

tidskrift för
RÄTTSSOCI
IOLOGI

Norbert Reich
Den amerikanska teorin om reglering

Lars Lundberg
Reglering av arbetsmiljön

Ketil Bruun
Administrationn kan vara forskningens fiende

Mari Nerd
Om JO:s värv och verkan

VOL 1 1983/84 NR 2

REDAKTÖR

Antoinette Hetzler

ANSVARIG UTGIVARE

Per Stjernquist

REDAKTIONSRÅD

Bengt Abrahamsson, Sthlm	Ulf Himmelstrand, Uppsala
Agnete Weis Bentzen, Kbhvn	Thomas Mathiesen, Oslo
Anna Christensen, Lund	Carl-Martin Roos, Lund
Jørgen Dalberg-Larsen, Århus	Åke Saldeen, Uppsala
Göran Grosskopf, Umeå	Göran Skogh, Lund

REDAKTIONSSEKRETERARE

Kjell E. Eriksson

ADRESS

Bredgatan 4, S-222 21 LUND. Tel 046/10 88 10

PRENUMERATION

Pris per volym om fyra häften; för enskilda SEK 100:-,
för institutioner, bibliotek etc SEK 140:-. Inbetalas på postgiro
6 96 88-0, Tidskrift för Rättsociologi.

LÖSNUMMER

SEK 40:- inkl. moms.

ANNONSERING

Annon priser meddelas av redaktionssekreteraren,
tel 046/ 10 88 13

PRODUKTION

Sättning UN-sats, Lund
Tryck Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 1983

COPYRIGHT

Tidskrift för Rättsociologi samt resp artikelförfattare

TIDSKRIFTEN UTGES MED STÖD FRÅN

HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

Innehåll

Inledning	98
Anmärkningar till den amerikanska teorin om reglering och begränsande ramar <i>Norbert Reich</i>	101
Reglering av arbetsmiljön - formalia, praxis och teori <i>Lars Lundberg</i>	119
Administrationen kan vara forskningens fiende <i>Ketil Bruun</i>	135
Om JO:s värv och verkan <i>Mari Nerd</i>	145
Recensioner	161
Ketil Bruun (ed.) <i>Controlling Psychotropic Drugs</i> Torstein Eckhoff: <i>Statens styringsmuligheter</i>	
Aktuell information	167

Inledning

I dagens samhälle ser vi allt fler och allt tydligare exempel på statlig intervention i områden som av tradition betraktats som tillhöriga den privata sektorn. Omvandlingen av samhället i riktning mot ett på universalistiska principer grundat välfärdssamhälle har nödvändiggjort en av staten administrerad omfördelning av inkomster och en statlig reglering av den "fria" marknaden. Den tidigare strikta gränsen mellan privat och offentlig sektor håller gradvis på att suddas ut. Inom den privata sektorn har en ny medvetenhet kunnat förmärkas, det finns en mer eller mindre artikulerad opposition mot statlig styrning. Den offentliga debatten om dessa frågor har kommit att handla dels om de grundläggande principfrågorna, dels om de medel som används för intervention och reglering. Den förra diskussionen ska inte föras här. Istället ska vi i det andra numret av Tidskrift för Rättssociologi uppehålla oss vid medlen - rätts-systemet.

Ty det är rätten som är medlet, det är genom lagstiftning som staten kan gripa in och reglera de områden i den privata sektorn som inte motsvarar kraven på långsiktig planering och kort-siktigt beteende för det allmännas och den enskildes bästa. Men i detta som i andra sammanhang där lagar är instrument för att förändra beteende finns en rad problem inbakade, problem som kort uttryckt sammanhänger med tillämpning av lagarna och verkställighet av rättsliga beslut.

Under det senaste decenniet har reglering och reglerande myndigheter blivit ett eget forskningsområde. Man sysselsätter sig med frågor som olika regulativa programs och teknikers effektivitet när det gäller att frambringa det önskade beteendet, om regleringsmyndigheternas beteende kan anses svara mot de rättsligt uttryckta politiska ambitioner som utgör det regulativa programmet.

Regleringsforskningen har till stor del utvecklats i USA, inte oväntat. Den av tradition mycket strikta uppdelningen mellan privat och offentligt i det amerikanska samhället har bl a lett till betydligt färre mellanformer, och statlig intervention i den privata sektorn har oftast tagit formen av reglering. Den tyske rättssociologen Norbert Reich har inom ramen för den forskning om reglering som bedrivs vid Zentrum für Rechtspolitik, ZERP, i Bremen företagit en undersökning av Federal Trade Commission. Reich medverkar här med en artikel om amerikansk teoribildning rörande reglering av den fria marknaden och den fria konkurrensen. Reichs grundliga genomgång av begrepp och analysredskap blir en värdefull introduktion till ett forskningsområde som vi i Sverige ännu bara börjat nosa på.

Sverige erbjuder inte så många områden som styrs av reglering och renodlade regleringsmyndigheter, vilket påpekas av Lars Lundberg i hans artikel om regleringen av arbetsmiljön. Exempel på regleringar är valutaregleringen (Riksbanken), livsmedelskontrollen (Livsmedelsverket), läkemedelskontrollen (Socialstyrelsen). Lundbergs artikel utgår från en av de fåtaliga undersökningar av typ regleringsforskning som genomförts i Sverige, hans egen om arbetsmiljöregleringen.

1982 avslutades och avrapporterades ett nordiskt forskningsprojekt om läkemedelskontrollen i Norden, med speciell inriktning på regleringen av psykofarmakaområdet. En engelsk utgåva av forskningsrapporten recenserar på härför avsedd plats i numret. Men i en artikel av projektets koordinator, Kjetil Bruun, diskuteras regleringsforskning från en något ovanlig infallsvinkel, nämligen att sådan forskning kan vara impopulär hos såväl regleringsmyndigheten, i detta fall social- och medicinalstyrelserna i de nordiska länderna, som hos föremålet för regleringen, här läkemedelsindustrin. Administrationen framstår som forskningens fiende.

Ett slags reglerande funktion kan Justitieombudsmannaämnet sägas ha, låt vara att området för reglering är oerhört omfattande, att det eftersträvansvärda beteendet i praktiken är

omöjligt att definiera och att myndigheten även formellt framstår som ovanligt maktlös. Intressant är JO framför allt därför att bl a regleringsmyndigheter ingår i hans ansvarsområde. Mari Nerd menar emellertid i sin artikel om JO:s värv och verkan att den reglerande funktionen hos JO framstår som helt underordnad den legitimerande.

Med detta nummer av Tidskrift för Rättssociologi kring temat regleringsforskning vill vi i första hand introducera problemställningar och analytiska begrepp. Vi räknar med att få tillfälle att återkomma till detta forskningsområde i kommande nummer av tidskriften.

Anmärkningar till den amerikanska teorin om reglering och begränsande ramar

Norbert Reich

*Zentrum für europäische Rechtspolitik (ZERP),
Bremen*

I. Till preciseringen av innehållet i begreppet "reglering"

Vår fallstudie (om Federal Trade Commission, FTC) gäller inte statsinterventionismen som sådan utan bara vissa delar. Vi kommer inte att behandla hur en nationell ekonomis överordnade storheter som prisnivå, sysselsättningsläge, handelsbalans och tillväxt blir utsatta för påverkan. Även strukturpolitiken går vi förbi. Begreppet reglering kommer i stället att parallellställas med det i den tyska diskussionen utvecklade begreppet *direkte Mikrosteuerung*, direkt mikrostyrning.¹ Det är fråga om en analys av sådana medvetna statliga aktiviteter som vill förelägga marknadsaktiviteten hos formellt sett autonoma marknadssubjekt vissa bestämda mål att uppfylla.² I och med detta underförstås två ting: 1) Grundtesen om att konkurrensen skall styra marknadsbeteendet ifrågasätts inte principiellt, utan överlagras av reglering endast i sådana fall där den på grund av de nedan analyserade, förelagda målen kolliderar med det politiska systemets krav. 2) De kapitalistiska ekonomiernas ägandestruktur förändras inte. Grundregeln är att de ekonomiska subjekten självständigt beslutar om investeringar, konkurrensbeteendets ramar osv försåvitt inte en reglering ingriper i det enskilda fallet.

Att staten till exempel genom offentliga företag direkt ingriper i det ekonomiska förloppet ifrågasätter inte denna grundregel. En sådan verksamhet förblir trots allt ett - mer eller mindre betydande - undantag och ersätter inte reglering.³

Mikrostyrningen, regleringen, försöker alltså förelägga de autonoma subjektens marknadsbeteende vissa politiskt formade och samtyckta mål. De politiska föreläggandena förändrar vissa enskildheter i konkurrensens sök- och läroprocess men tillfogar inget grundläggande. Vi får en samkörning av konkurrensens handlingsfrihet och de politiska imperativen. Redan detta allmänna konstaterande visar att vi inte har att göra med något motsättningsfritt utan tvärtom ett högst motsättningsfyllt komplex. Man kan inte utgå från att de som föreskrivs ett visst beteende omgående internaliserar detta - i så fall skulle det inte behövas någon statsintervention. Till och med när interventionen utgår från marknadssubjektens intresse av fortlevnad och skydd (s k *economic regulation*, "konkurrensskyddade sektorer")⁴ kan man tänka sig reaktioner från "utomstående" som inte är med i det av staten förvaltade privilegysystemet.

I och med den juridiska regleringen av de ekonomiska och politiska förhållandena blir rätten ett bärande element i denna reglering. Spektret av former för rättslig påverkan är brett - något som vi återkommer till. Formerna blir fler med stigande komplexitet hos regleringsansatsen och kolliderar med andra typer av reglering. De regulativa programmen överlagrar och skär varandra både *horisontellt* och *vertikalt*. *Horisontellt* gäller det att göra politiska områden förenliga och samordna olika anspråk. I ett federalt samhälle som USA⁵ blir de *vertikala* spänningarna särskilt markerade. De politiska systemens olika mål och regleringsmöjligheter kolliderar inte bara med marknadssubjektens fortfarande självklart autonoma handlingsfrihet utan också med centralmaktens kompetensområde (*inter-state commerce*) respektive delstaternas (*police-power*).⁶

För vår undersökning spelar det ingen avgörande roll om de juridiska regleringsmedlen ligger inom ett speciellt rättsligt fält. Vid sina regleringar använder sig interventionsstaten visserligen av den offentliga rätten, *administrative law*, som sitt favoritinstrument, för bara på den vägen kan de officiella kompetensuppgifterna tillämpas med hjälp av *agency jurisdictions*. Men reglering har för länge sedan utbredd sig utanför den statliga byråkratins kärnområde och överlagras nu av en omfattande organisationsverksamhet. Organisationerna kan, oavsett om de

utgår från att skydda egna intressen (*special interest groups*) eller ett "allmänintresse" som angår dem (*public interest groups*),⁷ inom och utom myndigheternas verksamhet påverka de regulativa programmens genomförande.⁸ Om detta sker i privat- eller förvaltningsrättsliga former är en sekundär fråga. Privaträtten "materialiseras"⁹ genom att ställas i regleringens tjänst, medan den offentliga rätten "privatiseras" genom att endels tjäna ett partikulärintresse, endels ett privat förfäktat allmänintresse.¹⁰

II. Marknadsmislyckande som utgångspunkt för reglering

I välfärdsekoniskt hänseende kopplas behovet av reglering till analysen av marknadsmislyckanden, *market failures*.¹¹ Marknad och konkurrens erkänns visserligen som i grunden önskvärda men i vissa fall ineffektiva styrmedel. 1) Vissa varor och tjänster kan på grund av sin påstått "naturliga" monopolkaraktär eller risken för "ruinerande konkurrenskamp" endast i begränsad form utsättas för konkurrens. 2) Fri konkurrens tenderar att inskränka vissa av konkurrensaktivitetens parametrar; "konstlade" monopol, karteller och andra vanställanden kan frånta konkurrensen dess effektivitet. 3) Marknaderna skapar för det tredje vissa sociala kostnader (miljö, konsumtion osv) som genom reglering måste internaliseras.

1. Reglering genom tillåtande av konkurrensbegränsning

En av de historiskt sett första formerna av federal amerikansk reglering består i att på vissa marknader inte tillåta konkurrens, inte alls eller bara delvis. I den amerikanska diskussionen betecknas detta som *economic* eller *old regulation*.¹² I EG och Västtyskland motsvaras detta - kartellrättsligt sett - av de s k undantagssektorerna.¹³ En *economic regulation* är normalt branschvis upplagd även om adressaterna har skiftat med tiden. Ofta handlar det om försörjning med vissa centrala varor och tjänster som visserligen inte produceras av staten själv, men som är underställda begränsande ramar i fråga om marknadstillträde (*entry*), investeringar och priser.

Framst i ledet står marknaderna för energi- och transportförsörjning, som delvis tillerkänns en naturlig monopolkaraktär. En obegränsad styrning via konkurrensen kan - enligt den tes som anförs till begränsningens försvar - leda till en regellös

villervalla som yttrar sig i priskrig, sektorsmässiga över- och under-investeringar, otillräcklig försörjning m m, och därmed kolliderar med en "allmännytta".¹⁴ Med tilltagande statsintervention tenderar området för denna ekonomiska reglering att utvidgas - trots att det uppenbarligen strider mot konkurrensprincipen. På bank- och försäkringsområdet¹⁵ är marknadstillträdet begränsat för att, som man säger, skydda investerare och försäkringstagare. Prisfaktorn påverkas på olika sätt. Slutligen hamnar de "fria" yrkena (läkare, advokater osv) i en reglering som normalt framkallas och administreras av dem själva. Vissa former av konkurrensbeteende som prisunderbud och reklam inskränks, och marknadstillträdet begränsas genom yrkesordningar.

Den amerikanska diskussionen har påvisat att det snarare är marknadssubjektens konkreta existensintresse än något abstrakt statsintresse som kräver och genomdriver en ekonomisk reglering.¹⁶ Det statliga maktmonopolet blir alltså ett instrument för att skydda reglerade industrier/yrken från konkurrens. De berörda får tåla visså kontroller om dessa garanterar en lämplig vinstmarginal och förhindrar priskonkurrens.¹⁷ Ekonomisk reglering leder till beteendeanpassning mellan reglerad industri/yrke och reglerande myndighet. De reglerade kan räkna med att en välvillig myndighet (*friendly agency*) förstår dem, att den bedömer den ekonomiska verksamheten ur de berördas och inte ur allmänhetens perspektiv. Rättare sagt omdefinieras intresset av att skydda vissas existens till ett allmänintresse. Detta har skapat en allmänt omfattad teori om *regulatory capture*: de reglerade marknadssubjekten programmerar sin myndighet till att genomföra deras intressen.¹⁸

I USA har olika politiska riktningar därför kommit med förslag om att avskaffa reglering (*deregulation*) för att bryta intresseparallelliteten mellan reglerande myndigheter och reglerade industrier/yrken. De konkurrensgrundade styrmekanismerna återinförs som reaktion på en viss form av regulativt misslyckande vilket lett till den kritiska insikten att reglering, tvärtemot vad ideologin säger, inte tjänar allmänheten utan "privata" intressen. Denna avreglering har en "progressiv" kärna i och med att den försöker bryta ner konkurrensfientliga strukturer. Den utlöser emellertid motaktioner från de beskyddade företagen eller yrkesgrupperna. Frågan måste här lämnas öppen om "allmänintresset" via alternativa styrformer åter kan inta den plats som en gång motiverade regleringarna.

2. Regleringar som kamp mot konkurrensbegränsningar

Om man överlåter åt konkurrensen att styra marknaden måste ett regulativt program se till att den fria konkurrensen inte missbrukas till begränsningar. Karteller, prisöverenskommelser, samarbetsavtal och spärrar som former av privat "förvaltd" konkurrens belastar allmänheten med *inefficiencies* så att den tvingas skydda sig med hjälp av motstyrningsmekanismer. Antitrust- och kartellagarna har övertagit denna funktion om än i olika mått. Man kan därför diskutera huruvida antitrustlagstiftningen bör inordnas under det överordnade begreppet reglering eller ej.¹⁹

Den amerikanska utvecklingen pekar som jag ser det i den förra riktningen. Historiskt sett är parallellen slående mellan de nästan samtidigt utfärdade Interstate Commerce Act (1887), förelöpare till ekonomisk reglering, och Sherman Act (1890) som förebådade antitrustregleringen. Därmed hade man fastställt två regleringsprogram som sedan endast varierats och förfinats. Förstärkningen av antitrustregleringen genom skapandet av FTC år 1914 styrker oss i antagandet att inte heller antitrustlagen är något "självregleringsprogram" som automatiskt uppstår i frånvaro av konkurrensbegränsningar, utan att den måste förvaltas av myndigheter och domstolar som har att väga olika målsättningar mot varandra. Detta blir ännu tydligare i samband med självkontrollen beträffande reklam.

Ekonomiskt likaväl som politiskt har detta regleringsprogram goda legitimationsutsikter. Ekonomiskt sett orsakar exempelvis kartellerna välfärdsförluster i form av högre priser, kontrollkostnader, existensskydd för ineffektiva företag, spärrar för tekniskt framåtskridande osv. Politiskt sett ligger det inbyggt i systemets logik att var och en som deltar i konkurrensen gör detta utan konkurrenshindrande avsikter. Kartellsyndare har mindre förståelse att vänta än miljöförorenare. Det statliga systemet avbördar sig förväntningar om styrning eftersom det kan hänvisa till den enligt förutsättningarna oberoende konkurrensen. Benägenheten i ett sådant regleringsprogram att misslyckas är därför mindre än i komplexa, resultatriktade regleringsmekanismer. Behovet av rättslig reglering kan inskränkas till ett minimum eftersom det handlar om något som är förbjudet i sig och inte motsäger rättens formella rationalitet. Tillämpningen kan nästan helt överlåtas på myndigheter eller domstolar, vilket leder till ett minskat behov av konsensus. Slutligen är detta slags regulativa program föga branschdiskriminerande.

Dess stötriktning är diffus och gäller varje potentiell konkurrent utan hänsyn till storlek, marknadsaktivitet o dyl, såvida det inte finns "undantagssektorer" som styrs genom ekonomisk reglering. Alternativdiskussionens vågor går emellertid höga kring den moderna kartellrätten. Kriser på enskilda marknader leder ofta till krav på en industripolitisk uppluckring av de kartellrättsliga spärrarna (medgivande av "kriskarteller", "saneringsfusioner" osv) eller på skapandet av större undantagssektorer. Man vill ersätta antitrustregleringen med ekonomisk reglering.

3. Reglering för avlägsnande av resultatmässiga marknadsmisslyckanden ("social reglering")

Den "klassiska" regleringen av marknadsmisslyckanden av nämnt slag har under det senaste decenniet, framför allt under tryck från sextiotalets reformrörelse, överlagrats av en "modern", s k social reglering (*social regulation*).²⁰ Utgångspunkten har här varit att vissa misslyckanden uppstått *trots* funktionsduglig konkurrens eller statligt övervakade marknader. Särskild uppmärksamhet har fästs vid externalitetsproblemen även om diskussionen inte begränsat sig till dem. Hälso-, konsument- och miljöskydd har varit den moderna diskussionens nyckelord. Antitrustreglering och ekonomisk reglering har visat sig "blinda" för vissa sociala och socialpolitiska målsättningar. Dessa måste införas i det ekonomiska systemet utifrån, dvs från det politiska systemet, och anges genom en social reglering. Denna sociala reglering är därför branschoberoende. Den är i motsats till konkurrensstyrningen inte struktur- och beteendeinriktad utan utgår från negativt värderade resultat av marknadsverksamheten. Dessa marknadernas resultatmässiga brister kan förenklat återföras på tre orsaker: *informationsbrist*, *ojämvt* i de berördas förhandlingsposition och skadliga *externeffekter*.²¹ Dessa tre orsaker åtskiljs endast av analytiska skäl - i verkligheten förekommer de ofta sammanblandade. Exempelvis leder bristande jämvikt i förhandlingspositionen, som mellan konkurrerande utbudare och privata konsumenter, till att vissa informationer inte efterfrågas i marknadssystemet och därmed heller inte produceras. Externeffekterna kan undvikas eller åtminstone reduceras genom förstärkta förhandlingspositioner (den s k motmaktstesens). Överhuvud taget står orsaksanalys och avhjälpandemekanismer (*remedies*) i nära samband. Vi kommer att undersöka detta närmare med exempel från området *trade practices*, som informationssystem, köptrygghet och reklam.

