

Turf Böcker Jakobsen

Retssikkerhed som rationalitetsmyte

Administrativ praksis inden for det sociale klagesystem

Det sociale klagesystem har på linie med andre offentlige ankeinstanser til formål at varetage borgernes retssikkerhed. Et nærmere blik på klagesystemets afgørelsesvirksomhed viser, at denne målsætning kan udmøntes på meget forskelligartet vis. Dermed ophører retssikkerhed med at være et brugbart redskab til en sociologisk forståelse af ankeinstansernes praksis. I artiklen argumenteres der for, at retssikkerhedsdoktrinen i stedet ansues som en rationalitetsmyte med væsentlig betydning for de offentlige klageinstansers legitimitet.

Overvejelser om retssikkerhed i den offentlige forvaltning har traditionelt været et juridisk anliggende. Der er ikke blot tale om, at jurister har "en særlig professionel interesse i emnet", som Dalberg-Larsen (1995:119) udtrykker det. Retssikkerhed repræsenterer hele værdigrundlaget for juraens beskæftigelse med offentlig myndighedsudøvelse og markerer i den forstand udsigtspunktet eller "den normative referenceramme" for den forvaltningsretlige tradition (Henrichsen 1997:62). Forståelsen af retssikkerhed som et offentligt hensyn, der til enhver tid må fremmes, er således ikke noget, jurister i almindelighed stiller spørgsmålstejn ved. Bestræbelsen udgør tværtimod de briller, hvorigennem mødet mellem borger og myndighed betragtes.

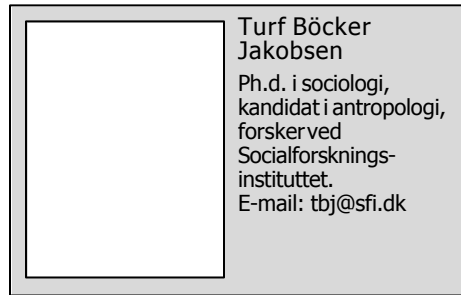
Det er imidlertid relevant at spørge, hvorledes vi sociologisk kan forstå denne betragtningsmåde, og hvad ambitionen om at varetage borgerens retssikkerhed indebærer på et mere konkret plan. I denne artikel argumenteres der for, at den juridiske retssikkerhedsdoktrin har fået karakter af det, man med et greb fra den ny-institutionelle organisationsteori kan betegne en *rationalitetsmyte*. Hermed forstås, at mens der i et demokratisk samfund som det danske er udbredt enighed om, at retssikkerhed udgør et centralt element i reguleringen af forholdet mellem borger og myndighed, så dækker den kulturelle konsensus over en betragtelig uklarhed med hensyn til, hvad begrebet mere præcist betyder. Retssikkerhedsfiguren mangler kort sagt handlingsanvisende træk. Dette kan, som jeg vil vise, være problematisk, særligt for de typer af offentlige organisationer, der decideret fremstilles som retssikkerhedsinstitutioner.

Inden for juraen fremtræder retssikkerhed som en *universalistisk* kategori. Det vil sige som en værdisætning, der betragtes som vigtig i generel forstand, og som det derfor er relevant at fastlægge forvaltningsmæssige procedurer ud fra i en lang række sammenhænge. Med en kvalitativt orienteret, sociologisk retssikkerhedsanalyse indføres der nødvendigvis et helt andet perspektiv. Her er det centrale spørgsmål, hvordan forestillingen om retssikkerhed tildeles mening i relation til *bestemte* former for menneskelig virksomhed. Udgangspunktet for en sådan analyse er partikulært og praksisorienteret.

I den aktuelle sammenhæng ses der nærmere på varetagelsen af *sociale klienters* retssikkerhed. Mere præcist undersøges de instanser, som samlet betegnes det sociale klagesystem, og som netop er etableret for at garantere retssikkerheden på det sociale område. Ketscher fastslår således:

Det administrative klagesystem har til formål at normere retten i enkelttilfælde og kan derfor karakteriseres som organer, der først og fremmest skal tilgodese den enkeltes retssikkerhed (Ketscher 2002:288-289).

Den praktiske udmøntning af retssikkerhedsbegrebet kunne med fordel undersøges på en lang række andre administrative felter. Det sociale område er dog særlig interessant, da de berørte borgere i mange tilfælde befinder sig i en rela-



tiv svag position i mødet med forvaltningen, hvorfor de retlige hensyn til netop denne gruppe har stor betydning (Sejr 1991). Muligheden for at få en ny vurdering af de individuelle afgørelser, som træffes af de sociale myndigheder i kommuner og amtskommuner, beskrives netop som en af de vigtigste administrative mekanismer til at varetage sociale klienters retssikkerhed. Mens denne målsætning kan fastslås med generel juridisk gyldighed, så er opgaven i nærværende sammenhæng at undersøge, hvad det i grunden betyder, at det sociale klagesystem udfylder en sådan opgave. Der spørges således til, hvordan den konkrete sagsbehandling i ankeinstanser kan forstås som en retssikkerhedsgaranti for borgerne.

