

257/11 0

*tidskrift för*  
**RÄTTSSOCILOGI**

*Susan B. Long*  
The Impact of Information on Law Enforcement

*Karin Widerberg*  
Världens bästa reformer - en fråga om perspektiv?  
Den svenska föräldraledighetslagstiftningen  
i rampljuset

*Klaus A. Ziegert*  
Kvinnor och kvoter: hur effektiv är rätten?

VOL 2 1985 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, Sthlm
Jørgen Dalberg-Larsen, Århus	Åke Saldeen, Uppsala
Göran Grosskopf, Lund	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 Rättssociologi.

LÖSNUMMER

SEK 40:- inkl. moms.

ANNONSERING

Annonspriser meddelas av redaktionssekreteraren,  
tel 046/ 10 88 13

PRODUKTION

*Sättning* UN-sats, Lund  
*Tryck* Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 1985

COPYRIGHT

Tidskrift för Rättssociologi samt resp artikelförfattare

TIDSKRIFTEN UTGES MED STÖD FRÅN

HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

## *Innehåll*

Inledning	75
The Impact of Information on Law Enforcement <i>Susan B. Long</i>	79
Världens bästa reformer - en fråga om perspektiv? Den svenska föräldraledighetslagstiftningen i rampljuset <i>Karin Widerberg</i>	109
Kvinnor och kvoter: hur effektiv är rätten? <i>Klaus A. Ziegert</i>	125
Aktuell information	147



## *Inledning*

Den rättssociologiska teori- och metodutvecklingen och dess förhållande till ett ökat behov i det moderna samhället av kunskap om mekanismer för social kontroll har givit impulser till att i *Tidskrift för Rättssociologi* presentera några teoretiska och empiriska studier om de materiella formerna för det rationella samhällets ordningstekniker: rätten, dess tillämpare och dess användare. Ett rationellt samhälle väljer att åstadkomma och styra samhällsförändring och social utveckling genom reformlagar och -program, samt genom en utbyggd offentlig förvaltningsapparat med ansvar för såväl omfördelning av samhällets resurser som reglering av vissa beteenden och implementering av sociala och politiska program. Detta nummer av tidskriften innehåller sålunda några bidrag till förståelsen av det moderna, rationella rättssamhället och dess förvaltare.

Susan Long, Associate Professor vid University of Syracuse, har ägnat en stor del av sin forskargärning åt de amerikanska taxeringsmyndigheterna, Internal Revenue Service (IRS). Just taxeringsmyndigheten i ett land är kanske den myndighet som i sin verksamhet gör mest intrång i de privata livsvärldarna och i den fria marknaden, samtidigt som dess verksamhet är av yttersta vikt för staten. I den offentliga debatten förekommer

ständigt inslag som rör skatterna – om att höja eller sänka skatten, om högt eller lågt skattetryck, om den offentliga sektorns och därmed de offentliga utgifternas tillväxt, om skattemoralen.

Longs studie om IRS har en spännande utgångspunkt. 1967 presenterade IRS egenhändigt men vetenskapligt framtagen information om skattefusket utbredning i olika regioner och grupper deklaranter. Syftet med denna information var att underlätta för den egna myndigheten att styra resursallokeringen till de områden där behovet av kontroll av deklARATIONER var störst, dvs där skattefusket var mest utbrett. Longs utgångshypotes förutsatte ett rationellt beteende från IRS: den framtagna informationen om skattemoralen i olika geografiskt och skattetekniskt avgränsade grupper skulle leda till att IRS ökade kontrollen för grupper med låg skattemoral och minskade kontrollen för grupper med hög skattemoral.

Susan Longs undersökning är trots dess inriktning på den amerikanska taxeringsmyndigheten av stort intresse också i Sverige. Hon visar övertygande att IRS *inte* lät den vetenskapligt framtagna informationen om skattemoral och skattefusk styra fördelning av resurser inom myndigheten, och de organisationsteoretiska implikationerna av detta resultat har en vidare generalitet. Dessutom erbjuder Longs studie ett skolexempel på hur man metodologiskt måste gå till väga för att vetenskapligt utvärdera myndigheters funktionssätt och effektivitet.

*Kvinnoreformer på männens villkor* heter slutrapporten (av Calleman/Lagercrantz/Petersson/Widerberg, Lund: Studentlitteratur 1984) från ett forskningsprojekt om den svenska föräldraledighetslagstiftningen. Projektledare var Karin Widerberg, och i en artikel i detta nummer lyfter hon fram de viktigaste resultaten i undersökningen av hur världens bästa föräldraförsäkring – på papperet – fungerar i verkligheten.

Genom intervjuer med anställda och ledningen vid fyra kvinnodominerade arbetsplatser visar hon på de faktorer i vardagen som i realiteten förhindrar eller försvårar för kvinnorna att tillgodogöra sig försäkringens förmåner. Widerbergs studie visar oss att lagen inte existerar i ett vacuum, utan att dess funktionssätt och effekter är resultatet av ett samspel mellan lagen och andra faktorer i tillämpningsmiljön. Detta, menar Widerberg, har inte lagstiftaren beaktat och därför får inte reformen det utslag i praxis som den potentiellt kunde fått.

Om kvinnors lika rätt och värde i samhället skriver också den från Västtyskland till Australien utvandrade rättssociologen och tillika Sverigekännaren Klaus "Alex" Ziegert. I sin artikel utvecklar han en teori om rätten i samhället utifrån rättens sätt att handskas med jämställdhetsfrågan, som Ziegert med ett Luhmannskt begrepp kallar frågan om kvinnors inklusion i samhället.

Genom att jämföra jämställdhetslagstiftningar i Australien, USA, England, Västtyskland och de skandinaviska länderna visar han att rätten endast i begränsad utsträckning använts i syfte att framtinga kvinnornas inklusion. Slutsatsen av jämförelsen, att rättssystemet kan spela en viktigare - och effektivare - roll i jämställdhetsarbetet, leder Ziegert till tanken på en lagstadgad kvotering på alla nivåer i samhället. Rättsligt-tekniskt finns det enligt Ziegert inga hinder för "positiv diskriminering", affirmativ handling till förmån för kvinnorna.

Exempel på begränsad sådan kvotering finns redan, och frågan är nu om en sådan reglering är politiskt önskvärd, eller möjlig. Ziegert befarar att inklusionsprocessen utan kvotreglering kommer att gå väsentligt långsammare.

Ziegerts artikel är ett tankeväckande inlägg i den rätts-sociologiska teoridiskussionen och ett viktigt bidrag till disciplinens teoriutveckling. Widerbergs analys av lagens oönskade effekter och Ziegerts sammanfattning av en analysram för tolkningen av lagens möjligheter utgör tillsammans grunden för en vidare diskussion om kvinnans ställning i rättssystemet, och rättssystemets samspel med och möjligheter i samhällsutvecklingen.





# *The Impact of Information on Law Enforcement*

Susan B. Long

*School of Management, Syracuse University*

This paper examines Internal Revenue Service allocation of staffing to tax enforcement. It is these decisions on which taxpayer classes should receive IRS attention which shape the odds of audit individuals face.

What factors influence these enforcement decisions? Recent times have seen a fundamental change in the information available to Internal Revenue Service decision-makers. Up until the late sixties, the tax agency had little means of determining the extent of tax violations, or how violation rates varied across regional areas, taxpayer groups or over time. While IRS had information from its regular audit program, this was not necessarily a reliable guide to general violation rates because of the selective nature of the audit process.

In the fall of 1967 this situation changed when detailed information about tax violations, scientifically gathered by the

\* This is an edited version of a paper presented at the Annual Meeting of the Law and Society Association, San Diego, June 7, 1985. Support for this research provided by a grant from the National Science Foundation is gratefully acknowledged. Any points of view or opinions expressed are those of the author and do not necessarily reflect those of Syracuse University or the National Science Foundation.

agency, became available. This information was the result of a multi-million dollar program – a combined effort on the part of research and enforcement staff of the agency – to scientifically measure the extent of taxpayer noncompliance. Using carefully monitored, detailed audits of a stratified random sample of tax returns, the program was designed to estimate the extent of compliance with tax reporting requirements detectable from a thorough tax audit of the taxpayer's return.<sup>1</sup> Since the returns were scientifically selected, results could then be projected to estimate what IRS auditors would find if every return were subject to a detailed tax audit.<sup>2</sup> In succeeding years, these compliance estimates have been regularly updated with additional TCMP surveys.

The purpose of this study is to determine what impact this information on taxpayer compliance has had upon staffing allocations across tax payer audit classes. The major thesis is that access to more accurate and reliable information about reporting errors by individuals filing federal income tax returns enabled the Internal Revenue Service to make more rational and efficient utilization of its audit resources in administering tax laws.<sup>3</sup> Specifically, it is hypothesized that once TCMP data on compliance patterns became available, IRS increased audit coverage of regions and return classes with low compliance and reduced audit resources allocated to high compliance areas.

A variety of attempts have been made to model the determinants of law enforcement actions.<sup>4</sup> A central assumption in many of these models is that increases in enforcement resources are applied in the most rational manner – to those areas most in need of increased enforcement attention. Some have taken this to the extreme, and have assumed that law enforcement agencies "set optimal penalties and produce optimal values of the probability of conviction and . . . penalties so as to maximize net per capita losses from crime" (Ehrlich, 1977a:771). Models by their nature must oversimplify, and few would argue that this view of the "rationale decision-maker" ignores much of the reality of day to day enforcement activity. Studies of discretionary justice often reveal the variability of actual administrative practices, and the multiplicity of competing practical objectives policy makers must weigh (Wilson, 1968; Nonet, 1969, Posner, 1972; Rosett, 1976; Kagan, 1978, Gardiner and Lyman, 1984).

Our focus here is on modeling decision making in tax

enforcement. While there is a growing body of research on taxpayer compliance, this work has almost exclusively focused on the determinants of taxpayer behaviour.<sup>5</sup> Attention given to IRS enforcement policies has been in the context of its potential impact upon taxpayer compliance (see for example, Witte and Woodbury, 1985; Schwartz and Orleans, 1967). This study is the first to attempt to model IRS enforcement reactions in response to taxpayer compliance.

## The Research Design

To address this research question a quasi-experimental research design is used. Three design elements contribute methodological rigor: (1) the experimental intervention, (2) the availability of detailed before and after measures, and (3) the use of the experimental groups as their own controls.

The first central design element is the existence of the "experimental intervention" itself, for it is the introduction of information on taxpayer compliance whose impact we wish to test.<sup>6</sup> The first survey, whose results became available in 1967 (fiscal 1968) involved a stratified random sample of approximately 50,000 returns filed in 1964. Each of the returns in this sample was given a detailed audit by an experienced IRS auditor or revenue agent, and detailed line-by-line information on reporting errors was recorded from each return. The compiled results for each region, giving both the rates and amounts of underreporting errors for various taxpayer groups, were distributed to IRS national and regional officials in the fall of 1967.

For purposes of this analysis, I have divided the post-intervention period starting with 1967 (fiscal 1968) into three periods. What I have called the "initial" period covers the two year period after the information first became available. The results of a second TCMP survey were introduced in fiscal 1970. The second intervention period considered extends the initial period four years to also cover the period between the availability of this new survey information and the next survey. Since it is expected that there could be a considerable lag in time between the availability of compliance estimates and their

potential effects on staffing policies, a third period extending through 1980 will also be examined.<sup>7</sup>

A second key element in the research design is the availability of detailed before and after measures. Time series data covering 1959 through 1980 have been compiled for this study so that any changes in enforcement trends after the introduction of compliance information can be carefully monitored. The series brings together internal agency data from different IRS divisions tracking over time the characteristics of IRS audit personnel (by both position and grade), the changing nature of the return workload, the allocation of IRS audit personnel among specific audit activities, and the conduct and results of federal income tax audits. The variety and scope of the information obtained offer an unusually detailed look at IRS audit practices.

The third element in the research design is the use of experimental groups as their own controls. Since events in addition to the experimental intervention can alter the behavior being monitored, the use of control groups to disentangle the effects of uncontrolled events from that of the experimental intervention itself provides important safeguards to the internal validity of an interrupted time series design.

Two different types of comparison groups are employed (see Table 1). Our first division is based upon the characteristics of the return. The IRS divides federal income tax returns filed by individuals into more homogenous groups based upon the source and level of income reported. These groupings, denoted by IRS as "audit classes," form one of the basic divisions used for IRS planning, resource allocation, and performance analysis. Explicit decisions are made concerning the allocation of audit personnel to each return class, and often estimates are made of the number of audits to be conducted in each category during the upcoming fiscal year. Detailed management statistics are produced on a quarterly, and sometimes more frequent, basis to monitor the implementation of this audit plan.

A second experimental division is based upon the structure of IRS field offices. IRS personnel carrying out tax audits are assigned to seven regional offices (also described in Table 1). The regional commissioners who head each office have a range of delegated authority to carry out the audit program, and in conjunction with the national office, develop their own audit plans for the upcoming year based upon decisions concerning

**Table 1** Study's experimental groups based upon Internal Revenue Service audit classes and regional divisions for income tax returns filed by individuals

Experimental Groups Based Upon:	
IRS audit classes by reported adjusted gross income (AGI)	IRS regional offices**
Wage-earner returns*	North-Atlantic: Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island, Vermont
class 1: less than \$10,000 AGI-using standard deduction	Mid-Atlantic: Delaware, District of Columbia, Maryland, New Jersey, Pennsylvania, Virginia
class 2: less than \$10,000 AGI-itemizing deductions	Southeast: Alabama, Florida, Georgia, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee
class 3: between \$10,000-\$50,000 AGI	Central: Indiana, Kentucky, Michigan, Ohio, West Virginia
class 4: \$50,000 AGI and more	Midwest: Illinois, Iowa, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wisconsin
business returns*	Southwest: Arkansas, Colorado, Kansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma, Texas, Wyoming
class 5: less than \$10,000 AGI	Western: Alaska, Arizona, California, Idaho, Hawaii, Montana, Nevada, Oregon, Utah, Washington
class 6: between \$10,000-\$30,000 AGI	
class 7: \$30,000 AGI and more	

\* wage-earner/business return division based upon whether taxpayer reported schedule C (business or professional) or Schedule F (Farm) income

\*\* From 1959-67 IRS had nine regional offices. To preserve comparability with later periods, data from this early period have been re-aggregated from the district office level into the same regional structure.

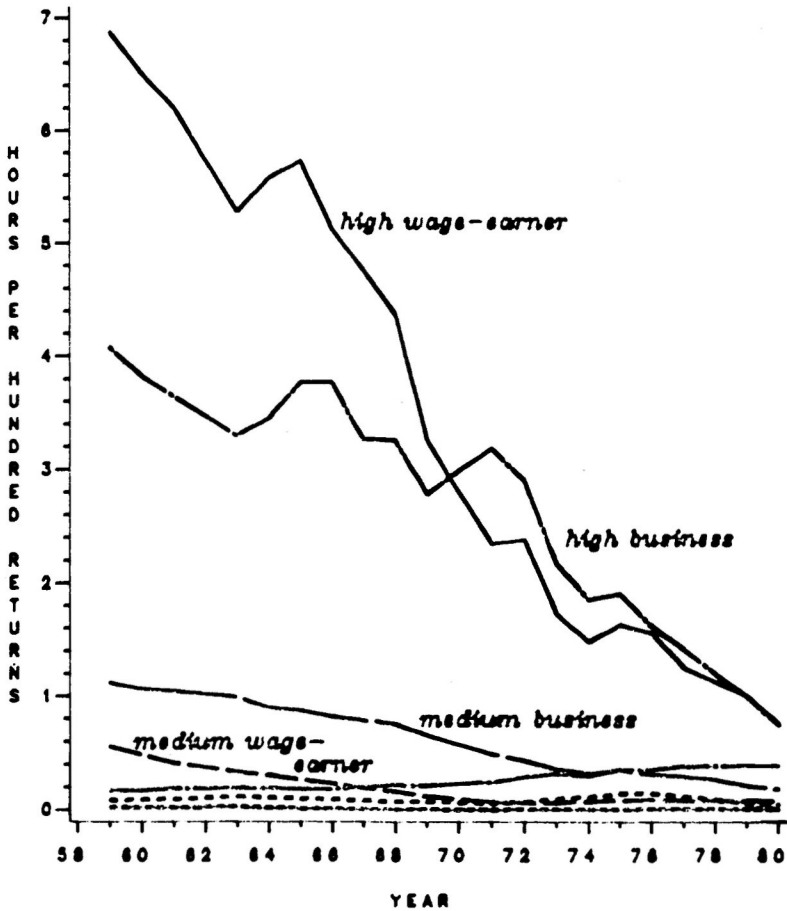
enforcement priorities among the audit classes. Again detailed management statistics are regularly prepared to monitor the audit program in each region.

Our experimental design employs a total of forty-nine experimental groups (the seven audit classes in each of the seven regional offices) in eight sets of experimental comparisons. We first examine the impact of compliance information on the distribution of audit personnel among seven audit classes in the United States as a whole. Next we will examine regional variation within each audit class in the allocation of audit personnel (seven comparisons, one for each audit class).

Two aspects of this multiple comparison approach facilitate treating these experimental groups as their own controls. First, our basic experimental hypothesis predicts differential responses will occur in response to the introduction of compliance data. Audit resources should be transferred to audit classes and regional areas having low compliance, while audit classes and regional areas with high compliance should experience lowered relative staffing allocations. Second, at any point in time, the audit personnel available are fairly fixed. If more personnel time is allocated to group A or region B, less time is available to audit other groups or regions. In essence, the nature of the experimental manipulation provides naturally varying experimental cues which should translate into quite different and opposite behavioral reactions on the part of IRS officials. Since the predicted outcomes of the intervention differ by experimental group, the threat to the study's internal validity from uncontrolled events altering each group in precisely the direction predicted by our model becomes increasingly remote.

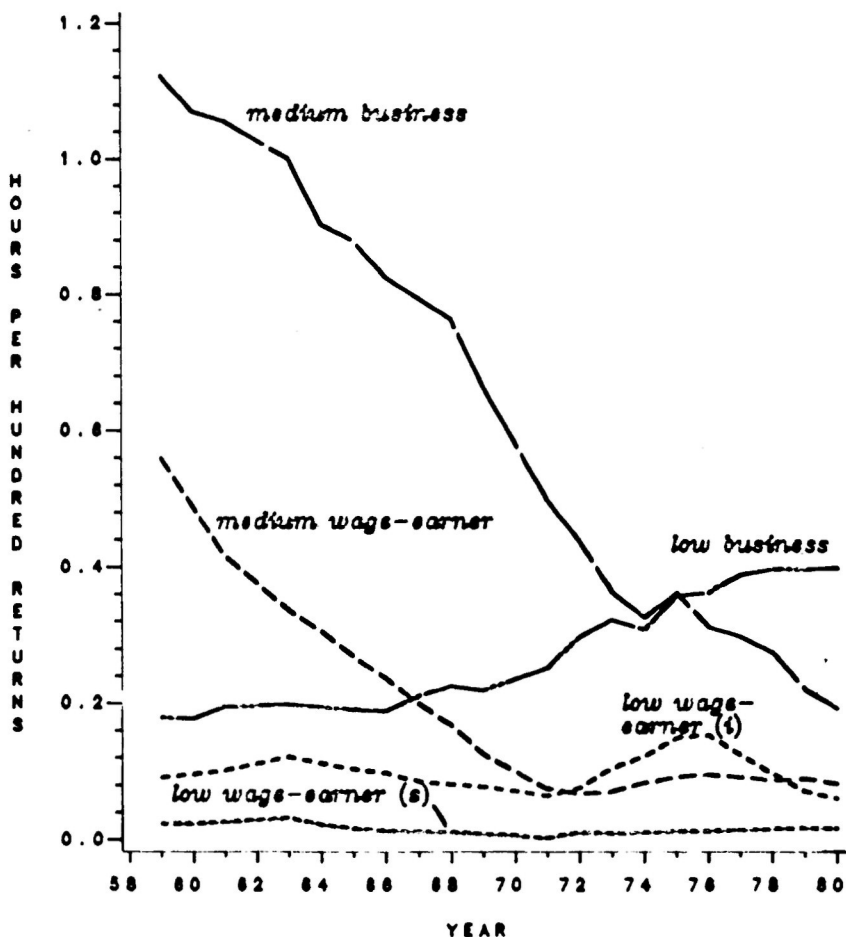
### **The Allocation of Audit Resources to Return Classes**

Three approaches will be used to analyze the results of our experimental tests; (a) trend analysis, (b) the decomposition of audit personnel flows, and (c) interrupted time series causal modeling. We will analyze the results of our first set of experimental contrasts among audit classes at the national level before turning to an examination of regional patterns of federal income tax audit coverage.

