

Puheenvuoroja hallinnon tutkimuksen kehittämistä

Aktuella frågor beträffande förvaltningsrättslig forskning

Tore Modeen

1. Den offentliga rätten omspannar både stats- och förvaltningsrätten, som har många inbördes samband. Emellertid är den offentliga rätten uppdelad i dessa båda discipliner vid de juridiska fakulteterna, vilket har sina för- och nackdelar. En nackdel, såsom jag ser saken, är att det statsrättsliga perspektivet på förvaltningen ibland saknas i undervisningen och forskningen i förvaltningsrätt.

Vad sedan beträffar förvaltningsläran eller offentlig förvaltning är läget än mindre tillfredsställande i fråga om kontakterna till förvaltningsrätten. Offentlig förvaltning studeras av många utan nämnvärda kunskaper i förvaltningsrätt. När en del av dessa sedan fortsätter sina studier är det inte alls självklart att de ens då skaffar sig det behövliga underlaget i fråga om förvaltningsrätt.

Man kunde givetvis replikera att juristerna vore på samma sätt okunniga om det som faller utanför den rättsliga sidan av förvaltningsvetenskaperna. Också härvidlag finns det säkert brister. Men jag ville dock påstå att man utgående från en stabil rättslig grundkunskap kan förstå också stora delar av de övriga aspekterna av den offentliga förvaltningen. En annan sak är sedan om juristerna faktiskt bemödar sig om att vidga perspektivet i denna riktning.

Vad jag vill komma till är att jag ser ett så nära samband mellan förvaltningsrätten och de övriga disciplinerna med statslivet och den offentliga förvaltningen i blickfånget, att jag inte kan acceptera någon skarp gränsdragning. Följaktligen väntar jag mig av alla dem som seriöst sysslar med förvaltningsforskning att skaffa sig insikter också i de närliggande disciplinerna (till vilka jag också räknar statslära, socialpolitik, sociologi, statistik och ekonomi).

2. I detta sammanhang ville jag också berö-

ra forskningens inriktning på utlandet. För en jurist är det förenat med vissa psykologiska men också faktiska svårigheter att överskrida nationella gränser. Särskilt höga är dessa barriärer, när det gäller den offentliga rätten. Ett annat lands rättssystem upplevs som föga intressant, »eftersom det ju inte angår oss». Språksvårigheter kan också lägga hinder i vägen. Engelska som odlas så mycket i dagens Finland är av föga hjälp, eftersom det engelsk-amerikanska systemet i fråga om offentlig rätt erbjuder så få gemensamma beröringspunkter. I stället är det svenska och norska/danska som främst kommer i fråga, därefter tyska och franska. Men jag hör till dem som menar att en forskning utan internationell förankring ej förtjänar beteckningen vetenskaplig. Studerar man ett fenomen inom den offentliga förvaltningen i Finland måste man således också beakta motsvarande företeelser utomlands, särskilt när det är fråga om system med liknande struktur och traditioner som vårt eget.

På denna punkt brister det mycket hos oss. Ändå ordnas det så många värdefulla internationella kongresser och seminarier om offentlig förvaltning. Det utkommer mängder med god internationell litteratur i bok- eller artikelform. Våra bibliotek är rätt väl försedda med dokumentation i detta avseende.

Man kunde kanske invända att det leder till splittring att studera flera rättssystem; man bör koncentrera sig på Finlands förvaltningsrätt. Jag menar inte heller att man borde gå på djupet när det gäller utländsk rätt. Det har en person utan mångåriga studier i ämnet svårt att göra. Men också en yttlig kunskap om utländsk förvaltningsrätt berikar forskaren i inhemsk rätt. Han får nya infallsvinklar. Han lär sig att se vårt system delvis utifrån. Och när han presenterar

vår förvaltningsrätt för en utländsk läsekrets så vet han hur detta bör göras för att väcka intresse.

3. Finlands förvaltningsrätt är i och för sig ett stort ämnesområde som dessutom är underkastat ständig utveckling och ändring. Den som forskar i denna disciplin kan aldrig slå sig till ro. Han måste vaket följa med vad som händer på många olika områden. Det duggar tätt med nya författningar, kommittébetänkanden och andra utredningar som han måste känna till. Det finns ett betydande antal periodiska publikationer han måste läsa för att kunna orientera sig om vad som händer på fältet. Också dagstidningarna måste han läsa med omsorg, för att någon viktig nyhet på förvaltningens område ej skall förbli oupptäckt.