Diskussionen i det følgende bygger på resultaterne af et forskningsprojekt, hvor det samlede sociale klagesystem er blevet undersøgt gennem en såkaldt institutions-etnografisk analyse (Jakobsen 2004). Institutions-etnografien udgør ikke på nuværende tidspunkt nogen fast forankret sociologisk analysestrategi. Tilgangen skal imidlertid ses som en konstruktiv kobling mellem en etnografisk forskningsmetode, der vægter indgående kvalitative undersøgelser af social praksis, og et analyseapparat, der i overvejende grad henter sine begreber fra den ny-institutionelle organisationsteori¹. I denne sammenhæng er det, som anført, navnlig teoriens udpegning af *rationalitetsmyter* og betydningen af disse for moderne organisationer, der har inspireret analysen (Powell & DiMaggio 1991; Meyer & Scott 1983).

Empirisk bygger artiklen på kvalitative studier af det sociale klagesystem og herunder særligt det administrative arbejde med at træffe afgørelse i forskellige typer klagesager. Det drejer sig eksempelvis om sager vedrørende tildelelse af sygedagpenge og førtidspension, aktiverings- og revalideringsydelse, hjælpemidler til handicappede, osv. Undersøgelserne omfattede godt seks måneders etnografiske studier i henholdsvis en kommunal socialforvaltning, et regionalt socialt nævn samt Den Sociale Ankestyrelse. På hvert niveau var det embedsmændenes hverdagspraksis, som blev studeret. Det empiriske materiale består af observationer, fortrinsvis af forskellige typer møder og diskussionsfora (interne sagsbehandlermøder, møder mellem sagsbehandlere og borgere i socialforvaltningen, nævnsmøder, ankemøder, osv.). Derudover er der gennemført kvalitative interviews med godt 60 informanter, primært sagsbehandlere

og ledere, men også lægdommere, lægekonsulenter og andre. Endelig indbefattede undersøgelserne læsning af en bred vifte af dokumenter, som anvendes og produceres inden for klagesystemets rammer, herunder lovstof, klageskrivelser, borgerjournaler, afgørelser, organisationsbeskrivelser, udviklingsplaner, resultatkontrakter, mv.

Nedenfor konsulteres først den forvaltningsretlige litteratur med henblik på at få afgrænset og defineret den juridiske forståelse af retssikkerhedsbegrebets centrale elementer. Allerede her vil det fremgå, at der knytter sig visse vanskeligheder til anvendelsen af en traditionel retssikkerhedsforståelse på det sociale område, hvilket stiller spørgsmålstejn ved juraens universalistiske forståelse af begrebet. På den baggrund præsenteres en empirisk case, hvor behandlingen af den samme sag følges i henholdsvis det sociale nævn og Den Sociale Ankestyrelse. Med den efterfølgende analyse argumenteres der for, at der hersker forskellige forståelser af retssikkerhedsbegrebets betydning inden for ankesystemet, hvilket konkret giver grobund for divergerende sagsbehandlingsformer. Den mere generelle konsekvens af dette forhold er en betragtelig uklarhed med hensyn til, hvilke grundhensyn klagesystemet varetager. Den ensartethed og gennemskuelighed i retsanvendelsen, som står centralt i en traditionel juridisk forståelse af retssikkerhed, risikerer derved ironisk nok at blive en mangelvare i de sociale klageinstanser.

Den juridiske retssikkerhedsforståelse

Det juridiske retssikkerhedsbegreb har rod i de tanker, som vandt frem med etableringen af 1800-tallets borgerlige retsstat (Dalberg-Larsen 1984, 1995; Henrichsen 1997; Rønsholdt 2001). Retssikkerhedstanken har ganske vist en væsentlig længere historie, men det er først med retsstaten, at begrebet får gennemslagskraft i større målestok. Et helt centralt element i denne forståelse er, at borgeren i rimelig grad skal kunne forudse sin retsstilling. Henrichsen uddyber, hvad det indebærer for forvaltningsvirksomheden:

Det omtalte retssikkerhedskrav går grundlæggende ud på at sikre den størst mulige forudsigbarhed i den administrative retsanvendelse, eller – negativt udtrykt – at beskytte borgerne mod vilkårlige indgreb i deres forhold. Dette er nærmere bestemt et krav om de administrative retsafgørelses lovlighed og rigtighed, det vil sige at de har hjemmel i loven og ikke strider mod gældende ret, herunder de for den administrative skonsudøvelse gældende retsgrundsætninger om saglig forvaltning, ligebehandling af borgerne og proportionalitet mellem mål og midler (Henrichsen 1997:62-63).

Selvom disse retlige overvejelser har mange år på bagen, er tanken om *forudsigelighed* eller *forudberegnelighed* i forvaltningens magtudøvelse stadig at betragte

som retssikkerhedsbegrebets omdrejningspunkt (Dalberg-Larsen 1995:119ff; Bertilsson 1987:335). Betragtningerne fortæller dog ikke meget om, hvad det konkret betyder for borgeren, at der tages hensyn til vedkommendes retssikkerhed. Det bliver lidt mere klart, hvis begrebet med juraens terminologi adskilles i henholdsvis *materiel* og *formel/processuel* retssikkerhed. Denne skelnen er vigtig, både for at kunne indfange meningen med retssikkerhed generelt og i forhold til at forstå begrebets betydning inden for det sociale klagesystem.