Figure 1 *The allocation of IRS audit hours*

#### *National trends in IRS audit coverage*

Figure 1 contains a series of time series plots of the allocation of IRS audit hours to the examination of federal income tax returns filed by individuals. Per capita figures based upon the ratio of audit hours to returns filed in each return class are depicted in Figures 1 and 2. While high income business and nonbusiness returns have consistently received the highest concentration of audit attention throughout this period, these groups have also experienced the sharpest absolute declines in audit coverage, falling from as high as nearly seven hours per every hundred

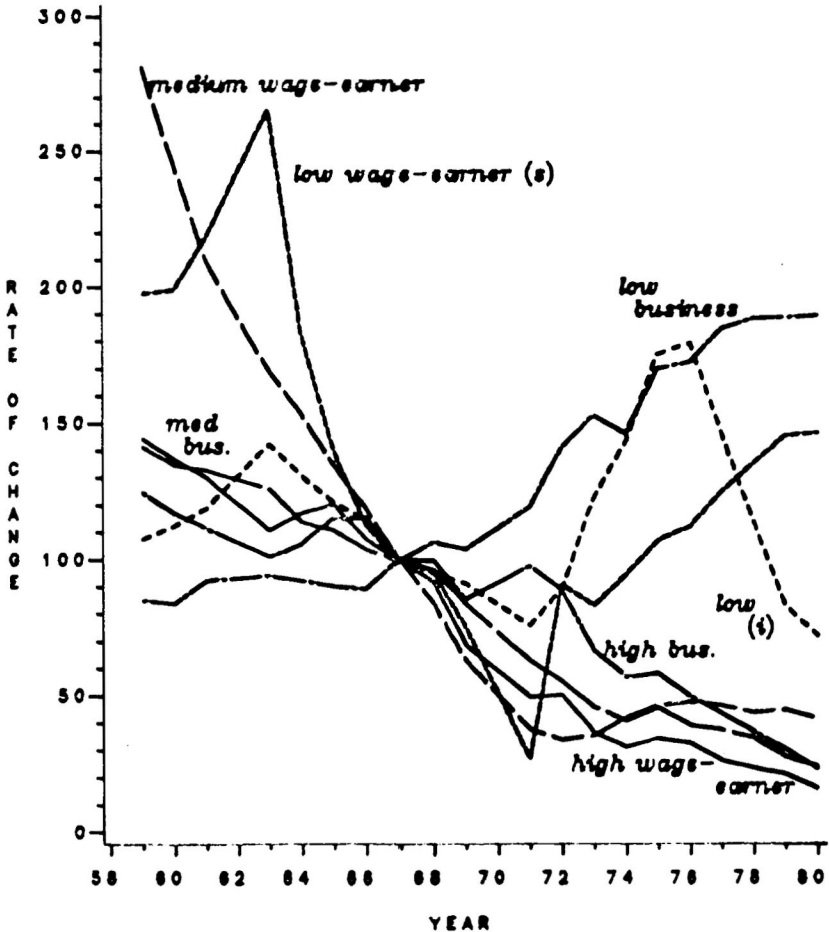
**Figure 2** *The allocation of IRS audit hours (expanded scale)*

returns filed in 1959 to less than a single hour per hundred returns by 1980. This translates into a drop in the proportion of returns examined from 51 percent in 1959 for high income nonbusiness returns and 24 percent for high income business returns to less than 8 percent and 5 percent, respectively, in 1980. Audit coverage has also declined for middle income business and non business returns from 1 in 10 in 1959 to only 1 in 50 in 1980.

In stark contrast, attention devoted to low income returns has increased during the past several decades, particularly for low



Figure 3 Change in IRS audit hours per return (from 1967 base year)



income business returns. Indeed, beginning in the late sixties and early seventies, low income business and itemized non-business returns had greater chances of audit than comparable middle income returns. This meant that during most of the seventies, one's chances of detection for a violation in reporting tax liability was higher for those filing a regular 1040 return making less than \$10,000 than for those making more than \$10,000 (except at the highest income levels).

The rate of growth or decline in audit hours per return is depicted in Figure 3, using 1967 as the base year. (This year was

chosen as the base for comparison since it divides the time series into pre- and post-intervention periods). Table 2 summarizes these trends.

While audit coverage changed dramatically for many audit classes during the years under consideration, the nature of these trends were remarkably stable from the pre- to the post-intervention periods. Those return classes whose audit coverage grew fastest during the pre-intervention period, continued to outstrip others' growth in audit coverage after the intervention. Return classes whose audit coverage declined during 1959-1967, continued to decline after 1967.

If we examine the pre-intervention and the three post-intervention periods, we find only three changes in the rank order of return classes according to their rate of change in audit coverage (see Table 2). Low income standard deduction returns after falling sharply in 1970 and 1971 move sharply upward in the rankings until they are second only to low income business returns.<sup>8</sup> The second shift in rankings occurs for middle income nonbusiness returns which move from last to fourth place. Finally, high and middle income business returns switch places in the late seventies, as high income return coverage continues to decline.

#### *The effect of changing patterns in return filings*

How are we to account for the remarkable stability in these patterns, or the three departures from this mold? An examination of patterns of return filings during this same period provide a partial explanation. Allocations of audit time are slow to react to changes in return filings. For those audit classes with declining numbers of returns, this "inertia effect" produces a growth in audit coverage. Similarly, those return classes experiencing the fastest growth rates in return filings experience the sharpest declines in audit coverage.

The only two audit classes experiencing an absolute decline in the number of returns filed between 1959 and 1980 are low income itemized wage-earner returns and low income business returns. As a result, these return classes experienced the sharpest gains in audit coverage during this period. At the other extreme, the two return classes which experienced the largest growth in return filings between 1959 and 1973 (middle and high income wage earner returns) and between 1974 and 1980 (high income

**Table 2** *Ranking of return classes by their rate of change in audit hours per return*

Rank Order in Change Rate	Pre-intervention		Post-intervention	
	1959-67	1967-69	1967-73	1967-80
1	low business*	low business*	low business*	low business*
2	low nonbus (i)*	low nonbus (i)*	low nonbus (i)*	low nonbus (s)
3	high business	high business	low nonbus (s)	low nonbus (i)
4	med. business	med. business	high business	med nonbus
5	low nonbus (s)	low nonbus (s)	med. business	med. business**
6	high nonbus**	high nonbus**	high nonbus**	high business**
7	med. nonbus**	med. nonbus**	med. nonbus**	high nonbus**

\* only classes with declining return filings

\*\* classes with the highest rate of increase in return filings

indicate change in relative ranking

wage-earner and business returns) are the classes experiencing the sharpest rates of decline in audit coverage during these respective periods. It is the acceleration in the growth rate of return filings of high income business returns, surpassing the growth rates of both business and nonbusiness middle income returns, that appears to explain why the ranking for this class fell below that of the other two in the last period.

The extent to which changes in staffing hours lagged behind changes in return filings throughout these years is summarized in Table 3. Rates of change in the number of audit hours are consistently less than rates of change (whether positive or negative) in return filings for four out of seven audit classes. Generally the larger the rate of change in return filings the larger the disparity between the growth in audit hours and returns.

The remaining three audit classes (low income returns) depart from this pattern in six out of twelve comparisons. In these three return groups, rates of changes in audit hours exceed the rates of change in return filings for four of these six departures. In the remaining two, hours increase while return filings are decreasing. Thus, while much of the stability of audit coverage patterns shown in Table 2 is explained by the stability in filing trends plus a lag in response to changes in return filings, we must search elsewhere to explain some of the patterns among low income returns.

#### *Decomposing audit personnel flows*

IRS's ability to respond to changes in return filings is constrained by both its staffing levels, and the technical mix of its audit personnel. Table 4 describes the character and distribution of audit personnel during the pre-intervention period of 1959-67, while Table 5 provides the same information for the post-intervention periods. Several points are worthy of note. First is the composition of IRS audit personnel. In 1959 roughly two-thirds of available time was provided by revenue agents - a position occupied by the most technically trained and qualified auditors. The remaining one-third were office auditors who examined the less complex returns (almost exclusively low income wage-earner returns in 1959). Almost all of these were concentrated in the lowest grades in 1959 - GS levels 4 through 7.

The second factor of note is how IRS adapted its audit program to the growth and increasing complexity of the new

**Table 3** *Percentage changes in federal return filings and Internal Revenue Service audit hours during pre- and post-intervention periods for United States per audit class*

change in workload and resource allocations	wage-earner income			business, professional, and farm income			returns
	standard	low	medium	low	medium	high	
pre-intervention period change:							
1959-1967							
audit hours	- 40%	- 9%	34%	1%	42%	63%	14.2%
return filing	18	- 2	276	- 14	100	103	14.3
audit hrs/return	- 51	- 7	- 74	17	- 29	- 20	- 0.1
post-intervention period change:							
1967-1969							
audit hours	- 6%	- 21%	- 9%	- 7%	1%	13%	- 7.2%
return filing	25	- 13	46	- 11	21	32	5.9
audit hrs/return	- 25	- 9	- 37	4	- 16	- 15	- 12.4
1967-1973							
audit hours	32%	- 42%	- 9%	+ 8%	- 24%	2%	- 17.8%
return filing	58	- 53	156	- 30	66	52	9.5
audit hrs/return	- 17	+ 24	- 64	+ 53	- 54	- 33	- 24.9
1967-1980							
audit hours	101%	- 69%	92%	- 10%	- 32%	32%	- 3.0%
return filing	38	- 57	361	- 53	178	467	31.6
audit hrs/return	46	- 28	- 58	+ 90	- 76	- 77	- 26.3
base year 1967 levels							
audit hours (000's)	221	2719	1711	1612	1533	1062	9709
return filing (000's)	1793	3181	859	765	193	32	6836
audit hrs/return	1.2	8.5	19.9	21.1	79.5	327.3	14.2

• for audit class detailed definitions see Table 2.

**Table 4** *Changes in the composition of Internal Revenue Service audit personnel during pre-intervention period, 1959-67*

(adjusted gross income)	total	1959 audit hours (000's)		change in audit hours 1959-67 (000's)	
		revenue agent hours	office auditor hours	revenue agent hours	office auditor hours
		grds. 9-11/grds. 4-7	grds. 9-11/grds. 4-7	grds. 9-11/grds. 4-7	grds. 9-11/grds. 4-7
wage-earner					
low-standard	371	31	9	-150	74
low-itemized	2973	884	169	-254	1111
middle	1281	1092	33	430	335
high	370	365	3	231	3
business					
low	1591	1459	19	21	-112
middle	1082	1058	6	451	43
high	652	648	1	410	5
all return	8505*	5718	242	1204	1769
			2545	827	-1391

\* includes 182(000) hours spent on returns reporting negative adjusted gross incomes in 1959

**Table 5** *Changes in the composition of Internal Revenue Service personnel, during post-intervention periods, 1967-80*

audit class of return (adjusted gross income)	total	1967 audit hours (000's)		
		revenue agent hours	office auditor/ tax technician grds. 9-11/grds. 4-7	
wage earner				
low-standard	221	30	83	108
low-itemized	2719	639	1280	799
middle	600	593	6	2
business				
low	1612	1347	213	51
middle	1533	1472	49	12
middle	1533	1472	49	12
high	1062	1055	6	1
all returns	9709 *	6544	2011	1155
		change audit hours 1967-73 (000's)		
	total change	revenue agent change	office auditor/ tax technician change grds. 9-11 grds. 4-7	
wage earner				
low-standard	70	- 11	50	31
low-itemized	- 1131	- 129	- 701	- 301
middle	- 155	- 407	88	163
high	- 35	- 42	5	3
business				
low	123	- 352	433	41
middle	- 366	- 392	28	
high	17	9	8	1
all returns	- 1727	- 1570	- 93	- 64
		change audit hours 1973-80 (000's)		
	total change	revenue agent change	office auditor/ tax technician change grds. 9-11 grds. 4-7	
wage earner				
low-standard	- 748	- 234	- 330	- 188
low-itemized	- 748	- 234	- 330	- 188
middle	1729	48	619	1049
high	395	230	89	75
business				
low	- 286	- 159	- 106	- 21
middle	- 132	- 360	197	30
high	320	195	107	18
all returns	1432 **	- 168	581	1000

\* includes 251(000) hours spent on returns reporting negative adjusted gross incomes in 1967

\*\* includes 19 (000) hours from tax technicians with GS level above grade 11.

returns that were filed. While increases in auditor hours matched the overall growth rate in return filings during the pre-intervention period (Table 3), the increasing numbers of middle and high income returns required more hours per average to examine than the 1959 workload. To preserve its 1959 audit coverage, IRS would have had to had an increase in staffing hours almost five times as large (an increase of 5.6 million hours instead of the 1.2 million it experienced).

IRS coped by upgrading its office auditor staff. While almost all office auditors were concentrated in the lowest grades (4-7) in 1959, eight years later two-thirds had moved up to GS grades 9 or 11. These were used in two ways. First, they were used to replace revenue agents for some of the more technical examinations of low income itemized and business returns, freeing up revenue agent time which could be used on the more complicated higher income returns. Secondly, they were used in increasing numbers for the examination of middle income wage-earner returns – then the fastest growing return sector. The increases in available revenue agent time were concentrated on the most complicated return classes – upper income wage-earner and middle and upper income business returns.

The post-intervention years present a stark contrast to the pre-1967 period. First, available auditor time did not increase, and in fact dropped sharply (18%) between 1967 and 1973.<sup>9</sup> While increases between 1973 and 1980 largely made up this loss, the number of revenue agent hours continued to decline. Replacements were drawn from the ranks of office auditors, largely those with the least skills (grades 4-7).<sup>10</sup> Thus, not only did audit hours fail to increase during the post-intervention period, but they came increasingly from the less technically skilled office auditor (renamed tax technician) ranks, particularly those drawn from the lowest auditor grades. This occurred despite a growing return population, increasingly concentrated in the more complicated higher income levels.

There was, however, an additional source of audit personnel after 1967 from the redeployment of auditors formerly assigned to examine low income itemized returns. This, the largest return sector, experienced a sharp drop in return filings (down over 50 percent). While the decline in auditor time lagged behind these return declines, this decrease in workload freed over 1.1 million in additional auditor hours by 1973 (and 1.9 million by 1980) that



could be deployed elsewhere. But most of these were office auditors. While they could relieve some of the pressure on revenue agents time by taking over examination tasks in the middle income wage-earner and lower income business returns, the workload in the latter category has also fallen with a thirty percent drop in return filings.

With the increase in office audit staff, combined with the redeployment of auditors from the declining workload of lower income business and itemized wage-earner returns, there was an enormous increase in available lower grade office auditors (tax technicians) after 1973. Since these could only be assigned to the least complicated returns, this appears to be the major reason why audit coverage for low income standard deduction and middle income wage-earner returns increased then. Without upgrading available auditors' skills, these were the only two return classes with growing workloads where these less technically trained personnel could be reassigned.

In contrast, there was no similar solution for higher income wage-earner returns and middle and upper income business returns which typically required highly technically trained audit personnel. The combination of declining revenue agent hours and increasing return filings spelled sharply declining audit coverage for them throughout the post-intervention years.

#### *The advent of compliance measures*

The advent of compliance estimates in 1967 provided IRS with the ability to estimate the amount of tax liability not reported on returns individuals filed, the number of returns underreporting, and a host of indices relating these statistics to activity in its regular audit program.

In general, TCMP estimates confirmed that both the frequency and amount of tax under-reporting increased with income. Noncompliance also increased with the complexity of the return. Those filing a standard deduction return had error rates only one seventh as high as taxpayers with the same income itemizing their deductions, and underreported taxes only one third as high. Returns reporting business, professional or farm income had error rates at least twenty percent greater than wage-earner returns, and the amounts of underreporting were sharply higher on business returns.

IRS's pattern of audit coverage was not wholly dissimilar to the patterns of noncompliance IRS estimates revealed. For example, in fiscal 1967 the number of IRS audit hours per hundred returns also increased as taxpayer income increased, and was more highly concentrated on the more complex returns (with the exception of the high income business returns which received less attention than similar nonbusiness returns). Thus, it was not the case that the information revealed by the compliance study suggested a need for wholesale realignment of audit coverage among its audit classes.

Nonetheless, the new data did suggest some areas where a change in audit coverage seemed warranted. Business as compared with nonbusiness returns as a class received proportionately less attention from IRS given their frequency and amount of underreporting errors. For example, the percent of unreported taxes recovered through audit was consistently less for business than nonbusiness returns at all income levels, and the odds of detection were generally lower despite the poorer compliance record of business returns. The largest disparity occurred for high income business returns, which showed the lowest concentration of audit hours relative to the unreported taxes in that class.

It is clear from the audit coverage trends we have previously examined that these compliance figures produced no clearcut immediate or long term realignment in audit patterns. On the contrary, to the extent that increases in audit coverage occurred these generally favored low income returns (see earlier Table 3), while more complicated high income wage-earner and middle and upper income business returns experienced sharply lower levels of audit coverage.

This pattern, however, is complicated by several additional factors. First, the implications of these compliance figures for audit coverage of return classes depend in part upon what criteria are used. While rates and amounts of underreporting error rise with income, the percent of the "true" tax liability underreported falls with rising income. Judged on this criterion alone, the higher income the more compliant the average taxpayer is.<sup>11</sup> Although it continues to be true that more complex returns (whether comparing itemized to standard deduction returns, or business to wage-earner returns) continue to have higher noncompliance levels on whatever standard used.

Further, while it seems preferable that less compliant tax-

payers should not have smaller odds of detection than more compliant taxpayers, how much higher (if any) their audit chances should be is not clear. Should everyone have the same odds of detection? If odds should increase for less compliant groups, how much higher should their audit coverage become? Further, compliance figures changed over time. How much emphasis should be devoted to return classes with the greatest deterioration in compliance?

Finally, the agency is faced with many trade-offs including the immediate return to the U.S. Treasury from its audit activity. Despite the relatively low compliance problems found on low income standard deduction returns, these are quite profitable to audit. The average return per audit hour from examining these returns in 1967 was \$328 – greater than the per hour return for all but the highest income returns. Since the latter require higher paid audit personnel and also generate more losses and processing burdens from taxpayer appeals<sup>12</sup> the net direct return from audit might be highest from auditing those taxpayers who are most compliant. The average revenue generated per hour of auditor time is also lower for the more complicated business returns, despite its generally higher noncompliance levels. Questions of fairness aside, practical political considerations could favor allocating IRS personnel to those groups who are most "profitable" to audit.

#### *An interrupted time series causal model*

If the impact of compliance information on audit hour allocations was dramatic, its impact would be evident from an inspection of the plots in Figure 1. Clearly this is not the case. As we have observed, changes in auditor availability and return workloads over this period have also had a major impact upon audit coverage. Thus, to isolate the potential effects of compliance information from other causal factors, a formal interrupted times series causal model was developed.<sup>13</sup> If we are successful in modelling staffing allocation decisions, we should be able to estimate the relative importance of different factors on audit coverage, and test the specific impact that the introduction of compliance data had. Our observations consist of annual U.S. data between 1959 and 1980 covering each of the seven audit classes.<sup>14</sup>

The basic unit in resource allocation, auditor hours, is used as our dependent variable. Four classes of causal variables are included: (a) staffing availability, (b) changes in workload, (c) results from the regular audit program, and (d) compliance measures.

Four measures of staffing availability were employed. First, the audit hours available in any one period, should be a function of the audit hours available from the previous period. Second, increases (or decreases) in audit staffing in the nation as a whole set limits on staffing available to any specific audit class. Since auditors vary in their training and the type of returns they are assigned to examine, changes in staffing availability was separately included for (a) revenue agents, (b) office auditors/tax technicians in grades 9-11, and (c) office auditors/tax technicians in grades 4-7.<sup>15</sup>

Two workload variables were used. The first measured the change in staffing hours needed to maintain the same audit coverage given changes in return filings for that audit class. The second measured workload changes summed for the other return classes, since competing workload demands could also effect staffing allocations.

Results from the regular audit program may have been used to guide staffing allocations, particularly prior to the availability of compliance information. Historically IRS has focused upon two basic indices. First is the total additional tax and penalties generated from audits (also examined on a per return and per audit hour basis). These figures should be positively related to increases in staffing levels. Second, is the number (and rate) of audits resulting in no tax change which IRS works to minimize.

For our fourth class of indicators, taxpayer compliance information provides estimates of the total (corrected) tax liability, the tax dollars underreported on tax returns, and the number of tax returns on which tax underreporting occurs. These figures can also be adjusted by figures from the regular audit program to give estimates of the number of returns or tax dollars underreported which are not detected through the regular audit program (the return and tax "gaps"). Thus, five alternative compliance indices representing return errors, taxes underreported, the return gap, the tax gap, and the proportion of tax liability not reported were examined.

This basic model was parameterized on a regular and on a per

capita basis. In the regular model, audit hours was the dependent variable. In the per capita model, audit hours per return filing was the dependent variable, and all the explanatory variables were also converted to "per capita" basis.

The model, even without compliance information, explained a very high proportion of total variation in staffing allocations – 98 percent for the regular model, and 99 percent for the per capita model. Of the compliance measures, the tax gap variable proves to have the highest explanatory power. But at best it increased the total explanatory power of the model only marginally, accounting for an additional 1 to 5 percent of the variation in audit allocations remaining after the other three classes of variables are included in the model. (The addition of other compliance measures did not contribute any additional explanatory power.) If results from the regular audit program are included for both the pre and post-intervention periods, compliance information accounts at most for only an additional one percent of the variation in audit coverage, and the slope fails to reach statistical significance (while in the per capita model (not shown) it turned negative in value). Thus, in general, the introduction of compliance information appears to have had at best only a very modest impact upon audit coverage at the national level. Even varying the onset of when compliance data's impact was expected, did not materially change this general conclusion.

