

UN
BI

9

ISSN 0281-2584

tidskrift för
RÄTTSSOCI
IOLOGI

Antoinette Hetzler
Handikappersättning

Mike Oliver
Social Policy and Disability

Lars Ericsson
Civil ohörsamhet

VOL 5 1988 NR 1

REDAKTÖR
Antoinette Hetzler

ANSVARIG UTGIVARE
Per Stjernquist

REDAKTIONSRÅD
Bengt Abrahamsson, Stockholm
Agnete Weis Bentzon, København
Anna Christensen, Lund
Jørgen Dalberg-Larsen, Århus
Göran Grosskopf, Lund
Ulf Himmelstrand, Uppsala
Thomas Mathiesen, Oslo
Carl-Martin Roos, Stockholm
Åke Saldeen, Uppsala
Göran Skogh, Lund

REDAKTIONSSEKRETERARE
Kjell E. Eriksson

ADRESS
Bredgatan 4, S-222 21 Lund. Tel 046-10 88 10

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

LÖSNUMMER
SEK 40:- inkl. moms (dubbelnummer SEK 70:-)

ANNONSERING
Annon priser meddelas av redaktionssekreteraren,
tel 046-10 88 10

PRODUKTION
Produktion Infografen Desktop, Lund
Tryck Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 1988

COPYRIGHT
© Tidskrift för rättsociologi samt resp. artikelförfattare

TIDSKRIFTEN UTGES MED STÖD FRÅN
HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

0
S1421

TIDSKRIFT FÖR RÄTTSSOCIOLOGI VOL. 5 1988 NR 1

Innehåll

TIDSKRIFT FÖR RÄTTSSOCIOLOGI 1988, Volym 5

REDAKTÖR

Antoinette Hetzler

Ansvarig utgivare Per Stjernquist
Adress Bredgatan 4, S-222 21 Lund
Tel. 046-10 88 10

Produktion Infografen Desktop

Tryck Wallin & Dalholm Boktryckeri AB, Lund 1988

Copyright © Tidskrift för rättssociologi samt respektive artikelförfattare

Tidskriften utges med stöd från Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet
ISSN 0281-2584

Universitetsbibliotek
LUND

Innehåll

Inledning	5
Handikappersättning <i>Antoinette Hetzler</i>	7
Social Policy and Disability: The Creation of Dependency <i>Mike Oliver</i>	31
Comments on Mike Oliver's "Social Policy and Disability" <i>Kari Wærness</i>	49
Civil ohörsamhet <i>Lars Ericsson</i>	55
Aktuell information	77

Inledning

Med detta nummer inleder *Tidskrift för rättssociologi* sin femte årgång. Det är väl knappast motiverat med några hyllningstal efter blott fyra år, även om det är något av en bragd att ha klarat det så långt. Det är främst läsarnas positiva reaktioner som lyfter oss och som bidrar till att vi orkar fortsätta, trots att deras antal är litet och knappast växande. Vi hoppas dock att fler ska få upp ögonen för tidskriften och kämpar därför vidare med volym 5.

Detta nummer ägnas till stor del åt några rättssociologiska aspekter på handikappproblematiken.

Antoinette Hetzler inleder med en rapport från ett pågående forskningsprojekt, "Socialförsäkringen och de handikappade". I projektet studeras hur reglerna rörande handikappersättning inom den allmänna försäkringen tillämpas. Studien involverar förutom tillämpningsstudien en rad olika frågeställningar rörande handikappet och samhället, bl a handikappbegreppets rättsliga och medicinska definiering. Artikelnen ägnas främst åt att beskriva forskningsresultat rörande hur den faktiska tillämpningen av reglerna utvecklats och hur den varierar mellan olika slag av handikapp och olika försäkringskassor.

Mike Oliver diskuterar i sin artikel de handikappades situation inom ramen för engelsk socialpolitik. Han tar sin utgångspunkt i begreppet beroende (dependency) och problematiserar tolkningen av begreppsparet beroende/oberoende inom socialpolitiken och inom forskning och teori rörande handikapp och socialpolitik.

I anslutning till Olivers artikel redovisar vi de synpunkter på hans resonemang som framfördes av Kari Wærness vid ett symposium om handikapp i Sigtuna, april 1988.

Lars Ericssons artikel om civil ohörsamhet bygger på iakttagelser av detta fenomen som författaren gjort inom miljörörelsen. Ericsson beskriver bakgrunden till de senaste årens aktioner från miljöaktivister, redovisar bl a Rawls' och Habermas' definitioner av och resonemang kring civil ohörsamhet som protestform, samt diskuterar de rättsliga efterspel som sådana aktioner ger upphov till.

Den försening som vidlät föregående nummer hänger fortfarande med. Vi räknar emellertid att komma ikapp under 1989, och utgivningsplanen ser ut som följer: Vol 5 nr 2 utkommer i slutet av november, vol 5 nr 3-4 i början av februari 1989, vol 6 nr 1 i slutet av april, vol 6 nr 2 i början av september och vol 6 nr 3-4 i november 1989.

Handikappersättning

Antoinette Hetzler

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

I det socialpolitiska regelsystemet, primärt inom socialförsäkringen, har man utvecklat ett strikt rättstekniskt synsätt när det gäller hur olika former av handikapp ska värderas i avseende på ekonomiska stödinsatser från staten. I forskningsprojektet "Socialförsäkringen och de handikappade" studeras 3 382 ärenden rörande handikappersättning enligt AFL 9:2. Målet har varit att frilägga den socialförsäkringsrättsliga utformningen av handikappbegreppet och den faktiska tillämpningen av de lagar som reglerar handikappersättningen. Detta är en undersökning av den verklighet som omger uppkomsten och avgörandet av ett handikappersättningsärende inom försäkringskassan. Projektet knyter samman en rad aspekter på det allmännas roll och funktion att stödja resurssvaga eller resurskrävande grupper i samhället.

Databasen, som tidsmässigt fördelar sig på två perioder – fyra månader före resp. efter den tidpunkt då beslutsorganet i första instans på ett genomgripande sätt förändrades till karaktär och sammansättning, ger inte blott underlag för analys av tillämpningsteendet, utan kan också, tillsammans med en närläsning av akterna, sk dokumentationsanalys, påvisa aktörernas subjektiva upplevelser och tolkningar av den situation som frambringar stödbehovet.

Projektets betydelse

Projektets vikt ligger inom främst tre områden:

- att ge de handikappade och deras organisationer kunskap om verkligheten bakom de socialförsäkringsrättsliga löfterna om ersättning för merkostnader förorsakade av handikappet;
- att ge en bild av det svenska handikappstödet's konkreta utformning i relation till uppställda socialpolitiska mål;
- att ge generella kunskaper om rätten som styrmedel, av intresse inte bara vetenskapligt utan också, i högsta grad, politiskt.

Bakgrund

Sverige har synbarligen nått längst i ett internationellt perspektiv när det gäller att uppfylla de handikappades berättigade krav på samhälleliga stödinsatser, och man har använt sig av såväl rättsliga som icke-rättsliga åtgärdsprogram. De rättsliga insatserna har bl a infogats i socialförsäkringssystemet.

Socialförsäkringens uppgift är att ge ekonomisk kompensation för inkomstbortfall vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom, handikapp, arbetsskada, ålderdom, mm. Socialförsäkringen regleras rättsligt genom i huvudsak Lag (1962:381) om allmän försäkring (AFL). I AFL 9 kap 2 § stadgas om möjligheten att uppbära sk handikappersättning, ekonomisk ersättning för merkostnader som orsakas av handikapp.

2§.

Rätt till handikappersättning tillkommer försäkrad, som fyllt sexton år och som innan han fyllt sextiofem år för avsevärd tid fått sin funktionsförmåga nedsatt i sådan omfattning att han

- a) i sin dagliga livsföring behöver mera tidskrävande hjälp av annan,
- b) för att kunna förvärvsarbeta behöver fortlöpande hjälp av annan eller
- c) eljest behöver vidkännas betydande merutgifter.

Föreligger behov av hjälp antingen i den dagliga livsföringen och för att kunna förvärvsarbeta, eller i ett dera av eller båda dessa avseenden och därjämte merutgifter i anledning av handikappet, grundas bedömning av rätt till handikappersättning på det sammanlagda behovet av stöd.

Vid tillämpning av denna paragraf skall med försäkrad som utför förvärvsarbete likställas studerande som åtnjuter studie-stöd enligt studiestödslagen (1973:349) eller endast på grund av bestämmelse om behovsprövning är utesluten från sådan förmån.

Handikappersättning utgår alltid till försäkrad som är blind, döv eller gravt hörselskadad om blindheten, dövheten eller hörselskadan inträtt innan den försäkrade uppnått sextiofem års ålder.

Den försäkringsrättsliga definitionen av handikappbegreppet utgår således från en beräkning av merkostnaden för individen till följd av handikappet. Vi noterar också att handikappersättning är en *rättighet*, givet att de krav som lagen uppställer är uppfyllda. Lagstiftningen rymmer emellertid en rad osäkerhetsfaktorer; framför allt gäller det tolkningsfrågor. Tillämpningsmyndigheten, försäkringskassan, ska bl a bedöma funktionsförmågans grad av nedsättning och den försäkrades hjälpbehov, och dessa bedömningar ska jämte ansökan ligga till grund för beslut. Till detta kommer ytterligare faktorer utanför lagen som kan inverka på beslutsfattarens ställningstagande: tillgången på ekonomiska resurser, relationen mellan central tillsynsmyndighet, riksförsäkringsverket, och de decentraliserade tillämpnings- och beslutsorganen, avsaknaden av samlad information om tillämpningspraxis, inomorganisatoriska funktioner av varierande slag. Det finns en uppenbar risk att den lagstadgade rättigheten i tillämpningen av lagen förlorar sitt innehåll.

1982 skrev beredningsgruppen för internationella handikappåret att handikappersättningen har tillkommit för att kompensera för de merutgifter och det ökade hjälpbehov som en funktionsnedsättning kan ge upphov till. "Många handikappade kompenseras emellertid inte till fullo för det extra stödbehov och de merutgifter som funktionsnedsättningen medför. Vissa handikappgrupper står också helt utanför ersättningsystemet (SOU 1982:46.

Hittills vunna resultat inom projektet kastar ljus över den situation som beskrivs av beredningsgruppen, genom att visa hur och på vilka grunder handikappersättning beviljas eller avslås. Det har inte funnits någon samlad kunskap om hur de som önskar utnyttja "rätten" till handikappersättning upplever sin situation som handikappade, vilka definitioner och tolkningar som ligger bakom deras bedömningar att de är i behov av och berättigade till stöd.

På samma sätt saknas det kunskap om myndigheternas tolkningar, hur väl de överensstämmer med de sökandes, eller bevekelsegrunderna för beslutet, godkännande eller avslag, på ansökan. Detta område har länge varit av begränsat intresse för forskningen, samtidigt som den typ av forskning som erfordras är svagt representerad i Sverige. Också myndigheter och politiker har varit tämligen ointresserade; en lagstadgad rättighet uppfattas lätt som ett uppnått mål i sig, och utvärderingar av tillämpning och rättspraxisutveckling har inte bedömts som socialpolitiskt motiverade.

Databasen

Det empiriska underlaget för den aktuella undersökningen utgörs av förstagångsärenden, dvs individer som för första gången ansöker om handikappersättning, avgjorda under 1986-87. Det är med andra ord i många fall fråga om nyblivna handikappade, medan det i andra fall kan röra sig om en hänvändelse till kassan när andra stödsystem fallit bort eller blivit otillräckliga. Populationen från 1986 består av 1 835 fall som är alla ärenden i Sverige under de sista fyra månaderna 1986. Populationen från de första fyra månaderna 1987 består av 1 546 fall, också de från hela landet.

Varje ärende representeras av den personakt som skapas på försäkringskassan på grundval av den inkomna ansökan. Akten består av social och ekonomisk utredning, den sökandes egen tolkning av hjälpbehovet, diverse externa intyg samt föredragningspromemoria med förslag till beslut, beslut och beslutsmotivering. Dessa personakter har rekvirerats till institutionen från samtliga försäkringskassor, samlats där, och blivit föremål för kvantitativ och kvalitativ analys.

Kassorna ombads i ett cirkulärbrev att till projektet skicka samtliga relevanta akter från den aktuella tidsperioden. Projektets syfte

förklarades ingående, och riksförsäkringsverket uttryckte skriftligt sitt stöd för projektet. Samtliga kassor ställde upp reservationslöst, och kopior av akterna tillsändes projektet, vanligen varannan vecka, efter beslutssammanträdet. Akterna registrerades vid ankomst med uppgift om försäkringskassa, datum och antal. När en förväntad försändelse uteblev kontaktades kassan med en påminnelse. På detta sätt garanterades validiteten i materialinsamlingen.

En första preliminär rapportering från projektet ledde till att vissa kassor hävdade att de haft fler ärenden än vad som uppgavs i avrapporteringen. En validitetskontroll visade att några kassor hade underlåtit att skicka in samtliga akter till projektet. Något skäl till försummelsen har inte gått att få fram. Det har av tekniska skäl inte varit möjligt att inför denna redovisning inkludera de saknade fallen i det statistiska materialet. Det antal fall som därmed saknas är emellertid så litet att det endast medför marginella ändringar av diagrammen och inte alls påverkar analysen.

Den största skillnaden gäller en kassa som enligt en jämförelse mellan beslutsprotokoll från kassan och våra noteringar av inkommet material uppvisade en diskrepans på 44 fall. En detaljerad genomgång av de aktuella fallen när vi senare mottog dem visar att endast 10 av dessa, eller totalt ca 7% av samtliga ärenden i kassan, var verkliga förstagångsärende. De resterande hade sökt tidigare, eller begärde förhöjning av redan godkänd ersättningsnivå.

Slutsatsen av validitetskontrollerna är att projektets empiriska material är tillförlitligt, samt att de felaktigheter som kunnat beläggas endast är marginella, utan betydelse för analysen. Ytterligare en slutsats kan dras av detta, nämligen att kassornas beslutsprotokoll inte är tillförlitligt underlag för statistikändamål, att betänka främst för riksförsäkringsverket som har just detta underlag för den officiella socialförsäkringsstatistiken.

För närvarande finns i Sverige ca 40 000 individer som uppbär handikappersättning. Gruppens storlek förändras ständigt på grund av nytillkomna ersättningsberättigade handikappade och på grund av att handikappade lämnar gruppen när ersättningsbehovet upphör eller av natrliga skäl, t ex dödsfall.

Valet att i den aktuella studien bara ta med förstagångsärenden har gjorts på metodologiska grunder. Handikappersättning är en förmån som underkastas bevakning inom försäkringskassan, dvs en beviljad handikappersättning ska kontrolleras i förhållande till hjälpbehovet efter ett eller två år. Det kan också vara fallet att er-

sättning beviljats för en begränsad period, varefter ansökan om förlängning ska göras. Sådana ärenden behandlas på ett annat sätt än förstagångsärenden i försäkringskassan, eller annorlunda uttryckt, beslutsprocessen ser helt annorlunda ut beroende på om det är ett förstagångsärende eller någon form av omprövning.

Tidigare undersökningar av andra socialförsäkringsförmåner, t ex arbetsskadeförsäkringen och förtidspensioneringen (sjukbidrag) har visat att en beviljad förmån som omprövas vanligen beviljas även i fortsättningen.

Det står sålunda klart att den första bedömning som görs av ett ärende också påverkar den fortsatta behandlingen av ärendet. Det är därför nödvändigt att i undersökningspopulationen endast ta med ärenden som inte tidigare varit i kontakt med beslutsprocessen. En sådan insnävning innebär dessutom att materialet får ett värde för en eventuell longitudinell undersökning. En upprepning av den aktuella studien exempelvis vart femte år skulle vara av betydelse för att skapa en långsiktig förståelse för de socialpolitiska insatsernas funktion och effekter, samt ge en bild av utvecklingen av de handikappades situation i samhället och samhällets attityder till resursvaga grupper i behov av samhälleliga stödinsatser.

Preliminära resultat

Sjukdomstyp

En av de viktigaste informationer som kan vinnas ur projektets databas gäller vilken typ av handikapp som ger upphov till upplevda behov av ersättning från socialförsäkringen (tabell 1).

Vi ser av tabellen att 60% av samtliga handikappade individer som under den aktuella åttamånadersperioden ansåg sig vara i behov av, och ansökte om, handikappersättning finns i sjukdomstyperna Neurologiska sjukdomar/Hjärninfarkt, Reumatism/Degeneration, Utvecklingsstörd och Hörselskada. I diagrammen 1 och 2, i vilka populationen fördelats efter år, ser vi att handikappade med rörelsehinder under båda perioderna är den största gruppen. Samtidigt var, under båda perioderna de näst största grupperna Reumatism/Degeneration, Hörselskada respektive Utvecklingsstörd. Dessa tre sjukdomstyper svarar för vardera ca 10% av populationerna. Handikapp av typen astma eller olika hudproblem är inte så vanligt

Diagram 1 Handikappärenden. Avslagsfrekvens efter sjukdomstyp, 1986.

