan genomföra *någon* av sina avsikter. Han öppnar sig för sådana angrepp från motståndare och sådana mediavinklingar att det som är huvudsaken i partiets budskap blir bisak och att de som vill motsatsen till vad han anser landet behöva får makten.

Taktik i meningen att partiledaren rangordnar vad som är huvudsak och bisak, liksom vad som bör sägas nu och senare, är en ofrånkomlig del av det politiska handlandet och inte i sig omoraliskt. Ingen partiledare kan försvara etiskt att han blankt struntar i konsekvenserna av sitt agerande, till exempel att partiets viktiga program för sjukvården helt kommer bort därför att all uppmärksamhet upptas av ett kontroversiellt finansie-

ringsförslag.

Mot detta måste den ledande politikern ställa att han begränsar sitt eget mandat för senare handling om han helt underlåtit att beskriva svåra målkonflikter och bieffekter. Frestelsen är stor att ägna sig åt bisatsmoral: att visserligen ange svårigheter, men så undanskymt att ingen märker det. En partiledare måste ta visst ansvar även för det intryck han skapar.

Ingen partiledare undkommer dock att pröva konsekvenserna av sitt agerande. Om följden av att säga allt samtidigt och med samma tyngd blir a) att partiets huvudbudskap helt kommer bort, b) att motståndaren behåller makten och får möjlighet att genomdriva djupt skadliga förslag (enligt ens egen bedömning), då är det inte självklart att man alltid kan försvara dessa konsekvenser med att "min etik sade mig att allt jag tänkte måste jag också säga".

En ledande politiker måste till exempel ta hänsyn till att han kan bli missförstådd om han säger en sak vid fel tidpunkt (exempelvis anger sitt andrahandsalternativ i regeringsfrågan mitt i en valrörelse som står mellan förstahandsalternativen). En valrörelse är en kamp om dagordningen, inte endast mellan förslag och idéer.

Ord bör sammanfalla med tanke, deklarerade vi som en grundregel för det politiska handlandet. Även om vi håller fast vid att det är en god regel visar funderingarna kring tre motsatta påståenden att den rymmer komplikationer av stor relevans för det praktiska politiska livet.

2. ORD ≠ HANDLING

Kan man etiskt försvara att politiker handlar på ett an-

nat sätt än vad de sagt?

"Svek" och "löftesbrott" kan återopas av olika andra intressenter. Tre typiska sådana är a) egna partiaktiva, b) andra partier, c) väljarna. De första kan hävda att en partiledning inte har följt beslut eller löften från partikongressen.

De andra kan påstå att politiska överenskommelser brutits.

Den tredje kategorin, väljarkåren, kan anse sig lurad i en valrörelse.

Jag kommer här att koncentrera mig på den tredje aspekten, alltså förhållandet mellan ord före val och handling efter val. I alla tre fallen gäller dock att anklagelser om bristande ordhållighet är besvärande för en partiledning. Den föredrar alltid att hålla ord om det går. När man i detalj analyserar fall av brott mellan ord och handling finner man regelmässigt en situationslogik utan enkel utväg.

Ett exempel är socialdemokraternas skatteuppgörelse med mittenpartierna 1981, som sedan Palme II något korregerade omedelbart efter sitt tillträde hösten 1982. Mittnenpartierna upplevde detta som ett grovt uttryck för bristande ordhållighet, i synnerhet som de själva lidit svårt i valrörelsen av den avdragsbegränsning som ingick i överenskommelsen och i avslutningsdebatten fått den misstrosamma frågan från socialdemokraterna om mitten verkligen stod fast vid uppgörelsen.

Bakgrunden var en perspektivförskjutning i samband med devalveringen. I och med att den nya regeringen gjorde vågspelet med stor devalvering måste den låta nästan alla hänsyn underordnas kravet att göra devalveringen framgångsrik. Det blev då nödvändigt att få LO

med på låga lönelyft. För att klara det valde regeringen att inte justera skatteskalen fullt ut för devalveringens inflationseffekt.

I tidningen NU (nr 14, 14/11 1985) svarade Olof Palme på frågan varför regeringen gick ifrån skatteöverenskommelsen:

Jo, det vi gick ifrån var så pass minimalt. Men vi gjorde ett misstag och det har vi klätt oss i säck och aska för, nämligen att vi inte hann överlägga tillräckligt med mittenpartierna. Dagarna efter regeringsskiftet 1982 var vi ju helt upptagna av att få de fackliga organisationerna att avstå från att kompensera sig för devalveringen! Det var den stora frågan och den skulle avgöras på tre, fyra dagar... De justeringar vi därmed gjorde var så små att dom väl låter sig försvaras utifrån detta att vi ville hålla kontakt med de fackliga organisationerna.. men jag menar att med en personlig relation under den här första veckan efter valet så kunde detta ha skötts bättre. Men vi är inga övermänniskor och det var den jobbigaste vecka som jag har upplevt i mitt liv. Först skulle vi devalvera. Sen skulle vi förhandla med alla organisationerna. Så hade vi u-båtar kretsande i Hårsfjärden. Detta hade vi den första regeringsveckan. Om vi inte hann med alla överläggningar som vi borde så må vi vara något förlåtna.

