

- Petersson, O, Westholm, W, Blomberg, G: *Medborgarnas makt*. Carlssons, Stockholm 1989.
- Petersson, H, Andersson, R, Hansson, M: *Politikern, medborgaren och demokratin. En redovisning av två delstudier i ett utvärderingsarbete*. Stencil. Lund 1989.
- Petersson, H, Hansson, M: *Planera för förändring. Genomförandet av en sjukhusnedläggning. S:t Erik*. Ormbergstryck, Stockholm 1989.
- Rothstein, B: "Socialdemokratin och välfärdens intentioner". *Tiden* 1988:8.
- SFS 1982:763. *Svensk Författningssamling*. Hälso- och sjukvårdslag.
- SOU 1985:28. *Statens offentliga utredningar*. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Stockholm.
- Westerståhl, J, Johansson, F: *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Kommunaldemokratiska kommittén. DsKn 1981:12. Liber, Stockholm 1981.
- Yin, R.K: *Case Study Research. Design and Methods*. Sage, London 1989.
- Österman, T, Bernow, R: *Valet som glömdes bort. Sammanfattning av resultat från en studie av väljare och landstingsvalet i Stockholms län*. Stockholms läns landsting, Regionplanekontoret, Stockholm 1986.

Ramlagar – en översikt ur ett kommunalt perspektiv

1 Inledning

Den under 1980-talet intensiva debatten om den offentliga sektorn och dess förvaltande har bla uppmärksammat relationen mellan stat och kommuner (såväl primära som sekundära). En ofta förekommande analys härvidlag har varit att den statliga styrningen av kommunerna genom sin höga detaljeringsgrad bli försvårat lokal anpassning av nationella policys, sällan lett till önskvärd måluppfyllelse samt motverkat effektivitet och flexibilitet. Från skilda håll har därför nya och, som det antages, mer ändamålsenliga styrformer efterlysts, vilka i högre grad karakteriseras av bla målstyrning, decentralisering och uppföljning/feedback. En sådan styrform på den administrativa styrningens område kan ramlagen sägas vara.

Den kritik som följde 1970- och 1980-talets många nya ramlagar aktualiserade bla frågor om denna styrforms konsekvenser för myndigheternas makt och ställning, för tillgången till likvärdig och jämlik service och för de politiska organens styrförmåga. Frågor som alla har ett intresse och en aktualitet ur statsvetenskapligt perspektiv. I denna framställning, som i huvudsak har formen av en översikt, försöker jag fånga in och närmare precisera ramlagsfenomenet. Jag har primärt fått söka mig till rättsvetenskaplig och rättsvetenskaplig littera-

tur, då den statsvetenskapliga litteraturen behandlar det aktuella fenomenet förhållandevis översiktligt och utan konceptuell klarhet. I den avslutande analysen, vilken fokuserar den styrning som riktas mot i huvudsak kommuner, urskiljs tre principiellt skilda typer av ramlagsstyrning. Framställning inleds med att jag kort tecknar en analysram.

2 Analysram

I syfte att skapa möjligheter till funktionella och samhälleliga analyser av rättsregler gör Hydén en indelning av rättsreglerna efter dessa uppgifter.¹ Indelningen utgår från följande frågeställningar:

- vem skall enligt reglerna agera?
- hur skall det formellt gå till?
- vad som skall göras (mål och materiellt innehåll)?

Mot dessa frågeställningar i rätten svarar enligt följande:

- konstituerande regler – vem?
- handläggningsregler – hur?
- handlingsregler – vad?

Konstituerande regler etablerar tex en förvaltningsstruktur eller konfliktlösningens arena. Denna typ av regler definierar faktorer som kompetens, organisation, personal och resurser. Handläggningsregler tar sikte på processen och det formella förfarandet. Rör det sig om ärendehandläggning kan faser som anhängiggörande, beslut, verkställighet och besvär behandlas. Med en annan indelningsgrund av rättsreglerna som utgångspunkt motsvaras dessa i stort av den allmänna förvaltningsrättens regler. Handlingsregler innehåller anvisningar om vad som skall göras i sak (substansiellt). Det kan gälla att den enskilde skall vidta eller underlåta vissa åtgärder eller hur en myndighet skall bedöma en viss fråga. Vad gäller dessa handlingsregler särskiljer Hydén tre olika typer:²

- pliktnormer
- avväggningsnormer
- mål-medelnormer

Pliktnormerna följer ett rättsfakta-rättsföljdsmonster. Denna regeltyp föreskriver att när vissa fakta föreligger skall en viss rättsföljd inträda. Härigenom är också regeln självtillräcklig när det gäller att bestämma beslutets innehåll. Ett exempel på denna typ av handlingsnorm kan hämtas från lagen om allmänna barnbidrag:³

(f) för barn, som är svensk medborgare och bosatt i riket, skall av allmänna medel såsom bidrag till barnets uppehälle och uppfostran utgå allmänt barnbidrag med 5 820 kronor om året i enlighet med vad nedan närmare stadgas (1 §).