Den offentliga förvaltningen expanderar hela tiden. Privatiseringsidéerna synes ej tas på allvar i Finland. Åtminstone ur dagens perspektiv finns det sålunda föga hopp om att förvaltningsrätten skulle minska i omfång. Välfärds-samhället sträcker sina tentakler ut i många riktningar. Nya områden erövrats för förvaltningen och följaktligen också för förvaltningsrätten: sporten, kulturen, affärsverksamheten präglas i dag av förvaltningsrättsliga drag.

Det går ej att starkt specialisera sig på ett visst begränsat område av förvaltningsrätten, lika litet som man kan bortse från andra discipliner om man skall bedriva framgångsrik förvaltningsrättslig forskning. Det betyder att man måste ha åtminstone passiva kunskaper i de olika specialområdena av förvaltning(srätt)en för att kunna utföra god forskning inom sitt område, vare sig det är fråga om »allmän» eller »speciell» förvaltningsrätt.

Det föreligger emellertid en tendens att begränsa sig till »allmän förvaltningsrätt» i den tron att detta område vore särskilt fönämt, men kanske också av bekvämlighet. Det kräver nämligen mycken möda att fördjupa sig i ett specialområde. Och det är dessutom ofta så att studiet av ett sådant område drar med sig närliggande områden som man också måste behärska.

4. Förvaltningsrättskipningen och dess organ är ett klassiskt studieobjekt inom förvaltningsrätten. Ingen forskare kan helt undgå detta. Tvärtom finns det många som nöjer sig med att syssla blott med detta område.

En ensidig inriktning på förvaltningsrättskipningen rubbar emellertid perspektiven. Man ser förvaltningen blott som föremål för förvaltningsdomstolskontroll. Man glömmar lätt att

det stora flertalet tvistigheter ej blir föremål för besvär eller rent av att regeln är att förvaltningsbeslut verkställs utan protest från parternas sida.

Detta hindrar inte att just de fall som kommer upp i samband med rättstvister kan vara de ur juridisk synpunkt intressantaste och därför gärna studeras av forskarna. Inget studium av förvaltningen är för en jurist meningsfullt om han ej tar med tolkningsproblemen och deras eventuella lösning av rättsinstanser.

Men härvid brister det mycket i metoden. Forskarna anammar kritiklöst högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgöranden i stället för att underställa dem en kritisk granskning. Ty vetenskapens uppgift är att utifrån granska alla fenomen och väga rätt och orätt när det gäller rättsliga problem. Ingenting får accepteras som sådant, ej ens en högsta domstols ord. Detta betyder givetvis inte att en forskare ej kunde ställa sig på samma linje som domstolen, men detta bör ej vara en automatisk hållning till domstolspraxis.

Man borde åstadkomma en dialog mellan beslutsfattare, domare och forskare. Också om en domare ogärna ger sig in i en polemik om sin ståndpunkt i ett enskilt mål hindrar ingenting honom att i allmänna ordalag deklarerera sin åsikt om ett tolkningsproblem.

5. Som ett exempel ville jag nämna HFD:s avgöranden i kommunala behörighetsmål. HFD leder rättsutvecklingen i detta avseende, eftersom lagens ordalydelse är så vag att den ej ger någon ledning för tolkandet. HFD:s medlemmar förnekar likväl denna sin ledande roll. Varje mål betraktas som ett fall för sig, säger man. Dock vet alla att HFD nog eftersträvar konsekvens i sin rättskipning och liksom alla andra högsta domstolsinstanser är nog medveten om sin tidigare praxis i motsvarande fall.

På denna punkt måste rättsvetenskapen ingripa med sin tolkning av området för den kommunala allmänna kompetensen. Härvid kan man ej heller bortse från de fall som inte kommer till HFD:s avgörande utan där kommunerna fattar beslut som blir slutliga. Rättsvetenskapen bör beakta hela fältet av förvaltningsbeslut och därtill rättskipningens instansernas syn på de fall som besvärsvägen kommit till deras avgörande.

