

## Raija Huhtanen: "Toimeentulotuen myöntäminen" (Utbetalning av socialbidrag)

Finnpublishers, Jyväskylä 1994

ANMÄLD AV HÅKAN STOOR

*Allmänt.* Raija Huhtanens doktorsavhandling handlar om den rättsliga regleringen av socialbidrag (ekonomisk socialhjälp), som i Finland kallas utkomststöd (fi. toimeentulotuki). Med tanke på att utkomststödtagarna i år beräknas uppgå till rekordartade 550.000 (11 % av befolkningen), är det klart att bokens tema är synnerligen aktuellt. Samtidigt är det fråga om en ny nordisk socialrättslig avhandling som rör sig på samma område som de senaste avhandlingarna i Sverige och Norge (Åström, Socialtjänstlagen i politik och förvaltning 1988 och Andersen, Sosialomsorg i gode och onde dagar 1992. Den senare anmäld i Retfaerd nr 64).

Huhtanens undersökning har även en underrubrik: Offentligrättslig undersökning om tillämpningspraxis vid förvaltningsmyndigheter och -domstolar. Detta innebär att bokens huvudsakliga ansats är förvaltningsrättslig och rättsdogmatisk: Syftet är att analysera och kritiskt granska myndigheternas tillämpning av bestämmelserna om utkomststöd, dock snarare med deskriptiva än normativa resultat för ögonen. Det är mer en fråga om att få fram generella mönster än enskilda tolkningsrekommendationer. Därmed tangerar Huhtanen även de rättssociologiska frågeställningar som varit så centrala i de ovan nämnda skandinaviska undersökningarna. Avhandlingens andra problemställning är när-

mast rättsteoretisk: att analysera den rättsliga argumenteringen och beslutsrationaliteten vid olika myndigheter.

I fråga om materialet har Huhtanen dragit den numera gängse slutsatsen inom socialrätten: För att få grepp om hur lagstiftningen fungerar, är det nödvändigt att undersöka beslutsfattandet i första instans, dvs. förvaltningspraxis. Närmast på grund av forskningsekonomiska skäl har dock rättspraxis fått bestämma urvalet: Det är fråga om 478 beslut från två länsrätter under en sexårsperiod och de 478 kommunala beslut (av socialarbetare och socialnämnd) som ansluter sig till dessa. Att rättspraxis representeras av länsrättsavgöranden beror på att besvär i utkomststödsärenden inte kan fullföljas hos Högsta förvaltningsdomstolen. Huhtanen framhåller att materialet inte är representativt för den lokala praxisen, men att det ändå kan ge en tillförlitlig bild av de relevanta rättsliga problemen på området. Med tanke på vad vi vet om de rättssäkerhetsproblem som s.k. informella avslag innebär, förefaller denna slutsats väl optimistisk. Det största problemet med materialet beror dock, som Huhtanen framhåller, på den nedgång i samhällsekonomin som ägt rum sedan materialet insamlades (1984-1989). Därefter har kommunerna skärpt sin praxis och stödets funktion har delvis förändrats. För stora

grupper är det nu fråga om ett primärt försörjningssystem i stället för en sistahandsförmån som beviljas på individuella grunder. Jag skall dock försöka uppehålla mig vid de mer allmängiltiga resultaten i avhandlingen.

*Lagstiftningen.* Reglerna om utkomststöd finns i socialvårdslagen (710/1982). Allmänt taget är det fråga om en ramlag som ger uttryck för 1970-talets reformoptimism, då man klart ville bryta med fattigvårdstraditionen. I fråga om ekonomiskt bistånd skiljer sig dock inte reglerna märkbart från den gamla socialhjälpslagen, med undantag av den nya benämningen "utkomststöd". Den främsta nyheten bestod i att lagen innehåller ett bemyndigande, som ger statsrådet rätt att utfärda närmare bestämmelser, dvs. en fullmakt att standardisera stödet på riksnivå. Enligt lagens förarbeten var syftet att garantera envar en skälig levnadsnivå. Den flexibla utformningen motiverades å sin sida med syftet att tillgodose individuella behov. Vi kan alltså se en strävan att stärka den enskildes rättssäkerhet, men inte "fullt ut"; lagstiftningen skulle också vara ett flexibelt arbetsredskap, och tydligen ville man även behålla en viss "responsivitet" i förhållanden till den kommunala ekonomin.