Vi sysslar här med vissa delområden av en social reglering med uppgift att eliminera marknadsformer som lett till misslyckade resultat. Därmed kommer vi närmare in på såväl de begränsade ramar som en social reglering ger upphov till, som kravet på avreglering och sökandet efter alternativ. Utifrån vår preliminära kunskap kan man nämligen inte förmoda att de aktiva marknadssubjekten finner sig lika lätt i en social reglering som den klassiska, delvis av dem själv förvaltade regleringen, eller i kartellövervakningen som kunde härledas direkt ur systemets abstrakta logik. En social reglering skapar tvärtom en betydande motstånds- och konfliktpotential. Politiseringen av det ekonomiska systemet blir omedelbart synlig och styrks av erfarenheterna. Kravet på avreglering får därmed nytt innehåll.²³ Även när det ges en ekonomisk grund utifrån *cost-utility*-aspekten innebär det analytiskt sett ett nytt orsaksperspektiv. Marknadsmislyckandet reduceras till en kostnadskalkyl även om det gäller samhälleliga prioriteringar. De korrigerande åtgärderna skall inte fullgöras av det politiska systemet utan av marknaden eller marknadssubjektens kollektiva förnuft (nyckelord: självkontroll). Dessutom är en vitt tillämpad social reglering en permanent störande faktor som i sig stimulerar till sökandet efter alternativ.

III. Politiskt system och social reglering

Även om marknadsmislyckanden i form av informationsbrister, ojämn förhandlingsmakt och externa effekter länge kunnat påvisas, är det först relativt sent som det politiska systemet har reagerat på dem. Detta konstaterande gäller för i stort sett alla utvecklade kapitalistiska samhällen, även om sådant som hälso-skydd inom livsmedels- och läkemedelslagstiftningen eller säkerhetskrav i fråga om farliga produkter och aktiviteter länge har stått på den reglerande statsverksamhetens dagordning. Det nya i utvecklingen består i det med början i USA företagna försöket till omfattande social reglering. Bakom detta finns inom det politiska systemet två orsaker som ömsesidigt betingar varandra: 1) statsfunktionernas utvidgning till följd av moderna socialstatsideologier och 2) framväxten av *public interest groups*.

1. Statsfunktionernas utvidgning

Med sextiotalets skenbara framgångar med att pacificera de ekonomiska kriserna har det politiska systemet hårdare konfronterats med resultatmässiga marknadsmisslyckanden. Tillväxt och välfärd köptes till priset av miljöförstörelse, konsumentövergrepp och ökade risker. För att skaffa sig legitimitet måste staten - i USA den federala - ta itu med dessa mer kvalitativt betingade kriser för att kunna påstå sig vara en socialstat.²³ Ett frisläppt marknadssystem kunde visserligen producera privata varor i stor mängd men inte samtidigt utan yttre påstötningar "offentliga gott" som "livskvalitet" och "medbestämmande".²⁴ En social reglering har att täcka de av marknaden orsakade funktionella bristerna.

Staten producerar handlingsprogram för att kunna göra sitt anspråk gällande. Den förelägger sig samhällspolitiska mål efter vilkas förverkligande den kan mätas. Som exempel väljer vi utvecklingen av det för oss särskilt intressanta konsumentskyddet. Från president Kennedys budskap till nationen 1962 leder en rak väg över de enskilda EG-staternas olika konsumentskyddsprogram till gemenskapens egen programskrivning år 1975.²⁵ Karaktäristiskt för programmen var det allmänna samförståndet kring dem, något som dock i stor utsträckning gick förlorat vid deras genomförande. I samband därmed förbereddes och delvis även godkändes en rad åtgärder som ställde lagstiftning, förvaltning och rättsskipning inför komplicerade uppgifter.

Finavstämningen av denna sociala reglering visar sig vara en utdragen politisk process som ger upphov till olika motsägelser och är föremål för restriktioner som ofta inte begrundats tillräckligt på programplanet.²⁶

2. Public interest groups

Statsfunktionernas utvidgning företas inte "autonomt" av det politiska systemet utan framtingas genom organisationer och koalitioner, som med rätta tror sig för offentligheten framstå inte som företrädare för "särintressen" utan för hittills inte uppmärksammade allmänintressen (*public interest groups*).²⁷ Det uppstår en särskild yrkesgren av "*entrepreneurial politicians*", för att använda ett uttryck av Wilson.²⁸ I USAs politiska system påverkar *public interest groups* lagstiftare och federala myndigheter utifrån; dessa reagerar med en utvidgning av sina mål och befogenheter. Bekant är fallet med Ralph Nader²⁹ och de olika

av honom grundade aktionsgrupperna, som utan att integreras i det politiska maskineriet tvingar det politiska systemet att ta större hänsyn till "allmänintressena" med hjälp av kritisk upplysning, politiskt arbete (*lobbying*) och prejudikatbildande rättegångar.³⁰ Social reglering uppstår därvid som medveten motsats till branschspecifik ekonomisk reglering, med uppgift att skydda särintressen. Det bildas en koalition av *public interest groups* och för dem mottagliga politiska mandatinnehavare, vilka i det amerikanska systemet betecknas som *liberals*. Processen når ett slut på sjuttioalet, när många av aktivisterna efter genomförandet av sin sociala reglering själva övertar ansvarsposter i de olika myndigheter som sköter implementeringen.³¹

Utvecklingstendenserna i EG-staterna kan på grund av det annorlunda inrättade politiska systemet inte likställas - det skulle behövas en i detta sammanhang inte särskilt krävande, speciell forskning. Ett slutnare partimaskineri och byråkratiska traditioner ledde från början till en starkare - på senare tid visserligen avbruten - integration av förespråkare för "allmänintresset".

IV. Rätten i social reglering

Omsättningen av de sociala regleringsprogrammen till handlingsplanet har krävt ett rättsligt instrumentarium. Rättsregleringen blir en komplementär process så snart det politiska systemet vill arbeta bort de upptäckta marknadsmisslyckandena. Detta får konsekvenser på tre plan: 1) rättssystemet får växla från villkors- till målstyrda program, 2) det uppstår problem med hur *public interest groups* skall delta i genomförandet, och 3) instrumenten för social reglering fordrar en tidigare inte känd differentiering.

1. Omställning till målprogram och procedurstyrning

Då social reglering eftersträvar vissa bestämda mål som ren luft, skydd av konsumenter mot övergrepp och skador, säkerhet på arbetsplatsen osv sätts rättsinstrumentet in för att man konkret skall uppnå dessa mål. Rätten blir inte längre den ram inom vilken autonoma marknadssubjekt rör sig - även om detta anspråk på villkorsprogrammering ännu uppträder i exempelvis kartellrätten - utan fungerar som en transmissionsrem som

omsätter politiska handlingsanvisningar i bindande beteendeprocesser.³² Denna process löper på olika handlingsnivåer med egna procedurer för utarbetande av regeluppsättningar.

Lagstiftaren kan föreskriva ett mycket detaljerat målprogram och därmed drastiskt minska spelrummet vid genomförandet. Ett för USAs del gott exempel utgör Clean Air Act från 1970, vilken som central anvisning för luftvården innehåller mycket noggranna tidsföreskrifter om när vissa gränsvärden, som avgasrening på bilar, skulle uppnås.³³ De amerikanska erfarenheterna visar dock även att inte ens detta målprogram kan "verkställas" av vederbörande myndighet med hjälp av lämpliga sanktioner, utan att det på varje nivå av implementeringen finns inbyggda handlingsspelrum och spärrar som fördröjer eller till och med förhindrar den i lag fastställda uppgiftens genomförande.³⁴

I andra sammanhang inskränker sig lagstiftaren ofta till allmänna anvisningar (generalklausuler) vilkas tillämpning följer en "successiv uppdagelse-praxis".³⁵ Genomförande innebär här något mer än "verkställande av lagen", nämligen ett utarbetande av det aldrig fixa och färdiga regleringsprogrammet.³⁶ Ett gott exempel som vi närmare kommer att intressera oss för är affärsederna, vilka (negativt formulerat) inte får vara ohederliga (*unfair*) eller vilseledande (*deceptive*). Under fortgången av den sociala regleringen förvandlas dessa, till en början som enskilda förbud avsedda konditionella program, till omfattande regleringsanspråk, som förtätas till det positiva kravet att på marknaden åstadkomma "hederlighet" (*fairness*) och "sanning" (*truth*) i synnerhet gentemot de slutgiltiga, enskilda konsumenterna. Därmed uppstår en tendens med övergång från enskilda förbud till allmänna beteendeföreskrifter som generellt föreläggs marknaden. Den autonoma konkurrensens spelrum blir med utgångspunkt från enskilda fall anförtrödda det politiska systemet, vilket genom att förbereda adekvata procedurer utarbetar beteendeprocesserna samtidigt som det genomför dem.

2. Medverkan av public interest groups

Om det är rätt att *public interest groups* påverkar det politiska systemet för att åstadkomma social reglering är det enbart följdriktigt att de även tar del i genomförandeprocessen. Detta svarar även mot övergången till uppförande- och målprogram, vilka - i motsats till vad fallet är i ekonomisk och antitrust-reglering - kräver breda processer av konsensusbildning, där vid

sidan av de berörda företagen även företrädare för de aggregerade allmänintressena har del.³⁷

Beroende på vilket regleringsmönster som har valts kan "organisationsmedverkan" från *public interest groups* sida ta sig olika former. Om genomförandet överläts på en myndighet uppkommer den centrala frågan hur organisationerna skall vävas in i denna myndighets process av problemsökning, faktakonstaterande och förverkligande. Den amerikanska förvaltningsprocessrätten har här - i motsats till den västtyska - visat sig utomordentligt flexibel och öppen, just för att undvika faran av *agency capture* (se ovan II). Vid regleringar som är lagmässigt starkare förprogrammerade ser *public interest groups* framför allt till att myndigheterna under de omedelbart berörda företagens tryck inte gör eftergifter och tillåter undanmanövrer. Om utarbetandet av regleringsprogrammet i stor utsträckning delegeras till en myndighet så innebär deras deltagande en viss garanti för att allmänintresset hålls vid liv och förverkligas i varje enskild reglering. Organisationernas rätt till medverkan kan i rättssystemet även förläggas utanför myndigheten. Detta är exempelvis modellen i de tyska organisationernas besvärsrätt och i amerikanska *class* eller *public interest actions*. Besvärsrätten har inte längre till syfte att åstadkomma individuellt rättsskydd utan att med domstolens hjälp tvinga fram vissa beteenden, vilka svarar mot de i en social reglering uppställda målen. I brist på effektiv motmakt simulerar domstolarna skenprocesser. Rättvisan blir till "neutral skiljedomare" mellan partikulär- (företags-) och allmänintressen.

Mellan de båda skisserade modellerna finns det tänkbara blandformer som starkt påverkas av hur det aktuella rättssystemet är organiserat. Frågan om i vilken grad rättssystemet reagerar på det alltestådes närvarande kravet från *public interest groups* om deltagande och klagorätt och hur detta påverkar det - begränsande eller motiverande - blir till ett centralt problem inom processrätten överhuvud. En social reglering får alltså rättsliga följdproblem som kan leda till att man ställer överdrivna krav på rättsväsendet.

3. Apparatus allt fler verkställighetsmedel

Social reglering leder, i egenskap av stelnad förrättsligande-process, till en förfining av apparaten för rättstillämpning. Sanktionsteorins premisser behöver ses över. Skönsmässighet inom myndigheter, förhandlingsprocesser och ekonomiska sti-

mulanssystem ersätter förvaltnings-, civil- och straffrättens olika reformmedel. Nya sanktionsformer som *civil penalties*, vinstuppsugande penningböter, aggregerade skadeståndsanspråk och regler om inlösning oavsett vållande utvecklas under den reglerande finstyrningens förlopp. Rättsgebietets traditionella avknoppningar ger vika för blandsystem som är underställda en *cost-benefit*-kalkyl. Samtidigt återpolitiseras på genomförandep Janet de i social reglering inbyggda konflikterna.

V. Överväganden om de begränsande ramar som social reglering ger upphov till. Utgångspunkter för regulativa misslyckanden

Social reglering med dess omfattande anspråk på att delvis överlagra det ekonomiska systemet med det politiska och rättsliga har under det sena sjuttioalets och det tidiga åttiotalets ekonomiska kris fått sin legitimitet alltmer ifrågasatt. De ekonomiska, politiska och rättsliga ramar för sociala reglering som reformrörelsen trodde sig kunna överse med har under denna tid blivit extra tydliga. Social reglering kämpar överallt för sin funktionsförmåga, ja delvis även för sin överlevnad.

De olika formerna av misslyckande för sociala regleringar (*regulatory failure*) har skilda orsaker och framträdelseformer.³⁹ Vad konflikterna beträffar uppstår ett perspektivproblem: det som för den ena sidan innebär ett misslyckande är för den andra sidan en reduktion av överdrivna förväntningar eller begränsningar. Misslyckandet måste, för att över huvud taget kunna vara användbart som analytisk kategori, mätas med objektivast möjliga mått. Vi ser tre möjligheter att utveckla kriterier för detta: 1) På programplanet kan ett misslyckande sägas föreligga om målen inte alls eller bara delvis omvandlas till rättsformer (det reduktionistiska problemet). 2) Ett andra fall föreligger när ett program visserligen utarbetas till en rättsligt bindande form men de önskade resultaten inte åstadkommes (den "bristande verkställighetens" problem). 3) Ett tredje fall föreligger slutligen om ett genomfört och tillämpat program utlöser motreaktioner som verkar oförenliga med det ekonomiska och politiska systemets andra målsättningar, exempelvis inte håller måttet för en *cost-benefit*-analys.

1. Reduktion

Det reduktionistiska fenomenet åtföljer programmet för social reglering ända från början. De ursprungliga målen överensstämmer inte med de faktiskt åstadkomna lagtexterna. Just pluraliseringen när det gäller procedurer skapar en spegelbild av reformrörelsens egen "urvattning", för vilken social reglering inte är något undantagsområde. Ett ytterlighetsfall föreligger om det inte alls sker eller kan ske någon tillämpning.

Ett exempel som vi utförligt kommer att undersöka gäller FTCs försök att med hjälp av allmänna beteenderegler (*Trade Regulation Rules*) uppnå bestämda resultat som konsumentinformation, ökad köptrygghet och saklig annonsering. Från EG-området är det känt att olika utkast till riktlinjer för konsumentskyddet från EG-kommissionens sida förgäves väntar på att förverkligas. Och om ett program trots allt omstöps i lagnormer så sker detta ofta under avsevärda avvikelser från de ursprungliga målen. Vidsträckta myndighetsbefogenheter krymper samman till begränsade delförordningar.⁴⁰ Denna "reduktionsprocess" kan uppträda på implementeringsprocessens alla nivåer, inom lagstiftning, förordningar, förvaltning och domstolar. I ett federalt samhälle skärps svårigheterna ytterligare av centralorganets oförmåga att dra all makt till sig.

2. Verkställighetsbrister

Även om olika program till slut har förvandlats till konkret tillämpbara (och redan därmed "reducerade") rättsföreskrifter så återstår det att genomdriva dessa hos adressaterna. Inom social reglering uppträder därför ett spänningsfält, som inom miljöskyddet är känt som "bristande verkställighet".⁴¹ De påfordrade beteendeförändringarna uppträder inte alls, försenat eller bara delvis. Inget regelsystem tycks i längden kunna hållas tätt mot strategier som går ut på undanmanövrer.

Verkställighetsproblemen har inom diskussionen om regleringar lett till att man börjat söka efter alternativ till de klassiska sanktionerna. I förgrunden står tanken att ersätta administrativa och till och med straffrättsliga stimulanser med ekonomiska.⁴² Inom miljöskyddet har denna diskussion redan fått konsekvenser. Inrättandet av alternativ betyder nu inte något övergivande av social reglering utan att man bygger in de reglerande åtgärderna i adressatens ekonomiska vinstkalkyl. *Market externalities* skall internaliseras med hjälp av marknadssystemets egen logik.⁴³ Inom konsumentskyddet leder denna diskussion bland

annat till att man ger informationspolitiska åtgärder företräde framför administrativa avtalsformuleringar och reklamregler. Parternas egennytta skall leda till att det önskade resultatet i fråga om marknadsbeteende uppnås till ett minimum av kostnader. Den ekonomiska rättsanalysen har här utarbetat konkreta alternativ som skall möjliggöra ett bättre genomförande av regleringarna – man förlitar sig på *common law* som regulator.⁴⁴ Bytestänkandet skall inte bara behärska marknaden utan också bestämma det politiskt-administrativa systemets verkningssätt. Frågan kvarstår emellertid om man kan komma tillrätta med marknadsmisslyckanden genom hänvändelse till just *marknaden*.

En annan implementeringsmodell använder sig av marknadssubjektens kollektiva "förnuft" för att uppnå de önskade resultaten. Konfrontation ersätts med *kooperation*.⁴⁵ Man går medvetet med på att de statliga instanserna förlorar i autonomi för att uppnå socialt önskade mål. Målkonflikter uppstår framför allt inom området antitrustreglering – det är tveksamt med företagsmedverkan om man vill uppnå vissa politiskt önskade mål genom att begränsa vissa av konkurrensens parametrar.

3. Cost-benefit-problem

Social reglering har slutligen kritiserats för att kostnaderna som den åstadkommer är större än nyttan som den medför.⁴⁶ Denna kritik kan vara empiriskt eller teoretiskt menad. Som empirisk kritik har den närmast gällt ekonomisk reglering. Överförandet till social reglering är förenad med metodiskt sett hittills ej övervunna svårigheter när det gäller att kvantitativt mäta nyttan, varemot det är relativt lätt att aggregera kostnaderna. Nyttan uppstår ofta först på lång sikt eller visar sig i icke mätbara ting som "bättre marknadsresultat" vid konsumentskyddsregleringar, "renare luft" i miljöskyddet eller "mindre skaderisker" när det gäller säkerhetsregleringar.

Mera grundläggande är den teoretiska kritiken vilken – med ursprung i ekonomisk rättsanalys – bestrider att den statliga regleringen har möjlighet och befogenhet att genom tvångs-ingrepp avlägsna marknadsmisslyckanden. Så länge det råder konkurrens sägs marknaden sörja för en permanent självkorrigering. Alltför stora säkerhetsrisker hos produkterna kan avlägsnas genom konsumenternas köpvägran – andra konsumenter är beredda att mot vederbörlig diskontering ta på sig ris-

kerna. På samma sätt avhjälpas även kvalitets- och informationsbrister självständigt via förskjutningar i konsumenternas beslut och motsvarande anpassningsreaktioner från utbudssidan. Regleringen sägs däremot skapa extrakostnader som drabbar även "förnuftiga" konsumenter, sådana som inte behöver skyddet. Den blir ett slags tvångsförsäkring till belastning för de rationellt handlande och till nytta för de lättfärdiga konsumenterna. Reglering åstadkommer därmed en för välfärden *skadlig* resursöverföring.⁴⁷

En stor roll i denna diskussion spelar även idéerna om *moral hazards* och *adverse effects*.⁴⁸ Enligt dessa tankar kan skyddsbestämmelser leda till att de skyddade personerna uppträder lättsinnigt. Det finns inga system som premierar ett överlagt och kritiskt konsumentbeteende. Målet för social reglering skulle därmed vändas till sin motsats. De statliga ingreppen skulle slutligen skärpa olika misslyckanden i stället för att avlägsna dem. Man varnar också för illusionen om att en social reglering inte skulle kosta något. Tvärtom leder den ofrånkomligen till högre priser och en mera ojämn fördelning.⁴⁹

Denna kritik av social reglering utgår dock från bestämda förutfattade meningar om marknaderna och konsumentbeteendet som knappast tål en empirisk prövning. Teorin om marknadsmisslyckanden bygger just på insikten att marknaderna inte bara är utan även måste vara blinda för vissa samhällspolitiska mål. Tesen att marknaden av sig själv skulle kunna avlägsna dessa misslyckanden är därför tautologisk. Frågan måste vara om och i vilken grad en statlig åtgärd verkligen är ägnad att eliminera ett marknadsmisslyckande – i nödfall till kostnaden av högre priser och omfördelningar till nytta för mindre "rationellt" handlande konsumenter. Just detta är det politiska beslut som finns inbyggt i social reglering – *cost-benefit*-kriterier är bara en del av, inte hela beslutsunderlaget.