Kännetecknande för avvägningsnormerna är att de anger vilka intressen som skall vägas in vid beslutsfattandet och hur dessa skall vägas mot varandra. Ett exempel går att finna i miljöskyddslagen:⁴

(v)id avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av området som kan bli utsatt för störning och betydelse av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga (5 § 3 st).

Mål-medelnormer innehåller målangivelser av varierande precision för (nästan uteslutande) myndigheters handlande. De anger också medel för att nå de uppsatta målen. Ur denna typ av normer kan inte direkt dras någon slutsats om önskvärdt beteende. Detta kräver härutöver kunskap om det bästa sättet att nå målet. Ett exempel på mål-medellagstiftning är jämställdhetslagen.⁵ I en av dess målstadganden sägs:

(e)n arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att främja jämställdhet i arbetslivet (6 § 1 st).

För att nå dessa mål anges i lagen en rad medel så som att arbetsgivaren skall verka för att lediga anställningar söks av båda könen och att genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare (6 § 2 st).

Till respektive av dessa tre typer av handlingsregler anknyter tre olika rättsliga argumentationsmodeller. Enligt den *normrationella modellen* sker avgöranden utifrån regler som tillämpas på föreliggande fakta. Dessa fakta subsumeras under aktuell regel som i sin tur innehåller svaret på hur problemet skall lösas (rättsfakta – rättsföljd). Denna argumentationsmodell bygger på en bedömning av vad som hänt i efterhand, ex post. Vidare är i denna modell avgörandenas konsekvenser irrelevanta. Avgörande är istället att man tillämpat normerna på ett korrekt sätt, att man handlat rationellt i förhållande till normen. I den andra argumentationsmodellen, *intresseavvägningsmodellen*, består rationaliteten i att avväga olika antagonistiska intressen. Målet är att via argumentationen nå en kompromiss dem emellan. Kriteriet på en riktig tillämpning består i att beakta intressen samt att företa en normativt korrekt avvägning. Karaktäristiskt för den *målrationella modellen* är en nyttoorienterad argumentation, vilken syftar till optimalt uppfyllande av målangivelser. Beslutsfattaren tvingas till överväganden ex ante om kausala relationer, vilka kräver kunskap om hur verkligheten i ak-

tuellt hänseende är beskaffad. Rationaliteten består i att finna handlingsalternativ, bedöma deras konsekvenser samt välja det alternativ som ger störst nytta givet det mål som är aktuellt.

Då de skilda argumentationsmodellerna implicerar skilda rationaliteter, ställs olika krav på de organ vilka står för beslutsfattandet. När det gäller beslutsfattande enligt den normrationella modellen innehar juristerna den behövliga sakkunskapen. Vid beslutsfattande enligt intresseavvägningsmodellen kompletteras i regel juristerna med representanter för de intressen som berörs av avvägningen. Än mer begränsad är juristernas roll vid beslut enligt den målrationella modellen. Deras medverkan häri grundas i stort endast i behovet av att tillse att de proceduriella reglerna efterlevs. För de substantiella avgörandena krävs annan sakkunskap, varför tyngdpunkten i beslutsorganets sammansättning vid denna typ av beslut ligger i personer från andra professioner (medicinare, socialarbetare, civilingenjörer etc).

