

## Kaarlo Tuori: «Sosiaalioikeus» (Socialrätt). WSOY, Juva 1995

Anmäld av HÅKAN STOOR

### Inledning

Tuoris nya bok "Sosiaalioikeus" är ett omfattande och ambitiöst arbete. För det första är boken en lärobok i socialrätt: den innehåller en översikt av den materiella finska socialrätten och dess historiska utveckling. Tyngdpunkten ligger i den kommunala social- och hälsovårdsrätten, men inslaget av stats- och folkrätt är betydande. Följaktligen ges stort utrymme åt mänskliga rättigheter, den nya fri- och rättighetskatalogen i regeringsformen (969/95) och EG-rätt.

Boken har emellertid också en vetenskapliga ambition, nämligen att utveckla en allmän socialrättslig doktrin, eller med finsk terminologi "allmänna läror". De allmänna lärorna består enligt Tuori av rättsliga begrepp och allmänna rättsprinciper. Begreppen gör det möjligt att systematisera ett rättsområde och hantera rättsliga problem. Principerna däremot avspeglar de grundläggande värderingarna och politiska målsättningarna som ligger till grund för lagstiftningen. Tuori har tidigare företrätt

uppfattningen att modern förvaltningsrättslig dogmatik framför allt bör bygga på rättsprinciperna. Därigenom kan rättssäkerheten erhålla en materiell förankring som utgör en motpol till den instrumentella rättsuppfattning som präglar stora delar av den moderna förvaltningsrätten.<sup>1</sup>

Det framgår således att Tuori inte delar den skeptiska inställningen till socialrättslig dogmatik, som präglat en stor del den nordiska debatten sedan 80-talet.<sup>2</sup> Det är symptomatiskt för framställningen att ordet "ramlag", så vitt jag kunnat märka, inte förekommer alls. I Finland har ju utvecklingen av allmänna läror ansetts som en viktig uppgift även för kritiskt inställda forskare. Den sociala civilrätten är ett gott exempel på detta.<sup>3</sup> I fortsättningen kommer jag att koncentrera framställningen på de allmänna lärorna, särskilt på avsnitten om allmänna rättsprinciper och sociala rättigheter.

- 1 Se närmare Tuori, K., *The General Doctrines in Public Law*. Scandinavian Studier in Law, Uppsala 1987, och Dan Frändes recension av «Oikeus, valta ja demokratia» i *Retfærd* nr 55 (1991).
- 2 För ett sammandrag av diskussion se t.ex. Andenæs, K., *Sosialomsorgen i gode och onde dager*, Oslo 1992, s. 39 ff.
- 3 Wilhelmsson, T., *Social civilrätt*. Helsingfors 1987.

## Om socialpolitik och socialrättslig forskning

För att förklara bokens vetenskapliga ansats utgår Tuori från socialrättens olika uppgifter i förhållande till socialpolitiken. För det första kan rätten användas för att genomföra sociala program, t.ex. pensionsreformer. En samhällsvetenskapligt orienterad rättsvetenskaplig forskning kan då klargöra effekterna av dylika program. En dylik ansats kallar Tuori "samhällsövergripande", eftersom rätten då relateras till den totala utvecklingen inom en viss samhällssektor.

För det andra kan man genom socialrättslig lagstiftning skapa ramar för en målriktad utveckling inom olika sektorer, t.ex. serviceproduktion som stöds med planering och ekonomiska bidrag. Dessutom kan man särskilt reglera de sociala myndigheterna och utfärda regler om personalens professionella ansvar. Rättsvetenskaplig forskning i denna kontext kallar Tuori "organisationsinriktad".

Slutligen kan lagstiftningen syfta till att reglera enskilda individers och familjers ställning i förhållande till myndigheterna, t.ex. genom rättighetslagstiftning. En rättsvetenskap som fokuserar på denna lagstiftning kallar Tuori "individcentrerad".