Den materielle retssikkerhed angår borgerens sikkerhed for, at der på baggrund af det eksisterende regelsæt træffes lovlige afgørelser, hvilket også kan formuleres som legalitetsprincippet (Nordskov-Nielsen 1989:15). Hvis materiel retssikkerhed er *målet* for borgeren, må den formelle retssikkerhed forstås i relation hertil, nemlig som *midlet* til sikringen af den rigtige afgørelse. Her tænkes der eksempelvis på forvaltningslovens formuleringer om god sagsbehandling. Specielt for det sociale område gælder, at der i de senere år været voksende opmærksomhed om borgerens procesrettigheder, hvilket retssikkerhedsloven fra 1998 med dens krav om blandt andet partshøring og medinddragelse er eksempler på (Ketscher 2002:302ff). Med til de formelle retssikkerhedsgarantier hører også sikkerheden for, at en afgørelse kan efterprøves af en uafhængig klageinstans og i sidste instans indbringes for domstolene (Bernt & Doublet 1996:331).

Læsere med kendskab til det sociale område vil formentlig allerede have bemærket, at retsstatens begreb om retssikkerhed ikke går uproblematisk i spænd med kravene til en moderne velfærdsforvaltning. Hensynet til forudsigelighed, realiseret via kravet om materiel retssikkerhed i form af rigtige afgørelser, er næppe den forståelsesramme, der indfanger grundlaget for socialt arbejde på mest meningsfuld vis. Det samme gør sig gældende for den betragtelige del af forvaltningens aktiviteter, som har karakter af servicevirksomhed. En lang række opgaver inden for navnlig social- og sundhedsområdet handler ikke udelukkende om retlig korrekt behandling af sager, men nok så meget om faglig forsvarlig og helhedsorienteret behandling af mennesker (jf. Henrichsen 1997:138). Samtidig er det en kendsgerning, at store dele af sociallovgivningen i dag er formuleret i rammelove med indbyggede skønsmæssige bestemmelser, som overlader kommunerne et betragteligt spillerum for politiske, økonomiske og andre prioriteringer. Selvom det sociale område også præges af en mængde fast normerede ydelser, så er sociallovgivningen stadig indrettet, så der gives mulighed for tilpasninger efter lokale ønsker, behov og muligheder.

Det springende punkt er, hvilke betingelser disse forhold opsætter for realiseringen af det fremførte retssikkerhedshensyn. Koch (1997) fastslår, at den materielle retssikkerhed er svær at garantere under de gældende lovmæssige omstændigheder, og at man langt hen ad vejen må sætte sin lid til procesretssikkerheden. Det er her, det sociale klagesystem for alvor bliver interessant:

Det er klart, at den største retssikkerhedsgaranti for borgeren vil bestå i, at regelværket er således indrettet, at det giver den bedst mulige sikkerhed for, at den første afgørelse – den kommunale afgørelse – også er den rigtige afgørelse. Udformningen af store del af sociallovgivningen i uklare og vage mål/middelnormer bevirker imidlertid, at kravet om at få afprøvet og kontrolleret den afgørelse, der faktisk er truffet, bliver af grundlæggende betydning. På det socialretlige område, hvor adgangen til domstolsprøvelse i praksis ikke spiller nogen nævneværdig rolle, er således de socialretlige rekurs- og tilsynsordninger af afgørende betydning for borgerens retssikkerhed (Koch 1997:171-172).

På grund af de vanskeligheder, som er forbundet med at lokalisere entydigt rigtige afgørelser på et område præget af rammelovgivning, bliver retssikkerhed først og fremmest et spørgsmål om at sikre borgernes processuelle rettigheder. Dermed træder klagemuligheden frem som et centralt parameter for realiseringen af de sociale klienters retssikkerhed. En sådan konstatering gør det endnu vigtigere at forstå, hvad det er for en form for retssikkerhed, borgerne tilbydes via ankeinstansernes indsats. Vel at mærke ikke for at vurdere, om borgerens retlige krav bliver opfyldt, hvilket i højere grad er en sag for juristerne (se f.eks. Sejr & Vedsted-Hansen 1990). Interessen angår spørgsmålet om, hvad det i praksis vil *sige*, at ankesystemet varetager borgernes retssikkerhed. Det undersøges nedenfor med afsæt i en case, som vedrører klagebehandlingen i henholdsvis nævn og styrelse af en række sager om kommunernes administration af de såkaldte boligplaceringsregler i integrationsloven.

Forst er det dog værd at understrege, at der er tale om en *ekstrem case*. Hermed menes, at det beskrevne sagsforløb ikke nødvendigvis er repræsentativt for de to klageinstansers arbejde i bred forstand. Omvendt har brugen af ekstreme cases den fordel, at en række forskelle i aktørernes forståelse af retssikkerhedsbegrebet, som normalt vil forblive usynlige, træder frem med særlig tydelighed. Den ekstreme case fordrejer således ikke det samlede billede af klagesystemets virke, men fungerer tværtimod som en tydeliggørelse eller forstørrelse af mere typiske forløb (jf. Ferguson 1990:257-258). Metoden anvendes, fordi sådanne cases er "velegnede til at slå en pointe fast på særlig dramatisk vis" (Flyvbjerg 1991:149). I det aktuelle tilfælde bidrager metoden til at illustrere, at man ikke på fyldestgørende vis kan gøre sociologisk rede for ankeinstansernes arbejde med afsæt i juraens generelle og universalistiske begrebsapparat. Under den fælles målsætning om at tilgodese den enkeltes retssikkerhed gemmer sig nemlig divergerende forståelser af, hvori klagesystemets opgave grundlæggende består.