3 Hur har ramlagar definierats?

I litteraturen föreligger ingen enighet om definitionen av en ramlag. Klart står dock att någon legaldefinition ej finns och att termen tycks ha vuxit fram spontant och baserats på utmärkande drag i denna typ av lagstiftning. Hetzler har i en artikel definierat ramlagar som "lagar som anger de allmänna målen med lagstiftningen och överlämnar detaljregleringen till tillämpningsmyndigheterna".⁶ Sundberg lämnar en snarlik definition: "(m)ed ramlagstiftning förstås en lagstiftning som innehåller allenast grundregler och som kan utfyllas med specificerade föreskrifter. Ramnormer är mer konstanta och av grundläggande natur: de uppställer mål och ger riktlinjer".⁷ Denna definition öppnar också möjlighet för att kompletteringen kan ske på annat sätt än via rättsregler. Tänkbara utfyllnadsvägar är då förhandlingar och avtal mellan berörda parter. Hydén tolkar Sundbergs definition än vidare i det att ramlagen "skapar ramförutsättningar för en verksamhet som i övrigt utvecklas utan rättslig styrning".⁸ Bitvis i polemik med de föregående definitioner, vilka han betecknar som för vaga och vida, föreslår rättssociologen Lars Ericsson att ramlag definieras som "en lag som huvudsakligen saknar detaljerade bestämmelser och som, i en uttalad policy, inte ska hängas upp på tidigare beslut".⁹

Dessa exempel på definitioner av ramlagar visar att någon enighet om vad som är en ramlag ingalunda existerar. En schematisering av de angivna, och andra i stort likalydande definitioner,¹⁰ kan vara att utgå ifrån de framförda kriterierna på vad som betecknar en ramlag:

digheternas regler uttalat att "en minskning användning av ramlagsstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet".²⁸

Stat-kommunberedningens bedömning ovan till trots, finns det myndigheter som upplevt sig få ett minskat inflytande i förhållande till andra aktörer till följd av dessa begränsningar i föreskrivningsmakten. Så har t ex socialstyrelsen i socialtjänstlagen endast bemyndigats att utfärda icke-bindande regler för verksamheten inom lagens tillämpningsområde. För dessa gäller dessutom de tidigare nämnda stadgandena i begränsningsförordningen, vilka för socialtjänstområdet bl a betytt att man tolkat dessa regler så att socialstyrelsen inte får utfärda allmänna råd om dessa ej godtagits av det aktuella kommunförbundet.²⁹

6 För- och nackdelar

I diskussionerna om ramlagstekniken och dess effekter har en rad för- och nackdelar med denna teknik utpekats. Hydén har i en katalogisering pekat på vissa tänkbara och påpekade sådana aspekter förknippade med denna teknik. Som nackdelar nämner han risk för okontrollerad regelproduktion på myndighetsnivå, konstitutionella problem, styrnings- och tolkningsproblem, faror för rättssäkerheten samt oklara beslutsvägar och oklart kostnadsansvar. Tankbara fördelar med ramlagstiftningen är ökad flexibilitet, möjlighet till administrativ utveckling och underlättande av samordning samt problemkanalisering. I det följande diskuteras dessa aspekter. Vad gäller risken för okontrollerad regelproduktion på myndighetsnivå består den i att myndigheterna skulle utnyttja sin delegation att utfylla ramlagen i en av riksdagen och regeringen icke avsedd omfattning. Följden härav skulle vara en allt större svåröverskådlighet och ett allt större "krångel" för den berörde, samtidigt som myndigheterna skulle få större makt och inflytande. I motsvarande mån skulle den konstitutionella principen om politikerna som beslutsfattare tunnas ut. Pga omfånget och arten av den utfyllnad myndigheterna har att göra, vilken i stort ger lagens dess verkliga innehåll, skulle den reellt beslutande makten överföras från politiska till administrativa organ. Som framgått i avsnitt 5 har riksdagen och regeringen vidtagit vissa åtgärder i syfte att motverka dessa befarade effekter.

Den normativa öppenheten i ramlagen kan även medföra en risk för styrnings- och tolkningsproblem på tillämpningsnivån. Denna risk emanerar dels från det begränsade imperativa innehållet i ramlagarna, dels från det förhållande att själva kontexten kring lagen har en betydande roll för bestämningen av lagens innehåll. Vid en jämförelse mellan olika typer av ramlagar förefaller denna risk vara störst i samband med tillämp-