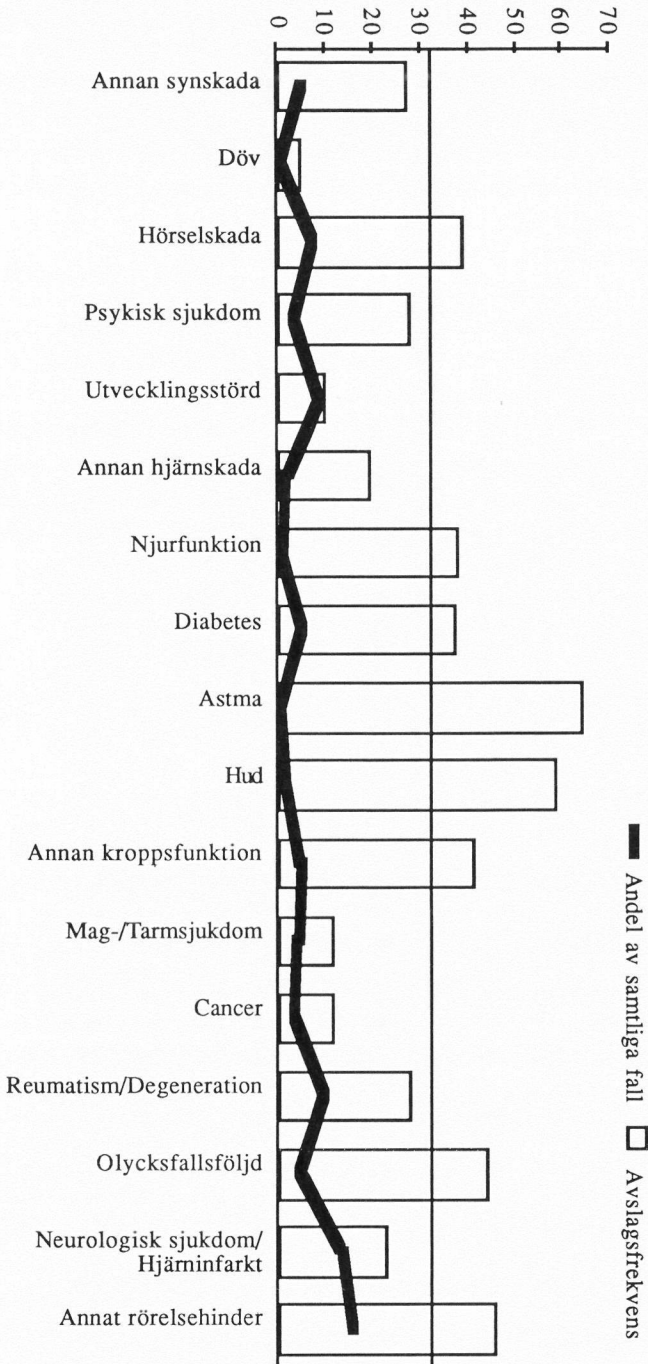
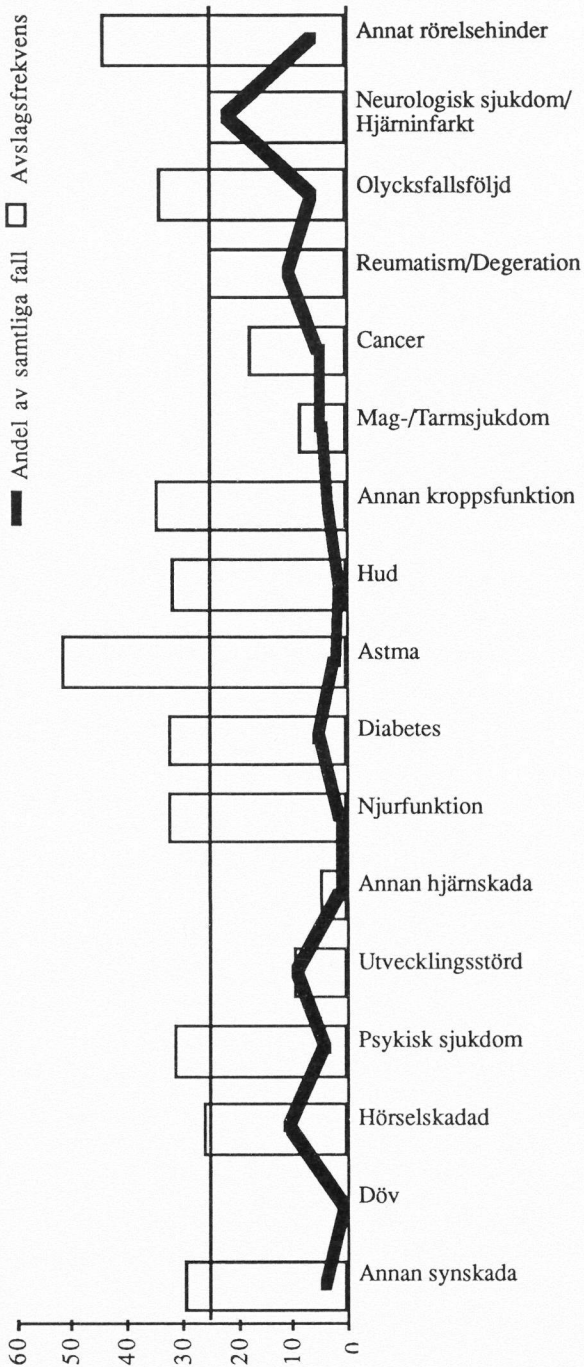


Diagram 2 Handikappärenden. Avslagsfrekvens efter sjukdomstyp, 1987.



förekommande, och därtill är avslagsfrekvensen för dessa grupper relativt hög.

Tabell 1 Handikappärenden efter sjukdomstyp

Sjukdomstyp	Antal	Andel (%)
Blind	12	0,35
Annan synskada	165	4,88
Döv	27	0,80
Hörselskada	308	9,11
Afasi	5	0,15
Annan språknedsättning	1	0,03
Psykisk sjukdom	127	3,76
Utvecklingsstörd	310	9,17
Annan hjärnskada	59	1,74
Intolerans	11	0,33
Njurfunktion	43	1,27
Diabetes	189	5,59
Astma	46	1,36
Operationsföljd	3	0,09
Hud	72	2,13
Annan kroppsfunktion	155	4,58
Mag-/tarmsjukdom	159	4,70
Cancer	149	4,41
Reumatism/Degeneration	355	10,50
Olycksfallsföljd	190	5,62
Neurologisk sjukdom/ Hjärminfarkt	595	17,59
Annat rörelsehinder	401	11,86
Totalt	3 382	100%

Diagrammen visar också avslagsfrekvensen för de större sjukdomstyperna. Att få handikappersättning beviljad innebär att man får 34%, 50% eller 65% av basbeloppet under ett år (basbeloppet var 1987 25 500 kr). I denna preliminära analys har vi valt att behandla dessa tre typer av beviljanden som likvärda, och ställt dem mot avslag. Givetvis genomförs inom ramen för undersökningen också en fördjupad analys av de olika beviljandekategorierna.

Avslagsfrekvensen för samtliga ärenden i undersökningen var 1986 31,2% och 1987 26,2%. Dessa värden markeras i diagrammen med heldragna linjer. Av de antalsmässigt stora handikappgrupperna är det bara utvecklingsstörda som avviker från genomsnittet i någon väsentlig grad. För denna grupp var avslagsfrekvensen 1986 10,1%

och 1987 9,8%. För kategorin Annat rörelsehinder var avslagsfrekvensen 1986 46,3% och 1987 44,4%. Handikappade med hörselskada fick 1986 avslag i 39,4% och 1987 i 26,5% av fallen. Handikappade med reumatism/degeneration och med neurologisk sjukdom/hjärnfarkt har lägre avslagsfrekvens än genomsnittet under båda tidsperioderna – 28,2% respektive 23,3% 1986 och 25,1% respektive 25,1% 1987.

Det är uppenbart att merkostnader, och därmed hjälpbehov, varierar med typen av handikapp. Att detta självklara faktum också avspeglas i den tillämpningspraxis som uppkommit hos försäkringskassan framgår tydligt av diagrammet. Det förtjänar dock att påpekas att samtliga ansökningar representerar ett upplevt behov av stöd från samhället.

Av den ovan citerade lagtexten ser vi att vissa typer av handikapp *alltid* ska ge upphov till ersättning enligt lagen. Det gäller blinda, döva och gravt hörselskadade individer. Av diagrammen kan vi utläsa att döva har en minimal avslagsfrekvens; 1987 avslogs inga sådana ansökningar om ersättning. När det gäller hörselskadade har vi å andra sidan relativt kraftiga avslagsfrekvenser, för båda populationerna överstigande genomsnittet. De subjektivt upplevda besvär som enligt de handikappade själva ger upphov till merkostnader får i försäkringskassans tolkning i ca en tredjedel av fallen avslag på ansökan om ersättning. Det är graderingen "gravt", som här är föremål för skiljaktliga tolkningar.

Hur och när olika handikappade individer eller grupper av individer får sina ansökningar om ersättning beviljade är en funktion av balansen mellan deras tryck på socialförsäkringsinstitutet och institutets egna inomorganisatoriska processer. Ett försök att specificera och artikulera de olika positionerna i denna balans kan på detta stadium resultera i följande punkter:

1. *En orealiserad tryckpotential.* Enskilda individers upplevda besvär genereras till en allmän påtryckning när antalet ärenden av ett visst slag växer. Trycket är emellertid otillräckligt för att medföra en tendens till ökad beviljandefrekvens – med tanke på att det splittras på 26 allmänna försäkringskassor – om det inte får en organiserad form och artikuleras offentligt.

2. *Realiserat, organiserat tryck på grund av tidigare tillgång till systemet.* Individer som tidigare uppburit någon förmån från socialförsäkringen har lättare att få handikappersättning. Ett exempel på detta är utvecklingsstördas låga avslagsfrekvens. Individerna

i denna grupp har vanligen ett vårdbidrag i bakgrunden, och för försäkringskassan är detta en trygghetsskapande faktor när det gäller beslut om ny ersättning, om än av annat slag. Samma sak gäller blinda och döva. Nya handikappgrupper, som konfronteras med socialförsäkringen först när individerna är vuxna, har svårare att få gehör för sina krav på ersättning som grupp, men inte som individer.

3. *Inomorganisatoriskt tryck försvårar förflyttningen av gränser.* Gränspopulationer definieras mer restriktivt. Vi kan i första beslutsinstans iakttä tveksamhet till att vidga gruppen av ersättningsberättigade individer. Ett exempel härpå är skillnaden i bedömning av döva och hörselskadade. Också individer med rörelsehandikapp är en grupp som har besvär med att få sina självupplevda stödbehov rättsligt bekräftade.

4. *Allmänt omfattat, moraliskt baserat yttre tryck medför lindring i livets slutskede.* Hjälpökande med cancer har låga avslagsfrekvenser i båda populationerna (11,9% resp. 18,3%). Också gruppen Neurologisk sjukdom/Hjärtinfarkt har relativt låga avslagsfrekvenser, om än påtagligt högre än cancergruppen (23,3% resp. 25,1%). Den senare handikapptypen medför rörelsehinder, och dess värden kan jämföras med Annat rörelsehinder (se diagrammen). Att en sjukdom är allvarlig tycks vara en omständighet som medför ett tryck på socialförsäkringen att göra en mindre restriktiv tolkning av behovssituationen. Detta tryck kan föras tillbaka på en allmänmänsklig reaktion på sjukdomar med (vanligtvis) dödlig utgång. Ersättning till exempelvis cancersjuka eller infarktfall kan ses som en ringa, men betydelsefull, lindring i livets slutskede. Ersättningsperioden kan därtill förväntas bli relativt kort.

Dessa fyra trycksituationer i tillämpningen av lagen om handikappersättning bidrar till att forma olika mönster i synen på handikappades hjälpbehov. Subjektivt upplevda besvär och yttre krav på socialförsäkringssystemet möter organisatoriska krav inom socialförsäkringens tillämpningsorganisation.

Försäkringskassor

Den första rättsliga beslutsinstansen inom socialförsäkringen, och därmed handikappersättningen, är de allmänna försäkringskassorna, 26 till antalet. Det är av intresse att se hur ansökningar om handikappersättning är spridda över landet, samt, bl a mot bakgrund av

Diagram 3 Handikappärenden. Avslagsfrekvens efter försäkringskassa, 1986.

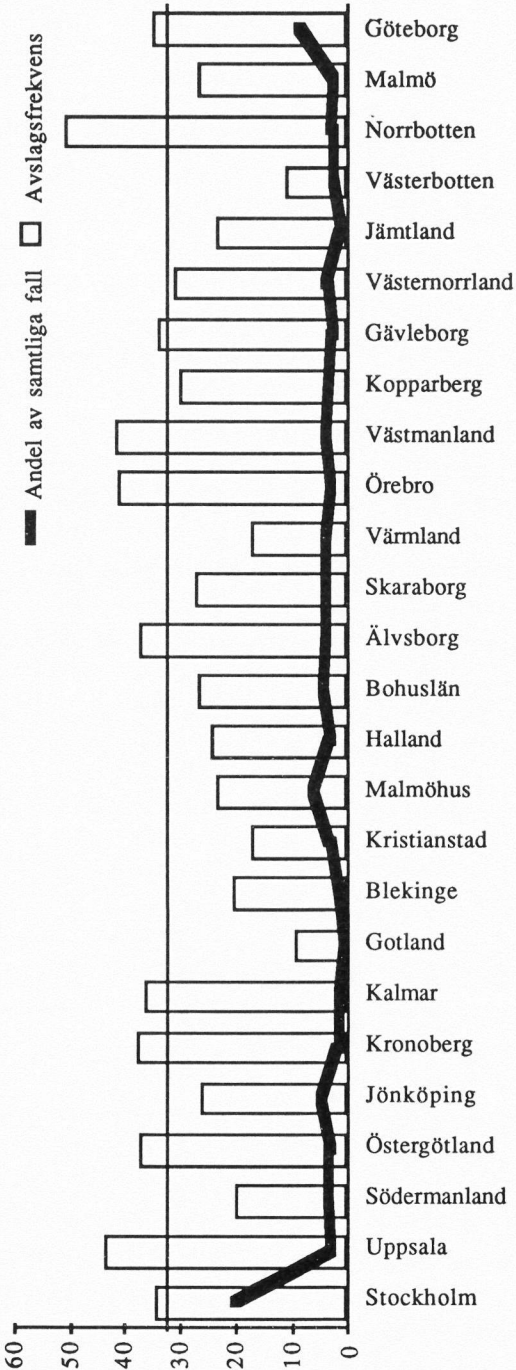
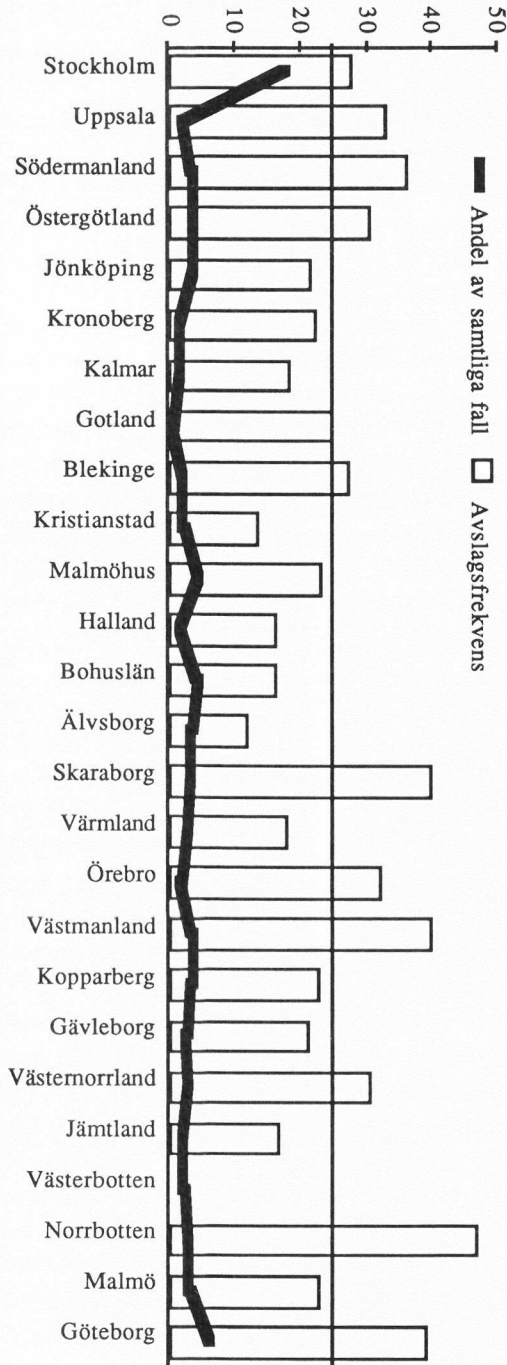


Diagram 4 Handikappärenden. Avslagsfrekvens efter försäkringskassa, 1987.



att tidigare undersökningar (t ex Hetzler & Eriksson 1983) påvisat stora skillnader i tillämpningspraxis mellan olika kassor, hur beslutsfrekvenserna i handikappärenden varierar. I diagrammen 3 och 4 visas hur ärendena i de två populationerna fördelar sig för de olika kassorna samt också avslagsfrekvensen för kassorna. Diagrammen tillåter följande observationer.

Ca 20% av samtliga handikappersättningsärenden kommer från Stockholms läns Allmänna Försäkringskassa; Stockholm är sålunda klart överrepresenterat. Avslagsfrekvensen ligger också klart över riksgenomsnittet (34,6% mot 31,2% 1986, 28,1% mot 26,2% 1987).

Näst störst är Göteborgskassan med 8,6% resp 6,6% av fallen. Också här är avslagsfrekvensen betydligt högre än i landet som helhet (35,4% mot 31,2% 1986, 39,2% mot 26,2% 1987).

I övrigt är ansökningarna tämligen jämnt fördelade mellan kassorna.

När det gäller utfallet av prövning i handikappärenden noterar vi en påfallande stor variation mellan kassorna. I 1986 års population varierar avslagsfrekvensen från 10% (Gotland) till 51% (Norrbotten). Likartade skillnader uppmättes i 1987 års population; Västerbotten har här en avslagsfrekvens under 10%, medan Norrbotten avslår 47% av ansökningarna.

För landet som helhet har avslagsfrekvensen sjunkit mellan de två mätperioderna, från 31,2% till 26,2%. Den närmast till hands liggande tolkningen av denna förändring är att den sammanhänger med de förändringar av beslutsorganet inom försäkringskassan som trädde i kraft den 1 januari 1987, då pensionsdelegationerna ersattes av socialförsäkringsnämnder. Skillnaden mellan dessa två organ ska i korthet beskrivas här.

Pensionsdelegationen var en lekmanaförsamling bestående av åtta förtroendevalda ledamöter, ordförande och vice ordförande (som ofta innehade samma poster i försäkringskassans styrelse), två läkare som utsågs av riksförsäkringsverket, två ledamöter som utsågs av landstinget (i Göteborg och Malmö av kommunstyrelsen) samt två representanter för arbetslivet, som utsågs av riksförsäkringsverket. Pensionsdelegationen fattade beslut, förutom i handikappärenden, också i bl a förtidspensions- och arbetsskadeärenden.

Socialförsäkringsnämnderna skiljer sig från pensionsdelegationerna bl a i det att i de förra inte ingår några läkare. Utan att närmare gå in på bakgrunden till de förändringar av beslutsförsamlingens sammansättning och utseende i övrigt som övergången från pen-

sionsdelegationer till socialförsäkringsnämnder innebar, ska här påpekas att förändringen skedde i linje med en allmän strävan att minska avståndet mellan beslutsförsamlingen och de individer som besluten gäller. Inom socialförsäkringens ansvarsområde är de rättsliga besluten ofta beroende av insikter om pågående eller förväntade förändringar i samhället – vad gäller arbetsmiljö och yttre miljö, arbetsmarknad, andra offentliga eller privata stödsystems omfattning och utformning, mm. Det ansågs att beslutsförsamlingen ska vara sammansatt av individer med goda kunskaper om samhället och som representerar de politiska partierna i området. En detaljerad genomgång av premisserna för lagförslaget finns i SOU 1985:21.