"... en jævn geografisk fordeling af udlændinge"

Formålet med integrationsloven fra 1998 er, at 1) bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i

samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv, 2) bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende, og 3) bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer (Integrationslovens § 1).

Boligplaceringsreglerne udgør et af elementerne i denne integrationsindsats. Reglerne medfører, at den enkelte udlænding efter ankomsten til Danmark visiteres af Udlændingestyrelsen til ophold i en bestemt kommune. Den pågældende kommune har herefter ansvaret for et introduktionsprogram, som blandt andet omfatter kurser i sprog og samfundsforståelse samt aktivering. I de tre år, hvor programmet løber, forventes udlændingen at blive boende i kommunen. Formålet er, som det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, at sikre en bedre integration af de nytilkomne "af hensyn til både udlændingene og samfundet som sådant". Boligplaceringen motiveres yderligere på følgende måde:

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er det et væsentligt hensyn (...) at tilstræbe en jævn geografisk fordeling af udlændinge mellem de enkelte kommuner. Det er endvidere af væsentlig betydning for kontinuiteten og sammenhængen i integrationsforløbet, at den enkelte udlænding bliver boende i kommunen, så længe introduktionsprogrammet løber.

Allerede ved lovens vedtagelse blev boligplaceringsreglerne genstand for kritik, blandt andet fra forskellige interesse- og borgerretsorganisationer. Argumentet lød, at de frihedsrettigheder, som enhver borger med lovligt ophold i landet nyder, kompromitteres, når udlændinge stavnsbindes til bestemte geografiske lokaliteter. På samme tidspunkt blev Danmark kritiseret internationalt for behandlingen af borgere med anden etnisk baggrund. Det skete to gange i efteråret 2001, først fra EU's Center for observation af racisme og fremmedhad og siden fra Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance. Begge gange blev der udtrykt stor betænkelighed ved boligplaceringsreglerne (*Politiken* 2001).

Umiddelbart forekommer indskrænkningerne i retten til fri bevægelighed da også at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som Danmark har tilsluttet sig. Her fremgår det, at enhver borger, der lovligt befinder sig på en stats område, skal have ret til at færdes frit og selv kunne vælge sit opholdssted (Konventionens artikel 2, stk.1, 4. tillægsprotokol). Bemærkningerne til integrationsloven viser, at man i ministeriet har været opmærksom på problemstillingen. Over adskillige sider forklares det, hvorfor lovforslaget *ikke* er i strid med de internationale konventioner, og man hæfter sig særligt ved de undtagelsesbestemmelser, som findes i Menneskerettighedskonventionen:

[Retten] til bevægelsesfrihed er imidlertid ikke absolut, idet der efter artikel 2, stk. 3, kan foretages indskrænkninger i rettighederne. Det er dog en forudsætning herfor, at indskrænkningerne har lovhemmel og er nødvendige til varetagelse af den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder.

Forskellige "nødvendige" hensyn kan altså legitimere, at der foretages begrænsninger i borgernes bevægelsesfrihed. Men er sådanne hensyn på spil i den aktuelle sammenhæng? Ifølge ministeriet er svaret ja. Det er hensynet til en effektiv integrationsindsats, der berettiger, at flygtninge som udgangspunkt skal blive boende i den kommune, hvori de er placeret. Folk må dog ikke afskæres fra at flytte for enhver pris, blandt andet på grund af det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, der betyder, at myndighederne ved valget mellem flere mulige midler skal vælge det mindst indgribende. Der skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, hvilket integrationsloven også tager højde for. Af § 32 fremgår, at hvis en udlænding vælger at flytte uden myndighedernes tilladelse, så kan tilflytningskommunen beslutte, at forsørgelsesgrundlaget – introduktionsydelsen – nedsættes eller ophører. Samtidig understreges det i § 18, stk. 2, at tilflytningskommunen skal overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, hvis flytningen er "af væsentlig betydning for den pågældende udlændings integrationsforløb, eller hvis særlige forhold i øvrigt taler derfor".

Denne opblødning sikrer samtidig, at integrationsloven ikke kolliderer direkte med de internationale konventioner. Det er dog ingen hemmelighed, at kommunerne i bred udstrækning har læst loven på den måde, at udlændinge som hovedregel *ikke* kan tage introduktionsprogrammet med hen over kommunegrænsen, hvilket reelt har umuliggjort en flytning for de fleste. I denne sammenhæng er spørgsmålet, hvordan ankeinstanserne forholder sig til de konkrete sager, hvor udlændinge alligevel vælger at flytte.

To typer fortolkninger

I det sociale nævn, som indgik i forskningsprojektet, havde man på undersøgelsestidspunktet behandlet flere klagesager fra borgere af udenlandsk herkomst, der af egen drift var flyttet til en kommune, som nægtede at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet. Mere end én gang havde nævnet underkendt den kommunale afgørelse med henvisning til, at særlige personlige forhold gjorde sig gældende, og at flytningen derfor var lovlig. Sagerne vakte en del opmærksomhed i nævnet, hvor reglerne om boligplacering *i sig selv* blev betragtet som bekymrende blandt flere sagsbehandlere. Kommunernes restriktive regelfortolkning ansås ligeledes for at være uheldig i et menneskeretligt perspektiv.