ningen av ramlagar med explicita målformuleringar och svag normutfyllnad på myndighetsnivå. Åström har i en rättssociologisk studie av socialtjänsten berört denna problematik. Han menar att socialtjänstlagen, liksom annan lagstiftning, har två skilda funktioner, dels en administrativ som reglerar förhållandet mellan myndigheten och kollektivet av medborgare och dels en individrättslig som reglerar förhållandet mellan myndigheten och den enskilde medborgaren. Dessa båda funktioner står enligt Åström ofta emot varandra och leder till konflikter i tillämpningen.³⁰ Orsaken härtil är, enligt Åström, att den aktuella lagen i sin öppna och målorienterade ambition inte tagit ställning till den underliggande konflikten som lagen avsetts reglera.³¹ Som Hydén påpekar, kan en ramlags kontext å andra sidan, vid en begränsad rättslig styrning, ge upphov till en fast praxis med föga tolkningsfrihet och stark styrning i tillämpningen.³² Avgörande är härvidlag kunskapen om och förmågan till rätt val av medel för att nå de via lagen förmedlade målen. Är kunskapen säker och stabil och är förmågan att realisera kunskapen god kan tillämpningen vara fast styrd av en etablerad praxis, trots att det rättsliga imperativet är vagt. Enligt Hydén gör detta att de rättssäkerhetsproblem, främst olikhet inför lagen och svåröverskådlighet i lagens tillämpning, som många förknippat med ramlagar inte alltid behöver finnas.³³ Hetzler går ännu längre och hävdar i en diskussion om ramlagar med explicita målformuleringar att denna teknik medför en förbättrad och vidgad rättssäkerhet för den enskilde.³⁴ Förbättringen gäller främst den komponent i rättssäkerhetsbegreppet som berör förutsägbarheten i lagens tillämpning. Istället för att tänka "om lagen säger si, så blir konsekvensen så" måste vi, enligt Hetzler, tänka "om det övergripande målet för lagen är si, så bör konsekvensen för mig rimligen och i rättvisans namn bli så." För den andra komponenten i rättssäkerhetsbegreppet – likheten inför lagen – innebär enligt Hetzler denna teknik i stort ingen förändring. Enda skillnaden är att den rättsliga lösningen på ett problem under ramlagar skall anpassas till de speciella förhållanden som gäller i det enskilda fallet. Den förbättring av rättssäkerheten Hetzler ser i ramlagstekniken består i att individen, från att ha varit ett rättsobjekt, blir ett rättssubjekt i det att hon ges möjlighet att delta i bedömningen och beslutsprocessen i det egna ärendet.

Användandet av ramlagar kan också, har det hävdats, medföra oklara beslutsvägar och oönskade kostnadskonsekvenser. Vad gäller problemet med oklara beslutsvägar ligger detta i att flera organ konkurrerar om beslutsfattandet, när de facto ett givits det primära ansvaret för en verksamhet. Så konkurrerar t ex berörd kommun (som primär tillämpare), socialstyrelsen (som

tillsynsmyndighet och normutfyllare) och överprövningsorganen (som besvärinstans) om beslutsfattandet enligt socialtjänstlagen. Detta förhållande har dessutom, enligt vad kommunerna hävdar, fått till konsekvens att kommunerna, trots annorlunda stadganden och intentioner i den aktuella lagen, fått bära kostnader uppkomna av beslut i annat organ. En annan dimension av icke önskade kostnadskonsekvenser utgörs av dels de kostnader myndigheterna internt har för den normutfyllnad som följer ramlagarna, och dennas tillsyn och uppföljning, dels av de kostnader som de av regleringarna träffade objekten (enskilda, företag, kommuner, staten m fl) åsamkas.³⁵

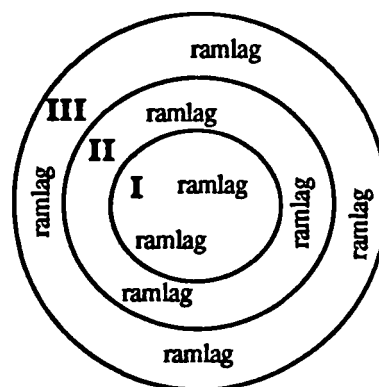
Som framgått tidigare har lagstiftaren själv uppmärksammat vissa av dessa ev nackdelar och uttalat sig för ett minskat användande av ramlagstekniken. 1980-talets förvaltningsutredningar har också uppmärksammat problematiken. Så föreslog tex förvaltningsutredningen att ramlagar skall underkastas regelbundna omprövningar.³⁶ Härigenom skulle riksdagen fortlöpande ta ställning till utformningen av viktiga politiska avvägningar i ramlagen. Något sådant har dock inte införts.

