

Slutrapport

Projekt: Rättssäkerhet och politik

Projektledare: Anna Bendz, Fil Dr Statsvetenskap. Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet.

Tidsperiod: 2007-2009 (2 + 1 år)

Huvudsyftet med projektet har varit att undersöka i vilken utsträckning och på vilka sätt principen om rättssäkerhet kommer till uttryck i de politiska beslut som fattats kring socialförsäkringens administration. Den empiriska undersökningen är en studie av större politiska reformer av socialförsäkringens administration mellan 1955 och 2008 där besluten analyseras utifrån begreppen formell och materiell rättssäkerhet. Materialet som har använts består av parlamentstryck i form av propositioner, motioner, utskottsutlåtanden, debatter samt offentliga utredningar. Metoden som användes var kvalitativ textanalys som genomfördes med utgångspunkt från preciserade definitioner av begreppet rättssäkerhet.

Projektet har avrapporterats genom en publikation (på svenska) till Försäkringskassans Working paper-serie, där fokus ligger på den empiriska analysen i förhållande till begreppen formell och materiell rättssäkerhet samt legitimitet. I detta Working paper dras slutsatser om hur de olika principerna inom begreppet rättssäkerhet kommer till uttryck i beslutsfattarnas överväganden under de studerade reformerna och hur balansen mellan formell och materiell rättssäkerhet kommer till uttryck och hanteras. Dessutom dras slutsatser om utvecklingen över tid och om skillnaderna mellan partierna när det gäller synen på rättssäkerhetens principer under de olika reformerna. De empiriska resultaten relateras på ett övergripande sätt till diskussionen om välfärdsstatens legitimitet. Detta Working paper ligger till grund för en kommande bok (alternativt en tidskriftsartikel där fokus läggs på de teoretiska resultaten) där även antaganden från nyinstitutionell ingår som ett analytiskt perspektiv. Nedan följer en kort sammanfattning av mitt Working paper.

Ytterst motiveras studien genom den stora betydelse som rättssäkerheten har som grund för legitimitet inom välfärdsstaten. De politiska institutionerna måste upplevas som legitima av medborgarna för att de ska överleva. Om medborgarna uppfattar det som att den offentliga verksamheten, exempelvis socialförsäkringssystemet, inte lever upp till tillräckliga krav på rättssäkerhet får det vidare konsekvenser för förtroendet för välfärdsstaten som sådan och i förlängningen även för det politiska systemet.

Rättssäkerhetens koppling till legitimitet aktualiserar ett generellt dilemma inom välfärdsstaten: Generella och förutsebara regler ger välfärdsstaten legitimitet. Samtidigt kan en sådan förvaltningsmodell upplevas som stel och ineffektiv av medborgarna, något som i sin tur riskerar att påverka legitimiteten i negativ riktning. Detta välfärdsstatliga dilemma kan även uttryckas som en motsättning mellan två komponenter av begreppet rättssäkerhet: formell respektive materiell (eller substantiell) rättssäkerhet. Den formella rättssäkerheten förutsätter en förvaltning som konstrueras så att den kan leva upp till krav på förutsebarhet och legalitet. Dessa krav är inte självklart förenliga med den materiella sidan av rättssäkerhet, som kräver att myndighetsutövningen sker på ett effektivt sätt i enlighet med en viss uppfattning om rättvisa. Denna inneboende konflikt innebär att man i politiska beslut om välfärdsstatens regler, organisation och administration ofta måste göra en avvägning mellan de olika principer som innefattas under begreppet rättssäkerhet. Därmed finns risken att det följer negativa konsekvenser för legitimiteten på ett eller annat sätt. Det är detta dilemma som står i fokus i den empiriska undersökningen i projektet.

En utgångspunkt i projektet är att rättssäkerhet är ett politiskt ideal som är ett av de många värden som kan känneteckna offentliga institutioner. Att rättssäkerhet är ett av många tänkbara ideal som kan ligga till grund för den offentliga politikens utformning innebär att det inte kan ses som självklart utan snarare något som kan variera i betydelse över tid och mellan olika aktörer. I projektet har den

empiriska studien gjorts som en jämförelse över tid och som en jämförelse mellan olika politiska partier.

Det teoretiska perspektivet i projektet har utgått från legitimitet som ett nödvändigt villkor och från rättssäkerhet som förvaltningspolitiskt ideal. Dessutom används i projektet (dock inte i mitt Working paper) nyinstitutionell teori. Antagandet om politikens spårbundenhet har använts som ett analytiskt perspektiv för att förstå hur överväganden om formell och materiell rättssäkerhet i samband med reformerna av socialförsäkringens administration har varierat över tid och hur det kommer sig att utvecklingen ser ut som den gör.

Resultaten visar att rättssäkerhet har kommit till uttryck på lite olika sätt i samband med reformerna. Den formella rättssäkerhetens principer har kommit till uttryck som målsättningar om att organisationen ska åstadkomma enhetlighet och lika behandling/likvärdighet. Dessa målsättningar är framträdande i samtliga reformer förutom i den första (1955). Enhetlighet har framförallt ansetts kunna garanteras via en nationell styrning och en stark tillsynsmyndighet. Den materiella rättssäkerhetens principer har kommit till uttryck i målsättningar om effektivitet i förhållande till de socialpolitiska ambitionerna. Detta har av aktörerna ansetts kunna tillgodoses genom lokal anpassning och lokal förankring via mer eller mindre självständiga lokala försäkringskassor.

Balansgången mellan formell och materiell rättssäkerhet går som en röd tråd genom socialförsäkringsadministrationens historia. De politiska aktörerna uttryckte emellanåt det problematiska i att finna en lämplig avvägning mellan formell och materiell rättssäkerhet. Minst problematisk uppfattades avvägningen vara under 1950-talet och 1980-talet. De politiska aktörerna på 1950-talet framhöll det positiva med självständiga sjukkassor och verkade snarast se det som önskvärt att det fanns en viss variation över landet. Vid dessa tillfällen är vissa principer (lokal anpassning/självständiga kassor respektive decentralisering) dominerande och tydligt överordnade i förhållande till önskan om enhetlighet. Här väger alltså balansen över mot den materiella rättssäkerhetens värden. Vid de andra reformerna är det istället flera värden som är i princip lika önskvärda och aktörernas balansgång mellan dem blir tydligare och upplevs mer problematisk. Detta är särskilt märkbart under de senaste reformerna (1990-och 2000-talen), då det är ett uttalat mål att socialförsäkringens administration ska uppfylla krav på både formell rättssäkerhet och effektivitet. Slutsatsen är emellertid att det är den formella rättssäkerhetens principer som ökar i betydelse under dessa reformer. 1960-talets organisatoriska lösning innebar i sig en minskning av kassornas självständighet och det finns en strävan efter samordning och enhetlighet vilket kan tolkas som en riktning mot en ökad tonvikt vid formell rättssäkerhet. Emellertid framgår det tydligt av aktörernas uttalanden att enhetligheten och samordningen är tänkt som ett medel för att förverkliga de socialpolitiska målen. Även om den formella rättssäkerhetens värden ökar i betydelse, väger ändå den materiella rättssäkerhetens värden över.

Det finns en tydlig koppling mellan rättssäkerhet och legitimitet i de studerade reformerna. Rättssäkerhet har i många fall blivit ett sätt att öka legitimiteten för socialförsäkringen snarare än något som är värdefullt i sig. Upplevda brister inom socialförsäkringen innebär en risk att legitimiteten för systemet minskar och detta i sig har över tid varit en drivkraft till förändring av organisationen. En viktig drivkraft till förstatligandet 2005 var att organisationen ansågs dysfunktionell i förhållande till de värden som aktörerna ansåg att socialförsäkringen skulle stå för och som skapade legitimitet hos medborgarna. Balansen mellan den legitimitet som kom av lokalt förankrade försäkringskassor och legitimiteten förknippad med den bättre garanti för enhetlighet som kommer av ett förstatligande vägde till sist över åt det senare. Balansen försköts ytterligare åt samma håll genom införandet av den nya myndigheten Inspektionen för socialförsäkringen 2008.

Publikation:

Bendz, Anna (2010): *Rättssäkerhet som välfärdspolitiskt ideal. Reformen av socialförsäkringens administration 1955-2008*. Stockholm: Försäkringskassans Working paper-serie nr XX.