Estimates for our other causal parameters mirrored the picture already seen in the earlier stages of this analysis. First, long-term stability in audit allocations – rising or falling in reaction to changes in staffing availability. Second, changes in workload were a less significant factor (and changes in competing workloads proved to be insignificant). Further, changes in staffing allocations significantly fell behind changes in workload requirements. Each hour of increased (or decreased) return workload resulted in only 0.2 hours change in actual hours of staffing allocated.<sup>16</sup> Nor did subsequent years bring any "catch up" in allocations since neither workload changes lagged for additional periods, or a two or three year moving average of workload changes proved to add any additional explanatory power. The productivity of audits from the regular examination program, and the number or rate of "no change" audits also appear to be related to staffing allocations in the predicted

manner (positive for revenue, negative for no change audits).<sup>17</sup>

Our results were not materially affected by any departures from the underlying assumptions of our regression model. A full residual analysis was conducted to check for linearity, homoscedasticity, normality and independence of disturbance terms, and the presence of unduly influential outliers (Belsey et. al, 1980; Daniel and Wood, 1980; Neter et al., 1983; Bollen and Jackman, 1985). For our regular model, marginal departures from normality (based upon the Kolomogorov D statistic (Stephens, 1974) and normal probability plots) and slight autocorrelation (though not rising to the level of statistical significance in a Durbin-Watson test (1951)) disappeared when three outliers were removed, although their removal did not materially affect regression estimates. For our per capita model, some curvilinearity was introduced for several variables, but was sufficiently small so that after data transformation the same pattern of results remained.

## **Regional Allocation of Audit Resources**

The regional allocation of staffing levels mirror trends at the national level. Plots for audit hours per return by region show a similar pattern to the national trends found in Figure 1. However, even after adjusting for differing return workloads,<sup>18</sup> staffing levels differ by a factor of two or three from one region to the next. As shown in Table 6, some regions have only about half the average number of hours per return as in the United States as a whole, while other regions have half again as many as U.S. levels. The extent of this regional variation remains fairly constant throughout the pre- and post-intervention periods.

While the range of variability remains little changed, there is considerable movement over time in which regions have high or low audit coverage. Correlations between annual audit coverage ratios, also shown in Table 6, are generally lower the longer the time span. There is no correlation at all between audit coverage ratios of 1959 and 1980. Even for periods four or more years apart, correlation levels drop below 0.6, with only one third or less of the variation in common.

Tabel 6 Regional variation in audit hours allocated per returns filed as a percent of US ratio

Year	N*	Range		Correlation (r)						
		low	high	1959	1967	1969	1973	1980		
1959	49	54%	156%	1.00						
1967	49	61	151	.41	1.00					
1969	49	69	159	.49	.49	.74	1.00			
1973	49	68	152	.30	.47	.56	1.00			
1980	49	58	157	-.01	.31	.3	.37	1.00		

\* seven audit classes for each of seven regions

Differences in regional growth rates of return filings do not appear to account for the pattern of regional differences in audit coverage found. While return filings grew rapidly for the Mid-Atlantic region in the early years, and accelerated for the Southeast, Southwest and Western regions in later years, regional growth rates show no systematic associations with higher or lower relative staffing levels. When we examine correlations within each of the seven audit classes, only two are statistically significant and these are opposite in sign. Thus we must look elsewhere for an explanation for these regional differences in audit coverage.

*Regional variation in compliance levels*

Compliance estimates also show pronounced regional variation. Although variability differs somewhat by measure, regional noncompliance levels ranged from a low of 40 percent of U.S. audit class averages to over 3 or 4 times U.S. figures.

The advent of compliance information, however, did not result in any dramatic realignment of regional audit coverage, even though unlike the earlier national comparisons, these compliance indices showed unambiguously which regions had higher or lower tax compliance. This was true despite the fact that regional differences in audit coverage did not correspond with differences in compliance patterns. Inspection of time series plots by audit class for each region reveals that regions with high noncompliance or return/tax gap figures appear almost as likely to decrease as to increase audit time.

Simple bivariate correlations between staffing ratios and tax-payer compliance relative to U.S. figures summarize these relations. Most of the variation in regional staffing levels cannot be explained by regional differences in compliance levels. Initial TCMP figures indicate that regional variation in compliance levels had some positive correlation (about 10-16 percent variation in common) with the pre-intervention audit coverage ratios of 1967. While there was a modest increase in the degree of association between audit coverage and compliance between 1967 and 1980, most of this was not brought about by changes in audit staffing. Indeed changes in audit staffing more often decreased rather than increased the level of correlation (21 decreases compared to 15 increases in 36 year-to-year com-



parisons) particularly for both the average tax underreported, and the percent of tax liability not reported.<sup>19</sup>

### *Modeling regional staffing allocations*

Just as at the national level, changes in audit coverage do not appear to be dramatically affected by the introduction of regional compliance information. Thus, we turn to an interrupted time series causal modeling approach to better isolate the potential effects of compliance information from other causal factors.

The same model applied earlier to U.S. staffing allocations is also estimated using these regional figures, both with audit hours (regular model) and hours per return (per capita model) as the dependent variable. Results show that again, the model without compliance measures explained a very high proportion of total variation in staffing allocations whether indexed by audit hours, or hours per return. Multiple R<sup>2</sup> varied from a low of 85 percent to a high of 97–99 percent.

Of the five compliance measures examined, the tax gap proved to have the greatest explanatory power across the seven audit classes. Even so, its effects ranged from nonexistent to moderately weak. For no audit category was the slope for tax gap statistically significant for all four of the alternative formulations considered. The strongest effects appeared for the low income business return class. Here the partial R<sup>2</sup> attributable to compliance information varied from 0.021 to 0.126, depending upon the model's formulation. For all audit classes, however, the median partial R<sup>2</sup> was only 0.018. Further, the model's total multiple R<sup>2</sup> values were little affected by the addition or subtraction of the tax gap variable ranged from 0.0000 up to 0.0092, with a median change of only 0.0008 – a change only in the fourth decimal place. Translated this means that compliance information contributed only an additional one tenth of one percent in explaining the variation in audit coverage.<sup>20</sup>

## **Conclusion**

The hypothesis that IRS officials would respond "rationally" to the introduction of data on taxpayer compliance by increasing

auditor time devoted to those regions and audit classes with low compliance levels, and reducing time devoted to high compliance areas was given only minimal support from this study. In general, the introduction of TCMP compliance data did not bring about any dramatic restructuring in audit coverage – even when it disclosed regions or return classes with much lower compliance levels which were receiving less audit attention than more compliant groups.

Inspection of time series plots and trend statistics at both the national and regional levels revealed little, if any, changes in audit coverage attributable to the introduction of compliance data. Although taxpayers reporting business and professional income had much lower compliance rates, these taxpayers as a group continued to receive less relative attention than more compliant taxpayers – particularly middle and upper income business taxpayers who had the highest amounts of under-reporting. Some regions continued to have two or three times the number of audit staff available per return filed though it bore little relationship to regional differences in compliance levels. Even after controlling for other causal factors, at most differences in compliance levels among taxpayer classes and regional areas explained only an additional one to five percent of the variation in audit coverage.

While constraints imposed both by the level of audit staffing at IRS, and the technical mix of its audit personnel, reduced IRS's ability to handle its growing workload, these factors did not explain why IRS failed to more fully utilize compliance information in allocating its limited resources to those regions and audit classes most in need of audit.

## Notes

1. Surveys have also been conducted to estimate noncompliance with filing requirements and delinquency in the payment of tax liabilities (see IRS, 1977).
2. As a measure of tax violations, these figures reflect the strengths and weaknesses of income tax audits for assessing tax violations. Reporting errors arising from any reason – from inadvertent errors to tax fraud – are covered, although simple math errors are excluded. For a discussion of under and over-reporting biases of this method, see IRS, 1979, 1983; Long, 1980.

3. The IRS has also used TCMP data to develop predictive formula for screening returns for audit selection. An examination of the use of these predictive formula in promoting IRS efficiency is outside the scope of this paper.
4. See for example, Carr-Hill and Stern, 1979; Greenwood and Wadycki, 1973; McPheters and Strong, 1974; Pogue, 1972; Votey and Phillips, 1972; Wilson, 1979.
5. For theoretical models of tax compliance see Allingham and Sandmo, 1972; Sandmo, 1981; Srinivasan, 1973; Witte and Woodbury, 1983b; Yitzhaki, 1974. For recent reviews see Boidman, 1983; Witte and Woodbury, 1983a; also Cahalan and Ekstrand, 1980; Clotfelter, 1983.
6. Copies of the actual internal agency documents containing these compliance estimates, as well as internal office memorandum indicating the timing and distribution of this information among IRS national and regional officials have been obtained for use in this study.
7. Years subsequent to 1980 are not included in this study because a fundamental change in the design of IRS's management information system make data on audit classes after this point not comparable with the pre-1980 period.
8. While low income itemized wage-earner returns show a cyclical trend, when change during each post-intervention period is considered as a whole, this return class ranks consistently second until it is passed by low income standard deduction returns in the last period.
9. A hiring freeze, and the later assignment of economic stabilization activities to the Service during the Nixon presidency are some of the factors which contributed to the decline in available staffing time.
10. The reasons for IRS decision to downgrade the technical mix of its employees is outside the scope of this paper. But since 1948, the ranks of office auditors/tax technicians have grown at a much faster rate than that of revenue agents - despite the increasing complexity of return workloads.
11. Because audit classes are based upon reported - not corrected - adjusted gross income levels, these ratios may be misleading since high income taxpayers with large tax writeoffs appear as "low income" taxpayers. This was one of the main considerations which lead IRS to change its audit classification system in 1980 to one based upon total positive income. There is also some evidence that the thoroughness of audits declines as the income and complexity of a return rises (Long, 1980), further biasing comparisons.
12. The larger the dollar claim arising from audit, the more likely the taxpayer is to appeal. Not only do such appeals increase IRS administrative costs, but IRS typically dropped two-thirds of the original dollar claims during this period (with better "deals" going to those with the most at stake). See Long, 1980.
13. The annual nature of return filing behavior and the unavailability of quarterly data by audit class for much of the pre-intervention period

resulted in a time series of insufficient length to use ARIMA modeling methods. The breadth and detailed nature of the information available, plus our interest in the combination of causal factors giving rise to the audit patterns observed, also suggested that an interrupted time series causal modeling approach would be a more appropriate methodological strategy here.

14. Audit breakdowns for 1970 were never produced by IRS because of transition problems with a new management information system. Only six months of data was available for 1962. Thus, both of these years had to be excluded from the analysis.
15. Because return workloads vary, the total change in hours was prorated among audit class based upon the proportion of total audit hours that audit class received in the previous time period.
16. Because of this, the relationship in the per capita model is negative since increases in workload decreased the audit hours available on a per return basis.
17. These estimates were not seriously effected by multicollinearity. With only staffing availability and workload variables in the regular model, the highest variance inflation factor (VIF) was only 1.2, on a scale where 1.0 indicates no correlation among the explanatory variables while 100.0 would occur when the intercorrelation among the explanatory variables rose to 99 percent. Once, the audit and compliance variables were added, multicollinearity in the regular model reached nearly 5 for lagged hours, although it wasn't a problem for our compliance measure which had a VIF of only 1.2. Multicollinearity ran somewhat higher in the per capita model, reaching 11.5 for lagged hours per return although even this level was not a problem given the very high explanatory power of this variable.
18. Regional differences in sources or levels of return income have also been controlled for since these ranges were calculated within audit classes.
19. Changes in staffing levels were associated with increased correlations concerning the estimated percent of return underreporting. But even here one out of three year-to-year changes decreased this correlation, and by the end of 1980 less than 20 percent of their variation was shared.
20. Multicollinearity for our tax gap variable, did not explain the lack of significance of these findings. Residual analysis on results from these models showed some modest departures, but neither data transformations or the omission of potential influential outliers had any substantial impact upon the basic pattern of findings reported in Table 16. While some corrections slightly increased the significance of the tax gap variable, in other instances the slope became non-significant. Nor did varying the onset when compliance data's impact was expected materially change our general conclusions.

## References

- Allingham, Michael G. and Agnar Sandmo (1972) "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," 1 *Journal of Public Economics* 323.
- Belsley, David A., Edwin Kuh and Roy E. Welsch (1980) *Regression Diagnostics: Identifying Influential Data and Sources of Collinearity*. New York: John Wiley & Sons.
- Boidman, Nathan (1983) "A Summary of What Can Be Learned from the Experience of Other Countries with Income Tax Compliance Problems" in P. Sawicki (ed.), *Income Tax Compliance: A Report of the ABA Section of Taxation Invitation Conference on Income Tax Compliance*. Washington, D.C.: American Bar Association.
- Bollen, Kenneth A. and Robert W. Jackman (1985) "Regression Diagnostics: An Expository Treatment of Outliers and Influential Cases," 13 *Sociological Method & Research* 510.
- Calahan, Margaret and Laurie Ekstrand (1980) "Who are the tax cheaters and why do they cheat," Paper presented at the 1980 annual meeting of the Law and Society Association.
- Carr-Hill, R. A. and N. H. Stern (1979) *Crime, the Police and Criminal Statistics*. London: Academic Press.
- Clotfelter, Charles T. (1983) "Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns," 65 *Review of Economics and Statistics* 363.
- Daniel, Cuthbert and Fred S. Wood (1980) *Fitting Equations to Data* (2nd ed.). New York: John Wiley & Sons.
- Durbin, J. and G. S. Watson (1951) "Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression," 2 *Biometrika* 159.
- Ehrlich, Isaac (1977) "Capital punishment and deterrence: Some Further Thoughts and Additional Evidence," 85 *Journal of Political Economy* 741.
- Gardiner, John A. and Theodore R. Lyman (1984) *The Fraud Control Game: State Responses to Fraud and Abuse in AFDC and Medicaid Programs*. Bloomington: Indiana University Press.
- Greenwood, Michael J. and Walter J. Wadycki (1973) "Crime Rates and Public Expenditures for Police Protection: Their Interaction," 31 *Review of Social Economy* 138.
- Kagan, Robert A. (1978) *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*. New York: Russel Sage Foundation.
- Long, Susan B. (1980) *The Internal Revenue Service: Measuring Tax Offenses and Enforcement Response*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- McPheters, Lee R. and William B. Strong (1974) "Law Enforcement Expenditures and Urban Crime," 27 *National Tax Journal* 633.
- Neter, John, William Wasserman and Michael H. Kutner (1983) *Applied Linear Regression Models*. Homewood, Ill.: Irwin.
- Nonet, Phillippe (1969) *Administrative Justice: Advocacy and Change in A Government Agency*. New York: Russel Sage Foundation.
- Pogue, Thomas F (1972) "Effect of Police Expenditures on Crime Rates: Some Evidence," 3 *Public Finance Quarterly* 14.

- Posner, Richard A. (1972) "The Behavior of Administrative Agencies," 1 *Journal of Legal Studies* 305.
- Rosett, Arthur and Donald R. Cressey (1976) *Justice By Consent: Plea Bargains in the American Courthouse*. Philadelphia: Lippincott.
- Sandmo, Agnar (1981) "Income Tax Evasion, Labor Supply, and the Equity-Efficiency Tradeoff," 16 *Journal of Public Economics* 265.
- Schwartz, Richard D. and Sonya Orleans (1967) "On Legal Sanctions," 34 *University of Chicago Law Review* 274.
- Srinivasan, T. N. (1973) "Tax Evasion: A Model," 2 *Journal of Public Economics* 339.
- Stephens, M. A. (1974) "EDF Statistics for Goodness of Fit and Some Comparisons," 69 *Journal of the American Statistical Association* 730.
- U.S. Internal Revenue Service (1977) *TCMP Handbook*, Document 6457.
- U.S. Internal Revenue Service (1979) *Estimate of Income Underreported on Individual Income Tax Returns*. Publication 1104.
- U.S. Internal Revenue Service (1983) *Income Tax Compliance Research: Estimates for 1973-1981*. Washington, D.C.: U.S. Treasury Department.
- Votey, Harold L. and Llad Phillips (1973) "Police Effectiveness and the Production Function for Law Enforcement," 1 *Journal of Legal Studies* 423.
- Wilson, James Q. (1968) *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Wilson, James Q. and Barbara Boland (1979) *The Effect of the Police on Crime*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Witte, Ann D. and Diane F. Woodbury (1983a) "What We Know About the Factors Affecting Compliance with the Tax Laws" in P. Sawicki (ed.), *Income Tax Compliance: A Report of the ABA Section of Taxation Invitational Conference on Income Tax Compliance*. Washington, D.C.: American Bar Association.
- Witte, Ann D. and Diane F. Woodbury (1983b) "The Effect of Tax Laws and Administration on Tax Compliance," Working paper 83-1, Department of Economics, University of North Carolina, Chapel Hill.
- Witte, Ann D. and Diane F. Woodbury (1985) "The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the U.S. Individual Income Tax," 38 *National Tax Journal* 1.
- Yitzhaki, Shlomo (1974) "A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," 3 *Journal of Public Economics* 201.

# *Världens bästa reformer – en fråga om perspektiv? Den svenska föräldraledighets- lagstiftningen i rampljuset*

Karin Widerberg

*Institutt for Rettssosiologi, Oslo universitet*

## **Inledning**

Grovt indelat kan vi välja att studera och få kunskap om lagars verkningar utifrån två olika perspektiv; "de styrandes" eller "de styrdas". Olika teorier och metoder rymms under dessa perspektiv som alltså har sin främsta funktion i att klargöra och påminna forskaren och läsaren om att det finns olika sidor och olika "verkligheter". Detta framstår idag som särskilt viktigt. I den sk utvärderingsforskningen<sup>1</sup> som alltmer ökar i omfattning och betydelse är "de styrandes" perspektiv det genomgående utan att detta är klart uttalat. Istället framställs dess modeller, "modeller för utvärderingsforskning", som "allmänna", "generella".

I studier av lagars verkningar ur "de styrandes" perspektiv är lagen eller reformen själva utgångspunkten. Det är med andra ord de styrandes definition av lagen som blir avgörande för vad som ska studeras. Härigenom länkas utvärderingen in på frågor och områden som de styrande har inriktat sig på. En utvärdering som rent logiskt därför tenderar att resultera i smärre kritik mot bristande överensstämmelse mellan lag och beteende. Som sådan befäster och legitimerar den de styrandes definition av problemen. Detta göres bl a genom att påpeka att med mer resurser, information m m skulle överensstämmelsen lag-beteende vara större och "problemet" sålunda löst.

Men för de lagen riktar sig till, "de styrda", är det inte säkert att "problemet" härmed är löst. "De styrdas" definition av problemet är kanske en annan än lagens. Detta vet vi inte. Och vill vi veta vad lagar innebär för olika grupper människor i olika livssituationer kan vi aldrig låta lagen bilda utgångspunkt för studierna. Lagen kan endast fungera som en vägvisare, något som anger att det finns ett problem. Själva problemet måste dock de berörda grupperna definiera.

Metodologiskt innebär detta att man i intervjuer, enkäter m m låter de berörda beskriva vad de anser utgör problemet och hur de förhåller sig till det, *utan att nämna lagarna ifråga*. Härigenom får vi veta vilken betydelse lagarna har för de berörda och undviker att ge lagarna en *a priori* betydelse bara genom att fråga om dem. På detta sätt kan vi få reda på hur "de styrda" definierar problemet, hur de försöker lösa det och vilken roll lagarna spelar i denna situation.

Detta, "de styrdas" perspektiv, har varit vägledande för ett projekt om den svenska föräldraledighetslagstiftningen som jag varit projektledare för och som nyligen avslutats.<sup>2</sup> I denna artikel vill jag visa vilka kunskaper detta perspektiv har gett men kanske främst väcka debatt om den reella innebörden av dessa reformer.

## Reformerna på papperet . . .

Vi i Sverige är kända för och stolta över vår föräldraförsäkring. Inget land i världen har en så omfattande och av jämställdhet genomsyrad föräldraledighetslagstiftning som Sverige. Övriga länder ser på oss med avund och försöker ta efter. Inte minst gäller det för de nordiska grannländerna.

Idag omfattar föräldraledigheten i huvudsak följande delar:

*Rätt till ledighet för vård av barn*; småbarnsföräldrar har rätt till *hel ledighet* till dess barnet uppnått 1 ½ års ålder samt till *förkortad arbetstid* till tre fjärdedelar av normal arbetstid till dess barnet uppnått 8 års ålder. Härutöver ger lagen rätt till ledighet då man uppbar föräldrapenning.

*Föräldrapenning*, som i allmänhet motsvarar sjukpenning, utgår 6 månader i samband med barns födelse samt därutöver 10



*dagar för pappan.* Vidare 6 månader med s k *särskilt föräldrapenning*, som kan tas ut till dess barnet fyllt 8 år. Av dessa 6 månader utgår hel ersättning för 3 månader och endast garantinivån (nu 42:-/dag) för de resterande 3 månaderna. Rätten till särskild föräldrapenning delas mellan de båda vårdnadshavarna men, som det står i lagen kan förälder "avstå rätt att uppbära särskild föräldrapenning till förmån för den andre föräldern".

*60 dagar/barn och år*, s k *föräldrapenning för tillfällig vård av barn*, som kan tas ut för vård av sjukt barn till dess barnet är 12 år.

Samtidigt med dessa rättigheter kom också regler som gav gravida kvinnor rätt till *omplacering* och rätt till *havandeskapspenning*. En kvinnlig arbetstagare med tungt arbete har rätt till omplacering från den 60:e dagen till och med den 11:e dagen före beräknad förlossning. Om hon inte kan omplaceras har hon rätt till ledighet med havandeskapspenning (motsvarar sjukpenning).

Det är en rörig regelsamling med olika ålderskriterier, tidsperioder och ersättningsbelopp. Det är svårt inte bara för den enskilde individen utan t o m för försäkringskassan att veta vad som gäller. I utredningen "Enklare föräldraförsäkring" (SOU 1982:36) ges ett förslag på lösningar av mer teknisk art och med försäkringskasspersonalen i åtanke. Omfattningen av och innehållet i ledigheten tas inte upp.