Vad gäller de fördelar med ramlagen som påpekats gäller dessa främst den ökade flexibilitet som tekniken medför. I det allt mer föränderliga samhället, särskilt på det tekniska området, ställs andra krav på lagstiftningen än under mer statiska skeden. Regler skall snabbt kunna ändras och anpassas till nya förutsättningar. Förändringstakten och komplexiteten medför också att riksdagen och regeringen inte har resurser eller kompetens att följa utvecklingen. Möjligheterna härtill finns i stället på myndighetsnivå. Ett exempel på detta förhållande utgör arbetsmiljöområdet, vilken regleras av en ramlag. I regeringskansliet finns endast ett fåtal personer med ansvar för dessa frågor. Den centrala myndigheten på området, arbetarskyddsstyrelsen, har däremot över 500 anställda som just ägnar sig åt dessa frågor.³⁷ En annan påpekad fördel med ramlagstiftningen är att den i det komplexa samhället och i den sektoriserade samhällsförvaltningen medger en större samordning mellan olika myndigheter. Utan att vara bundna av detaljerade regler kan dessa, idealt, betrakta problemen ur ett bredare perspektiv över sektorsgränserna. Vidare sägs denna teknik medge en högre grad av lokalt eller professionellt självstyre. De ramlagar som riktar sig mot verksamhet i kommuner och landsting skulle härmed ge ett större inflytande för den kommunala självstyrelsen. Härigenom skulle lokala anpassningar och lösningar ges större utrymme.³⁸

7 Analys

Jag avslutar här framställningen med en principiell analys av ramlagsfenomenet. Denna tar sin utgångspunkt i

en betraktelse av fenomenet där en renodling i idealtyper görs. Vidare inskränker jag mig till att i huvudsak betrakta fenomenet utifrån ett förvaltningsperspektiv (underifrån), dvs utifrån dess konsekvenser för tillämpande myndigheter och kommunala organ.



Figur 1. Olika omfång av ramlagsbegreppet.

Jämför man i de avsnitt 3 återgivna definitionerna och samtidigt beaktar de angivna utmärkande dragen i ramlagen (avsnitt 4) och de olika vägar denna kan utfyllas på, kan man analytiskt åtskilja och identifiera tre huvudformer, eller bättre, omfång, av ramlagsbegreppet. Mot dessa svarar, vad gäller karaktäristika och implikationer, olika former av ramlagar. Enligt *det snävaste omfånget* (fält I i figuren ovan), vilken här ansluter till Hetzler och i någon mån Ericsson, utmärks ramlagen av de explicita målformuleringarna och den tillämpningsorganen överlätna normutfyllnaden. Den *något vidare definitionen* (I och II i figuren ovan) utpekar som särskiljande för ramlagen i huvudsak dess normativa öppenhet och den därav behövliga normutfyllnaden, vilken kan ske via myndighetsföreskrifter, kollektivavtal och förhandlingar. Målformuleringar kan förekomma men pga normutfyllnadens karaktär (omfångsrik och bindande) får vid tillämpningen målrationalt vika för normrationalitet och intresseavvägning. Enligt den *vidaste definitionen* (I, II och III i figuren ovan), vilken motsvarar Hydéns definition, är ramlagens primära karaktäristika att den utgör en ram för en verksamhet eller en företeelse. Något krav på normutfyllnad eller målformuleringar finns inte. Tvärtom är det förbehållet de berörda aktörerna att formulera mål, den stipulerade ramen har endast räckvidd på det konstitutionella och processuella planet.

I det följande bortses från ramlagar enligt den vidaste definitionen (fält III i figuren ovan) då dessa faller utanför syftet med denna uppsats. Vad gäller ramlagar enligt det snävaste omfånget (fält I) kan dessa samman-

fattas i en idealtyp (1). Ramlagar enligt mellanomfånget (fält II) kan, med i huvudsak avseende på implicerad rationalitet, uppdelas i två ideala former, dels en som implicerar normrationalitet (idealtyp 2), dels en som förutsätter intresseavvägning (idealtyp 3).