I den amerikanska diskussionen om regleringars misslyckande har dock *cost-benefit*-argumentet spelat en stor roll. Rättspolitiskt sett blir det ett avgörande instrument vid tillbakaträngandet av de statliga regleringsanspråken.⁵⁰ Dess konkreta konsekvenser kan visas just med utgångspunkt från den reglerande verksamheten hos FTC.

(Övers. Gunnar Sandin)

Noter

- 1 Reich, *Macht und Recht*, 1977, s 125 ff och 138.
- 2 Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, 1980, s 291.
- 3 Breyer, *Regulation and its Reform*, 1982, s 181.
- 4 Müller & Vogelsang, *Staatliche Regulierung*, 1979, med ett försök till jämförelse mellan amerikansk ekonomisk reglering och tyska "konkurrensskyddade sektorer".
5. Liknande problem uppträder inom Europeiska gemenskapen vilket exempelvis framgår av diskussionen om förhållandet mellan integrationspolitik och konsumentskydd. Se FIDE, *Consumer Protection and the Common Market*, 1982; Reich, "Rechtliche Grundlagen zur Schaffung eines Konsumentenschutzrechts innerhalb der EG", in Horn (red), *Europäisches Rechtsdenkens in Geschichte und Gegenwart*, II, 1982, s 441 ff.
6. Detta är föremål för ett vid European University Institute i Florens påbörjat forskningsprojekt under ledning av Cappelletti. Se Heller, *Legal Theory and Political Economy of American Federalism*, opubl paper, 1982; Pelkmans, *The Economic Impact of Transnationalism and Federalism: The Mutual Impact of Legal and Economic Integration*, opubl paper, 1982. Beträffande hela frågan se även Tarlock (red), *Regulation, Federalism, and Interstate Commerce*, 1981.
7. Utförligt i Weisbrod (red), *Public Interest Law*, 1978.
8. Till exempel möjligheten till *class-action* i den amerikanska *truth-in-lending-act*. Se Whitford, "Structuring Consumer Protection Legislation to Maximize Effectiveness", *Wisc. L. Rev.* 1981, s 1018 och 1037.
9. Assmann m fl, *Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts*, 1980, s 72, 237 och 251.
10. Winter, "Literaturbericht", i Gessner & Winter (red), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft*, 1982, s 28 ff; Hoffman-Riem, "Selbstbindungen der Verwaltung", i *Veröff. d. Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer*, Bd 40, 1982, s 203 ff.
11. Mitnick, a a, s 311 ff; Breyer, "Analysing Regulatory Failure", *Harv. L. Rev.* 92 (1979), s 549; U. S. Senate Study on Federal Regulation, Committee on Government Affairs, VI, s 8; Müller & Vogelsang, a a, s 31 ff. Den klassiska formuleringen finns i Pigou, *The Economics of Welfare*, fjärde uppl 1950, s 172 ff. Den s k *economic analysis of law* betvivlar att man kan avlägsna marknadsmisslyckanden på rättslig väg. Jfr Coases mönsterbildande uppsats "The Problem of Social Cost", *J.L. and Ec.* 3 (1960), s 1; Posner, *Economic Analysis of Law*, andra uppl 1977. För en övertygande kritik se Kelman, "Consumption Theory, Production Theory, and Ideology in the Coase Theorem", *So. Cal. L. Rev.* 52 (1979), nr 669.
12. Green & Waitzman, *Business War on Law*, 1979, s 3.
13. Mestmäcker, *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 1974, s 667 ff; Müller & Vogelsang, a a, s 191.
14. Dessa kriterier användes av den västtyska författningsdomstolen i dess utslag om s k yrkesstyrande åtgärder och har konkretiserats genom "proportionalitetsregeln". Se Reich, a a, s 109 ff.
15. Gärtner, *Privatversicherungsrecht*, andra uppl 1980, s 46 ff.

16. Edelman, *Politics as Symbolic Action*, 1964, s 9.
17. Utförligt i Breyer, a a, med utmärkta enskilda analyser.
18. Mitnick, a a, s 207; Bernstein, *Regulating Business by Independent Agencies*, 1955; med kritik av Sabatier, "Social Movements and Regulatory Agencies", *Pol. Sc.*, 6 (1975), s 301.
19. Bork, *The Antitrust Paradox*, 1978. Breyer, a a, s 156, betecknar *antitrust* som alternativ till reglering och exemplifierar detta särskilt med prisunderbud. Areeda & Turner, *Anti-Trust Law*, II, 1978, s 282 ff, talar om antitrustpolitiken som "departures from the competitive model", vilket leder till en reglering av de kända avväggnings-, styrnings- och verkställighetsproblemen. Jfr även Posners kritik av denna ansats i *Antitrust-Law, an Economic Perspective*, 1976, s 4 och 212 ff, där ekonomin spelas ut mot politiken.
20. Herman, *Corporate Control, Corporate Power*, 1981, s 173; Green & Waitzmann, a a, s 7; Weisbrod, a a, s 4; Breyer, *Regulation and its Reform*, a a, s 23; Areeda & Turner, a a, s 316.
21. ABA Commission on Law and Economics, *Federal Regulation - Roads to Reform*, 1979, s 28.
22. För hälsovårds- och säkerhetsrådets del noga utarbetat av Green & Waitzmann, a a.
23. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 1973, s 56 ff.
24. För en diskussion ur finansvetenskapligt perspektiv se Musgrave & Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 1973.
25. Jfr de program som finns dokumenterade i von Hippel, *Verbraucherschutz*, andra uppl 1979, s 225 ff.
26. Clune har i *A Political Model of Implementation, Some implications, and a Preliminary Mapping of Implementation Research* (opubl paper) mycket tydligt utarbetat detta som ledtråd i sin verkställighetsforskning.
27. Handler, *Social Movements and the Legal System*, 1978, s 15; Weisbrod, a a, s 20 ff.
28. Wilson (red), a a, s 369, som betonar det självständiga i regleringens politiska aspekt gentemot ett ensidigt ekonomiskt perspektiv.
29. Med början i Naders bok *Unsafe at Any Speed*, 1965. Beträffande hela problemet se Trubek m fl, *Thinking Federal - Consumer Protection in the US*, opubl paper 1982, s 15.
30. Bedömning i Snow & Weisbrod, "Consumerism, Consumers, and Public Interest Law", i Weisbrod, a a, s 395 ff.
31. Jfr Mike Pertschuk, vars erfarenheter som kongressmedlem och FTCs ordförande under dess aktivistiska fas finns beskrivna i *The Rise and Pause of the Consumer Movement*, opubl paper 1981.
32. Teubner, *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, opubl paper 1982.
33. Vilket inte utesluter en konflikt med domstolarna! Jfr det berömda målet International Harvester mot Ruckelhaus, 478 F.2d 615 (DC Circ. 1973). Om hela problemet se Stewart & Krier, *Environmental Law & Policy*, andra uppl 1978, s 406 ff.
34. Om vattenreningen se text konstaterandet av The Council on Environmental Quality, *The Tenth Annual Report*, 1979, s 75 ff, enligt vilken vattenkvaliteten knappast har förbättrats trots en mycket

- omfattande tillämpning av bestämmelserna.
35. Hart & Joerges, "Verbraucherrecht und Marktökonomik", i Assmann, a a, s 237.
 36. Jfr Clune & Lindquists intressanta studie, "What Implementation Isn't: Toward a General Framework of Implementation Research", *Wisc. L. Rev.*, 1981, s 1044 och 1055.
 37. Weisbrod, a a, s 30 ff (problemet *governmental failure*).
 38. Om detta Clune & Lindquist, a a, s 1072 ff.
 39. Jfr beträffande alla former av Breyers analys i "Analyzing Regulatory Failure", a a. Se även Weisbrod, a a, s 37 angående problemet med att utveckla operationella kriterier.
 40. Boyer m fl, *Trade Regulation Rulemaking of the FTC - A Report to the Administrative Conference of the US, Phase II Report*, 1980, s 81.
 41. Mayntz m fl, *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*, 1978; Breyer, *Regulation and its Reform*, a a, s 211 ff.
 42. Utförligt i Mitnick, a a, s 364 ff; U.S. Senate, a a, s 127 ff.
 43. Schultze, *The Public Use of Private Interest*, 1977, s 73.
 44. Posner, "Separate Statement", i ABA Commission Report, a a, s 104.
 45. Kritiskt om detta i *ibid*, s 26. Detta är emellertid vad Weidenbaum uppmanar till i a a, s 170.
 46. Weidenbaum, a a, s 6 ff; Friedman, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, 1975, s 10 f.
 47. Detta är en ledande tanke i Clarkson & Muris (red), *The Federal Trade Commission since 1970: Economic Regulation and Bureaucratic Behaviour*, 1981.
 48. Calabresi, *The Cost of Accidents*, 1970; Salop, "Parables of Information Transmission in Markets", i Mitchell (red), *The Effect of Information on Consumer and Market Behaviour*, 1978.
 49. Ellis, "Legislative Powers", i Clarkson & Muris, a a, s 161 ff.
 50. Jfr diskussionen om kontroversen i Clark m fl (red), *Reforming Regulation*, 1980, s 105 ff.

Reglering av arbetsmiljön – formalia, praxis och teori

Lars Lundberg

Industrig. 18, 5, 112 46 Stockholm

Inledning

Regulativa program ges vanligen vissa typiska egenskaper; en central källa (staten, central myndighet) utfärdar normer (lagar, föreskrifter) som skall styra beteendet hos en målgrupp (individer, företag m m). Efterlevnaden kontrolleras av en myndighet. Denna enkla modell kan härledas från Webers idealtypiska byråkrati. Inom organisationsteorin har man visat på modellens brister och på hur den i praktiskt tillämpning företer stora avvikelser från idealet (jfr litteraturgenomgången i March & Simon, 1958, kap 3). Inom policy-forskningen finns en egen tradition inriktad på regulativa myndigheter, som till stor del präglats av Bernsteins (1955) pessimistiska förutsägelser om sådana myndigheters gradvisa förfall.¹ Bland rättssociologiska studier på området är det främsta svenska exemplet Per Stjernquists *Laws in the Forests* (1973).

Under det senaste decenniet har en ny forskningsinriktning – implementeringsforskningen – givit viktiga bidrag till vår kunskap om regulativa program och myndigheter. Även om den på området "klassiska" studien (Pressman & Wildavsky, 1973) handlade om ett subventionsprogram, så har de regulativa programmen upptagit huvudintresset.² Denna forskning har, analogt med den nyss refererade organisationsforskningen,

kastat nytt ljus på de regulativa programmens funktionssätt, programmen i sig, myndigheternas beteende och på den politiska styrningen överhuvudtaget.

I den här artikeln skall jag huvudsakligen uppehålla mig vid regleringen av arbetsmiljön. Utgångspunkten är ett större forskningsprojekt, som avrapporterats i Lundberg (1982).³

Förutom att avhandla spörsmål som direkt relaterar till arbetsmiljöns reglering skall jag också vidga synfältet en del genom att ta upp ett antal aspekter som ligger på ett mer generellt plan. Dessa anknyter både till utvecklingen inom implementeringsforskningen och till reaktioner jag fått från myndigheter, organisationer och forskarkollegor efter projektets avslutande.

Arbetsmiljöns formella reglering

Regleringen av arbetsmiljön har en lång historia som går tillbaka till den tidiga industrialismens mardrömslika förhållanden med barnarbete, omänskliga arbetstider, smuts och gifter.⁴ Länge var det dock så gott som uteslutande barnarbete och arbetstider som berördes av legala regler i verklig mening. Därför är det en anakronism när man som exempelvis Gustavsen & Hunnius (1981) talar om "den *traditionella* regelstrategin" som en av två reformstrategier som bygger upp modern arbetsmiljölagstiftning. (Den andra är satsningen på lokal verksamhet). Den uppsjö av regler om arbetsmiljöns olika delområden - buller, kemiska ämnen, ensamarbete, farliga maskiner, personalutrymmen, för att bara ge några exempel - är en 1970-talsföreteelse.

Med början i 1960-talets sista år har arbetsmiljön varit föremål för ett intensivt reformarbete. Detta följde i spåren på debatten om den yttre miljön. Även om de politiska insatserna kom att skilja sig åt mellan dessa bägge politikområden (t ex subventioner för yttre miljön men inte för arbetsmiljön) så låg en likhet i normtänkandet, som dock fick ett mycket större genomslag på arbetsmiljöområdet. På det idémässiga planet kan man se hur ekologibegreppet kom att återspeglas i den helhetssyn på arbetsmiljön som blev mode.

Sitt konkreta uttryck fick normtänkandet - eller regelstrategin - på flera sätt. Myndigheternas sanktionsinstrument (förbud och föreläggande) förstärktes genom lagändringar 1974. Ut-

givningen av normer, så som anvisningar, ökade dramatiskt i takt. Anvisningarnas juridiska status är rådgivande, men deras framtoning är ägnad att väcka förvirring om detta faktum. Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Yrkesinspektionen (YI) byggdes ut mycket kraftigt och mer än trefaldigade personalstyrkan, inklusive kåren av yrkesinspektörer. Ett huvudnummer i regelstrategin var den befogenhet som ASS fick i och med Arbetmiljölagen (AML) 1978 att utfärda bindande föreskrifter om miljön. Reglerna skulle inte som tidigare vara rådgivande. Det skulle nu vara ett lagbrott enbart att överträda dem och inte såsom tidigare ett lagbrott först då arbetsgivaren inte efterlever ett till sanktion knutet krav från tillsynsmyndigheten. ASS fick också rätt att utfärda straffkopplade föreskrifter, vilkas överträdelse direkt kunde anmälas till åtal. Befogenheterna gjordes mer vittgående än eljest brukligt, genom att ASS slapp underställa regeringen nya föreskrifter.

ASS är central tillsynsmyndighet. Den har knappt 600 anställda, uppdelade på tre avdelningar: tillsynsavdelning, forskningsavdelning och administrativ avdelning. Den förstnämnda svarar för huvuddelen av normeringsarbetet. YI är uppdelad på 19 distrikt. Kärnan i YI är yrkesinspektörerna, omkring 430 till antalet och till allra största delen med teknisk utbildning. Bland YIs uppgifter nämns uttryckligen att vaka över att gällande regler efterlevs.

Den formella - eller snarare officiella - handläggningen av ett tillsynsärende ser ut som följer: Inspektören konstaterar vid inspektion ute på arbetsplatsen brister i miljön. Krav på förbättring riktas mot arbetsgivaren i ett *inspektionsmeddelande*, som inte är bindande. Konstateras vid uppföljningsbesök att bristerna kvarstår, så kan tonen skärpas med *hot* om sanktion. Hjälper inte detta beslutar yrkesinspektionsnämnden, ett regionalt, partssammansatt organ, om *förbud eller föreläggande*, som kan kopplas till vite. YIs beslut kan överklagas till ASS, vars beslut i sin tur kan överklagas till regeringen.

Till denna summariska bakgrundsteckning bör läggas att den legala reformeringen av arbetsmiljön präglades av en betydande reformoptimism och stora förväntningar från arbetstagare och fackliga organisationer. AML var tillsammans med Medbestämmandelagen den "stora" lagen i 1970-talets arbetsrättsliga offensiv.

Föreskriftsarbetet

För att så övergå till genomförandeprocessen, så är ASS föreskriftsarbete den naturliga startpunkten. AML är en extrem ramlag, med mycket allmänt hållna krav på arbetsmiljöns beskaffenhet i lagtexten. Därför blir normeringsarbetet av stor betydelse för lagens innehåll.

Normernas ändrade juridiska status ställde ASS inför problem som styrelsen av allt att döma kraftigt underskattade. Den uttalade politiska ambitionen och de anställdas förväntningar var att de gamla anvisningarna snabbt skulle ersättas av ett system med bindande föreskrifter. Dessa skulle också reglera tidigare icke rörda områden, i synnerhet det psyko-sociala området med miljöproblem som stress, monotoni och utarmade arbeten. Därmed skulle ramlagen, hoppades man, fyllas med ett konkret innehåll. Dessa förhoppningar kom helt på skam. Utgivnings-takten de första åren var mycket låg och diskrepansen mellan styrelsens planer och antalet färdiga föreskrifter mycket stor.

I de gamla anvisningarna gick det an att vara mindre nogräknad med formuleringarna. Ett "skall" var inte ett "skall" utan ett "bör". Vilket ord man valde betydde inte så mycket. Man var ju ändå inte tvungen att genomdriva reglerna. Med föreskrifterna skärptes kraven på språkbruket väsentligt, vilket också ledde till att den juridiska funktionen på styrelsen fick en stärkt position. Tydligen hade ASS ingen praktisk lösning på dessa formalistiska problem. I botten på detta ligger också egentligen motsättningen mellan miljöhänsyn och ekonomiska intressen; en konflikt som nogsamt förtegs i förarbetena till lagen.

Vidare försenades normeringsarbetet av vissa organisatoriska förhållanden. En invecklad byråkratisk procedur styr normeringsarbetet. Till stor del utformas reglerna i partssammansatta grupper, i vilka ASS i möjligaste mån försöker skapa konsensus. I praktiken har denna organisation blivit stor och tungrodd.

Takten i utgivningen har nu höjts väsentligt, och detta kan till stor del tillskrivas den disposition och det språkbruk som präglar föreskrifterna. Allmänna formuleringar som "om möjligt" och "tillfredsställande" är vanliga och ger stort utrymme för bedömningar ute på fältet. Föreskrifterna disponeras vanligen i en författningsdel och en kommentardel. Den förra innehåller de rättsliga reglerna, vanligen vagt formulerade, och den senare betydligt mer preciserade detaljanvisningar av exemplifierande

karaktär. Ett slående exempel är den av många emotsedda föreskriften om ensamarbete som innehåller 12 meningar författningstext och 9 sidor kommentarer. Det psyko-sociala området, som i debatten kring lagen presenterades som en stor nyhet, "regleras" av en föreskrift som knappt ges rådgivande status. Även gränsvärdeslistan, som till synes är mycket exakt i sin normgivning, är inte så bindande som den verkar.

Rätten att straffkoppla regler har använts mycket sparsamt, och enbart för regler om kontroll av miljön (mätningar, läkarundersökningar, märkning av kemikalier), inte om förbättringar. Detta har lett till situationen att det kan vara straffbart att underlåta att kontrollera miljön, men inte att åtgärda konstaterade brister.

Sammantaget innebär detta att de nya föreskrifterna trots allt blir ganska lika de gamla anvisningarna. Den uttalade meningen var att det nu skulle bli "tänder" i reglerna. Paradoxalt nog kan föreskrifterna t o m blir svagare på grund av tendensen att använda vaga formuleringar. Några inspektörer har berättat att anvisningarna gav möjlighet att peka på ett "skall" i texten och hävda att företaget måste vidta åtgärden i fråga. Denna "mörkningstaktik" har med de nya reglernas språkbruk blivit svårare att använda.

Övervakningen

Den oftast framförda kritiken mot YI är de alltför fåtaliga besöken. Denna brist var ett huvudargument för den mer än trefaldiga ökningen av antalet inspektörer. Trots detta har antalet besök fluktuerat på en ganska konstant nivå. Faktum är att besöksintensiteten (mätt som andel besökta registrerade arbetsställen) var högre 1955 än 1979.