Även om denna situation var extrem så belyser ändå citatet vilka typer av tidstryck och svåra målkonflikter som kan uppträda i ett visst skede och som man inte hade en aning om när man tog ställning i en delfråga kan-

sket två-tre år tidigare. Man kan diskutera den avvägning som görs, men den grundas sällan i den konkreta beslutssituationen i regering på cynism i förhållande till givna utfästelser.

Detta gäller också för förhållandet mellan ord/löften före val och handling efter val. Det finns en rad andra skäl än de cyniska/oetiska till att beslutsverkligheten efter val ofta ter sig annorlunda än ordverkligheten före val:

Urvalet av de valfrågor som partierna lyfter fram och väljarna därmed uppmärksammar är mycket snävt och styrs av speciella partipolitiska kriterier. I en valfråga ska partiet vara enigt, ha ett inarbetat förtroende från början (hemmaplan) och befinna sig i en motsatsställning till andra som bidrar till mediadramatik. Efter valet, i regering, gäller helt andra kriterier för vilka frågor som påfordrar handling, och frågorna rör sig över ett betydligt bredare spektrum.

Även *perspektivet* på enskilda sakfrågor förskjuts. I opposition och i en kampanj dominerar kravet på tydlighet, enkla ideologiska teman. I ansvarsställning tränger en mängd komplicerade aspekter fram. Helt andra krav ställs på att förslag ska vara operationella, konkret genomförbara — med lagar, pengar och organisation — samt att beslutsfattarna ska klara ut målkonflikter och olika sidoverkningar.

Inför ett val kommer partier lätt att odla föreställningen att verkligheten startar på nytt med ett regeringsskifte. Man bygger, helt naturligt, upp föreställningen om valdagens oerhörda vikt för samhällsinriktningen. Men i själva verket övertar en ny regering ett tungt **arv** i form av tröga samhällsprocesser som redan pågår. De kan

tex röra utgiftstryck, rullande reformprogram, kommitté- och verksplaneringar, beteendeförändringar som följd av ändrade spelregler flera år tidigare etc. Hur mognadspunkten för sådana processer ligger vid regeringsskiftet har stor betydelse. En regering förfogar inte över hela verkligheten bara för att den just har vunnit ett val.

Oppositionen bestämmer en stor del av den politiska dagordningen genom sitt val av områden för attack. Detta är oppositionens stora privilegium. Med en borgerlig opposition styrs den politiska debatten gärna in på frågor om skatter, socialism, rättsövergrepp o dyl. Även om själva verkligheten inte skulle förändras nämnvärt efter ett borgerligt maktövertagande förskjuts den intensiva partidebatten till förmån för frågor som arbetslöshet, orättvis fördelning, orättmätigt gynnande av företagarna o dyl — helt enkelt för att det nu är socialdemokraterna som från opposition bestämmer vad de vill ta strid om och var de vill ligga still. En regering upptas till stor del av att hantera och så långt möjligt undvika andras klander.

Oväntade saker händer i verkligheten under loppet av en mandatperiod. Gränskränkningar kan ställa försvarsfrågan i nya dager. En plötslig oljeprisstegring med åtföljande underskott i bytesbalansen rubbar hela utgifts- och skattepolitiken. Rätt som det är träder någon ny politisk sakfråga fram ur intet; det latenta blir manifest.

Alla sådana frågeskiften över tid påverkar starkt möjligheten att upprätthålla eller tolka in en enkel åsikts- eller uppdragsrelation mellan väljare och regeringsbärande partier, grundad på valtillfället. 1988 års valrörelse är

illustrativ. Den dominerades helt i medierna av såldöden, "affärer" och 1989 års skatteskalor. Knappt var valet över förrän helt andra och större frågor om arbetsutbud, kostnadsutveckling, försvar, EG-medlemskap, socialförsäkringskris, jordbruksregleringar m m lyftes fram. Den politiska dagordningen våren 1989 hade ingen likhet med dagordningen i september 1988.