Nævnets utilfredshed med administrationen af reglerne fremgår blandt andet af en skrivelse, som en af sagsbehandlerne på et tidspunkt udfærdiger til en kommunal forvaltning. Kommunen har bedt om en uddybet begrundelse i forlængelse af, at nævnet har ændret socialforvaltningens afgørelse. I brevet anføres det blandt andet:

Det sociale nævn har fundet, at der ikke var proportionalitet mellem på den ene side det overordnede hensyn til en effektiv integrationsindsats, og på den anden side, afvisningen af at udbetale integrationsydelse til klageren i nærværende sag. Sagt med andre ord, at en så indgribende beslutning som at fratage en borger sit forsørgelsesgrundlag – under de her foreliggende omstændigheder – er ude af proportion med det ønske om at fremme integrationsindsatsen, som skulle kunne begrunde afgørelsen².

Den pågældende sagsbehandler er stærkt fortørnet over kommunernes manglende iagttagelse af, hvad han opfatter som basale borgerrettigheder. I det konkrete tilfælde er der ifølge nævnet tale om en klar tilsidesættelse af de kommunale forpligtelser, hvilket forklarer det skarpe sprog i skrivelsen til kommunen. Han siger:

Man *vidste* det jo godt i kommunen! Da vi ringede til dem, vidste de jo godt, at borgeren havde gået rundt i månedsviis uden at modtage en krone!³

Efterfølgende klager kommunen over nævnets afgørelse, men nævnet fastholder sin beslutning. Sagen ender derfor hos Ankestyrelsen, der vælger at antage den til principiel behandling sammen med en lignende sag fra et andet nævn. Da jeg et par måneder senere påbegynder mine empiriske undersøgelser i Ankestyrelsen, opstår derfor muligheden for at følge behandlingen af den *samme* sag i en ny organisatorisk kontekst.

Det er en af Ankestyrelsens rutinerede jurister, der har fået ansvaret for behandlingen af sagerne, og hun anerkender, at der er tale om en vanskelig problemstilling, som der ikke findes noget entydigt svar på:

Der står jo ikke i loven, at man mister introduktionsydelsen, fordi man flytter. Der er ganske enkelt ikke taget højde for den situation!⁴

Blandt andet derfor vælger man også i Ankestyrelsen at foretage en forespørgsel hos såvel Beskæftigelsesministeriet som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Forhåbningen er, at ministeriernes embedsmænd kan bidrage med nogle af de argumenter for håndtering af boligplaceringsreglerne, som ikke findes i integrationsloven. Nogen tid efter er sagsbehandlerens ind-

stilling imidlertid klar, og den lægger op til, at de pågældende kommuner ikke kan *afvise* udbetalingen af introduktionsydelse, da udlændingene på intet tidspunkt har nægtet at deltage i introduktionsprogrammet. Det indstilles imidlertid, at ydelsen skal nedsættes med 30 procent, hvilket er den maksimale nedsættelse ifølge loven. Sagsbehandleren finder nemlig ikke, at der er personlige forhold i sagerne, som "kan begrunde, at der ikke skal ske nedsættelse af introduktionsydelsen".

Sagerne behandles derefter på et formøde, hvor indstillingerne præsenteres for styrelseschefen, og hvor man lægger sig fast på en fælles administrativ kurs. Her bakkes der op om sagsbehandlerens forslag. Endelig behandles sagerne på ankemøde med deltagelse af lægdommere. Lægdommerne kan kommentere og komme med alternative forslag til indstillingen, men de har ikke mulighed for selvstændigt at gennemtrumfe en ny beslutning i netop de principielle sociale sager. Det er derfor sjældent, at ankemødet medfører ændringer af de administrative indstillinger i denne type sager, og det sker heller ikke i det aktuelle tilfælde.

Efter ankemødet taler jeg med sagsbehandleren, der er tilfreds med den måde, sagerne faldt ud på. Jeg udtrykker en undren over, at den fortolkning, som nævnet havde lagt til grund i den ene af sagerne, nærmest ikke blev berørt under hverken formødet eller ankemødet. Det gjaldt blandt andet den skarpe kritik af, at kommunen i flere måneder havde ignoreret, at borgeren ikke modtog nogen form for hjælp. Hun forklarer:

Det forhold, at vedkommende ikke har haft noget forsørgelsesgrundlag, er jo ikke i sig selv et argument for, at han skal have den fulde ydelse – og så endda med tilbagevirkende kraft!⁵

Til mine efterfølgende bemærkninger om, at nævnet også har inddraget de internationale konventioner og derved problematiseret selve grundlaget for integrationslovgivningen, siger sagsbehandleren, at hun godt kan se dilemmaer i loven. Ikke desto mindre afviser hun nævnets argumentation:

Nu er loven jo engang udformet sådan her, og det er vi nødt til at henholde os til, når vi er sat til at administrere den⁶.