I en enkätundersökning genomförd inom ramen för projektet kunde konstateras att betydande luckor i kontrollen förelåg. Av de tillfrågade skyddsombuden (N = 713, bortfall 23%) uppgav en tredjedel att deras skyddsområde inte besökts av YI. Även om denna siffra bör tolkas med viss försiktighet, så visar den att besöken är glesa. Detta gäller även arbetsplatser med miljöproblem.

Med hjälp av statistisk analys kunde en del beteendemönster bakom dessa egenskaper hos övervakningen klarläggas. In-

träffade olycksfall hade en positiv korrelation med besöksantalet, medan detsamma överraskande nog inte gällde arbetsmiljöns standard i övrigt. Den viktigaste förklaringsfaktorn för besöksantalet visade sig vara *efterfrågan*, dvs huruvida skyddsombudet eller andra kontaktat YI för att be om besök eller om råd. Detta betyder att aktivitet och påtryckningar från arbetsplatsen, samt akuta händelser som olycksfall har en avgörande betydelse för myndigheternas selektionsprocess.

Sanktioner

En återkommande slutsats i implementeringsstudier har varit att de legala tvångsmedlen används mycket sparsamt och ogärna (jfr Mayntz, 1983, kap 3). Detta gäller också arbetsmiljöns reglering i Sverige.

Ett slående drag i bruket av förbud och förelägganden är de mycket stora skillnaderna mellan distrikten i tillämpning. Mätt som förhållandet mellan distriktens storlek och antalet sanktioner varierade benägenheten att använda tvångsmedel med så mycket som en faktor ett till tio. Även benägenheten att använda vite varierade kraftigt – vissa distrikt hade en avsevärt mer legalistisk hållning. De var beredda att använda lagen som ett instrument för att genomdriva kraven, och de förlitade sig mer på skriftlig dokumentation. Motsatsen till denna hårda linje är en mjuk linje (jfr. Stjernquist, 1973), där inspektörerna tar avstånd från sin roll som kontrollanter. Mellan dessa två idealtyper finns en betydande variation. Denna finns också på distriktsnivån, där olika inspektörer har olika sätt att gå fram. Orsaken till variationerna ligger endast till obetydlig del i branschstruktur eller arbetsmiljöns standard. Inte heller ligger den i regionalekonomiska förhållanden – Luleå tillhör de allra hårdaste distrikten. Betydligt viktigare är personella faktorer och distriktens historia. År 1974 ändrades distriktsindelningen. Flera nya distrikt tillkom, och hos dem kan man se mer av en legalistisk inställning. Där hade man möjlighet att mer förutsättningslöst ompröva sin strategi, och resultatet blev oftast en i den nya lagstiftningens anda mer legalistisk orientering.

En annan intressant egenskap hos sanktioneringen gäller de miljöproblem som föranlett förbud och förelägganden. Buller och fysisk belastning, som är de mest utbredda miljöproblemen

bland svenska industriarbetare, föranledde så gott som aldrig legala ingripanden. Det gjorde däremot i hög grad olycksfallsrisker, kemiska hälsorisker och bristfälliga personalutrymmen. Till en del hänger detta samman med arbetarskyddets traditionella inriktning. Men viktigare torde vara reglernas olika grad av precision. För de senast nämnda miljöfaktorerna är reglerna ganska exakta, medan de för buller är vaga och för fysisk belastning i stort sett är obefintliga.

Även om det finns en hård och en mjuk linje, så är inte ens i den hårda linjen legala medel de viktigaste. Sättet att genomdriva kraven kan med en sammanfattande term betecknas *frivilliglinjen*. YI försöker övertyga arbetsgivaren om de goda sakskälen för att förbättra miljön. Man ger goda råd och har en flexibel, pragmatisk inställning. Inspektören vill inte vara en formalistisk byråkrat eller agera "polis". I konsekvens härmed värderas social förmåga, inkluderande omdömesförmåga och kommunikationsförmåga, högt bland egenskaper som utmärker en bra yrkesinspektör.

Summering

För att i korthet summera implementeringsprocessens karaktäristika: Myndigheterna följer en icke-legalistisk strategi. Föreskrifterna blir oftast mjuka, kontrollen är långtifrån heltäckande och sker rätt sällan, bedömningen är flexibel och med hänsyn tagen till ekonomiska restriktioner, kraven genomdrivs på ett mjukt sätt med frivillighet och samverkan som nyckelord. Som kontrast skulle en legalistisk implementering innefatta preciserade och legalt bindande regler, en aktiv övervakning av reglernas efterlevnad, krav ställda med ledning av en jämförelse mellan arbetsmiljön och normerna samt bruk av legala instrument för att genomdriva kraven.

Läsaren bör vara uppmärksam på att inga omdömen hittills givits av huruvida genomförandet sker på ett riktigt eller felaktigt sätt. Redogörelsen så här långt är bara, så långt det empiriska underlaget det tillåter, en objektiv beskrivning av implementeringsprocessens egenskaper.

Jag skall nu övergå till att kommentera en del analytiska spörsmål.

Programmet

Implementeringsforskningen har först på senare år börjat intressera sig närmare för programmet. Detta kan te sig märkligt, då det borde vara en självklarhet att det som ska genomföras borde vara ett centralt studieobjekt. Att det inte varit så torde till stor del hänga samman med egenskaper hos ett ungt forskningsområde. Man har velat dra gränslinjer både mot policyforskningen och mot förvaltningsforskningen (jfr. Hjern, 1983). Därmed har själva implementeringen i alltför hög grad kommit att ses som ett slutet system, avskilt från programmet. Att pendeln nu svänger beror emellertid inte bara på insikt om en överdriven självupptagenhet. Studiet av genomförande och reglering har också problematiserat programmet och kastat nytt ljus på det.

Ett första problem ligger i det faktum att "programmet" som regel är en abstraktion gjord av forskaren. Som sammanhållet dokument finns det sällan. En studie kan som programabstraktion välja t ex reglering av arbetsmiljön, vattenskyddsregler eller konkurrensbegränsning. Vad man finner då är att programmet består av ett flertal dokument av olika slag. Så består t ex programmet i det refererade projektet av Arbetsmiljölagen, tidigare gällande lag från 1974, propositioner, utskottsutlåtanden, Arbetsmiljuförordning samt myndighetsinstruktioner. Idealt föreställer vi oss programmet som ett hierarkiskt system av logiskt sammanhängande dokument, men verkligheten kan ligga rätt långt från denna modell. Problemen förknippade med denna abstrakta karaktär hos programmet skall inte överdrivas, men de rymmer även en del ytterligare aspekter.

En sådan aspekt är programmets "faktiska" natur. Arbetsmiljöprogrammet kan förvisso, med hänvisning till ett flertal konkreta skrivningar, karaktäriseras som regulativt. Detta var också utgångspunkten i min undersökning. Efteråt har denna tolkning blivit föremål för kritik från företrädare från ASS. Enligt denna kritik är det fel att tolka programmet legalistiskt. Istället är det samverkan och de mjuka medlens dominans som borde vara den riktiga tolkningen. Att YI på något sätt skulle ha en "polisroll" betecknas t o m som befängt.⁵

Bägge tolkningarna har en reell grund i programmet. Det har en dubbelnatur av tvingande legalism och samverkan. Därmed är det omöjligt att göra en tolkning gällande helt och hållet på den andras bekostnad. Det är istället fråga om två skilda

reformstrategier inom ett och samma program. Sålunda brukas två olika styrinstrument; regler och övertygelse. Denna situation förefaller att vara relativt vanlig för regulativa program (Mayntz, 1983, s 55). De uppträder inte ensamma, utan flankeras av finansiella och normöverförande styrmedel. Detta ger mer "djup i fronten", och alternativa medel kan tillgripas då ett fallerar.

Utan att ha gjort någon systematisk genomgång vågar jag tro att rena regulativa program är ovanliga i Sverige, medan kombinationen regler-övertygelse är mycket vanlig.

För att återgå till arbetsmiljön, så föreligger alltså stora avvikelser från den regulativa modellen. Regelstrategin i praktisk tillämpning är således inte alls vad den ser ut att vara. Däremot finns skäl att anta att flankprogrammet, dvs de på övertygelse och information baserade insatserna är, relativt resursinsatsen, rätt effektiva. Vad som talar emot övertygelse, information etc som politiska styrmedel är deras ringa precision, att relationerna mellan orsak och verkan är komplicerade och att effekten därmed är osäker. På arbetsmiljöområdet i Sverige finns emellertid en lång tradition av samverkan mellan arbetsgivare, fack och stat. Denna stöds av institutionella arrangemang som Arbetarskyddsnämnden, Föreningen för Arbetarskydd och en närmast obligatorisk partssammansättning av varje beslutande organ på området. Detta betyder att det finns nära personliga relationer mellan beslutsfattare och att många beslut har en bred förankring (åtminstone centralt). Dessutom är "bättre arbetsmiljö" ett positivt värde som ingen har anledning att i princip vara emot. (Detsamma gäller självfallet inte miljökravens ekonomiska och tekniska konsekvenser). Denna samverkanstradition torde gynna de mjuka medlens effektivitet.

Programmets faktiska syfte är sålunda en osäker variabel. Implementeringsforskningen och forskningen om regulativa program har en slags inneboende naivitet då de förutsätter att ett givet program *skall* genomföras. Detta kan leda till överdrivna förväntningar. Ett politiskt program kan vara en motsägelsefull kombination av politiska kompromisser. Det kan vara resultatet av lättvindiga vallöften som halvhjärtat måste förverkligas och det kan vara en symbolhandling. Ledande förespråkare för en reform kan tappa intresset, så att ett effektivt genomförande egentligen inte ligger i någons intresse.

Sammantaget pekar resonemanget ovan på det sammansatta eller motsägelsefulla i regulativa program. För att förstå imple-

menteringen blir det därmed av central betydelse att också analysera programmet.

Strategin

Att programmet ofta är vagt eller motsägelsefullt, och att verkligheten normalt framtvingar någon form av anpassning ute på fältet, betyder att genomförande myndigheter har ett utrymme att välja strategi. Frågan är vilka faktorer som bestämmer strategivalet.

"Strategi" hör till de ofta använda men oklara begreppen inom samhällsvetenskapen. Så har t ex Evered (1983) noterat de skilda, om än besläktade betydelser det ges inom militärvetenskap, företagsekonomi och futurologi. Den militära traditionen är den längsta och teoretiskt mest välgrundade. Ett klassiskt arbete som fortfarande citeras är den kinesiske teoretikern Sun Tzus *Krigskonsten* (från 300-talet f. Kr.) och ett idag ännu mycket aktuellt verk är den preussiske generalen Carl von Clausewitz *Vom Kriege* (1832). Betraktar vi relationen mellan reglerad och myndighet som en konfliktsituation (jag återkommer snart till detta) kan åtskilliga analogier från den klassiska strategiteorin göras. Av vital betydelse är då parternas relativa (ej absoluta) styrka, identifieringen av avgörande styrkefaktorer (t ex regler, politiskt stöd, personella resurser, kunskap) samt det politiska syftet. Kännetecknande för en sådan analys är också att den inriktar sig på objektiva strategier i första hand, inte de av aktörerna medvetna.

Med detta perspektiv kan man påvisa flera möjliga motstrategier från företagets sida för att undgå krav, såsom att göra bruk av sysselsättningsvapnet, att vägra samarbete, att förhålla ärenden eller att utnyttja sitt politiska inflytande för att förändra programmet. YI och ASS är handikappade av reglernas vaghet, begränsade personella resurser och svagt stöd hos dömande instanser. En mjuk och flexibel linje är utifrån detta ett pragmatiskt val, som i sina huvuddrag knappast kan vara annorlunda. Den anpasslighet i praktisk tillämpning som kännetecknar många regulativa program bör sålunda ses som en nödvändig anpassning till faktiska restriktioner, även om man av formalistiska eller ändamålsetiska skäl kan ogilla den.

En annan viktig omständighet är den komplexitet som i verkligheten kännetecknar intresserelationen mellan företag och reglerande myndighet. Utgångsmodellen tecknar bilden av ett nollsummespel, där företagen alltid förlorar på att efterleva normerna. Men i flera fall, t ex konkurrensbegränsning, kan regleringen ligga i företagets eget intresse. Kontroll av läkemedel och livsmedel är viktiga för en branschs legitimitet och gynnar de stora, väletablerade företagen på de små, nyinlettas bekostnad. Miljöskydds- och arbetsmiljöförbättringar har normalt effekten att höja produktionskostnaderna utan att öka produktiviteten i motsvarande grad. Dessa typer av reglering ligger därför ganska nära utgångsmodellen. Men även där är förhållandena i enskilda, konkreta fall varierade. Brisande normefterlevnad kan bero på många saker; kostnadsskäl, okunnighet eller allmän ovilja mot främmande inflytande i företaget. En miljöförbättring kan också vara företagsekonomiskt lönsam, t ex genom att den höjer den tekniska nivån eller minskar personalproblemen. Företagen som kollektivt kan på grund av sociala skäl eller rekryteringsproblem önska reglering, fastän de enskilt av konkurrenshänsyn ej vill kosta på förbättringar. Exempelvis har större bilverkstäder drivit på för en hårdare linje mot små, mindre nogräknade bilverkstäder. De kunde därigenom både höja sin tekniska standard och stärka sitt konkurrensläge. Kostnaderna och intäkterna för miljöförbättringar varierar från fall till fall. Detta motiverar en flexibel strategi med anpassning till lokala förhållanden.

Dessa kommentarer är gjorda från en pragmatisk synvinkel. Till de problem med rättvisa och rättssäkerhet som följer skall jag återkomma.

Reglerande myndigheter

Andra faktorer som påverkar strategivalet är egenskaper hos de genomförande myndigheterna.

Reglerande myndigheter är, som tidigare nämnades, ett eget forskningsområde. I USA har de t o m en egen (mot reglering kritisk) tidskrift, *Regulation*, utgiven av American Enterprise Institute. Men söker vi efter exempel på renodlade regulativa myndigheter i Sverige kan vi med rätta fråga om de existerar här. En tentativ lista skulle innefatta bl a Yrkesinspektionen, Natur-

vårdsverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen (läkemedelskontroll), Riksbanken (valutareglering) och Skogsstyrelsen. Gemensamt för dessa är emellertid att de också administrerar icke-regulativa program. Arbetarskyddsverket har tex också ansvar för information om arbetsmiljön, utbildning av skyddsingenjörer och medicinsk personal, forskning om miljö och ohälsa, statistik om arbetsskador m m. Det regulativa programmet är sålunda bara *en* av flera aktiviteter. Det kan då också komma i konflikt med de andra aktiviteterna. En legalistisk linje från Arbetarskyddsverket skulle drastiskt försämra möjligheterna att sprida information, bedriva utbildning och eljest göra sådant som fordrar samarbete med företagen. Internt skulle en sådan linje också kräva att man lyckas administrera skilda värdekulturer och handlingsmönster i organisationen.

Ser man ännu mer snävt på *myndighetens egenintresse*, finns ett flertal andra, för myndigheten viktiga angelägenheter. Det gäller att utöka budgetmedlen och undvika besparingsplaner, att dra till sig nya uppgifter, att behålla tjänster och flytta upp dem i lönegrad, bekämpa omorganisationer som hotar den etablerade hierarkin m m. Den typen av aktiviteter, som oftast utlöser betydande energi, kan inverka menligt på organisationens effektivitet.

Även *traditionen*, eller organisationens historia, är en viktig faktor. Arbetarskyddsverket har en lång och djupt rotad tradition av samverkan med arbetsgivare och arbetstagare. Samverkan är grundstenen i organisationsideologin, dvs i de anställdas sätt att tänka och i den bild man ger utåt av verket. Detta avspeglas bl a i den legalistiska strategins impopularitet bland yrkesinspektörerna. Tillfrågade om vilka statliga åtgärder de bedömde vara viktigast, prioriterade de mer information, mer utbildning och utbyggd företagshälsovård (samverkansstrategi), medan skärpta straff för arbetsmiljöbrott, fler tvingande regler och fler tjänster till ASS och YI knappast alls önskades. Sedan länge har rådgivning och ovilja att använda sanktioner präglat YIs verksamhet på fältet. Denna tradition är svår att ändra på då programmets inriktning ändras. Härav följer att det är viktigt att undersöka om ett nytt program passar in i de genomförande myndigheternas etablerade handlingsmönster.

I organisationsstrukturen kan således finnas inbyggda starka hinder mot att genomföra regulativa program.

En slående egenskap i Arbetarskyddsverkets organisationsstruktur är den mycket lösa styrningen. Prestationsmätt re-

laterade till målet "bättre arbetsmiljö" saknas. Distriktens och de enskilda inspektörernas arbete kontrolleras i mycket ringa grad. I bästa fall kunde man tala om en "management by exception". Tvångsmedel och viten får tillämpas olika. Styrningen är så lös att klarare riktlinjer uppifrån ofta efterlyses. Dessa särdrag tycks vara gemensamma för många regulativa myndigheter (jfr. Mayntz, 1983). De strider direkt mot rekommendationer i byråkratisk eller produktionsteknisk teori. Varför är då styrningen så bristfällig?

Förklaringen torde stå att finna i de krav den mjuka och flexibla linjen gentemot företagen ställer på organisationen. Ett striktare styrsystem skulle verka för enhetliga krav och mot anpassning till lokala förhållanden. Det skulle med andra ord vara oförenligt med den strategi som enligt argumenteringen ovan i sina huvuddrag är en nödvändig anpassning till omgivningens restriktioner.

Regelsamhällets arkitekter?

1960- och 1970-talen präglades av reformoptimism och framtidstro, av arbetsrättslig offensiv, nya lagar och en flod av myndighetsnormer. De problem som forskarna oftast gav sig i kast med gällde att utveckla nya reformer och att finna sätt att få dem verkningsfulla. Implementeringsforskningen och debatten om reformers bristande genomslag passar väl in i denna strömning.

Idag har vi en debatt av annat slag - om detaljstyrning, om statsmaktens ansvällning och ingrepp i allt fler livssfärer, om den offentliga sektorns tillväxt, om datasamhället, myndighetskontrollen, byråkratins makt. Allt detta ses som symptom på en minskande frihet för individen.⁶ Med denna typ av argumentation kan implementeringsforskningen anklagas för en frejdig övertro på regelsamhällets rationalitet.

För att fortsätta, kan man notera att implementeringsforskningen tagit upp nya företeelser, som uppstått med välfärdsstatens expansion. Antalet myndigheter och program har ökat kraftigt. Detta fenomen har analyserats som "implementeringsstrukturer". Komplexiteten skapar samordningsproblem, beroendeförhållanden och problem att överblicka och styra genomförandet. Regler används på nya, förut icke reglerade

områden, vilket väcker frågan om detta traditionella styrinstrument är funktionellt även där. Service- och informationsprogram blir vanligare, och med den osäkerhet som finns om verkningarna finns behov av ökad kunskap. Forskning om genomförande och reglering kan i detta perspektiv ses som ett instrument för att förfina en alltmer vittomfattande statsmakts hegemonistiska tendenser.

Ett visst berättigande i sådana anklagelser finns på så vis att implementeringsforskningen uppehållit sig vid medel för att förbättra programmens effektivitet. Frågan har varit hur de politiska målen kan förverkligas fullt ut. Man har utarbetat checklistor för ett "effektivt" genomförande (t ex Sabatier & Mazmanian, 1979). Implicit har man överfört effektivitetstänkandet på programnivå som värdering för statens roll i samhället.

Själv tror jag att forskningen präglats av en viss idealisering av de olika programmens mål. Men samtidigt har många insikter vunnits om programmens faktiska funktion, vilkas nytta inte alls är begränsad till det snäva syftet att öka effektiviteten.

En poäng är här debatten om den hårda vs den mjuka linjen. Per Stjernquist (1973) gör, liksom Selznick (1949) i sin klassiska studie av TVA, ett positivt omdöme om den mjuka linjen. Själv pläderar jag för en hårdare, om än ej hård, linje (Lundberg, 1982, s 209f). Orsaken till detta kan vara, att omsorgen om mänskligt liv och hälsa väger tyngre än värdet av ekonomiskt skött skog då de ställs mot nackdelarna av en striktare myndighetsutövning. Hursomhelst, har forskningen påvisat en viktig egenskap hos regelsystemen. De kan påverkas på det lokala planet. Denna insikt kan alla som påverkas av ett regelprogram, vare sig påverkan är negativ eller positiv, ha nytta av.