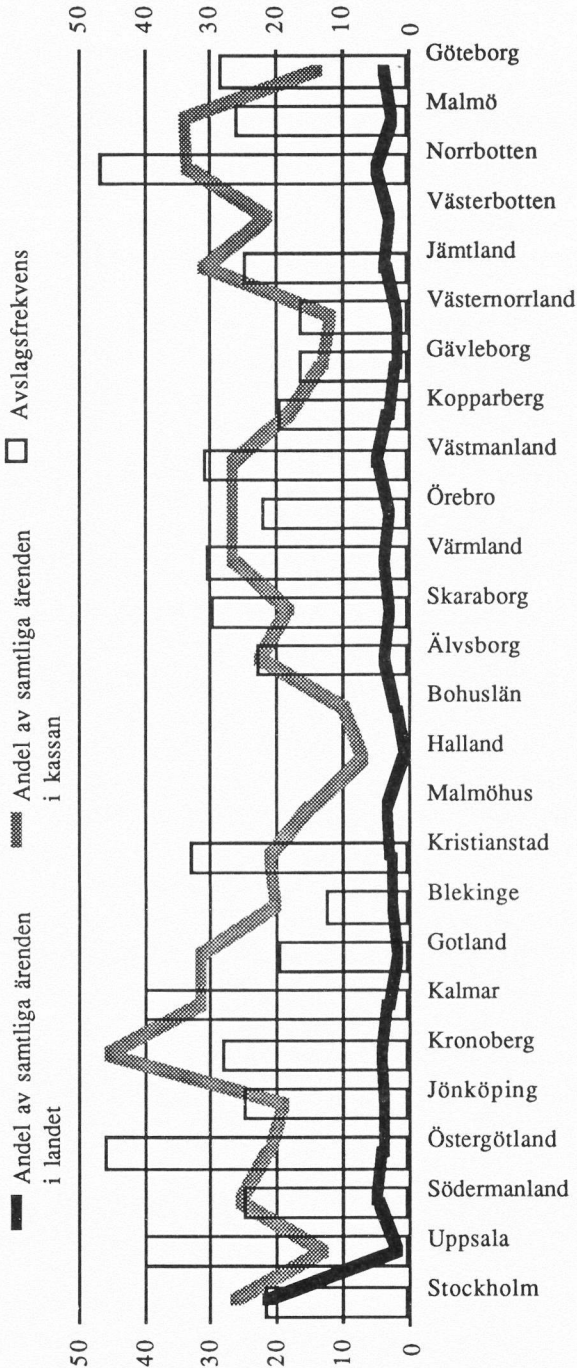
I en analys av pensionsdelegationernas funktionssätt (Hetzler 1984) visades bl a att delegationen i förtidspensioneringsärenden främst hade funktionen att legitimera handläggande tjänstemäns förslag till beslut. Resultatet bekräftas av en studie rörande arbetsskadeärenden (Hetzler & Eriksson 1983). I båda dessa studier påvisades en överensstämmelse mellan tjänstemäns förslag till beslut och delegationens beslut som låg kring 98%. Mot denna bakgrund är det intressant att notera motsvarande värden för den nya socialförsäkringsnämnderna när det gäller handikappersättningen.

I 1986 års population fattades det rättsliga beslutet i handikappärenden fortfarande av pensionsdelegationer. Överensstämmelsen mellan förslag till beslut och beslut i denna population var 97,9%. I 1987 års populationen hade socialförsäkringsnämnderna övertagit pensionsdelegationernas roll som beslutsfattare. Överensstämmelsen i denna population var till och med något högre, 98,7%.

Mot bakgrund av den minskade avslagsfrekvensen mellan mätperioderna och den förändring av tillämpningspraxis som socialförsäkringsnämndernas införande förväntades innebära hade vi förväntat oss en något större skillnad mellan förslag till beslut och beslut under 1987. Att så inte är fallet innebär att den mer generösa inställningen till ansökningar om handikappersättning som kan noteras för 1987 framför allt beror på en förändrad inställning hos kassans tjänstemän. Vi måste emellertid fråga oss varför denna förändring inträffat, liksom vart den ökade självständigheten gentemot tjänstemännen som socialförsäkringsnämnderna förväntades uppvisa tog vägen. Det finns sannolikt flera förklaringar:

För det första är mätperioden, januari till och med april 1987, sannolikt för kort med tanke på att tidsperioden omfattar de fyra första månaderna av socialförsäkringsnämndernas existens. Någon

Diagram 5 Handikappärenden gällande sjukdomstypen Neurologisk sjukdom/Hjärtinfarkt. Ärende- och avslagsfrekvens efter försäkringskassa, 1987.



självständig praxis hade inte hunnit utvecklas. Osäkerheten bland ledamöterna var sannolikt stor.

Borttagandet av läkarna från beslutsorganet kan i sig ha förändrat tjänstemännens beteende, i det att den nya nämnden av tjänstemännen inte längre upplevdes som dominerad av medicinsk sakkunskap utan av vardagslivets förnuft. De tidigare redovisade undersökningarna har visat att tjänstemännen eftersträvar konsensus mellan förslag och beslut, och att man anpassar sina förslag till vad nämnden kan förväntas acceptera.

Bedömningsgrunder

En central fråga när det gäller jämförelse mellan olika försäkringskassor är om de har olika bedömningsgrunder, och därmed bedömer likartade ärenden på olika sätt. För att närmare undersöka detta har vi valt ut en sjukdomstyp för analys, nämligen Neurologisk sjukdom/Hjärtinfarkt. I diagram 5 redovisas hur de allmänna försäkringskassorna bedömt ärendena inom denna sjukdomstyp under 1987. Den svarta kurvan anger hur stor andel av fallen inom denna sjukdomstyp som hamnat i respektive kassa; den gråa kurvan anger hur stor andel av samtliga ärenden vid en kassa som utgörs av denna sjukdomstyp; staplarna, slutligen, anger avslagsfrekvens för denna ärendetyp.

Neurologisk sjukdom/Hjärtinfarkt är en sjukdomstyp som medför likartade besvär för den drabbade oavsett bostadsort. Avslagsfrekvensen varierar mellan 0% (i fyra kassor) och 47% (i en kassa; en kassa hade 46,1 och en tredje 40%).

Var finns då tolkningsutrymmet? Här är flera aktörer involverade i tolkningen av hjälpbehovet, och det finns, kan vi säga, två tolkningskonflikter. Dels den mellan *individ* och *försäkringskassettjänstemannen*, dels den mellan *tjänstemän på en kassa* och *tjänstemän på andra kassor*. Utgångspunkten är att ett avslag är ett bevis på skillnader i tolkning mellan individen och tjänstemän på kassan. Detta ska behandlas nedan. I fråga om den andra tolkningskonflikten, den mellan tjänstemän vid olika försäkringskassor, vill jag göra följande gällande.

Ärenden som gäller handikappersättning till någon med en neurologisk sjukdom eller hjärtinfarkt har många element gemensamma, även om de härstammar från olika delar av landet och oavsett hur grav skadan är. Individen har vanligtvis mer eller mindre svåra

rörelsehinder och är ofta rullstolsbunden. Av- och påklädning innebär stora svårigheter, liksom hygieniskt betingade handlingar. Ersättningssökande har vanligtvis redan kommunal hjälp, och därutöver anlitas anhöriga. Med andra ord är individen oftast hjälplös på egen hand, och frånvaron av ständig hjälp skapar ångest hos den sjuke. Ofta finner man också i akterna dokumenterat ett eller flera tillfällen då den sökande fallit och, oförmögen att själv ta sig upp, legat i timmar och väntat på hjälp. I svårartade fall ingår kramper och epilepsi i bilden.

Genomgående har den sökande strävat efter att ordna det dagliga livet så att hjälpbehovet är tillfredsställt och ångestskapande situationer uteblir. Vanligtvis är det anhöriga som ställer upp med tillsyn, men exempel finns på att hela grannskap ställer upp, t ex butiksägare som levererar varorna hem eller till en bil stående utanför butiken. Det är när detta primära skyddsnät inte räcker till som en ansökan om handikappersättning aktualiseras.

Utifrån detta behovsmönster har olika praxis utvecklats vid de allmänna försäkringskassorna. I vissa kassor tas det som en bekräftelse på hjälpbehovet att den sökande har hemsamarit dagligen. Andra kassor tar närvaron av en hemsamarit som bevis på att hjälpbehovet är tillfredsställt och därmed lika med noll. När den sökande dokumenterar sitt hjälpbehov och sina merkostnader med att ange att han betalar viss ersättning till anhöriga för i övrigt frivilliga insatser, anses det i vissa kassor som styrka hjälpbehovet medan man i andra tolkar det tvärtom.

Med hjälp av två fall ur undersökningspopulationen ska vi illustrera de tolkningskonflikter som anges ovan, dvs den mellan individ och tjänsteman och den mellan tjänstemän vid en kassa och tjänstemän vid andra kassor.

Individ mot tjänsteman

0089: 52-årig kvinna. Hjärnblödning.

FORSLAG TILL BESLUT: Avslag

BESLUT: Avslag

BESLUTSMOTIVERING: "Bedömt att hjälp- och tillsynsbehovet utöver vad som tillgodoses av hemsjukvården inte är av den omfattningen att rätt till handikappersättning inte (sic) föreligger. Godtagna merutgifter är beaktade."

SAMMANFATTNING AV UTREDNINGEN: Bor tillsammans med

sambo i trerumslägenhet som är delvis handikappanpassad. Sambon är tjänstledig från arbetet och uppbär 100% anhörigbidrag från landstinget.

Kvinnan i detta ärende har efter en hjärnblödning fått en vänster-sidig förlamning och var rullstolsbunden. Vänster hand är helt obrukbar och vänster ben kunde hon stå på endast med stöd. Hon är starkt motiverad till rehabilitering. Hon har inga talproblem. Efter krampanfall och sjukhusvistelse vågar hon inte längre vara ensam och är därmed beroende av ständig närvaro av annan.

När förslaget till beslut kommunicerades till kvinnan, med motiveringen att hjälpbehovet kunde anses tillfredsställt genom att kvinnans sambo fått anhörigbidrag från länsstyrelsen, skrev hon till kassan bl a:

Preliminär beräkning av hjälpbehovet är 8 tim/dag, 40 tim/vecka + jour 16 tim/dygn x 7 = 122 tim.

Det är så att jag är helt beroende av min sambo. Det jag är rädd för är att om min sambo trots allt vägrar att ställa upp i framtiden, förvärras min ADL [allmänna dagliga situation] och även möjligheter till rehabilitering.

Min sambo är den ende i min närhet som kan hjälpa mig. Jag förstår att ingen människa gör det "till vilket pris som helst". Detta är inget jobb mellan 9:00 och 17:00.

Enligt kassans utredning var *hjälpbehovet och tillsynsbehovet* att hon klarade att själv komma upp ur sängen, toalettbesök som inte brådiskade samt nästan all av- och påklädning. Som *merkostnad* angav kvinnan medicin, läkarbesök, kläder samt kostnader för att bekanta och släktingar skulle kunna komma till henne då sambon måste utträta ärenden. Vissa andra merutgifter listas. Kassans motivering för att avslå kvinnans ansökan var att "Preliminär beräkning av hjälpbehov 0 timmar utöver de 8 timmar som tillgodoses av hemsjukvården. 825/år läkare mm. Klädslitage 500/år [kvinnan yrkade på 1000], tvättmaskin 300/år avskrivning 10 år, 1152 sjukgymnast. Merutgifter för släktingars besök godtas inte som merkostnader då denna kostnad ingår i hjälp- och tillsynsbehovet.

Här ställs sålunda tolkningskonflikten mellan individ och tjänsteman på sin spets. Med hjälp av ett annat fall ska vi illustrera tolkningskonflikten mellan olika kassors tjänstemän.

Kassa mot kassa

0104 65-årig kvinna. Parkinsons sjukdom.

FORSLAG TILL BESLUT: Handikappersättning med 34%.

BESLUT: Handikappersättning med 34%

BESLUTSMOTIVERING: "Sökandes behov av hjälp från annan i sin dagliga livsföring bedömes tillsammans med de merutgifter som är relaterade till handikappet svara mot ett hjälpbehov av minst 2 timmar per dag."

SAMMANFATTNING AV UTREDNINGEN: Gift och sammanboende med 67-årig ålderspensionerad make i egen äldre enfamiljsfastighet om 3 rum och kök. 2 vuxna barn. Kvinnan har skakningar i händer, ben och armar, samt nedsättning i främst balans, talförmåga och finmotorisk förmåga. Orken och muskelkraften är väsentligt försämrade. Hon behöver en hel del hjälp från sin make för att kunna klara sig i det dagliga livet.

HJÄLPBEHOV: Dålig muskelkontroll, använder käpp vid förflyttning, har ett flertal gånger fallit omkull i bostaden och har då inte haft förmågan att ta sig upp själv. Konstant oro för att falla omkull och rör sig därför mycket lite och med största försiktighet. Rör sig aldrig utomhus pga av fallrisken. Maken står för inköp. Försämrade motorik i händerna. Grovstädning 2 tim/14:e dag. Själv kan hon inte utföra några arbetsuppgifter där hon måste hantera redskap såsom dammsugare, sopborste eller liknande. Klarar i regel själv att laga mat, tvättmaskinen i källaren svår att ta sig till. Behöver i hög grad personlig hjälp med att knäppa, med duschning. Fått hjälpmedel. Pga svaghet, muskelkontroll, ständig rädsla för att falla kan hon inte lämnas ensam några längre perioder åt gången och är därför i behov av att maken ständigt finns i närheten.

MERKOSTNADER: 1 757 beaktade 10 år för diskmaskinen. Kommunala hemhjälpen (1 726) ej beaktas då tidsåtgången istället beaktats i fråga om det sammanlagda hjälpbehovet. Införstådda med beräkningen och inget ytterligare att tillägga.

Kommentar

De två ärenden rörande handikappersättning som presenteras ovan illustrerar hur likartade situationer kan tolkas på olika sätt. I det första fallet lägger den handikappade själv stor vikt vid att hjälpbehovet är konstant och medför kostnader utöver anhörigbidraget.

Kassan, å sin sida, fäster vikt vid att anhörigbidrag utgår och anser därmed att hjälpbehovet är tillgodosett. I det andra fallet föreligger också närmast konstant hjälpbehov, som bl a lett till att kvinnan får hjälp med storstädning varannan vecka. I kassans resonemang tas denna hjälp till intäkt för att medge att handikappersättning ska utgå. En ytterligare dimension är att de stödsystem som avlastar individens anhöriga i det ena fallet kommer från landstinget och i det andra från kommunen. De är därtill av olika omfattning. Likafullt används båda stödinsatserna som underlag för att bedöma behov.

I DsS 1977:6, *Erfarenheter av handikappersättningen*, redovisar riksförsäkringsverket sin syn på tillämpningen av reglerna rörande denna stödform och föreslår åtgärder (för en analys av förarbetena, se Olsson 1988). Ett sådant förslag går ut på att tolkningen av begreppet hjälpbehov skulle nyanseras. Rent allmänt menade man att bestämmelserna om handikappersättning innehöll ett antal relativt opreciserade förutsättningar för rätt till ersättning. Det gällde bl a begreppen funktionsförmåga och behovet av mera tidskrävande hjälp eller betydande merutgifter.

I försäkringsöverdomstolens remiss till rfv:s utredning finns uttalanden som kan tolkas som en fingervisning om ett mer restriktivt synsätt. Försäkringsöverdomstolen avstyrkte RFV-förslaget om nyansering av hjälpbehovsbedömningen och menade dessutom att bedömningen ej fick göras avhängig den handikappades subjektiva önskemål och i regel ej heller fick grundas på schabloner.

Konklusion

Handikappersättningen, som en del av socialförsäkringen, ska uppfattas som en rättighet, givet att de rekvisit som lagen uppställer är uppfyllda. Lagstiftningen rymmer emellertid en rad osäkerhetsfaktorer; framför allt gäller det tolkningsutrymmet. Det är uppenbart nödvändigt att regelverket på ett område som handikappersättning har inbyggt vida tolkningsramar, inte minst med tanke på att hjälpbehovet och existerande stödinsatser ständigt förändras och inte kan bedömas enhetligt. Desto större krav måste då ställas på tillämpningsmyndigheten att vara känslig för förändringar och anpassa sina tolkningar till dem. Inte minst gäller detta som det tekniskt avance-

rade moderna samhället producerar nya handikapp samtidigt som stödsystemen utanför socialförsäkringen förändras på olika sätt. Vi vill hävda att den centrala utgångspunkten för myndighetens tolkningar måste vara att visa stor känslighet till den handikappade individens egen beskrivning av verkligheten, och därmed av hjälp- och tillsynsbehovet. Detta ska inte tolkas så, att individens "subjektiva önskemål" ska vara utgångspunkt för bedömning av hjälpbehovet. Det är emellertid rimligt att hävda att praxisutvecklingen bör kontrolleras så att den sker i samklang med förändrade förutsättningar för de handikappade i samhället och till förändringar i samhällets övriga stödsystem. En sådan harmoniering av tillämpningen med samhällsutvecklingen underlättas av att tolkningen av och bedömningen utifrån opreciserade begrepp tar största möjliga hänsyn till de hjälpsökande individernas tolkningar. Det finns här ett tryck från de handikappade på socialförsäkringssystemet.

Att så i stor utsträckning ändå inte är fallet förklaras av organisationers allmänna funktionssätt. Vi har tidigare kunnat iakttä och belägga att verksamheten inom organisationen försäkringskassan får en *rutiniserad* karaktär (Hetzler & Eriksson 1983). En konflikt uppstår mellan behovet av effektivitet – som leder till rutinisering – och behovet av känslighet i tolkningarna som följer på kravet på individuell bedömning.

Som vi tidigare kunnat definiera olika mönster när det gäller hur handikappgrupper förhåller sig till tillämpningsmyndigheten, kan vi urskilja mönster också när det gäller myndigheternas tillämpningsbeteende. Vissa kassor har utvecklat ett *dialogmönster* där man tillsammans med de handikappade individerna försöker komma fram till hur ett ärende ska avgöras. En del kassor har skapat ett *strömlinjetekniskt mönster*, som innebär att de mekaniskt definierar hjälpbehov och merkostnader och ger begränsat utrymme i utredningen åt den sökandes egna tolkningar av stödbehovet och samhällets insatser i övrigt. En tredje variant kan kallas för ett *restriktivt mönster*. Här struktureras utredning av fallen, bedömningar, tolkningar och motiveringar på ett sätt som exkluderar de sökande från ersättning. Slutligen finns ett *kombinationsmönster* som innebär att olika beteenden kommer fram i olika situationer och inget fast mönster kan iakttas.

Definieringen av olika beteendemönster inom socialförsäkringens tillämpningsorganisation är av central betydelse för förståelsen av de iakttagna variationerna i beslutsfrekvenser. Vi har att göra med

en decentraliserad beslutsmiljö, med 26 relativt fristående beslutsfattare. De olika kassorna har utvecklats, eller kanske behållit, en särprägel, trots att de lyder under samma regelverk och samma tillsynsmyndighet.

En preliminär jämförelse mellan resultaten av den stora arbetsskadeförsäkringsundersökningen (Hetzler & Eriksson 1982, 1983) och de hittills framkomna resultaten från handikappersättningsstudien visar att tillämpningsmönstret går igen. Det blir mot denna bakgrund av största vikt att tränga utöver analysen av rättens betydelse för en enhetlig rättstillämpning och istället analysera och förstå hur geografiskt och administrativt skilda organisationer inom samma system, med samma regler, resurser och struktur utvecklar olika sätt att tolka och realisera lagstiftarens intentioner.

Vad detta beror på, om det är ett resultat av historiskt betingade skillnader mellan försäkringskassorna från tiden före den allmänna försäkringen eller om det är andra mekanismer som betingar olikheterna, är en fråga som kommer att bli föremål för ingående studier inom det nystartade forskningsprogrammet "Socialförsäkringens tillämpning och relation till arbetslivet" vid Rättssociologiska institutionen i Lund.