De allra flesta väljare torde begära av en regering de röstar fram att den ska förmå regera landet under skiftande och vid valtillfället bara delvis förutsebara omständigheter. I detta ligger ett ansvar som kräver eget tänkande och handlande från de politiska ledarna, inte bara verkställande av ett uppdrag från väljarna i vissa speciella frågor som förelåg vid valtillfället. I nästa val har ett regeringsparti att åter möta sina väljare. Då är det väl så viktigt att kunna redovisa och motivera hur ansvaret har utövats som hur de tre år gamla valprogrammen har genomförts. Väljarna är därvidlag beredda att ta hänsyn till nya omständigheter, lyssna på nya argument, värdera även annorlunda initiativ än de från början angivna och antydda, om de är förståeliga och goda.

Inte heller väljaropinionen är statisk. När de borgerliga väljarna 1977-78 blev mer klara över tillståndet i svensk ekonomi gjorde de inte samma avvägning mellan reformer, skattesänkningar och ekonomisk balans som 1976. Att behålla fast vid ett visst valprogram under omständigheter som gör det irrelevant eller skadligt kan ibland vara mer på tvärs med den nya väljarviljan än att frånga det. Men allt kräver öppen redovisning och aktiv motivering. Väljarna har kvar den ansvarsutkrävande makten.

Men härmed är inte allt sagt. I och med att de ledande politikerna har den här insikten om maktens realitet och verklighetens föränderlighet — och den har de numera — så är det ett rimligt etiskt krav att de tar hänsyn till den i sitt agerande även före val.

— De bör sträva efter att ge en så korrekt bild som möjligt av ekonomins tillstånd så att inte väljarna tar ställning utifrån felaktiga förväntningar om vad som går att åstadkomma under mandatperioden.

— De bör inte lova att ta ner månen, dvs kunna göra sådant som ligger utanför politikens förmåga.

— De bör inte lova att åstadkomma vissa resultat, bara att sätta in vissa medel. Löften av typ ”400 000 nya jobb” (centern 1976) eller ”Senast 1991 ska alla barn över 1 1/2 år ha rätt till en plats i den kommunala barnomsorgen” (socialdemokraterna 1988) är till sin karaktär omöjliga. Det ligger utanför politikers makt att garantera att ett visst tillstånd i verkligheten ska uppstå ett bestämt datum. Ansvariga politiker kan bara lova att på bästa sätt använda instrument som de har till förfogande, såsom statsbidrag, etableringsregler och dimensionering av utbildningsplatser.

— De bör inte lova något för andras räkning, bara för sin egen. En rikspolitiker kan inte gå i god för att landets landsting ska bete sig på ett visst sätt eller att avtalsmarknadens parter ska åstadkomma en viss inflationsnivå, i vart fall inte utan att berätta hur han ska få dem till det. Han kan heller inte lova att andra partier kommer att medverka till att genomdriva en viss programpunkt, bara att hans eget parti arbetar för den. Partier som räknar med att befinna sig i minoritet eller behöva ingå koalition har anledning att på förhand iaktta den-

na distinktion (numera samtliga partier i Sverige).

— De bör inte lova att de känner framtiden. Löften bör inte formuleras utan reservation för de annorlunda bedömningar som kan bli nödvändiga i en ny verklighet.

Inte allt som ser ut att vara löftesbrott är det. En stor och växande del av valrörelsens propaganda (här använt som neutral beteckning) består av ”negative campaigning”. I en tid av politisk misstro är det lättare att skapa otrygghet kring motståndarens avsikter än tilltro till egna gåvor. Den negativa kampanjmetodikens innebär ett slags räfst- och rättarting dels med gångna prestationer, dels med andras aspirationer. De ger därmed lätt intrycket att man själv lovar bättre prestationer för en framtida period och att avstå från handlingar i samma riktning som de har som man kritiserar. Men detta följer inte uttryckligen av budskapet.

Det finns också ett legitimt behov i politiken att få resa ambitioner, ange riktningar och problemfokusering, utan att man har klart för sig hur långt det praktiskt går att nå. Kamp mot brottslighet, mot narkotika, för ordning i skolan, för ”bättre fördelning” etc är exempel på sådana ambitionsangivelser för vilka medlen är oklara och effekterna komplicerade. De måste ändå kunna bli föremål för politisk diskussion.

Mycket av det som i den allmänna debatten betecknats som löftesbrott faller som sådana när man närmare granskar exakta formuleringar, frågans karaktär och omständigheterna. En del kvarstår dock. Thorbjörn Fälldins formuleringar i 1976 års valrörelse om kärnkraften och centerns regeringsmedverkan hör dit. De borgerligas gemensamma löfte att införa en allmän arbetslöshetsförsäkring 1976-79 likaså. Löfterna i det soci-

aldemokratiska valmanifestet 1988 rörande föräldraförsäkringen och sjätte semesterveckan bröts, på det sättet att valmanifestet saknade varje reservation i fråga om samhällsekonomi och minoritetsregerandets villkor. Det tydligaste löftesbrottet 1988 är dock Ingvar Carlssons kategoriska deklaration i radioutfrågningen den 17 augusti 1988 som uteslöt momshöjning under 1989. I april 1989 föreslog regeringen som bekant höjd moms.