Ramlagar enligt *idealtyp 1* utmärks av att de implicerar en målrationalitet i tillämpningen. Målformuleringarna är explicita och den normutfyllnad som sker från centrala myndigheter är av icke-bindande karaktär. Den reella utfyllnaden sker därför på tillämparnivå, där såväl olika professioner som politiska representanter kan tänkas stå för denna. Funktionellt riktas denna form av ramlag mot i första hand tjänsteproduktion, främst i kommuner och landsting. Vissa moment av rättighetsförmedling kan dock ingå, vilket kan ge upphov till konflikter i tillämpningen. Idealtypen förutsätter participation i det egna ärendet från den enskilde och hennes rättssäkerhet utsträcks, idealt, genom att hon förvandlas från objekt till subjekt. I huvudsak används denna ramlagsform för förvaltningsstyrning, dock kan den rättighetsförmedling som till viss del ingår, karaktäriseras som samhällstyrning. Ramlagar enligt *idealtyp 2* utmärks av dess omfattande utfyllnad via myndighetsföreskrifter, vilken i stort är bindande och som ställer ev målformuleringar i bakgrunden. Tillämpningen blir här för i huvudsak normrationell. Funktionellt används ramlagar enligt denna idealtyp främst för kontroll och reglering i säkerhets- och skyddssyften inom t ex arbetsmiljö och livsmedelshantering. Denna form av ramlagar används således främst för samhällstyrning med vanligen lokala myndigheter som tillämpare. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv uppträder den enskilde (i vid mening) som ett objekt, hennes deltagande i bedömningen av det egna ärendet är inte påfordrad. Ramlagar enligt *idealtyp 3* har varken explicita målformuleringar eller

åtföljande omfattande normutfyllnad. Dessa lagars karaktär av "ram" ligger istället i det att de utgör en institutionaliserad ram för lösande av intressekonflikter på olika marknader. Lagarna anger vilka intressen som skall vägas mot varandra, dock utan någon viktning eller riktningssyfte i övrigt. Den utfyllnad som måste till för ett avgörande görs via avtal och förhandlingar. Funktionellt används denna idealtyp för intresseavvägning i interventionistiska sammanhang. I denna samhällstyrning är vanligen ett partssammansatt organ med representation för de antagonistiska intressena lagens primära tillämpare.

Denna analys är baserad på idealtypiska fall, varför fenomenet i verkligheten inte är lika tydlig. Variationer och mellanformer finns naturligtvis. Jag vill särskilt ur ett förvaltningsperspektiv peka på den mellanform mellan idealtyp 1 och 2 som t ex högskolelagen och polislagen utgör. Dessa är i sig målorienterade, men kommer ändå, under beaktande av den omfattande normutfyllnad som görs i förordningsform, att implicera en normrationell tillämpning. De tre idealtyperna sammanfattas och jämförs nedan i matrisform.

Den styrning i form av ramlagar som träffar kommuner och landsting kan uppträda i alla de här använda tre idealtyperna. I vissa fall träffas kommunen i sin egenkap av offentligrättsligt subjekt som exklusiv utövare av en viss verksamhet (t ex socialtjänsten, ungdomsskolan och omsorg om psykiskt utvecklingsstörd). I andra fall träffas kommunen i sin roll som privaträttsligt subjekt i roller som är generella, t ex som arbetsgivare, livsmedelshanterare och arbetsmiljöansvarig. I förra fallet är det främst ramlagar av idealtyp 1 som är aktuella, men även ramlagar av idealtyp 2 kan förekomma. I det andra fallet är det i huvudsak ramlagar av idealtyp 2 och 3 som aktualiseras. Beaktat mitt syfte med denna

	<i>Idealtyp 1</i>	<i>Idealtyp 2</i>	<i>Idealtyp 3</i>
<i>Rationalitet</i>	målrationalitet	normrationell	intresseavvägning
<i>Styrningssituation</i>	samhälls/förvaltningsstyrning	samhällsstyrning	samhällsstyrning
<i>Användning</i>	offentlig tjänsteproduktion	säkerhet och skydd	intressekonflikter på marknader
<i>Tillämpare</i>	professioner och politiska representanter	myndigheter	partsorgan
<i>Utfyllnad</i>	icke-bindande föreskrifter	omfattande och bindande föreskrifter	förhandlingar och avtal
<i>Motiv</i>	lokal anpassning	flexibilitet	legitimitet
<i>Individens</i>			
<i>a) roll</i>	participation	partsförhållande	partsförhållande
<i>b) rättssäkerhetsställning</i>	subjekt	objekt	objekt

Figur 2. Presentation och jämförelse av idealtypiska ramlagar

översikt, förefaller det lämpligt att i det följande bortse från de fall där kommunen träffas av ramlagsstyrning i sin roll som privaträttsligt subjekt, och istället göra en koncentration till de delar som utgörs av egentligt policyförverkligande. Härvid kommer ramlagar av idealtyp 3 att förbigås.