Referenser

- DsS 1977:6 *Erfarenheter av handikappersättningen* Stockholm: Socialdepartementet 1977
- Hetzler, Antoinette (1984) *Pensionsdelegationen* Lund: EKNA
- Hetzler, Antoinette & Kjell E. Eriksson (1983) *Arbetsskadeförsäkringens tillämpning* Lund: EKNA
- Olsson, Sven-Erik (1988) *Handikappforskning* Lund: Rättssociologiska institutionen (stencil)
- SOU 1982:46 *Handlingsprogram i handikappfrågor* Stockholm: Liber Allmänna förlaget
- SOU 1985:21 *Ökat förtroendemännainflytande i försäkringskassorna* Stockholm: Liber Allmänna förlaget

Social Policy and Disability: The Creation of Dependency

Mike Oliver

*Visiting Research Fellow, Health Services Research Unit,
The University, Canterbury, Kent, England (1987-88)*

In this paper I shall suggest that the creation of dependency amongst disabled people is an inevitable consequence of the social policies that prevail in all modern industrial societies. There are, of course, some differences of emphasis in the policies adopted towards disabled people between individual countries, but the economic, political, social, technological and ideological forces which shape these policies are sufficiently universal to make generalizations possible.

Before considering the ways in which dependency is created it is necessary to define what is meant by the term. In common-sense usage dependency implies the inability to do things for oneself and consequently the reliance upon others to carry out some or all of the tasks of everyday life. Conversely, independence suggests that the individual needs no assistance whatever from anyone else and this fits nicely with the current ideological climate which stresses competitive individualism. In reality, of course, no-one in a modern industrial society is completely independent but we live in a state of

This paper was sponsored by OECD, and presented at a joint OECD-Swedish Research Council Symposium in Sigtuna, Sweden, in April 1988

mutual interdependence. The dependence of disabled people therefore, is not a feature which marks them out as different in kind from the rest of the population but different in degree.

There is obviously a link between this common-sense usage of the term dependency and the way it is used in discussions of social policy, but these more technical discussions see at least two dimensions to the term. The first of these concerns the ways in which welfare states have created whole groups or classes of people who become dependent upon the state for education, health care, financial support and indeed, any other provision the state is prepared to offer. The second focuses on the inability of individuals or groups to provide their own self-care because of their functional limitations or impairment. Both of these dimensions of dependency have figured large in current attempts to restructure welfare states by reducing the size and scope of benefits and services and by shifting existing provision away from institutions and into the community.

These two dimensions have facilitated the development of reductionist explanations of the phenomenon of dependency. Psychological reductionism has focussed upon the way the self-reliance of individuals and families has been eroded by the "nanny state" and has thereby created 'pathological individuals'. Sociological reductionism has focussed upon the common characteristics of different groups, of which dependency is a major feature, thereby creating 'pathological groups'. Social science has sometimes been actively involved in the creation of these reductionist explanations and the pathologizing of the idea of dependency, but has also adopted a critical role in challenging them. Unfortunately, however, these challenges have had little success in influencing or shaping social policies which remain locked into the notion of dependency as pathology.

This is partly a function of the marginal role that social science plays in policy formulation, but more importantly the fact that dependency is created by a range of economic, political and professional forces beyond its influence or control. It is these matters which must now be considered. The ways in which these forces create dependency will be discussed in the context of British social policy and the services provided to disabled people by the British welfare state. There are clearly differences between welfare states in terms of their specific provisions for disabled people but all are shaped by these forces. Therefore generalizations are possible, and

the implications of the analysis that follows, are relevant to all industrial societies.

An Economic Basis for the Creation of Dependency

Work is central to industrial societies not simply because it produces the goods to sustain life but also because it creates particular forms of social relations. Thus anyone unable to work, for whatever reason, is likely to experience difficulties both in acquiring the necessities to sustain life physically, and also in establishing a set of satisfactory social relationships. Disabled people have not always been excluded from working but the arrival of industrial society has created particular problems,

The speed of factory work, the enforced discipline, the time-keeping and production norms – all these were a highly unfavourable change from the slower, more self-determined methods of work into which many handicapped people had been integrated. (Ryan & Thomas 1980:101)

The onset of industrial society did not simply change ways of working, but also had a profound effect on social relations with the creation of the industrial proletariat and the gradual erosion of existing communities. Industrialization had profound consequences for disabled people therefore, both in that they were less able to participate in the work process and also because many previously acceptable social roles, such as begging or 'village idiot' were disappearing.

The new mechanism for controlling economically unproductive people was the workhouse or the asylum, and over the years a whole range a specialized institutions grew up to contain this group. These establishments were undoubtedly successful in controlling individuals who would not or could not work. They also performed a particular ideological function, standing as visible monuments to the fate of others who might no longer choose to subjugate themselves to the disciplinary requirements of the new work system. There were problems too in that it was soon recognized that these institutions not only created dependency in individuals but also cre-

ated dependent groups. This led to fears about the 'burdens of pauperism' in the early twentieth century and the establishment of Poor Law Commission. Similar concerns are around today, although, of course, the language is different, and current moves towards community care have a strong economic rationality underpinning them.

The point about this brief historical detour is that the issues are still the same; disabled people are likely to face exclusion from the workforce because of their perceived inabilities, and hence dependency is still being created. And even where attempts are made to influence the work system, they do not have the desired effect.

Programs focusing on labor supply will always be a major part of any comprehensive approach to disability. But these efforts alone tend to segregate disabled people from society rather than integrate them into it. The alternative, or more properly the supplement, to these programs is a focus on the demand side of the market, making people more employable and more a part of general social life by changing the social organization of work and of other aspects of everyday life, through removal of architectural barriers, non-discrimination and affirmative action programs, mainstreaming in the schools, and so on. Until recently, there has been almost no concern with these possibilities. (Erlanger & Roth 1985:339)

It could, of course, be argued that government policy aimed at providing aids to employment and the adaptation of workplaces is precisely this approach but it is nothing of the kind. These initiatives are all geared towards the supply side of labour, at making individual disabled people more economically productive and hence more acceptable to employers. There are no government incentives to create barrier-free work environments nor can Ford claim a grant if it wants to make its assembly line usable by all the potential workforce. Neither can other manufacturers wishing to design machinery or tools that are usable by everyone, regardless of their functional abilities, seek government assistance. There are virtually no attempts in modern industrial societies that are targetted at the social organization of work, at the demand side of labour. And given the size of the pool of labour that currently exists in most industrial societies, it is unlikely that such targetting will occur in the foreseeable future.

Given this historical and current situation it is hardly surprising that one commentator can write of disabled people and other groups:

Their condition or situation makes them economically unproductive and hence economically and socially dependent. (Illsley 1981.328)

This is only partly true, however, for despite the high rates of unemployment in the industrialized world, the majority of those of working age do have a job, and hence are economically productive. In addition, day centres, adult training centres and sheltered workshops make a considerable economic contribution by carrying out jobs that cannot easily be mechanized at wage rates that make third worlds workers look expensive. But more importantly, this takes a narrow view of the economy and fails to recognize the importance of consumption. At present the benefits paid to disabled people amounts to some three billion pounds a year (Disability Alliance 1987) most of which 'will almost invariably be spent to the full' (George and Wilding 1984). The numbers of firms now producing aids and equipment for disabled people and the seriousness with which motor manufacturers now take disabled motorist are testament to the important and productive role that disabled people play in the economy.

Following Illsley's narrow definition, the British Royal Family can be characterized as economically unproductive and economically and socially dependent. However, it is recognized that the institution of the Monarchy performs an important economic role and they are not labelled 'dependents', except by their fiercest critics. That disabled people can be so labelled therefore, is due to a variety of other factors and it not solely a function of inaccurate assumptions about their role in the economy. Some of these other factors will now be considered.

A Political Basis for the Creation of Dependency

Policies enacted through the legislative process also have the effect of creating dependency and the current restructuring of the British

welfare state is legitimated by the desire to reduce our 'culture of dependency'. In the case of disability, both the National Assistance Act (1984) and the Chronically Sick and Disabled Person's Act (1970) aimed to provide services for disabled people and in so doing reinforced

...the notion that people who happen to have disabilities are people who are 'helpless', unable to choose for themselves the aids to opportunity they need. (Shearer 1981:82)

More recently, the Disabled Person's (Services, Consultation and Representation) Act (1986), born out of both a recognition of the inadequacies of previous legislation as well as a wish to involve disabled people more in shaping their own destinies, is underpinned by the desire to improve the services for this dependent group. It offers disabled people the right to be assessed, consulted and represented. However, it is noticeably silent on how these rights can be achieved in the face of recalcitrant local authorities, just as previous legislation was silent on how services could be obtained. In fact, this Act is yet a further extension of the professional and administrative approaches to the problems of disability, rather than an acknowledgement of disability as a human rights issue.

Yet in the aftermath of the Second World War, the Disabled Persons (Employment) Act (1944) recognized that disabled people had a right to work. This legislation was not uninfluenced by the shortage of labour at the time of the collective guilt of seeing ex-service men, disabled while fighting for their country; but economic and social climates change, and these rights have never been enforced. Unsuccessful attempts to acknowledge the human rights issue involved, through the passage of anti-discrimination legislation, have surfaced in recent years but Parliament in its wisdom has never allowed the issue to receive legislative acknowledgement (Oliver 1985). Thus the legislative framework remains locked into a professional and administrative approach to service provision. The ways in which service provision further perpetuates dependency will be considered in the next section, but before so doing, one further political basis for the creation of dependency needs to be considered.

A further way in which dependency is, at least, reinforced is through the manner in which the discourse with regard to disability

and social policy is conducted. From the patronizing way politicians discuss disability in Parliament, through the failure of social policy analysts to examine critically the concept of disability (Oliver 1986) to the failure of policy makers to consult with disabled people, this dependency is reinforced. Nor indeed when attention is turned to community care does the discourse alter, for community care implies "looking after people" (Audit Commission 1986). The nature of this discourse has recently been criticized thus

... the need to be 'looked after' may well adequately describe the way potentially physically disabled candidates for 'community care' are perceived by people who are not disabled. This viewpoint has a long history, and a correspondingly successful application in practice – which has led to large numbers of us becoming passive recipients of a wide range of professional and other interventions. But, however good passivity and the creation of dependency may be for the careers of service providers, it is bad news for disabled people and the public purse. (BCODP 1987 3.2)

A Professional Basis for the Creation of Dependency

There are a number of ways in which dependency is created through the delivery of professionalized services. The kinds of services that are available, notably residential and day care facilities with their institutionalized regimes, their failure to involve disabled people meaningfully in the running of such facilities, the transportation of users in specialized transport and the rigidity of the routine activities which take place therein, all serve to institutionalize disabled people and create dependency. While in recent years some attempts have been made to address this problem of dependency creation in these facilities, it remains unfortunately true that power and control continue to remain with professional staff. Many community services are delivered in similar ways and reinforce dependency; disabled people are offered little choice about aids and equipment, times at which professionals can attend to help with matters like toi-

leting, dressing or preparing a meal are restricted and the limited range of tasks that professionals can perform are limited because of professional boundaries, employer requirements or trade union practices.

The professional-client relationship can itself also be dependency creating and indeed the very language used suggests that power is unequally distributed within this relationship. Recent attempts to address this problem through changing the terminology from 'client' to 'user' or 'consumer' acknowledge that the problem exists but do little to change the structures within which these power relations are located. Economic structures determine the roles of professionals as gate-keepers of scarce resources, legal structures determine their controlling functions as administrators of services, career structures determine their decisions about whose side they are actually on and cognitive structures determine their practice with individual disabled people who need help- otherwise, why would they be employed to help them? This is not just another attack on overburdened professionals for they are as much trapped in dependency creating relationships as are their clients. However all is not as it seems, for in a fundamental sense it is professionals who are dependent upon disabled people. They are dependent on them for their jobs, their salaries, their subsidized transport, their quality of life and so on.

Thus if disabled people and professionals are trapped in these dependency creating relationships, is there a way out of the trap? A false start has already been made through the promotion of the goal of independence which figures largely in the interventions of most professionals and the articulated aims of most disabled people. It has been a false start however, because in advancing the idea of independence, professionals tend to define independence in terms of self-care activities such as washing, dressing, toileting, cooking and eating without assistance. Disabled people, however, define independence differently, seeing it as the ability to be in control of and make decisions about one's life, rather than doing things alone or without help. Hence it is 'a mind process not contingent upon a normal body' (Huemann 1983).

If disabled people and professionals are ever going to engage in dependency reducing rather than dependency creating relationships, then the following advice from a disabled sociologist must be taken into account.

"We must expand the notion of independence from physical achievements to sociopsychologic decision-making. Independent living must include not only the quality of physical tasks we can do but the quality of life we can lead. Our notion of human integrity must take into account the notion of taking risks. Rehabilitation personnel must change the model of service from doing something to someone to planning and creating services with someone. In short, we must free ourselves from some of the culture-bound and time-limited standards and philosophy that currently exist. (Zola 1982.396)

There are, of course, many other ways in which dependency is created, whether these are patronizing social attitudes or the inaccessibility of the built environment, which constantly force disabled people to seek help. There is not the time or space to consider these in detail here, but we need now to consider the disabled individual who stands at the end of these economic, political and professional processes which create dependency.

The Creation of the Dependent Individual

A recent study of a small group of young disabled people attending a further education college found that

Many of the students arrive in college with very negative self-image and poor self-esteem. Often they appear to have been conditioned into accepting a devalued social role as sick, pitiful, a burden of charity. (Hutchinson & Tennyson 1986.33)

Precisely how and why these disabled young people came to see themselves in this way now needs to be addressed.

All of the young people studied came to the college from special schools and there is no doubt that the medical hegemony in special education has hardly been challenged by recent legislative changes (Warnock 1978. Education Act 1981). In practice medical need still predominates over educational need; disabled children still have operations (necessary and unnecessary) at times which fit in with

the schedules of surgeons and hospitals rather than educational programmes, children are still taken out from classes for doctors appointments or physiotherapy and the school nurse is still a more influential figure than the teachers. If children are brought up to believe, through experiencing a range of medical and paramedical interventions, that they are ill, we cannot be surprised if they passively accept the sick role.

But it is not only the intrusion of medicine into education which creates dependency through an acceptance of the sick role. They also see themselves as pitiful because they are socialized into accepting disability as a tragedy personal to them. This occurs because teachers, like other professionals, also hold to this view of disability, curriculum materials portray disabled people (if they appear at all) as pathetic victims or arch villains and their education takes place in a context in which any understanding of the history and politics of disability is absent. The situation has been summarized as follows;

The special education system, then, is one of the main channels for disseminating the predominant able-bodied/minded perception of the world and ensuring that disabled school leavers are socially immature and isolated. This isolation results in passive acceptance of social discrimination, lack of skills in facing the tasks of adulthood and ignorance about the main social issues of our time. All this reinforces the 'eternal children' myth and ensures at the same time disabled school leavers lack the skills for overcoming the myth. (John 1986.6)

However, it is not just the educational environment which creates this dependency but the social environment plays a significant role in shaping the view that some disabled people hold of themselves as burdens of charity. To begin with, many of the traditional voluntary organizations for disabled people are quite shameless in the way they reinforce this charitable image through their fund-raising campaigns. The prime objective is to maximize income, regardless of the image presented. The unfortunate thing about this is that many of these organizations are not even aware of the way in which this approach creates dependency, and even if they are, then an instrumental, 'ends justifies means' philosophy is used.

But it is not only voluntary organizations who beg on behalf of disabled people but some professionals are even employed by government agencies so to do. For example, disablement resettlement officers (DRO's) employed by the Manpower Services Commission, instead of ensuring that employers are carrying out their legal duties under the Disabled Person's (Employment) Act, are given the task of persuading employers to give jobs to disabled people. Perhaps it is a mark of our civilization in the industrialized world that we employ some people to beg on behalf of others; in many so-called less civilized societies, disabled people are at least accorded the dignity of begging on their own behalf.

Finally, many disabled people are forced into the position of passive recipients of the unwanted gifts or inappropriate services for to refuse such 'generosity' would be to confirm the 'fact' that disabled people have not come to terms with their disability and have a 'chip on their shoulder'. Examples of unwanted or unsuitable gifts are the wheelchairs designed by Lord Snowdon which turned out to be unusable by anyone who is paralyzed; and examples of inappropriate services are the special vehicles, usually with the name of the donor written large all over the side, which are often used to transport disabled people. These are particularly used to carry disabled people to and from segregated facilities such as special schools, day centres and residential homes.

So far I have shown how dependency is created amongst disabled people, not because of the effects of the functional limitations on their capacities for self-care, but because their lives are shaped by a variety of economic, political and social forces which produce this dependency. But dependency is not a problem simply for the dependent individual but also for politicians, planners and professionals who have to manage (control) this dependency in accord with current social values and economic circumstance. It is these issues which now need to be considered.

The Restructuring of the Welfare State – The Elimination of Dependency?

Since the mid 1970's there has been a world economic recession, one result of which has been to call into question both the nature

and future of welfare states in the industrial world. This questioning has usually been raised within the language of crisis, of which there are at least three dimensions;

- (a) a crisis in the welfare state in that it was not meeting social needs,
- (b) a crisis of the welfare state in that it was creating needs that it could not meet,
- (c) a crisis by the welfare state in that the rising cost of welfare was creating a crisis of capitalism itself.

Further,

The crisis definition is now being used as an ideological basis for reducing social expenditure, changing redistributive patterns in disfavour of the marginal groups and reducing government responsibility in social policy. (Øyen 1986.6)

While both the precise nature of this crisis and the ideological response to it differs from industrial country to industrial country, all have had broadly similar experiences. In Britain, the left have broadly subscribed to the view that there is a crisis in the welfare state and that the solution is to increase public expenditure on it. The right, on the other hand, have subscribed to the view that there is a crisis of the welfare state and, if not properly managed and controlled, it could indeed become a crisis of the capitalist state. As the right have held political power for most of this period, it is their view of the nature of the crisis which has shaped the process of restructuring the welfare state. A major underpinning of the ideological basis for this restructuring has been the issue of dependency. Reductions in expenditure, changes in redistribution and the gradual withdrawal of the state from people's lives, have all been legitimated on the grounds of the need to reduce dependency.

There is little doubt, with regard to disabled people, that their experiences of the welfare state coincide with both the 'crisis in' and 'crisis of' dimensions. In other words, they have not received all the services they need and in many cases those services that they have received have created or reinforced their dependency. So, it has to be said that future policy options stemming from either (or both) of these dimensions are unlikely to succeed in reducing dependency, whether it be physical or social. Simply increasing

public expenditure will only serve to lock disabled people further into the dependency creating relationships I have already described, and reductions and redistributions will condemn disabled people to isolation and loneliness in the community or institutionalization in residential care. This raises the issue of what, if anything, can be done to ease this crisis as far as disabled people are concerned.