I praktiken gestaltar sig detta emellertid mycket svårt att förverkliga. När det gäller HFD:s rättskipning kommer visserligen en del ut i tryck och med ledning av Finnlex får man reda på också övriga mål. Men föredragandens rapport som innehåller det viktigaste bakgrunds-

materialet står ej till forskningens förfogande. Föredragandena skulle göra ej blott forskning- en men även praxis en stor tjänst, om de, liksom fallet är i fråga om Conseil d'Etat i Frankrike, skulle publicera de delar av sina rapporter som kunde ges offentlighet.

Förvaltningspraxis är än svårare att få dokumenterad. En viss information får man genom tidningspressen, men dess uppgifter är ju ej alltid helt tillförlitliga, också om bevakningen av kommunalförvaltningen sköts med stor omsorg på de flesta redaktionerna. En vetenskapligt godtagbar metod är att gå ut med enkäter till ett representativt underlag kommunala beslutsfattare. Detta kräver emellertid stora resurser, som blott sällan står till forskarnas förfogande. Emellertid är detta ett område som lämpar sig väl för samarbete mellan jurister, ovana vid forskning av denna typ, och samhällsvetare. I praktiken förekommer sådant samarbete icke, vilket är att beklaga.

6. Varför är det så svårt att åstadkomma »tvärvetenskapligt» samarbete mellan jurister och samhällsvetare? Varför är fakultetsgränserna så svåröverskridliga? Inte ens där rätts- och samhällsvetenskaperna måste samsas inom samma fakultet (t.ex. Åbo Akademi), lyckas man åstadkomma detta. Svaret på frågan står att finna i psykologiska orsaker, i traditioner och slentrian. Någon reell grund att isolera sig kan man svårligen upptäcka. Här skulle finnas ett viktigt arbetsfält för psykologisk terapi!

En annan sak är sedan att ett forskarsamarbete inte faller sig så naturligt inom speciellt de juridiska disciplinerna. Konkurrensfaktorn är reell när det gäller ännu ej etablerade forskare. Men också professorerna betraktar varandra som konkurrenter. Sällan ser man två professorers namn på samma bokpärm, när det gäller en monografi. Ändå är det säkert att resultatet vore mycket bättre, om »kloka huvuden» kunde slås ihop.

Inom samhällsvetenskaperna ser man däremot oftare flera namn på samma bok. Vad kan detta bero på? Bevakar man där mindre svart-sjukt sina revir?

7. Men för att återkomma till förvaltningsrätten, så erbjuder denna ett så gott som obegränsat antal ämnen för forskning. I de flesta fallen är dessa ämnen föga bearbetade, vilket borde vara en utmaning för forskningen. Det är egentligen blott när man skriver om rättskipningen som det finns mera doktrinära källor att ösa ur.

Förvaltningsrätten skiljer sig i detta avseende från de övriga juridiska disciplinerna, som

i dag är rätt väl undersökta. Det har kommit en lång rad med doktorsavhandlingar och speciationsskrifter de senaste två decennierna, de flesta privaträttsliga, men också flera skatterättsliga. Straffrätten är traditionellt ett område där källorna ej tryter. Processrätten har likväl präglats av gamla »profeter» med stora krav. Där är trängseln därför mindre påtaglig bland forskarna.

Men förvaltningsrätten lockar blott ett fåtal att doktorera i. Och en del av doktorerna placerar sig på i poster utanför universiteten. Ändå erbjuder förvaltningsrätten så många viktiga teman för forskning. I dag finns det också ett betydande antal universitetstjänster på detta område.

Det är illa ej blott för forskningen utan framför allt för praxis att förvaltningsrätten ej odlas mera än vad som är fallet. På grund av förvaltningens stora roll i dagens samhälle och medborgarnas därav följande beroendeförhållanden gentemot förvaltningen är rättsfrågornas klarläggande mycket viktigt.

Jag tänker på sådana områden som hälso- och sjukvårdsrätten, socialrätten, socialförsäkringsrätten och skolrätten, där det helt saknas doktorsavhandlingar och där också övriga vetenskapliga bidrag är mycket tunnsådda. Byggnads- och planläggningsrätten som står på gränsen till andra juridiska discipliner är något bättre bearbetad. Detsamma gäller kommunal-lagen.

