

# Socialrättsforskning i välfärdsstaten

Matti Mikkola

Utmärkande för rättsstaten har ansetts vara, att reglering av medborgarnas rättsliga ställ sker genom av riksdagen utfärdad lagstiftning, vid vilken tillämpande myndighet är bunden i sitt beslutsfattande. Vidare kan medborgare som är missnöjda med resultaten av detta beslutsfattande föra saken till avgörande av en oberoende domstol. Också den finska sociallagstiftningen har tidigare utvecklats i enlighet med ett dylikt tänkesätt (socialvården, olycksfallsförsäkring, tjänstepensioner).

Under de två senaste årtiondena har utvecklingen dock fått en ny riktning. Riksdagen har till stor del fått en rent formell roll som »gummi-stämpel« vid tillkomsten av ny lagstiftning och de allmänna domstolarna har allt oftare ersatts med specialdomstolar i den mån man överhuvudtaget har kanaliserat besvärsmöjligheter till domstolarna. Parlamentariskt beslutsfattande har ansetts vara alltför tungrott och domstolarnas verksamhet alltför långsam. Man har börjat beteckna dem som välfärdsstatens flaskhalsar.

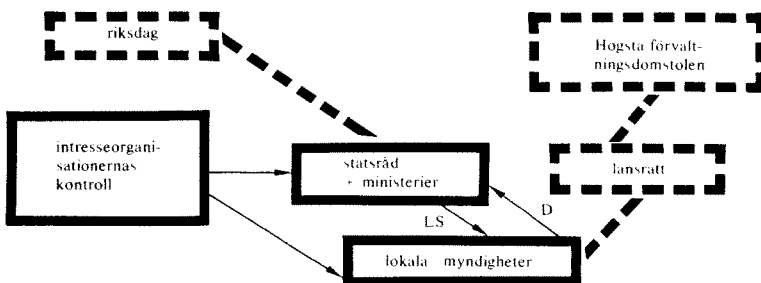
## Från rättsstat till välfärdsstat

Framför allt för den utveckling av socialskyddet, som skett under 1970-talet, har det varit typiskt, att den skett som en del av de inkomstpolitiska avgörandena, varvid den centrala beslutsfattarmakten utövats av landets regering och de fackliga organisationerna. I stället för att riksdagen skulle ha verkat som utövare av lagstiftningsmakten har regleringen skett

- a) genom avtal mellan ovan nämnda parter,
- b) med hjälp av lagstiftning, vilken de utformat och som riksdagen hamnat att acceptera som sådan, eller
- c) genom en ramlag, som endast innehåller de allmänna principerna, vilka sedan lämnats åt nämnda parter att realisera och komplettera i för ändamålet särskilt skapade sidoorgan inom statsförvaltningen.

I den mån regleringen har skett utan egentlig lagstiftning i enlighet med modell a eller c, har man också i allmänhet förbigått alla möjligheter till normalt ändringssökande. Möjligheten till efterhandskontroll har kanaliserats till specialdomstolar eller till förvaltningen i stället för till de allmänna domstolarna. Gränsen mellan lagstiftande och lagtillämpande makt har fördunklats eller helt och hållet förlorat sin betydelse. I extrema fall har samma av sido-organ kontrollerade förvaltning verkat både som utfärdare av normer och som högsta besvärinstans.

fig.: Förening av lagstiftnings- (LS) och domsmakten (D) i välfärdsstaten



### Arbetslöshetsersättning som exempel

Ett gott exempel på hur den lagstiftande och dömande makten i Finland förenats utgör det finska systemet för arbetslöshetsersättningar. Regleringen har skett genom en ramlag, som närmare specificerats med hjälp av en förordning och en lång rad beslut vilka utfärdats av arbetskraftsministeriet. De sistnämnda besluten har beretts och godkänts i ett av ministeriets sido-organ, förhandlingsdelegationen för sysselsättningsärenden, där de centrala arbetsmarknadsorganisationerna är representerade.

Samme intressegrupper är också representerade i de lokala organen, vilkas uppgift är att i enskilda fall bevilja ersättning. Besvär anförs till samma organ, som har utfärdat de detaljerade normbestämmelserna dvs. arbetskraftsministeriet där förhandlingsdelegationen för sysselsättningsärenden (ersättningsutskottet) tar ställning till sk. komplicerade och prejudicerande besvär. Besvär kan inte anföras över ministeriets beslut, vilket innebär att fallet aldrig kan komma inför domstolsbehandling och kontroll.

Det ovan anförda innebär kort sagt att såväl den lagstiftande som den dömande makten koncentrerats på samma förvaltning och dessutom på ett sätt som innebär att arbetsmarknadsorganisationerna kontrollerar beslutsfattandet både på ministeriets och lokalförvaltningens nivå.

I detta fall ansluter sig dessutom ett särdrag till nämnda kontroll. Arbetslöshetsersättningsystemet är nämligen i första hand avsett att trygga utkomsten för oorganiserade arbetslösa. För de fackanslutna arbetstagararna finns ett s.k. kassasystem, vilket erbjuder dem ett betydligt bättre ekonomiskt skydd vid arbetslöshet. Trots detta har man också i arbetslöshetsersättningsystemet gett bevakningen av de arbetslösas intressen till organisationer som representerar de fackligt organiserade arbetstagararna. De fackliga organisationerna har inte varit särskilt intresserade av att bevaka de oorganiserade arbetstagararnas intressen, vilket har lett till att arbetsgivarsidan har haft relativt lätt att realisera sina egna intressen och målsättningar vid rättstillämpningen.

Resultatet har blivit ett understödssystem, vars kompensationsnivå utgör en tredjedel av industrins medelinkomst och som dessutom lämnar en stor del av sökandena utan det ringa stöd det kan erbjuda (år 1978 förkastades 60.000 ansökningar). Anförandet av besvär har också nästan utan undantag varit helt onödigt därför att besvär endast fått anföras inom samma förvaltning och därför att de som anfört besvär i allmänhet inte vetat vad de borde anföra till stöd för besväret då de tillämpade normerna, ministeriets beslut och direktiv, endast varit tillgängliga för de myndigheter som fattat besluten. I de få fall, då man ansett skäl till ändring av beslut föreligga har beslutsfattandet dessutom tagit flera månader (observera att här är fråga om betalning av stöd för dagliga levnadskostnader).

## **Välfärdsstaten och rättsvetenskapen**

Då den rättsliga regleringen förvandlas från att till sin karaktär vara (borgerligt) demokratisk till byråkratisk eller korporativistisk kommer konsekvenserna till synes också i forskningen. Förändringen ställer forskningens värdeutgångspunkter i ett nytt ljus. Hurudan är en rättskällelära som motsvarer förändrade förhållanden? På vilket sätt kan värderingar som uppkommit i icke-demokratisk ordning ställas till grund för forskningen?

Det lättaste svaret torde vara, att nämnda värderingar tas för givna oberoende av regleringsformen. Svaret är såtillvida lätt, att den rättsliga teoribildningen och samtidigt grunden för rättvisan i så fall utgörs av praxis och de målsättningar som ingår här som sådana. – Då det inte existerar några av parlamentet utfärdade lagar undersöker man förvaltningsmyndigheternas direktiv och de lösningar vilka baserar sig härpå. Normerna får man bäst reda på genom att granska praxis, vilket samtidigt blir undersökningens primära metod. Vid sidan av språklig och rationell analys blir empirisk forskning av praxis en central metode. I stället för att utforma rättsliga principer och begrepp blir målet för forskningen att göra empiriska generaliseringar och beskrivningar. §-symbolen ersätts med %-tecknet.

I den här riktningen har den forskning som hämtat sitt undersökningsobjekt och sina värderingar från praxis utvecklats under den senaste tiden. Den har närmast sig empirisk sociologisk forskning och dess metoder, vilket dock samtidigt har inneburit att nämnda forskning delvis råkat i en identitetskris.

Med ovan nämnda konstaterande vill jag inte i och för sig kritisera sociologisk forskning. Jag vill heller inte bestrida att dylik granskning av myndighetsverksamhet är nyttig och rentav nödvändig i dessa tider av nya rättsliga regleringsformer. Inhämtande av kunskap måste ju förändra sig alltefter som objektet undergår förändringar. Rättslig forskning torde dock trots allt kunna karaktäriseras av en strävan till att i normativ form presen-

tera och utforma principer och begrepp som beskriver dessa. Ren deskription är inte tillräcklig. Samtidigt kan man hävda att en kritisk inställning till de värderingar och värden som praxis representerar hör till den rättsliga forskningens grunduppgifter.

Vid dömande verksamhet har denna kritiska inställning sin givna betydelse vid skälighetsbedömningen. Av forskningen bör man dock kräva en betydligt mer systematisk värdebundenhet. Noggrant taget ansluter sig till forskningen en möjlighet att medvetandegöra tre slag av värden och värderingar.

De värden och värderingar som ingår i forskningen framgår av de rättsregler som utgör forskningsobjekt och deras förarbeten, samt av rättstillämpningen och dess direkta följder. Kunskap härom införskaffas genom rön och systematisering av dessa. Forskningens tredje värdeutgångspunkt ansluter sig till dess tankemässiga sida. Den är en mer eller mindre systematisk helhet av filosofiska, samhällsteoretiska och politiska värderingar. Denna utgångspunkt utgör en bakgrund mot vilken genom rön observerade värdeutgångspunkter eller lag, förarbeten, praxis och dess direkta följder tolkas.

I fall vi som mål för den rättsliga forskningen vid sidan av granskning av fenomen även uppställer inhämtande av väsenkunskap måste forskningen utsträckas till att gälla samtliga här presenterade utgångspunkter. Forskningen bör till sin karaktär vara rättsdogmatisk, empirisk och även samhällsteoretiskt värdebunden. Den bör innehålla såväl konkreta observationer som samhällsteoretiskt tänkande och den bör sträva till att framställa juridiska kategorier och begrepp, vilka kan begrundas på bägge sätt.

En svårighet vid förverkligandet av denna uppgift ligger dock däri, att utgångspunkterna och resultaten inte är entydiga. – Detta är dock en svårighet som väll alltid sammanhänger med samhällsvetenskaperna. De värdeutgångspunkter, vilka uppstår som ett resultat av samhälleligt tänkande, är inte enhetliga, vilket även förklarar varför det ingår konfliktfyllda värderingar också i lagstiftningen och att också myndighetspraxis kan tolkas på många olika sätt. Dessa svårigheter leder till att forskningen inte kan få status av exakt vetenskap, men utgör samtidigt en outtömlig källa till rikedom för forskningen. Därför kan man inte gömma undan värderingarna, utan olika värderingsutgångspunkter bör utsättas för en ingående systematisk granskning. Endast genom att gå tillväga på detta sätt kan forskningen fylla de krav på stringens, vilka innebär att den kvalitativt skiljer sig från daglig praktisk verksamhet.

Ovan framställda krav bör framförallt riktas mot själva forskningsprocessen, men de kan även riktas mot presentationen av resultat. Hur de bör beaktas i samband härmed torde dock vara en fråga som kan avgöras endast genom djuplodande samhällelig analys.