Det sätt på vilket styrningen, via de nu aktuella typerna av ramlagar, tar sig uttryck när de träffar kommunerna avgörs i hög grad av vad som händer i processen fram till kommunerna. Härvidlag är den styrningskedja ramlagen ingår i av central betydelse. Ett sätt att beskriva denna är att, efter Hetzler, utgå från en kedja med normgivare, normförmedlare, normjusterare och normtolkare (se figur 3).³⁹

Normgivare kan vara såväl riksdagen (lag) som regeringen (förordning). Normförmedlare är vanligen en central förvaltningsmyndighet (föreskrift). Den normjusterande rollen ikläds vanligen av en förvaltningsdomstol (besvär). Den primära tillämparen, normtolkaren, utgörs främst av den kommunala beslutsförsamlingen/förvaltningen. Utgår vi från kommunen och anlägger ett nedifrån-perspektiv kan den inkommande styrningen i ramlagsform anta olika former och vara olika beskaffad beroende på vad som hänt tidigare i kedjan. Bortser vi från den (korrigerande) styrning som normjusteraren eventuellt kan stå för, kan i huvudsak tre olika situationer gestalta sig.

En möjlighet är att den normativa öppenheten och målrationaliteten i tillämpningen består ända ner till tillämparnivån. Detta förutsätter att såväl regeringen som centrala förvaltningsmyndigheter inte utfyller normen i någon större omfattning, i vart fall inte i bindande form. Skall målrationaliteten bestå ner till förvaltningsnivå förutsätter detta att den normutfyllnad som politiska representanter gör är ringa och enbart svagt styrande. En ramlagsstyrning enligt detta scenario, med hög grad av kvarstående normativ öppenhet och reell målrationalitet, överläter i stort den aktuella verksamhetens styrning till andra styrformer. Verksamheten kan på så sätt till övervägande del komma att styras av olika

professioner och grupper av förvaltningspersonal. Exempel på denna typ av situation torde kunna utgöras av hälso- och sjukvården där en hög grad målrational ramlag, vilken i stort lämnas utan normutfyllnad på reglerings- eller central myndighetsnivå, lämnar ett brett utrymme för tillämpningsorganens målrationalitet.

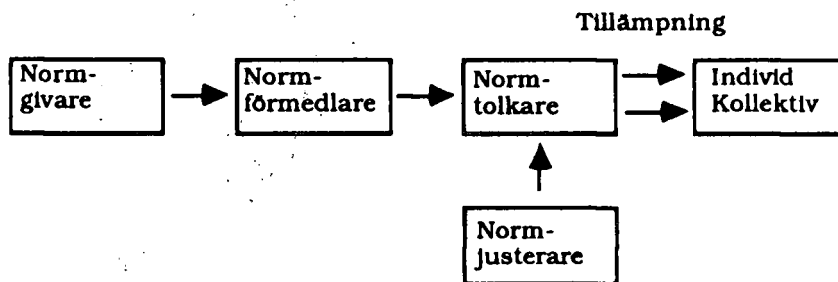
Situationen blir en annan om den explicit målrationala ramlagen kompletteras med en omfattande och djup normutfyllnad på förordnings- eller föreskriftsnivå. Den ursprungliga målrationaliteten ersätts vid tillämpningen med normrationalitet. Gör vi en åtskillnad mellan den styrda verksamhetens form och innehåll, förefaller normrationaliteten få störst genomslag vad gäller formdelen under det att målrationaliteten däremot bör ha ett större spelrum när det gäller det innehållsliga. Ett exempel på denna situation torde högskoleverksamheten kunna utgöra. Högskolelagen, som kan klassificeras som en målrational ramlag, utfylls i stor omfattning på förordningsnivå och i viss mån på central myndighetsnivå, varför normtolkarens tillämpning, i alla fall när det gäller formfrågor, i hög grad präglas av normrationalitet. Vad gäller det innehållsliga (utbildning och forskning) kvarstår i högre grad den målrationalitet som lagen implicerar.

I den tredje situationen med en normrationell ramlag, utan tydliga målformuleringar, vilken i stor omfattning utfylls av normförmedlaren, blir tillämpningen i huvudsak normrationell.