Förekomsten av "mjuka linjer" visar också på en anpassningsmekanism i ett demokratiskt system. Ett politiskt program, som på papperet strider mot målgruppens intresse, genomförs (oftast) inte med sådan kraft att det väcker större opposition. Den mjuka linjen torde därmed ha en viktig funktion som överbyggare av konflikter. Att reformer bara blir skenbart radikala och att "rättvisa" inte skipas skall då ses som ett pris som betalas för att stora, öppna konflikter oftast undviks. Hur man sedan skall väga icke fullt genomförda reformer mot frånvaro av konflikter är en värderingsfråga i varje enskilt fall.

Ett problem med den mjuka linjen är givetvis de oklarheter och motsägelser den skapar. Man utfärdar regler som inte måste

följas, vilket naturligtvis är ologiskt. Formellt och reellt blir skilda saker. Det torde finnas en allmän tendens att de svagare delarna av målgruppen (t ex småföretagare, fattiga, utbildade) får bära en proportionellt sett större börda.

Forskningen om politiska programs genomförande har också visat på hur svårt det är att förändra. Den politiska makten må vara stor, men den är inte allsmäktig. Kanske kan forskningsresultaten ge anledning till mer realistiska förväntningar på nya reformer.

Slutord

Formellt kan vi möjligen finna både regulativa program och regulativa myndigheter. I *praktiken* är regleringen inte alls så reglerande som man vanligen föreställer sig. Och enligt *teorin* skall vi nog inte heller förvänta oss det.

Dessa generaliseringar baserar sig huvudsakligen på erfarenheter från arbetsmiljöområdet och från olika reformprogram. Stora variationer finns säkerligen mellan olika program och politikområden. Inte minst i Sverige saknas ännu mycket kunskap om regelprograms genomförande, både vad gäller empiriska fallstudier och om de generella faktorer som betingar effekten.

Noter

1. Bernsteins teser torde nu, åtminstone i sin extrema tolkning, ha ringa stöd. Jfr. Wilson (1980).
2. Här kan hänvisas till rapporterna från det fleråriga forskningsprogram som bedrivits vid Institut für Angewandte Sozialforschung i Köln under ledning av prof. Renate Mayntz (Mayntz, 1980 och 1983).
3. I den rapporten finns mer fullständiga referenser och metodologiska resonemang än vad som varit möjligt att ta med i denna uppsats.
4. En läsvärd historik av den tidiga engelska fabrikslagstiftningen är Hutchins & Harrison (1911).
5. Se en polemik i tidskriften *Arbetsmiljö* (1982, nr. 9, 11 och 12) mellan författaren och företrädare för ASS.
6. Som ett i sammanhanget passande exempel kan tas Mats Svegfors *Revolution i små steg*, en kritik av regleringsivern på byggområdet.

Referenser

- Bernstein, M. (1955) *Regulating Business by Independent Commissions* Princeton: Princeton University Press
- von Clausewitz, C. (1832) *Vom Kriege* Nittonde upplagan. Bonn: Dümmler.
- Evered, R. (1983) "So What Is Strategy?" i *Long Range Planning* Vol 16 No 3
- Gustavsen, B. & G. Hunnius (1981) *New Patterns of Work Reform. The Case of Norway* Oslo: Universitetsforlaget
- Hjern, B. (1983) "Förvaltnings- och implementationsforskning" i *Statvetenskaplig tidskrift* 1983:1
- Hutchins, B. L. & A. Harrison (1911) *A History of Factory Legislation* Westminster: King & Son
- Lundberg, L. (1982) *Från lag till arbetsmiljö* Stockholm: LiberFörlag
- March, J. & H. A. Simon (1958) *Organizations* New York: Wiley & Sons
- Mayntz, R. (Hrsg) (1980) *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte* Königstein: Anton Hain
- Mayntz, R. (Hrsg) (1983) *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* Opladen: Westdeutscher Verlag
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky (1973) *Implementation* Berkley: University of California Press
- Selznick, Ph. (1949) *TVA and the Grassroots* Berkley: University of California Press
- Stjernquist, P. (1973) *Laws in the Forests* Lund: Gleerups
- Svegfors, M. (1981) *Revolution i små steg* Stockholm: Timbro
- Wilson, J. Q. (ed.) (1980) *The Politics of Regulation* New York: Basic Books

Administrationen kan vara forskningens fiende

Kettil Bruun

Sociologiska institutionen, Stockholms universitet

Vi lever i forskningspolitikens tidevarv. Frågan om att tillämpa forskningsresultat har blivit alltmer central. Och diskussionen mellan forskare och beslutsfattare har blivit livligare. Många betonar svårigheterna att kommunicera, men budskapet är att vi väl så småningom skall lära oss förstå varandra. Få talar öppet om att det också kan finnas konflikter och när det görs är det oftast fråga om en kollision mellan näringslivets och forskningens inressen. Men forskning och statlig administration kan råka i konflikt.

Mitt exempel blir ett nordiskt forskningsprojekt, "Psyko-farmaka i Norden". Jag har själv fungerat som koordinator för projektet och min syn färgas av detta. Men avsikten är inte att komma med en partsinlaga utan att söka bidra med redovisning och analys av ett enskilt fall som jag tror är av allmänt intresse. Brev från myndigheterna återges för att söka ge en autentisk bild, men avsikten är inte att kritisera individer. Skribenterna är exponenter för ett administrativt system och deras brev illustrerar ett synsätt och ett sätt att argumentera. Jag koncentrerar mig på administrationen - det innebär inte att konflikter med andra, t ex industrin, skulle ha sänkts. Slutligen: jag förbigår här helt frågan om den forskning som utfördes var av vetenskapligt eller praktiskt värde.

Begynnelsesvårigheter

Psykofarmakaprojektet har en lång förhistoria. På ett nordiskt symposium i Aulanko om kontrollpolitik och narkotika behandlades också vissa grupper av psykofarmaka (NU 1974). Symposiet utmynnade i vissa forskningsrekommendationer som omfattades av nordiska läkemedelsadministratörer och forskare.

Samma höst, 1974, ingick Stiftelsen för alkoholforskning ett avtal om ett forskningsprojekt med medicine doktor Elina Hemminki rörande läkemedelskonsulenter, i anknytning till symposiets rekommendationer. En av stiftelsens styrelsemedlemmar, generaldirektören i den finska medicinalstyrelsen Leo Noro, sökte motsätta sig detta. I ett brev, som i översättning återges här intill, kommenterar han forskningsplanen.

Brevet vittnar om en genuin förvåning över att ett organ för alkoholforskning ger sig in på läkemedelsproblem. Men stiftelsens stadgar hade omkring fem år tidigare ändrats just för att möjliggöra sådan forskning det här var tal om.

Principiellt viktigare är givetvis frågan om överlap i forskningen och frågan om vem som har rätt att forska på en administrationsenhets verksamhetsområde. Här finns olika uppfattningar. Noros ståndpunkt underbyggs i detta fall av att han inlett samarbete med en utan tvekan kompetent forskningsinstitution. Men det visade sig att det fanns stora olikheter mellan de två projekten. I själva verket kan man endast tala om överlap visavi ämnesområde, men inte visavi typ av material och perspektiv. Vissa av Noros planer realiserades heller inte.

Fortsättning på nordisk nivå

År 1976 bildades två nordiska organ: Nordiskt samarbetsorgan för drogforskning och Nordisk läkemedelsnämnd. Den senare är administrationens samarbetsorgan, den förra såsom namnet anger ett forskningsorgan.

Drogforskningsorganet tog upp Aulankosymposiets rekommendationer, tillsatte en arbetsgrupp för att bli på basen av dem göra förslag till forskningsprojekt som drogforskningsorganet skulle kunna initiera. Arbetsgruppen fullgjorde sitt uppdrag och framlade bli förslag till åtta forskningsprojekt.

Noros brev

Stort tack för Elina Hemminkis arbetsplan, som jag bekantat mig med tillsammans med representanter för apoteksbyrån. Beklagligtvis kan vi inte fatta varför detta projekt – oberoende av Aulankosymposiets rekommendationer, som inte lett till åtgärder – har inkluderats i Stiftelsens för alkoholforskning program emedan

- det främst är fråga om forskning som rör övervakning av läkemedelsmissbruk, som för närvarande hör till medicinalstyrelsens verksamhetsområde och forskningsplan
- det blir ett väsentligt överlap i relation till den utredning som i samarbete mellan Folkpensionsanstalten och medicinalstyrelsen redan gjorts och är i analyskedet och som det dessutom är meningen att fortsätta bli inkluderande i stort sett samma faktorer som i Hemminkis plan
- den sociologi som behövs sköts av Folkpensionsanstaltens forskningsinstitution

Sålunda anser vi ifrågasvarande undersökning ytterst illa grundad, t o m onödig i Stiftelsens program.

Jag beklagar, att vi kommit att inta en negativ ståndpunkt till planen.

Brev från den finska medicinalstyrelsens generaldirektör, Leo Noro, daterat 4.12.1974 till Stiftelsen för alkoholforskning. (Se original och närmare redovisning i Hemminki 1978, 42-45)

Dessa diskuterades i maj 1976 på ett nordiskt symposium, i vilket förutom forskare bl a Nordisk läkemedelsnämnd och nationella representanter för administrationen deltog.

Redan upptakten till symposiet antydde en kommande konfrontation. De två organens presidier hade haft ett möte, där läkemedelsnämnden uttryckte sin förvåning och sitt ogillande bl a över samarbetsorganets mandat till arbetsgruppen. På själva symposiet specificerades administrationens farhågor (NU 1977).

Vilka bedömningsgrunder och vilka argument använde då administrationen och i vilken riktning ville man påverka forskningen?

Först och främst förundrade man sig över att narkotika helt förbigåtts. Hur kan man förklara att man vill studera kontroll,

men inte studera de substanser – narkotika – som är under den rigorösaste kontrollen? Polemiken gick också i en annan riktning – psykofarmakabegreppet i rapporten ansågs vara alltför omfattande och man ifrågasatte om detta harmonierade med samarbetsorganets mandat.

För det andra var man helt främmande för vissa delprojekt vars relevans för drogorganet man inte sade sig kunna förstå. Detta gällde t ex ett sociologiskt orienterat projektförslag rörande farmaceutens roll i hälsovårdssystemet. Vidare opponerade man sig mot ett projekt rörande läkemedelskommittéernas psykofarmakarekommendationer och mot ett projekt om läkemedelskonsulenternas verksamhet som sades ha intresse endast i ett land. Ett projekt rörande innovationer och läkemedelsregistrering ansågs irrelevant och prisundersökningar sades vara onödiga genom att sådana var i gång såväl i Norge som i Sverige.

För det tredje betonade man behovet av samarbete mellan de två organen rörande "seriösa" forskningsprojekt inom de områden man ansåg intressanta. Tre av åtta projekt möttes med en viss förståelse. Alla dessa projekt var beroende av myndigheternas stöd genom att data var i deras händer. Men i princip sade man sig vara villig att ordna tillgång även till sekretessbelagda data för projekt som finansierades av ansedda organ såsom t ex nationella forskningsråd.

Denna generella bild måste kompletteras. Kritik mot projektet kom inte enbart från administrationen. Forskare pekade på brister i projektbeskrivningarna, och från administrationen hördes avvikande stämmor. Stadsfysikus Fredrik Mellbye talade klartext till sina administrationskolleger: har ni kunskap nog att svara på de frågor arbetsgruppen ställer så låt höra, om inte, så sätt igång med projektet. Till slut: informella samtal och diskussioner i arbetsgruppen gav vid handen att det fanns ett betydligt hårdare motstånd än det som kom till uttryck i den allmänna diskussionen, såsom den återgetts i seminarierapporten.

Kampen om data

Drogforskningsorganet tog efter symposiet ställning till arbetsgruppens förslag och rekommenderade sex av projekten med

vissa modifikationer. Intresserade forskare fortsatte planeringen. Finska och norska forskningsråd beslöt delta i finansieringen av projekt och en nordisk forskargrupp konstituerades med högkvarter i Helsingfors.

I en särskild bilaga till den monografi projektet gav ut (Bruun et al 1982) redovisas den kamp om data som kom att präglade hela forskningsprocessen. Ansökningar om tillgång till data lämnades in under alla de fyra år projektet pågick. Inställningen inom administrationen varierade, men var ofta tillmötesgående. Motstånd kom från Danmark, bl a på grund av andra traditioner rörande samhällsforskning och offentlighetsprinciper inom förvaltningen. Folkpensionsanstalten i Finland önskade inte heller kontakt med projektet, och den finska medicinalstyrelsen, som enligt ministeriebeslut förpliktades ge ut data, var en besvärlig samarbetspartner. I Sverige gav man projektet konkret hjälp så snart man fattat ett beslut om att stöda projektet, och också i Norge kan inställningen i datainsamlingskedet betecknas som positiv. Vissa delar av datainsamlingen väckte dock irritation inom administrationen: ibland för att forskarna ville ge sig i kast med problem som man inom administrationen inte tyckte var viktiga eller ville undvika, ibland för att forskarna inte utgick från de definitioner man inom nordisk läkemedelsadministration slagit fast.

Publiceringsskedet

Varje publikation som byggde på data från administrationen skickades för läsning innan publicering ägde rum. Kommentarer till enskilda artiklar kunde ibland vara nog så kritiska, och stundom med skäl. Inte sällan blev vi nu i vår tur ombedda att lämna ut grundmaterial så att myndigheterna skulle kunna kontrollera våra slutledningar. Medan vi ofta tidigare besvärat administrationen med hjälp och med datagenomgång, blev det nu vår tur att förse administrationen med material. En del av de publikationer vi lämnade in lästes antagligen inte, och våra artiklar ledde i allmänhet inte till kontroverser. Det mest påtagliga undantaget var Eivind Falkums avhandling om *Statsens legemiddelskontroll* (1980). Den norska administrationen krävde att rapporten skulle hemligstämplas förebarande att den innehöll konfidentiell information. Vi accepterade denna lös-

ning fastän vi hade svårt att förstå orsaken och fastän vi inte kunde få klart besked om vad som skulle ändras för att rapporten skulle kunna publiceras normalt. Konflikten med administrationen skärptes i och med att vi hade ett första utkast färdigt till monografen *Läkemedelsfrågan i Norden*. Vi hade manuset för läsning på olika håll, och vi erbjöd oss att före publiceringen muntligt informera de finska, norska och svenska medicinalstyrelserna om våra resultat.

Många utomstående läsare gav synnerligen positiva skriftliga kommentarer till vårt manuskript, medan läkemedelsadministrationen, ett av våra centrala forskningsobjekt, var ytterst kritisk. Denna hållning illustreras i ett brev från den danska sundhedsstyrelsens chef, Søren K. Sørensen, som återges här invid. Vi skall analysera detta som exempel på problem i diskussionen mellan forskare och administration.

Sørensens brev

Sørensens brev har många likheter med Noros. Det ger dock mera öppet uttryck för motvilja mot forskning eller åtminstone sådan forskning som upplevs som inblandning från ovidkommande och där också myndigheterna är forskningsobjekt. Låt oss alltså närmare analysera vad det lär oss om administrationens strategi mot ovälkomna projekt.

Det första steget i Sørensens brev är att förklara forskningsprojektet illegitimt. Det görs genom att påstå att ett nordiskt organ gått utöver sitt mandat och att det finns ett annat organ till vars revir denna fråga hör. Distribueringen av brevet till såväl nationell som nordisk administration, kan rimligen tolkas som ett meddelande att i den mån någon till administrativ behandling tänkt ta upp de förslag som framställts av forskargruppen så kommer detta att stöta på danskt motstånd. Men om det tas upp skall det ske i det organ som består av administratörer med representation bl a från den danska sundhedsstyrelsen.

Det andra steget har nära samband med det första. Försöken att förklara projektet illegitimt är samtidigt en mobilisering av administrativa krafter mot projektet. Denna mobilisering är en implicit uppmaning att nonchalera projektet - varje hänvisning till projektet bör tillbakavisas av lojala administrativa krafter.

Sørensens brev

Generaldirektør Barbro Westerholm, Sverige.
 Helse­direktør Torbjørn Mork, Norge.
 Medicinaldirektør Olafur Olafsson, Island.
 Generaldirektør Erkki Kivalo, Finland.

Under det fællesnordiske nævn for alkohol- og drogforskning (NAD) er der – så vidt jeg er orienteret – ved at blive færdiggjort en rapport om psykofarmakaspørgsmål i Norden og om lægemiddelkontrollen i de nordiske lande. Jeg har kendskab til et udkast til et kapitel 19 "Den framtida läkemedelspolitiken" til denne rapport, fremsendt den 27. oktober 1981 af Eivind Falkum, universitetet i Bergen, til en konference den 3. november 1981 om "Kontrollpolitik og psykofarmaka".

Selv uden kendskab til de øvrige dele af den foreslåede rapport finder jeg det nødvendigt at reagere imod det nævnte materiale.

Der må for det første sættes spørgsmålstegn ved, om generelle lægemiddelpolitiske spørgsmål er omfattet af kommissoriet for NAD. Det synes ikke at være tilfældet. Det må også bemærkes, at der er oprettet et andet nordisk organ – Nordisk Lægemiddelnævn – til at behandle lægemiddelspørgsmål.

For det andet er det ikke muligt ud fra materialet at se, om de opregnede konklusioner har videnskabelige data som grundlag, og om arbejdet således lever op til de krav, der må stilles til forskningsarbejder. Men jeg er bekendt med, at der netop på dette punkt er blevet fremsat alvorlig kritik fra flere sider.

Dernæst bemærkes, at forfatterne til det foreslåede kapitel 19 selv fremhæver, at de har koncentreret sig om de statslige lægemiddelkontrollsystemer af den grund, at de som medborgere har ret til at søge at bidrage til udformningen af disse systemer. Det er klart, at de som alle andre har denne ret. Men jeg må misbillige, at de udøver den gennem et "forskningsprojekt", finansieret af nordiske midler.

Endelig finder jeg det stærkt kritisabelt, at der af denne nordiske gruppe stilles forslag om at udelukke Danmark af det nordiske samarbejde på lægemiddelområdet. Jeg må tage skarpt afstand fra denne konklusion.

Jeg vil være interesseret i at få oplyst, hvilke reaktioner man har hos sundhedsstyrelserne i de øvrige nordiske lande i denne sag.

Med venlig hilsen
 Søren K. Sørensen

Kopi til: Nordiska Nämnden for Alkohol- och Drogeforskning, Finland.
 Nordisk ministerråds sekretariat, Norge.
 Nordisk Socialpolitisk Komité, Norge.
 Afdelingschef Jens Overø, Danmark.

Det tredje steget är ett komplement till de två första. Genom att påstå att forskarna föreslår att Danmark skall uteslutas ur det nordiska samarbetet, framställs projektet som ett hot mot en av kärnpunkterna i nordisk samarbetsfilosofi. Idén är att skapa ett antagonistiskt förhållande till projektet. Vårt förslag framställs emellertid felaktigt. Vi utgick från vad Sørensens egna tjänstemän sagt om det omöjliga i att på olika premisser verka såväl i EG som i nordiskt samarbete. Vi har tagit detta på allvar, men betonat vikten av att det informella samarbetet med Danmark fortsätter.

Det fjärde steget är att inkompetensförklara projektet vetenskapligt. Det är naturligtvis problematiskt eftersom Sørensen inte läst det vetenskapliga underlaget. Detta medges, men problemet löses genom en vag men antagligen nog så effektiv hänvisning till "alvorlig kritik fra flere sider". Det är också betecknande att ordet forskningsprojekt i detta skede har citationstecken.

Sørensens fyra steg i argumentationen är sålunda: *illegitimitet*, *mobilisering*, *antagonism* och *inkompetens*. Men Sørensens brev är också en principiell deklaration rörande relationen mellan forskningsresultat och administrativa beslut.