Divergerende forståelser af retssikkerhed

Hvad kan gennemgangen af denne enkeltstående sag bruges til i analytisk forstand? Som anført er der tale om en ekstrem case, hvilket primært hænger sammen med, at det sociale nævn udfolder en temmelig lovkritisk sagsbehandlingsvirksomhed. Sagsbehandlerne vælger i dette tilfælde *ikke* at tage udgangspunkt i det nationale lovgrundlag, men i stedet at argumentere med afsæt i de internationale konventioner. Når den beskrevne case er interessant, skyldes

det dog ikke, at sagsbehandlingen i de sociale nævn mere generelt er stærkt præget af menneskeretlige argumenter. Sagen er værdifuld, fordi den bidrager til at illustrere, at der i den enkelte sag kan anlægges forskellige perspektiver på, hvilke grundhensyn der skal imødekommes i afgørelsesvirksomheden. Hermed antydes det, at der ikke er enighed om, hvad klagesystemets overordnede opgave er, og at der også er divergerende forestillinger om, hvori retssikkerhedsforordningen består.

I den konkrete sag kan det konstateres, at sagsbehandlingen i det sociale nævn tager afsæt i, hvorvidt kommunens afvisning af at udbetale introduktionsydelse til en udlænding, der trods lovgivningens boligplaceringsregler, kan tænkes at bryde med de frihedsrettigheder, som enhver borger besidder ifølge de internationale konventioner. Fortolkningsarbejdet udspringer af nogle grundlæggende, menneskeretlige overvejelser om relationen mellem individ og stat. Enhver borger bør kunne forvente lighed for loven, og frihedsretten kan ikke antastes. I Ankestyrelsen er perspektivet et andet. Her er det ikke regelgrundlaget som sådan, men en juridisk korrekt *administration* af reglerne, der er genstand for opmærksomhed. Det afgørende spørgsmål bliver derfor, hvordan kommunerne skal håndtere det i loven utilsigtede forhold, at tilkomne udlændinge kan vise sig at ønske eller have behov for at bo et andet sted end der, hvor de i første omgang er blevet placeret af Udlændingestyrelsen.

Forskellen kan umiddelbart forekomme beskeden, men i realiteten er der tale om en perspektivforskydning med afgørende betydning for, hvorledes borgerens retssikkerhed udmontes. Når det pågældende sociale nævn gør borgerens individuelle (menneske-)rettigheder til genstand for interesse, peger det hen mod et statsretligt retssikkerhedsbegreb, hvorefter "grundlovsbestemte frihedsrettigheder sikrer borgerne mod statslige indgreb ikke blot i forhold til forvaltningen, men også i forhold til lovgivningsmagten" (Rønsholdt 2001:66). Det er netop, hvad nævnets lovkritiske tilgang implicerer. Ankestyrelsens bestræbelser handler derimod om at skabe en *forudsigelig retstilstand*, så både borger og forvaltning kender konsekvenserne af at flytte opholdssted på trods af en centraladministrativ boligplacering. Det overordnede hensyn har her at gøre med retssikkerhed i en traditionel forvaltningsretlig forstand, der som tidligere vist handler om at skabe en størst mulig grad af gennemskuelighed eller forudberegnelighed i retsanvendelsen (Henrichsen 1997:86).

Forskellene er ikke organisatorisk defineret i snæver forstand. Det er ikke givet, hvilke grundhensyn der vil dirigere sagsbehandlingen hvor og hvornår. Dog kan man for Ankestyrelsens vedkommende sige, at funktionen som øverste administrative klageinstans af strukturelle årsager dirigerer aktørernes blik mod fastlæggelsen af den generelle retstilstand, og at dette fokus samtidig vanskeliggør, at individuelle menneskerettigheder gøres til genstand for intens opmærksomhed. Det er der bedre betingelser for i de sociale nævn, hvor opdraget til gengæld er væsentlig mere diffust. Der hersker ikke større klarhed over hvilke grundlæggende hensyn, de sociale nævn forventes at honorere i deres

afgørelser. Dette kan i øvrigt bidrage til at forklare, hvorfor det på trods af mangeårige bestræbelser fra centraladministrationens side ikke i højere grad er lykkedes at inddæmme de regionale forskelle i måden at afgøre klagesagerne på (Larsen 2003, se også Bengtsson 1987).

Variationen i afgørelsespraksis mellem nævnene indbyrdes – og mellem nævnene på den ene side og Ankestyrelsen på den anden – betragtes almindeligvis som et teknisk-juridisk anliggende, som kalder på mere og stadig bedre praksiskoordinering. Mit argument vil imidlertid være, at problematikken ligger indlejret i selve klagesystemets struktur. Det er aldrig blevet gjort klart, hvad ankeinstansernes fremmeste opgave er. Har klagesystemet primært til opgave at kontrollere kommunernes måde at administrere lovgivningen på for derigennem at sikre en vis ensartethed og forudsigelighed i retsanvendelsen på det sociale område? I så fald er det den generelle retstilstand, der er genstand for ankeinstansernes virksomhed, mens borgeren som retssubjekt tildeles en mere tilbagetrukket rolle. Eller skal klagesystemet nærmere betragtes som en slags offentlig advokat for den enkelte og dermed som garant for en hensyntagen til individuelle borgerrettigheder i den kommunale forvaltning? Hvis det er tilfældet, kan ankesystemet ikke i samme omfang løfte ambitionen om at udøve statslig kontrol med forvaltningens aktiviteter i bred forstand ⁷.