Det finns inte ens en lärobok i socialrätt eller socialförsäkringsrätt. Själv arbetar jag på en lärobok i kommunal socialrätt som jag hoppas få ut ännu detta decennium. Jag har redan publicerat flera uppsatser inom ämneskretsen för den blivande läroboken. Där funnes stoff för mer fördjupade studier.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsfrågor ägnade jag flera långa uppsatser på 1970-talet och under 1980-talets första år. Detta viktiga område har förvaltningsrättsforskarna hittills låtit civilrätts- och straffrättsforskarna ostört få ägna sig åt. Likväl sker det mesta av hälso- och sjukvården i offentlig regi och faller under förvaltningsrätten. Vad kan väl vara ett mer angeläget tema än att utreda patientens rätt? Ute i världen skrivs den ena boken efter den andra i denna fråga. Symposierna avlöser varandra. I Finland har jag hittills blott sällan inbjudits att tala om denna fråga vid de tillfällen som ordnats. Straffrätts- och civilrättsforskarna behärskar hela fältet.

När jag skrev en längre uppsats om rätten att

välja skolform, väckte detta däremot ett visst intresse hos pedagogerna. Men juristerna lämnar skolrätten helt åt sitt öde. Ändå är skolförvaltningen en stor och viktig del av vår offentliga förvaltning som nog ger stoff för forskning av dess olika aspekter.

Om polisens befogenheter skrevs en avhandling för ett antal år sedan. Här finnes likväl utrymme för flera undersökningar. Detsamma gäller militärförvaltningen.

8. Vad kan det då bero på att förvaltningsrätten ej odlas mera? Där finnes ju så mycket att hämta.

Knappast kan det i dag mera vara fråga om den gamla fördomsfulla inställningen, enligt vilken endast civil-, straff- och processrätt är »riktig» juridik. Den som ägnar förvaltningen ett studium märker nog snart att de juridiska problemställningarna där är intresseväckande på samma sätt som inom andra juridiska discipliner.

Vi saknar en förvaltningsrättslig förening och en egen tidskrift. Detta beror på att juristerna av tradition intagit en (alltför!) dominerande roll inom Nordiska administrativa förbundets avdelning i Finland liksom motsvarande avdelning av Internationella institutet för förvaltningsvetenskaper. Det vore emellertid skäl att låta dessa föreningar bli mindre juristdominerade och i stället starta en ny förening för förvaltningsrättslig forskning med en egen tidskrift.

Detta betyder således inte att juristerna ej borde också i fortsättningen delta i de tidigare nämnda föreningarnas verksamhet liksom i Föreningen för kommunalvetenskap och Sällska-

pet för förvaltningsforskning. Men de borde också ha ett forum för sin egen speciella vetenskap som kunde stöda unga krafter och vägleda dem.

Högsta förvaltningsdomstolen har i detta sammanhang en viktig uppgift. Den borde liksom i Frankrike ge ut en vetenskaplig årsbok (som eventuellt kunde ingå i en ny förvaltningsrättslig tidskrift). Förvaltningsdomarna borde mer än hittills (det finns dock goda undantag) yttra sig i den förvaltningsrättsliga debatten. Däremot har redan tidigare varit tal.

Gentemot detta kan givetvis invändas att vi i Finland redan har ett överflöd av föreningar och tidskrifter. Varför ej nöja sig med de vid har? Jag tror likväl på nyttan av specialisering i detta fall.

Vi har nog många föreningar och tidskrifter som inom sig ger utrymme för förvaltningsrätten. Men det är ej meningsfullt att utnyttja dessa för en mer fördjupad förvaltningsrättslig debatt.

Statsrättsforskarna har nyligen startat sin egen förening, tillsvidare dock utan egen tidskrift. Förvaltningsrättsforskarna hade skäl att följa deras exempel, men också försöka åstadkomma en tidskrift. Ingenting skulle emellertid hindra att dennatidskrift kunde vara gemensam för både stats- och förvaltningsrättsforskarna.

Samtidigt skulle dörrarna hållas öppna till andra discipliner. Populärare uppsatser skulle också i fortsättningen kunna publiceras i »allmänna» förvaltningstidskrifter och föredrag kunna hållas i föreningar för allmän juridik, förvaltningsvetenskaper m.fl.