Det är särskilt två punkter i Sørensens resonemang det är viktigt att problematisera. Den första är frågan om vetenskaplighet i administrativa beslutsprocesser. Det är naturligt att hälsovårdsadministrationen med sin i regel biologiska och medicinska bakgrund lägger stor vikt vid att beslut skall vara vetenskapligt väl underbyggda. Detta leder till att beslut motiveras vetenskapligt även om de aktuella forskningsresultaten har föga att göra med beslutet. Nästan alla beslut kan motiveras vetenskapligt, men att de är vetenskapligt väl underbyggda förutsätter bl a att olika alternativ vägs mot varandra på basen av vetenskapliga resultat. I regel saknas sådana data, men den ideologiska syn hälsovårdsadministrationen utgår från, gör det nödvändigt att skapa en illusion om vetenskaplighet (se närmare Bruun 1982). Den andra punkten är att den vetenskapliga åskådning man bygger på inom hälsovårdsadministrationen har få beröringspunkter med läkemedels- och kontrollpolitik. Här representerar samhällsvetenskapen expertisen; sällan dock med tillräcklig ödmjukhet. Men inom medicinen finns det en tendens att vidga den medicinska professionens kompetens till bl a organisering, som ju inte kan bygga på medicinska teorier (se närmare Freidson 1973).

Slutkommentar

Vi har redovisat en konflikt mellan ett forskningsprojekt och administrationen och pekat på att denna konflikt pågått under forskningsprojektets samtliga faser men kulminerat då forskningsresultaten presenterats. Min tes är att konflikten accentuerats genom att man inom administrationen bedömt ett samhällsvetenskapligt projekt utgående från ett biologiskt-medicinskt paradig. Administrationens syn har haft genomslagskraft eftersom läkemedelsadministrationen i Norden utvecklat ett intimt förhållande till läkemedelsindustrin, som den har till uppgift att kontrollera, och till läkarkåren, som historiskt varit initiativtagare till hälsovårdsadministrationen. Triangeln administration-industri-profession utgör en svärgenomtränglig mur och försvårar samhällsvetenskaplig forskning på detta område. Mot den bakgrunden är det märkligt att psykofarmaka-projektet vann segrar då det gällde att få igång projektet och att få tillgång till data. Men segrade administrationen ändå till slut?

Referenser

- Bruun, K. (1982): "Kontrollpolitikens imbalans" i *Tidskrift for Kriminalvidenskab* 39 sid 225-237
- Bruun, K. et al (1982) *Läkemedelsfrågan i Norden i ljuset av psykofarmakakontrollen* Stockholm: Prisma
- Falkum, E. (1980) *Statlig legemiddelskontroll - offentlig marknadsregulering* Bergen: Universitetet i Bergen
- Freidson, E. (1973) *Profession of Medicine. A Study of the Sociology of Applied Knowledge* New York: Dodd, Mead & Co
- Hemminki, E. & T. Pesonen *Lääke-esittelyt Kansanterveystieteen julkaisuja* M 34/78. Tampere: 1978
- NU, Nordisk utredningsserie 1974/9 *Kontrollpolitik och narkotika* Stockholm: 1974
- NU, Nordisk utredningsserie 1977:11 *Kontrollpolitik och psykofarmaka* Stockholm: 1977

Om JO:s värv och verkan

Mari Nerd

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

Inledning

I början av 1800-talet då Justitieombudsmannaämbetet inrättades, präglades samhället av statiskhet i utvecklingen och enighet i ekonomin. Rättssystemet skulle legitimeras av rättvisa och allas likhet inför lagen. Med uppgift att garantera rätts-säkerheten skapades JO som ett kontrollorgan över myndighetsbesluten. Dagens komplexa och högindustrialiserade svenska samhälle har lite gemensamt med det samhälle som såg JO-ämbetet födas. En stark stat och en livskraftig central-administration kännetecknar de nutida förhållandena. Rätts-systemet har förändrats inte endast till form och innehåll, utan även genom att rättstillämparna har bytt skepnad; från att det varit uteslutande jurister som administrerat lagarna, har det utvecklats en stark kader av tjänstemän, vilka såväl fattar besluten som verkställer dem.

Samhällsutvecklingen har i snabb takt gått mot en utökning av den rättsliga kontrollen; medborgarna berörs i allt större utsträckning av offentliga myndigheters beslut. Denna utveckling är ett centralt objekt för rättssociologisk forskning. I artikeln diskuteras JO-ämbetet, en institution som varit i stort sett oförändrad i 175 år, och dess roll och funktion i ett samhälle som

under samma tid genomgått en total omvandling. Jag framställer hypotesen att JO genom sin ämbetsutövning underlättar myndigheternas rättstillämpande verksamhet, genom att bl a skapa konsensus mellan staten och medborgarna och dölja det egentligen politiska innehållet i myndighetsutövningen.

I 1974 års regeringsform (RF) finns de grundläggande stadgandena för de offentliga myndigheternas verksamhet. Myndigheterna ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I RF finns även angivet individernas grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna. Ytterligare en aspekt som är viktig för idén om rättssamhället är den princip som i rättsdoktrinen utvecklats till "den organisatoriska specialitetsprincipen"; en myndighet får inte influeras av andra än de syften som den är avsedd för och inte utan rättsligt stöd använda sina befogenheter för uppgifter som anförtrots åt andra myndigheter.

Riksdagens ombudsman - JO - har enligt RF att utöva kontrollmakt över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Närmare bestämmelser om ombudsmannen finns i riksdagsordningen samt i instruktion och arbetsordning för ämbetet.

Här nedan följer en kort beskrivning av JO-ämbetets uppbyggnad och arbetsuppgifter samt några reflektioner om JO:s egentliga värv och verkan.

JO:s uppbyggnad och arbetsuppgifter

*Historia*¹

År 1809 antog den svenska riksdagen en regeringsform som var starkt inspirerad av bl a Montesquieu och maktdelningsläran. För att balansera kungens maktbefogenheter över statsråden, gavs riksdagen omfattande kontrollmöjligheter över tjänstemännen i den offentliga förvaltningen. Riksdagen tillskrevs rätten att tillsätta en ombudsman, som fick i uppgift att tillse att domare och tjänstemän efterlevde lagar och författningar och att åtala de tjänstemän som begått olagligheter eller underlåtit att fullgöra sina ämbetsplikter. Ombudsmannen fick rätt att övervara domstolarnas och ämbetsverkens överläggningar och beslut, samt att tillgå myndigheternas handlingar. Även om tillsynen således riktade sig mot regeringens underlydande organ

och tjänstemän, avsåg den ytterst en kontroll av att riksstyrelsen inte genom sin auktoritet påverkade sina ämbetsmän till olagligheter. Under de första hundra åren skedde betydande förändringar i JO:s praxis. Från att ha instiftats som ett åklagarämbete, som på eget initiativ beivrade fel och försummelse begångna av tjänstemännen, utvecklades ämbetet till att i allt större utsträckning enbart avgöra ärenden anmälda av allmänheten, genom erinringar om vederbörande tjänstemans eventuellt olämpliga ärendehantering. Ända fram till 1915 förblev de formella reglerna för JO i stort sett desamma. Detta år inrättades militieombudsmanämbetet (MO), vilket innebar att försvaret undantogs från JO:s tillsyn. År 1957 utsträcktes JO:s tillsynsområde till att omfatta alla tjänstemän med fullständigt ämbetsansvar, således även tjänstemän inom de kommunala förvaltningarna.² År 1968 avskaffades MO och försvarsärendena kom åter att ingå i JO:s kompetensområde.³ Den organisation av ämbetet med tre ombudsmän, som varit rådande sedan 1968, ersattes 1976 med en med fyra stycken JO.⁴ Fr o m den 1 januari 1976 gäller ändrade bestämmelser om ämbetsansvar. Brottet tjänstemissbruk har avskaffats och ersatts med brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. För straffbarhet fordras att gärningen medfört förfång eller otillbörlig förmån, som inte är ringa.⁵ För JO:s möjligheter att väcka åtal innebär de nya bestämmelserna stora inskränkningar.⁶

Tillsynsområde och arbetsfördelning

Formellt är förvaltningsorganisationen här i landet uppbyggd så att kunskap om förvaltningens verksamhet fås, förutom med stöd av principen om allmänna handlingars offentlighet, genom två typer av tillsynsmyndigheter: den överordnade myndigheten (t ex RPS, RFV) och de särskilda kontrollorganen (t ex JO, JK, RRV).

JO inrättades och utformades i enlighet med de liberalistiska idealen om individernas frihet och likhet inför lagen. JO:s uppgift är att vara ett skydd för de medborgerliga rättigheterna, så som de kommer till uttryck i rättssystemet, mot maktmissbruk och godtycke från de offentliga tjänstemännen. JO ska vara ett värn för rättssäkerheten. Bland de allmänna grundsatser som JO ska slå vakt om är legalitetsprincipen (intet ingripande utan stöd i lag), objektivitetsprincipen (lika fall ska behandlas lika) och principen om oväld (opartiskhet ska iakttas). Men även behovs- och proportionalitetsprinciperna aktualiseras. Med

dessa menas, att ingripanden av myndighet endast får ske då ett verkligt behov föreligger och då endast i proportion till sitt syfte, så att det inte används mer våld än vad som krävs.⁷

Gällande instruktion för JO är i kraft sedan den 1 januari 1976.⁸ Riksdagen väljer, efter beredande av den av konstitutionsutskottet tillsatta JO-delegationen, ombudsman för en period av fyra år.⁹ Var och en av de fyra ombudsmännen har sitt tillsynsområde. Förutom ansvaret för ämbetets administration, bevakar chefsombudsmannen tillämpningen av offentlighetsprincipen, datalagstiftningen, pressfriheten samt exekutions-, skatte-, tull- och uppbördsväsendet.

De tre övriga tillsynsområdena fördelar sig sålunda: Område 2: de allmänna domstolarna, åklagar-, polis- och kriminalväsendet. Område 3: förvaltningsdomstolarna, försvars-, kommun-, länsförvaltnings-, kommunikations- och arbetsmarknadsväsendet. Område 4: det allmänna försäkringsväsendet, omvårdnads- och omsorgsväsendet samt utbildningsväsendet.¹⁰

Förutom tillsynsverksamheten, som främst bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten och genom inspektioner, har ombudsmännen att genom framställningar till lagstiftaren göra honom uppmärksam på brister i lagstiftning och i praxis. Även central myndighet med kompetens att utfärda anvisningar för tjänstemännen, kan tillskrivas.

För klagoärenden gäller inga speciella form- eller behörighetskrav.¹¹ Det enda som fordras är att klaganden uppger namn och adress. Så kan t ex även journalister, advokater, offentliga tjänstemän, myndigheter, intresse- och fackorganisationer vända sig till JO med klagomål. Ärende som är mer än två år gammalt bör upptas till prövning endast om det ur allmän synpunkt är väsentligt att ärendet utreds. Ombudsmännen avgör själva vilka ärenden som ska avvisas som liggande utanför ämbetets kompetensområde. Ärende som upptas till prövning, avgöres genom uttalande om huruvida åtgärd från myndighet eller befattningshavare strider mot författning eller annars är felaktig eller olämplig (s k erinran). Någon befogenhet att ompröva sakfrågan, ändra eller upphäva felaktigt beslut har inte JO. Åtalsmöjligheten är i enlighet med bestämmelserna om ämbetsansvar begränsade till grova fel och spelar numera en mycket underordnad roll. Möjlighet att anmäla vederbörande till myndighet för disciplinåtgärd finns. Ingrepp mot lägre befattningshavare bör inte ske, om inte särskilda skäl föreligger. JO kan

överlämna klagomål till annan myndighet för utredning och prövning. Ombudsmannen får göra vägledande uttalanden och rekommendationer för att främja en enhetlig rättstillämpning.

Riksdagens ombudsmannaexpedition, som är den formella benämningen på de fyra ombudsmännens kansli, bestod år 1978 av 60-talet anställda, varav cirka hälften var jurister. Under år 1981/82 var antalet jurister 37.¹² Kanslichefen leder den dagliga verksamheten vid expeditionen. Varje ombudsman har en stab av medarbetare. Samtliga föredragande befattningshavare är jurister hämtade till JO-ämbetet från domstolar och förvaltning. Efter 4-5 år återbördas de till dessa myndigheter. Enligt arbetsordningen är dessa tjänstemän bemyndigade att bereda ärendena, men endast ombudsman är behörig att underteckna besluten.

Till ämbetet inkommen post öppnas centralt och fördelas till respektive tillsynsområde. Inkomna skrivelser hålles tillgängliga för massmedias granskning. Skrivelserna registreras och förses med diarienummer och aktomslag. Den föredragande, som tilldelats ärendet, går igenom det och beslutar om den fortsatta handläggningen. Den skriftliga kommunikationen med berörd myndighet, klaganden och, i de fall det kan finnas fog för kritik, ifrågavarande tjänsteman, tar vanligen 1-3 månader. Därefter uppställer den föredragande tjänstemannen ett förslag till beslut. Ombudsmannen går igenom ärendet och gör eventuella justeringar i beslutet. Större ärenden föredras muntligt. En del ärenden går direkt till ombudsmannen efter registrering och avgöres utan föredragning. Detta gäller t ex klagörenden utanför JO:s kompetens. JO:s beslut innehåller en redogörelse för vad som förevarit i ärendet samt JO:s bedömning och motivering till beslutet. Klaganden, vederbörande myndighet och annan som kan antas ha intresse av beslutet, delges detta.

En JO-inspektion tillgår så att vederbörande ombudsman tillsammans med medarbetare besöker den utvalda myndigheten. Underrättelse om inspektion har utgått till myndigheten i förväg. Förutom en diskussions- och frågestund då myndighetens verksamhet och eventuella problem dryftas, tas stickprov i diaries, protokoll och akter. Några akter väljes ut för närmare studium. Ofta bestäms ett visst tema för inspektionerna. Så t ex undersöktes ett år hur barnavårdsnämnderna iakttog föreskrifterna om delgivning.

JO företar också allmänna undersökningar. Så t ex har läns-

styrelserna genom frågeformulär tillfrågats om praxis för återkallande av körkort. Resultaten av sådana allmänna undersökningar publiceras i ämbetsberättelsen.

Därutöver har JO att göra remissutredningar på uppmaning av departement och myndigheter. Verksamhetsåret 1981/82 var antalet besvarade remisser 24.¹³

RF stadgar uttryckligen att JO ska ha tillgång till alla domstolars och myndigheters handlingar. Alla tjänstemän har att bistå JO i hans utredningar.¹⁴ Någon begränsning för t ex topphemliga ärenden finns inte.

Senast den 15 oktober varje år ska JO:s ämbetsberättelse avlämnas till riksdagen. Berättelsen ska innehålla redogörelse för ämbetets verksamhet under året.¹⁵

I mars 1981 anordnade JO-ämbetet för första gången en "journalistdag" till vilken inbjöds 12 representanter för massmedia. Arrangemanget angavs syfta till vidgad kunskap om JO:s verksamhet. Med samma ändamål anordnas i samband med vissa inspektioner s k öppna hus. Mottagningarna avser att "nä fram till människor som det finns anledning anta inte kommer sig för att skriva till JO och som därför inte får den hjälp eller de råd de behöver".¹⁶

JO:s verksamhet i siffror

Under denna rubrik skall jag redovisa statistik som beskriver omfattningen och inriktningen av JO:s verksamhet, samt ger en bild av vilka åtgärder JO vidtar.

Som tabell 1 visar har antalet klagörenden stadigt ökat med åren. Ökningen var framför allt markant under andra hälften av 1960-talet, då antalet klagomål i det närmaste fördubblades under en femårsperiod. I SOU 1975:23 uppges att ökningstakten var högre än vad som motsvarades av den offentliga sektorns utbyggnad. I utredningen anges några tänkbara faktorer bakom ökningen, såsom allmänhetens ökade kännedom om JO, befolkningens förbättrade skolutbildning, ökad massmediabevakning, en mer samhällskritisk och mindre auktoritetspräglad inställning till myndigheterna. Den uppgång i minst samma takt som utredningen förutspådde för framtiden, har dock inte infunnit sig. Under 1970-talet har ökningstakten avtagit, vilket får förstås mot bakgrund av att 60-talets samhällskritiska vindar snart mojade, samtidigt som JO-ämbetet sannolikt inte uppfyllde befolkningens förväntningar på att kraftfulla åtgärder skulle vidtas mot de anmälda myndigheterna. Vidare ökade

Tabell 1 *Antal ärenden hos JO 1810–1980/81*

År	Antal ärenden
1810	22
1820	64
1830	21
1840	33
1850	41
1860	53
1870	74
1880	91
1890	289*
1900	70
1910	347
1920	415
1930	571
1940	585
1950	719
1960	1238
1965	1552
1970	2970
1975	3202
1980/81	3365

* därav 172 ingivna av samma person

Källor: SOU 1939:7 samt JO:s ämbetsberättelser. För åren 1810–1910 avses antalet klagomål, 1920–1930 antalet inkomna ärenden, 1940–1980/81 antalet avgjorda initiativ- och klagörenden.

under 70-talet komplexiteten och svåröverskådligheten i statsförvaltningen. Antalet arbetstimmar i offentlig tjänst har stigit, liksom antalet tjänstemän med självständiga beslutsfunktioner. Tjänstemännen har genom instiftandet av s k ramlagar anförtratts uppgiften att konkretisera de ideologiska eller politiska intentionerna bakom lagstiftningen. Utvecklingen har lett till att rättens funktioner förändrats; rätten används inte längre för normgivning, utan för formulering och iscensättande av statsmaktens politiska mål.¹⁷

Även verksamhetens inriktning har förändrats genom åren. Under samma tid som antalet klagörenden fördubblades, minskade initiativärendena. Minskningen kan till en del förklaras med att inspektioner är tidsödande och arbetskrävande. Nedan anges några faktorer som också inverkat på valet av inriktning.

Tabell 2 visar att många klagörenden avskrivs utan utredning och att ännu fler avskrivs utan att det befunnits föreligga

Tabell 2 *JO:s åtgärder vid klagomål. Procentuell representation*

Åtgärd	1971	1981/82
Avskrivet utan utredning	40	38
Överlämnat till annan myndighet	4	3
Erinran eller annat uttalande	14	13
Avskrivet utan att fel funnits	42	47

Källor: JO:s ämbetsberättelser för respektive år.

något fel i handläggningen. I JO-utredningen från 1975 anges som möjliga orsaker till denna utveckling dels den snabba tillväxten i antalet klagörenden och dels den ändrade sammansättningen av ärendena. En annan förklaring, som också belyser faktorerna bakom JO:s verksamhet, kan vara att söka i följande förhållanden: Centraladminsitrationens beslut är egentligen av politisk art.¹⁸ JO har endast att bedöma lagligheten i besluten. När den klagandes missnöje riktar sig mot det faktiska, politiska innehållet, kan JO inte befatta sig därmed. I vilken utsträckning de klagande överhuvudtaget skiljer mellan laglighetsprövning och materiell prövning av besluten är oklart.

Antalet klagörenden inom respektive sakområde och förhållandet mellan antalet avgjorda klagörenden och JO:s erinringar eller andra uttalanden framgår av tabell 3. Också JO-utredningen kunde konstatera att ytterst få klagörenden föranleder något åtgärd från JO. Och när JO väl ger den klagande rätt, är det främst "åsidosättande av handlingsföreskrifter" och "dröjsmål", som JO motiverar sin erinran med. "Olämpligt uppträdande", "olämplig behandling" samt "våld och övergrepp" är enligt utredningen däremot mindre vanligt. Orsaken härtill kan vara att den först nämnda typen av fel är minst arbetskrävande att konstatera och att någon fortsatt uredning därefter inte tycks nödvändig. Det kan även tänkas att det bland de "formella" motiveringarna finns ärenden som egentligen bort föranleda någon av de andra, mer mot tjänstemannen personligen riktade uttalandena. År 1971 förelåg det störst respektive minst sannolikhet att klagomålet ledde till erinran eller annat uttalande inom alkoholistvården (30%) och inom kommunikationsväsendet (6%). Motsvarande ärendegrupper för 1981/82 var offentlighetsärenden (25%) och åklagarväsendet (3%).