Retssikkerhed som rationalitetsmyte

Formålet med denne artikel er ikke at fastslå, hvad der er klagesystemets “virkelige” opgave, men at vise, at den eksisterende struktur har som konsekvens, at fordringen om at “tilgodese den enkeltes retssikkerhed” kan udmøntes på ganske forskelligartet vis. Hvis retssikkerhedsfiguren dækker over, at varierende grundhensyn kan imødekommes i prøvelsen af sociale klagesager, så ophører begrebet imidlertid med at være et brugbart redskab til en sociologisk forståelse af klagesystemets praksis. Med inspiration fra den ny-institutionelle organisationsteori vælger jeg i stedet at betragte forestillingen om det retssikkerhedsorienterede klagesystem som en *rationalitetsmyte*. Dette begreb udspringer fra Meyer & Rowan, der i deres efterhånden klassiske artikel om institutionaliserede organisationer forklarer:

Formal structures are not only creatures of their relational networks in the social organization. In modern societies, the elements of rationalized formal structure are deeply ingrained in, and reflect, widespread understandings of social reality. Many of the positions, policies, programs, and procedures of modern organizations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws, and by the definitions of negligence and prudence used by the courts. Such elements of formal structure are manifestations of powerful institutional

rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations (Meyer & Rowan 1991:44).

Fremstillingen af det retssikkerhedsorienterede klagesystem som en konstruktion med *mytiske* dimensioner har således ikke at gøre med en hverdagsproglig forståelse af begrebet, hvor myter enten henviser til det eventyrlige og fabelagtige – eller til decideret misvisende fremstillinger, som dækker over noget andet og mere virkeligt. Mit argument er derimod, at vi med fordel kan betragte retssikkerhedsdoktrinen som det institutionaliserede strukturelement, der mere eller mindre uafhængigt af konkret organisatorisk praksis forklarer og legitimerer klagesystemets tilstedeværelse som rationalt og meningsfuldt. Klagesystemet henter i den forstand betydning fra en kulturelt forankret forestilling om, at domstolslignende institutioner af denne type har retssikkerhed som deres naturlige omdrejningspunkt. Varetagelsen af borgernes retssikkerhed udgør samtidig så abstrakt og værdiladet en målsætning, at den sjældent gøres til genstand for nærmere overvejelser.

I praksis viser klagesystemets arbejde med at træffe rigtige afgørelser sig imidlertid at være et kompliceret forehavende, hvor aktørerne stilles overfor at skulle håndtere en mængde, delvis modstridende krav og forventninger. Et nærliggende spørgsmål er derfor, hvordan det lader sig gøre at opretholde myten om det sociale klagesystem som retssikkerhedsinstitution. Med et andet af ny-institutionalismens nøglebegreber kan dette ses som udtryk for, at der sker en *afkobling* af de formelle strukturelementer fra de konkrete organisatoriske aktiviteter:

Because attempts to control and coordinate activities in institutionalized organizations lead to conflicts and loss of legitimacy, elements of structure are decoupled from activities and from each other (Meyer & Rowan 1991:57).

Retssikkerhedsfiguren bliver i den aktuelle sammenhæng det strukturelle element, der i overordnet forstand genererer klagesystemets institutionelle legitimitet, men det kræver netop en afkobling af mål fra midler. Afkoblingen er på den ene side en naturlig konsekvens af, at retssikkerhedsbegrebet ikke tilbyder nogen præcis drejebog for social praksis; der kan fyldes et meget forskelligartet indhold på idéen om retssikkerhed, som vil føre til varierende sagsbehandlingsmæssige resultater. På den anden side sker det, fordi den organisatoriske praksis rummer hensyn og interesser, som er i mere eller mindre åbenlys konflikt med hinanden.

Dette analytiske træk hjælper os ikke kun til at begribe, hvorfor retssikkerheden vedvarende spiller så vigtig en rolle inden for det sociale klagesystem. Idéen om afkobling bidrager ligeledes til en bredere forståelse af, hvorfor

retssikkerhedsbegrebet dukker op med stor sikkerhed, hver gang politikere, interesseorganisationer eller andre kræver reformer på området eller forandringer af forskellig karakter. Som rationalitetsmyte udgør retssikkerhed et usædvanlig autoritativt og magtfuldt begreb. Samtidig er det omkostningsfrit at bringe i spil, da det ikke i sig selv fortæller noget videre om, hvad det er for aktiviteter, der forventes at ligge til grund for bestræbelserne.

Mens retssikkerhedsbegrebets mytologiske karakter således er hensigtsmæssig ud fra en organisatorisk legitimeringsbetragtning, er klagesystemets diffuse målsætning mere uheldig i et borgerperspektiv. Modsat domstolsprøvelsen – som de offentlige ankeinstanser mere generelt kan siges at imitere – åbner det sociale klagesystem ikke mulighed for, at borgeren selv deltager aktivt i forbindelse med sagens behandling og afgørelse. Afgørelsesvirksomheden fungerer i helt overvejende grad på grundlag af de skriftlige dokumenter, og her har alene myndigheden i kraft af officialprincippet ansvaret for at oplyse sagen fuldt ud. Dette princip beskrives i mange sammenhænge i sig selv som en retssikkerhedsgaranti for den sociale klient, som ikke forventes at have de fornødne ressourcer og det påkrævede overskud til at fore sager på domstolenes forhandlingsprægede betingelser (jf. Sejr 1999: 269).