Denna beskrivning av förhållandet mellan socialrätt och socialpolitik kompletteras slutligen med *Hydén*'s kända normtypologi<sup>4</sup>: I regleringen av myndighetsorganen dominerar konstituerade normer och handläggningsnormer, inom målstyrningen mål/medel- och avvägningsnormer samt inom

rättighetslagstiftningen pliktnormerna.

Indelningen av socialrättens regleringsobjekt förefaller att motsvara *Åström*'s indelning i det administrativa och individuella perspektivet inom socialrätten.<sup>5</sup> I Tuoris bok dominerar det individuella perspektivet, där lagstiftningen främst bygger på pliktnormer. De övriga regleringsformerna behandlas då de har relevans ur detta perspektiv.

## Socialrättsliga principer

En av bokens hörnstenar är intresset för socialrättsliga principer. Tuori lanserar ett antal principer, vars syfte är att styra och kontrollera rättstillämpningen och därmed bidra till ökad rättssäkerhet. Det rättsliga stödet för principerna hämtas ur förarbeten, lagars portalparagrafer och fördrag om mänskliga rättigheter. Tuori framhåller dock att den konkreta innebörden av principerna inte är statisk, utan beroende av den rättsliga och moraliska diskursen i samhället, där bl.a. rättsvetenskapliga ställningstaganden skall uppfattas som debattinlägg. Av utrymmesskäl kan principerna endast uppräknas här: Förbud mot extensiv tolkning av regler om kontroll, företräde för gynnsam tolkning vid beslut om förmåner, behovsprincipen, respekt för klientens egna preferenser, självbestämmanderätt och integritet, företräde för generell service, hjälp till självhjälp, participation och konfidentialitet.

De rättsliga principernas betydelse är dock större än så. De utgör ett analysredskap som präglar hela Tuoris uppfattning av

4 Hydén, H., *Ram eller lag?* Stockholm 1984.

5 Åström, K., *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning* (Lund 1988), s. 116 ff.

lagstiftningen. Förenklat kan man säga att där många rättssociologiskt inspirerade författare ser ramlagsbestämmelser ser Tuori uttryck för rättsprinciper. På detta sätt lyfter han fram det rättsliga elementet i olika slag av beslutsfattande, och teorin om regler och principer gör det möjligt att analysera argumenteringen i olika beslutssituationer.

Principernas betydelse förtydligas genom en indelning av beslutsfattandet på olika nivåer: lagstiftningsbeslut, policybeslut, administrativa beslut i enskilda fall, lagskipningsbeslut och faktisk förvaltning; dvs. vård och omsorg. Tuori delar inte som *Dworkin* in principerna i (moraliska) principer och policies, utan använder distinktionen pragmatiskt och etiskt/moraliskt baserade principer. De förra (t.ex. arbetskraftens mobilitet, kommunens resurser) hör i första hand hemma i beslutsfattandet på policynivån, medan de på den individuella nivån bör vika för principer som baserar sig på etiska eller moraliska hänsyn.

En av Tuoris kungstankar är även principernas betydelse för rättskälleläran. Rättsprinciperna är inte i sig rättskällor, utan den ena huvudkategorin av rättsnormer. Det material som används för att bestämma principernas innehåll kan dock vara mer omfattande de traditionella rättskällorna. Sålunda kan förvaltningspraxis få rättskällegkaraktär p.g.a. likhetsprincipen och olika professioners etiska normer kan användas för att precisera konfidentialitets- eller integritetsprincipen.

Som avslutning ett exempel: I modern sociallagstiftning är det vanligt att bestämmelserna endast anger att sociala tjänster skall tillhandahållas i "tillräcklig" eller

"nödvändig" omfattning. Dylika bestämmelser uppfattar Tuori som uttryck för behovsprincipen, som således är en rättslig princip, som gäller både på policynivån och på nivån för enskilda beslut (t.ex. fördelning av förmåner som inte räcker till för alla). Bestämmelsen skall inte betraktas (enbart) som en programförklaring.