Dagens föräldraledighetsreformer har sina rötter i 1930-talets familjepolitik och reformer. Det gällde då, och det gäller nu, att underlätta kombinationen förvärvsarbete-barn, särskilt för kvinnor. Genom årtiondena har man sedan bara "plussat på" och gjort redan befintliga reformer mer omfattande. Frånsett då att ledigheten, i jämställdhetens namn, 1974 döptes om från graviditetsledighet till föräldraledighet. Rättigheterna omfattar följaktligen nu även män.

Det har betraktats som något odelat positivt för småbarnsföräldrar att ledighet från förvärvsarbete och ersättning här för utökas. Det ligger med andra ord ett grundantagande bakom lagstiftningen om att föräldrar helst vill vara hemma med sina barn och att barnen mår bäst av det. Ett mått på jämställdhet anses det dock vara att kvinnorna, via olika reformer, kan fortsätta och förvärvsarbete (i likhet med männen) efter det att de fått barn. Ett mått på välbästand och välfärd anses vara att betald ledighet från förvärvsarbete för vård av barn, är så omfattande som möjligt. Ett jobb och betald ledighet härifrån för att ta hand

om barn är följaktligen det man genom föräldraledighetsreformerna har gått inför för att underlätta, särskilt för kvinnorna, att kombinera förvärvsarbete med att ha barn.

Efter att ha undersökt vad dessa reformer innebär för de anställda på några arbetsplatser menar jag att det är helt klart att det inte är denna typ av reformer, eller åtminstone i dess nuvarande utformning, som är bäst ägnade att lösa problemen med att ha både barn och förvärvsarbete.

### **... och i verkligheten**

Med pengar från socialdepartementet gjorde Catharina Callman, Lena Lagercrantz, Ann Petersson och jag fyra arbetsplatsstudier under åren 1981-83. Syftet var att belysa hur rättigheterna uppfattas och används av de anställda samt vad de innebär för personalpolitikens utformning. Då jag året före sökte pengar för projektet var jag främst intresserad av den ökande rättigheten att med ersättning stanna hemma med sjukt barn, då jag befarade att den skulle kunna få till konsekvens att diskrimineringen av kvinnor med småbarn och "potentiella mödrar" skulle öka. 1979 hade denna typ av ledighet utökats från 12 till 60 dagar per barn och år. Jag såg för mig hur arbetsgivaren i anställningssituationen satt och räknade; "tre barn = 180 dagars ledighet!" Det visade sig dock att det i princip räckte till anställningsstopp på samtliga av de arbetsplatser vi kontaktade. Vi kom därför att lägga tyngdpunkten i undersökningen på hela föräldraledighetslagstiftningen och vad den innebär medan man är anställd.

Det var "användarnas" syn och verklighet vi ville komma åt, följaktligen kvinnornas. Vi valde därför ut arbetsplatser som hade typiska kvinnojobb eller var rena kvinnoarbetsplatser; en kvinnodominerad livsmedelsindustri, ett sjukhus, ett varuhus och en myndighet. Vi skickade ut frågeformulär och gjorde intervjuer med de anställda, fackföreningsombud samt representanter för personalledningen.<sup>3</sup>

Intervjuerna med de anställda lades upp med lönearbetet som utgångspunkt. Detta innebar att vi inledde intervjun med frågor om varför de arbetade där, hur länge de gjort det, var de arbetat tidigare, varför de bytt arbete m m. Automatiskt kom vi då in på

kombinationen och problemen med att förena förvärvsarbete med att ha småbarn, då *kvinnorna genomgående bytt arbetsplats, arbetstid och arbetsvillkor i samband med att de fått barn*. Och genom kvinnornas konkreta beskrivningar av hur de löst och löser problemen på arbetsplatsen då de är gravida, har fått barn och ska börja jobba igen, barnen är sjuka m m, har vi sett vilken roll reformerna har spelat i de olika situationerna.

Intervjuerna med fackföreningsombud och representanter för personalledning lades upp på ett liknande sätt. Vi frågade om deras fackförenings- och personalpolitik; hur de gjorde då de anställda fick barn, ville minska eller ändra arbetstid, var frånvarande på grund av sjuka barn m m. Om de ej själva då kom in på reformerna avslutade vi intervjun med frågor om vad dessa inneburit för utformningen av deras politik.

Eftersom reformernas användande och betydelse för kvinnorna varierar med lönearbetets art och organisering, redovisas undersökningsresultatet för respektive arbetsplats. Till sist i artikeln diskuteras dock kvinnornas gemensamma problem i förhållande till lagens definition av detsamma.

## I fabriken

I fabriken arbetar kvinnorna dagtid (07-16) eller kvällstid (16-22). De flesta kvinnor med småbarn arbetar på kvällen och följaktligen deltid. Kvinnorna arbetar antingen ensamma eller i lag tillsammans med andra kvinnor runt en maskin. De är bundna till maskinen och till varandra. De få män som arbetar i fabriken arbetar för sig, i huvudsak i verkstaden. De är inte som kvinnorna bundna av en maskin eller ett arbetslag utan kan röra sig fritt och kan ta pauser. Männen arbeten rubriceras som kvalificerade och kvinnornas som okvalificerade, vilket i sin tur används som legitimationsgrund för de könsmässiga löneskillnaderna.

Arbetet i fabriken kan vara tungt för en gravid kvinna och en stor mage kan vara ivägen, man kommer kanske inte in mellan maskinerna eller det kan vara svårt att böja sig, t ex i packningsarbetet. Kvinnorna kan då begära omplacering men för det krävs både läkarintyg och arbetsgivarens medgivande. Oftast försöker kvinnorna istället lösa det på egen hand. På det sättet

slipper de krångel och riskerar inte att få sämre arbetsuppgifter. Om det eller omplacering inte går att ordna, kan de begära havandeskapspenning. Detta gör kvinnorna ytterst sällan. De menar att chanserna är små att försäkringskassan kommer att bevilja det och i det perspektivet orkar de helt enkelt inte ordna intyg från läkare och arbetsgivare. Istället tar de då ut sin föräldraledighet i förskott. Facket agerar i dessa frågor bara på anmodan från kvinnan och då rätt motvilligt.

När kvinnan lämnar arbetsplatsen för vård av sitt nyfödda barn, placeras hon automatiskt i "poolen", som är en typ av reservarbetskraft som inte är fast stationerad. När hon sedan återvänder till jobbet kan hon då få finna sig i att "hoppa runt" på olika avdelningar eller bli placerad på ett annat jobb än det hon hade tidigare. Förutom att få tillbaka sina gamla arbetsuppgifter vill kvinnorna ofta också byta eller minska sin arbetstid. Och det har de enligt lagen också rätt till. Men av arbetsgivaren får kvinnorna höra att arbetet på dagtid är upplagt på 8 timmar och att det inte går att låta en maskin stå stilla eller hitta en ersättare för de resterande 2 timmarna per dag. Vill de jobba deltid får de arbeta kvällstid. För att kunna jobba kvällsskift måste man ha någon som kan passa barnen på kvällarna. Det var också på kvällsskiftet vi fann de gifta eller sammanboende småbarnsmödrarna. Att arbeta kvällsskift innebär att kvinnorna inte har en formell rätt att kräva tillbaks heltid eller deltid på dagtid. De har i och med att de gått över på kvällsskift lämnat en heltidstjänst för en deltid. Inte heller i denna fråga agerade facket, varken på kvinnornas eller på eget initiativ.

När barnen blir sjuka försöker kvinnorna ordna så att någon annan kan passa dem. Arbetar kvinnan kvällsskift kan det vara lättare, dvs om kvinnan och mannen kan passa barnet i skift. Den utökande rätten att stanna hemma med sjukt barn används inte. Liksom tidigare är kvinnorna bara hemma ett par dagar/barn och år. Kvinnorna vill helst inte vara borta från jobbet, trots den lagstadgade rätten härtill, eftersom arbetskamraterna då blir lidande. Ett annat skäl är att kvinnorna på grund av arbetsmarknadssituationen känner sig pressade att inte vara borta för mycket. De är helt enkelt rädda för att mista jobbet. En inte obefogad skräck, då praxis på fabriken är att de med hög frånvaro placeras i poolen. Och när det blir tal om permitteringar så tittar både fack och arbetsledning först på poolen, något vi blev vittne till i samband med vår undersökning.

## På sjukhuset

På vårdavdelningarna på sjukhuset arbetar de flesta kvinnorna som biträden, undersköterskor och sjuksköterskor. Den vanligaste arbetstidsformen är oregelbunden schemalagd arbetstid. Det betyder att de är i tjänst klockan 07-16 de flesta dagar och klockan 14-21 ett par dagar i veckan. Varannan helg är ledig. Schemat rullar över flera veckor - kvällstjänstgöringen infaller på olika veckodagar olika veckor. De allra flesta jobbar heltid men det finns också några få deltidstjänster. Dessutom finns den s k "helgpoolen" som innebär 18 timmars tjänstgöring per vecka, förlagt till en kväll i veckan samt lördag och söndag. Slutligen finns nattskiftet som innebär att man arbetar heltid på natten, vanligtvis 7-10 nätter på 4 veckor.

De oregelbundna arbetstiderna, att man arbetar på kvällen och att arbetet börjar så tidigt, gör det näst intill omöjligt att förena med småbarn. Och det var därför vi fann majoriteten av småbarnsmödrarna på nattskiftet. Dessa var då sammanboende eller gifta då förutsättningen är att någon är hemma hos barnen på natten. Genom nattarbetet kan kvinnorna vara både förvärvsarbetande och mor på heltid. Priset för denna "praktiska" lösning är ett konstant sömnunderskott.

Men låt oss ta det från början och se vad som händer när kvinnorna på sjukhuset blir gravida. Under slutet av graviditeten är det svårt för kvinnorna att bli omplacerade men de kan då i allmänhet få havandeskapspenning. Det stora problemet uppstår då kvinnorna ska börja jobba igen. Arbetstiderna passar helt enkelt inte. Det är svårt att få fast dagtidstjänst eller deltid på dagen och många tror att rätten att reducera sin arbetstid inte gäller för sjukvården! Därför begär de det inte och om de skulle göra det får de höra att det inte går att ordna med inom ramen för rådande schemaläggning. Om två kvinnor däremot själva organiserar det så att de delar på en tjänst, kan de få lov till det, men personalledning och fack hjälper inte till att ordna det. Ett annat skäl till varför kvinnorna inte försöker förkorta sin arbetstid är att arbetskamraterna då får mer att göra. Det tillsätts i allmänhet ingen ersättare eller en mindre kvalificerad sådan och det skapar irritation i arbetsgruppen. Därför får de som förkortar sin arbetstid ofta finna sig i att de får lämna sin vanliga avdelning och gå till poolen, en annan klinik, veckovårdsavdelningar eller t o m ett annat sjukhus. Sist men inte minst är det

många kvinnor, särskilt ensamstående småbarnsmödrar, som inte har råd att minska sin arbetstid.

I detta perspektiv förstår man varför så många kvinnor stannar hemma längre än vad de får ersättning för och varför de lämnar sjukvården och byter jobb då de får barn.

Den utökade rätten att stanna hemma med sjuka barn har inte inverkat på frånvarofrekvensen. Det rör sig fortfarande bara om ett par dagar per år och anställd. Samma skäl som kom upp mot att reducera sin arbetstid kom upp även här. Det är svårt att vara borta från jobbet och "lämna kamraterna i sticket". För de som jobbar koncentrerad deltid, vilket gäller så gott som alla som har deltid, innebär det dessutom ett stort ekonomiskt avbräck. Ersättningen för vård av sjuka barn framräknas som om man arbetade alla dagar och därmed blir ersättningen betydligt lägre än den faktiska dagslönen.

## **På varuhuset**

På varuhuset är 75 % av de anställda kvinnor. De arbetar som expeditör och kassörskor. Männerna arbetar antingen i lagret eller är chefer för kvinnorna. Kvinnorna och männen har följaktligen olika arbetsuppgifter och olika löner. Och de har olika arbetstider. Så gott som alla kvinnor med hemmavarande barn arbetar deltid och även många äldre kvinnor. Det är drygt att stå eller sitta framför en kassaapparat en hel dag. Från arbetsledningens sida har man inget emot att kvinnorna jobbar deltid, tvärtom. På det sättet kan man ha mycket personal på eftermiddagar, kvällar och helger då det är mycket kunder.

Kort deltid, som innebär att man arbetar mellan 16–19 ett par kvällar i veckan samt varannan helg, är en vanlig arbetstid bland småbarnsmödrarna. De är då timanställda och kommer ofta inte upp i de 20 timmar/vecka som krävs för att de ska få olika rättigheter som t ex arbetslöshetsförsäkring. Facket uppger att de arbetar för att alla ska vara anställda minst så länge, men arbetsgivaren vill inte godvilligt gå miste om denna billiga arbetskraft. Och kvinnorna på dessa korta tjänster ser dem mer som något kortvarigt och tillfälligt jobb vid sidan om huvudsysselsättningen som maka och mor. De tycker det är praktiskt och bra att kunna tjäna lite extra och komma hemifrån ett par

timmar samtidigt som det inte går ut över man och barn. Det vill säga, de som är gifta eller sammanboende. Så kort arbetstid kan inte en ensamstående mor försörja sig på.

På varuhuset var det ingen av expediterna eller kassörskorna som förkortat sin arbetstid med stöd av lagen. Detta beror på att de antingen redan är anställda på deltid eller också på att de vill förkorta arbetstiden mer än vad lagen ger rätt till. Det är heller ingen fråga som facket driver eller informerar om. Heltid hade bara några få kvinnor med barn. De långa öppetiderna, de oregelbunda arbetstiderna och helgarbete, gör det svårt att ordna barntillsynen. Och de som har äldre barn vill gärna vara hemma när barnen kommer hem från skolan.

Småbarnsmödrarnas arbetstider innebär att de i allmänhet inte behöver stanna hemma då barnen är sjuka. Åtminstone inte de som har män som kommer hem då de ska gå till jobbet. Denna typ av frånvaro utgjorde därför endast en procent av den totala frånvaron och är sålunda i det närmaste oproblematiskt för arbetskollektiv och arbetsledning.

Inte heller frånvaro på grund av nyfött barn eller tiden som höggravid uppfattas som särskilt problematiskt av kvinnorna eller arbetsledningen. Kvinnorna kan bli omplacerade, om de så önskar, under graviditetens sista månader. Att någon velat ha eller sökt om havandeskapsledighet hade man inte hört talas om. När kvinnorna återvänder till jobbet efter den långa barnledigheten får de ofta inte tillbaka sitt gamla jobb. Kvinnorna lyfter inte fram detta som något problematiskt, säkert beroende på att många av dem då byter arbetstid och därmed är beredda på att få byta arbetsgrupp eller arbetsuppger.

## På myndigheten

Kvinnorna på myndigheten arbetar som städerskor, skrivbiträden, kontorister, assistenter och några få som handläggare. Männen är vanligtvis handläggare och chefer på olika nivåer. Kvinnorna finns i organisationens botten och mitt, vilket avspeglas i lönerna. Kvinnorna och männen har olika löner och olika arbetstider. Kvinnorna arbetar deltid, i synnerhet småbarnsmödrarna, och männen arbetar heltid, även småbarnsfäderna. Det finns flexitid och över tjugio olika varianter av deltid.

Personalledningen framhåller gärna sin "liberala hållning" till deltidarbete. De tycker att de är generösa mot kvinnorna och ger dem vad de vill ha. Nackdelarna i deras ögon tycks uppvägas av att "deltids-arbetande arbetar snabbare och är mer effektiva än heltidsarbetande". Sist men inte minst sparar "man" en massa pengar på deltidstjänster. Myndighetens budget ska skäras ned med 2 % årligen och det göres bl a genom att inte anställa någon på den resterande delen av en heltid om en kvinna går ner till trefjärdedels tid. Konkret innebär det att många kvinnor som går ner i arbetstid får göra lika mycket jobb som tidigare men mot mindre betalning. Men även arbetskamraterna får mer att göra, en del av arbetet kan lastas över på dem.

Det är denna del av föräldraledighetsreformerna som kvinnorna på myndigheten uppfattar som mest problematisk. De åtvänder efter den långa ledigheten i samband med att de fått barn och vill då minska sin arbetstid men behålla sin heltidstjänst, vilket de har rätt till. Först erfar de kanske att de inte får gå tillbaks till sitt gamla jobb och sedan att de förväntas göra heltidsjobb på deltid. Följden är att kvinnorna jobbar under stress, att de inte kan unna sig vanliga pauser och luncher och att arbetsgemenskapen utsätts för stor anspänning. Störningar som t ex frånvaro på grund av sjuka barn blir mer kännbara och sätter solidariteten mellan arbetskamraterna på hårda prov. För att lösa problem som dessa organiserar ofta kvinnorna själva arbetet på ett för dem lämpligt sätt, t ex genom att de sätter sig in i varandras arbetsuppgifter och delar på dem. Någon aktivitet från fackets sida för att bevaka att kvinnornas arbete reduceras i samma utsträckning som arbetstiden minskas, förekommer inte.

Småbarnsfäderna använder inte sin rätt att förkorta arbetstiden, som en man uttryckte det "... varför skulle jag göra lika mycket jobb som nu men mot mindre betalning?"

Pressen från arbetsledning och arbetskamrater är nog de främsta skälen till att frånvaro för vård av sjuka barn är så låg. För dem som jobbar koncentrerad deltid (heldag ett par dagar i veckan) är den dåliga ersättningen ett annat skäl. De får nämligen mindre än hälften av sin vanliga dagslön de dagar de skulle ha arbetat.



## Kvinnoreformer på männens villkor

Det som går som en röd tråd genom beskrivningarna från de olika arbetsplatserna är att *reformerna fungerar bra så länge kvinnorna inte använder sig av dem*. Men gör kvinnorna det försämras deras situation på arbetsplatserna. Detta vet de och det är därför de använder sina rättigheter i så begränsad utsträckning och då för att de är tvungna till det. Det är en myt att tala om småbarnsföräldrar. Det finns bara småbarnsmödrar - det är bara de som verkligen *har* barn idag.

Kvinnorna väljer att ha barn *och* jobb, de vill ha lite av allt. Jobb innebär egna pengar, arbetskamrater och att få komma hemifrån. Familj innebär kärlek och närhet. Alla de negativa sidorna med jobb och familj, slitet och vardagen blir det lättare att hantera när man kan växla mellan jobb och familj. Genom att ha lite av både jobb och familj får man omväxling och avkoppling. Som en kvinna i vår undersökning uttrycker det:

Det var så jag började på fabriken. Jag skulle börja jobba, för jag var så vansinnigt trött på att gå hemma. En tid går an, men . . . Jag tycker att man aldrig kopplar av . . . När jag stänger dörren och går härifrån, då existerar inte detta mer. Då kan jag koppla av helt! Barn och tvätt och fönster, jag kan fullständigt koppla av det! Visst kan jag tänka på dom, men jag oroar mig aldrig för dom. Jag stänger dörren, tar min cykel och cyklar iväg och känner mig jättefri då.

Men då en förvärvsarbetande kvinna väljer att ha barn, är det ett individuellt val och en individuell handling. Det är inget som gäller hela arbetskollektivet samtidigt, utan kvinnorna en och en. Och det uppfattas av kvinnor, fack och arbetsledning som en individuell fråga - det är "kvinnorna som ställer till det för sig". Arbetslivet är inte organiserat så att det genomsyras av omsorgsfunktionerna om barn och hem. Det är en patriarkal organisering som i princip utgår ifrån att kvinnorna tar sig an hem och barn medan männen lönearbetar. Det är slående att denna organisering är så starkt förankrad att t o m kvinnliga arbetsplatser är organiserade efter manliga "normer", t ex när det gäller arbetstider. På kvinnoindustrin och sjukhuset som vi studerade, började arbetet kl. 07, vilket är en omöjlig tid för kvinnor med småbarn. När vi frågade varför schemana på sjukhuset var uppbyggda på detta sätt (och då frågade vi personalledning, fack och anställda) var det enda svar vi fick att patienterna skulle vara tvättade och ha fått mat före rondan! Läkarna, majoriteten av

dem män, har kommit att bestämma arbetstiden för alla de underlydande kvinnorna.

Att det här att få barn uppfattas som en personlig fråga, avspeglas i att kvinnorna inte vänder sig till facket för att få hjälp, t ex med sina lagstadgade rättigheter. Och facket å sin sida är här inte aktivt. Frågor av detta slag uppfattas inte som "traditionellt fackliga frågor". Det är bara det att dessa fackliga frågor är de "traditionellt manliga frågorna". Men för kvinnor är eller borde föräldraledighetsreformerna vara fackliga frågor av högsta prioritet. Som en kvinna ger uttryck för: "Hade de (den lokala fackklubben) tagit upp dessa frågor, då hade nog alla av oss gått".

Lagstiftningen spelar här en inte oväsentlig roll när det gäller att vidmakthålla denna föreställning om barn och förvärvsarbete som ett individuellt och privat förhållande. Den är utformad så att den ger föräldrar rättigheter men inte arbetsgivare motsvarande skyldigheter. Arbetsgivare är t ex inte skyldiga att organisera arbetet så att det är möjligt att använda sig av rätten att reducera arbetstiden till tre fjärdedels tid. Att då en och en försöka hävda rättigheter som är i strid med hela den patriarkala arbetsorganisationen . . . ! Och det är verkligen så att den anställda här står ensam i avtalsituationen med arbetsgivaren. Om då kvinnan dessutom känner att det är hon som "stökar till det" så är det inte konstigt att hon är förloraren i den avtalsituationen.