In the preceding analysis I have given primacy to the economic basis for creating dependency, but it has to be concluded that in the current political climate, there is little scope for intervening in the economy for while

Social policy has been assigned... to the role of intervening in a natural order of economic relationships to modify their outcome in the interests of 'social' goals. In both capitalist and state socialist societies, social policy has operated as a 'hand-maiden' to the economy. (Walker 1984.33)

Hence the chances of tackling this economic basis for the creation of dependency amongst disabled people "are slim because the same societal forces which manufacture disability also mitigate against a structural response" (Borsay 1986.188)

Even allowing for this pessimistic scenario, there are a number of things which can be done to tackle the political and professional bases for dependency creation amongst disabled people, and it is these which will now be considered. So far the political right have been making the running and their main strategy has been to resolve the 'crisis of' the welfare state by tackling the problems of dependency creation through the privatization of state services. There are also a number of strategies that could be adopted by the left to tackle the 'crisis in' the welfare state and of these will be discussed. These strategies are the introduction of anti-discrimination legislation, freedom of information and the proper financial and other support of organizations controlled and run by disabled people themselves.

Currently, therefore, the strategy of privatization, underpinned by the rhetoric of targetting, consumer choice and dependency reduction is the dominant one. As far as disabled people are concerned, this privatization is not something that has occurred only in recent years. Services such as residential care and special education have been provided by organizations like the Cheshire Foundation and

the Spastics Society almost since the inception of the welfare state, and all the evidence suggests that these services create dependency in exactly the same way as state services. More recently the privatization of some cash payments for some severely disabled people who would previously have had statutory rights to such payments, through the establishment of a trust fund to be administered by the Disablement Income Group, is only likely to reinforce dependency by furthering the image of disabled people as burdens of charity.

It is, perhaps, ironic that the model for providing these privatized services is that of the supermarket; the argument being that packages of care can be purchased just as customers purchase products from supermarket shelves. Ironic because many disabled people find shopping in supermarkets difficult if not impossible because of physical access, difficulties in reaching shelves and the fact that products and packaging are tailored to the needs of the modern nuclear family and not to the needs of individuals. In short, supermarkets offer a limited range of products which suit the needs of particular groups in society and if not in these groups, then the consumer is not 'king' as the rhetoric would have it. Thus, for many disabled people, the supermarket model of provision is unlikely to offer anything substantially different from the provision of state services; that is to say, little choice over what is provided.

What the supermarket is alleged to offer, but clearly does not, is choice and control. The key issue for the future as far as the left is concerned is whether the 'crisis in' the welfare state can be resolved by offering users of services choice and control. I want to suggest that it can by the modification and adaptation of first principles,

The challenge that faces us is not the choice between universalist and selective services. The real challenge resides in the question: what particular infrastructure of universalist services is needed in order to provide a framework of values and opportunity bases within and around which can be developed acceptable selective services provided as social rights, on criteria of needs of specific categories, groups and territorial areas and not dependent upon individual tests of means? (Titmuss 1968.122)

To update the language somewhat, it should be possible to allow for choice and control in service provision within a universalist infra-

structure if consumers have social rights to these services and if there are mechanisms whereby the needs of groups and communities, whether local or interest communities, can be articulated by them, themselves.

It has become clear that if disabled people are to have social rights to services, then the legislative framework must do more than simply list these services (Chronically Sick and Disabled Person's Act) or provide professional and administrative approaches to their provision (Disabled Person's [Services, Consultation and Representation] Act). This inevitably implies the necessity for anti-discrimination legislation which would not only provide public affirmation of the unacceptability of discrimination against disabled people, but also, if properly drafted, a framework for the enforcement of service delivery and a mechanism for professional accountability.

By itself it would not be enough, of course, as the experience in the areas of race and gender demonstrate. Therefore an essential adjunct would be legislation facilitating complete freedom of information which goes beyond current attempts to provide access to information held on computers and in local authority files. The locked medical cabinets would need to be opened and the unofficial documents that are kept as ways of avoiding information disclosure (as with current practices which require information to be provided to parents under the statementing regulations of the Education Act [1981]), would need to be made available.

Finally, a mechanism whereby the needs of groups and communities can be articulated, needs to be developed. This can only be accomplished through the adequate funding and resourcing of organizations controlled and run by disabled people which have been going from strength to strength throughout the World in the 1980's. Significantly, there is some evidence that these organizations of disabled people find it easier to flourish in the under-developed rather than the industrial world. This is due, in part, to the resistance to change of bureaucratic and professional structures in the industrial world but also to the existence of a large and powerful sector of traditional organizations for the disabled who remain locked into dependency creating service provision and attitudes, and who, consequently, have vested interests in maintaining the status quo.

None of these developments by themselves, or an incremental approach to them, are likely to prove successful. Anti-discrimination legislation without freedom of information and a supportive

network of disabled people, will simply mean that the lawyers will get rich; freedom of information by itself will mean that individual disabled people will be subjected to professional mystification and sleight of hand; and support for the disabled people's movement without a framework which guarantees basic human rights will leave the movement politically emasculated. But an integrated programme as suggested above, could provide a means of addressing the problems of dependency creation at both political and professional levels, and hence go some way to resolving the 'crisis' both, in and of, the welfare state, at least as far as disabled people are concerned.

Conclusions

An inevitable consequence of living in industrial society is that we all live in a condition of mutual dependency. However the dichotomy of dependence/independence has been a significant influence on both the way disabled people are perceived in general and on the development of social policies geared towards them in particular. Dependency is created by a variety of economic, political, professional and other forces, and recent changes in the structure of the welfare state have been legitimated on the grounds of the need to reduce this dependency. Policies based upon the 'crisis in' the welfare state thesis are unlikely to succeed in reducing dependency though they may temporarily resolve the crisis of capitalism created by public expenditure on the welfare state.

Ultimately only attempts to tackle the 'crisis of' the welfare state are likely to be successful for, the creation of an infrastructure of state services which facilitate user choice and control is the only way in which dependency can be permanently removed. While this will be more costly for the capitalist economy in the short term, it may, not only prevent such a crisis of capitalism from occurring, but will also create a much happier environment for us all to live in a state of mutual interdependence.

Bibliography

- Audit Commission (1986) *Making a Reality of Community Care*, London: HMSO
- Borsay, A. (1986) "Personal Trouble or Public Issue? Towards a model of policy for people with physical and mental disabilities", in *Disability, Handicap and Society* Vol 1 No 2
- BCODP (1987) "Comment on the Report of the Audit Commission", in British Council of Organizations of Disabled People
- Disability Alliance (1987) "Poverty and Disability: Breaking the link", in London Disability Alliance
- Erlanger, H. & W. Roth, (1985) "Disability Policy: The Parts and the Whole", in *American Behavioural Scientist* Vol 28 No 3
- George, V. & P. Wilding, (1984) *The Impact of Social Policy*, London: Routledge and Kegan Paul
- Heumann, J. (1983) quoted in Crewe N & Zola I, *Independent Living for Physically Disabled People*, London: Jossey-Bass
- Hutchinson, D. & C. Tennyson, (1986) *Transition to Adulthood*, London: Further Education Unit
- Illsley, R. (1981) "Problems of Dependency groups: the care of the elderly, the handicapped and the chronically ill", in *Social Science and Medicine* Vol 15A No 3 (Part 11)
- John, M. (1986) "Disabled Young People Living Independently", in British Council of Organizations of Disabled People
- Oliver, M. (1985) "Discrimination, Disability and Social Policy", In Brenton M & Jones C, *The Year Book of Social Policy in Britain 1984-5*, London: Routledge and Kegan Paul
- Oliver, M. (1986) "Disability and Social Policy: Some Theoretical Issues", *Disability, Handicap and Society* Vol 1 No 1
- Øyen, E. ed. (1986) *Comparing Welfare States and Their Futures*, Aldershot: Gower
- Ryan, J. & F. Thomas, (1980) *The Politics of Mental Handicap*, Harmondsworth: Penguin
- Titmuss, R. (1986) *Commitment to Welfare*, London: Allen & Unwin
- Walker, A. (1984) "The Political Economy of Privatization", in Le Grand J & Robinson R Ed. *Privatization and the Welfare State*, London: Allen & Unwin
- Zola, I. (1982) "Social and Cultural Disincentives to Independent Living", *Archives of Physical Medicine and Rehabilitation* Vol 63

Comments on Mike Oliver's "Social Policy and Disability"

Kari Wærness

Department of Sociology, University of Bergen, Norway

The current ideology stresses, as Mike Oliver points to, the value of competitive individualism. In this situation I assume that to further a policy in the interest of the disabled, we should insist that dependence is part of the human condition. Only persons living like Robinson Crusoe can be said to live an independent life - and even he needed Friday. To discuss the principles which should guide the formation of social policy in terms of independence versus dependence is therefore misleading. These terms are mainly based on the ideology of liberalistic individualism, and we should try to develop a language for the social political discourse which does not take this ideology as given.

For me as a feminist socialist, solidarity has to be the fundamental value upon which social policy should be based. As a social scientist I will therefore state the fundamental question in social policy in the following way: What kind of dependencies will be created by different social policies, and which consequences will these policies have for different groups of people?

This comment was presented at the Symposium in Sigtuna, Sweden, in April 1988.

I evaluate the concept 'adult status' as a valuable tool for analyses related to a social policy based on solidarity with disabled people. We have, however, to take care not to use such criteria for evaluating adult status that results in the white middle class man with a well paid job or a private fortune of some size becoming the only model or ideal for an adult person. As feminists have argued for some years, the independence and success in the public sphere for most of these men have been based on a great dependence on personal care and services from women in the private sphere. This is, however, a kind of dependence which in most political discourses is not acknowledged.

Accepting dependence and social control as a part of the human condition and living in a Scandinavian welfare state, I evaluate the situation today in the following way: For most adult persons a greater dependence on the state both financially and for services is preferable to a greater dependence on either family or charity in situations when one cannot manage on one's own in everyday life.

Feminist discourse offers an alternative language to the dominant one for defining identity, ethics, rights, responsibilities and knowledge. This language is in my opinion highly relevant for getting a better understanding of many of the problems connected to realizing better living conditions for the disabled.

As social research always has to simplify from a complex social reality in order to get a better understanding of some aspects of it, I also find it worthwhile to have the following advice from the American sociologist George Homans in mind: "It is not a question of whether you like the model or not, but whether it works".

For social research on disability it is a question of finding models that work in relation to the aim of bettering the life situation of the disabled, which in my opinion is closely related to the more general aim of developing a more just and caring society.

In feminist discourse there is a different notion of identity than the one based on liberalistic individualism. Women's identity is forthrightly and consistently defined in terms of the contexts of social relationships. The continued and fundamental interdependence of self and other is given. Connecting with others is for most women a primary given, not only a secondary option to be contracted at will.

There is also an ethics of responsibility which contrasts with the male ethics of rights. Further there is a notion of knowledge created

through personal and concrete interaction and through following examples. This is a notion of knowledge being concrete, and contextual, and therefore different from the notion of theoretical and scientific knowledge which is defined as impersonal, universal and absolute.

The ethics of rights based on the scientific notion of knowledge becomes a concern for elaborating rules for adjudicating competing and absolute rights between disembodied autonomous others. An ethics of responsibility or care, on the other hand, is based on a view of the world as constituted of essentially physically and socially embodied "things" which are concrete, particularistic and continuous with each other, "things" that are governed by wants and needs and thus resistant to rational control.

These differences in language and world view entail far more than simple problems in communication and intentions. Such differences are political in that they are bound up in relations of dominance and subordination and also that they provide different approaches to the political problems of conflict and order.

As for the possibility of social research to further the aim of bettering the living conditions of the disabled, we have to take into consideration the limitations resulting from social science being mainly what I have characterized as a male kind of knowledge. In addition it can also be characterized as mainly white and middle-class. It could be that a social science developed by – let us say – black working-class women would be a quite different kind of science than the one we have today. That we do not know, and we have to stick to the kind of social sciences we have. We should however admit that the role of social science in furthering a social policy in the interest of the disabled, probably has to be a limited one. It is further not self-evident that a social policy based more on social research would be less patronizing than the one we have today. In criticizing the power and influence of the professionals we seem to forget that we as researchers *also* are professionals, motivated by self-interests which more or less coincide with the interests of the disabled.

From these evaluations I consider that, in the context of the Scandinavian welfare state at least, research cannot contribute so much to finding *direct* solutions to the most important problems in the welfare state services of today. In my opinion the most important problem is to make these services more flexible and adapted to the

individual client's needs and preferences. What research can do, is to make the problems more visible – conceptualize them in ways that increase the possibility for service-providers to develop the services in a more flexible and individualistic direction. To realize this aim I think that the unsophisticated critique of the service professions is of little worth. To define professional service-providers as the "enemies" of the disabled, or conceptualizing the problems as clients and professionals having only conflicting interests is a model that in my opinion cannot work.

Oliver gives a critique of the professionals' definition of independence in terms of self-care activities. It is easy to agree with this critique. But instead of moralizing about it, we should as social scientists try to give good analyses as to *why* this definition has become so popular. One important point is probably that some of these self-care activities is not only closely connected to the value of independence, but also to the value of privacy. In most societies having other persons to observe or participate in personal hygiene activities either imply a high degree of intimacy or include an element of humiliation. To be a professional helper implies to hold this humiliation in check. But because of the general societal norms there will be a strong preference for trying to overcome the need for such helping activities. In addition, from the perspective of the service-provider, many of the services the disabled need and want, are defined as trivial and degrading work connected to the role of the private servant - a role which most women in the Western welfare states no longer accept, or at least try to avoid.

In general I think social research should be based on models acknowledging that clients and helpers have both common *and* conflicting interests. On the basis of such models we probably can come up with some advice as to how services could be organized and professionals could be educated in order to make the common rather than the conflicting interests the dominating basis for interaction.

One fundamental problem which social research should focus upon is the way the professional helping systems develop: A steadily increasing amount of professionals (including researchers) are occupied with producing ideas and theoretical knowledge on how things should be done by other employees who are mainly in relatively subordinate and low paid positions. Is there any way to counteract this steadily increasing differentiation and hierarchization or

the professional helping systems? Without finding ways to counteract these tendencies, I think it is impossible to increase the welfare of the disabled in terms of more self-determination and autonomy. At least this will be the case in societies where women no longer accept a subordinate servant role in the family or in the social services.

Civil ohörsamhet

Lars Ericsson

Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet

Den rättsliga miljöproblematiken är intressant på många sätt. Den aktualiserar t ex ramlagsproblematiken som är ytterst uttalad i de här sammanhangen. Men problematiken når djupare än så, eftersom naturspörsmålet når den ontologiska dimensionen om varat och relationen mellan människa och natur. En annan utgångspunkt är den epistemologiska frågan om hur vi får kunskap om naturen. Det rör sig främst om hur naturen blir tillgänglig för oss. Många har gett sig i kast med uppgiften att penetrera dessa förhållanden. För t ex Marx var naturen något för oss som samhällsvarelser, något som hade en potential som kunde aktiveras genom arbete.¹ Den uppfattningen, som Marx f ö på olika sätt delar med det moderna samhället, har sin grund i det Cartesiska arvet, nämligen uppfattningen om vårt herravälde över naturen. I enlighet med det Cartesiska arvet förhåller sig också Habermas, som gör gällande att naturen bara är tillgänglig via instrumentell rationalitet, dvs genom naturvetenskapliga studier.² Detta beror på att naturen inte är kommunicerbar, dvs den svarar inte på tilltal och utgör inte det subjekt som t ex individen i primitiva samhällen anser den vara. Det gör att någon etik i förhållanden till naturen inte ter sig som möjlig eftersom en etik förutsätter ett responderande subjekt.³

I det moderna uppfattas naturen som ett objekt. Det är antagligen i grunden en fråga om skiljandet mellan subjekt och objekt som lett till konflikter mellan miljörörelser, myndigheter och näringsliv. Denna skilsmässa spårade Hegel tillbaka till Abrahams "åtskiljande" från enheten mellan människa, stam och natur.⁴ Naturen och människan var inte längre en enhet, utan tänkandet blev den enhet som härskade över naturen. I de mest primitiva samhällena finns inget sådant avskiljande av naturen från individ och samhälle.⁵

Ett sätt att förstå miljörörelsers agerande är att uppfatta dem som ifrågasättande skilsmässan mellan subjekt och objekt. I stället för att uppfatta individ och natur som skilda entiteter tycks de förorda en försoningstanke i ett försök att återknyta subjektet och objektet. En sådan tankegång kan i och för sig ta många former och den är inte alls ovanlig i det moderna. Marx laborerar t ex med arbetet som en förmedling mellan individ och natur; bearbetandet av naturprodukterna förmänskligar naturen.⁶

Människan har alltid fört en kamp för sin existens mot naturen. Naturen är som bekant inte bara den beskyddande modern, utan kan också anta formen av en rasande tigrinna som dödar och lemlästar.⁷ I vårt samhälle har metoder i kampen mot det vilda etablerats, och som, om de används oförsiktigt, kan skada naturen och därmed människan. Det är ständigt aktuellt med skador på miljön då vi producerar nyttiga eller onyttiga ting för individen, därför har samhället lagstiftningsvägen byggt upp skyddsmekanismer för förprovning av miljöfarliga verksamheter. Men det är inte uppenbart att lagstiftning är det bästa sättet att reglera förhållanden mellan natur, individ och samhälle.

Det finns de som ifrågasätter det rättvisa (och visa) i miljölagarna. Det finns t o m de som på ett synnerligen hörbart sätt protesterar mot olika miljöbeslut — civil ohörsamhet. I föreliggande artikel ska de numera också i Sverige uppplammade aktionerna av civil ohörsamhetskaraktär diskuteras. Men civil ohörsamhet kan inte diskuteras lösryckt från rättssystemet, det blir först nödvändigt att undersöka vilka möjligheter det finns att agera på annat sätt. Aktioner baserade på civil ohörsamhet är kanske bara okynnesaktioner som inte har någon plats i ett rättssamhälle. Eller förhåller det sig kanske på det sättet att civil ohörsamhet upplevs som en sista utväg när samhället inte vill lyssna till argument? Dessa frågor gör att det förefaller rimligt att först diskutera vilka möjligheter till kommunika-

tion som lagstiftningen öppnar och först därefter ta upp frågan om civil ohörsamhet och hur rätten används i de sammanhangen.

Förprovningssystemet

Numera finns det ett relativt färdigbildat system för förprovning av verksamheter som är klassade som miljöfarliga, genom miljöskyddslagens ikraftträdande 1969. Lagstiftningen har ytterligare ökat i komplexitet genom att Naturresurslagen och Plan- och Bygglagstiftningen trädde i kraft sommaren 1987. Det innebär att det föreligger två, till stora delar skilda, förprovningssystemer.

Under denna och följande rubriker kommer de två ovan nämnda processerna att diskuteras. Det är viktigt att dessa hålls åtskilda. Det gäller å ena sidan förprovning av miljöfarliga verksamheter enligt miljöskyddslagen, och å andra sidan den kommunala planeringen jämlikt Plan- och Bygglagen. Båda dessa processer innebär att allmänheten i dess olika konstellationer kopplas in, men på olika sätt och i delvis skilda frågor. Det finns en förbindelselänk mellan de båda processerna genom att Naturresurslagen vilar som ett paraply över båda processerna. Naturresurslagen är inte avsedd att stå för sig själv, utan den ska verka i samklang med övriga lagar på området.