Enligt 30 § socialvårdslagen är man berättigad till stöd om man "är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete ... eller på annat sätt". Enligt statsrådets beslut består stödet av en grunddel, vars belopp är beroende av folkpensionen, och av en tilläggsdel för särskilda utgifter, som beviljas "i behövlig utsträckning". Dessutom anges vilka inkomster och utgifter som påverkar bidragskal-

külen. Stödet anses vara en rättighet för den som uppfyller kriterierna, men problemet är att både tilldelningskriterierna och stödets (totala) belopp är vagt formulerade.

*Tillämpningspraxis.* Huhtanen ville framför allt ha svar på frågan hur myndigheterna hanterar konflikten mellan kraven på individuell behovsprövning och likabehandling. Det centrala forskningsresultatet är att beslutsfattandet inte alls bygger på individuell behovsprövning, utan på en schematisk tillämpning av de lokala myndigheternas egna normer. Från likhetssynpunkt är detta inte enbart negativt, men Huhtanen kritiserar dock kraftigt myndigheternas benägenhet att inte fatta besluten utgående från sökandens individuella situation, utan från allmänna "tumregler". Det är paradoxalt att det ofta har blivit domstolarnas roll att upphäva alltför schematiska beslut med hänvisning till omständigheterna i det enskilda fallet! Å andra sidan avspeglar denna kasuistik tydligen även länsrätternas ovilja att fatta större principiella avgöranden. Därför har de inte heller gått i land med uppgiften att förenhetliga praxis i olika delar av landet.

Som exempel på konkreta tolkningsproblem kan nämnas skyldigheten att försörja sig själv. Huhtanen visar hur denna moraliskt laddade fråga lämnats öppen i både lagstiftning och förarbeten. I praxis har detta gett upphov till ständiga avvägningar mellan den abstrakta skyldigheten att försörja sig själv och den enskildes konkreta nöd. Inte oväntat har den förstnämnda blivit huvudregel, medan den senare kan få övertaget endast i undantagsfall. Det är särskilt studenter och egenföretagare som har hamnat i kläm mellan de vacklande tolkningarna.

*Den rättsliga argumenteringen.* Huhtanen granskar å ena sidan huruvida beslutsmotiveringarna uppfyller gängse formella krav och å andra sidan vilken beslutsrationalitet de materiella motiveringarna ger uttryck för. På den formella sidan är resultatet att de flesta besluten på lokal nivå inte innehåller sakliga motiveringar. De egentliga skälen för besluten tycks ofta komma fram först i besvärprocessen. Även om man har förståelse för arbetssituationen inom socialförvaltningen innebär resultatet ett allvarligt rättssäkerhetsproblem.

Bestämmelsen i 30 § socialvårdslagen implicerar som sådan en normrationell argumentationsmodell (subsumtion). Å andra sidan lämnar de öppna formuleringarna även utrymme för olika slag av mål- och behovsrationella argument. En av forskningsuppgifterna var att utreda i vilken utsträckning denna typ av motiveringar hade använts, särskilt med beaktande att beslutfattarna på lokal nivå inte är jurister. Det visade sig att (den officiella) argumenteringen oftast byggde på ren subsumtion. Av övriga argument var det främst likhetsprincipen som hade anförts. Problemet var åter att målformuleringar och principer återopades abstrakt, utan anknytning till den enskildes individuella situation.

I fråga om rättskällesynen framträder de största olikheterna mellan besluten på lokal- och länsrättsnivå. På lokal nivå bestod den centrala rättskällan av kommunala normer, antingen formaliserade anvisningar eller "stadgad praxis". I andra hand användes anvisningar av (dåvarande) Socialstyrelsen. Laghänvisningar lyste oftast helt med sin frånvaro på lokal nivå. Huhtanen menar att resultatet är en naturlig konsekvens av lagens öppenhet - den tillhandahåller ett allt-

för svagt stöd för beslutsfattandet i konkreta fall. De rättsliga argumenten framträdde givetvis i länsrätternas avgöranden. Å andra sidan hade länsrätterna inte för vana att upphäva de kommunala besluten, om dessa inte ledde till uppenbart lagstridiga resultat. Genom denna inställning bidrog de till att befästa de administrativa normernas betydelse. Resultaten stöder antagandet om att utvecklingen går mot en differentiering och fragmentarisering i synen på rättskällorna.