I tabell 4 visas frekvensen av inspektions- och övriga initiativärenden. När denna typ av ärenden diarieförs har, till följd av

Tabell 3 Avgjorda klagörenden hos JO 1971 och 1981/82

Ärendetyp	Antal ärenden		Andelen ärenden med erinran eller annat uttalande (%)	
	1971	1981/82	1971	1981/82
Domstolsväsendet	211	270	10,0	9,3
Åklagarväsendet	143	115	6,3	2,6
Polisväsendet	315	382	7,3	14,7
Kriminalvård	350	286	13,1	14,7
Försvarsväsendet	133	44	24,8	9,1
Barna- och ungdomsvård	98	-	29,6	-
Socialhjälp och åldringsvård	92	-	16,3	-
Nykterhets- och narkomanvård	10	-	30,0	-
Socialtjänst	-	342	-	17,5
Sjukvård	169	221	5,9	7,2
Allmän försäkring	34	144	14,7	9,0
Hälsovård mm	38	-	21,1	-
Arbetsmarknad mm	-	56	-	7,1
Byggnads- och vägärenden	84	101	25,0	16,8
Exekutionsväsendet	74	115	16,2	12,2
Kommunal självstyrelse	122	101	12,3	4,0
Övriga länsstyrelse- och kommunikationsärenden	86	120	5,8	7,5
Taxerings- och uppbördsväsendet	201	413	23,4	20,8
Utbildnings-, kultur- och kyrkofrågor mm	161	113	18,0	8,0
Jordbruksärenden	75	-	13,3	-
Inrikesärenden	66	-	15,2	-
Jordbruksärenden, miljö- vård, hälsovård mm	-	110	-	9,1
Tjänstemannaärenden	123	146	14,6	13,7
Offentlighetsärenden	71	72	54,9	25,0
Övriga förvaltningsärenden	49	160	16,3	11,9
Frågor utanför kompetensområdet och oklara yrkanden	188	116	0,0	0,0
Totalt	2893	3427	14,4	12,5

Källor: JO:s ämbetsberättelser för respektive år.

de sätt varpå ärendena aktualiseras, beslut redan fattats om ytterligare utredning. Därför kommer också andelen erinringar eller andra uttalanden att vara speciellt stort. Antalet inspektionsärenden fördelar sig mycket olika på respektive ombudsman. Under 1981/82 omfattade inspektionerna sammanlagt 105

Tabell 4 Avgjorda inspektions- och övriga initiativärenden hos JO 1971 och 1981/82

Ärendetyp	Antal ärenden		Andelen ärenden med erinran eller annat uttalande (%)	
	1971	1981/82	1971	1981/82
Domstolsväsendet	27	2	66,7	50,0
Åklagarväsendet	7	1	71,4	0,0
Polisväsendet	70	7	52,9	71,4
Kriminalvård	15	3	33,3	66,7
Försvärsväsendet	40	3	40,0	33,3
Barna- och ungdomsvård	7	-	71,4	-
Social- och sjukvård	18	-	44,4	-
Socialtjänst	-	23	-	78,3
Sjukvård	-	10	-	30,0
Exekutionsväsendet	18	4	72,2	0,0
Taxerings- och uppborðsväsendet	59	26	76,3	69,2
Övriga förvaltningsärenden	82	16	57,3	93,8
Totalt	343	95	58,3	66,3

Källor: JO:s ämbetsberättelser för respektive år.

dagar, av dessa stod två av ombudsmännen för 71 (70%). Under första hälften av 70-talet var genomsnittsantalet initiativärenden 425 per år. Under de senaste fem verksamhetsåren (1977/78 - 1981/82) var motsvarande siffra 130 ärenden.¹⁹ Sannolikheten för erinran eller annat uttalande i inspektionsärendena var år 1971 störst inom taxerings- och uppborðsväsendet (76%) och minst inom kriminalvården (33%). År 1981/82 var sannolikheten störst inom gruppen för övriga förvaltningsärenden (94%). Åklagar- och exekutionsväsendenas enda ärenden föranledde inte någon vidare åtgärd.

Initiativärendena är arbetskrävande, ett förhållande som till en viss del kan förklara minskningen i samband med ökningen av klagoärenden under andra hälften av 60-talet. Förklaringen till de senaste årens utveckling, då ökningstakten i klagoärendena planat ut samtidigt som initiativärendena minskat, får sökas också i andra faktorer. Den ökade komplexiteten och specialiseringen i förvaltningen samt de enskilda tjänstemännens ökade beslutskompetens har medfört svårigheter för ombudsmännen att genomtränga verksamheten. Det har blivit allt mer komplicerat att avgöra de anhängiggjorda klagoärendena

och än mer intrikat att aktualisera nya initiativärenden. Den starka centraladministrationen, bl a i kraft av sin omfattande praxis, utövar politisk makt mot institutioner utanför administrationen.²⁰ JO-ämbetets jurister kan utsättas för tryck för att t ex avhjälpa de brister i lagstiftningen som tjänstemännen upplever som hämmande för verksamheten. Ämbetet ökar sin auktoritet genom att dra sig undan från konfrontationen med centraladministrationen och förhålla sig passiv till den och dess beslut. Till följd av att JO själv avgör den egna kompetensen, kan verksamheten koncentreras till sådana uppgifter som stärker den egna auktoriteten.²¹ Redan innan ämbetsansvaret begränsades till grova fel och därmed även JO:s möjligheter att väcka åtal inskränktes, hade antalet åtal sjunkit. Detta kan ses som ett uttryck för ämbetets önskan att renodla och stärka sin roll till endast "dömande" verksamhet.

Reflektioner om JO:s värv och verkan

Legitimation och rättssäkerhet

Samhällen som hävdar att de är demokratiska är för sin existens beroende av att individerna dels upplever att samhället grundas på jämlikhet, rättvisa och frihet, dels handlar i enlighet med de lagar och regler som uppställs av samhället. I det moderna demokratiska samhället finns en rad mekanismer vilkas syfte bl a är att skapa legitimitet för statsmakten och dess beslut, t ex fria, allmänna och hemliga val, grundlagsskyddade fri- och rättigheter. En inte oviktig kugge i det legitimitetsskapande maskineriet är JO-ämbetet, med dess uppgift att som ombud för de enskilda medborgarna kontrollera myndigheterna.

Den ökade statliga interventionen har medfört en förändring i rättssystemets utformning.²² För att möjliggöra den omfattande administreringen av reformer har detaljlagstiftningen frångåtts och ersatts med ramlagar. Genom dessa bemyndigas tjänstemännen att ta hand om det konkreta genomförandet av lagens syfte. Sålunda har centraladministrationen kontrollen över de konkreta aktiviteterna, vilket stärker deras position i den statliga beslutsprocessen. Det finns ett politiskt innehåll i centraladministrationens aktiviteter. Avvägningar mellan vilka prioriteringar som ska göras och mellan produktion, konsumtion och kapitalackumulation samt befolkningens sociala och po-

litiska situation "svarar mot den politiska kompromiss, vars upprätthållande säkrar lugn i samhället och förhindrar att administrationens egen prioritering upphävs.²³

Framför allt när en myndighet har att administrera en vagt formulerad ramlag, vars tillämpning sker relativt fritt, är det väsentligt att befolkningen upplever konsensus mellan sig själva och myndigheten och att individerna upplever lagstiftningen som överensstämmande med de faktiska problemen i vardagslivet.²⁴ Genom den avpolitiserade offentlighet utan maktmedel i JO:s gestalt som ställs till förfogande för individernas missnöje, kan en legitimationskris undvikas, missnöjet kanaliseras och undanröjas varigenom trycket på det administrativa systemet avtar.

Ideologi

Genom JO:s verksamhet förmedlas ideologiska bilder av staten, myndigheterna och lagarna.²⁵ Text kan man genom arrangemang av typ "journalistdagar" i viss mån styra den information som via massmedia når ut till befolkningen om JO:s verksamhet. Man kan därigenom också påverka allmänhetens anmälningspraxis. Dessutom skapar JO på detta sätt underlag för de egna kraven på ökad budget- och tjänstetilldelning. Eftersom antalet anmälningar inte ökat i samma takt som frekvensen av myndighetsbeslut, framställs myndigheterna som om de med allt större patos själva värnar om rättssäkerheten. Denna bild förstärks av att JO:s ingripanden får mer avgörande konsekvenser i enbart ett fåtal fall. JO är alltså den yttersta garanten för att myndigheterna fortsätter sin rättsenliga verksamhet. Genom det höga antalet avskrivna anmälningar förmedlas uppfattningen att många av klagomålen är sådana att de redan efter en enkel utredning visar sig obefogade. Individerna har alltså ännu mindre anledning till missnöje än vad antalet anmälningar visar. Staten och myndigheterna, inklusive JO, fullgör själva bäst uppgiften att hålla uppsikt över den egna verksamheten och tillförsäkra individerna rättssäkerhet.

Slutsats

Det är troligen en chimär att man med institutioner av JO:s art kan garantera individerna verkligt skydd mot övergrepp. Den

ökande komplexiteten och statsinterventionen i JO:s sociala kontext är några av de faktorer som inverkar menligt på möjligheterna att värna om rättssäkerheten. JO har dock framgång i sina egentliga funktioner: de legitimerande och disciplinerande. Förutom att legitimera sin egen existens och funktion, är JO ett medel för staten att tillfredsställa sitt behov av legitimitet, komma till rätta med dysfunktionerna i samhället och därmed undvika en hotande legitimationskris. JO har inkorporerats i de övriga institutionernas kretslopp av makt och medverkar i förevisandet av den offentliga viljan för individerna och i disciplinerandet av dem. Med understöd från JO kontrolleras kritiken mot myndigheterna, avleds uppmärksamheten från de verkliga samhällsproblemen och lämnas fältet fritt för verksamhet, privat och offentlig, som har avgörande inflytande på den enskildes väl och ve. Individerna bibringas ideologier om lagarnas mystik och överlägsenhet, om rättssäkerhetens förhandenvaro, om systemets rättfärdighet och outhärlighet, medan de verkligt avgörande förhållandena och hänsynstagnandena förblir dolda.

Noter

1. Uppgifterna är till stor del hämtade ur SOU 1975:23.
2. Denna betydande utvidgning av JO:s kompetensområde skedde genom SFS 1957:115.
3. Genom SFS 1967:928 kom försvarsområdet att återigen stå under JO:s tillsyn.
4. Ny instruktion för justitieombudsmännen upprättades i SFS 1975:1057, ändrad genom SFS 1977:1023 och 1980:15. Riksdagsordningen 8 kap 10 § ändrades samtidigt (1975:1056).
5. De nya brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning instiftades genom SFS 1975:667.
6. Till följd av nya regler om ämbetsansvar ändrades instruktionen genom SFS 1977:1023.
7. Wennergren (1969).
8. Se SFS 1975:1057 med ändring 1977:1023 och 1980:15.
9. Dessa bestämmelser finns i RO 8 kap 10 §.
10. Ur Arbetsordning för riksdagens justitieombudsmannaexpedition fastställd den 27 oktober 1976 och ändrad senast den 19 december 1980. Finns i JO:s ämbetsbärartelse 1981/82.
11. Den följande redogörelsen för JO:s verksamhet är hämtad ur al-Wahab (1979) och Wennergren (1969).
12. Uppgifterna om antalet anställda för år 1978 är hämtade ur

- al-Wahab (1979) och för år 1981/82 från JO:s ämbetsberättelse 1982/83.
13. Uppgiften ur JO:s ämbetsberättelse 1982/83. Delat verksamhetsår infördes med början 1.7 1976.
 14. RF 12 kap 6 § innehåller detta stadgande.
 15. 11 § i lag om instruktion för justitieombudsmännen (SFS 1975:1057).
 16. Uppgifterna och citatet är hämtade ur JO:s ämbetsberättelse 1982/83.
 17. För ett utförligare resonemang om policyimplementering genom lag, se Hetzler (1983).
 18. Andersen (1982) diskuterar centraladministration och förhållandet mellan parlament och administration samt analyserar de mekanismer som ger staten en viss autonomi samtidigt som de dominerande klassernas intressen kommer att präglade dess politik.
 19. Ur JO:s ämbetsberättelse 1982/83.
 20. Andersen (1982).
 21. För utförligare resonemang och teori hänvisas till Nonet (1969).
 22. Andersen (1982).
 23. Ibid.
 24. För en utveckling av dessa tankegångar, se Hetzler (1982).
 25. Sumner (1979) innehåller utförliga resonemang på detta tema.

Litteratur

- Andersen, J (1982) "Politisk makt och centraladministration" i *Häften för Kritiska Studier* 6 1982
- Andersson, S., A. Mellbourn & I. Skogö *Myndigheten i samhället. Problem och utvecklingslinjer i statsförvaltningen* Stockholm: LiberFörlag 1978
- Habermas, J. *Borgerlig offentlighet* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag 1971
- Habermas, J. *Legitimation Crisis* London: Heinemann 1976
- Hetzler, A. (1982) *Rättens roll i den svenska socialpolitiken* Lund: Rättssociologiska institutionen (stencil)
- Hetzler, A. (1983) "Policyimplementering genom lag. Arbetskadeförsäkringens tillämpning" i *Tidskrift för Rättssociologi* Vol 1 1983/84 Nr 1
- JO:s ämbetsberättelser
- Mathiesen, T. *Den dolda disciplineringen* Göteborg: Korpen 1980
- Nyman, O. *Parlamentariskt regeringssätt* Stockholm: Bonnier Fakta 1981
- Nonet, Ph. (1969) *Administrative Justice. Advocacy and Change in a Government Agency* New York: Russell Sage
- SOU 1939:7 *Betänkande angående Justitiekanslerns, Justitieombudsmannens och Militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m.m.*
- SOU 1965:64 *Riksdagens justitieombudsmän* Betänkande av 1963 års JO-utredning
- SOU 1975:23 *JO-ämbetet. Uppgifter och organisation* Betänkande avgivet av riksdagens JO-utredning
- Strömberg, H. *Allmän förvaltningsrätt* Lund: CWK Gleerup Förlag
- Sumner, C. (1979) *Reading Ideologies* London: Academic Press

Sundberg-Weitman, B. *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning* Stockholm: Norstedts 1981

al-Wahab, I. (1979) *The Swedish Institution of Ombudsman* Stockholm: LiberFörlag

Wennergren, B. (1969) *JO - riksdagens ombudsman* Stockholm: Forum

Recensioner

Kjetil Bruun (ed.)
CONTROLLING PSYCHO-
TROPIC DRUGS
The Nordic Experience
Pp XVI = 311
London: Croom Helm 1983
New York: St. Martin's Press
1983

Controlling Psychotropic Drugs är en engelskspråkig slutrapport från ett omfattande samnordiskt forskningsprojekt, "Psykofarmaka i Norden", under ledning av Kjetil Bruun, numera professor i sociologisk alkoholforskning vid Stockholms universitet. I ett förord förklarar bokens författare syftet med att publicera forskningsresultaten för en internationell publik. Rapporten publicerades ursprungligen på svenska (*Läkemedelsfrågan i Norden*, Stockholm: Prisma 1982); publiceringen gav emellertid inte upphov till någon öppen debatt på grundval av projektets konkreta fynd. Anledning-

en var, enligt författarna, att kritisk samhällsvetenskaplig forskning i detta område ses med ogillande såväl av producenter som av läkemedelsbyråkrater. Publiceringen på engelska är ett försök att nå en vidare publik som mera distanserat kan värdera och tillgodogöra sig forskningsresultaten och i bästa fall bidra till att öppna den nordiska debatten.

Den engelska versionen är inte bara en översättning av den svenska boken. Omfattande revideringar av texten har gjorts, bl a på grundval av kritik som framkommit.

Projektet syftade till att skapa en total överblick över läkemedelskontrollen i de fyra nordiska länderna, vilket i sin tur skulle belysa olika aspekter av kontroll och reglering i ett område där målet är dels att försäkra befolkningen tillgång till erforderliga läkemedel, dels att skapa garantier för att högt ställda säkerhetskrav är tillfredsställda.

Att psykofarmaka intar en särställning bland läkemedlen och i läkemedelskontrollen är naturligt. Begreppet psykisk sjukdom är redan det föremål för kontroverser, och att botemedlet mot olika former av mental ohälsa skulle vara droger har kraftigt ifrågasatts under de senaste 15 åren. Inte minst torde läkemedelsproducenterna vara känsliga för det slags forskning som Bruun och hans kollegor bedrivit. Emellertid tycks motståndet mot det aktuella forskningsprojektet, att döma av Bruuns artikel på annan plats i denna tidskrift, främst ha kommit från läkemedelsbyråkratien. Det är inte ovanligt att man finner denna intressegemenskap mellan regleringsmyndighet och föremålen för regleringen (regulatory capture). Detta är en poäng som dock ägnas ringa utrymme i boken.

I de nordiska länderna är det samhället som svarar för den större delen av kostnaderna för läkemedelskonsumtionen, och det framstår som ett befogat krav att samhället ges möjlighet att kontrollera och påverka urvalet av läkemedel på marknaden. Detta framhålls i direktiven till den kommitté som tillsatts av den svenska regeringen för att se över läkemedelslagstiftningen. Det är också den självklara utgångspunkten för en analys av psykofarmakaregleringen som den som genomförts inom ramen för det aktuella forskningsprojektet.

Bakom projektet – och boken – står förutom Kettil Bruun en nordisk forskargrupp med representation från Sverige, Norge, Danmark och Finland. De har alla arbetat med var sitt delområde, och bokens uppläggning följer denna arbetsdelning. Boken inleds med en historisk bakgrundsteckning av

framväxten av läkemedelskontrollen i Norden. Därefter presenteras i tre kapitel de dominerande aktörerna i området, kontrollmyndigheterna, läkemedelsproducenterna samt yrkesgrupperna läkare och farmakologer. Ytterligare tre kapitel ägnas en definition av psykofarmakabegreppet, en beskrivning av tillgängliga preparat och en bestämning av konsumtionen. I nio kapitel diskuteras sedan olika aspekter på regleringen. Här behandlas bl a frågan om kliniska tester, biverkningar och rapportering och registrering av dem, information om preparaten, prispolitik m m. Boken avslutas med en gemensamt författad sammanfattning och en policydeklaration om den framtida läkemedelspolitiken.

Boken är ojämn. Av de nio forskarna kommer fyra från Norge, tre från Finland, samt en vardera från Sverige och Danmark. Man får sålunda veta mest om Norge och Finland, men jag hade hela tiden känslan av att Sverige är mest intressant i sammanhanget. Det framgår att Sverige var mest tillmötesgående när det gällde att ge forskarna tillgång till material, de svenska myndigheterna var mer öppna för diskussion, Sverige har den mest utvecklade läkemedelskontrollen. Men även om den svenske deltagaren John Lilja är mycket kompetent i sitt område kan han inte väga upp den norska kvartetten från Institut for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap i Bergen.

Boken är också ojämn i kvaliteten mellan kapitlen, vilket till dels får tillskrivas den ojämna tillgången på underlag för analys, till dels de svårigheter som alltid finns när flera olika forskares arbeten ska samordnas inom ramen

för ett projekt. En del avsnitt är emellertid behäftade med vetenskapliga brister, t ex har sammanfattningarna i slutet av ett par kapitel inget stöd i det föregående resonemanget.

Dessa anmärkningar får dock inte skymma det faktum att forskargruppen lyckats penetrera ett regleringsområde vars yttre sken gömmer en rad regulativa misslyckanden. Man pekar bl a på den stora vikt som regleringen fäster vid kliniska tester vid bedömning av nya preparat, och presenterar övertygande kritik mot kliniska metoder i bruk. Kritik framförs också mot rapportering och registrering av biverkningar. Regleringen präglas av rutinisering och godtycke vid tillståndsgivning. Gruppens måttstock på regleringens misslyckande är den stora mängden preparat som finns tillgänglig på marknaden. Utgångspunkten är idén att ett stort sor-

timent påverkar konsumtionsmönstret och leder till överkonsumtion. Regleringen bör därför inriktas på att begränsa antalet preparat. Intressant att notera i det sammanhanget är att man vid liknande forskning inom EG utvecklat den rakt motsatta idén; här menar man att en fri marknad skulle lösa en rad problem i området, bl a skulle den sänka prisnivån, som i t ex Tyskland är mycket hög.

Vi får räkna med att i all framtid behöva läkemedel, heter det i bokens slutkapitel. Vidare att vi sannolikt också vid sidan av de bra läkemedlen får dras med de dåliga. Psykofarmakaregleringen är sålunda en nödvändighet. Men inte mindre nödvändig är den typ av forskning och utvärdering av regleringen som utförts inom forskningsprojektet "Psykofarmaka i Norden".

Antoinette Hetzler

Torstein Eckhoff
STATENS STYRINGS-
MULIGHETER, SÆRSKILT
I RESSURS- OG MILJØ-
SPØRGSMÅL
Oslo: Tanum-Norli 1983

Torstein Eckhoff är professor i rättsvetenskap i Oslo men har samtidigt sysslat mycket med rätts-sociologiska frågor. Han är en av medförfattarna till den klassiska studien av den norska hembiträdeslagen (och har för övrigt gjort en efterstudie till denna). Han har vidare skrivit en högst originell och djupträngande bok om två av de mest elementära formerna för mänsklig interaktion - nämligen

utväxling och fördelning av värden - och vilken roll rättviseargument spelar för dessa (*Rettferdighet ved utveksling og fordeling av verdier*, Oslo 1971). Den bok han nu publicerat om möjligheterna för statlig styrning av handlings-sätt är redan därför värd all uppmärksamhet, även om den egentligen inte avser att analysera teoretiska spörsmål.

Bokens första, generella del innehåller en översikt av de olika typerna av statliga styrmiddel och diskussioner av betingelserna för deras effektivitet, dvs för att de skall uppnå de önskade verkningarna.

Eckhoff gör en första uppdelning i direkt och indirekt styrning.

Med direkt styrning avses sådan som grundar sig på statlig äganderätt. I detta fall är det alltså frågan om påverkan på förvaltande myndigheters och statsägda bolags beslut. Den indirekta styrningen gäller i sista hand enskildas handlingssätt. Terminologin är kanske inte den vanliga men den har förtjänsten av att rikta uppmärksamheten på äganderättsformens betydelse för bestämmandemöjligheterna.

I övrigt överensstämmer klassifikationerna i sak med dem som använts av andra författare. De indirekta styrmedlen indelas i fysiska, normativa, ekonomiska och pedagogiska. De normativa styrmedlen uppdelas i sin tur i (1) generella förbud och påbud, (2) kombinationer av generella och individuella förbud och påbud, (3) dispenser och koncessioner samt (4) förhandlingar och avtal.

Också när det gäller betingelserna för de olika styrmedlens effektivitet ger boken mycket nyttiga översikter. Vad jag särskilt vill ta upp till diskussion är vad som sägs om individernas motiv som den i sista hand utlösande faktorn för att följa eller avvika från normativa styrningsdirektiv. Frågan – som länge bekymrat mig – är vilka begrepp som är bäst ägnade att ge grepp om de psykiska realiteterna. Egendomligt nog tycks psykologisk vetenskap lämna oss i sticket härvidlag. Eckhoff använder sig, i likhet med många andra författare på detta område, av det ursprungligen från ekonomisk vetenskap hämtade begreppet nytto- och kostnadskalkyl: effektiviteten av rättsliga normer beror till stor del på folks kalkyler av vilka fördelar, nackdelar och risker som knyter sig till efterlevnad respektive överträdelse. Det bör då givet-

vis understrykas att det inte är fråga om lönsamhetskalkyler, att fördelar och nackdelar omfattar mycket mera än ekonomiska faktorer. Eckhoff är fullständigt klar på denna punkt: fördelar är alla slags mål folk vill uppnå, nackdelar och risker omfattar allt vad folk vill undvika. Men därmed blir kalkylbegreppet så omfattande att det praktiskt taget blir innehållslöst. Allvarigare och mer principiell är invändningen att kalkylbegreppet felaktigt ger bilden av människan som en alltigenom rationellt beräknande varelse. Det har inget utrymme för sådana faktorer som emotioner och känslor, traditioner och verklighetsuppfattningar, vilka dock har stor betydelse såväl för formandet av våra mål som för våra val av handlingssätt. Eckhoff pekar själv på en "irrationell" faktor, nämligen moraliska hållningar. Vilken begreppsbildning som kan komma i fråga för att fånga de psykiska realiteterna i deras helhet är inte lätt att säga. Jag har här bara velat fästa uppmärksamheten på problemet.

Särskilt i marxistiskt orienterade studier framhålls att individen ingalunda alltid har fritt val utan att han tvingas att handla på visst sätt antingen av de strukturella förhållandena i samhället i stort eller av den egna verksamhetens krav. Eckhoff tar inte upp denna aspekt uttryckligen men han snuddar vid den i avsnittet om organisationers betydelse för lagars effektivitet.

Kapitlena om de ekonomiska styrmedlen är mycket klara och givande. Särskilt gäller detta diskussionerna om skillnaderna mellan normativa och ekonomiska styrmedel samt om ekonomiska överföringseffekter. Man får här i

klar och koncentrerad form en mängd kunskap som eljest är mera svårtillgänglig i den rättsekonomiska litteraturen. Däremot kan man beklaga att kapitlet om de pedagogiska styrmedlen hållits så kortfattat.

Jag har uppehållit mig vid bokens första, generella del. Den andra delen behandlar styrningsmöjligheterna i naturresurs- och miljöpolitiken. Framställningen är här konkret och man får il-

lustrationer till möjligheterna att kombinera olika slags styrmedel. Underlagsmaterialet är i stort sett norsk lagstiftning och praxis. För en svensk läsare är det värdefullt att på det åskådliga sätt, som Eckhoff lägger grunden till, kunna jämföra problem och lösningar i de båda grannländerna. Man gör oväntade upptäckter men dem överlämnar jag åt varje läsare att göra på egen hand.

Per Stjernquist

Aktuell information

MURA

MURA-projektet (Metoder för Utvärdering av Reformen i Arbetslivet) har haft ett internationellt symposium i Lund på temat "Evaluating Social Reforms". Flera av de inbjudna deltagarna från Sverige och utlandet dök inte upp, papers kom inte ut till deltagarna i tid. Av de fyra inbjudna amerikanska forskarna kom bara en, **Michael Quinn Patton**. Denne visade sig dock vara en angenäm bekantskap. Hans publicerade arbeten liksom hans paper och kommentarer på mötet visade på en teoretiskt avancerad och framgångsrik forskare, med erfarenhet från utvärderingsforskning inom bl a sjukvården, kriminalvården, u-hjälpen. Pattons verksamhet visar att den bästa utvärderingsforskningen inte görs av sakexperter, utan av *utvärderingsforskare*.

Föremålet för symposiet var alltså MURA, och intresset för pro-

jektets forskningsresultat var stort bland de församlade. Någon tillfredsställande redovisning gavs emellertid inte. **Tore Nilstuns** inledande paper, "A Personal View of the MURA-Project" sådde förtvivlan bland åhörarna och gav upphov till spekulationer om inre konflikter i detta tvärvetenskapliga projekt, såväl av interdisciplinär som personlig art. Intrycket förstärktes av envisa rykten som gjorde gällande att ett nytt projekt var på gång, i syfte att utvärdera det förstas misslyckande.

MURA är nu inne på sitt sista år, och det får sägas höra till god ton att inte fälla några omdömen om projektets resultat förrän alla papperen ligger på bordet. Tydligt kan vi se fram emot ytterligare sex rapporter (utöver tre redan publicerade): en från vardera i gruppen ingående forskare. Vi lovar att återkomma till dessa i senare nummer.

Hattlyft

Vi lyfter på hatten, bugar och gratulerar filosofie doktorn i rätts-sociologi, **Hans Esping**. Esping, som till vardags är revisionsdirektör i Riksrevisionsverket, dispute-rade den 24 september vid Rätts-sociologiska institutionen i Lund på avhandlingen *Förvaltningsrätt och reformpolitik*.

Bortom substantiv rätt

På en konferens i rättssociologi vid University of Wisconsin, Madison, i juli i år diskuterades regleringsforskning. **Britt-Mari Blegvad**, Skandinavisk representant på konferensen, rapporterar att all utvärderingsforskning kring regleringar tagit en teoretisk *time-out* med anledning av en artikel i *Law and Society Journal* våren 1983 av **Gunther Teubner**, professor i rätts-sociologi i Florens och Bremen. I sin artikel hävdar Teubner att rättssystemet nu utvecklats förbi behovet av substantiv rättvisa och nått en nivå som kännetecknas av ett slags reflexiv rationalitet: själv-reglering, helt enkelt. En tanke i tiden, minsann, välkomnad av industrin, som gärna förespråkar avreglering. Teubner möter kritiska synpunkter på många håll, men hans idéer har fått fotfäste inom EG, där avreglering ofta blir priset för den gemensamma marknaden.

Årsmöte i Antwerpen

Mellan den 8 och 10 september avhölls årsmöte för ISA Research Committee on Sociology of Law i Antwerpen. Vård för mötet var

Centre of Sociology of Law, UFSIA (University Faculties St. Ignatius Antwerp).

Mötets första dag ägnades åt en översikt av rättssociologisk forskning i Belgien och Holland. Andra dagen rapporterades om pågående forskning i arbetsgrupper, och tredje dagen sammanfattades gruppernas arbete. Det var många år sedan årsmötet var så givande – egentligen var det för mycket av det goda. Det var svårt att välja mellan grupperna, man skulle behövt vara på tre ställen samtidigt. Gruppindelningen kom delvis att följa nationella linjer. Den ”engelska” gruppen diskuterade alternativ till formell rätt. Tyskarna och holländarna dominerade grupperna med forskning kring arbetsrätt och effekter av arbetsrättslig reformverksamhet. Rättsantropologisk forskning var temat för en annan grupp. Rättsantropologerna var till övervägande del holländare, och från det hållet avrapporterades ny och spännande forskning. Bl a presenterade professor **J. Griffith**, Universitetet i Groningen, forskning kring *adat-rätt*, den ursprungliga, oskrivna lagen i stora delar av Sydostasien. Det står klart att rättsantropologin har upplevt en renässans under 1970-talet.

Arbetsgruppen kring arbetsrättsliga frågor ägnades mest uppmärksamhet på årsmötet, och det var väl använd tid. Den forskning om industriell demokrati och medbestämmande i arbetslivet från Västtyskland och Holland som avrapporterades på mötet var uppslagsrik och intressant, både metodologiskt och teoretiskt. Frågeställningen under debatt är ju i vilken utsträckning man kan frambringa industriell demokrati genom rättsliga reformer. Även i

detta sammanhang har Gunther Teubner gjort ett uppmärksammat inlägg i debatten. I en artikel har han sammanfattat den empiriska forskning som gjorts i området, och han kommer till den inte helt okontroversiella slutsatsen att möjligheterna att påverka maktförhållandena i industrin genom lagstiftningsåtgärder de facto är mycket små, för att inte säga obefintliga. Vi ser nu fram emot en liknande sammanfattning som Teubners av den svenska forskningen i området; kanske ger de svenska forskningsresultaten upphov till en mer optimistisk och konstruktiv slutsats.

Det finns en livaktig rättssociologisk forskning i Belgien och Holland, och båda länderna var flitigt representerade på årsmötet. Dessa faktorer, tillsammans med det faktum att rättssociologi idag passerat puberteten och kommit in i ett skede som kännetecknas av kombinationen mognad och respektlös kreativitet bidrog i högsta grad till att göra årsmötet 1983 till ett av de intressantaste på lång tid.

"Soft laws" i Bremen

I mitten av november avhölls en konferens i Bremen under rubriken "A Consumer-Supplier Dialogue". Som organisatör och inbjudare stod ZERP, Zentrum für europäische Rechtspolitik, och medverkande var forskare, administratörer och politiker från flertalet EG-länder samt Sverige, alla med det gemensamt att de var speciellt inriktade på frågor om konsumentskydd och rättslig reglering. De olika deltagarna redovisade sin syn på så kallade *soft laws*, dvs regler som överlåter åt producen-

ter och distributörer att själva reglera sin verksamhet. "Självseriering" är ju ett inte helt okänt begrepp i Sverige, även om vi här har den kanske mest utvecklade konsumentskyddslagstiftningen i världen.

Deltagarländerna representerar olika sätt att angripa konsumentskyddsproblematiken, från den franska neo-korporativistiska politiken, över Irlands och Englands *Code of Conduct* till Tysklands antikartellliknande regleringsmodell. Vi fick höra om de olika strategiernas för- och nackdelar, kanske främst nackdelarna. I Irland t ex kan åklagaren i konsumentärenden ingripa endast i fall av vilseledande marknadsföring; i alla andra fall av konsumentbedrägerier måste den fördelade konsumenten starta en civilprocess för att få rättelse. I Tyskland har konsumentskyddsmyndigheten helt misslyckats att med rättsliga medel angripa brott mot marknadsförings- och konsumentlagstiftningarna. Allmänt uttryckte man missmod, och på många håll fruktade man att den nuvarande ekonomiska och politiska situationen skulle tvinga fram avreglering av detta för den enskilde så viktiga område.

Så också i Sverige. **Thomas Uterström** från Konsumentverket pekade på konkreta tecken i tiden som antyder kommande nedskärningar av verkets verksamhet. Två andra svenska deltagare, professor **Ulf Bernitz** vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet, och direktör **Sten Tengelin** vid Näringslivets Delegation för Marknadsrätt (NDM), hade däremot en positiv inställning till systemet med självreglering och skulle gärna se att en försöksverksamhet kom igång på dessa grunder.

Vi vill i detta sammanhang uppmärksamma riktlinjekommitténs betänkande *Konsumentpolitiska styrmedel – utvärdering och förslag* (SOU 1983:40). Riktlinjekommittén tillsattes 1979 med uppgift att se över styrmedlen för producentpåverkan, dock utan att ifrågasätta eller överväga ändringar i de övergripande principerna för det producentpåverkande arbetet. Kommitténs ordförande var professor **Solveig Wikström**, och bland ledamöterna finner vi såväl **Bernitz** som **Tengelin**. Betänkandet är en ovanligt lättpenetrerad tegelsten, och inte minst för en rättssociolog erbjuder boken en rad intressanta uppslag. Texter i vissa bilagor ger en god bild av regleringsverksamheten i området.

Den kritiske läsaren reagerar nog på den idylliska bild som målas upp av konsumentskyddet i Sverige. Som rättssociolog efterlyser man en grundlig undersökning av klagomålen som avgörs på första nivå, samt ett noggrant system för registrering av farliga produkter, genom ett bättre samarbete mellan sjukvårdens rapporteringssystem och Konsumentverket. Dessa krav framkommer också på vissa ställen i betänkandet.

Domsmotiveringar

Vi noterar att den outtröttlige professorn i Allmän rättslära i Lund, **Aleksander Peczenik**, vars internationella konferens om rättsteori och vetenskapsteori vi puffade för i förra numret, under hösten hållit i en serie föreläsningar under rubriken "Domsmotiveringar i Norden". Jurister och domare från alla typer av domstolar har varit i Lund för att diskutera denna fråga.

Bland gästerna har bl a **Torstein Eckhoff** och **Stig Strömholm** kunnat noteras.

Under seriens gång har vi bl a fått veta att domsmotiveringar egentligen inte är någon riktig källa för förståelse av rättsbildningen, utan snarare produkten av en massa omständigheter, där lagen och omständigheterna i det enskilda målet trängs med bl a tidsbrist och resursknapphet. "Vi har inte tid att skriva utförliga domsmotiveringar." "I lägre instanser har vi inte underlag för att skriva utförliga domsmotiveringar, och på högre nivå, i jämförelse med USA:s Högsta Domstol, har vi inte kompetensen." Vad som framkommit är att det med tiden utvecklats en ganska invecklad teknik för att "producera" domslut.

Diskussionerna har bitvis varit så spännande att man önskar att de spelats in och arkiverats för framtida bearbetningar och analyser.

10 års rättssociologi

Lsåret 1982/83 markerade 10-årsjubileum för det rättssociologiska centret vid Antwerpens universitet (UFSIA). I en liten skrift med anledning av jubileet presenteras centret och den forskning som bedrivits under 10 års verksamhet.

Centrets målsättning är att kritiskt granska förhållandet mellan det rättsliga systemet och samhället, i syfte att skapa en djupare förståelse för rätten, hos jurister liksom hos sociologer. Forskningen har koncentrerats på tre huvudområden: (1) "Knowledge and Opinion About Law", (2) "Studies of Concrete Institutions Inside the

Feild of Family Law", och (3) "Administration of Justice". Under dessa huvudrubriker finns en rad avslutade eller pågående forskningsprojekt. Publikationslistan upptar 17 titlar.

Presentationsfoldern är på engelska och kan rekvireras från Centre of Sociology of Law - UFSIA, Prinsstraat 13, B-2000 ANTWERPEN, Belgien.

ZERP i Bremen

Zentrum für europäische Rechtspolitik (ZERP) inledde sin verksamhet i april 1982, och har redan hunnit skapa sig en profil som ett av Europas mest intressanta rätts-sociologiska forskningsinstitut. Dess forskning ska enligt förut-sättningarna vara "interdisciplinary oriented, with particular emphasis on jurisprudential and socio-legal research and consultation in politically relevant areas of European development".

Forskningsverksamheten vid ZERP grupperar sig runt fyra huvudlinjer. 1. Marknadsmisshandeln och konsumentskydd (fem projekt); 2. Industriell demokrati (fyra projekt); 3. Alternativ till rättslig styrning och konfliktlösning (två projekt); samt 4. Konsultverksamhet, som bedrivs av ZERP:s personal.

Personalen omfattar 18 forskare, däribland tre *Direktoren*, professorerna **Volkmar Gessner**, **Christian Joerges** och **Norbert Reich**.

En grundlig presentation av centret, dess forskare och forskningsprojekt ges i *Centre for European Legal Policy - Concepts, Projects, Personnel* ZERP Diskussions-Papier 4/83. Den kan bestäl-

las från ZERP, Universitätsallee, GW 1, D-2800 BREMEN 33, Väst-tyskland.

Rättssociologi i Australien

I Australien har två nya rättssociologiska tidskrifter sett dagens ljus under det senaste året. De är *Australian Journal of Law and Society* och *Law in Context; a socio-legal journal*. Enligt de redaktionella inledningarna i de respektive tidskrifternas förstanummer anges att de startats för att vara ett forum för diskussion i syfte att bryta den traditionellt doktrinära rättsvetenskapliga synen på rätten, att sätta in rätten i ett större samhälleligt sammanhang. Vi erinrar oss att *Tidskrift för Rättssociologi* i sitt första nummer resonerade längs samma linjer.

Australian Journal of Law and Society Vol 1 No. 1 1982 innehåller följande artiklar: "Soft Values, Policy Analysis and the Legal Process" (av **Chris Arup**), "Social Security Reviews and Appeals in Australia" (av **Terry Carney**) och "The Historical Role of Law in the Regulation of Employment" (av **Adrian Merritt**). Dessutom recenserar ett tiotal böcker.

Tidskriften utges av lärare, forskare och studenter vid School of Law, Macquarie University, North Ryde, NSW, Australia 2113. Uppgift om periodicitet saknas, under rubriken "Subscription" står "\$A 8 per copy".

Law in Context publiceras av LaTrobe University Press, LaTrobe University, Bundoora, Vic. 3083, Australia. Redaktör är **Oliver Mendelsohn**. Tidskriften ska utkomma med ett nummer per år

under 1983 och 1984, för att från och med 1985 publiceras halvårsvis.

I numret från 1983 ingår bl a "Pornography, Offensiveness and the Williams Report" (av **C.L. Ten**), "A Marxist Theory of Law?"

(av **Eugene Kamenka**) och "Signposts or tombstones? Reflections on recent works on the anthropology of Law" (av **Martin Chanoack**), samt recensioner.

Numret kostar \$A 14.95 inkl flygfrakt.





