

Kommentar

Regler tillämpar inte sig själva



Byråkrati är namnet både på ett system och på vissa sjukdomar som systemet brukar drabbas av. Vissa av sjukdomarna är förknippade med systemets självförståelse.

I Giovanni Navarrias artikel i detta nummer uttrycks byråkratins självförståelse så här: "Lagar och förvaltningsstadgar reglerar behörighetsområden och handlings-sätt, tjänstemännens privata preferenser är irrelevanta. Beslut fattas genom att man tillämpar exakt formulerade regler på enskilda fall."

De här principerna är förknippade med de ideal som kommer till uttryck i slagord som "land skall med lag byggas", "rule by law, not by men", medan avvikelser från det här idealet betecknas som godtycke eller mannamån (vilket betyder att det är människan som fäller avgörandet i stället för principen). Regelformuleringen, tänker vi oss, skyddar medborgaren mot orättvisor och garanterar att besluten blir förutsägbara och genomskinliga. Och ändå fungerar det, som vi vet, ofta annorlunda i praktiken.

Idén att reglerna själva bestämmer hur de ska tillämpas är strängt taget en illusion. Det är bara inom ramen för en mänsklig praxis som en regel kan sägas ha en tillämpning (jfr Ludwig Wittgenstein, *Filosofiska undersökningar* § 85). All styrning är, i en viss mening, styrning genom människor. Att regler måste tillämpas av människor är inte en brist utan hör till vad vi menar med en regel. För att kunna tillämpa en regel måste jag förstå dess mening. Meningen är inte fixerad i formuleringen.

Detta är något vi inte helt har förstått. En typ av missförstånd är föreställningen att regeln är sin egen mening: det viktiga är att man följer regeln, inte vad regeln är till för. Ett klassiskt exempel på det här är postfunktionären som avkräver sina vänner legitimation. Han följer regeln: rekommenderade försändelser bör inte lämnas ut utan legitimation. Han förstår inte att legitimationens syfte är att styrka kundens identitet, och att detta bara kan göras om personens identitet är okänd eller hölj i tvivel.

Ett annat exempel kommer från kommunalförvaltningen i Ekenäs. Man skulle utnämna en kultursekreterare, vilket för-

utsatte fullständiga kunskaper i svenska. Den som skulle utnämnas var svenskspråkig men hade inte avlagt högskolexamen på svenska, så han måste bevisa att han kunde svenska på något annat sätt. Den enda lösning man kom på var att betrakta honom som finskspråkig och be honom göra ett översättningsprov. Lyckligtvis räckte hans finska till för att bevisa att han kunde svenska!

De här exemplen uttrycker vad man kunde kalla en *magisk* syn på regler. Den kan böttna i tanklöshet, men den kan också vara uttryck för ansvarsflykt: man vågar inte fatta det beslut som en kreativ lösning skulle förutsätta, så man håller sig till bokstaven.

Motpolen till detta är vad man kunde kalla *regelcynism*. Man har insett att reg-

klar och entydig tillämpning av en given regel. Godtycke är det som avviker från en gemensam förståelse av regeln. Det är detta som regelcynikern förnekar.

Ett exempel på regelcynism är det (dävarande) finska utlänningsverkets sätt att behandla fallet med **Halide Latifi**, den sjuka kosovoalbanska åldringen som sökte uppehållstillstånd i Finland. Det som gjorde fallet anmärkningsvärt var inte bara verkets omedgörliga linje (som dock senare luckrades upp), utan att det allmänt accepterades att verket "följde lagen", trots att det i utlänningslagens 52 § uttryckligen stadgas: "En utlänningsperson som befinner sig i Finland beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, om det med hänsyn till utlänningspersonens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan

fanns risk för att han skulle fly landet eller förstöra bevismaterialet från ett över 40 år gammalt mord.) Detta betyder givetvis inte att inte denna beslutskultur kan och bör ifrågasättas.

Ett annat exempel som berör utlänningsverket: väntetiden för dem som söker uppehållstillstånd i vårt land blir ofta lång på grund av personalbrist inom de handläggande myndigheterna. För dem som söker vapenlicens skulle väntetiderna också bli mycket långa, ifall polisen tillämpade den lag som kräver att den sökandes tillförlitlighet ska utvärderas. På grund av personalbrist har det blivit praxis att licens beviljas utan utredning. I det ena fallet håller man fast vid procedurerna, i det andra fallet är det inte så noga. Det här sammanhänger kanske med att de flesta som ansöker om vapenlicens är finska män av medelklass. Måne denna praxis skulle förändras ifall det plötsligt blev populärt, säg, bland somalier eller bland hemlösa att ansöka om vapenlicens?

En regelmagiker är helt oemottaglig för argument. En cyniker kan låta sig påverkas, men det kan inte ske genom att man appellerar till reglerna. I många kulturer är det pengarna som talar högst, men hos oss är andra former av korruption vanligare (slutna klubbar, bäste broder-nätverk, ett outtalat värdesystem osv.).

Vid sidan av de här sjukdomarna som består i hur reglerna tillämpas finns det andra som kommer till uttryck i hur regler skapas.

"Idén att reglerna själva
bestämmer hur de ska tillämpas
är strängt taget en illusion"

ler måste tillämpas av människor, men av detta drar man slutsatsen att tolkningen är godtycklig. Detta ger rum för en tolkningspraxis som blir en täckmantel för en maktkultur, en praxis som aldrig blir ifrågasatt av dem som har makten, medan de drabbades protester skallar för döva öron.

Givetvis finns det regler som är diffusa eller mångtydiga, eller uppenbart orimliga eller sinsemellan motstridiga. En särskild problematik uppstår när de omständigheter där reglerna skapades inte längre är för handen: tänk till exempel på debatten kring tillämpningen av den amerikanska konstitutionen, eller av *torah* inom judendomen. Men det faktum att det finns tolkningsproblem utesluter inte att det i många fall finns en

individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd ...".

Här förelåg det ingen tolkningsfråga. För var och en som förstår det språk lagen är skriven på och som kände till omständigheterna var det uppenbart att lagen inte bara tillät utan *förutsatte* att Latifi skulle tillåtas stanna. Trots det ansågs myndigheternas linje representera laglighetsalternativet. Förklaringen är att vad som kommer att hållas för lagligt inte enbart är en fråga om vad lagarna stadgar, utan beror på den beslutskultur som omfattas bland makthavarna. (Man ifrågasatte aldrig heller åklagarens beslut att – i strid med gällande lag – hålla den misstänkte för det s.k. Bodommordet häktad i flera veckor trots att det inte



Lars Hertzberg
är professor emeritus i filosofi
vid Åbo Akademi