Det är den enskilda kvinnan och det kvinnliga arbetskollektivet som får ta de negativa konsekvenserna av reformernas användande. Kvinnor arbetar tillsammans med andra kvinnor och frånvaro på grund av barnafödande eller vård av sjuka barn går ut över deras arbetsgrupp. Trots att man på de olika arbetsplatserna för noggrann statistik över frånvaron, planerar ledningen arbetet som alla vore där alltid. Genom att inte ha ett fungerande vikariesystem blir frånvaron en störning. Och genom att det är kvinnorna som tar hand om barnen blir det större påfrestningar på solidariteten i deras arbetsgrupp än vad som gäller för männen. Kvinnorna hanterar dessa konflikter i större utsträckning genom att utforma en "suborganisation" i den formella arbetsorganisationen än att vända sig till fack och arbetsledning.

Frågan är då om inte den svenska "fantastiska" föräldraledighetslagstiftningen helt enkelt har försämrat de förvärvsarbetan-

de kvinnornas situation? Hur ska man annars tolka följande, hårt sammandragna, resultat? En höggravid kvinna försöker inte få och får sällan, då hon sökt, havandeskapsledighet. Om hon inte kan vara omplacerad tar hon istället ut av den långa föräldraledigheten i förväg. Sedan stannar hon hemma större delen av denna ledighet. När hon återvänder till jobbet kanske hon inte får tillbaks sina gamla arbetsuppgifter eller arbetsgrupp. Hon kan t o m ha blivit placerad i en "pool" (en typ av reservarbetskraft som vi fann på sjukhuset och på industrin) och kan få finna sig i att "hoppa runt" på olika avdelningar. När det blir tal om nedskärningar eller permitteringar finns det en risk att hon är bland de första som får gå eftersom facket kan förhandla med arbetsgivaren om att man ska ta ur poolen först. På det sättet kan anställningsskyddet (reglerat i bl a lag om anställningsskydd, LAS), som bl a ska innebära att man följer principen "sist anställd får först gå", kringgås. Vill kvinnan byta eller minska arbetstid kan hon få svaret att det inte går annat än som nattskift (sjukhus), kvällsskift (industrin) eller koncentrerad deltid (varuhus). I allmänhet får hon då inte behålla sin heltidstjänst, vilket lagen ger rätt till, utan får gå över på en deltidstjänst. Och deltidstjänst kan i realiteten innebära heltidsarbete (myndigheten). Stanna hemma med sjuka barn är svårt, arbetskamraterna får då mer att göra, det blir ett stort ekonomiskt avbräck eller det finns en risk att hon vid hög frånvaro kan bli placerad i poolen.

Naturligtvis behöver det inte gå så illa, enskilda kvinnor kan "ordna det bättre för sig", men för många, många kvinnor blir det så. Betingelserna är bättre för kvinnor i mellanskiktsjobb eller på jobb som är genomsyrade av dess anda. Även om den patriarkala arbetsorganiseringen gäller hela arbetslivet varierar möjligheterna för att mjuka upp dess betingelser med klass och sektor. Kvinnorna på myndigheten hade mindre problem då de använde sig av reformerna än vad som gällde för kvinnorna på de andra arbetsplatserna. De var t ex de enda som kunde reducera sin arbetstid och ändå behålla sina heltidstjänster.

Sett i kvinnornas, "de styrdas", perspektiv är reformerna dåliga. De kan inte använda dem och *även* om de skulle kunna det till fullo skulle deras situation på arbetsplatserna försämrats. Men trots detta kan man inte säga att det var bättre *före* tillkomsten av denna lagstiftning. Hade vi inte den skulle kanske färre kvinnor kunna förvärvsarbeta efter det att de fått barn. Men

de som nu, kanske tack vare denna lagstiftning, kan ha kvar sitt jobb får en sämre situation på arbetsplatserna än vad de skulle haft om de inte använde sig av reformerna.

Det största felet med dessa reformer är att kvinnors problem med att förena förvärvsarbete med att ha barn i *lagstiftningen definieras som ett individuellt problem*. Föräldrar och gravida kvinnor får rättigheter som de var och en måste kräva att få uppfyllda. De styrandes definition av problemet motsvarar med andra ord inte de styrdas. Det är alltså inte bara fråga om att mer resurser skulle kunna skapa överensstämmelse mellan reformer och beteende och därmed lösa problemet. I "de styrdas" perspektiv kan problemet med att förena förvärvsarbete med att ha barn endast lösas med en annan typ av reformer. Reformers som definierar det som ett kollektivt problem där rättigheter för anställda är kopplade till motsvarande skyldigheter för arbetsgivare.

Det behövs med andra ord reformer som lägger tillräta de materiella betingelserna så att det går att förena förvärvsarbete och att ha barn. På det sättet blir det inte längre en individuell fråga utan en fråga om en samhällelig organisation som utgår ifrån människans dubbla funktioner - produktion och reproduktion. Först då kan rättigheterna få en innebörd efter sin bokstav. För detta krävs det en politisk och facklig kamp och att inte kvinnorna tvingas föra den ensamma.

## Noter

1. Se bl a *Tidskrift för rättssociologi* 1983/84 nr 3 under "Inpasset" samt "Aktuell information", där det svenska utvärderingsflaggskeppet "MURA-projektet" omtalas.
2. Resultaten finns sammanfattade i boken *Kvinnoreformer på männens villkor*, författad av Catharina Calleman, Lena Lagercrantz, Ann Petersson, Karin Widerberg, utgiven på Studentlitteratur 1984.
3. På *fabriken* skickades frågeformuläret ut till samtliga anställda, 458 st. Intervjuer gjordes med 13 anställda samt med 6 st. representanter för personalledning och fack. På *sjukhuset* valdes en klinik ut för undersökningen. Frågeformuläret skickades ut till samtliga anställda, 230 st. Intervjuer gjordes med 39 anställda (antalet är så högt därför att vi på denna arbetsplats samarbetade med ett annat forskningsprojekt.) Med arbets- och personalledning och fack gjordes 8 st. intervjuer. På *varuhuset* skickades frågeformuläret ut till

samtliga anställda, 251 st. Där gjordes 14 intervjuer med anställda samt 5 st. med representanter för arbets- och personalledning och fack. På *myndigheten*, slutligen, valdes tre avdelningar ut för undersökning. Till samtliga anställda där skickades frågeformuläret ut, 243 st. Intervjuer gjordes med 11 anställda samt med 12 st. representanter för arbets- och personalledning och fack. Sammanlagt har frågeformuläret skickats ut till 1182 anställda och intervjuer gjorts med 108s., varav 31 med representanter för arbets-/personalledning och fack. Materialet är sammanställt i rapporter för respektive arbetsplats samt i en bok (se not 2). De viktigaste huvudresultaten är kortfattat återgivna i denna artikel.



# *Kvinnor och kvoter: hur effektiv är rätten?*

Klaus A. Ziegert

*University of Sidney*

## **I. Kvinnorörelsen och rättsteorin**

Den historiska erfarenheten säger oss att rätten alltid varit något av ett ankare i den process som det långsamma framskridandet för kvinnors jämlikhet i alla samhällen har utgjort. Det verkar trots detta som om man, både inom ramen för jämlikhetskampen och från utomstående forskares håll, värderat rätten antingen cyniskt eller naivt. Dessa extrema åsikter vad det gäller rättens uppnådda resultat, är formade av en felsyn, där förståelsen av rätten – i bästa fall – reducerats till en värdering av några av dess instrumentella funktioner. Utifrån en sådan syn visar man lätt att rätten, som den handhas av män, undergräver rättsreformer och att manlig rättskipning konserverar patriarkala strukturer. Från rättssociologisk synpunkt är det svårt att upptäcka en sådan rent politisk instrumentalitet hos rätten. Vad mera är; att framhålla att lagar opererar på detta sätt är att förespegla teoretiskt ofruktbara modeller, och uppställa fåfänga politiska hopp.

En mer adekvat observation av vad rättssystemet uträttar skulle bättre förklara de samhälleliga villkoren för rättens otillräcklighet i kampen för kvinnors lika möjligheter. Samtidigt skulle en sådan observation visa att emancipationen aldrig

skulle ha ägt rum, om inte positioner som en gång vunnits i kampen hade legaliserats. Med ett sådant synsätt framstår lagen som ett strukturellt villkor för social organisation som inte står till det manliga samhällets instrumentella disposition och inte heller är tillgänglig för feminister, utan istället följer den utveckling som moderna såväl som traditionella samhällen har genomgått. I den meningen är kvinnoemancipationen och utvecklingen av rättssystem produkter av samma sociala process. Denna process måste ges en klarare definition om värderingen av rättens lämplighet för kvinnoemancipationen skall bli säker.

En sådan generell värdering av rättens funktion i en social kontext – vad jag här skulle vilja kalla en ekologisk syn på rätten – innebär att ett stort fält måste överblickas. Det omfattar frågor som räcker ända från den internationella kvinnorörelsens historia, via kvinnors tillträde till rätten, till sektion 23 1 § i Australiska Samväldets Sex Discrimination Act 1984 eller den västtyska paragraf 611a BGB. Det är självklart, att vad som här följer inte kan innebära något annat än att skrapa på ytan av en sådan omfattande tvärvetenskaplig uppgift. Jag skall därför begränsa mig till att försöka göra en snabb skiss av hur rätten fungerar inom området för kampen för lika möjligheter för kvinnor, och göra det i termer av en strukturell analys av rättssystem. Detta är alltså inte en framställning av rättsläget i något existerande modernt samhälle – för sådant har vi ju våra jurister – utan ett försök att förbinda idén om utvecklingen av en kvinnorätt med en idé om hur man skall bedöma rättens effektivitet i moderna samhällen i termer av dessa samhällens struktur. Som det ser ut – och detta är min centrala tes – kan regleringen av likheten i möjligheter för kvinnor genom rätten med hjälp av kvoter ses som en hörnsten i en sociologisk teori om kvinnorrättens effektivitet. Denna kan – som här skall ske – illustreras med exempel och erfarenheter av rättssystemen i Australien, Västtyskland, Sverige, Storbritannien och Förenta Staterna, och marginellt Danmark, Norge och Finland. Med berätt mod jämför jag alltså samhällen med ett rättssystem baserat på "Common Law"-traditionen (Australien, Storbritannien, Förenta Staterna) och några samhällen med ett rättsligt system i "Civil Law"-traditionen (Västtyskland och de skandinaviska länderna).

Denna jämförelse kommer å ena sidan att påvisa skillnaderna mellan dessa olika traditioners rättssystem, specifika och rele-



vanta för deras respektive grad av utveckling (dvs differentiering). Å andra sidan noteras de integrativa effekterna av de internationella legala systemen, vilka skär igenom gränserna för de traditionella nationella rättssystemen, och som samtidigt är typiska för en viss grad av självständighet för de selektiva mekanismerna i rättsliga strukturer. För Danmarks, Västtysklands och Storbritanniens del kan nämnas Europeiska Gemenskapens lagar och särskilt för Västtyskland och de skandinaviska länderna är International Labour Organizations konventioner av intresse.

## II. Rätt och samhälle

Det legala systemet har i ett historiskt perspektiv relativt tidigt emanciperat sig från den huvudsakliga familjära sektorn av social närhet och socialisation. Genom att specialisera sig som en agentur för normhantering är det legala systemet närmast diametralt motsatt denna sektor. Därför måste vi förbinda den sociala produktionen av normativitet med den familjära sektorn när vi betraktar den långdragna kampen för lika möjligheter för de kvinnor som upprätthåller de centrala positionerna mellan de reproduktiva och de produktiva sektorerna av den sociala organisationen.

På detta sätt kan vi se normativiteten hos ett strukturellt sammanhang – vilket gör det möjligt att ge "mening" åt social handling – som en startpunkt för, men inte som en adekvat beskrivning av, rättens organisation i samhällen (Luhmann 1972, 1981, 1983, 1984; Ziegert 1975, 1983a). Den avgörande referensen till de legala strukturernas organisation ges snarare av den extrema överproduktionen av normer i de sociala systemens samspel under givna omständigheter,<sup>1</sup> och i konsekvens därav ett tryck att göra organisationen selektivt styrbar genom normativa beslut som upprätthåller kommunikation utan att förlora sin normativitet. Av nödvändighet fattas dessa normhante-ringsbeslut på grundval av en mängd "tillgängliga" normer – det finns åtminstone två parter och deras respektive normer och kravuppsättningar i en dispyt. En given urvalsmekanism avgör vilka normer som är att föredra i det enskilda fallet. Legalasystems evolutionära baslinje är således den beslutsfattande

tredjeparts-interventionen som inte nödvändigtvis – och historiskt sett sällan – utförs av en enda person som försetts med makt, utan i typfallet utförs av en beslutsfattande process som är relevant på en viss nivå av samhörighet i ett givet samhälle. Ett sådant specialiserat system – rätten – har den primära uppgiften att samhälleligt relevant kommunicera normer, snarare än att implementera dessa normer. Historiskt sett har denna implementering i stora drag och för längre tid vilat hos de tvistande parterna själva.

Emellertid, det särskilda arrangemang av strukturella element som erbjuder normativt beslutsfattande på detta sätt, kräver sin tribut i form av ett eget bevis på "framgång". Detta förklarar rättens typiska "dubbla ansikte" och detta försvårar i hög grad fastställandet av vad rätten förväntas uppnå och vad som kan mätas som dess effektivitet (Ziegert 1983a). I enlighet med sin sociala konstruktion kan ju rätten bara vara sysselsatt med sin förmåga att göra normativa beslut kommunicerbara – detta relaterar till olika nivåer av kontra-faktuellt bevarande av kommunikativa referenser.<sup>2</sup> Men rättens politiska position kräver att legala beslut i realiteten blir förutsättningar för fortsatt social handling. Ju mer som mångfasetterade samhällen förlitar sig på legalt beslutsfattande, desto större blir trycket på det legala systemet att visa hur "framgångsrik" kommunikationen om normer är genom att implementera dessa. Det är uppenbart att denna skillnad i mätningen av rättens framgång – legalt – i termer av kommuniceringen av normer och – politiskt – i termer av nonkonformt beteende – också innebär avgörande implikationer för en bedömning av kvinnorrättens resultat.

Vårt rättsbegrepp betecknar alltså ett socialt (sub-)system som manövrerar en urvalsstruktur i syfte att självrefererande genomlysa sin omgivning och fatta normativa beslut i ljuset av hur dessa beslut kan stödja den existerande beslutsfattande strukturen. Som alla sociala system opererar rätten också som ett "autopoietic system" (Luhman 1983, 1984). Emellertid kan det vara så att rätten extremt klart uppvisar systemgenereringens och systembevarandets mekanismer (dvs öppenhet och slutenhet); alla nya element i ett legalt system består av redan existerande sådana och inte av något annat. Sålunda är rätten samhälleligt organiserad som ett system med avgränsningar vilka, som sådana, inte existerar i dess omgivning. Denna

distinktion från omgivningen gör rätten till något speciellt; rätten har ingen normativitet skild från, eller annat än genom, sin egen selektivitet - legala normer kan inte vara och blir inte deducerade från "sista principer" eller "sista hand-situationer" som existerar utanför eller vid sidan av legala system eller utanför det sociala systemet i stort.

Rättssystemens utveckling mot ökad selektivitet, rättens differentiering, kan avläsas i deras strukturer som årsringarna på ett träd. Det är inte historien om uppstaplandet av klart markerade "stadier" - där ett "stadium" upphör att existera när ett nytt inträder - utan det innebär överlagring av yngre strukturlager som är mera känsliga ("öppna") vid genomlysning av omgivningen på äldre, mycket formativa ("slutna") lager. Med en analytisk utgångspunkt (Ziegert 1983a, 1984) kan fyra grundområden för rättssystemets strukturella tillväxt skisseras, vilka är centrala i den följande diskussionen om kvinnorätt:

1) Ett höggradigt normativt men mycket diffust och odifferentierat rättsområde, vars strukturella element är samlade runt selektiva personbegrepp och förser rätten med en *förbjudande funktion* (dvs kriminallagarna).

2) Tillsammans med 1) och skiljande sig från denna ett höggradigt normativt, mycket diffust och odifferentierat, men högst instrumentellt rättsområde, vars strukturella element samlas runt selektiva värdebegrepp och förser rätten med en *ideologisk funktion* (dvs konstitutionell rätt).

3) Tillsammans med 1) och 2) och skiljande sig från dessa områden ett höggradigt insiktsinriktat, mycket differentierat och moderat instrumentellt område, vars strukturella element grupperar sig kring rättsrollernas och rättsprocedurernas selektiva koncept och därigenom förser rätten med en ökande *tillrättaliggande funktion* (dvs domstolar, särskilt inom "Common Law"-system).

4) Tillsammans med de övriga och skiljande sig från dessa områden ett höggradigt insiktsmässigt, mycket differentierat och högst instrumentellt rättsområde, vars strukturella element är samlade runt lagstiftningsprogramms selektiva begrepp och vilka förser rätten med en *stödjande funktion* (dvs författningarna, den skrivna rätten, särskilt i länder med välfärdsstatens mycket differentierade politiska system).

Allt detta innebär att kvinnorätten, beroende på de samhälleliga sammanhang i vilken den promulgerats, är föremål för de

specifika differentierade rättsformerna i dessa sammanhang och det i sin tur innebär att frågor som "tillträde till rätten" och "affirmativ handling för kvinnor" hänsyftar på olika selektiva mekanismer i olika rättssystem. Dessa olikheter måste tas upp nu om rättens otillräcklighet för kvinnorna skall kunna förstås.

### III. Kvinnor och rätten och kvinnorätt

De ovan nämnda relationerna mellan kvinnoemancipationen och rättens differentiering (dvs omständigheten att kvinnor kan bli rättssubjekt i en männens värld som ursprungligen hade etablerat - normativt - den funktionella differentieringen i samhället i form av arbetsdelning i segmenterade arbetsmarknader) kan utvecklas i enlighet med observationerna av en process som inom sociologin är känd som "inklusion".<sup>3</sup> Luhmann refererar till denna process i följande termer: "En av de allmänna förutsättningarna för ökande funktionell differentiering är nödvändigjord i nästan alla utvecklingar [av social förändring]: förutsättningen av tillräckliga kvantiteter. Funktionell specialisering kräver tillräckligt många och tillräckligt frekventa sociala interaktioner. Denna förutsättning är dock inte helt uppfylld genom befolkningstillväxten eller de moderniserade samhällenas expansion, staternas utbredning eller religiösa korståg, utan framförallt av de processer som Talcott Parsons har benämnt 'inklusion'. (. . .) Inklusion betyder att alla funktionella sammanhang blir tillgängliga för alla samhällsmedlemmar. (. . .) Var och en är ett subjekt för lagliga rättigheter; vilka dessa rättigheter är definieras uteslutande och exklusivt av rättssystemets historia. (. . .) Var och en har, inom ramarna för funktionellt ofrånkomliga fordringar (dvs ålder), tillgång till politiska ämbeten och rösträtt" (1975:160). Dahrendorf har samma process i åtanke då hans skriver: "Utan tvekan har de medborgliga rättigheternas utbredningsprocess till en början skapat en viss nivå under vilken ingen skall falla, och den har sedan höjt denna nivå med några centimeter historia" (1983:66-67).

I enlighet med detta följer av samma nödvändighet som rättssystemets differentiering deras reorganisering från utbytesprincipen, dvs ömsesidig plikt (do ut des), till principen om individuella rättigheter, dvs lika möjligheter baserade på medborgar-

skapet. Den nödvändighet som styr detta utgörs av behoven i ett samhälle som närmar sig den funktionella differentieringens gränser (framförallt arbetsdelningen). Inklusion är det pris som det differentierade samhällets förmånstagare, inklusive rätten och familjen, måste betala om kostnaderna för funktionell differentiering blir för höga. Dessa inklusionsprocesser – som i särskilt hög grad berör kvinnorna – är i denna mening de viktigaste och också de mest radikala stegen i en samhällets förnyelse, och detta kanske bara eftersom de mutar in det största fältet av ytterligare möjliga interaktionsrelationer. Redan detta kan förklara varför alla samhällen är motvilliga att ta detta steg.

Översättningen av dessa kvinnors inklusionsprocesser till selektiva möjligheter för rättssystemen – vilket i sin tur kan leda till ytterligare inklusion – har frambringat den välkända ”stanna-och-kör-modellen” (Gerhard 1979, Olsen 1983, Sachs och Wilson 1978, Widerberg 1980, 1981). Skälet till denna rättens snigelfart vad avser kvinnornas lika möjligheter kan ses i (politiska) patriarkala maktstrukturer (inklusive rätten) och dessa strukturers ideologiska bevarande (Klein-Schonfeld 1978, Olsen 1983, Sachs och Wilson 1978, Widerberg 1980, 1981). Emellertid så kan skälet också sökas i rättssystemets strukturella oförmåga att förvandla inklusionsprocesser till beslutsfattningsstrukturer om inte rättssystemet matas med inklusionsuppfattningen i lagom munsbitar (och utan att systemets enhetlighet störs).

I mera konkreta termer betyder det att den historiska erfarenhet som Förenta Staternas kvinnor gjort av rätten är oskiljaktigt förbunden med antirasist-målen, dvs domstolarna. Dock kom inte den konstitutionellt anvisade likabehandlingen (Civil Rights Act 1866, 14th amendment, 1868) att genomsyra rättssystemet på något effektivt sätt förrän Förenta Staterna nödgades sända svarta soldater på samma villkor som vita soldater mot en rasistisk fiende under andra världskriget.<sup>4</sup> I Sverige är denna erfarenhet förbunden med arbetarrörelsens intåg i parlamentet, dvs arbetsrätten och socialförsäkringslagstiftningen. Detta skedde dock först sedan en koalition av småbönders och arbetares politiska intressen under 30-talets ekonomiska kris förde socialdemokratin till makten. I fallet Västtyskland har kvinnornas erfarenhet av rätten historiskt länkats samman med den konstitutionella principen om kvinnors och mäns likabehandling, liksom i den amerikanska konstitutionella rätten. Detta skedde

dock främst mot bakgrund av ett fascistiskt förflutet, det nazistiska Tyskland, och inte med kvinnornas inklusion i åtanke. Denna kan inte tacklas på ett tillfredsställande sätt förrän en mer omfattande arbetsrätt, som i Sverige, kommer till stånd med fackföreningarnas stöd.

Denna överblick ger vid handen att rättssystemet hittills inte har förmått strukturera beslutsfattandet så att det samhälleliga behovet av kvinnornas inklusion på ett tillfredsställande sätt har kunnat återspeglas i rättsstrukturer. Dessutom kan vi konstatera att rättssystemet inte är begränsat på ett sådant sätt att det inte skulle kunna hantera den komplexa sociala process som kvinnornas inklusion innebär. Våra slutsatser gäller också för de socialistiska samhällena, särskilt Sovjetunionen. Den lägre differentieringsnivån i Sovjetunionen belyses av att den reellt ojämlika behandlingen av män och kvinnor i sovjetsamhället ytterligare förstärks av familjeförsörjningens strukturella avig-sidor, vilka dessutom inte går att ta upp i ett rättsligt sammanhang eftersom "frågan om kvinnornas situation" – politiskt som ideologiskt – har förklarats vara löst en gång för alla (Berman 1946, Shoemaker 1983, Vitnes 1977).

#### *Kvinnorätten: "Common Law"-varianten*

Alla våra exempel på existerande rättssystem säger oss att kvinnornas inklusion finner vägen till en rättslig operationalisering när den globala nivån på frågans komplexitet nonchaleras och rättsliga beslutsfattare inte tvingas besluta på grundval av den abstrakta principen om jämlikhet mellan män och kvinnor (en fråga som inte ställs till rätten och följaktligen inte beslutas i dessa termer) utan när domstolarna tillfrågas om kvinnor kan tillåtas bli läkare, jurister eller lärare. Domare kan då avvisa detta med hänvisning till att gemensam utbildning kan förstås som något omoraliskt, eller se till att denna utbildning – om den trots allt kommer till stånd – omgärdas av restriktioner av något slag. Inklusionsfrågan kan också finna vägen till rättssystemet när lagstiftare har att besluta om kvinnors sysselsättning utanför det egna hemmet. De kan dämpa effekten av inklusionen genom att referera till påstådda fysiologiska skillnader mellan män och kvinnor. Rätten kan – i sin differentierade form som system för normhantering – knappast producera flera normativa riktlinjer än samhället i stort har till sitt förfogande.

Denna specialiserade normhantering är ytterligare begränsad när rättsstrukturer väsentligen förlitar sig på domstolarnas reaktiva beslutsfattande.

I Förenta Staterna ser vi också att kvinnorörelsen var tvungen att ta alla sina steg mot inklusion i den motvind som de fiendliga besluten i domstolarna utgjorde. Denna situation var, och är fortfarande, en produkt av det amerikanska "Common Law"-systemets relativt blygsamma differentiering som – i ljuset av att det i första hand är organiserat kring den tillrättaläggande rättsfunktionen – kräver att alla beslut primärt skall baseras på historiskt tidigare beslut i rättssystemet, dvs i domstolarna. Detta strukturella hänsynstagande kvarstår även där sporadiskt lagstiftande lappverk – som Equal Pay Act 1963, Civil Rights Act 1964<sup>5</sup> – borde ha uppmuntrat dömande beslutsfattare att se framåt. Denna den justerande rättens funktion ses av kvinnorna som ett slags rökridå: "Det främsta kännetecknet [för "Common Law"] är att den förvandlar stora sociala frågor om makt till en serie av ad hoc-dispyter rörande rättigheter, samtidigt som man hela tiden upprätthåller intrycket av processuell rättvisa" (Sachs och Wilson 1978:108). Till detta skall läggas att denna rättsliga behandling av lika rättigheter för de amerikanska kvinnorna sidoordnas av det legala systemet, och förbinds politiskt med den långt mindre tillfredsställande inklusionsprocessen för de svarta amerikanerna. Som sådan delar "kvinnorättighetsfrågan" sina framgångar och motgångar med "de svartas rättighetsfråga".<sup>6</sup> Samtidigt är det så att den rättsliga teknologi som utvecklats för att hantera inklusionen av etniska minoriteter är mindre ägnad att lösa kvinnofrågan. De institutionella strukturer som har rests är "domstolsmässiga", dvs de förlitar sig på att individen för det första kan identifiera sin diskriminering och för det andra öppna en rättslig process (Lewis 1982:9). Det är uppenbart att detta tillvägagångssätt bäst lämpar sig för att i enskilda fall framställa krav på kompensation och rättsliga åtgärder. Det är också klart att det inte bidrar till främjandet av könsrollernas fullständiga utbyttbarhet, dvs inklusion. Dessutom använder de "kontrollagenter" som kommer ifråga en stil och ett format som är hämtat från domstolarnas dömande beslutsfattare; under påtryckningar av juridiska "dubbelagenter" tvingas sökanden av förfarandena att ingå någon form av förlikning *innan* och *utanför* domstolsprocessen. Detta kan åstadkommas t ex genom att de befinner sig i

ekonomiskt underläge.<sup>7</sup> Det kan också vara så att kontrollagens administration kan vara helt sammansmält med det politiska systemet.

Utifrån sina specifika sociala och rättsliga kontexter har Storbritannien och Australien utvärderat den amerikanska erfarenheten av inklusionslagstiftning, dvs framför allt de svartas lika rättigheter mot bakgrund av annorlunda och relativt oproblematiska rasrelationer. Detta skapade lite mer utrymme för en särskild och differentierad rättslig behandling av kvinnors inklusion genom speciallagstiftning (Storbritannien: Equal Pay Act 1970, Sex Discrimination Act 1975 och Australien: Sex Discrimination Act 1984).

Modernare lagstiftningsprogram till trots förhindrar rättssystem baserade på "Common Law"-element en fullständig rättslig värdering av kvinnors inklusion. I fallet med Equal Pay Act, liksom i det amerikanska exemplet, betyder detta att arbetsmarknadens funktioner accepteras som i grunden "rättvisa", och för att uppnå lika möjligheter för kvinnorna behövs bara mindre korrigeringar från fall till fall och inget strukturellt ramverk (Bruegel 1982:136). I fallet med Sex Discrimination Act (både i Storbritannien och i Australien) innebär detta en föreskrift att behandla män och kvinnor lika utan hänsyn till den grundläggande arbetssegregeringen i de allmänna (produktiva) och familjära (reproduktiva) aktiviteterna (Bruegel 1982:152). I alla dessa exempel av denna typ av lagstiftning måste kvinnorna bevisa för de dömande beslutsfattarna att de har diskriminerats, för att få någon uppmärksamhet. Dessutom har lagstiftarna i samtliga fall dämpat den skenbart kompromisslösa kursen mot inklusion med ett mellanled i form av reglerande, ofta s k "medlande" för- eller utom-domstolsförlagda agenter och en "konstruktiv diskussion".<sup>8</sup> Genom detta tillvägagångssätt har man undvikit att falla tillbaka på modeller som "implementering genom sanktioner". I Storbritannien utgörs dessa agenter av Employment Appeal Tribunals vilka lyder under Equal Pay Act och Equal Opportunity Commission (EOC) under Sex Discrimination Act. I Australien är instansen Sex Discrimination Office of the Human Rights Commission under Sex Discrimination Act.

Det specifika systematiska samspelet mellan dessa agenter med deras urvalsoperationer och det dömande beslutsfattandets justerande och tillrättaläggande funktion har redan nämnts i



samband med det amerikanska exemplet. Dessutom kan dessa "rättslösningar" endast värdera kvinnoinklusionens problem som den diskriminering "som en kvinna själv igenkänner och känner sig tillräckligt upprörd över för att åtgärda. Men mycken diskriminering opererar på grundval av samtycke. De undviker utbildning eller inträde i företagsledningen, inte minst därför att underkastelse och acceptans anses vara önskvärda attribut till kvinnlighet" (Bruegel 1982:138).

Emellertid förtjänar i det brittiska fallet några ytterligare fenomen att nämnas. Dessa kan även - om än i en annorlunda konstitutionell ram - observeras i det australiska rättssystemet. Ett av huvudskälen för den dåvarande Labour-regeringen att driva frågan om kvinnors lika möjligheter var den påtänkta anslutningen till EG. Genom Romtraktaten berodde ett sådant medlemskap bl a på den rättsliga garantin för en minimistandard på den kvinnliga inklusionen (lika lön).

På detta sätt kan EG:s integrerande funktion ses som en beaktansvärd utvidgning av det rättsliga systemets selektiva gränser, inte bara för det brittiska samhället. För Australiens vidkommande kan FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna sägas ha spelat samma roll. En sådan vidgning av rättsliga systemgränser är enklare att uppnå strukturellt för rättssystem än för gränser hos t ex hela politiska system, speciellt när dessa är organiserade i nationalstatsstrukturer. Trots variationen i rättssystemens differentierade former medger enhetligheten i rättssystemens operation bättre anknytningsmöjligheter för nya former av rättslig selektivitet än t ex den nya balansen i politiska strukturer efter en expansion av det politiska systemets gränser (såsom EG). För det brittiska rättssystemet har vidgningen av de selektiva gränserna betytt att nya beslutsfattarnivåer har gett en ökad och mer flexibel kompetens för beslutsfattande till agenter som EOC, eftersom den direkta tillgången till den Europeiska Gemenskapens rätt exponerar även de högre dömande beslutsfattarnivåerna för denna ökade selektivitet. Från detta ögonblick kan de inte längre utforma sitt beslutsfattande i kvinnorrättsfrågor uteslutande på de egna historiska prejudikaten. Detta har höjt taket för kvinnors lika rättigheter i det brittiska samhället med "några centimeter historia", och den nuvarande restaurativa brittiska regeringen kommer finna det svårt att sänka det taket. Emellertid har ännu inte en helt igenom adekvat uppskattning av kvinnors inklusion via rättssystemet uppnåtts.

*Kvinnorätten: "Civil Law"-varianten*

Vi börjar nu närma oss den uppfattning där rättsliga system ses sprida ut sitt selektiva beslutsfattande på ett mer differentierat sätt med avsikten att täcka behov för normativt beslutsfattande i olika områden av det sociala livet. Detta till skillnad från den äldre synen där systemen sågs som baserade på strukturella element i ett stegvis dömande beslutsfattande, vanligen knutet till domstolar och under den juridiska professionens kontroll. Lagstiftningen ses inte längre som lappning av en i övrigt "systematiskt" framvuxen väv av överordnade domslut, utan dels som en primär process vilken inrymmer planerade och kontinuerliga reformer och dels som kärnan i det rättsliga systemets selektivitet. En sådan ändring av rättsliga systems strukturella brännpunkter genom ytterligare differentiering mot vad som skulle kunna kallas rättens stödjande funktion är av signifikant betydelse för kvinnornas inklusion, i den meningen att inklusionen inte bara är en process där kvinnor skall försöka "komma ikapp" i jakten på de positioner som nu upptas av män och där rätten nöjer sig med åskådarplatsen för att se till att jaktens regler upprätthålls. Som det hävdats ovan så innebär inklusionsprocessen detsamma som en fullständig utbytbarhet inom det sociala livets alla områden utan hänsyn till specifika könsroller, och att rätten här först och främst måste tillhandahålla beslutsfattningsstrukturer som är ägnade att stödja denna sociala omvandling normativt.

I denna mening måste rätten först och främst bli en speciell rätt för kvinnor, dvs kvinnorätt,<sup>9</sup> för att värdera kvinnornas inklusion på ett rimligt sätt och effektivt översätta denna till rättsliga beslut. Det verkar som om Skandinavien och Västtysklands rättssystem är bättre skickade för en dylik stödjande funktion, p g a att rättssystemens differentiering har gått längre i dessa länder. Den framstår som klarast i den omfattande lagstiftningen på arbetsmarknadsområdet, eller mera exakt, området för reglering av lönearbete ("industrial relations") och den därmed förbundna socialförsäkringslagstiftningen. Det är uppenbart att det sätt på vilket dessa speciella rättsområden tar upp kvinnors lika möjligheter tillåter rättssystemet att förstå detta som en lönande sysselsättning.

Omstruktureringen av maktrelationerna på arbetsplatsen inkluderar frågan om kvinnornas position. Typiskt sett har den processen utvecklats längs de linjer som skisserats av arbetarnas

organisationer, dessa organisationers accepterade inflytande på lagstiftningsprogram och, viktigast, en ökande participativ kontroll av de industriella relationerna på arbetsplatsen från de anställdas sida. Även här, vad gäller arbetsrätten, kan vi se hur signifikativt vidgandet av selektiva gränser hos rättssystemets gränser är, när väl strukturella element grundlagts som tillåter en att uppfatta inklusionsprocesser inom denna ram (se t ex ILO:s konventioner nr 100 om lika lön och nr 111 om icke-diskriminering). I grunden har det intensiva deltagandet av fackföreningarna i lagstiftningsprocessen och de socialdemokratiska regeringarna i länder som Danmark, Norge, Sverige och Västtyskland påskyndat ratificeringen av dessa internationella konventioner, och på så sätt länkat samman de nationella nivåernas normativa beslutsfattande med den internationella nivån.

I denna mening förs den politiska diskussionen om kvinnorrättsfrågor i Danmark, Finland, Norge, Sverige och Västtyskland främst som en diskussion om en speciell arbetsrätt för kvinnor. Den lag som blir resultatet är på detta vis anpassad till det omfattande nätverket av arbetsrättslig lagstiftning, inklusive de institutionaliserade kontrollagenturerna. Bara i Norge täcker den resulterande lagen (Lov om likestilling mellom kjønnene 1978) alla arbetsområden, dvs även den reproduktiva familjesfären. Inom Skandinavien har Danmark, sporrat av sina ambitioner att ingå i EG, genomfört sin lagstiftning (Ligelønsloven 1976, Ligebehandlingsloven 1978) tidigare än Sverige (Jämställdhetslagen 1980) och Finland, men följer riktlinjerna för den rättsliga politiken i den nordiska kontexten. På detta sätt har kvinnornas inklusion i den privata sysselsättningssektorn genom rätten kommit upp till samma nivå som den offentliga sektorn.<sup>10, 11</sup> I Västtyskland tycks artikel 3 i konstitutionen (Grundgesetz 1949, lika status för kvinnor) indikera en tidig start på inklusionen av kvinnorna via rätten. Emellertid, liksom i Förenta Staterna, visar sig inte konstitutionell lagstiftning effektiv förrän den in-korporerats i de mera differentierade arbetsrättsliga lagstiftningsprogrammen (Arbeitsförderungsgesetz 1968, Betriebsverfassungsgesetz 1972, EG-Anpassungsgesetz § 611a BGB 1960).<sup>12</sup>

Kombinationen av kvinnorrättens framväxt med strukturella element i arbetsrättens differentiering har dock, till yttermera visso, tydligtvis hindrat en mer grundlig rättslig värdering av kvinnornas inklusion. För det första har orienteringen mot lönande sysselsättning snarare än "arbete" i allmänhet, tagit den

"manliga rollen som modell" för kvinnornas inklusion (Widerberg 1980:182), och för det andra har arbetsrättens högt differentierade områden etablerat mycket speciella och institutionaliserade strukturer, utanför vilka fortsatt framgång i kvinnornas inklusion kommer att vara verkligt svåruppnådd. Svårigheter av detta slag har gett sig tillkänna i den politiska debatten kring frågan om en icke-diskrimineringslag i Västtyskland. Här har alla initiativ i riktning mot en lagstiftning som skulle överskrida arbetsrättslagstiftningens position lett till antingen ett slags lagstiftning "på kryckor" eller också till sådant som lagen för att förbättra arbetsvillkoren och karriärmöjligheterna för arbetskraften (Arbeitsförderungsgesetz 1968). Denna senare lag tillgodogjordes främst av männen. Lagen kan också göras irrelevant för kvinnorna genom en könsneutral form, signifikanta problem avseende bevisbördan och därtill en karikatyr av vad som skall anses kompensationsberättigande (se EG-Anpassungsgesetz 1980). I värsta fall kan initiativen försvinna ut i tomma intet, som det nämnda skisserandet av en icke-diskrimineringslag, och detta till stor del beroende på fackföreningarnas bristande entusiasm.<sup>13</sup>

Samma svårigheter har visat sig i Sverige, där en socialdemokratisk regering med brett fackföreningsstöd främjar initiativ till en mer differentierad kvinnorätt bara i den utsträckning den inte står i motsättning till kollektivavtal och fackföreningarnas kontroll över arbetsplatsen och andra institutionella strukturer. Under en konservativ regerings mellanspel skisserades faktiskt en mer omfattande och kvinnovänlig jämställdhetslag. Förslaget valsades dock ned i lagstiftningsprocessen med oppositionens hjälp och den slutliga lagen (Jämställdhetslagen 1980) är ett traditionellt prohibitivt dokument och innehåller inte några positiva åtgärder för att aktivt främja kvinnors jämställdhet. Detta väsentligen p g a fackföreningarnas missnöje och arbetsrättens inriktning (Widerberg 1980:169-184).

Sålunda kan man säga att ett rättsligt system som är mera differentierat och organiserar varierande rättsområden inom en struktur som förser samhället med stödjande funktioner sannolikt är bättre ägnat att hantera frågan om kvinnornas inklusion inom det juridiska systemet. Emellertid finns det även inom ett sådant system hinder för kvinnornas fulla deltagande. Den "manliga" produktiva rollen fungerar t ex som normativ modell och den "kvinnliga" reproduktiva modellen negligeras i det

rättsliga beslutsfattandet. Därför har man inom det rättsliga systemet inte nått mycket längre än till tillbakablickande regleringsprogram när det gäller det kvinnliga deltagandet. Dvs, lagarna är väsentligen könsneutrala och förbjudande lagstiftningsåtgärder som endast passivt ger kvinnorna sitt stöd. Rätten kan faktiskt, trots mina tidigare strukturella anföranden, prestera bättre än så.

#### IV. Huvudfrågan: Kvoter

Rättsliga system har således utökat kvinnors rättigheter genom en process som tillåtit ökade ömsesidiga relationer att existera. Processen innebär ett arbete på att stabilisera ett synsätt genom att främja likgiltighet inför könsrollsskillnader. Av detta följer att om vi vill uppnå fullt rättsligt deltagande av kvinnorna i samhället måste det vidtagas aktiva åtgärder från rättsligt håll till förmån för kvinnors inklusion. Som det uttrycks från engelskt jurist- och feministhåll:

De gångna femtio åren har visat att avlägsnandet av handikapp inte är det samma som skapande av möjligheter. Kampen framstår nu främst som gällande lika möjligheter när det gäller tillträde till och avancemang inom yrket och det är möjligt att EOC, indirekt snarare än direkt, kommer att bidra till att minska den diskriminering som enskilda kvinnor utsätts för när de söker utveckla rättsliga karriärer. Vad som är mindre sannolikt är officiell aktivitet, som går utöver elimineringen av individuell diskriminering för att handla affirmativt i syfte att stödja kvinnor i yrket; affirmativ handling skulle kräva insatser för att motverka en institutions reproduceringsmekanismer, och skulle medföra användandet av sanktioner i de fall där man misslyckas att upphäva tidigare diskriminering. Detta innebär väsentligen att man använder kvotsystem: överträdaren (t ex arbetsgivaren) tillhålls att under en period organisera anställning, avsked och befordran på så sätt att slutresultatet visar större överensstämmelse med befolkningen i stort (Sachs och Wilson 1978:185).

Affirmativa handlingsprogram för kvinnor är i denna mening inte bara modeller, experiment och PR-åtgärder, utan programmatiska åtgärder för att främja kvinnornas inklusion i utbildning, anställning och befordran som kan hanteras rättsligt.

Nyckeln till en sådan rättslig process är kvoter som med ett differentierat system kan fungera på så sätt att det finns utrymme för normativa beslut om kvinnors inklusioner. Rättsliga beslutsfattare har emellertid varit ovilliga att begagna sig av de moderna rättsliga systemens hela potential eftersom frågan om kvoter för fram hela styrkan av de implikationer som kvinnornas inklusion har. Detta har än så länge framgångsrikt sopats under den tjocka matta som den passiva anti-diskrimineringslagstiftningen utgör.

Rättsligt-tekniskt råder inte längre något tvivel om att "positiv diskriminering", dvs affirmativ handling till förmån för kvinnorna, kan fastställas av rättsliga system. Tex förnekar den amerikanska konstitutionella rätten, liksom den västtyska, inte längre ett sådant fastställande; den svenska konstitutionen har nyligen fått ett tillägg med denna specifika effekt (Könsdiskrimineringsbestämmelsen, se Widerberg 1980:79). Dessutom visar det sig vid en granskning av de relevanta rättsfilosofiska frågorna att affirmativa program, reglerade av kvoter, är ett val av rättsliga medel för att avlägsna strukturella hinder och inte bara ett orättvist svar på orättvis behandling "i förgången tid" (Sadurski 1984). Emellertid är det typiskt för det rättsliga systemets försiktiga och långsamma valprocess, att även givet dessa positiva omständigheter finner lagstiftningens program för kvoterande affirmativ handling sin väg endast i form av "frivilligt samarbete" eller kvasiexperiment och därmed konstfärdigt avskilt från allmän anti-diskrimineringslagstiftning. De affirmativa handlingsprogrammen i Förenta Staterna opererar endast inom en liten sektor av det möjliga sociala sammanhanget; kontrollen ligger primärt hos Department of Labor och inte hos domstolarna. De senare har i första hand en experimentell orienterad målsättning och inriktar sig inte på inklusion. På liknande sätt är affirmativ handling i Australien, sedan 1984, uttryckt i ett experimentellt program där 28 "storföretag" – framförallt de "med politiska ambitioner" (Game 1984) – deltar tillsammans med offentliga organisationer (tex universitet) på frivillig basis. Här kommer inga kvoter till explicit användning. Några delstatsregeringar i Västtyskland (typiskt nog stadsstaterna Berlin, Bremen och Hamburg) har introducerat reglementen som uppmanar myndigheterna att påbörja självpåtagna affirmativa planer, återigen utan att göra kvoter till ett obligatoriskt instrument. I Sverige, slutligen, ges speciella bidrag till privata

bolag på villkor att anställningar görs i enlighet med en kvotering om minst 40%/40% (lokaliseringsstöd och utbildningsstöd, 1976), även här med den huvudsakliga avsikten att vinna erfarenhet. De dispensmöjligheter som stått till förfogande har utnyttjats i stor utsträckning (Widerberg 1980:128).

Mot bakgrund av ovanstående kan det förefalla optimistiskt, och i alla hänseenden för tidigt, att fastställa att kvot-reglerade affirmativa handlingsprogram skulle ha uppnått full effektivitet. men å andra sidan kan det inte ifrågasättas att kvotelementet – om än tveksamt och experimentellt – har invalts i rättsliga system och har blivit en formativ del av rättsligt beslutsfattande. Problemet är således inte längre huruvida kvinnornas inklusion kan främjas av rätten, utan huruvida det överhuvudtaget skulle vara politiskt önskvärt. Är moderna samhällen beredda att betala priset för denna inklusionsprocess? I de krympande arbetsmarknadernas ekonomiska klimat är det inte bara nykonservativa regeringar som uppvisar en förnyad entusiasm för de traditionella könsrollsskillnaderna. Även kvinnorörelsen har antagit en ny syn på den traditionella könssegregeringen. Detta gäller speciellt inom den privata utbildningen, i högkvalificerade "kvinnliga" yrkesroller eller inom rörelser för "moralisk upprustning". I samtliga dessa fall framstår inklusion som ett hot; förhandenvarande genomdrivbara kvoter ses som ett undergrävande både av "äktenskapets och familjens" traditionella värden (David 1982) och av kvinnorörelsens uppnådda resultat (Widerberg 1980:202).

De här farhågorna lämnas dock inte mycket spelrum av den inklusionsprocess som i realiteten pågår i de moderna samhällena. Den allmänna förbättringen av kvinnornas status och arbete förblir en chimär så länge som en fullt differentierad inklusion inte har uppnåtts. Denna process är knuten till kvinnorna så länge dessa är i underläge vad gäller möjligheterna att interagera med männen. Men det är uppenbarligen också så att denna process har generella drag och alltså också gäller männen; t ex i vilken utsträckning män blir accepterade i traditionellt "kvinnliga" roller och arbeten.

Rättsligt reglerade kvoter är avgörande i denna sociala förändring. De ger via normativa beslut kvinnorna tillträde till yrkesmässiga och vardagliga roller som i stor utsträckning har varit stängda för dem. Ett föregivet "fritt val" och "kontraktsfriheten" i de produktiva sfären har ju kunnat lasta huvuddelen

av kostnaderna och trycket i samhällenas anpassning till modernt liv på den reproduktiva sfären, det vill säga familjerna och därigenom väsentligen kvinnorna. En kvotreglering genom lag skär av denna export av anpassningstryck i form av exploatering av familjers och speciellt kvinnors resurser. Den tvingar samhället att strukturellt anpassa sig inom de områden där ett strukturellt tryck har uppstått. Utbytbarhet i könsroller och sociala arrangemang som stödjer detta – även om biologiska faktorer gör fullständig utbytbarhet svår genomförd<sup>14</sup> – kommer att vara en stor fördel i processen på väg mot en jämnare fördelning av den strukturella anpassningen. Förändringarna riskerar att bli små utan kvoter. Dessa är som rättsliga regleringsinstrument effektivare i den utsträckning som de rättsliga systemen kan tillhandahålla en omfattande differentierad och stödjande struktur. Som hävdats genom hela denna artikel, så är det dessutom så att denna effektivitet inte självklart kommer av en total genomdrivning av kvot-förordningar, utan uppstår när de rättsliga systemen har kapacitet att fatta normativa beslut som håller kvoterna kvar i den offentliga diskussionen även om många inte vill se dem där.

## Noter

1. Se Galanters "indogenous law" (1983a). Relationen mellan denna och den officiella rätten är emellertid inte hierarkisk utan selektiv vad gäller normativiteten.
2. Denna kontrafaktiska stabilisering är i själva verket de normativa strukturernas väsentliga och utslagsgivande kritiska prestation. Jfr Luhmann 1972, 1981; Ziegert 1975, 1983a.
3. Jfr Talcott Parsons 1971:27 där detta benämnes "uppvärderande av normstrukturer för att täcka nya enheter"; Parsons' idealistiska begrepp om den normativa reintegrationen av sociala system på en ny nivå återupprepas inte i moderna varianter av teorier om sociala system; jfr infra.
4. Jfr Willey 1978:1980: "Vår krigspropaganda inriktades på demokratiens värden och skapade i många vita amerikaners hjärnor ett medvetande om rassegregeringens avskyvärda effekter i vårt eget land": I allmänhet är det så att krigsansträngningar inte bara har accelererat inklusionen av etniska minoriteter, utan dessutom kvinnornas inklusion, på så vis medförande en förändring i normativa förväntningar även där kvinnornas sysselsättningsnivå sjönk under trycket från efterkrigsekonomi, se Lewis 1980b. Slutligen



- belyser krigsfrågan att inklusion inte bara betyder att androgyna kvinnor skulle klara sig bättre i ett samhälle som rekonstituerats på detta sätt (Patterson och McCubbin 1984); dessutom utjämnas mäns och kvinnors mortalitetsstatistik på ett anmärkningsvärt sätt, i takt med att de risker de utsätts för blir likartade. Veevers benämner detta fenomen "dying to be equal" (1982:180).
5. Vilket inte desto mindre är en ansats till en första rättslig operation av "affirmativ handling" för kvinnor (åter, bl a) genom Executive Orders no. 11 246/1965 och no 11 375/1967 på sysselsättningsområdet. Se vidare under avsnitt IV.
  6. Även här är dessa huvudsakligen förknippade med det partsprocessuella förfarandet inom "Common Law" som "psykologiskt är mest förenligt med självhävdevärden, eftersom det tillåter bägge parter att markera var hon/han står och artikulera sin position utan att vika sig" (Kelman 1984:114). Av detta framgår att rättsstrukturer som dessa stödjer reaktionen snarare än framsteget; jfr de ledande fallen av affirmativ handling i rasfrågan rörande handlingar av vita "som förlorat" mot svarta och utmanat en påstådd "omvänd diskriminering" (Goldman 1979, O'Neill 1979, Sher 1979, Simon 1979, Willey 1979).
  7. Se här speciellt Patricia Crowes studie (1978) av Massachusetts Commission Against Discrimination (MCAD) och de frustrationer som man utsatte sökande för genom det systemrelevanta rollspelet (i motsats till de juridiska yrkesaktörernas sak-relevanta rollspel). Hennes fynd stödjer på detta sätt den allmänna rättsociologiska värderingen av rättssystemets operation via agenter (se text "den klassiska" Blumberg 1967), förutom att det bekräftar misstankar om att entusiasmen för "alternativ till rätten" är otillräddig om den inte är stabilt underbyggd; utom-domstols-förfarandet kan mycket väl vara blott ännu en marknad för jurister, det är inte alls säkert att det reducerar de egentliga domstolarnas arbetsbelastning och de är kanske inte alls billigare och kan till och med göra tillträde till rätten svårare. För ett flertal exempel se Blankenburg et al 1980.
  8. Se den broschyr som den australiska Human Rights Commission (1984) har utgett under titeln "Putting the Sex Discrimination Act into Practice" där det försäkras att lagens implementering är en "förlikningsprocess" och att "konstruktiv diskussion och, framförallt, förlikning är nyckeln till könsdiskrimineringslagens effektivitet".
  9. För en förteckning av sådan kvinnorätt se Avdelningen för kvinnorätt vid Institutet för Offentlig Rätt vid Oslo Universitet (Stang Dahl 1983) och dess publikation *Arbejdspapir i Kvinderet*.
  10. Jfr likheten med den brittiska rättshistorien (nämd ovan), men observera också det skiljaktiga sammanhanget i vilket rättssystemet befinner sig i.
  11. Dvs i Danmark sedan 1921, i Sverige senare med element av affirmativ handling för kvinnor (Anställningsförordningen 1973 och Jämställdhetsförordningen 1975). Se Widerberg 1980:176.
  12. För en mer detaljerad beskrivning av diskussionen i Västtyskland se

- litteraturförteckningen till Ziegert 1985.
13. Se transaktionerna vid den hearing som hölls i denna fråga, Sachverständigenanhörung 1982.
  14. Se den omtalade ettåriga "moderskaps"-ledigheten som gäller även för fäder i Sverige. Signifikativt nog utan någon kvotreglering har bara en minoritet av de svenska männen (under 10%) i realiteten utnyttjat detta arrangemang, eftersom svenska män (också) under givna produktionsomständigheter (fortfarande) är sämre förberedda att anpassa sig till föräldraskapets status genom att gå in i det reproduktiva området.

## Litteratur

- Affirmative Action. A Policy Discussion Paper* (1 - 2), Canberra: Australian Government Publishing Service 1984.
- Berman, Harold, "Soviet Family Law in the Light of Russian History and Marxist Theory" i *Yale Law Journal* (56 - 26, 26) 1946.
- Blankenburg, Erhard, et al., (red.) *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, vol 6, Opladen: Westdeutscher Verlag 1980.
- Blumberg, Abraham S., "The Practice of Law as a Confidence Game: organizational co-optation of a profession" i *Law and Society Review* (1, 15 - 39), 1967.
- Bruegel, Irene, "Women's Employment, Legislation and the Labour Market" i Lewis, Janet (red), *Women's Welfare - Women's Rights* (130 - 169), London: Croom Helm 1982.
- Crowe, Patricia, "Complainant Reactions to the Massachusetts Commission Against Discrimination" i *Law and Society Review* (12, 217 - 235), 1978.
- David, Miriam, "The New Right, Sex Education and Social Policy: towards a new moral economy in Britain and the U. S. A." i Lewis, Janet op. cit. (193 - 218) 1982.
- Dahrendorf, Ralf, "Die Grenzen der Gleichberechtigung. Bemerkungen zu Fred Hirsch" i *Zeitschrift für Soziologie* (12 - 1, 65 -73), 1983.
- Frigaard, Siri & Halvorsen, Marit, "The Department of Women's Law - its background and history, our administration and more thoroughly about the subjects of women's law" i *Working Papers in Women's Law* (2, 5 - 16), 1983.
- Galanter, Marc, *Reading the landscape of disputes: what we know and do not know (and think we know) about our allegedly contentious and litigious society*, Madison: University of Wisconsin - Law School 1983.
- Game, Ann, "Affirmative Action. Liberal rationality or challenge to patriarchy?" i *Legal Services Bulletin* (Aust. 9, 253 - 257), 1984.
- Gerhard, Ute, "Über gegenwärtige und historische Erfahrungen der Frauen mit Recht. Vorüberlegungen zu einer Rechtstheorie auch für Frauen" i *Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunkts Soziale Kontrolle*

- (Bremen, 2, 1 -39) 1979.
- Gerhard, Ute & Lautmann, Rüdiger, "Frauen in Recht und Unrecht" i *Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunkt Soziale Kontrolle* (Bremen, 2, 41 - 57) 1979.
- Goldman, Alan H., *Justice and Reverse Discrimination*, Princeton: 1979.
- Kelman, Steven, "Enforcement of Occupational Safety and Health Regulations. A comparison of Swedish and American practices" i Hawkins, Keith & Thomas, John (red.), *Enforcing Regulation* (97-119), Boston: Kluwer-Nijhoff 1984.
- Klein-Schonnefeld, Sabine, "Frauen und Recht. Zur Konstitution des Rechtsbewusstseins von Frauen" i *Kriminologisches Journal* (4, 248 - 263) 1978.
- Lewis, Jane, "Dealing with Dependency: State Practices and Social Realities, 1970 - 1945" i Lewis 1982a (17 - 37) (1982b).
- Luhmann, Niklas, *Rechtssoziologie* (- 2) Reinbek: Rohwolt 1972.
- Luhmann, Niklas, "Evolution und Geschichte" i Luhmann, *Soziologische Aufklärung* (150 - 169), Opladen: Westdeutscher Verlag 1975.
- Luhmann, Niklas, "Die Einheit des Rechtssystems" i *Rechtstheorie* (14 -2, 129 - 154).
- Luhmann, Niklas, *Soziale Systeme. Grundrisse einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt: Suhrkamp 1984.
- Meehan, Elizabeth, "Equal Opportunity Policies: Some Implications for Women of Contrasts between Enforcement Bodies in Britain and the U. S. A." i Lewis 1982a, op. cit (170 - 192).
- Olsen, Frances, "The Family and the Market: a study of ideology and legal reform", i *Harvard Law Review* (96 - 7, 1497 - 1578) 1983.
- O'Neill, Robert M., "Bakke in Balance: some preliminary thoughts" i *California Law Review* (67, 158 - 165) 1979.
- Parsons, Talcott, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1971.
- Patterson, Joan M. & McCubbin, Hamilton I., "Gender Roles and Coping" i *Journal of Marriage and the Family* (46 - 1, 95 - 104) 1984.
- Sachs, Albie & Wilson, Joan Hoff, *Sexism and the Law. A study of male beliefs and judicial bias*, Oxford: Martin Robertson 1984.
- Sachverständigenanhörung, 1982, zum Antidiskriminierungsgesetz, Transactions*, Bonn: Ministry of Youth, Family and Health 1982.
- Sadurski, Wojciech, "The Morality of Preferential Treatment. The competing jurisprudential and moral arguments" i *Melbourne University Law Review* (14, 570 - 600) 1984.
- Sher, George, "Reverse Discrimination, the Future and the Past" i *Ethics* (90, 81 - 87) 1979.
- Shoemaker, Susan, "The Status of Women in the Rural U. S. S. R." i *Population Research and Policy Review* ( 2 - 1, 35 - 52) 1983.
- Simon, Robert L, "Individual Rights and 'Benign' Discrimination" i *Ethics* (90, 88 - 97) 1979.
- Stang Dahl, Tove, "Women's Law. Introduction and Syllabus" i *Working Papers in Women's Law* (2, 1 - 4) 1983.
- Veevers, Jean, "Women in the Driver's Seat: Trends in sex differences in driving and death" i *Population Research and Policy Review* (2, 1982).

- Vitnes, Leni, *Sovietunionens familjepolitik. Historiske, juridiske og sociologiske aspekter* (Opubl) Århus: Slaviska seminariet 1977.
- Widerberg, Karin, *Kvinnor, klasser och lagar*, Stockholm: Liber 1980.
- Widerberg, Karin, "Sverige - gammalt patriarkat i ny förklädning" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* (1, 6 - 25) 1981.
- Ziegert, Klaus A., *Zur Effektivität der Rechtssoziologie: die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Rechts*, Stuttgart: Enke 1975.
- Ziegert, Klaus A., "The Theory and the Measurement of the Effectiveness of Legislation" i *Rechtstheorie* (2, 204 - 245) 1983a.
- Ziegert, Klaus A., "The Swedish Prohibition of Corporal Punishment. A preliminary report" i *Journal of Marriage and the Family* (4, 917 - 927) 1983b.
- Ziegert, Klaus A., "Frauenemanzipation durch Gesetzgebung. Quotenregelung und Effektivität des Rechts" i *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (Tema: "Soziologie der Frau") (Under tryckning).

## *Aktuell information*

Under den gångna sommaren har tre olika internationella konferenser ägt rum, konferenser som på olika sätt behandlade rättssociologisk forskning. I juni avhölls amerikanska Law & Society Association's årsmöte på San Diego Hilton Hotel, California. Ungefär samtidigt pågick Nordiska sociologförbundets årsmöte i Göteborg, med en speciell rättssociologisk session tillkommen efter påstötningar från Rättssociologiska institutionen i Lund. I augusti bar det av till Aix-en-Provence för, och håll i er nu, 1985 World Congress of the International Sociological Association Research Committee on Sociology of Law. *IJR* har lyckats hinna med alla tre evenemangen, och rapporterar härmed.

### **San Diego Hilton**

var alltså den rent fysiska inramningen för årets Law & Society Association-möte. Ett typiskt amerikanskt superlyxhotell, beläget på en strandtomt och med ett stort poolområde. Vår rapportör kom att tänka på **Magnum**, TV-deckaren i Hawaiiansk miljö, och de övriga deltagarna tycktes ha fått liknande associationer. De såg alla frågande och lite skrämda ut, och tassade omkring i anläggningen och tittade över axeln efter TV-kamerorna. "Är detta verkligt?" Ja, det var onekligen verkligt, i någon mening, och i denna märkliga verklighet var de fångade med havet på ena sidan och en flerfilig jättemotorväg på den andra. Det var omöjligt att

utan stort besvär ta sig ut ur området.

Denna sista aspekt, isoleringen från samhället i övrigt hade årets konferens gemensamt med förra årets i Boston. Dessbättre skilde sig årets möte från Bostonmötet i det betydligt viktigare avseendet att det var bättre och mer givande.

## Första dagen

bjöd man på ett speciellt arrangemang. Den övergripande formen för aktiviteterna den dagen påminde om en trestegsraket. Raketens mål var att beskriva forskningsläget inom olika områden, samt att göra en prognos för framtiden.

Första steget innebar att man i fem grupper diskuterade ämnena Offentlig rätt - främst om den rättsliga processen och skillnaden mellan offentligrättsliga och straffrättsliga processer; Processrätt och legitimationsfrågor; Stratifieringsbegreppet i rättssociologisk forskning; Beslutsprocessen; och Lagens utveckling.

Efter lunch gick andra steget igång. I tre samtidiga sessioner diskuterades teori och metod, huvudsakligen i form av allmänna diskussioner kring teori, empiri och deras inbördes förhållande.

I det tredje och avslutande steget, som skulle leda in i de återstående konferensdagarnas mer traditionella struktur, var det tänkt att "röster" skulle komma fram och att ett "samtal" skulle komma till stånd, om strategier för framtiden. Denna plenumsession kom igång på seneftermiddagen, och det isolerade forskarsamhället på Hilton Hotel var vid det

laget på kraftigt nedåtgående. Panelens synpunkter väckte föga intresse, och det hela mynnade ut i ett ganska allvarligt, men traditionellt gräl mellan förespråkarna för respektive kvantitativ och kvalitativ forskningsinriktning.

## Critical Legal Theory

Under de följande dagarna blottades en större splittring inom den rättssociologiska forskningsvärlden. Den grupp som går under beteckningen **Critical Legal Theory Group** (CLTG) har tagit kraftigt avstånd från den rätt och samhällsforskning som pågått i nästan 25 år och som varit den enda forskning som inriktat sig på den sociala kontext som lagarna fungerar i. CLT-gruppen menar att hitillsvarande forskning *inte* bidragit till att öka medborgarnas insikt om hur staten fungerar, och därför har misslyckats med sin uppgift att föra fram budskapet om rättens förtryckande funktion och dess intressebevarande struktur.

Gruppen har blivit så stor i USA att de hade en egen kongress, veckan innan Law & Society-mötet började. De flesta medlemmarna i gruppen bojkottade dessutom mötet i San Diego. De CLT-medlemmar som trots allt närvarade var ledande namn i gruppen, bland dem **Robert Gordon** (som vi för övrigt träffar i en artikel i *TJR* Vol 3 1986 Nr 1). I de flesta sessioner kom motsättningarna i öppen dager, och diskussionerna brukade utmynna i ett konstaterande av skiljelinjernas existens och position. Som regel framförde Rätt och Samhälle-gruppen en önskan att finna gemensamma

grunder och ömsesidigt acceptera-  
rande.

En av de sista sessionerna ägnades odelat åt denna motsättning. Sessionen var som väntat välbesökt, och så småningom hettade det till i diskussionen. Rätt och Samhälle-anhängarna gjorde där bokslut för den gångna veckan, och konstaterade att den forskning som bedrevs av CLT-gruppen skulle kunna utföras av vem som helst, och mest liknade spekulationer från ett vänstervridet perspektiv. Inom Rätt och Samhälle var kraven högre för publicering och forskningspengar, medan vem som helst sades kunna meritiera sig genom att skriva artiklar om kritisk rättsteori.

På denna låga nivå stannade debatten för i år.

## De mer traditionella

sessionerna bjöd på ett överraskande stort antal väl förberedda och intressanta papper om empirisk forskning och teoriutveckling, som tillsammans förmedlade mycket kunskap om många områden.

Regleringsforskningen upptog flera sessioner under konferensen, och bl a behandlades olika regulativa teknikers effektivitet samt reglerings- och implementeringsproblem för staten. **Barry Boyer**, från State University of New York i Buffalo, presenterade i sitt papper en sammanfattning av regleringsforskningen fram till idag. Han resonerade också lite om dess betydelse för samhällsplaneringen för framtiden. **Boyers** artikel kommer att göras tillgänglig för svenska forskare genom publicering i *TJR* våren 1986.

Allt oftare påvisar amerikanska forskare nackdelarna med de självregleringsstrategier som utvecklats och blivit populära under nyliberalismens framväxt under 80-talet. Den minnesgode läsaren vet att Bostonmötet 1984 dominerades av avregleringsidén, men nu verkar vinden vända. Privatiseeringen av reglerings- och kontrollfunktionerna har också visat sig fungera otillfredsställande. Reglerandet måste nu finna nya organisationsformer om det ska kunna fungera effektivt.

Vår rapportör höjde enligt egen uppgift inte ens det ena ögonbrynet vid dessa avslöjanden - däremot båda mungiporna.

För övrigt bjöds deltagarna sessioner om språket i de rättsliga processerna, om besvärinstanser, om arbetsskadeförsäkringens tillämpning, om kulturella faktorerers betydelse för rättsligt beteende. Under denna senare rubrik framträdde asiatiska forskare med papper om bl a kinesiska äkten-skap, synen på den rättsliga processen i Japan, skillnader i rättsligt beteende mellan stad och landsbygd i Japan.

## Kvinnoforskningen

var också representerad i San Diego. Försöket att integrera denna forskningsinriktning med Rätt och Samhälleforskning urartade dessvärre, meddelar vår rapportör. En lunchsession i plenum hade anordnats kring en artikel av **Carol Gilligan** om skillnaden - från ett socialpsykologiskt vetenskapligt perspektiv - i moral- och rättskänsla mellan pojkar och flickor. Pojkar utvecklas enligt

Gilligan annorlunda än flickor och deras utveckling stämmer väl med psykiatrins traditionella måttstockar för moralisk utveckling. Flickor utvecklas långsammare, och de kommer sällan i kapp pojkar.

Utifrån de impulser konferensdeltagarna fick från Gilligans artikel skulle de i smågrupper ingå i en förutsättningslös diskussion om konsekvenserna av denna insikt för forskningen i Rätt och Samhälle.

Vår rapportör anade oro redan två timmar före plenumsessionen, då arrangörerna jagade manliga konferensdeltagare i ofta fruktlösa försök att få dem att ingå i smågrupperna. Många erkände öppet att de inte läst artikeln, att de planerade att inta sin lunch under andra former och att de definitivt inte hade för avsikt att delta i några smågruppsdiskussioner.

Det var sålunda en decimerad men tapper skara som ställde upp för gruppindelning. Oron förstärktes - och spreds till andra deltagare - när det visade sig att ordförandena för smågrupperna redan var utsedda. Den grupp som fick förmånen att härbärgera *IJR*s utsände hade en ung, kvinnlig jurist som ordförande.

Oron blev akut och verklig när ordföranden, i stället för att dra igång diskussionen om Gilligans text, började föreläsa om skillnader mellan manliga och kvinnliga juristers tentamensprestationer i förhållandet till medfödda intellektuella skillnader. Hon hade funnit att om man utformade tentamensuppgifterna utifrån specifikt kvinnliga erfarenheter höjde de kvinnliga juriststuderandena sina betyg. Hon valde ett exempel från patenträtten där en

av hennes frågor gällt mensskydd.

Under föreläsningens gång jäste missnöjet i gruppen, och efter mensskyddet kom en reaktion. Den öppna kritiken mot ordföranden ledde till att hon i sin tur stämplade gruppen som misslyckad. Hon var vid det laget påtagligt besvärad.

En av arrangörerna försökte trösta henne medan deltagarna smög sig efter vår rapportör, bort från poolen, i riktning mot baren. Vid en avslutande plenumsession framgick att flera grupper misslyckats med att utveckla en diskussion av Gilligans fynd.

## I detta nummer

av tidskriften har vi inte några recensioner, men vi ska i denna spalt redogöra för några papper från San Diego-mötet, papper om forskning utanför USA. De kanadensiska forskarna **John Charles Clifford** och **Kernaghan R. Webb** gav ett papper om policyimplementering, västtysken **Klaus F. Rohl** talade om besvärsorganisationer, och från Japan rapporteras om japanernas inställning till olika rättsliga processer. Vi börjar i Kanada.

## Clifford & Webb

rubricerade sitt papper "Institutions in Policy Implementation: The Approach of Canada's Federal Government". Författarna har i flera år varit engagerade i empiriska studier i syfte att skapa förståelse för hur statsmakternas policy tillämpas praktiskt i de of-



fentliga förvaltningsmyndigheters verksamhet. De empiriska studierna har omfattat de kanadensiska motsvarigheterna till Naturvårdsverket respektive Radio/TV.

I Kanada, liksom i Sverige finns dels departement under ministers kontroll, oberoende statliga verk samt affärsdrivande verk (*Crown Corporations*). Uppdelningen har sin motsvarighet när det gäller statsmakternas kontrollmöjligheter och de rättsliga formerna för kontroll, vilket försvårar studier av implementeringen och tillämpningen av statliga policier.

Ministern är formellt politiskt ansvarig för departement, ämbetsverk och affärsdrivande verk, men kontrollfunktionen varierar med grad av autonomi. Makt över de statliga verken utövas främst genom kontroll vid tillsättning av högre chefstjänstemän, men de affärsdrivande verken har själv ansvar för ekonomin - kapitalackumulation, investeringar o dyl.

Författarna noterar att skillnaderna mellan de olika myndighetsformerna, och mellan institutioner på samma nivå, gör att man omöjligt kan tala om central kontroll av statsförvaltningens olika grenar genom rättsliga åtgärder. Det finns spänningar mellan olika styrningsformer, och förhållandet mellan privata aktörer och myndigheter kan inte fångas.

Myndigheterna måste enligt författarna utveckla tekniker för att förhandla (*bargain*) med de privata aktörerna, och dessutom göra förhandlingsresultaten bindande. Rätten har spelat ut sin roll i detta sammanhang.

Att återskapa styrningsfunktionen till myndigheterna, eller åtminstone få fram en översikt över

vad som är möjligt att åstadkomma när det gäller de statliga aktörernas implementeringseffektivitet, står enligt Clifford & Webb högst på dagordningen. Sanktioner är inte längre ett effektivt medel för att genomdriva statlig styrning. I stället handlar det om att, som nämnts ovan, förstärka förhandlingsfunktionen i myndigheternas övergripande implementeringsstrategi.

## I Västtyskland

är man fixerade vid sina besvärorganisationer. Det menar i alla fall presidenten i Bundesverfassungsgericht, **Zeidler**, som mot bakgrund av en 33%-ig besvärskvotens vid småmål och 50%-ig besvärskvotens för vanliga domstolsmål i första instans uppdrog åt professor Klaus Rohl att anordna en konferens i frågan. Konferensen ägde rum i december 1984, och Rohl redovisade resultaten i ett papper i San Diego.

Rohr menar att mellaninstansen i den tyska besvärorganisationen inte avses att ha en prejudikatbildande funktion - det är snarare en sekundäreffekt, även om vissa domar publiceras. Intervjuer med domare på mellannivån tyder snarast på en långt gången rutinisering i domstolarna. För många domare handlar det emellertid om att meritera sig för den vidare domarkarriären genom att skriva oerhört utförliga domskäl.

Trots den synbarliga noggrannhet med vilken målen behandlas i mellanrätterna har målingången till högsta instans ökat också relativt under de senaste 10 åren. Be-

svärsfrekvensen till mellanrätterna har under samma tid förhållit sig konstant. Det har lett till att man infört prövningshinder i högsta instans, så att endast uppenbara prejudikatsbrott samt mål av principiell vikt tas upp.

Besvärfunktionen har enligt Rohr en viktig socialpsykologisk effekt i det att den ger individerna en känsla av deltagande i och kontroll över rättsprocessen och dess utfall. Den förstärker också systemets legitimitet. En tredje effekt är att "vidareutbilda" domarna i mellaninstans för större uppgifter framöver.

Något svar på frågan varför västtyskarna inte har något förtroende för sina förstainstanser gavs emellertid inte i papperet eller på konferensen.

## Japanerna

stämmer inte varandra. Civilrättsliga processer, t ex inom affärslivet, är vid en internationell jämförelse mycket sällan förekommande. Den japanska antitrustlagstiftningen har sedan dess ikraftträdande 1947 vid blott sju tillfällen varit föremål för rättslig prövning, och i endast ett fall avgick kåranden med seger!

I en informativ liten uppsats (som i utförligare skick publicerats i *Yale Law Journal* Vol 94, pp 604-645) berättar **J. Mark Ramseyer** hur den japanska formallrättsliga strukturen, med låga skadeståndsbelopp, stränga bevisregler och begränsningar för jurist-skråets tillväxt - med höga advokatarvoden som följd, hur denna struktur vidmakthåller en "myt" bland japaner med inne-

börden att stämningar är osolidariska.

Ramseyers argument går ut på att de byråkratiska strukturerna samspelar med och förstärker kulturella mönster. Konsekvenserna för den japanska statens legitimitet av detta förhållande är stora. I och med att antalet rättsliga processer hålls nere döljs konflikter i det japanska samhället, vilket skapar en falsk känsla av konsensus hos medborgarna. I ett land som Japan, med ansvaret för lagstiftningsprocessen uppsplittrat på olika departement, är det svårt att bevaka myndigheters diskretionära maktutövning genom opartiska rättegångar. Resultatet blir att byråkratins makt förstärks och får legitimation.

Ramseyer noterar att även utan rättsliga processer och konfliktlösning på offentlig nivå kan man, vilket exemplet Japan visar, uppnå stabilitet i samhället och legitimation för det bestående samhällssystemet; annars är det ju just genom en offentlig redovisning av motsättningar, och dess lösning i rättsprocesser med traditionellt västerländska rättssäkerhetsmekanismer inbyggda, som man uppnår stabilitet och legitimation.

Några längre gående slutsatser drog inte Ramseyer i sitt papper, men för oss som intresserar oss för ramlagar som policybärare och förvaltningsmyndigheter som policyutvecklare är hans forskning av stort intresse.

Man frestas också att jämföra Japan med Sverige; vi har ju inte heller någon rättstradition med höga skadeståndsbelopp. Å andra sidan har vi inga problem med att föra ut och lösa konflikter i samhället i offentlighet. Variabeln "skadeståndsbelopp" har väl i det-

ta sammanhang ett begränsat förklaringsvärde.

## Ungefär samtidigt, i Göteborg . . .

ägde den trettonde nordiska sociologkongressen rum, i dagarna tre. Det var en bråd tid för vår rapportör, som dock uttrycker stor belåtenhet med arrangemanget; programmet var så upplagt att storföreläsningar varvades med grupparbete på ett mycket lyckat sätt.

Arbetsgrupperna erbjöd också många olika alternativ till ämnen, men - inte oväntat - valde vår rapportör den rättssociologiska gruppen, där ett stort antal papper presenterades.

Inledningsvis diskuterades **Aster Akalus** uppsats om moralbegreppet hos nuerna, en folkstam i Etiopien. Akalu, själv född i Etiopien, är idag Sveriges främsta rättsantropolog, och en bok om nuernas moral, *Beyond Morals*, har i dagarna utkommit i Sverige. Deltagarna i diskussionen kunde inte enas kring en definition på "moral", och slutsatsen att det inte finns någon moral tycktes enligt vår rapportör ha en stimulerande inverkan på de närvarande.

**Bo Carlsson** gav sig i sitt papper på det sk tårtproblemet, dvs frågan om hur man på ett rättvist sätt delar en tårta. Den teoretiska styckningen gick utmärkt - bl a med hjälp av **John Rawls**, men det fanns dessvärre ingen tårta till hands, varför problemets praktiska lösning kvarstod under hela konferensen.

Papper om miljöskyddslagen, fiskodlingar och ungdomskrimi-

nalitet följde därefter. Till slut tog den finske professorn i rättssociologi **Paavo Uusitalo** till orda. Han förklarade det olämpliga i att bara läsa upp ett papper, särskilt på engelska, och i synnerhet om det inte på ett tidigt stadium delats ut till deltagarna. Därpå läste professor Uusitalo upp sitt papper, som för övrigt var på engelska och som inte delats ut till deltagarna.

Därefter var konferensen slut, och vår rapportör kunde återvända till basen.

## Internationella

sociologförbundet hade alltså förlagt årets möte med sin rättssociologiska forskningskommitté till Aix-en-Provence, en traditionsrik semesterort belägen i en av Frankrikes vackraste regioner, blott en halvtimmes bilfärd från Marseille. Konferensen hade samlat deltagare från hela världen; bl a Australien, Sovjet, Japan, Indien, Polen, Sverige var representerade, men tyskar, fransmän och italiennare dominerade.

Enligt vår rapportör var det en vacker augustivecka i Aix, och värmen förde tankarna till Kalifornien och San Diego, där Law & Society Association hade sitt årliga möte i juni. Men vid klimatologiska likheter stannar jämförelsen. Det månghundraåriga franska kulturarvet satte sin prägel på tillvaron för deltagarna, t ex bjöds de en pianokonsert i en gammal, vacker stadshall, klockan elva på förmiddagen mitt i den inledande plenumsessionen. En kväll bjöds samtliga deltagare på en mottagning av en lokal högre ämbetsman, typ landshöv-

ding, i Marseille. Det rättsliga forskningsinstitutet i Aix bjöd på lyxmiddag en annan kväll på ett slott som såg ut som en mindre kopia av Versailles. Kongressens aktiviteter och deltagare spred ut sig över hela den lilla staden; t o m anordnades en konferensturnering i tennis efter påtryckningar från västtyska delegater.

Konferensens övergripande tema kan sägas ha varit de problem forskare i de olika länderna stöter på när de bedriver rättssociologisk forskning. Också rättssociologers möjligheter att samarbeta med jurister utan att förlora den samhällsvetenskapliga identiteten diskuterades.

Det fanns många work-shops att välja mellan för konferensdeltagarna - kanske för många. Vår rapportör lyckades dock pricka in några av de intressantaste.

Ett intressant område som forskningskommittén satsar på just nu är det juridiska yrket. Svenska intressen i detta sammanhang bevakades av professor **Kjell-Åke Modéer**, som just har inlett en undersökning av jurister i arbetslivet i Sverige. Olika länder rapporterade om pågående projekt och avslutade projekt och deras resultat. **A. Klinj** vid det holländska justitieministeriet rapporterade om radikala jurister som under 70-talet ändrade inriktningen på sin verksamhet i riktning mot det socialrättsliga området. En undersökning som följt upp dessa radikalers vidare öden visade att ca hälften av dem fortfarande ägnade en stor del av sin tid åt sk "social advocacy", medan de övriga i stället använt radikalismen som en språngbräda in i en mera traditionell juristkarriär.

## En annan work-shop

behandlade rättssociologiska forskares möte med politiska realiteter och maktmedel. I ljuset av vad som där framkom framstår Sverige snarast som ett mönsterland när det gäller att ge ekonomiska resurser för forskning, att ge tillgång till data, samt att ge möjlighet för vetenskaplig forskning att nå ut och påverka reformverksamheten. **Oxfords Centre for Socio-Legal Studies**, en föregångare när det gäller rättssociologisk forskning och publicering av teoretiska och empiriska forskningsresultat, hade en dyster historia att berätta. Den nuvarande brittiska regeringen har under en följd av år skurit ned anslaget för forskningsenheten, under allehanda ursäkter men tvivelsutan i syfte att tysta obekväma, "leftist", forskning. Nu återstår endast externa forskningspengar parat med en viss omorientering av forskningens inriktning för att rädda kvar den redan kraftigt reducerade forskargruppen.

I samma work-shop framträdde västtyska forskare som under sin tid på Max Planck-Institut hade bedrivit inträngande forskning kring hur räntesättningen vid korta lån påverkade hushållens köpkraft. Forskningsresultaten var starkt kontroversiella och strätgin från statsmaktens sida gick ut på att tåga ihjäl dem. En TV-kanal fick emellertid tag i det hela och i den efterföljande debatten ifrågasatte man forskarnas vetenskapliga kompetens och därmed forskningsresultatens vetenskaplighet. De tvingades lämna institutet, och återfinns numera i Bremen.

Rättsantropologin hade också i år en egen workshop, där forskningsresultaten presenterades i snabb takt. Flera papper tangerade frågan om förhållandet mellan sedvanerätt och formallrättsliga system. Professor **Dhereadra Srivastron** gav t ex ett mycket spännande papper om Papua Nya Guineas kamp för att finna sitt eget rättssystem.

## Vår rapportör

noterade stämningarna bland de olika nationalitetsgrupperna på kongressen. Nya engelska forskare gav tillsammans med australiensiska och kanadensiska kolleger intryck av en förnyelse av den anglosaxiska forskningens framtid, nu när Oxford förlorat sin dominerande ställning. Italienska forskare antydde i sina inlägg och i informella samtal att de ligger långt före sina kolleger i andra länder när det gäller att skapa underlag för en teoretisk vidareutveckling och insikt om ett nytt, postmodernt rättssystem.

Frankrikes isolering i internationell forskning och Hollands byråkratisering av nationell forskning är två i dessa sammanhang regelbundet återkommande temata.

Sammanfattningsvis menar vår rapportör att trots negativa tecken och pessimistiska tongångar är den europeiska forskningen vitalare, aktuellare och mer framtidsorienterad än den amerikanska.

## Filosofie doktor

har **Lars Ericsson** blivit. Den 24 september försvarade han sin avhandling, *Ett surt regn kommer att falla. Naturen, myndigheterna och allmänheten*, sittande bakom den väldiga katedern i Carolinasalen. Fakultetsopponent var **Ron Eyer- man**, Sociologiska institutionen. Lars Ericsson blev därmed den sjunde som doktorerat vid Rätts- sociologiska institutionen i Lund.

Hans avhandling behandlar tillämpningen av miljöskyddslagen i Koncessionsnämnden för miljöskydd, och har väckt uppseende långt utanför akademiens trånga murar för sina empiriska resultat. Opponenten Eyerman valde dock att lägga tyngdpunkten i sin opposition vid den teoretiska delen av avhandlingen, som tar sin utgångspunkt i Habermas' begrepp om legitimation och kommunikativ handling. En engagerad åhörare hade Ericsson och Eyerman i **Antoinette Hetzler**, Ericssons handledare, som följde kampen från ringside. Med domarsiffrorna 5-0 förklarade betygsnämnden Ericssons avhandling som godkänd, och festandet vidtog.

Ron Eyermans inledning till oppositionen kommer i bearbetad form att publiceras i nästa nummer av *TJR*.

Avhandlingen är utgiven av Bokbox förlag i Lund, och kan rekvireras därifrån (Box 1180, 221 05 LUND) eller genom Rätts- sociologiska institutionen (046/108810).

## Sydafrika

är en ständig gäst i våra vardagsrum denna höst, i och med att rasistregimen trappat upp våldet och förtrycket av den svarta majoriteten. I denna tid, när det så uppenbart är för sent att diskutera fram en lösning, när folkmajoritetens viljeytring kommer att åtsidosätta lag och rätt i kampen för frihet och mot apartheid, i denna tid är det intressant att notera utgivningen av det första häftet av *South African Journal on Human Rights*.

I en försiktigt hållen inledning förklarar redaktörerna, **Geoff Budlender, John Dugard, Nicholas Haysom, Gilbert Marcus, Christina Murray** och **Johan van der Vyver** tidskriftens bakgrund och syfte. Den utges av Centre for Applied Legal Studies, University of Witwatersrand, Johannesburg och Lawyers for Human Rights, en opinionsgrupp bestående av ca 800 jurister i Sydafrika. Missnöjet med apartheid och rättssystemets aktiva deltagande i förtrycket av svarta ledde till att gruppen grundades 1980. *South African Journal on Human Rights* är gruppens språkrör. Vi citerar ett övertygande avsnitt ur inledningen:

### ”South Africa

is not the worst human rights offender in the modern world. But its political programme of racial discrimination translated into legal and institutional form makes it unique in a world committed to the furtherance of racial equality through the process of law; and its security laws, while not without

precedent, exceed the limits recognized by contemporary civilized systems of law. South African lawyers cannot remain aloof to these realities as the 'law of apartheid' brings the whole South African legal system into disrepute. However marvellous our Roman-Dutch common law, however advanced our mercantile law and practice, however independent our judiciary and legal profession, we cannot escape the fact that the South African legal system is compared, both at home and abroad, with the legal orders of American slavery and Nazism. No South African lawyer will be able to boast of the legal system until racism and repression are removed from the statute book.”

### Det första

numret innehåller tre längre artiklar som alla behandlar olika aspekter av det legaliserade rasförtrycket. Under rubriken "Cases and Comments" rapporteras om aktuella händelser inom tidskriftens intresseområde, vilket också inkluderar kvinnors deltagande i offentligheten och censur.

*South African Journal on Human Rights* utkommer tre gånger årligen, och kostar £20.00 per år (airmail, annars £15.00). Prenumerationer kan beställas från  
Subscriptions  
South African Journal on Human Rights  
Ravan Press  
P.O.Box 31134  
Braamfontein 2017  
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA.

UNIVERSITETSBIBLIOTEKET

85 -11- 2 0

LUND