Sammanfattningsvis konstaterar Huhtanen att den öppna regleringen, som skulle borge för skraddarsydd lösningar i enskilda fall, de facto fungerar som en delegering av normgivningsmakt från staten till kommunerna. Då prövningsrätten överläts till lokal nivå överläts således en rätt att utfärda lokala normer som främst avspeglar det ekonomiska och socialpolitiska klimatet i kommunen. Detta syns även i senare undersökningar, enligt vilka mer än två tredjedelar av kommunerna blivit mer restriktiva i utbetalning av utkomststöd i början av 90-talet. Och detta alltså utan någon som helst lagändring.

Huhtanens avhandling bekräftar i hög utsträckning resultaten i tidigare nordiska undersökningar kring samma tema. Jämfört med Åströms och Andenaes' avhandlingar är Huhtanens ansats betydligt traditionellare. Detta avspeglas även i de åtgärdsrekommendationer hon anför då det gäller att råda bot på de problem undersökningen avslöjat. Det är krav på exaktare lagstiftning, möjlighet till fullföljd av besvär hos Högsta förvaltningsdomstolen med åtföljande prejudikatbildning och utvecklande av socialrättens allmänna läror (t.ex. centrala rättsprinciper). Om man jämför med de rekommendationer Ande-

näs nyligen anført i sin avhandling råder enighet endast om den första. Däremot förhåller Andenæs sig skeptisk till att utpräglad juridiska lösningar kan få genomslagskraft bland beslutsfattare med annan professionell bakgrund. Här är det lätt att hålla med; att utveckla socialrättens allmänna läror kan i första hand antas påverka rättspraxis (enkannerligen i högsta instans), låt vara att möjligheterna där kan vara goda. Härifrån är det dock lång väg till gräsrotsnivån.

Jag har förbigått de dogmatiska analyserna i Huhtanen avhandling, eftersom dessa huvudsakligen är av nationellt intresse.

Genom att på ett gediget sätt utreda de rättsliga förutsättningarna för utkomststöd ur den enskildes synvinkel är avhandlingen dock ett pionjärbete inom ett område där myndigheterna hittills har haft ett slags tolkningsmonopol. I det bistra ekonomiska klimat som nu råder är alla dylika försök att stärka rättssäkerheten för de svagaste grupperna av särskild betydelse.

*Författarupplysning:*

Håkan Stoor, jur.lic., är överlärare i socialrätt vid Svenska social- och kommunalhögskolan i Helsingfors.

## Nils Christie: Crime Control as Industry

Routledge, London 1993

ANMÄLD AV AHTI LAITINEN

Norrmannen Nils Christie är en internationellt känd sociolog och kriminolog. Han har i sina många undersökningar satt sig in i förhållandet mellan medborgarsamhället och den byråkratiska övervakningsapparaten. Christie har alltid betonat betydelsen av medborgarsamhällets frivilliga verksamhet i samband med konfliktlösning. Till exempel har han sett brottsligheten snarare som en problemsituation som skall lösas inom närsamhället än som ett brott i dess legala betydelse. Christie citerar *Ivan Illich* som vi kan placera inom en liknande tanke-tradition. Någon kommer kanske ihåg Illichs bok *Medical Nemesis* i vilken han kritiserar den kemiska industrins maktsträvanden.

Som bakgrund kan man dessutom nämna *Den gode fiende*, som Christie skrev tillsammans med *Ketil Bruun*. Författarna konkluderade med att kontrollpolitiska åtgärder lätt riktas mot samhällets försvarslösa marginalgrupper. Skribenterna visar att investeringarna inom narkotikakontrollen och de domar som utdömts för narkotikabrott inte stått (inte står) i rätt proportion till därav förorsakade skador, om man jämför dessa med t. ex. skador förorsakade av ekonomisk brottslighet eller miljöbrottslighet. Det lämpar sig att granska Christies nyaste bok utgående från dessa referensramar.

I föreliggande verk visar Christie att an-