Lars Ericsson

Noter

- ¹ (1984) s 19 ff och (1989) s 43 ff
- ² (1984) s 22 ff
- ³ SFS 1947:529
- ⁴ SFS 1969:387
- ⁵ Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.
- ⁶ (1988) s 6
- ⁷ (1982) s 55
- ⁸ Hydén (1984) s71



Figur 3. Ramlagens styrningskedja

- ⁹ (1985) s 228
¹⁰ t ex Bjerkén (1989) s 125, Strömholm (1981) s 244
¹¹ (1982) s 2
¹² SFS 1971:1081 resp 1985:568
¹³ (1988) s 7
¹⁴ (1989) s 45 ff
¹⁵ RF 8:11
¹⁶ ibid
¹⁷ se t ex socialtjänstlagen 1980:620
¹⁸ SFS 1976:580, 32 § här aktuell
¹⁹ SFS 1975:1418
²⁰ prop 1984/85:181, jmf Bladh (1987) s 46
²¹ här den kommunala barnomsorgen, prop 1984/85:209
²² Strömberg (1983) s 49. Kommunal normutfyllnad efter subdelegation från regeringen sker bla enligt räddningstjänstlagen 1986:1102 61 §. Schlytter (1987) s 137 ff har diskuterat ev grundlagstridig kommunal normgivning som utfyllnad till socialtjänstlagen
²³ SFS 1987:1347. Ersatte kungörelsen (1970:641) om begränsningar i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd. Enligt en ändring i författningssamlingsförordningen (SFS 1976:725, omtryckt SFS 1984:212) har terminologin på området rensats upp så att bindande regler enkom kallas föreskrifter, övriga icke-bindande myndighetsregler kallas allmänna råd. Sålunda har termerna anvisning, stadga, reglemente m fl utmönstrats.
²⁴ SFS 1965:600 4 §
²⁵ SFS 1981:305 2 §
²⁶ DsC 1984:2 s 143
²⁷ ibid
²⁸ KU 1983/84:25 s 7, jmf även KU 1983/84:24 s 22
²⁹ Bladh (1987) s 80
³⁰ Åström (1988) s 116
³¹ ibid s 251-253
³² (1984) s 11
³³ Ibid
³⁴ (1988) s 14 ff
³⁵ RRV (1982) s 5 ff
³⁶ SOU 1979:61 s 73 ff, jmf även SOU 1985:40 s 57
³⁷ DsC 1984:2 s 136
³⁸ Söderlind och Peterson (1988) s 232 ff
³⁹ (1985) s 68

Anförd litteratur

- Birgersson, Bengt-Ove (1983): Politik, förvaltning och medborgare – sett genom det konstitutionella perspektivet, i Abrahamsson, K och Ramström, D (red): *Vägen till planrike – om stat, sektor och sammanhang*. Lund: Studentlitteratur.
 Bjerkén, Torsten (1989): Ramlagarna och förvaltningen, i *Tidskrift för rättssociologi* nr 1/2.
 Bladh, Agneta (1987): *Decentraliserad förvaltning – tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
 DsC 1984:2. *Statlig reglering av kommunal verksamhet*. Rapport av stat-kommunberedningen.
 Ericsson, Lars (1985): Ramproblem, i *Tidskrift för rättssociologi* nr 3/4.
 Hetzler, Antoinette (1983): Policyimplementering genom lag, i *Tidskrift för rättsociologi* nr 1.
 Hetzler, Antoinette (1985): Sociala reformer, planering och ramlagstiftning, i *Nordiska institutet för samhällsplanering: Ramlagstiftning*, meddelande 1985:10.
 Hetzler, Antoinette (1988): Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik, i *1 blickpunkten: Temanummer om målstyrning*.
 Hydén, Håkan (1984): *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. DsC 1984:12.
 Hydén, Håkan (1988): Reflexiv rätt och reglering, i Born, A et al (red): *Refleksiv ret*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
 Hydén, Håkan (1989): Rätten som förmedlare av goda värden, i Carle, J och Therborn; G (red): *Det godas vägar och avvägar – välfärdsstaten och den sociala styrningens problem*. Sociologiska institutionen Göteborg: forskningsrapport nr 96.
 Riksrevisionsverket (1982): *Besparingar genom avregleringar*. Rapport dnr 1982:999.
 Schlytter, Astrid (1987): *Barnomsorg och ramlag*. Nordiska institutet för samhällsplanering, rapport 1987:3.
 Sundberg, Jakob (1982): Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område, i *Förvaltningsrättslig tidskrift* nr 45.
 Söderlind, D och Petersson, O (1988): *Svensk förvaltningspolitik* 2 uppl. Uppsala: Diskurs.
 Åström, Karsten (1988): *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie i parallella normbildningsprocesser*. Lund: Lund University Press.