Två starka tendenser finns i valrörelserna under 70- och 80-talet. Medierna tar över allt mer och väljarna blir allt rörligare (1988 uppgav 40 procent av väljarna att de bestämde sig först under själva valrörelsen). Det här föder i sin tur två risker. Den ena är att partiledningen känner sig tvingad att anamma mediernas krav på "raka besked", "garantier", tydliga tidsgränser etc så att utspel och valprogram blir tillräckligt "häftiga" för att få genomslag. Den andra risken är att tidsperspektivet förkortas. När stora delar av ens väljarkår kan försvinna på en vecka om man gör ett misstag blir politiken mycket nervösare. Det blir mer frestande att offra hänsynen till det handlingsutrymme man skulle behöva nästa år för att klara valet om en vecka. Den politiska räntan skjuter i höjden. Man kräver hög avkastning för att avstå en fördel nu mot en förbättring i handlingsförmåga längre fram.

Att undvika dessa risker är inte lätt. En partiledares känsla av ansvar för att undvika valkatastrofer är stort och förståeligt. Medierna skulle kunna höja kvaliteten på politiken genom att själva lyfta kvalitetskraven på den politiska upplysningen, och inte falla för televisionens enklaste dramaturgiska principer (polarisering,

tillspetsning, bildtänkande, förenkling och intensifiering).

En djupare förståelse av politikerrollen borde också kunna bidra. I boken "Ideologi och strategi" (1984) diskuterar Leif Lewin fyra olika uppfattningar om politikerns relation till dels väljarna, dels etiken.

		ETIK	
		Övertygelse	Ansvar
VÄLJAR- RELTION	Fri		
	Bunden		

Vertikalt ställs frågan om ett parti ska vara fritt eller bundet i förhållande till sina väljares uppfattning (Edmund Burkes klassiska fråga till väljarna i Bristol). Horisontellt ställs frågan om ett parti främst bör följa en övertygelse- eller ansvarsetik. Lewin anför Thorbjörn Fälldin i valrörelsen som tydligt exempel på en politisk ledare som i kärnkraftsfrågan hävdade det bundna mandatet, i förening med övertygelseetik. Fälldin avgav kategoriskt bindande vallöften och förklarade sig inriktad på att driva dem som sin övertygelse, oavsett vidare konsekvenser för ett borgerligt regerande och energifrågans faktiska utgång.

I svenska valrörelser har denna syn på relationen väljare-valda kommit att tas som alltmer självklar. Men den bör inte vara självklar. Tvärtom finns starka skäl inför en alltmer komplex verklighet att övergå till ett friare politiskt mandat och större hänsyn till konsekvenser-

na av det politiska handlandet. Väljarnas viktigaste roll blir då inte att ge ett uppdrag utan att kunna utkräva ansvar i efterhand för hur en förtroendepost har skötts.

Men detta innebär inte att det skulle vara fritt fram för politiker att göra som de vill med sina vallöften. De kan inte begära ett bundet mandat av väljarna och sedan handla som om de hade ett fritt. De kan inte få både fördelen före val av lockande bestämda löften och handlingsfriheten efter val att agera utan bindningar.

Det bundna väljarmandatets pris är att politiker begränsar sitt handlingsutrymme efter val. Det fria väljarmandatets pris är att de måste stålsätta sig mot enkla löften inför val. Man kan inte plädera för en demokratinorm och handla enligt en annan. Våra ledande politiker måste här välja väg.

De bör även i detta avseende gör sig till hela politiker.

Politik • Etik



SKYTTEANSKA SAMFUNDETS SYMPOSIESERIE A:4

© CEWE-FÖRLAGET / ERIK BYLUND
Omslag och illustrationer: Per-Axel Jonsson
Typsnitt: Eng. Times 10/12
Produktion: CEWE-Förlaget, Bjästa 1991
ISBN 91-7542-191-7

Innehållsförteckning

Förord av Erik Bylund	11
Machiavelli 1990 — Politik och Etik av Göran Hermerén	13
Det politiska handlandets etik av Hans Bergström	29
Etik i politiken förr och nu av Olof Ruin	43
”Smutsiga händer” eller ”lögnens” roll i politiken av Bo Lindensjö ..	53
Behöver vi etiska normer i politiken av Barbro Westerholm	57
Förtroendet för politikerna av Hugo Hegeland	67
Sammanfattning av debatten av Erik Bylund	71
”Poetik” — en efterskrift av Olof Kleberg	75