Miljöskyddslagen reglerar tillåtligheten av en viss verksamhet, medan Plan- och Bygglagen reglerar planeringen av användningen av kommunens mark. När fråga uppkommer som är underordnad Plan- och Bygglagen är problemen mer abstrakta än frågor enligt Miljöskyddslagen. Enligt Plan- och Bygglagen gäller det att avgöra hur kommunens mark ska användas och i viss mån vilka verksamhetstyper som ska kunna förläggas dit. Däremot berörs inte vilka konkreta fabriksanläggningar som ska projekteras. I sig är sådana ställningstaganden inte mindre kontroversiella än en prövning av en konkret verksamhet. Det kan t ex gälla avsättning av ett område som ligger i omedelbar anslutning till ett bostadsområde till industrimark.

Koncession

Förprovning enligt Miljöskyddslagen, sk koncession, ska enligt departementschefens uttalanden 1981 tjäna till att ge samhället möjlighet att påverka vilka verksamheter som ska få lov att utvecklas i samhället.⁸ Miljön är således en samhällelig fråga, en karaktär som den antog i början på 60-talet. Tidigare hade miljöstörningar närmast varit av grannelagsrättslig karaktär då det bara gällt att fastställa hur stort ett eventuellt skadestånd skulle bli.

Utän att gå in på några detaljer i lagstiftningen som sådan kan en trend som går ut på ökad participation på lägre nivåer i samhället spåras. Det började redan med tillsättandet av miljöskyddsutredningen 1976 som ledde fram till ändringen av miljöskyddslagen 1981/82. I utredningens direktiv uttalades klart att hela lagkomplexet borde ses över eftersom det inte fungerade tillfredsställande. Utredarna, som då i stort sett hade fria händer, avsåg att stärka de enskilda individernas möjligheter att påverka beslutsprocessen. Dessvärre inträffade den sk BT Kemi-skandalen i slutet av 1976, vilket fick till följd att tilläggsdirektiv utfärdades. Dessa medförde att utredningen närmast skulle granska tillsyns- och sanktionssystemet. Dock hade utredningen kommit en bit på väg och kursen låg fast mot en 12 a § som stadgade participation t o m innan ansökan om tillstånd hade getts in till vederbörande myndighet.

Det beslutades således redan 1981/82 om stärkt inflytande för allmänheten. Genom Naturresurslagens ikraftträdande stärks denna uppfattning ytterligare. Propositionen innehåller en mängd uttalanden av den dåvarande departementschefen, som klart anger riktningen mot vidgad participation på lägre nivåer. Konkret tar strävanden att vidga kretsen av deltagare sig form i Plan- och Bygglagen. Men det är inte bara den enskilda individen som ska få tillfälle att utgjuta sig om lämpligheten av ett projekt; mycket läggs på kommunen, som genom sin planläggning av användningen av den kommunala marken ska kunna påverka händelseförloppet.

Plan- och Bygglagen

I Plan- och Bygglagen laborerar lagstiftaren med ett flertal olika plantyper, där den kanske idag mest diskuterade är översiktsplanen.

Vid utarbetandet av den åligger det kommunen att beakta Naturre-surslagen, som inledningsvis i 1 § stadgar att såväl ekologiska, so-ciala som samhällsekonomiska synpunkter ska beaktas. Lagen stad-gar också ett utställningsförfarande under vilket allmänheten kan komma med synpunkter. Naturre-surslagens första paragraf kan en-ligt propositionen inte åberopas.

Genom att planera markanvändningen kommer kommunerna att få ett avgörande inflytande över vilka verksamhetstyper som kan komma i fråga, och var i kommunen dessa ska förläggas. Kom-munen kan i sin planering även instifta vad som närmast är att be-trakta som naturreservat.

De största förändringarna som lagens införande medfört består i att länsstyrelserna numera spelar en underordnad roll, helt i över-ensstämmelse med att beslutsprocessen flyttades ned till en lägre nivå. Enligt det tidigare systemet skulle länsstyrelsen godkänna pla-nen, ett ingrepp i det kommunala självstyret som de numera inte har möjlighet att utöva. Länsstyrelserna har dock givits en möjlighet att i utställningsskedet komma med erinringar. Övriga möjligheter att påverka återfinns vi i att länsstyrelserna ska förse kommun med uppgifter om kommunen så begär. Denna uppgift ska länsstyrelser-na uppfylla utan ytterligare anslag – departementschefen ansåg att länsstyrelsernas ändrade arbetsuppgifter skulle friställa arbetskraft som kunde tas i anspråk för ändamålet. Det finns anledning att ställa sig frågande till om detta i själva verket inte innebär en nedskärning som kommer att inskränka länsstyrelsernas möjligheter att agera. Enligt vissa uppgifter visar det sig nämligen att länsstyrelserna nu-mera skickar tillbaka samma uppgifter till kommuner som begär så-dan service från länsstyrelserna, som de själva tidigare begärde in från kommunerna.

Genom att till stora delar flytta ned beslutsprocessen till den kommunala nivån var det antagligen meningen att stärka allmän-hetens inflytande över miljöbesluten. Onekligen förhåller det sig på det sättet att kommunen står individen närmare, men frågan är om det räcker för att allmänheten ska ges vidgade möjligheter till infly-tande. Förhåller det sig med andra ord på det sättet att en beslut-sprocess på lägre nivå ipso facto innebär ökad demokratisering? Kommunen agerar i de här fallen som en myndighet vilken som helst och det finns ingenting som pekar i riktning mot att kom-munen står demokratin särskilt mycket närmre än andra myndig-heter.

Kommunen som beslutande

Kommunernas styrelseskick bygger, liksom riksdagens, på majoritetsprincipen. Det innebär att det eller de partier som har majoritet blir de beslutande. Den representativa demokratiformen blir den förhärskande och departementschefen uttrycker också detta mycket tydligt i propositionen till Naturresurslagen. Det innebär att allmänheten ges tillfälle att framföra synpunkter på färdiga paketlösningar, men inte att de kan gå utöver de parlamentariska principerna – principer som minutiöst upprätthålls.

Men även om de parlamentariska principerna godtas kvarstår problemet med inflytande. Besluten i kommunerna fattas visserligen av de "folkvalda" representanterna, men underlaget och förslagen tas fram av professionella byråkrater av olika slag. Vissa kommuner har bildat olika slags grupper för diskussioner och framtagning av förslag, men dessa grupper sammanträder också på basis av gjorda utredningar. En viktig fråga måste härvidlag bli i hur stor omfattning byråkraterna styr den kommunala planeringen. Det finns undersökningar på andra områden som pekar i riktning mot att handläggarna, dvs de som tar fram och föredrar material, till stor del kan styra beslut genom att undertrycka, eller kanske rent av inte visa, "fakta".

En egen pågående studie över Naturresurslagen pekar i riktning mot att byråkraterna, som de för övrigt gärna själva benämner sig, går in i en byråkratroll. Men en sådan roll är en konstruktion av vad det innebär att vara byråkrat. Det ska särskilt anmärkas att det inte finns några föreskrifter som entydigt konstituerar en byråkratroll, utan denna blir en konstruktion som tas fram utifrån tolkningar av vad det innebär att ta fram "fakta". Det föreskrivs ingenstans vad som konstituerar fakta, utan det får avgöras från fall till fall. Till synes ger detta vida ramar för ett personligt agerande, men det är, i vissa sammanhang, bara skenbart. Snarare förhåller det sig på det sättet att det, vid vissa myndigheter, växt fram desto striktare normer för byråkratrollen som på ett avgörande sätt beskär tjänstemannens möjligheter till egna ställningstaganden.

Det finns skäl att vara försiktig med skisseringen av en allt starkare styrning av tjänstemannen genom framväxande organisatoriska strukturer och särskilda tillämpningsföreskrifter. Det förefaller närmast förhålla sig på det sättet att det inom vissa myndigheter växt fram en klart definierad byråkratroll, medan det inom andra

råder en stor frihet att agera. Därför kan inga generella uttalanden göras om att det förhåller sig på det ena eller andra sättet. En förklaring till problematiken kan vara att tjänstemannen är väl förtrogen med faran av en alltför omfattande frispråkighet och därför, i offentliga sammanhang, framhåller de starkt beskurna möjligheterna till eget initiativ.

De frågor som måste ställas i ett sådant sammanhang rör beslutsstrukturen, varför byråkraten valt att bli byråkrat och vad han eller hon förväntat sig då vederbörande gjorde sitt val. Det sistnämnda är en viktig fråga eftersom förväntningarna i regel inte stämmer överens med den faktiska situationen som uppstår då byråkraten väl sitter på sin stol och administrerar. Vid intervjuer visar det sig inte sällan att vederbörande kanske förväntat sig att kunna påverka miljöfrågornas avgöranden och att de i praktiken upplever att de de facto inte kan åstadkomma något sådant. Ofta presenteras den nyutträdde byråkraten för mallar för beslutsfattande och som nybakad vill eller vågar man inte avvika i alltför hög grad. Beslutsfattande äger också rum på olika nivåer, t ex är det ett beslut som tas när en utredning ska anses färdig för presentation för politikerna. Det kan råda delade meningar om hur väl en utredning ska göras innan den kan anses vara färdig.

Det visar sig att byråkratrollen i kommunala sammanhang utåt presenteras som strängt definierad. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att den kommunala byråkraten uppger sig ha en sträng uppfattning om vad han eller hon har för uppgifter och hur man betar sig för att vara objektiv. Vid förfrågan kan svaret bli att "vi ska bara ta fram fakta till politikerna som har att fatta de politiska besluten". Därvid glöms vilka ramar som gäller för vad som räknas som fakta. Det blir också viktigt att fastställa vilka "fakta" som anses relevanta. Sällningen bland tillgänglig kunskap kan, mer eller mindre medvetet, ske på ett sådant sätt att beslutsfattaren styrs i viss riktning. Det finns dock undantag. En tjänsteman uppgav att "det skulle vara fegt att inte erkänna att arbetet till stora delar styrdes av ett privat naturintresse".

Beslutsstrukturen hänför sig till hur beslutsgången ser ut, dvs hur många chefer som finns, hur sträng hierarki som råder, hur samspillet mellan myndighetspersonerna ter sig. Här fungerar såväl enkla som mera svåråtkomliga mekanismer. En sådan enkel mekanism som stärker sammanhållningen är t ex förhållandet till omvärlden. På länsstyrelsens tillsyns- och tillståndssektion i Malmöhus län var

sammanhållningen mycket god och mycket kunskap förmedlades "över korridoren". Det förhållandet kan till stora delar tillskrivas en ganska fientlig omvärld, det är ju legio att låta myndigheter bära ansvaret för den alltmer försämrade miljön, framför allt från mass-medias sida. Men det fanns också motsättningar mellan enheten och vissa andra funktioner inom länsstyrelsen. Länsstyrelsen har en dubbel roll emedan den både ska främja regional utveckling, dvs ökad sysselsättning och expanderande ekonomi, och vara ansvarig regionalt för tillsynen av miljöfarlig verksamhet. Sådana dubbla åligganden, som dessutom ligger på avdelningar som är hierarkiskt ordnade, brukar inte leda till goda resultat. Det är heller ingen hemlighet att länsstyrelsepersonalen i landet känner sig överkörd när det gäller medelsallokering från statsmakterna – de ges enligt egen utsago inte möjlighet att vare sig behålla kvalificerad personal eller att sköta sina tillsynsuppgifter.⁹

Förhållanden mellan tjänstemän och politiker

Att det skulle råda ett spänningsförhållande mellan byråkrater, som onekligen ofta besitter sakkunskap på området, och politiker som saknar sådan kunskap, är höjt över varje tvivel. Politikernas referensramar är andra än byråkratens. Politiska hänsyn är inte alltid överensstämmande med vad som faktiskt är nödvändigt. Så är kommuner beroende av att det finns arbetstillfällen för dess invånare, vilket i sin tur ger nödiga skatteinkomster. Därvid kan det te sig politiskt riktigt att förorda och tillåta verksamheter, som i kommuner som är väl tillgodosedda med renare industrier, skulle nekats tillstånd. Byråkraten kan å sin sida vara mer benägen att se till idealen.

Det ovan skisserade exemplet är inte ovanligt. Under sådana förhållanden inträder det omvända förhållandet mot vad som skulle förväntas, nämligen att tjänstemännen står för visionerna och politikerna för desillusionerna. Det är inte ovanligt att byråkraterna i sitt agerande visar klara ståndpunktstaganden för en ren natur. Sådana förhållanden pekar i riktning mot att det som egentligen inte skulle vara önskvärt, nämligen ett tjänstemannavälde, ur miljösynpunkt skulle vara bättre än ett politikervälde.

Om motsättningarna mellan byråkrater och politiker ska lösas, vilket de antagligen måste, innebär det att strukturer för kompro-

misslutande måste etableras. Utställningsförfarandet kan säkert stärka tjänstemännens ställning gentemot politikerna, eftersom det är tjänstemännen som framställer utställningen. Under sådana förhållanden kan allmänheten mobiliseras för tjänstemännens sak, vilket i och för sig innebär ett manipulerande. Allmänhetens situation kan också stärkas genom de dolda motsättningar som uppenbarligen måste finnas mellan politiker och tjänstemän. Allmänheten kommer då att bilda den tredje kraften, som, om den kan etablera och formulera sitt motstånd, verkar i riktning mot en god miljö.

Det kan förhålla sig på det sättet att allmänhetens ställning faktiskt är etablerad genom lagen, men inte på det sätt som politikerna tänkt sig utan genom att den kan utnyttja en inre splittring i etablisemanget. De kommunikationsstrukturer som rätten öppnat är inte det stillsamma samråd som lagstiftaren ursprungligen tänkt sig, utan bygger på maktens inre splittring. Å andra sidan förutsätter detta att miljögrupper verkligen håller sig ajour med utvecklingen och inte missar tillfällen att ge sin ståndpunkt till känna.

Kommunikationsmöjligheter

Det tidigare skisserade beslutsförfarandet kan sammanfattas med att Miljöskyddslagen föreskriver skyldighet till förprovning av miljöfarlig verksamhet inför Koncessionsnämnden eller Länsstyrelse. Detta innebär en utdragen process med ett relativt vidlyftigt remissförfarande, i vilket kommunen också är involverad. I miljöskyddslagen föreskrivs också en offentlig provning av verksamheten, vilket innefattar en möjlighet för allmänheten att återigen, dvs efter 12 a § uppfyllande, framföra synpunkter på ifrågavarande verksamhet. Det ges således allmänheten minst två tillfällen att göra sin röst hörd.

Kommunala miljöbeslut präglas av utställningsförfarande och tjänstemäns beredande av ärendet för slutligt avgörande av kommunpolitiker. Under utställningsförfarandet kan planerna diskuteras och allmänheten i dess olika konstellationer kan komma in med synpunkter. Vi har tidigare nämnt att allmänhetens möjligheter att påverka på den här nivån kanske inte så mycket anknyter till de rättsliga remedierna som till de faktiska motsättningarna mellan olika grupper i beslutsprocessen.

Det förhåller sig uppenbarligen på det sättet att de kommunikationsstrukturer som föreliggande lagstiftning etablerat inte räcker till för att besluten ska anses legitima. Till stor del kan det bero på att miljöorganisationer och allmänheten i övrigt blir informerade på ett allt för sent stadium. Nu är det inte säkert att detta beror på myndigheternas ovilja att gå ut med information, utan det kan mycket väl bero på att informationen inte kan kommuniceras på ett fullgott sätt. I det här sammanhanget har massmedia ett stort ansvar. Problemet är att ett förhållande i samhället inte är en nyhet förrän det verkligen hänt något och det kan inte hända något förrän förhållandet är känt. Massmedia producerar nyheter för att tillfredsställa en marknad, ungefär som varje företag har en marknadsavdelning som letar marknader att expandera på.

Det händer faktiskt att myndigheter försöker att informera och pröva nya kanaler för information. Åtminstone uppger en länsstyrelsetjänsteman att så varit fallet vid ett flertal tillfällen (tjänstemännen tycker också att det är tråkigt att vid informationsmötet tillsammans med en företagsrepresentant tvingas sätta i sig 50 wienerbröd). Det hela föll på att massmedia inte var intresserade av att förmedla "nyheten" att ett samråd jämlikt Miljöskyddslagens 12 a § skulle äga rum.

Sammanfattningsvis kan konstateras att lagstiftningen som sådan lämnar ganska vida ramar för en kommunikation mellan allmänheten och beslutande myndigheter. Dessa möjligheter utnyttjas endast i liten grad av allmänheten beroende på att information om sammanträden inte når ut. Det förhåller sig t o m på det sättet att det råder stor okunskap om att det faktiskt finns kommunikationskanaler. En enkätundersökning som genomfördes under sommaren 1987 vid ett miljöläger i Lid visar tydligt på att inte ens de mest aktiva inom miljörelserna kände till dessa möjligheter.¹⁰ Som framgår av föreliggande artikel skulle miljörelsen kunna nå vissa framgångar i de kommunala besluten om den utnyttjade de spänningar som måste förekomma mellan politiker och tjänstemän. När det gäller beslut enligt Miljöskyddslagen är det mera tveksamt om allmänheten skulle kunna skörda några större framgångar. I de fallen ställs de inför färdiga konstellationer som kommunicerat under lång tid och antagligen redan etablerat någon form av kompromiss, något som kan ge upphov till missnöje som sedan tar sig uttryck i civil ohörsamhet.

Den civila ohörsamheten

Det svenska samhället har, till skillnad från USA, Italien och Tyskland, under en längre tid varit förskonad från utomparlamentariska aktioner. Sedan drygt ett år tillbaka i tiden är så inte längre fallet. Under 1987 har civil ohörsamhet använts också i vårt land med en allt intensivare frekvens. Nu går miljörelserna självmedvetet ut och gör aktioner av typ civil ohörsamhet. Men vad är då civil ohörsamhet för något? Varför tar protesterna sig sådana uttryck, och sist men inte minst, hur bemöter samhället dem?

Andra länder har smärtsamma upplevelser av aktioner som sprängt gränserna för definitionen av civil ohörsamhet; Röda Brigaderna i Italien och RAF i Tyskland är bara några få exempel. I Tyskland fortsätter miljörelserna oförtrutet med utomparlamentariska aktioner för att stoppa icke önskvärda projekt. I Sverige ser vi sådana aktioner främst mot beslut som fattats av regeringen. De beslut som fattats av koncessionsnämnden eller länsstyrelserna blir sällan eller aldrig föremål för civil ohörsamhetsaktioner. Anledningen till detta kan vi bara spekulera om, men en tänkbar orsak är att regeringens beslut ofta kommer till i en hast och att den, i bästa fall, inhämtar andra myndigheters synpunkter på den tilltänkta verksamheten. Som ett exempel kan nämnas motorvägsbygget utgående från Uddevalla som mötte en proteststorm i Ödsmål. I det fallet lär t o m chefen för vägverket ha blivit överraskad. Ofta får också regeringens beslut i sådana ärenden till följd att många människors hem och jordbruksmark exproprieras. Ett sådant förfarande kan upplevas som odemokratiskt och leda till att man känner sig såväl maktlös som överkörd. Det ska också i sammanhanget framhållas att regeringsbesluten i allmänhet rör kontroversiella ärenden.

Regeringsbesluten anses demokratiska i kraft av den representativa demokratin. Typiska objekt för protesterna är vägbyggen,¹¹ borrhningar efter lämpliga bergarter för slutförvaring av utbränt kärnbränsle,¹² kärnkraftens drivande i allmänhet¹³ och transporter av radioaktivt avfall.¹⁴

Några av de inledande frågorna ska förhoppningsvis få sitt svar i denna sista del av artikeln. Till att börja med ska vi titta på några förslag till definitioner på företeelsen. Därefter följer en diskussion om i vilka situationer som civil ohörsamhet tillgrips. Slutligen kommer några observationer som gjorts i domstolar i mål om civil ohörsamhet att redovisas.

Civil ohörsamhet — en definition

För miljögruppernas vidkommande gäller att kommunikationen är bruten. Det finns en vilja att försöka påverka myndigheterna, vilket inte minst en genomförd enkätundersökning visar på.¹⁵ Det finns dock en uppgivenhet vad gäller möjligheterna att lyckas med detta. Det är möjligt att chanserna till kommunikation upplevs som uttömda, varför det enda kvarvarande alternativet att väcka uppmärksamhet på annat sätt är genom civil ohörsamhet. Civil olydnad blir således ett fenomen som aktualiseras då kommunikationsstrukturerna inte är öppna. Vi ställs inför en situation då viktiga livsmönster störs genom att livsvärlden koloniserar då avsiktsrationellt handlande tränger in i livsvärlden.¹⁶

Frågan handlar till stora delar om hur beslut om miljön legitimeras. Genom att koncessionsnämndens och länsstyrelsernas beslut i större utsträckning än regeringens beslut förs ut och diskuteras, anknyter dessa beslut i högre grad till livsvärldens legitima ordningar, även om det bara är skenbart. Oftast gäller Luhmanns tes att besluten upplevs som rättvisa eftersom ingen protesterat eller på annat sätt använt sina lagliga möjligheter att ingripa.¹⁷ De tingsliggörande effekterna inträffar först då den innehållsliga begründningen och legitimeringen kopplas bort, dvs i de fall då det endast hänvisas till den representativa demokratin. Detta påminner till stora delar om den diskussion som Habermas för om det han benämner "rättsliggörande" och den diskussion han haft med Luhmann.¹⁸

Luhmann gör gällande att ett rättsligt beslut kan ses som legitimerat i och med att det tillkommit i föreskriven ordning och är fattat av rätt instans. Beslutet hänvisar till sin laglighet och därmed kommer det, enligt Luhmann, att upplevas som rättvist. Habermas hävdar att detta inte är tillräckligt — det måste vara rättvist. Om ett beslut kan accepteras av de inblandade som rättvist så är det också legitimerat, det krävs med andra ord att dess innehåll rättfärdigas. Den tendens som, i och med rättspositivismen, tar sin form i frikopplingen av diskursen, leder till besluts tingsliggörande och det är därmed inte förankrat i livsvärlden som därigenom istället koloniserar.

Nu är det möjligt att diskutera huruvida Habermas' tes om rättsliggörandet är tillämpligt på svenska förhållanden, eftersom det här, åtminstone på det miljörättsliga området, finns en tendens att låta rätten spela en allt mindre roll. Den miljörättsliga lagstiftningen är

på många sätt av extrem ramlagskaraktär. Det hela problematiseras ytterligare av att miljöprocessen innehåller kommunikativa strukturer som inte utnyttjas. Även om miljörelsen på goda grunder kan antas bli överkörd om den försökte att utnyttja sin talerätt, blir det svårt att argumentera som om det vore ett faktum innan det ens uttömmande prövats.¹⁹

Men frågan är vad som karaktäriserar civil ohörsamhet och om det finns någon entydig definition av företeelsen. I den svenska litteraturen lyser den civila ohörsamheten med sin frånvaro, vilket den däremot inte gör i den amerikanska och tyska. Jag kommer i det följande i huvudsak att behandla Rawls' diskussion av ämnet. Rawls tar upp ämnet i sitt naturrättsligt präglade verk *A Theory of Justice*. Det är dessa diskussioner som till stora delar ligger till grund för Habermas' politiska diskussion av ämnet i *Die Neue Unübersichtlichkeit*.

Rawls definierar civil ohörsamhet som en offentlig, icke-världsbetonad men samtidigt politisk lagstridig handling som vanligen begås för att åstadkomma förändringar i lagstiftningen eller myndigheters tillämpning av lagen.²⁰

Avsikten är att bryta mot en lag för att få till stånd en förändring i en lag eller policy. Det är inte nödvändigt att bryta mot samma lag som man protesterar mot, utan det kan vara en helt annan lag som det följande åtalet kommer att omfatta.²¹ Anledningen till aktionen är således inte nödvändigtvis att stoppa just den företeelse som aktionen riktar sig mot. Det innebär att när miljöaktivister kastar sig i vattnet framför m/s Sigyn som transporterar radioaktivt avfall, så behöver åtgärden inte ha som syfte att stoppa fartyget just då. Syftet är istället att kasta ljus över det moraliskt förkastliga med sådana transporter över huvud taget. Rawls gör gällande att ett sådant handlande syftar till att väcka känslan för rättvisa hos samhällsmajoriteten. Det sker genom att lagbrytaren gör gällande att principerna för socialt samspel mellan fria och jämbördiga individer inte respekterats, enligt hans eller hennes uppfattning.²²

De som engagerar sig i civil ohörsamhetsaktioner upplever det som om samhället och dess administratörer brutit mot en norm, som inte nödvändigtvis behöver vara rättslig, även om aktionen i Ödsmål till stora delar drivs med stöd av rättsliga normer. Bl a gör aktivisterna gällande att regeringen brutit mot ett flertal lagar, däribland Väglagen och Naturresurslagen. Aktionen riktar sig inte mot myndighetsutövning som sådan, vilket klart framgår genom Ödsmåls-

aktionerna – konstitutionen stöds och rättssystemet upplevs till största delen som legitimt. Det visar sig framför allt genom att processerna inordnas i det rättsliga systemet, även om man sjunger och framför argument som inte är relevanta i processen. I vissa fall tar de som företräder de tilltalade sin uppgift på så stort allvar att de ägnar lång tid åt att gå igenom den juridiska litteraturen. Detta skiljer miljörelsen från 60- och 70-talets vänster som helt underkände domstolarna och i stället utgick från en klassjustice. Ofta är man väldigt noga med att inte bryta mot mer än en specifik lag som kommer att stå som symbol för hela frågan. Det är mot en orättvisa som protesterna riktas, mot en rättvis princip. Därmed får frågan också en moralisk dimension.²³

Men agerandet från miljörelsens sida innebär inte att ett beslut inte går att ifrågasätta bara för att de folkvalda fattat beslutet. Det för oss in på en diskussion om huruvida majoritetsbeslut är att anse som bindande och under vilka förhållanden det är moraliskt riktigt att använda civil ohörsamhet för att få sådana beslut ändrade.

Civil ohörsamhet och majoritetsbeslut

I en för rättssociologi i Skandinavien klassisk undersökning görs gällande att rätten är en kompromiss mellan olika intressen.²⁴ Vi får här också veta att en kompromiss egentligen inte ger någon part vad den vill ha, utan utmynnar i ett för alla parter önskat resultat. Detta är inte vad Habermas menar med en kompromiss eller vad Rawls avser med ett giltigt beslut. För dem framstår kompromissen som något som alla kan vara överens om.²⁵ Dock framstår det som om kompromisser i det kapitalistiska samhället, enligt Habermas, närmast är att betrakta som pseudo-kompromisser, baserade på en systematiskt störd kommunikation.²⁶ Kompromissen är med andra ord problematisk att nå. Rawls' utgångspunkter är till stora delar annorlunda eftersom hans politiska uppfattning står i motsatsställning till Habermas'.

Rawls gör gällande att den rättsliga diskussionen inte bör uppfattas som en kamp mellan olika intressen, utan som ett försök att finna en bästa policy – genom rättvis principen.²⁷

Det är inte någon kraftmätning mellan olika intressen som konstituerar ett rättvist beslut. Det ska således inte vara intressen som är

vägledande, utan de två rättvisprinciperna. När vi kritiserar beslut gör vi gällande att de inte skulle ha fattats i en ideal procedur. När miljöorganisationer använder sig av civil ohörsamhet gör de således gällande att beslutet är ett uttryck för någons omedelbara intressen, t ex Volvo-chefens, och att detta inte har något med rättvisa att göra, trots att det är fattat av behörig instans. Enligt Luhmann skulle detta vara ett bindande beslut som han skulle ha svårt att komma förbi.

Rawls' teori öppnar också möjlighet att kritisera beslut som är fattade enligt parlamentariska principer. Om de som fattar besluten i och för sig är valda enligt parlamentariska principer, så är det möjligt att besluten ändå inte kan leva upp till kraven på att vara vägledade av de två rättvisprinciperna. Om det således är möjligt att anta att beslutet inte skulle ha fattats under den idela proceduren, är det rimligt att använda civil ohörsamhet för att peka på detta missförhållande. En tillämpning av Habermas skulle kanske leda ännu längre; en verklig kompromiss är vad alla skulle kunna hålla med om i en diskurssituation.

Aktörernas perspektiv

Det viktiga för aktörerna är att få publicitet, inte för aktionen, men för företeelsen som sådan. I de tidigare diskuterade passagerna hos Rawls återfinns vissa nyckelord. Det är främst att aktionen ska vara offentlig (public), det duger således inte att i lönnedom t ex klippa sönder ett stängsel. Rawls gör jämförelsen med offentliga tal i offentliga fora.²⁸

Detta gör att rena terroraktioner som ofta utförs av okända gärningsmän knappast faller under det som Rawls benämner civil ohörsamhet. Man ska stå för sin handling i offentligheten och dessutom vara beredd att göra om det med alla de konsekvenser det kan medföra. Det är således inte frågan om några testfall, det ska finnas en beredskap att upprepa handlingen även efter fällande domar.²⁹

Det är således en offentlig akt av vilken en viktig del består i den följande rättegången. Handlingen ska i regel t o m vara offentligt förberedd och kalkylerbar för polisen. Det ska finnas en beredskap att ta de rättsliga konsekvenserna.³⁰

Rättegången som följer utgör ju ännu en möjlighet att vädja till majoritetens rättskänsla. Under rättegångarna i Sverige, som genom

båda parter agerande ofta får något av parodi över sig, vädjas det friskt till känsla för vad som är rätt och riktigt. Oftast företräds inte ens de tilltalade av något juridiskt ombud utan för fram sina argument själva utan att fördjupa sig i några juridiska spetsfundigheter. Eller också företräds de av någon annan som också är tilltalad eller som dömts tidigare för samma brott. Det är dock sällsynt att någon tar sin uppgift som försvarare på alltför stort allvar. Alla parter är rätt väl medvetna om att domen kommer att bli fällande.

Ett annat nyckelord är icke-våld (nonviolent), det får således inte brukas våld. De flesta aktioner av det här slaget bygger på passivt motstånd, polisen får bära bort demonstranterna. Under en aktion i Ödsmål som genomfördes under våren 88, fögrepp sig en demonstrant mot en polisman. Hela aktionen avblåstes då omedelbart.

Ett mera problematiskt ställningstagande som Rawls intar är att aktionen är att beteckna som politisk (political). Enligt Rawls är den politisk i mer än en betydelse. För det första riktar den sig till den politiska majoriteten och för det andra leds och rättfärdigas den av politiska principer. De politiska principerna hänför sig till rättvisepprinciper som ligger till grund för konstitutionen och samhällsliga institutioner i allmänhet.³¹

Detta hänger samman med att Rawls anser att såväl konstitutionen som institutionerna i samhället måste vara "rättvisa". Frågan om rättvisa är problematisk eftersom det är svårt att göra gällande den absoluta, sista och slutgiltiga definitionen av rättvisa.³² Rättvisbegreppet anknyter också till begreppet "legitimation" eftersom det politiskt/administrativa systemet, för att säkra sitt behov av legitimation, måste agera utifrån rättvisepprinciper.³³

Bl a SNF tycks beteckna miljöfrågan som opolitisk och ett sådant ställningstagande ställer till problem om aktioner ska underordnas Rawls' definition av civil ohörsamhet. Det blir svårt att utföra politiska aktioner utan att samtidigt ta politisk ställning. Ett inte alldeles oväsentligt problem kan vara de här strävanden att vara opolitiska — miljörelsens uppgift ses inte som politiskt drivande, utan siktet är inställt på att alla som tycker att miljön behöver stramas upp ska kunna gå med. Miljöfrågan är således överordnad politiken, på samma sätt som vissa delar av kvinnorörelsen förfäktade på sin tid — och hur det har gått för kvinnorörelsen vet vi vid det här laget.

Ett kontroversiellt ställningstagande, åtminstone för jurister, synes Rawls inta då han säger att aktionen ska vädja till majoritetens känsla för rättvisa — och det är här som knuten ligger. Det rättspos-

itivistiska systemet erkänner nämligen inte sådana företeelser som moral. Men, om vi får följa Habermas så är den civila ohörsamheten en i grunden moralisk protest, som inte har något med privata trosföreställningar eller egenintressen att göra.³⁴

Rawls fyller ut ytterligare genom att göra gällande att det inte är personliga moraliska övertygelser som rättfärdigar handlandet, även om dessa sammanfaller med anspråken på rättvisa, utan en allmänt delad uppfattning om rättvisa.³⁵

Vad som hävdas är således inte att detta är en privat eller religiös övertygelse, utan att det är en universell princip som är kränkt. Frågeställningen gäller en allmänt delad uppfattning om en rättsprincip som lagstiftningen eller tillämpningen profanerat. Civil olydnad är det sista desperata försöket att få en diskurs till stånd. Själva lagöverträdelsen är enbart symbolisk, vidtagen för att väcka majoritetens krav på rättvisa.³⁶

Att detta är en rådande uppfattning bland de individer som tillämpar civil ohörsamhet som ett medel att etablera diskursen, framgår av ett yttrande som fälldes vid en huvudförhandling, nämligen att det "var en plikt för varje medborgare och förälder att protestera" mot transporter av MOX-bränsle.³⁷

Domstolsprocessen

Ett antal domstolsförhandlingar har observerats och jag ska här redogöra för några av intrycken från dem. Det ska framhållas att det inte är alla förhandlingar som varit föremål för mitt intresse, utan det inskränker sig till ett femtontal. Det beror helt enkelt på att domstolsförhandlingarna blir ganska enahanda och följer samma mönster hela tiden, varför ytterligare observationer inte ansetts nödvändiga.

Den process som följer gripandet är mycket viktig för aktivisterna, även om det går att förmärka ett visst avklingande intresse. Domstolsprocessen innebär, åtminstone teoretiskt, en ytterligare möjlighet att få frågan exponerad. Men för att frågan ska nå ut och bli debatterad i offentligheten krävs att massmedia exponerar rättegångarna. Massmedias intresse är närmast i avtagande efterhand som domstolsprocesserna ökar i omfattning. Vid vissa förhandlingar

har massmedia helt och hållet uteblivit — nyhetsvärdet har avtagit, vilket är att betrakta som en förlust för aktivisterna.

Under domstolsförhandlingarna kan det uppstå rejäla motsättningar mellan aktivister och domstol, både bland de tilltalade och bland åhörarna, om domstolens ordföranden inte är smidig. Att det uppstår motsättningar hänger närmast samman med domstolarnas sätt att resonera, dvs uppfattningen om vad som är relevanta fakta i målet. Aktivisternas uppfattning är att själva grunden för agerandet är viktig, dvs den moraliska frågan. Domstolarna utgår från att sakfrågan är viktigast, t ex om vederbörande klättrat över staketet, om staketet vid tillfället var helt etc.

Eftersom sakfrågan, ur juridisk synvinkel i regel är klar, anser domstolen sällan att det är nödvändigt med några längre utläggningar från de tilltalades sida. Dessa ser sig då lurade, de är ju där för att tala om sin sak och ingen är intresserad. För dem är staketets konstitution av mindre intresse — det är viktigare att diskutera kärnkraftens farlighet.

Domstolarna lutar sig mot ett avgörande från högsta domstolen, ett avgörande som i sig är märkligt. Högsta domstolen konstaterar att de som utövar civil ohörsamhet inte i egentlig mening är kriminella, med andra ord får man beakta att det oftast är frågan om skötsamma människor med en bestämd uppfattning om hur samhället ska se ut. Övertygelsen som sådan, antagligen i gott sällskap med att man inte drar sig undan processen och ansvaret, är en förmildrande omständighet. Det innebär att den i princip ska beaktas vid straffmätningen. Å andra sidan är drivandet av frågan genom civil ohörsamhet en ytterligare belastning. En demokrati, anser högsta domstolen, kan inte tillåta att politiska frågor drivs med utomparlamentariska metoder. Därför blir övertygelsen också en belastning som enligt domstolens resonemang bör leda till ett hårt straff, i synnerhet om det är frågan om recidiv.

Genom sitt resonemang kommer högsta domstolen att dra två olika slutsatser av samma bevekelsegrund. Det är uppenbart här att domstolen kommer att agera repressivt. Slutsatsen i domstolens argumenterande (hit och dit) blir att samhället måste agera repressivt och stävja sådana förbrytelser som att klättra över ett staket med en banderoll. Genom att denna dom blev offentlig fastställdes ett slags informell taxa för staketklättring — 30 dagsböter första gången, 50-70 andra gången etc. Det är också detta som leder till att aktivisterna upplever sig som misshandlade, nämligen att de blir

underkastade ett standardförfarande där tiden är utsatt till 20 minuter per 5 tilltalade.

Men om samhället verkligen ska lyckas lösa det problem som den civila ohörsamheten blivit, så får det nog till andra remedier än domstolsförfarande. Sådana har en tendens att tära på samhällets legitimationsreserver i ljuset av åklagarnas tidsbrister. Eftersom endast ett fåtal miljöbrott, om vilka vi vet att de begås varje dag och att det t o m händer att den som begår dem anmäler sig själv, föranleder åtal (14 åtal av 246 anmälda) får åklagarnas agerande ett löjets skimmer över sig. Åklagarnas bristande intresse för miljöbrott har tydligen varit så uppseendeväckande att riksåklagaren sett sig föranlåten att utreda frågan (vi vet således att frågan utreds och att den antagligen kommer att fortsätta att utredas under överskådlig tid). I massmedia kan vi få oss till livs att åklagarna tvingas lägga ned förundersökningarna till allvarliga brott p g a tidsbrist — vad är det då som gör en staketklättring så allvarlig?

Varför är det allvarligare att klättra över staket än att förgifta miljön?

Det allvarliga med civil ohörsamhet är antagligen just att det är vanligtvis skötsamma och välutbildade människor som deltar i sådana aktioner. Under mina observationer vid miljölägret i Lid kunde jag iaktta hur civil ohörsamhet hade stöd av i stort sett alla kategorier (vilket är signifikant eftersom deltagarna vid lägret kunde sägas representera ett brett spektrum av den svenska befolkningen). Många kände stor lust att delta själva. Men vad händer med samhällsintegrationen om lärarna som ska disciplinera våra barn börjar mista tron på samhället? Vad händer om de börjar delta i aktioner och kanske blir misshandlade av polisen,³⁸ varefter följer en rättegång där de inte ens får lov att tala om varför de lät sig misshandlas? Vad händer när lärarna slutar att lära barnen att det är skönt att gå upp klockan sex på morgonen, att det är en befrielse att betala skatt etc?

Den springande punkten här är hur individen faktiskt upplever att han eller hon behandlas av samhället. Härvid kan juridisk forskning om omskrivningar av lagar inte tillföra debatten något nytt, eftersom det här handlar om ett samhällsvetenskapligt perspektiv. Tron på rätten som en möjlighet att få ett sakförhållande prövat håller på

att upphöra, kanske inte så mycket för att det kostar pengar som för att processerna rutineras vilket visar på att besluten i och för sig är legitima men knappast legitimerande. Som tidigare framhållits, då det gällt miljöprocessen, var det nödvändigt att beslutet var begrundat och rättvist. I de här fallen är de inte begrundade (det är ju rutinärenden) och de upplevs heller inte som rättvisa. Mycket är avhängigt åklagaren som hänvisar till tidsbrist för att lägga ned allvarliga mål, men gott och väl kan ägna två års arbetstid åt några trädkramare.³⁹

Genom att ständigt tära på legitimationsreserven, eller ännu värre som i det här fallet, hålla fast vid en repressiv kurs, är risken stor att nästa steg blir terror. Den tyska utvecklingen på 60- och 70-talet talar sitt tydliga språk — en stängd kommunikation begränsar valmöjligheterna och stänger slutligen alla avfarter. Det gäller således för politikerna att ta det här på allvar innan det blir allvar.

Noter

1. Schmidt 1978
2. För en diskussion och en kritik av Habermas' hållning här, se Whitebook 1979.
3. Thompson & Held 1982 s. 246. Nödvändigheten av en naturetik har framför allt diskuterats av Apel.
4. Taylor s. 82
5. Radin (1927) som inför begreppet "den primitive filosofen".
6. Schmidt 1978
7. Merchant 1980, s. 127
8. Prop. 1980/81, s. 31
9. Så har t ex Valfrid Pålsson och ett flertal företrädare för länsstyrelserna via massmedia gett luft åt personalfrågans prekära situation.
10. Även det låga deltagandet vid koncessionsnämndens offentliga sammanträden pekar i den riktningen.
11. Protesterna mot motorvägsbygget i Ödsmål.
12. Bevakningen av Kynnefjäll.
13. Ett flertal aktioner har ägt rum mot såväl Forsmarks kärnkraftverk som Barsebäck.
14. Upprepade aktioner mot m/s Sigyn som fått flera rättsliga efterspel.
15. En enkätundersökning genomförd sommaren 1987 på miljölagret i Lid som visar att nästintill samtliga tillfrågade ansåg att försök att påverka myndigheter är en strategi som måste prövas varje gång ett diskutabelt ärende dyker upp.
16. Nørager 1987
17. Huruvida det offentliga sammanträdet är en tillräcklig betingelse för ett sådant innehållsmässigt rättfärdigande diskuteras i Ericsson 1985, kap. 3.
18. De teoretiska slutsatserna Habermas drar och benämner rättsliggörande har antagligen sin grund i den diskussion han för emot Luhmanns teori i Habermas 1973 och som ytterligare elaboreras i Habermas 1981, bd 1.

19. Det finns exempel på fall då miljörörelser agerat från början och under hela processen, t ex Åkerlund & Rausing, TetraPak (båda i Lund), och SAABs etablering på Kockumsområdet i Malmö. Att myndigheter lyssnar på miljörörelser och ger dem tid att utveckla sin talan innebär definitivt inte att deras synpunkter beaktas. Snarare tycks dessa betraktas som så aparta att de över huvud inte kan beaktas. Det finns emellertid fortfarande för få fall dokumenterade för att man ska kunna fastställa ett generellt beteende från myndigheternas sida.
20. Rawls 1976, s. 364
21. Op. cit. s. 364f
22. Op. cit. s. 364
23. Fireman, Gamson, Rytina & Taylor, i Kriesberg 1979
24. Aubert, Eckhof m fl 1952
25. Habermas 1976
26. Habermas 1981
27. Rawls 1976, s. 357
28. Op. cit. s. 366
29. Op. cit. s. 365
30. Habermas 1985, s. 83
31. Rawls 1976, s. 365
32. Se t ex Habermas 1976, 1979; Nonet & Selznick 1978; Teubner 1983
33. Habermas 1976, 1979
34. Habermas 1985, s. 83
35. Rawls 1976, s. 365
36. Habermas 1985, s. 82
37. Vid Oskarshamns tingsrätt 1987-09-03, mål nr B 245/87.
38. Det är i och för sig inte rutin att polisen misshandlar demonstranter. Vid intervjuer har jag kunnat konstatera att de olika polisdistrikten har olika rykten, vissa distrikt anses humana medan andra anses mer eller mindre bestå av våldsverkare.
39. Enligt vissa uppgifter kommer de 420 gripna i Ödsmål att uppta så lång tid av åklagarnas arbetstid.

Litteraturförteckning

- Aubert, Eckhof m fl *En lov i søkelyset* Oslo: Universitetsforlaget 1952
Ericsson, L *Ett surt regn kommer att falla* Lund: Bokbox Förlag 1985
Habermas, J *Legitimation Crisis* London: Heinemann 1976
Habermas, J *Theorie des kommunikativen Handelns* Frankfurt am Main: Suhrkamp 1981
Habermas, J *Die neue Unübersichtlichkeit* Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985
Habermas, J/Luhmann, N *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie* Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985
Kriesberg, L *Encounters with unjust authority* (Fireman, Gamson, Rytina and Taylor), JAI Press, Inc Volume 2, 1979
Luhmann, N *Ökologische Kommunikation* Westdeutscher Verlag 1986
Merchant, C *The Death of Nature* Wildwood House 1982
Nørager, T *System og livsverden* ANIS 1987
Prop 1981/82 *Om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)*

- Radin, P *Primitive man as philosopher* D Appleton and Company 1927
Rawls, J A *Theory of Justice* Oxford: Oxford University Press 1976
Schmidt, A *Der Begriff der Natur in der Lehre von Marx* EVA 1978
Taylor, C *Hegel* Lund: Symposion förlag
Telos #40 1979
Thompson/Held *Habermas Critical Debates* MacMillan 1982

Aktuell information

Till ny professor

i rättssociologi vid institutionen i Lund har regeringen utsett Håkan Hydén.

Efter juris kandidatexamen 1969 och filosofie kandidatexamen 1976, doktorerade Hydén i rättssociologi 1978 på avhandlingen *Rättens samhällseliga funktioner*. Sedan disputationen har han varit verksam vid Institutionen för handelsrätt i Lund. 1984 antogs han som oavlönad docent i civilrätt vid Lunds universitet

Vi hälsar Håkan Hydén välkommen till institutionen och önskar honom lycka till i sin fortsatta verksamhet

Bologna

Från den internationella rättssociologiska världskongressen, som 1988

avhölls i Bologna, rapporterar **Per Stjernquist** och **Lars Ericsson**:

"Inom ramen för det gamla Bologna-universitetets 900-årsjubileum hölls en internationell kongress för rättssociologi från den 30 maj till den 3 juni 1988. Den hade organiserats av ISA Research committee on sociology of law i samarbete med Bologna universitet och "universitetsfilialen" i Ravenna. Arrangörerna med generalsekreteraren professor **Vincenzo Ferrari** i spetsen hade inte skytt någon möda att göra den yttre ramen för kongressen så festlig och minnesrik som möjligt. Städerna Bologna och Ravenna försökte faktiskt övertrumfa varandra i gästfrihet.

Kongressen öppnades av professor **van Houtte** från Antwerpen. I sitt tal framförde han som sin mening att rättssociologin för sin överlevnad skulle vara beroende av att

man kunde vidmakthålla en nära anknytning till de juridiska fakulteterna. Om den i stället inrangerades som en av många samhällsvetenskaper, skulle den endast tilldelas en marginell existens. Det var en åsikt som mycket kritiserades inte bara från svenskt håll utan också från sådana länder som Polen och Storbritannien. Enligt dessa visade erfarenheten att ett inlemmande i de juridiska fakulteterna ledde till rättssociologins död som självständig vetenskap. Här blotades en djup splittring i synen på rättssociologin. Medan intresset i somliga länder är koncentrerat på juristprofessionen och dess ideologi samt på domstolarna, så är man i andra länder mer inställd på att belysa rättens betydelse för samhället i dess helhet och för alla samhällsgrupper.

Kongressen utgjorde inte något undantag från den allmänna erfarenheten att betydelsen av en stor kongress ligger mindre i dess ämnesmässiga innehåll än i de möjligheter den ger att knyta personliga kontakter med forskare från andra länder. Bologna-kongressen hade samlat flera hundra deltagare, representerande alla världsdelar och alla politiska samhällssystem. Den hade på dagordningen tre allmänna teman, nämligen "Law, history and sociology", "Sociology of human rights", och "Sociology of law, economy and production".

Det är ju ytterst allmänna och konturlösa ämnen. Talarna läste upp sina papers med entonig röst och ofta med snälltågsfart. Trots detta höll de aldrig den bestämda tiden och det blev därför mycket liten tid över för diskussion. Den diskussion som ändå förekom led f.ö. av att

någon egentlig problemstrukturering aldrig gjordes från diskussionsledarnas sida.

Då tycks åtminstone vissa av de speciella arbetsgrupperna ha fungerat bättre. Deltagarantalet var ofta ganska litet och i den situationen blev det naturligare att diskutera de presenterade projekten. Men även här märktes bristen på problemstrukturering. Man dryftade enskilda projekt och inte övergripande problem.

En viktig insats har kongressledningen gjort genom att begära redogörelser för den rättssociologiska forskningen läge och rättssociologins institutionella ställning från ett mycket stort antal länder. Ett 40-tal sådana rapporter hade inkommit. Den mycket genomarbetade svenska rapporten har författats av **Antoinette Hetzler**. För första gången i historien har man också fått en rapport från Kina, skriven av **Zheng Hangsheng** (Beijing) på ett både intresseväckande och frispråkigt sätt. Av övriga rapporter kan särskilt nämnas den från Storbritannien (**Roger Cotterrell**, London) och den från Italien (**Valerio Pocar**, Milano), som fint illustrerar den förut nämnda splittringen mellan olika intresseinriktningar inom rättssociologin. Nämnas bör kanske också den portugisiska rapporten (**Teresa Pizarro Beleza**, Lissabon) eftersom den särskilt uppmärksammar rättsantropologiska aspekter, vilka eljest blivit ganska bortglömda i redogörelserna.

Rapporterna kommer att tryckas i ett samlingsverk tillägnat professor **Renato Treves** (Milano), som introducerade rättssociologisk forskning och undervisning i Italien. I detta samlingsverk kommer

också att ingå ett antal kritiska utvärderande kommentarer till samtliga nationella rapporter, för vilka några särskilt anmodade forskare kommer att ansvara.

Man har det allmänna intrycket att rättssociologin håller på att bli alltmer internationaliserad. Ett lustigt exempel härpå är att den nuvarande innehavaren av professuren i rättssociologi i Turin, **Amadeo Cottino**, fått sin utbildning i Sverige och disputerat i Umeå på en avhandling om den grå arbetskraften i Italien och lagstiftningens effektivitet.

För oss svenskar – och även andra – var det irriterande att ingenting under konferensen startade på utsatt tid. Det var "the Italian way of life" men inte desto mindre till förtret för alla oss som kan klockan. Ett annat mörkt moln som från mitten av konferensen vilade över oss var att tågpersonalen strejkade, vilket hotade göra det omöjligt att lämna Bologna under avslutningsdagen. Konferensledningen vidtog tyvärr inga åtgärder för att underlätta vår hemfärd.

Regeringen

har beslutat tilldela **Antoinette Hetzler** vid Rättssociologiska institutionen programstöd för långsiktig kunskapsuppbyggnad inom området "Socialförsäkringens tillämpning och relation till arbetslivet". Stödet är avsett att utgå under en 10-årsperiod med 550.000 kr per år och avser i första hand två forskartjänster.

Eric Tucker,

assistant professor vid den juridiska fakulteten, York University, Toronto, tillbringade tre månader under våren som gästforskare vid Rättssociologiska institutionen i Lund. Tucker, som inriktar sin forskning på utvecklingen och tillämpningen av arbetsmiljölagen i Toronto, hade ambitionen att på ort och ställe studera den svenska arbetsmiljörörelseringen, och att göra en komparativ analys mellan Sverige och Canada.

Hans teoretiska modell går, starkt förenklat, ut på att det kapitalistiska samhällets ekonomiska bas skapar klasskonflikter, och även om konflikterna kan lösas, eller mildras, genom olika mekanismer, är de i alla händelser avgörande för utfallet av implementeringen av olika rättsliga reformer på arbetslivets område. Olika regleringsstrategier blir enligt hans synsätt beroende av intressen och resurser.

I två föreläsningar på institutionen gick Tucker till hårt angrepp på Oxfordskolans "förhandlingsmodell" för implementering av regleringar, men han mötte hårt motstånd när det visade sig att Oxfordskolans förebild var **Per Stjernquists** modell med "mjuka" regleringsstrategier.

Det var uppfriskande för institutionens intellektuella liv att gästas av en marxistisk forskare som klart och kunnigt redovisade sina premisser och som försvarade en ganska traditionell samhällssyn gentemot nyare utvecklingstendenser, bl a när det gäller teorier om staten.

Tucker hade i sin egen forskning ganska stora besvär med språket, men med tolkhjälp från institutionen lyckades han genomföra drygt 40 intervjuer, ett stort antal indust-

ribesök samt analys av rättskällor och utvärderingsrapporter rörande Arbetsmiljölagen. Dessvärre blev den övergripande slutsatsen att de bägge länderna lämpade sig mindre väl för en jämförelse.

Det var intressant att notera hur Tucker som jurist kände sig mera hemma i de historiska analyserna,

medan intervjuer och andra metoder skapade stor osäkerhet – och så småningom missnöje. Detta senare kan naturligtvis också ha berott på språksvårigheterna.

Genom Eric Tuckers besök har institutionen förstärkt banden med York University och dess Osgood Law School.

UNIVERSITETSBIBLIOTEKET

89 -03- 0 6

LUND

SKUGGOR UR DET FÖRFLUTNA

Baknummer av Tidskrift för rättssociologi till låga priser.

Enkelnummer SEK 25:-, dubbelnummer SEK 40:-. Beställ genom att sätta in beloppet på pg 6 96 88-0, Tidskrift för rättssociologi. Ange önskade nummer på talongen.

Vol 1 1983/84 Nr 1

- Er Stjernquist: En aspekt på rättssociologisk forskning
Klaus Eder: Collective Learning Processes and Social Evolution; Towards a Theory of Class Conflict in Modern Society
Antoinette Hetzler: Policyimplementering genom lag; Arbetskadeförsäkringens tillämpning
Bar Bleiklie: The Selective Providers; Organization and Distribution Effects on Public Service Provision

Vol 1 1983/84 Nr 2

- Herbert Reich: Anmärkningar till den amerikanska teorin om regleringar och begränsande ramar
Klas Lundberg: Reglering av arbetsmiljön - formalia, praxis och teori
Gösta Bruun: Administrationen kan vara forskningsfiende
Lars Nerd: Om JO:s värv och verkan

Vol 1 1983/84 Nr 3

- Donald R. Cressey: Honesty is the Best Policy; Self-Regulation as a Strategy for Maximizing Corporate Profit
Sven-Erik Olsson: EKO-kommissionen och kampen mot den ekonomiska brottsligheten
Antoinette Hetzler: Rättssäkerhet eller rättsskydd

Vol 1 1983/84 Nr 4

- Aleksander Peczenik: Juridiska data; Ett bidrag till rättens ontologi
Jouko Aarnio & Jyrki Uusitalo: Paradigm i rättsdogmatiken; Mot en teori om förändring och framsteg inom rättsvetenskapen
Gösta Bergholtz: Skäl och orsaker i samband med rättsliga avgöranden
Håkan Hydén: Kausalanalys - den endimensionella förklaringsmodellen

Vol 2 1985 Nr 1

- Erster Akalu: En aspekt på rättsantropologisk forskning
Sven-Axel Månsson: Kärlek och kulturkonflikt
Csaba Varga: From Legal Customs to Legal Folkways
Erster Stjernquist: Socialpolitik och jämlikhet
Örjan Hermerén & Tore Nilstun: Hydén och kausalanalysen
Håkan Hydén: Kausalsamband men inte kausalanalys

Vol 2 1985 Nr 2

- 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 3-4

- Bo Carlsson: En rationell diskurs; "Tillbaka till Rousseau"
Romano Bettini: The Sociology of Law and Empirical Research
Aster Akalu: The Condition of Women and the Land Nationalization Law in Ethiopia
Erhard Blankenburg: Research Concepts for the Study of Implementation
Lars Ericsson: Ramproblem
Sven-Erik Olsson: Bör kvinnofrågan frigöras?

Vol 3 1986 Nr 1

- Olle Rimsten: Om rättsligt beslutsfattande i Arbetsdomstolen
Ugljesa Zvevik: Professionalism Scale; An Empirical Assessment of Judges' Professional Ideology
Hans Petter Graver: Den rettslige beslutningsmodell og indentitetsmessige forandringer

Vol 3 1986 Nr 2

- Henrik Belfrage: Nymoralismen i svensk straffrättsdebatt
Roger B.M. Cotterrell: Critique and Law: The Problematic Legacy of the Frankfurt School
Bo Carlsson & Åke Isacson: Vård på lika villkor eller Vad är kvalitet i hälso- och sjukvården?
Bo Carlsson: Habermas' teori om den kommunikativa kompetensen
Karin Widerberg: Zimbabwe - kampen om rätten

Vol 3 1986 Nr 3-4

- Csaba Varga: Macrosociological Theories of Law
Christian Joerges: Amerikanska och tyska traditioner inom sociologisk rättsvetenskap och kritisk rättsteori
Antoinette Hetzler: Frivillig arbetslöshet - ett rättssociologiskt problemområde
Sigridur Stefansdóttir: Trygghetsförsäkring vid arbetsskada

Vol 4 1987 Nr 1

- Jan Anderberg & Håkan Gustafsson: Skatteflykt och rättssäkerhet
William Miller: Making Sense of Development
Henrik Belfrage: Begreppet "jämställd med sinnessjukdom" i svensk straffrätt
Karen Leander: Kritiska kriminologer konfererar

Vol 4 1987 Nr 2

- Boaventura de Sousa Santos: Rätten - en karta för felläsningar. Mot ett postmodernt rättsbegrepp
A. Banaud: Sociologen och rätten eller Frestelsen att skända
Ella Ödmann: Vem bryr sig om portalparagrafer? Om naturresurslagen och plan- och bygglagen

