

KOMMENTAR

Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning

En rättlig kollision i fördelningen av makt och ansvar

Ruth Mannelqvist

I artikeln "Kommunalt självstyre och rättighetslagstiftning – om fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun" i detta nummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* diskuteras kollisionen mellan idealet om nationell jämlikhet i välfärdspolitiken och det lokala självstyret (Leijon & Moberg 2024). Författarna analyserar hur rättighetslagstiftning, närmare bestämt individers rätt till sociala omsorgsinsatser, kan påverka kommuners agerande i välfärdspådrag och därmed inverka på det kommunala självbestämmandet. Artikeln är både intressant och relevant, särskilt i tider då de kommunala finanserna är begränsade och den kommunala (och regionala) vården och omsorgen är hårt belastad (SKR 2024).

Inom svensk rättsvetenskap diskuteras och analyseras begreppet rättigheter allt utifrån dess uppkomst och utveckling till rättigheters tillämpning och konsekvenser inom en rad juridiska områden, och då inte minst inom välfärdsområdet.¹ Från att välfärd till enskilda i många avseenden tillgodosetts genom kollektiva rättigheter och tillvaratagande av demokratiska processer, har fokus alltmer kommit att handla om individuella och utkrävbara rättigheter, där då även rättssäkerhet, likhet inför lagen och likabehandling kommit att betonas (se bland annat Bull 2024; Vahlne Westerhäll 2018).

1 Analyser av rättigheter och rättighetsbegreppet återfinns inom en rad olika rättsområden, där konstitutionellt rättsliga aspekter varit särskilt framträdande. Sociala rättigheter diskuteras och analyseras såväl från europarättsliga perspektiv som utifrån mer nationell prägel kopplade till den svenska välfärdstatens specifika utformning, se exempelvis Gustafsson 2002; Lind 2009; Nilsson 2017; Paju 2020; Vahlne Westerhäll 2002.

Den nuvarande rättighetsdiskursen kan emellertid kollidera med det kommunala självstyret, som i huvudsak baseras på principer om demokrati och medborgarinflytande. Det allmänna ska således å ena sidan borga för att medborgarnas rättigheter tillgodoses på ett rättssäkert och likvärdigt sätt och å andra sidan upprätthålla förutsättningarna för kommunernas självstyrelse, handlingsutrymme och resursfördelning. Avvägningen däremellan framstår som något oklar, och en ökad transparens och tydlighet från lagstiftaren vore möjligen önskvärt. I nuläget blir det, som författarna också tydliggör, en indirekt avvägning genom möjligheterna till domstolsprövning av rätten till sociala omsorgsinsatser för enskilda. Samtidigt är det viktigt att understryka att rätten till domstolsprövning för enskilda är central i en rätts- och välfärdsstat, så även om det kommunala handlingsutrymmet riskerar att krympa ska det inte bara sättas i relation till enskildas rätt till sociala insatser, utan också till den enskildes rättsskydd genom domstolsprövning (Warnling-Nerep 2008; Larsson 2021). På en övergripande nivå har domstolsprövning också betydelse för demokratin och förtroendet för det allmänna, eftersom den, som även påpekas av författarna, också kan motverka oskäligen skillnader i rättstillämpningen och därmed öka förutsättningarna för likabehandling och likhet inför lagen.

I artikeln konstaterar författarna att individers rätt till sociala insatser i den rättsliga regleringen är i sig inte utformad på ett sådant sätt att den direkt inskränker det kommunala självstyret, eftersom socialtjänstlagens ramlagskarakteristik möjliggör en individuell bedömning i det enskilda fallet. Det finns således inga direkta rättsregler som definierar hur omsorgen för äldre i detalj ska vara utformad.² Därför har de valt att i sin undersökning närmare granska om det kommunala handlingsutrymmet begränsas av domstol, och om alla förvaltningsrätter gör samma bedömning eller om det finns lokala variationer. Härigenom vill författarna bidra med empirisk kunskap kring domstolsprövning i praktiken.

Författarnas teoretiska utgångspunkt är bland annat att en domstolsprövning, där den materiella frågan om rätt till insats prövas, alltid innebär en begränsning av kommunernas handlingsutrymme eftersom den resulterar i ett gränssättande för såväl kommunens lagtolkning och beslutanderätt i ett enskilt fall som en påverkan på både innehåll och kostnader för välfärdsinsatser generellt sett. I artikeln görs därefter en uppdelning av olika typer av domstolsprövningar och dess effekter på det kommunala självstyrelse eller handlingsfriheten. Det är en intressant diskussion, och i många avseenden närmar den sig också relativt traditionella rättsvetenskapliga frågeställningar, som bl.a. frågor om domstolars

2 Här kan dock noteras att Socialstyrelsen kan via föreskrifter förtydliga stödet enligt socialtjänstlagen, vilket även kan påverka kommunernas handlingsutrymme, se exempelvis SOSFS 2015:10 Socialstyrelsens föreskrifter om basal hygien i vård och omsorg, HSLF-FS 2022:44 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter enligt SoL och LSS samt Socialstyrelsens beräkning av avgifter inom äldre- och funktionshinderomsorgen.

prövningsram och domslutens konsekvenser, där olika lagbundna aspekter och principer som domstolarna behöver förhålla sig till blir aktuella. Vad som ingår i den rättslig prövningen beslutas ju nämligen inte enbart av domstolarna eller det rättsliga stöd som finns för prövningen, utan är också relaterat till den enskildes faktiska förutsättningar och hans eller hennes yrkanden i förhållande till kommunens beslut. Domstolars avgörande kan på ett generellt plan resultera i eller ge effekter som påverkar kommunens handlingsutrymme, även om det inte är något som domstolen kan väga in i sin bedömning i ett enskilt fall (se exempelvis von Essen 2016; Ribbing 2018; Nordklint 2019; Larsson 2021). En intressant kontrollvariabel som författarna för in i diskussionen är om, och i så fall hur, eventuella ombud påverkar resultaten. En ganska trolig hypotes skulle då vara att om den klagande har hjälp av ett ombud, skulle det kunna påverka utgången i målen, men i studien konstaterar författarna emellertid att det endast påverkar på marginalen. Likande resultat kan även noteras i andra studier när det gäller ombuds påverkan i förvaltningsrätter (Mannelqvist 2012).

Studiens resultat visar bland annat att domstolarna i hög utsträckning avslår överklaganden från enskilda (och ändrar därmed inte kommunernas beslut), vilket skulle tala för att kommunernas självbestämmande i detta avseende inte begränsas. Samtidigt påvisas att mer kostsamma insatser avslås i mindre utsträckning och författarna menar därför att de överklaganden som bifalles tarvar mer av kommunernas finansiella resurser, vilket i sin tur begränsar det kommunala handlingsutrymmet. I artikeln lyfter författarna fram möjliga förklaringar till varför domstolarna i högre utsträckning än tidigare avslår överklaganden från enskilda, och frågar sig om det kan bero på att kommunerna gör bättre bedömningar eller motiverar sina beslut bättre. Ur ett rättsligt perspektiv öppnar resonemanget också upp för vissa frågor som handlar om domstolsavgörandenas representativitet, eftersom de ansökningar som kommunerna faktiskt beviljats inte studeras. Kan det vara så att kommunerna mer regelmässigt beviljar ansökningar om hemtjänst, varför den typen av beslut överklagas i liten utsträckning jämfört med hur många som faktiskt erhåller hemtjänst? Eller omvänt, kan det vara så att kommunerna i huvudsak avslår ansökan om särskilt boende, och att det därför är vanligare att beslut som rör den typen av insatser överklagas i högre utsträckning i relation till antalet ärenden som kommunen beslutar? Om en kommun gör bedömningen att den sökande ska beviljas hemtjänst i stället för särskilt boende, och den enskilde nöjer sig med det, finns också här ett mörkertal över de ärenden som formellt beviljats men med andra insatser än de sökta. När data består av överklagade beslut, där den enskilde alltså fått avslag på sin ansökan, finns ett naturligt bortfall av beviljade ansökningar och de ärenden som hamnar i domstol är kanske helt enkelt inte representativa, vars sig när det gäller tillämpningen av enskildas rättigheter eller begränsningen av det kommunala handlingsutrymmet. Det är också något som författarna själva berör på olika sätt i analysen.

Vidare konstaterar författarna att det tycks råda en viss diskrepans eller regionala skillnader mellan landets tolv förvaltningsrätter när det gäller benägenheten att bifalla överklaganden och begränsa det kommunala handlingsutrymmet, utifrån en jämförelse av domar mellan domstolarna. Det är intressanta resultat och den här typen av statistiska analyser av underrättsavgöranden har även förekommit i andra studier och undersökningar (se exempelvis ISF 2014). Det kan också konstateras att inom rättsvetenskapen finns numera en särskild forskningsinriktning som benämns empirisk rättsvetenskap, som utöver traditionell kvalitativt rättsvetenskaplig metod även använder kvantitativa metoder och big data.

Men författarna framhåller också vissa utmaningar som en kvantitativ studie innebär, exempelvis när det gäller individuella aspekter eller andra omständigheter som kan påverka utgången i ett mål. Även från en mer traditionellt juridisk och normativ synvinkel finns det frågor som kan vara svåra att besvara med ett kvantitativt angreppssätt. Det går att fastslå att det finns variation mellan domstolar när det gäller exempelvis bifall eller avslag i vissa mål, men det behöver inte innebära att variationen är felaktig eller att domstolarna inte tillämpar rättsreglerna på avsett sätt. Eftersom domstolen i varje enskilt mål måste förhålla sig till de faktiska och konkreta förutsättningarna följer med nödvändighet en viss variation mellan olika fall. Utöver variationer hos domstolar kan också kommunernas tillämpning variera, vilket kan resultera i skillnader mellan domstolarnas benägenhet att bifalla eller avslå ett överklagande. Slutligen finns det självfallet också skillnader mellan enskilda domares uppfattning och bedömning av såväl omständigheter i sak som den rättsliga regleringen, vilket understryker vikten av hög kvalitet i de resonemang som återfinns i domskäl och domslut. Utifrån såväl den juridiska metoden inom juristprofessionen som rättsvetenskapens metodologiska utgångspunkt analyseras dock domstolsavgöranden i huvudsak med en kvalitativ ansats, där dels omständigheterna i det enskilda fallet kan vara helt avgörande, dels ett prejudicerande avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen kan omkullkasta slutsatser från en omfattande mängd domar från underrätter. Det är en förklaring till att man inom rättsvetenskapen sällan tillämpar studier på stora kvantiteter av avgöranden från domstolarna. Och i de fall detta görs handlar det många gånger om att analysera hur den rättsliga argumentationen förs i en viss rättslig fråga, och sällan om att fastställa hur rätten ska förstås eller om den tillämpas korrekt. Med det sagt bör det framhållas att kvantitativa analyser, som synliggör variationer, är berättigade, eftersom de vidgar diskussioner som rör exempelvis omfattning av variationer (motiverade eller inte) och förändringar över tid. Det ska också framhållas att i den här artikeln används inte domstolsavgöranden för att utreda rättens innehåll eller tillämpning, utan för att analysera dess effekter på kommunernas självbestämmande, vilket kan ge en klar indikation om konsekvenserna på en övergripande samhällsnivå.

Det är bra insikter för fortsatta diskussioner inom såväl statsvetenskap som rättsvetenskap.

Sammantaget medverkar författarna med den här statsvetenskapliga analysen till ytterligare kunskap om kollisioner mellan regeringsformens regler och principer. I förlängningen handlar det om regeringsformens komplexitet, och förhoppningsvis kan analysen bidra till fortsatta samhällsvetenskapliga, juridiska och politiska diskussioner kring dels vikten av avväganden mellan rättighets- eller likabehandlingsprinciper och den kommunala självstyrelsen, dels hur rättens tillämpning kan förstärka eller underminera grundlagsstadgade principer och förhållningssätt. Och analysen kan också utmana både den traditionella synen på rättstillämpningens konsekvenser, som i vanligtvis huvudsakligen avgränsas till det enskilda fallet, och fördelningen av makt och ansvar mellan stat och kommun.

Referenser

- Bull, Thomas, 2024. "Från ideal till realitet: Regeringsformens rättighetsskydd", s. 45–68 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden: Regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- von Essen, Ulrik, 2016. *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Gustafsson, Håkan, 2002. *Rättens polyvalens: En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*. Lund: Lund Studies in Sociology of Law.
- ISF 2014. Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna. Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2014:18.
- Larsson, Torvald, 2021. "Domstolsprövningens inriktning vid prövning av förvaltningsbesvär", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 547–567.
- Lind, Anna-Sara, 2009. *Sociala rättigheter i förändring: En konstitutionellrättslig studie*. Uppsala: Juridiska institutionen.
- Mannelqvist, Ruth, 2012. *Arbetsförmåga i sjukförsäkringen: Rätt och tillämpning*. Uppsala: Iustus förlag.
- Nilsson, Annika, 2017. "Mänskliga rättigheter i kommunal kontext", s. 117–148 i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i den offentliga Sverige*. Malmö: Liber.
- Nordklint, Caroline, 2019. *Bevisrättens tillämpning i skatteprocessen*. Stockholm: Jure förlag.
- Paju, Jaan, 2020. *Sociala rättigheter åt alla och envar?* Visby: Eddy.se ab.
- Ribbing, Michaela, 2018. *Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken*. Stockholm: Jure förlag.
- SKR, 2024. *Ekonomirapporten, maj 2024. Om kommunernas och regionernas ekonomi*. Rapport Sveriges Kommuner och Regioner.
- Vahlne Westerhäll, Lotta, 2018. "Sociala rättigheters konstruktion och värden: exemplet rätten till hälsa", s. 18–45 i Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla & Lind, Anna-Sara (red.), *Socialrätt under omvandling: om solidaritet och välfärdsstatens gränser*. Malmö: Liber.

Vahlne Westerhäll, Lotta, 2002. *Den starka statens fall? En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950–2000*. Stockholm: Norstedts juridik.

Warnling-Nerep, Wiweka, 2008. *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*. Stockholm: Jure förlag.