Den rättsliga kontrollen av beslut på policynivån är dock problematisk och antyd endast i boken. Det kan noteras att ett försök att införa en (quasi-rättslig) kontroll på denna nivå gjordes i Finland år 1993 genom inrättandet av Grundskyddsnämnden vid Social- och hälsovårdsministeriet.<sup>6</sup> Nämnden är sammansatt av representanter för kommunerna och statsmakten och dess uppgift är att granska att det generella serviceutbudet i kommunerna håller acceptabel standard. Nämndens verksamhet har dock hittills varit betydelselös.

## Sociala rättigheter

Som man kan förvänta sig hör avsnittet om sociala rättigheter till de mest givande i boken. Frågan om i vilken utsträckning bestämmelserna i sociallagstiftningen grundar rättigheter för den enskilde är ett ständigt återkommande tema i juridisk litteratur. Den rättsliga betydelsen av internationella konventionerna om sociala rättigheter är likaså ofta oklar. Till sin rättsliga karaktär ligger dessa fördragsbestämmelser nära grundlagars sociala rättigheter. En av de stora förtjänsterna i boken är att de mänskliga och grundlagsfästa rättigheterna utgör en integrerad del av framställningen.

Tuori närmar sig problematiken dels på

6 Se 35 § lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården 733/1992.

ett rättsfilosofiskt plan, där han granskar de argument som kan användas för att motivera införandet av social rättigheter genom lag. Dessa synpunkter har tidigare presenterats i *Retfærd* och förbigås här.<sup>7</sup> Då det gäller den konkreta analysen av sociala rättigheter utgår Tuori från en systematik av olika slag av rättsverkningar, som jag tror att kan sammanfattas i följande schema:

1. ICKE-RÄTTSLIGA DEKLARATIONER
2. FÖRPLIKTANDE RÄTTSNORMER
  - a) Normgivaren som adressat (lagstiftningsbeslut eller administrativa policybeslut)
    - uppdrag att utveckla trygghetssystem
    - uppdrag att garantera vissa förmåner som rättigheter
    - förbud mot försämringar ("stand still")
  - b) Den enskilde och lagtillämparen som adressater
    - tolkningsprincip
    - abrogationsprincip
    - rättighet för den enskilde:
      - att erhålla hjälp, men inte en bestämd förmån
      - att erhålla en bestämd förmån

Schemat visar hur många olika slag av rättsverkningar som kan vara aktuella. Som exempel kan anges bestämmelserna i internationella konventioner och grundlag. Dessa har i regel karaktären av uppdrag till lagstiftaren och förbud mot försämringar, som alltså bägge är rättsligt förpliktande. Som exempel på motsatsen, dvs. icke-rättsliga deklamationer, kan näm-

nas första delen av Europeiska sociala stadgan.

Med hjälp av dessa begrepp belyser Tuori förändringarna i tolkningen av rätten till arbete i den finska grundlagen. Från att på 1980-talet ha uppfattats som ett konstitutionellt uppdrag att främja sysselsättningen och ett förbud mot försämringar, förändrades tolkningen under den ekonomiska krisen på 1990-talet så, att det främst är den programmatiska betydelsen som återstår.

Det har framgått att Tuori utgår från att målformuleringar i sociallagstiftningen ofta har rättslig betydelse genom att de uttrycker en rättsprincip. Den rättsligt bindande effekten kan dock begränsa sig till nivån för policybeslut, t.ex. budgetbeslut, utan att grunda rättigheter för den enskilde.

På nivån för enskilda beslut argumenterar Tuori för att en lag kan ge den enskilde rätt till någon form av hjälp, utan rätt att ställa krav på bestämda insatser (som är beroende av kommunala resurser och policy). Detta resonemang tillämpar Tuori bl.a. på den finska missbrukarlagen (7 §: "service" skall tillhandahållas den som har problem....), som hittills betraktats som tandlös i rättighetsavseende. Denna typ av regler har ofta kallats ramlagsbestämmelser med hänvisning till att de saknar anvisning om exakt rättsföljd. Tuori fokuserar i stället intresset på rättsfaktum, vilket framhäver bestämmelsens (svaga) rättighetskaraktär. Den juridiska kontrollen av dylika "rättigheter" är problematisk, men ändå lättare än kontrollen av policybeslut, som tangerats ovan. En domstol kan tänkas betrakta vissa insatser som uppenbart otillräckliga, och därmed olagliga. Därmed kommer Tuori nära de krav på "kvalitativ mins-

<sup>7</sup> Tuori, K., Lagstiftningsstrategierna inom social- och hälsovården. *Retfærd* nr 62 (1993).

testandard”, som framförts i norsk doktrin och rättspraxis.<sup>8</sup>

## Reflexioner

Tuoris bok är ett imponerande arbete. Det är en gedigen rättslig analys av den finska social- och hälsovårdslagstiftningen och utöver de avsnitt som refererats ovan innehåller boken intressanta framställningar om bl.a. rättskraft, återindrivning och sekretess. Genom den teoretiska ansatsen kan boken troligen värja sig mot det öde som annars hotar socialrättsliga översikter, dvs. att ny lagstiftning snabbt gör dem till makulatur.

Boken undgår dock inte rättsdogmatikens dilemma: Genom att framställningen så gott som enbart bygger på traditionellt rättskällematerial, blir avståndet till den verklighet som skall regleras ofta rätt långt. Detta blir särskilt påtagligt i en bok om socialrätt, där regleringen präglas av öppenhet och det finns få domstolsavgöranden eller undersökningar om förvaltningspraxis att tillgå.

Tuori försöker alltså kompensera lagstiftningens luckor genom att betona de socialrättsliga principernas betydelse. Resultatet är inte alltid helt övertygande. Det första problemet är principernas höga abstraktionsnivå, som innebär att deras tillämpningsområde och rättsliga betydelse, eller vikt, i konkreta situationer är oklar. Detta är visserligen kännetecknande för allmänna principer, men problemet accentueras av att lagtillämparna i första instans ju inte är jurister. Det framgår t.ex. av *Ande-*

*næs'* undersökningar att socialarbetare har liten förståelse för principer som begränsar det fria skönet.<sup>9</sup> Att identifiera och väga rättsprinciper mot varandra är en specialitet för jurister, vilket innebär att boken till stora delar är en slags ”socialrätt för högsta (förvaltnings)domstolen”. Utrymmet för prejudikatbildning i Finland är dock rätt litet, eftersom besvärshänsyn från länsrätten uttryckligen gäller många av de ärenden där lagstiftningens öppenhet kunde inbjuda till principargumentering.

För egen del tilltalas jag mest av principernas pedagogiska funktion, genom att man med hjälp av dem kan systematisera och explicera grundläggande mål och värden hos en lagstiftning som ofta är nog så oöverskådlig. Det är inte heller uteslutet att rättsprinciper som är förankrade i professionella ideologier inom vårdsektorn kan ha genomslagskraft. Lägg därtill att intresset för mänskliga rättigheter är stort åtminstone inom den finska socialarbetarkåren.

Sammantaget innebär Tuoris bok ett stort framsteg för rättssäkerheten inom social- och hälsovården i Finland. Den är även ett bevis på behovet av mångfald inom socialrättslig forskning. Ju fler perspektiv som anläggs på socialrätten, desto större blir insikten om olika ansatser förtjänster och begränsningar.

### *Författarupplysning:*

*Håkan Stoor* är överlärare i socialrätt vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

8 Eskeland, S., Rettssikkerhet og andre verdier i sosialretten. Ingår i *Hvor går sosialomsorgen* (Oslo 1987).

Boe, E., Fusadommen i forvaltningsrettslig og rettsteoretisk perspektiv. *Lov og Rett* 1991, 323 ff.

9 Andenæs, K., Om lovgivning og rettsanvendelse i sosialomsorgen, s. 104. Ingår i *Andenæs – Olsen, Sosialrett II* (Oslo 1990).