Bagsiden af officialprincippet er imidlertid, at det bliver vældig uigennemskueligt for borgeren, hvorledes sagsbehandlingen foregår, og hvilke hensyn og interesser der lægges til grund for ankeinstansernes indsats. Indimellem bliver dette ligeledes uklart for systemets egne aktører. Eksempelvis vil den stærkt rettighedsbevidste jurist både i de sociale nævn og Ankestyrelsen hurtigt erfare, at andre betragtninger end borgerens individuelle krav og forventninger er på spil, når sagerne skal afgøres, og at divergerende institutionelle hensyn løbende må vejes op mod hinanden. Derved risikerer den forudsigelighed og gennemskuelighed i retsanvendelsen, som er grundlæggende i den traditionelle, retsstatslige forståelse af retssikkerhed, ironisk nok at blive en mangelvare inden for de sociale klageinstanser.

Noter

1. Se Jakobsen (2005) for en præsentation og diskussion af institutions-etnografien som særskilt sociologisk metode.
2. Logbog, socialt nævn, oktober 2001.
3. Juridisk sagsbehandler, socialt nævn, oktober 2001.
4. Juridisk sagsbehandler, Ankestyrelsen, januar 2002.
5. Juridisk sagsbehandler, Ankestyrelsen, februar 2002.
6. Juridisk sagsbehandler, Ankestyrelsen, februar 2002.
7. Forskningsprojektet udpeger også andre indbyggede modsætninger eller dilemmaer i det sociale klagesystem, som der imidlertid ikke er plads til at udfolde nærmere her. Eksempelvis tegner der sig en modsætning mellem ønsket om at sikre den ensartede retstilstand og en forventning om, at det sociale klagesystem kan indlemme sociale helhedsbetragtninger i sin afgørelsesvirksomhed. Ligeledes er der en modsætning mellem en hensyntagen til individu-

elle rettigheder og et hensyn til den høje grad af administrativ effektivitet i sagsbehandlingen, som altid har været en vigtig forudsætning for sagsbehandlingen i det sociale klagesystem (se Jakobsen 2004:290ff).

Litteratur

- Bengtsson, Steen 1987: *En lov – femten nævner: Regionale forskelle i ansøgning, tilkendelse og afslag på førtidspension*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bernt, Jan Fridthjof & David R. Doublet 1996: *Juss, samfunn og rettsanvendelse: En introduksjon til rettsvitenskapen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Bertilsson, Margareta 1987: "Om legitimitet". I: Bergryd, Ulla (red.): *Den sociologiska fantasin – teorier om samhället*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Dalberg-Larsen, Jørgen 1995: "Hvad er retssikkerhed, og hvordan kan den fremmes". I: Blume, Peter et al. (red.): *Liv, arbejde og forvaltning*. København: GadJura.
- Dalberg-Larsen, Jørgen 1984: *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så? Sammenhænge mellem retsudvikling og samfundsudvikling set i et retssociologisk perspektiv*. København: Akademisk Forlag.
- Ferguson, James 1990: *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, Bent 1991: *Rationalitet og magt. Bind 1*. København: Akademisk Forlag.
- Henrichsen, Carsten 1997: *Retssikkerhed og moderne forvaltning: Et retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*. København: Akademisk Forlag.
- Jakobsen, Turf Böcker 2004: *Legitimitetens logik: Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem*, (ph.d. afhandling). København: Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Jakobsen, Turf Böcker 2005 (*forthcoming*): "Institutionel etnografi: En metode til analyse af komplekse organisationer". I: Villadsen, Kaspar & Bjerg, Ole (red.): *Sociologiske metoder. Kvalitative og kvantitative paradigmer i aktuel samfundsforskning*. København: Samfundslitteratur.
- Ketscher, Kirsten 2002: *Socialret. 2. udgave*. København: Thomson/GadJura.
- Koch, Ida Elisabeth 1997: "Sikring af sociale (menneske)rettigheder under kommunalt selvstyre". I: Kjærum, Morten et al. (red.): *Grundloven og menneskerettigheder i et dansk og europæisk perspektiv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Brian 2003: "Er statslig opgavevaretagelse en garanti for ensartethed?". *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner*, Nr. 34, 2003: 32-33.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian 1991[1977]: "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". I: Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Meyer, John W. & Scott, W. Richard 1983 (eds.): *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage.
- Politiken 2001: "Rapporten fra Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance". *Dokumentation*, d. 4. april.
- Rønsholdt, Steen 2001: *Forvaltningsret: Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*. København: Forlaget Thomson/GadJura.
- Sejr, Lis 1999: "Retssikkerhed i socialforvaltningen". I: *Kommunestyre i retlige rammer: En antologi i anledning af KommuneKredits 100 års jubilæum*. København: Kommunernes landsforenings Forlag.

Sejr, Lis 1991: "Om besparelser og retssikkerhed på det sociale område", *Juristen*, 1991: 371-385.

Sejr, Lis & Jens Vedsted-Hansen 1990: *Anke og genoptagelse i principielle sociale sager*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lovregister

Forvaltningsloven: Forvaltningslov, jf. lov nr. 571 af 19. december 1985.

Integrationsloven: Lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. 792 af 18. september 2002.

Retssikkerhedsloven: Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 267 af 12. april 2000.

Internationale konventioner

Den europæiske Menneskerettighedskonvention: Europarådets konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder.