

Examensarbete Juristprogrammet 30 hp
Höstterminen 2014
Juridiska Institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Rättshjälp i förvaltningsprocessen

– om behovsrekvisitet i 7 § rättshjälplagen

Författare: Malin Johnsson

Handledare: Sebastian Wejedal

Ämne: Förvaltningsprocessrätt

Innehållsförteckning

1. Inledning – Vad, varför och hur?	3
1.1 Ämnesval.....	3
1.2 Syfte	4
1.3 Frågeställningar.....	6
1.4 Teori	6
1.5 Metod och material.....	9
1.5.1 Integrativ rättsvetenskap	9
1.5.2 Juridisk metod	10
1.5.3 Empirisk kvantitativ metod.....	11
1.6 Avgränsningar	12
1.7 Disposition	12
2. Utgångspunkter	14
2.1 Mänskliga rättigheter.....	14
2.1.1 Allmänt	14
2.1.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	14
2.1.3 Europakonventionen.....	15
2.1.4 EU:s rättighetsstadga.....	17
2.1.5 Sammanfattning.....	19
2.2 Allmänt om rättshjälp i förvaltningsprocessen.....	19
2.3 Från enparts- till tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna	22
2.4 Sakfrågor och rättsfrågor.....	23
2.4.1 Sakfrågor.....	23
2.4.2 Rättsfrågor	24
3. Rättsläget – Vem behöver rättshjälp i förvaltningsmål?	25
3.1 Inledning.....	25
3.2 1972 års rättshjälpslag.....	25
3.3 7 § rättshjälpslagen.....	26
3.3.1 Rättsregeln	26
3.3.2 Behovsrekvisitet införs	26
3.3.3 Biträdesbehovet i allmänhet.....	27
3.3.4 Biträdesbehovet i förvaltningsdomstol.....	27
3.3.5 Den rättsliga angelägenhetens art, omfattning och betydelse	29

3.3.6 Personliga kvalifikationer	30
3.4 Övrig praxis.....	32
3.4.1 RÅ 2010 not 32	32
3.4.2 RÅ 2003 ref 56.....	32
3.4.3 Beslut den 12 april 2011 av Kammarrätten i Sundsvall i mål 412-11	33
3.4.4 RN 33-2009	33
3.4.5 Sammanfattning av praxis	34
3.5 Sammanfattning	34
4. Den empiriska undersökningen	36
4.1 Studiens genomförande	36
4.1.1 Frågeställningar.....	36
4.1.2 Material och urval.....	36
4.1.3 Avgränsningar	37
4.1.4 Genomförande	38
4.2 Resultat.....	38
4.2.1 Resultatpresentation.....	38
4.2.2 Klagande som företräddes av advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå.....	39
4.2.3 Klagande som företräddes av annat juridiskt biträde.....	40
4.2.4 Klagande som företräddes av icke-juridiskt biträde	41
4.2.5 Klagande som saknade biträde	42
4.2.6 Sammanfattning av resultat.....	43
4.3 Problem och felkällor	45
5. Diskussion	48
5.1 Behovsrekvisitet i förhållande till utredningsplikten	48
5.2 Sak- eller rättsfråga?.....	50
5.3 Empiri.....	51
5.4 Mänskliga rättigheter.....	52
5.5 Kostnader	52
Bilaga 1	59

1. Inledning – Vad, varför och hur?

1.1 Ämnesval

Rättshjälp är i grunden tänkt att vara en social skyddslagstiftning för de minst resursstarka i samhället.¹ Frågan är om den fungerar som en sådan? Det finns indikationer på att så inte riktigt är fallet. I en debattartikel i *Aftonbladet* förklarar en man hur hjälplös och ensam han kände sig när han mitt i sin kamp mot en svår cancersjukdom dessutom var tvungen att på egen hand processa mot Försäkringskassan.² Liknande vittnesmål dyker då och då upp i media. En kvinna skriver om hur svårt det är för henne, som mamma till en funktionshindrad son, att på egen hand processa mot en myndighet som har både juridiska resurser och processerfarenhet. Hon skriver: *”Utan ett juridiskt ombud – vilket är dyrt – står den enskilde i klart underläge mot Försäkringskassan. Den har tillgång till hela sin processjuridiska avdelning och behöver inte tänka på vad det kostar när de tar strid mot en enskild person.”*³ Kvinnan uttrycker vad jag ser som kärnproblematiken vad gäller rättshjälp, eller snarare avsaknaden av densamma, i förvaltningsprocessen. Enskilda är i många fall tvungna att utan vare sig kunskap, erfarenhet eller resurser driva en process där dess motpart är en myndighet med stor erfarenhet av att driva processer inom just det aktuella området.

Grundantagandet från lagstiftarens sida är att enskilda saknar behov av rättshjälp i de allra flesta förvaltningsrättsliga mål, framförallt p.g.a. domstolarnas materiella processledning och utredningsansvar.⁴ För att logiken ska gå ihop krävs det alltså att domstolarna tar detta ansvar och att den enskilde också upplever att de gör det. I en artikel ur tidningen *Advokaten* uttalar en advokat att: *”Många ringer och vill ha rättshjälp i förvaltningsrättsliga ärenden. Jag förklarar att de får betala själva. Det är såklart ett problem, att många inte tar det vidare då, helt enkelt”*. Advokaten tror även att man mycket väl kan behöva advokathjälp i en tvist med Försäkringskassan eller socialtjänsten.⁵

¹ Översyn av rättshjälplagen – ett regeringsuppdrag, Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 42

² <http://www.aftonbladet.se/debatt/article12648329.ab> (hämtad 2014-12-07)

³ <http://www.aftonbladet.se/debatt/article15797923.ab> (hämtad 2014-12-07)

⁴ Prop. 1996/97 s. 115

⁵ <https://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2012/Nr-1-2012-Argang-78/Manga-faller-igenom-det-rattsliga-skyddsnetet/> (hämtad 2014-12-07)

Det verkar följaktligen finnas en uppfattning hos både enskilda och advokater, som driver processer i förvaltningsrätt, att det trots lagstiftarens utgångspunkt finns ett behov av rättshjälp som inte tillgodoses idag. I den senaste utredningen angående rättshjälpslagen uttalar sig Domstolsverkets utredare på följande sätt: *”Det finns också anledning att se över möjligheten till rättshjälp på det förvaltningsrättsliga området.”*⁶ Utredningen konstaterar dock att det inte ryms inom deras förevarande uppdrag, eller inom den tid som står till förfogande, att utreda huruvida förvaltningsdomstolarna sköter sitt utredningsansvar och sin materiella processledning. De finner därför att de inte kan rekommendera någon lagändring inom ramen för sitt uppdrag. Sedan 2009 och denna rapport verkar ingen ha nappat på betet att på djupet utreda hur rättshjälpen i förvaltningsprocessen faktiskt fungerar idag.

Många ärenden som överklagas till förvaltningsdomstol är av mycket stor betydelse för den enskilde. Målen kan gälla allt från att förlora livsviktig assistanshjälp till att bli av med sin försörjning i form av exempelvis sjukersättning. I dessa fall ska den enskilde, som ofta redan befinner sig i en svår och utsatt situation p.g.a. exempelvis en funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom, utan juridisk kunskap själv driva sin process. Uppenbarligen upplever många enskilda att de skulle behöva hjälp av en person med juridisk kompetens i denna process. Om det trots allt är så som lagstiftaren menar och domstolarna sköter sitt utredningsansvar så har de enskilda inget faktiskt behov av att bli biträdda. Detta alldeles oavsett om de enskilda *upplever* att de har ett behov att få hjälp. Om förekomsten av ett juridiskt biträde däremot faktiskt spelar roll för den enskildes processodds är den restriktiva hållningen till att ge rättshjälp i förvaltningsprocessen ett rättssäkerhetsproblem som måste tas på största allvar.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka behovsrekvisitet i 7 § rättshjälpslag (1996:1619) (RhjL). Rättshjälp ska enligt lagen endast ges till den som ”behöver juridiskt biträde”⁷. Frågan är vad som enligt lagstiftare och rättstillämpare anses utgöra behov av rättshjälp. Framställningen syftar till att undersöka behovsrekvisitet i förhållande till att få rättshjälp i förvaltningsprocessen.

⁶ Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 50

⁷ 7 § 1st RhjL

Behovsrekvisitet är problematiskt eftersom det är oklart vad som avses med behov och hur det behovet ska avgöras. De frågor som uppsatsen fokuserar på att utreda är därför vad ett behov i rättshjälpslagens mening är och hur det ska avgöras vem som har detta behov. För att besvara dessa frågor ska behovsrekvisitet undersökas utifrån två olika perspektiv – dels det rent inomrättsliga genom lagstiftningen och dess förarbeten, hur rekvisitet tillämpas i praxis samt vad som finns skrivet om det i doktrin och dels genom en empirisk undersökning av domar från en förvaltningsrätt. Rekvisitet undersöks också med frågeställningen om det är tänkt att vara en rättsfråga eller en sakfråga. Ska rekvisitet betraktas som en rättsfråga i den mening att det som lagstiftaren uttalar är det som utgör ett behov, eller rör det sig om en sakfråga där en prövning av de faktiska omständigheterna ska ske i varje enskilt fall? Undersökningen syftar även till att belysa vad de olika synsätten får för konsekvenser för enskilda som processar i förvaltningsmål.

Ett av uppsatsens syften är att få en bild av om det kan sägas föreligga någon korrelation mellan att som enskild ha ett juridiskt biträde och nå framgång med sin talan i förvaltningsprocessen. För att undersöka detta görs en empirisk undersökning av domar från förvaltningsrätt. Enligt flera internationella studier⁸ går det att visa på en s.k. *advokatfördel* (eng. "lawyer advantage") i rättsprocesser. Med advokatfördel menas att de som företräds av en advokat eller jurist i en process har större chans att nå framgång med sin talan. Min tes är att detta statistiska samband även går att skönja i den svenska förvaltningsprocessen. Om det går att se någon form av samband kan det tala för att det kan finnas ett behov som lagstiftning och rättstillämpning inte tar hänsyn till i dagsläget. Om förekomsten av ett juridiskt biträde kan antas påverka den enskildes chans att nå framgång med sin talan ligger det nära till hands att anse att det finns ett faktiskt behov, i semantisk mening, hos den enskilde att företrädas av ett juridiskt biträde. Denna tes undersöks genom en empirisk studie av domar från Förvaltningsrätten i Göteborg. Utredningen görs genom att ett antal mål rörande lag

⁸ Se exempelvis Sandefur, Rebecca. *Effects of Representation on Trial and Hearing Outcomes in Two Common Law Countries*. Stanford, 2005 och Engler, Russel. Connecting Self-Representation to Civil Gideon: What Existing Data Reveal About When Counsel is Most Needed. *Fordham Urban Law Journal* Vol. 37 Issue 1 (2010): s. 37-92

(1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) slumpmässigt väljs ut och utgör material för en empirisk kvantitativ studie.

1.3 Frågeställningar

Med grund i det ovanstående syftet söks i uppsatsen svar på följande frågeställningar:

- Vad eller vilka omständigheter avgör, enligt lagstiftaren, om en enskild har behov av rättshjälp i förvaltningsprocessen?
- Hur tillämpas behovsrekvisitet av rättstillämpare?
- Går det att visa på någon korrelation mellan förekomsten av rättshjälpsbiträden, eller andra juridiska biträden, i förvaltningsprocessen och att som enskild nå framgång med sin talan? D.v.s. går det att tala om förekomst av advokatfördel i förvaltningsprocessen?

1.4 Teori

*”It is procedural rules which infuse life into substantive rights, which activate them to make them effective.”*⁹ Domare Krishna Iyer

Den teori om rätten som ligger till grund för denna uppsats är *Access to Justice*¹⁰. Teorin beskriver en syn på rätten som vågar söka svar på juridiska frågor även utanför vad som traditionellt sett betraktas som juridikens territorium. Teorin fokuserar på sambandet mellan rätten och den faktiska verklighet som juridiken är tänkt att reglera. Det tilltalar mig att rätten sätts in i sitt reella sammanhang och att det är accepterat att gå vid sidan av de traditionella rättsdogmatiska stigarna även vid sökande efter svar på frågor som rör juridik och rättstillämpning. Detta samtidigt som vikten av rättsdogmatiska analyser inte förnekas.

⁹ Cappelletti, M. och Garth, B. *Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective*. 27 *Buffalo Law Review* (1978): s. 224

¹⁰ På svenska brukar man tala om ”effektivt rättsskydd” men jag väljer att använda teorins engelska beteckning i den fortsatta framställningen.

Access to Justice-rörelsen tog fart i slutet av 1800-talet¹¹ och var en motreaktion mot den rådande synen på rätten där alla svar på rättsliga problem går att finna inom det juridiska normsystemet.¹² Denna syn menar företrädare för Access to Justice är en orealistisk förenkling av rätten, vilket har lett till att jurister har blivit alldeles för passiva i hur de ser på rätten. Kritiken riktas också mot den rättsdogmatiska synen där rätten anses vara ett slutet och komplett system av normer. Verkligheten är mycket mer komplex än vad rättsdogmatiken vill ge sken av. Dessutom kan det vara farligt att vara alltför dogmatisk eftersom det då finns en risk att förneka och dölja politiskt, etiskt och socialt ansvar genom att uppfattas som neutral inför sådana faktorer.¹³ Access to Justice begränsar sig inte till att enbart beskriva lagen och hur den tillämpas utan tittar t.ex. även på vad olika reformer kan få för konsekvenser och vilka fördelar som kan uppnås med olika rättsregler.¹⁴

Motståndare till Access to Justice-teorin anser att jurister inte ska göra politiska, ekonomiska eller etiska överväganden eftersom det kan leda till förvirring i distinktionen mellan vad som är ”rättsligt/juridiskt” och vad som är ”sociologiskt”.¹⁵ Inom Access to Justice förnekas dock inte det normativa systemet utan istället för att se det som juridikens enda beståndsdel betonas att människor, institutioner och processer är viktiga faktorer för att förklara hur juridiken uppkommer och utvecklas.¹⁶ Det juridiska systemet är inte autonomt utan är en integrerad och oskiljaktig del av det mycket komplexa sociala system som vi alla är en del av. Access to Justice är i och med det ett kontextbundet sätt att se på rättssystemet och menar därför att det inte är ändamålsenligt att undersöka juridiken med *enbart* ett normativt synsätt.¹⁷

Teorin anser att det viktigaste att analysera är enskildas effektiva tillgång till rättslig prövning genom att undersöka t.ex. kostnader för denna.¹⁸ Det är angeläget att lagen ska vara effektiv i

¹¹ Cappelletti, M. Access to Justice as a Theoretical Approach to Law and a Practical Programme for Reform. *109 South African Law Journal* (1992) s. 23

¹² Cappelletti (1992): s. 22

¹³ Cappelletti (1992) s. 23 och Cappelletti, M. Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access to Justice Movement. *The Modern Law Review* (1993): s. 283

¹⁴ Cappelletti (1993) s. 283

¹⁵ Cappelletti (1992) s. 24

¹⁶ Cappelletti (1992) s. 25

¹⁷ Cappelletti (1992) s. 25

¹⁸ Cappelletti (1992) s. 26

den mening att den ger lika *möjlighet* för alla att utkräva sin rätt.¹⁹ I själva idén om effektiv tillgänglighet ligger att en lag blir skenbar om den inte åtföljs av effektiva redskap för dess implementering.²⁰ Kostnaden för juridisk hjälp är något som i många fall hindrar människor från att få tillgång till rättslig prövning. Mycket av diskussionen kring Access to Justice har därför handlat om olika system för rättshjälp, för att människor ska få faktisk tillgång till rättslig prövning.²¹

Det är onekligen meningslöst att ha rättigheter om det inte finns system som ser till att de uppfylls.²² Rätten till en rättvis rättegång blir därför en grundläggande rättighet för att kunna garantera övriga rättigheter. Angående rättshjälp i förhållande till rätten till en rättvis rättegång har Europadomstolen i flera avgöranden konstaterat att just rättshjälp för dem som behöver det är en viktig faktor för att uppfylla rättigheten.²³ Rättshjälp krävs för att de som inte har råd att anlita ett privat juridiskt biträde ändå ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. ”Access” i namnet Access to Justice står just för att det ska finnas effektiva medel för *alla* att utkräva sina rättigheter.²⁴

För att återkoppla till den tidigare nämnda distinktionen mellan sakfrågor och rättsfrågor är min farhåga att om behovsrekvisitet i rättshjälplagen är att betrakta som en ren rättsfråga så utesluts en mängd människor från att få en effektiv och rättvis prövning av sin sak utan att hänsyn tas till om det kan finnas ett *faktiskt* behov av att ha ett juridiskt biträde.

Eftersom uppsatsens syfte är att undersöka hur rättshjälpen ser ut i förvaltningsprocessen både enligt rättskällorna och i den ”verklighet” som inte går att utläsa ur rättskällorna öppnar Access to Justice-teorin upp för att kunna göra en undersökning med båda dessa aspekter inkluderade. Denna teori knyter an till en metod som kallas *integrativ rättsvetenskap*²⁵ och som använder sig av både inomrättsligt och utomrättsligt material för att besvara vissa rättsliga frågeställningar. Metoden behandlas vidare i nästkommande avsnitt.

¹⁹ Cappelletti (1992) s. 27

²⁰ Cappelletti (1992) s. 28

²¹ Cappelletti (1992) s. 28 och Cappelletti och Garth (1978) s. 197

²² Cappelletti och Garth. (1978) s. 185

²³ Se t.ex. Europadomstolens avgörande i målet *Airey mot Irland*

²⁴ Cappelletti och Garth (1978) s. 185

²⁵ Sandgren, Claes. Om empiri och rättsvetenskap, del 1. *Juridisk tidskrift* (1995/96): s. 734

1.5 Metod och material

1.5.1 Integrativ rättsvetenskap

För att kunna ge adekvata svar på frågorna som ställs i denna uppsats är det naturligtvis nödvändigt att använda den juridiska metoden. Att endast leta svar i de traditionella rättskällorna kommer dock inte att kunna ge det externa perspektiv som också kan vara intressant för att få en bredare bild av behovsrekvisitets tillämpning. För att undersöka dessa båda aspekter av rättstillämpningen används den metod som kallas för integrativ rättsvetenskap.²⁶ Denna metod knyter tydligt an till den ovan givna teoretiska grunden i Access to Justice. Även inom juridiken måste vi våga söka svar på våra frågor bortom de traditionella rättskällorna och använda oss av metoder som ligger utanför den juridiska metoden.²⁷ När vi gör detta och låter juridisk och empirisk analys sammanflätas ägnar vi oss åt integrativ rättsvetenskap.

Med utgångspunkt i teorin kring Access to Justice grundar sig denna uppsats metoder i en önskan att se hur praktiken ser ut i förhållande till juridiken, dock utan att förminska vikten av det normativa regelsystem vi befinner oss inom. Trots att det är mest vedertaget inom rättsvetenskapen att göra positivrättsliga studier finns det egentligen inte några starka argument som talar mot användningen av mer empiri inom rättsvetenskapen.²⁸ Den rättsdogmatiska metoden kan fortfarande utgöra grunden för en rättsvetenskaplig undersökning men kompletteras med empiriskt material, vilket är ambitionen i denna uppsats.²⁹

Att undersöka praxis i första instans är intressant då den kan belysa ”innehållet i gällande rätt i faktisk mening”.³⁰ Underrättspraxis kan på ett annat sätt än refererade domstolsavgöranden visa vilka problem och rättsfrågor som är av praktisk betydelse för enskilda som möter domstolen.³¹ Eftersom det alltid är i första instans som enskilda möter domstolen, eller rättsväsendet, för första gången (åtminstone i förevarande process) är de intryck och

²⁶ Sandgren del 1 (1995/96) s. 734

²⁷ Sandgren del 1 (1995/96) s. 728

²⁸ Sandgren del 1 (1995/96) s. 731

²⁹ Sandgren del 1 (1995/96) s. 730

³⁰ Sandgren del 2 (1995/96) s. 1040

³¹ Sandgren del 2 (1995/96) s. 1040

uppfattningar som den enskilde får i detta skede av stor betydelse. Eftersom det krävs prövningstillstånd både för att få upp ett mål till kammarrätt och till Högsta förvaltningsdomstolen sker en viss sällning mellan de olika instanserna. Det enda som krävs för att ett mål ska tas upp i förvaltningsrätt är att den enskilde har överklagat ett myndighetsbeslut och att myndigheten inte har omprövat ärendet och fattat beslutat i enlighet med den enskildes yrkande. Med bakgrund i detta utgår jag från att avgöranden från första instans utgör ett relativt osorterat och brett urval av mål med olika förutsättningar och därför är det domar från förvaltningsrätt som utgör det empiriska materialet i studien.

Det finns oändligt med kunskap och teorier om hur man ska gå tillväga för att göra en optimal och rättvisande empirisk undersökning. Dock är det viktigt att kraven på kunskap om den i grunden samhällsvetenskapliga metoden inte avskräcker jurister från att våga göra empiriska studier. Det går att uppfylla sitt syfte utan att ha alltför högt ställda krav på den metod som används.³² Med detta menas dock inte att en empirisk undersökning kan genomföras hur som helst utan endast att metodkraven för ett juridiskt examensarbete inte kan vara lika högt ställda som för en statistiker eller samhällsvetare på motsvarande nivå.

Med det ovan sagda förefaller den integrativa rättsvetenskapen vara den mest ändamålsenliga metoden för att uppfylla syftet och besvara frågeställningarna i detta arbete. Nedan följer en kort beskrivning av de två metoder som förenas i den integrativa rättsvetenskapen.

1.5.2 Juridisk metod

För att utreda hur gällande rätt kan sägas se ut idag undersöks relevanta lagar, deras förarbeten, den praxis som utvecklats på området samt doktrin som berör väsentliga frågeställningar och problem.³³ Lagtexten läses och dess förarbeten används för att förstå lagstiftningens syfte och lagstiftarens intentioner. När förarbeten inte räcker till för att få en tydlig bild av hur lagen ska tolkas och tillämpas söks svar i praxis, i detta fall framförallt från Högsta förvaltningsdomstolen men även i domar från kammarrätt. För ytterligare information om rättstillämpning och för eventuella kritiska perspektiv läses doktrin.³⁴

³² Sandgren del 2 (1995/96) s. 1055

³³ Korling, F. (red.) och Zamboni, M. (red.). *Juridisk metodlära*. (Uppl. 1:3) Lund: Studentlitteratur, 2013. s. 21

³⁴ Korling och Zamboni (2013) s. 28

1.5.3 Empirisk kvantitativ metod

För att undersöka hur den nuvarande rättshjälpslagstiftningen ser ut i förhållande till den verklighet som de rättssökande möter är det nödvändigt att använda sig av *empirisk metod*. Empiri är vetenskapliga studier av verkligheten. Syftet är att resultatet ska grunda sig på fakta som påvisats genom en undersökning och resultatet kan sedan kontrolleras av andra genom att återupprepa studien.³⁵ För denna uppsats syfte och frågeställningar lämpar sig den *empiriska kvantitativa metoden* bäst. Metoden används för att få en bild av hur verkligheten ser ut bortom rättskällorna. Empirisk kvantitativ metod ger verktyg för att systematiskt samla in nödvändig data, sammanfatta denna på ett överskådligt sätt samt analysera utfallet.³⁶ Denna metod är lämplig eftersom den tillåter insamling av en mängd data som kategoriseras så att denna kan analyseras. Syftet är att utläsa frekvensen av olika förekommande faktorer i förhållande till varandra. Till skillnad från kvalitativa studier fokuserar metoden på att se mönster och tendenser i en större mängd data istället för att undersöka ett mindre material på djupet.³⁷

Den empiriska undersökningen består i att ta reda på om det går att se något samband i huruvida enskilda når framgång med sin talan eller ej i relation till om de har ett juridiskt biträde eller inte. Detta görs genom läsning och kodning av domar från förvaltningsrätt. Avgörandena kodas så att resultatet visar hur stor andel av dem som hade ett juridiskt biträde i processen som vann framgång med sin talan (helt eller delvis) och hur stor andel av dem som inte hade ett juridiskt biträde som nådde framgång med sin talan. Det redovisas även vilken typ av biträde (advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå, annat juridiskt biträde eller icke-juridiskt biträde) som den enskilde företrädde av. Hur den empiriska undersökningen genomförts utvecklas i detalj i avsnitt 4.1 – ”Studiens genomförande”. Den empiriska undersökningens inneboende begränsningar och problem diskuteras i avsnitt 4.3 – ”Problem och felkällor”.

³⁵ Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. (Uppl. 2) Lund: Studentlitteratur, 2009. s.364

³⁶ Kvantitativ metod, ett samlingsbegrepp inom samhällsvetenskaperna för de arbetssätt där forskaren systematiskt samlar in empiriska och kvantifierbara data, sammanfattar dessa i statistisk form samt från dessa bearbetade data analyserar utfallet med utgångspunkt i testbara hypoteser. Se <http://www.ne.se/s%C3%B6k/?t=uppslagsverk&q=kvantitativ+metod> (hämtad 2014-12-05)

³⁷ Denscombe (2009) s. 59

1.6 Avgränsningar

Uppsatsen fokuserar på att analysera 7 § 1 st RhjL och går inte närmare än nödvändigt in på 7§ 2 st eller 8 § RhjL, även om dessa också är relevanta för bedömningen om huruvida rättshjälp ska komma ifråga. Eftersom frågeställningarna syftar till att undersöka just behovsrekvisitet i 7 § rättshjälpslagen utesluts övrig lagstiftning från undersökningen.

Uppsatsens ambition är att söka svar på frågeställningarna utifrån ett processrättsligt perspektiv och avser inte att i någon större utsträckning än nödvändigt behandla den materiella lagstiftningen i LSS.

Det bör observeras att den empiriska studien endast gör anspråk på att se om det går att utläsa någon korrelation mellan behovsrekvisitets tillämpning och utfallet i förvaltningsprocessen. Detta utesluter hur rekvisitet kommer till uttryck i straff- och civilprocessen i allmän domstol. Syftet med uppsatsen är att ge en inblick i vilka effekter regeltillämpningen *kan* få för enskilda i förvaltningsprocessen. Självklart kan det finnas många andra anledningar till att resultatet av den empiriska studien ser ut som det gör, men detta diskuteras närmare i avsnitt 4.3 – ”Problem och felkällor”. Förhoppningsvis kan resultatet av undersökningen inspirera till vidare och mer omfattande studier av ämnet.

1.7 Disposition

Kapitel 1 förklarar val av ämne, syfte med arbetet och vilka frågeställningar som uppsatsen ämnar besvara. Val av metod och material presenteras samt den teori som ligger till grund för valet av metod. Här presenteras även relevanta avgränsningar.

I kapitel 2 görs en kort genomgång av de överstatliga normer som finns på området i form av mänskliga rättigheter vilken sedan följs av en presentation av rättshjälpsinstitutet i förhållande till förvaltningsprocessen. Denna åtföljs av en översiktlig genomgång av den historiska utveckling som skett av förvaltningsprocessen. Här presenteras också den teoretiska grunden kring skillnaden mellan sak- och rättsfrågor för att senare föra ett resonemang kring detta. Kapitel 2 syftar till att sätta den rättsliga regleringen i sitt sammanhang och ge en bakgrund till kommande avsnitt.

Kapitel 3 utgörs av en genomgång av för frågeställningarna relevanta lagar, lagförarbeten, praxis och doktrin för att utreda vad som kan anses vara gällande rätt på området.

Den empiriska studiens genomförande och resultatet av undersökningen presenteras och åskådliggörs i kapitel 4.

I kapitel 5 förs en diskussion om resultatet av det studerade materialet. Behovsrekvisitet problematiseras och analyseras.

2. Utgångspunkter

2.1 Mänskliga rättigheter

2.1.1 Allmänt

Rätten till en rättvis rättegång och i förlängningen rätten till en effektiv prövning av rättigheterna återfinns inom de olika överstatliga systemen för mänskliga rättigheter. Det faktum att rätten till en rättvis rättegång regleras i alla de tre rättighetssystem som Sverige är del av tyder på att det är en viktig och grundläggande rättighet. Det är inte orimligt att påstå att rätten att få de mänskliga rättigheterna prövade inför bl.a. en opartisk domstol är en förutsättning för att övriga rättigheter överhuvudtaget ska bli utkrävbara. Nedan följer en kort genomgång av de olika systemen för mänskliga rättigheter samt de artiklar som reglerar rätten till en rättvis rättegång och i förlängningen även rätten till rättshjälp. Genomgången gör inte anspråk på att på något sätt vara heltäckande utan vill endast ge en bakgrund till den svenska regleringen och sätta in den i sin internationella kontext.

2.1.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter binder de stater som undertecknat konventionen. Eftersom konventionen är undertecknad av merparten av världens stater anses den även kodifiera vad som är sedvanerätt, vilket binder alla världens stater även i de fall en stat inte anslutit sig till konventionen.³⁸

Den artikel som stadgar rätten till en rättvis rättegång är art 14. Det är en omfattande artikel med ett flertal paragrafer som endast rör den som står anklagad för brott. Det relevanta stycke som anknyter till frågan om rättshjälp i förvaltningsprocessen är endast art 14(1), i vilket det bl.a. stadgas att var och en ska, vid en prövning av dennes rättigheter eller skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till en rättvis förhandling. Konventionen i sig stadgar inte någon uttrycklig rätt till ett rättegångsbiträde i tvistemål angående den enskildes rättigheter och skyldigheter, vilket däremot ges för den som står anklagad för brott.³⁹

³⁸ Moeckli, Daniel, Shah, Sangeeta och Sivakumaran, Sandesh. *International Human Rights Law*. New York: Oxford University Press Inc., 2010. s. 136

³⁹ Art 14(1) FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

2.1.3 Europakonventionen

Den artikel som stadgar rätten till en rättvis rättegång är art 6(1) *Europakonventionen* (EKMR). Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 och sedan 1995 är konventionen inkorporerad i den svenska rätten genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Artikel 6(1) första meningen EKMR lyder:

Rätten till en rättvis rättegång

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Det är oklart om rättshjälp i förvaltningsmål ska anses utgöra en mänsklig rättighet enligt EKMR. Först och främst måste avgöras om den förvaltningsrättsliga tvisten överhuvudtaget utgör en civil rättighet enligt EKMR. Att tvisten ska röra en ”civil rättighet eller skyldighet” kan felaktigt ge intrycket att art 6(1) bara skulle vara tillämplig på civilrättsliga frågor enligt svensk mening. Eftersom vad som anses utgöra just ”civilrättsliga” frågor skiljer sig åt mellan de olika konventionsstaterna går detta begrepp inte att ensamt använda för att avgöra om en tvist rör en civil rättighet i konventionsrättslig mening. Europadomstolen har funnit att art 6(1) reglerar förfaranden som i vissa medlemsstater kategoriseras som förvaltningsrättsliga snarare än civilrättsliga.⁴⁰ Det kan vara svårt att dra gränsen mellan vad som är en civil rättighet och vad som är en förmån som beviljas på skönsmässiga grunder. Domstolen har dock ofta ansett en förmån vara en civil rättighet även i fall då en myndighet haft stor skönsmässig frihet att bevilja exempelvis ett bidrag. Domstolen menar att dessa bedömningar trots det subjektiva momentet grundar sig på vissa övergripande rättsliga regler och att det är tillräckligt för att art 6(1) ska bli tillämplig.⁴¹ På senare tid har Europadomstolens hållning utvecklats så att art 6(1) *i princip* anses generellt tillämplig på sociala förmåner.⁴²

När det väl konstaterats att tvisten rör en civil rättighet är nästa fråga under vilka vidare förutsättningar som artikel 6(1) blir tillämplig. Europadomstolen har slagit fast några

⁴⁰ Danelius, Hans. Mänskliga rättigheter i Europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. (Uppl. 2) Stockholm: Norstedts Juridik, 2002. s. 139

⁴¹ Danelius (2002) s. 136

⁴² Ds 2005:9 *En moderniserad rättsprövning m.m.* s. 29. Se t.ex. *Salesi mot Italien* och *Schuler-Zraggen mot Schweiz* och *Stamoulakatos mot Grekland* (nr 2)

grundläggande kriterier för att stadgandet ska vara tillämbart. Det krävs att det föreligger en reell och faktisk tvist mellan en enskild (fysisk eller juridisk person) och en annan person eller myndighet. Tvisten ska även gälla en rättighet som har grund i den nationella rätten.⁴³

När det står klart att det är fråga om en civil rättighet som rör en reell tvist som har sin grund i den nationella rätten uppstår frågan om exakt vilka kriterier som gäller för dess tillämpning, vilket är svårare att utläsa. I praxis understryker domstolen att den enskilde ska kunna föra sin talan *effektivt* (eng. ”effective”). Detta kan dock innebära olika saker i olika ärenden, i vissa fall kan det anses ändamålsenligt att processa på egen hand och i andra fall kan det anses finnas ett behov av juridiskt biträde. Europadomstolen poängterar att konventionen ska ”*guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective*”.⁴⁴ Det räcker inte att *ha* rätt, den enskilde ska även ha en reell möjlighet att *få* rätt. Europadomstolen menar att detta särskilt gäller för rätten att få sin sak prövad av domstol enligt rätten till en rättvis rättegång då det är en rättighet som måste hållas högt i ett demokratiskt samhälle.⁴⁵

För att avgöra huruvida rättshjälp är nödvändig för att uppfylla kravet på en rättvis rättegång uttalar domstolen att omständigheterna i det enskilda fallet ska bedömas. Hänsyn ska tas till vad som står på spel för den enskilde samt hur komplex dels lagstiftningen är på området och dels processen är i sig själv. Den sökandes kapacitet att representera sig själv ska även tas i beaktande. Dessa kriterier kommer till uttryck i ett flertal avgöranden från Europadomstolen.⁴⁶ Domstolen uttrycker även att den enskildes ekonomiska situation och dennes utsikter att nå framgång i processen kan beaktas.⁴⁷ Konventionen garanterar således inte någon rätt till gratis rättshjälp som sådan utan en bedömning ska göras i varje enskilt fall.⁴⁸

⁴³ Danelius (2002) s. 134

⁴⁴ Se t.ex. *Airey mot Irland* 24 §

⁴⁵ *Airey mot Irland* 24 §

⁴⁶ Se t.ex. Europadomstolens avgöranden i fallen *Airey mot Irland* 26 §, *McVicar mot Storbritannien* 48 och 49 §§, *P., C. och S. mot Storbritannien* 91 § och *Steel och Morris mot Storbritannien* 61 §

⁴⁷ Europadomstolens avgörande i fallet *Steel och Morris mot Storbritannien* 62 §

⁴⁸ *Airey mot Irland* 26 §

Europakonventionens system av mänskliga rättigheter är sett ur ett internationellt perspektiv verkligt utkrävbara i mycket hög utsträckning.⁴⁹ Genom den individuella klagomålsprocessen inför Europadomstolen har alla som anser sig ha fått sina mänskliga rättigheter enligt EKMR kränkta av en konventionsstat möjlighet att få sin sak prövad, även om det kan ta sin tid p.g.a. domstolens höga arbetsbelastning. Eftersom konventionen även utgör svensk rätt ska dess rättigheter självklart också beaktas i våra nationella domstolar. Detta innebär att den enskilde åtminstone i teorin ska kunna utkräva sina rättigheter redan på nationell nivå. Det är dock komplicerat om staten ifråga inte delar Europadomstolens mening angående vad som är gällande rätt enligt konventionen, vilket ofta kan vara fallet innan fast praxis har utvecklats på området.

I dagsläget finns det ingen dom eller något beslut från Europadomstolen mot Sverige för brott mot art 6(1) vad gäller avsaknaden av rätt till rättshjälp i vissa förvaltningsrättsliga mål.⁵⁰ I ett beslut från Europadomstolen, *Güney mot Sverige*, förklarar domstolen att det inte var ett brott mot EKMR att inte bevilja rättshjälp för en sökande i ett skattemål. Beslutet grundade sig framförallt på att de svenska domstolarna hade att se till att målet blev utrett så som dess beskaffenhet kräver och att målet inte rörde några komplicerade rättsfrågor, varför sökanden ansågs klara av att föra sin talan på egen hand.⁵¹ Detta beslut betyder dock inte att Sverige inte skulle kunna fällas om ett mål med andra omständigheter kom upp till prövning. Det är viktigt att ha EKMR med i beaktande eftersom ett nekande till rättshjälp i ett specifikt fall skulle kunna utgöra ett brott mot artikel 6(1) EKMR.

2.1.4 EU:s rättighetsstadga

I EU:s tidiga historia var mänskliga rättigheter inte något som ansågs viktigt för unionens dåvarande syfte – att genom handel bevara freden i Europa. Det faktum att unionens

⁴⁹ <http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/europaradet/europakonventionen-och-europadomstolen> (hämtad 2014-12-05)

⁵⁰ <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/enskilda-klagomal-mot-sverige/europadomstolens-domar-och-beslut-i-mal-mot-sverige/europadomstolens-domar-i-mal-mot-sverige> (hämtad 2014-12-04) och <http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/enskilda-klagomal-mot-sverige/europadomstolens-domar-och-beslut-i-mal-mot-sverige/beslut> (hämtad 2014-12-04)

⁵¹ *Güney mot Sverige*, Ansökan nr 40768/06, beslut den 17 juni 2008, <http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Nytt-fran-Europadomstolen/Nyhetsbrev/Nytt-fran-Europadomstolen-8-2008/#G%C3%BCney%20mot%20Sverige> (hämtad 2014-12-04)

medborgare redan omfattades av Europakonventionen bidrog också till att det inte betraktades som angeläget att utveckla något ytterligare regelverk kring mänskliga rättigheter inom unionen. Dessutom tolkade EU-domstolen redan unionsrätten i ljuset av Europakonventionen.⁵² I slutet av 1900-talet kom dock mänskliga rättigheter att hamna alltmer i fokus och EU beslutade att införa sin egen rättighetsstadga – *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*, eller som den kom att förkortas på svenska: EU:s rättighetsstadga eller kort och gott EU-stadgan. Art 6(2) i EU-fördraget stadgar att EU ska ansluta sig som part till Europakonventionen, vilket kommer att ske inom en snar framtid. Trots att anslutningen ännu inte är klar förklarar unionen att de rättigheter som återfinns i EKMR ska behandlas som allmänna principer inom unionsrätten, detta enligt art 6(3) i EU-fördraget.⁵³

Den artikel i EU-stadgan som behandlar rätten till rättshjälp är artikel 47. Denna lyder:

Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol

Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Den viktigaste skillnaden mellan Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga är att stadgan inte erbjuder någon process för enskilda klagomål.⁵⁴ Det finns dock två förfaranden genom vilka enskilda individer kan få prövat om deras mänskliga rättigheter enligt EU:s rättighetsstadga har kränkts. Den ena vägen är att klaga till EU-domstolen, men detta är en svårframkomlig väg med mycket högt ställda krav för att få prövningstillstånd. Det andra sättet är att i en nationell process genom ett förhandsbesked från EU-domstolen få reda på huruvida den enskildes mänskliga rättigheter har kränkts eller inte. Båda dessa vägar är dock

⁵² Moeckli, Shah och Sivakumaran (2010) s. 474

⁵³ Foster, Nigel. *EU law Directions*. (Uppl. 2) New York: Oxford University Press Inc., 2010. s. 111

⁵⁴ Moeckli, Shah och Sivakumaran (2010) s. 476

svårframkomliga och därför är det få enskilda som har fått sina fall av eventuella brott mot mänskliga rättigheter enligt EU:s rättighetsstadga prövade.⁵⁵ Den i realiteten framkomliga vägen blir därför att klaga till Europadomstolen, varför bestämmelsen i art 47 EU:s rättighetsstadga i praktiken snarare ger uttryck för rättsliga principer inom unionen än för faktiska och utkrävbbara mänskliga rättigheter. Avsaknaden av en praktisk väg att kräva sina rättigheter enligt EU-stadgan ger å andra sidan en samlad och stringent praxis angående rätten till en rättvis rättegång och rätten till rättshjälp inom Europa, då EU-domstolen främst hänvisar till Europadomstolens motiveringar i sina avgöranden.

2.1.5 Sammanfattning

Angående de överstatliga normer som reglerar frågan om rättshjälp kan sammanfattningsvis sägas att svensk rätt inte, i alla fall inte på ett uppenbart sätt, står i strid med dessa regler. Det är mycket möjligt att det finns utrymme både att driva och vinna en process mot den svenska staten i frågan eftersom det inte finns någon klar praxis som varken säger att den svenska lagstiftningen är i överensstämmelse med de olika systemen för mänskliga rättigheter eller att den inte är det. Svaret återstår att se.

Från de överstatliga normerna ska vi nu ta oss ner på nationell nivå och närmare se hur Sverige har valt att reglera frågan om rättshjälp, och då specifikt i fråga om mål i förvaltningsdomstol.

2.2 Allmänt om rättshjälp i förvaltningsprocessen

Rättshjälp är den främsta formen av rättsligt bistånd som kommer i fråga i förvaltningsprocessen. Rättshjälp ges i de allra flesta fall i form av ett rättshjälpsbiträde men kan även innebära ekonomisk hjälp att ta fram exempelvis bevisning. Den som förordnas som rättshjälpsbiträde är en advokat eller biträdande jurist på en advokatbyrå eller annan person som anses lämplig för uppdraget.⁵⁶

Det bör observeras att en enskild alltid har *rätt* att låta sig företrädas av ett ombud eller ett biträde. I 9 § förvaltningslagen (FL) samt 48 § förvaltningsprocesslagen (FPL) stadgas att den

⁵⁵ Moeckli, Shah och Sivakumaran (2010) s. 475

⁵⁶ 26 § RhjL

enskilde kan uppdra åt ett *ombud* att föra dennes talan i kontakt med myndigheter.⁵⁷ När den enskilde har givit ombudet fullmakt har ombudet rätt att föra den enskildes talan.⁵⁸ Den enskilde har enligt dessa lagrum även en ovillkorlig rätt att låta sig företrädas av ett *biträde*.⁵⁹ Ett biträde har inte samma befogenhet som ett ombud att på egen hand föra den enskildes talan utan ska bistå den enskilde vid talans utförande.⁶⁰ Det som rättshjälpen innebär är att den enskilde får hjälp av staten att bära kostnaderna för ett juridiskt biträde.

Den enskilde ansöker själv om rättshjälp hos Rättshjälpsmyndigheten eller i den domstol där ärendet handläggs. Har den enskilde kontakt med en advokat eller biträdande jurist för rådgivning hjälper denne i regel till att fylla i ansökan.⁶¹ Tjänstemän på Rättshjälpsmyndigheten eller domare i domstolarna fattar sedan beslut angående om rättshjälp ska beviljas eller inte.

Den som beviljas rättshjälp betalar en rättshjälpsavgift som bestäms till en viss procent av den totala kostnaden för hjälpen. Rättshjälpsavgiftens storlek står i förhållande till den sökandes ekonomiska situation.⁶² Rättshjälpen är därför aldrig helt kostnadsfri för den enskilde, men avgiften är betydligt lägre än den faktiska kostnaden för rättshjälpsbiträdets arbete.⁶³ Personer vars ekonomiska underlag (d.v.s. den rättssökandes beräknade årsinkomst efter att hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden samt skuldsättning⁶⁴) överstiger 260 000 kr är inte berättigade till rättshjälp även om övriga kriterier skulle vara uppfyllda.⁶⁵ Gränsen har sedan 1999 legat fast på 260 000 kr trots att detta inneburit att allt färre har tillräckligt låg inkomst för att kunna ta del av rättshjälpen.⁶⁶

⁵⁷ Bohlin och Warnling-Nerep (2007) s. 88

⁵⁸ Bolin och Warnling-Nerep (2007) s. 89

⁵⁹ Bolin och Warnling-Nerep (2007) s. 89

⁶⁰ Bolin och Warnling-Nerep (2007) s. 89

⁶¹ <http://www.rattshjalp.se/Fragor--svar/Fragor-och-svar/> (hämtad 2014-12-19)

⁶² <http://www.domstol.se/radgivning-och-rattshjalp/rattshjalp/> (hämtad 2014-12-07)

⁶³ *Rättshjälp och taxor 2014*, broschyr från Sveriges Domstolar s. 5-6

⁶⁴ 38 § RhjL

⁶⁵ 6 § RhjL

⁶⁶ <https://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2012/Nr-1-2012-Argang-78/Manga-faller-igenom-det-rattsliga-skyddsnetet/> (hämtad 2014-12-07)

Ett första undantag till rätten att få rättshjälp stadgas i 7 § 2 st RhjL. Ett alternativt rättsligt bistånd i förvaltningsprocessen är att den enskilde förordnas ett offentligt biträde. Det offentliga biträdet bekostas av staten i de fall där det ansetts angeläget att den enskilde oavsett ekonomi har hjälp av ett juridiskt biträde. Mål i förvaltningsrätt som berättigar till offentligt biträde är mål som rör den enskildes personliga frihet eller integritet, vilket i praktiken betyder mål angående avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen eller administrativa frihetsberövanden (tvångsvård) p.g.a. psykisk sjukdom eller missbruk.⁶⁷ För den empiriska studiens skull är det av intresse att notera att mål angående LSS inte berättigar till ett offentligt biträde. Enligt 7 § 2 st RhjL utesluter rätten till offentligt biträde rätten till rättshjälp eftersom behov av rättshjälp uppenbart saknas då den enskilde redan har ett juridiskt biträde förordnat för sig.⁶⁸

Ytterligare ett undantag från möjligheten att få rättshjälp är om den enskilde har, eller borde ha haft, en rättsskyddsförsäkring.⁶⁹ Inget av de stora försäkringsbolagen i Sverige idag erbjuder dock ett rättsskydd som täcker ärenden vid förvaltningsmyndighet eller mål i förvaltningsrätt varför rättsskydd inte är ett alternativ till rättshjälp i förvaltningsprocessen.⁷⁰ Att den enskildes rättsskyddsförsäkring aldrig gäller i förvaltningsmål ser lagstiftaren inte som något problem med hänvisning till den behovsprövning som görs vid fråga om rättshjälp. Lagstiftaren menar att skillnaden i praktiken inte blir så stor eftersom varken rättshjälp eller rättsskydd vanligtvis erhålls för ärenden vid förvaltningsmyndighet eller -domstol. Lagstiftaren påpekar också att den enskilde har möjlighet att få ett offentligt biträde, enligt ovan, i mål som är särskilt ingripande mot denne.⁷¹

Ännu ett undantag från rätten till rättshjälp utgörs av att om den rättssökande har en advokat eller praktiserande jurist förordnad som *god man* anses denne kunna ta tillvara sin huvudmans intressen och den enskilde anses då inte ha behov av rättshjälp.⁷²

⁶⁷ Rätten till offentligt biträde regleras för asylsökande i 18 kap 1 § UtIL och för personer som riskerar att omhändertas för tvångsvård i bl.a. 39 § LVU, 42 § LVM och 38a § LPT.

⁶⁸ Renfors, Cecilia och Sverne Arvill, Ebba. *Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd – en kommentar*. (Uppl. 3) Stockholm: Norstedts Juridik, 2012. s. 53 och 7 § 2st RhjL

⁶⁹ 9 § RhjL

⁷⁰ Prop. 1996/97:9 *Ny rättshjälpslag* s. 84

⁷¹ Prop. 1996/97:9 s. 89

⁷² Renfors och Arvill (2012) s. 51

I fråga om när rättshjälp ges, eller snarare när den inte ges, hänvisar lagstiftare och rättstillämpare till förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och materiella processledning (se kapitel 3 – ”Rättsläget – Vem *behöver* rättshjälp i förvaltningsmål?”) . Nedan följer en kort sammanfattning angående domstolarnas utredningsansvar och dess historia. Insikt om systemets utveckling är viktig för att förstå bakgrunden till varför lagstiftaren resonerar som vederbörande gör.

2.3 Från enparts- till tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna

1996 blev förvaltningsprocessen en tvåpartsprocess genom den s.k. tvåpartsreformen.⁷³ Innan denna reform var processen inför förvaltningsdomstol en enpartsprocess där domstolen både representerade det allmänna, d.v.s. myndigheten vars beslut den enskilde hade överklagat, och dömde i sak. Detta medförde att ett stort ansvar att utreda målet vilade på domstolen. I och med tvåpartsreformen är dagens förvaltningsprocess en tvåpartsprocess där beslutsmyndigheten själv processar som den enskildes motpart och domstolen ägnar sig åt själva beslutsfattandet. Dock åligger det fortfarande domstolen att utreda saken i målet så som dess beskaffenhet kräver.⁷⁴ Denna uppgift brukar kallas för domstolens official- eller undersökningsprincip.⁷⁵ Utredningsansvaret ser olika ut beroende på målets beskaffenhet och handlar i praktiken ofta om att domstolen påpekar att beslutsunderlaget behöver kompletteras. Sedan är det parterna själva som ombesörjer att det efterfrågade materialet inkommer till rätten.⁷⁶

I och med tvåpartsreformen förvandlades förvaltningsprocessen till en process där parterna betraktas som mer jämbördiga än tidigare och där rätten i praktiken intar en betydligt mer passiv roll. Detta är inte lagstiftarens intention,⁷⁷ men verkar ändå ha blivit ett praktiskt utfall av tvåpartsreformen. Det framstår även som att det finns en rädsla i förvaltningsdomstolarna att de ska ses som opartiska om de tillämpar utredningsplikten enligt 8 § FPL.⁷⁸ Det tidigare

⁷³ Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

⁷⁴ 8 § FPL

⁷⁵ Bolin, Alf och Warnling-Nerep, Wiweka. *Förvaltningsrättens grunder*. (Uppl. 2:6) Stockholm: Norstedts Juridik, 2007. s. 105

⁷⁶ Bolin och Warnling-Nerep (2007) s. 106

⁷⁷ Prop. 1996/97:9 s. 117

⁷⁸ Petré, Gustaf. *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*. Förvaltningsrättslig tidskrift (1977): s. 161

regeringsrådet Petréon påpekar: ”*Stadgandets vaga avfattning synes ha lett till att det uppfattas av förvaltningsdomstolarna icke så mycket som en för dem tvingande norm utan snarare som en till intet förpliktande anvisning, på vilken det går att ta ganska lätt i det praktiska domstolsarbetet.*”⁷⁹ Samtidigt hänvisar lagstiftare i frågan om rättshjälp i förvaltningsprocessen till att det saknas ett behov av rättshjälp just på grund av förvaltningsdomstolarnas utredningsplikt.⁸⁰

För att få en djupare förståelse av varför lagstiftningen på området ser ut som den gör behövs även en mer teoretisk pusselbit. I nästa avsnitt följer därför en kort orientering i skillnaden mellan sak- och rättsfrågor och vad denna distinktion och har att bidra med i diskussionen kring hur rättshjälpsinstitutet i relation till förvaltningsprocessen är utformat.

2.4 Sakfrågor och rättsfrågor

Att skilja på sakfrågor och rättsfrågor är intressant ur ett teoretiskt perspektiv för att kunna föra en diskussion kring vad lagstiftaren *egentligen* menat med valet av ord och formuleringar i lagtexten. Detta kan nämligen få långtgående konsekvenser vid tillämpningen av lagstiftningen. En diskussion om huruvida behovsrekvisitet ska anses vara en sak- eller rättsfråga följer i avsnitt 5 – ”Diskussion”, men teorin kring sak- och rättsfrågor presenteras här för att finnas med vid den fortsatta läsningen.

2.4.1 Sakfrågor

En sakfråga är en synonym till en bevisfråga, d.v.s. någonting som det går att föra bevisning kring.⁸¹ En sakfråga handlar om de faktiska omständigheterna i målet.⁸² Andra synonymer till sakfråga är konkreta rättsfakta, sakförhållandet, fakta och konkreta fakta vilka förtydligar vad det handlar om.⁸³

⁷⁹ Petréon (1977) s. 154

⁸⁰ Prop. 1996/97 s. 115

⁸¹ Lindell, Bengt. *Sakfrågor och rättsfrågor*. Uppsala: Iustus förlag, 1987. s. 16

⁸² Lindell (1987) s. 23

⁸³ Lindell (1987) s. 27-28

I rättshjälpslagens 7 § står rekvisitet ”behöver” utan närmare definition. När en tydlig definition saknas blir den närmare bestämningen av vad ett visst rekvisit innebär ofta en tolkningsfråga. I praktiken kan det bli svårt att avgöra vad som faktiskt ska falla in under ett begrepp som inte är helt klart. När gränsdragningsfall ska avgöras är det dock mycket viktigt att veta vad ett visst rekvisit faktiskt innebär, d.v.s. exempelvis hur högt ställda beviskraven är och exakt vad som bevisning ska föras kring.⁸⁴ När sakfrågan ska avgöras ska fakta fastställas genom fri bevisvärdering.⁸⁵ Inkluderat i sakfrågan ligger dock ett ställningstagande angående vad som är beviskravet och det är i sig en rättsfråga.⁸⁶ I vissa fall kan rättsfrågan brytas ut och i andra fall är sak- och rättsfrågor sammanblandade på ett sådant sätt att de inte går att separera.⁸⁷

2.4.2 Rättsfrågor

Rättsfrågor bestämmer hur fakta ska bedömas ur ett rättsligt perspektiv. Rättsfrågor är värderingsfrågor och ställningstaganden som blir aktuella när lagar och regler ska tillämpas.⁸⁸ Rättsfrågor avgör alltså hur ett faktum ska bedömas rent rättsligt. Rättsfrågan rör också vilken metod som ska användas vid lagtolkning och bevisvärdering.⁸⁹ En rättsregel är i de flesta fall utformad så att den anger under vilka förutsättningar, d.v.s. under vilka sakförhållanden, som en rättsföljd ska inträda.⁹⁰ Ett exempel på ett sådant samband skulle kunna vara; *om* någon behöver rättshjälpsbiträde, *så* ska denne få det. Det finns även rättsfrågor som betraktas som s.k. ”obestämda rättsbegrepp” vilket betyder att den närmare innebörden är oviss.⁹¹

⁸⁴ Lindell (1987) s.17

⁸⁵ Lindell (1987) s. 19

⁸⁶ Lindell (1987) s. 19

⁸⁷ Lindell (1987) s. 19

⁸⁸ Lindell (1987) s. 25

⁸⁹ Lindell (1987) s. 25

⁹⁰ Lindell (1987) s. 26

⁹¹ Lindell (1987) s. 27

3. Rättsläget – Vem *behöver* rättshjälp i förvaltningsmål?

3.1 Inledning

När nu den stora bilden av rättshjälp i förvaltningsmål är målad ska förevarande kapitel ägnas åt en fördjupning i behovsrekvisitet. De frågor som ämnas besvaras är framförallt hur lagstiftaren avser att rekvisitet ”behöver” i 7 § RhjL ska tillämpas och samt hur rekvisitet praktiseras av rättstillämpare. Med andra ord - vilka omständigheter är det som avgör om en enskild har behov av rättshjälp i förvaltningsmål?

3.2 1972 års rättshjälpslag

Innan den första rättshjälpslagens (SFS 1972:429) tillkomst lämnades rättshjälp i form av fri rättegång i mål där den enskilde inte hade ekonomiska förutsättningar för att betala de kostnader som kunde uppkomma vid rättegång i domstol. Kommuner och landsting kunde också lämna rättshjälp via rättshjälpsanstalter och det fanns även en statlig rättshjälpsanstalt. Rättshjälp lämnades dessutom genom offentliga försvarare enligt rättegångsbalken. Rättshjälpslagen ändrades ett antal gånger efter sin tillkomst.⁹²

I 1972 års rättshjälpslag avgjordes den enskildes behov att rättshjälp utifrån om denne hade behov av någon eller några av de förmåner som lagen berättigade till. Om den rättssökande hade behov av *någon* förmån fick denne automatiskt rätt till alla former av rättshjälp.⁹³

Två större utredningar såg över 1972 års rättshjälpslag under den tid den var i kraft och många ändringar gjordes i den ursprungliga lagen. Det ledde till att den från början sammanhållna lagen blev mycket svåröverskådlig och i behov av ändringar.⁹⁴ *Rättshjälpsutredningen*⁹⁵ resulterade så småningom i den nya rättshjälpslagen vilken uppställde andra kriterier för att få rättshjälp.

⁹² SOU 1995:81 s.75

⁹³ SOU 1995:81 s. 108

⁹⁴ SOU 1995:81 s. 77

⁹⁵ Ju 1993:08 1993 års *Rättshjälpsutredningen*

3.3 7 § rättshjälpslagen

3.3.1 Rättsregeln

”Rättshjälp får beviljas om den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Rättshjälp får inte beviljas i sådana angelägenheter där hjälp genom offentlig försvarare eller offentligt biträde kan komma i fråga.”

Nedan följer en genomgång av förarbeten, praxis samt doktrin som rör behovsrekvisitet i 7 § RhjL. Förarbetena klargör vissa frågor angående hur rekvisitet ska tillämpas, om än inte i den utsträckning som kunde önskas. Både praxis och doktrin på området är mycket sparsam. Följande utgör en genomgång av det som trots allt går att finna.

3.3.2 Behovsrekvisitet införs

I och med den nya rättshjälpslagen infördes rekvisitet *behov* för att få rättshjälpsbiträde. I propositionen⁹⁶ förklaras syftet med rekvisitet och de konsekvenser som lagstiftaren hoppas att lagändringen ska leda till. Redan i inledningen uttalas att den reform som genomförs genom lagändringen är tänkt att medföra stora besparingar, vilka ska bidra till att förstärka de offentliga finanserna.⁹⁷ Detta samtidigt som lagens grundläggande syfte ska bibehållas: *”rättshjälpen skall utgöra ett yttersta skyddsnät för dem som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt.”*⁹⁸ Lagstiftaren uttalar även att systemet måste utformas så att enskilda får ett intresse av att själva hålla nere kostnaderna för juridiska biträden.⁹⁹ En sänkning av inkomstgränsen som gäller för att överhuvudtaget komma i fråga för rättshjälpsbiträde görs med anledning av att den som har möjlighet att själv betala för juridisk hjälp inte ska belasta statskassan.¹⁰⁰

De fyra viktigaste utgångspunkterna vid utformningen av den nya rättshjälpslagen var enligt 1993 års rättshjälpsutredning: kostnadsbesparingar för staten, statlig hjälp bara när det

⁹⁶ Prop. 1996/97:9

⁹⁷ Prop. 1996/97:9 s. 82

⁹⁸ Prop. 1996/97:9 s. 1

⁹⁹ Prop. 1996/97:9 s. 82

¹⁰⁰ Prop. 1996/97:9 s. 109

behövs, ökat kostandsmedvetande för den enskilde samt ny och enklare lagstiftning. Kostnadsbesparingar skulle göras på alla områden där det behövdes utan att det skulle leda till oacceptabla konsekvenser för den enskilde. Personer som har ekonomisk möjlighet att ha en rättsskyddsförsäkring skulle inte längre belasta staten med kostnader för sina rättsliga angelägenheter. Till slut skulle lagstiftningen utformas så att den blev mer överskådlig och begriplig och att man därmed skulle undvika tillämpningssvårigheter.¹⁰¹

3.3.3 Biträdesbehovet i allmänhet

I propositionen uttalas att huruvida en rättssökande ska beviljas rättshjälp eller inte hädanefter ska avgöras genom en behovsprövning. Om den enskilde kan anses ha behov av juridiskt biträde ska denne beviljas rättshjälp.¹⁰² Lagstiftaren menar att statlig hjälp endast ska ges när det verkligen behövs och att de rättssökande som har möjlighet att klara en rättsprocess på annat sätt ska inte ges rättshjälp.¹⁰³ Behovet av rättshjälp är störst när den enskilde behöver biträdes hjälp eftersom det är då de största kostnaderna uppkommer. Att få biträdes hjälp är därför både den mest betydande och den mest kostsamma förmånen. Behov av rättshjälp kan även finnas i de fall den enskilde behöver hjälp med t.ex. bevisning, men dessa fall utgör en mycket liten kostnad jämfört med de fall då ett biträdesbehov finns.¹⁰⁴

3.3.4 Biträdesbehovet i förvaltningsdomstol

Behovet av biträde är, enligt lagstiftaren, högst beroende av i vilken domstol processen äger rum – d.v.s. om det är allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol som handlägger ärendet. Lagstiftaren menar att förvaltningsdomstolarnas materiella processledning samt deras utredningsansvar enligt förvaltningsprocesslagen¹⁰⁵ innebär att biträdesbehovet inte kan anses vara detsamma i dessa domstolar som i allmänna domstolar. Detta poängteras flertalet gånger i propositionen.¹⁰⁶

¹⁰¹ SOU 1995:81 s. 78

¹⁰² Prop. 1996/97:9 s. 1

¹⁰³ Prop. 1996/97:9 s. 109

¹⁰⁴ Prop. 1996/97:9 s. 114

¹⁰⁵ 8 § FPL

¹⁰⁶ Se Prop. 1996/97 s. 115

Möjligheten till utvidgning av rättshjälp har dock, i mål vid förvaltningsdomstolarna, behandlats ett antal gånger sedan rättshjälpslagens tillkomst. Frågan togs t.ex. upp i samband med att Justitieutskottet behandlade regeringens *Proposition om tvåpartsprocess mm i de allmänna förvaltningsdomstolarna*. Utskottet avslög dock en motion i ärendet och hänvisade till den för förvaltningsdomstolarna stadgade utredningsskyldigheten som uttrycks i 8 § FPL. Justitieutskottet menade att utredningsskyldigheten inte påverkas av tvåpartsreformen¹⁰⁷ och uttalade: ”Att processen numera är en tvåpartsprocess innebär enligt regeringens mening inte att förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet minskar och att behovet av rättshjälp därmed generellt sett skulle öka.”¹⁰⁸

Lagrådet menade att det var möjligt att det skulle komma att uppstå ett ökat behov av biträde i förvaltningsprocessen jämfört med den tidigare mycket restriktiva praxis som fanns på området. Detta med bakgrund i de tendenser som kunde skönjas inom förvaltningsprocessen. Lagrådet förutsåg att det ökade behovet framförallt skulle komma att gälla i de mål där de rättsliga frågeställningarna för den enskilde var svåröverskådliga och komplicerade samt att de faktiska konsekvenserna var svåra att förutse.¹⁰⁹ Regeringen å sin sida hävdade istället att de förändringar som gjorts inom förvaltningsprocessen inte har minskat domstolarnas utredningsskyldighet och därmed kan det heller inte påstås att biträdesbehovet allmänt sett skulle ha ökat i mål i förvaltningsdomstolarna.¹¹⁰ Regeringen medgav dock att vissa av de materiella förändringar som sker på förvaltningsrättens område i undantagsfall kan medföra att behovet av biträde blir något större än det tidigare varit. Lagstiftaren förutser dock inga dramatiska förändringar.¹¹¹

I den senaste översynen av rättshjälpsinstitutet¹¹² kommenterar utredarna att det verkar finnas ett behov att se över rättshjälpen på det förvaltningsrättsliga området. De har fått indikationer från enskilda att systemet inte fungerar tillfredsställande som det ser ut idag.¹¹³ Även Advokatsamfundet och Rättshjälpsmyndigheten har påpekat att de får många frågor från

¹⁰⁷ Prop. 1996/97:9 s. 115 och Justitieutskottets betänkande 1995/96:JU07 s. 8

¹⁰⁸ Prop. 1996/97:9 s. 118

¹⁰⁹ Prop. 1996/97:9 s. 115-116

¹¹⁰ Prop. 1996/97:9 s. 117

¹¹¹ Prop. 1996/97:9 s. 117-118

¹¹² Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 7

¹¹³ Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 7

enskilda som anser sig behöva rättshjälp i förvaltningsrättsliga ärenden.¹¹⁴ Utredarna uttalar att: ”Det kan därför finnas anledning att på nytt se över behovet av rättshjälp på det förvaltningsrättsliga området.”¹¹⁵ Det konstateras dock att detta inte ryms inom ramarna för utredarnas uppdrag.¹¹⁶

3.3.5 Den rättsliga angelägenhetens art, omfattning och betydelse

De viktigaste faktorerna vid avgörandet om det föreligger behov av rättshjälp är den rättsliga angelägenhetens art, omfattning och betydelse för den enskilde. Både lagrådet och lagstiftaren menar att det inte är ändamålsenligt att koppla behovet av rättshjälp genom rättsligt biträde till förekomsten av t.ex. ett funktionshinder hos den enskilde.¹¹⁷ Varje enskilt fall ska prövas för sig och en samlad bedömning ska göras om den enskilde har förmåga att själv föra sin talan i målet.¹¹⁸

I propositionen betonas att en av de mest centrala bedömningsgrunderna för att avgöra om behov att rättshjälp föreligger är angelägenhetens art, d.v.s. ärendets svårighetsgrad. Detta rekvisit behandlas emellertid inte närmare i propositionen. Dock finns det indikationer på att omständigheter såsom att ärendet har internationell anknytning eller att det rör speciellt komplicerade rättsliga frågor som är svåra även för den som är insatt i juridiska frågor, kan ha betydelse vid bedömningen av ärendets svårighetsgrad. Viktigt att notera är att ärendets svårighetsgrad inte ska bedömas *i sig själv* utan *i förhållande till* den rättssökandes personliga kvalifikationer.¹¹⁹

Enligt förarbeten till rättshjälplagen är en annan viktig faktor för att avgöra om rättshjälp ska beviljas om målet är av väsentlig betydelse för den enskilde. Vid denna bedömning ska exempelvis beaktas om det har lämnats motstridiga sakuppgifter angående betydelsefulla

¹¹⁴ Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 51

¹¹⁵ Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 7

¹¹⁶ Domstolsverkets rapportserie 2009:2 s. 51

¹¹⁷ Prop. 1996/97:9 s. 117

¹¹⁸ Prop. 1996/97:9 s. 117

¹¹⁹ Renfors och Arvill (2012) s. 51

frågor i utredningen eller om viktiga sakförhållanden är oklara. Endast i undantagsfall ges rättshjälp om bedömningen i målet rör rena rättsfrågor.¹²⁰

3.3.6 Personliga kvalifikationer

Lagstiftaren uttalar att: ”Om den rättssökande själv kan ta till vara sina intressen kan han eller hon inte anses ha behov av biträde.”¹²¹ När denna förmåga avgörs ska ärendets svårighetsgrad, omfattning och betydelse vägas mot den rättssökandes personliga kvalifikationer. Både den enskildes fysiska och psykiska tillstånd ska vägas in vid bedömningen.¹²²

I lagrådsremissen framhölls att det, trots att rättshjälp inte ska beviljas i förvaltningsmål i allmänhet, kan finnas behov av juridiskt biträde i somliga förvaltningsmål. Exempel på sådana mål kan vara vissa socialförsäkringsmål och mål som rör funktionshindrade personer. Detta p.g.a. att dessa personer kan ha svårt att själva ta tillvara sin rätt. I lagrådsremissen framhölls att detta behov kan vara extra stort exempelvis då en förvaltningsmyndighet väljer att överklaga ett beslut som ändrats till den enskildes fördel med yrkande till nackdel för den enskilde. Denna möjlighet för beslutsmyndigheten att överklaga uppkom i och med införandet av tvåpartsprocess i förvaltningsdomstol. Lagrådet menar dock att införandet av tvåpartsprocessen inte minskar domstolens utredningsansvar och att det därför i allmänhet inte kan sägas finnas ett behov av rättshjälp just i mål som rör överklagan från förvaltningsmyndighets sida till nackdel för den enskilde. Lagstiftaren valde att gå på lagrådets linje i denna fråga. Lagstiftaren menar vidare att det inte verkar praktiskt att på förhand bestämma vilka målgrupper som alltid ska vara berättigade till rättshjälp eller vilka som ska uteslutas från densamma. Istället uttalar lagstiftaren att det centrala vid prövningen ska vara ”angelägenhetens art, omfattning och betydelse”, vilket närmare beskrivits i föregående avsnitt.¹²³

I doktrin utvecklas vilka faktorer som ska vägas in när en bedömning görs av huruvida den enskilde själv kan tillvarata sin rätt. Faktorer såsom ålder, utbildning, yrke och erfarenhet är

¹²⁰ Renfors och Arvill (2012) s. 54

¹²¹ Prop. 1996/97:9 s. 115

¹²² Prop. 1996/97:9 s. 115

¹²³ Prop. 1996/97:9 s. 115-116

sådana omständigheter som bör beaktas då de kan anses falla in under vad som omnämns som ”personliga kvalifikationer” i förarbetena.¹²⁴ Även fysiska och psykiska funktionshinder samt sjukdomar ska tas i beaktande vid avgörandet om den enskilde kan processa på egen hand.¹²⁵ I ett avgörande från rättshjälpsnämnden beviljades rättshjälp en person med hög invaliditetsgrad i kombination med att målet i sig var komplicerat.¹²⁶ Ett exempel på när den rättssökandes erfarenhet kan vara av betydelse är dennes vana att agera inför myndigheter och domstolar. Rättshjälpsnämnden har exempelvis uttalat att en person som arbetar på en advokatbyrå, i allmänhet, inte kan anses ha behov av biträde.¹²⁷

Enbart språksvårigheter anses inte innebära att biträdesbehov finns utan då hänvisas istället till möjligheten att få hjälp genom tolkning. Enskilda som inte behärskar det svenska språket har rätt till tolk i kontakten med domstolar och myndigheter.¹²⁸ Dock kan en rättssökande som är mycket ovan vid kontakter med svenska myndigheter och saknar kunskap om det svenska samhället samt våra regelsystem anses ha behov att juridiskt biträde, men då på dessa grunder och inte endast p.g.a. språksvårigheter.¹²⁹ Denna syn kommer till uttryck i *NJA 1999 s. 149 II*¹³⁰ där HD uttalade att enbart språksvårigheter ska lösas med tolk istället för juridiskt biträde. I *RA 1985 2:20* beviljades en asylsökande rättshjälpsbiträde när han ansökte om bistånd enligt socialtjänstlagen p.g.a. hans otrygga och påfrestande situation, att det svenska samhällets institutioner var honom helt främmande och att hans möjligheter att själv tillvarata sina intressen begränsades starkt av att han inte behärskade det svenska språket. Dessutom rörde hans fall ett svåröverskådligt regelsystem som dessutom saknade fast praxis. Även i ett avgörande från KamR i Stockholm¹³¹ beviljades rättshjälp. Motiveringen var att den rättssökandes modersmål helt saknade skriftspråk, att han hade svårt att uttrycka sig på sitt andra språk och att han varken kunde läsa eller skriva svenska.

¹²⁴ Renfors och Arvill (2012) s. 50

¹²⁵ Renfors och Arvill (2012) s. 50

¹²⁶ Renfors och Arvill (2012) s. 50

¹²⁷ Renfors och Arvill (2012) s. 50

¹²⁸ Renfors och Arvill (2012) s. 50

¹²⁹ Renfors och Arvill (2012) s. 51

¹³⁰ Renfors och Arvill (2012) s. 50

¹³¹ Beslut den 9 mars 2010 av Kammarrätten i Stockholm i mål nr 208-10

3.4 Övrig praxis

3.4.1 RÅ 2010 not 32

I fallet var fråga om en kvinna som led av en svår och livshotande sjukdom vilken även hade till följd att hon var förlamad och rullstolsbunden. RegR prövade i målet frågan om kvinnan skulle beviljas prövningstillstånd i KamR för att få prövat huruvida hon hade rätt till rättshjälp.

RegR uttalar i domen att den rättsliga angelägenhetens art inte är okomplicerad och sakförhållanden av vikt för utgången är oklara. Dessutom ansågs det återkrav som tvisten rörde vara av väsentlig betydelse för den enskilde. Rätten konstaterar även att kvinnan har svårt att själv föra sin talan till följd av sitt funktionshinder. RegR påminner om att praxis kring frågan om rättshjälp i förvaltningsdomstol är mycket sparsam och det bidrar till att det är av vikt att detta mål prövas. Prövningstillstånd till KamR meddelades därför.

3.4.2 RÅ 2003 ref 56

Målet rörde en taxichaufför som hade fått ett skattetillägg om 230 000 kr utdömt då han inte redovisat alla sina inkomster till Skatteverket. Mannen begärde att få rättshjälp då målet rörde en stor summa pengar. Med hänvisning till EKMR menade mannen att han p.g.a. skattetilläggets påföljdsliknande karaktär skulle ha rätt till rättshjälp i enlighet med art 6(3)c EKMR. Artikeln stadgar att den som anklagas för brott och inte har råd att själv bekosta ett biträde ska få hjälp av staten med detta.

I 11 § RhjL stadgas att rättshjälp endast får beviljas i skattemål om det föreligger särskilda skäl och i 13 § stadgas att det att rättshjälp endast ska ges näringsidkare angående angelägenhet som uppkommit i näringsverksamheten om det föreligger särskilda omständigheter.

Vid en samlad bedömning ansåg RegR att frågorna i målet var av okomplicerad art och att målet därför inte kvalificerade mannen för rättshjälp vare sig enligt RhjL eller EKMR. Mannen fick därför avslag på sitt överklagande.

3.4.3 Beslut den 12 april 2011 av Kammarrätten i Sundsvall i mål 412-11

I ett mål vid KamR i Sundsvall var fråga om rättshjälp för en blind kvinna som helt saknade ledsyn. Målet som prövades i KamR rörde dock själva frågan om rättshjälp, vilket kvinnan hade beviljats i första instans. Saken gällde ursprungligen ett överklagande av Försäkringskassans beslut att dra in kvinnans sjukersättning. Under två år hade kvinnan levt utan inkomst p.g.a. Försäkringskassans beslut och hon riskerade att sakna framtida försörjning om beslutet fastställdes. För att överhuvudtaget kunna föra sin talan i rätten behövde kvinnan olika hjälpmedel för att kunna ta del av handlingar och processmaterial i målet. I målet beviljades muntlig förhandling men även denna innebar stora svårigheter för kvinnan då hon behövde hjälp att tolka vad som hände om t.ex. nya handlingar las fram. Angående sakfrågan hade kvinnan uppburit sjukersättning i ca 20 år när denna plötsligt drogs in. Kvinnan menade att målet var av oerhörd stor vikt för henne eftersom det rörde hela hennes framtida försörjning. Dessutom ansåg hon att regelverket var komplicerat.

I domen förklarar KamR, med hänvisning till rättshjälpslagens proposition, att när frågan om rättshjälp ska avgöras ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter av vikt ske. För att avgöra målets betydelse för den enskilde ska en objektiv bedömning göras av hur stor vikt utgången av tvisten har för den enskilde. KamR kommer fram till att utgången i målet är av stor ekonomisk och personlig vikt för den enskilde. Dessutom är varken rättsläget eller sakförhållandena okomplicerade. Rätten betonar även att hennes avsaknad av syn medför att det är mycket svårt för henne att själv föra en process i domstol, även när domstolens utredningsansvar tagits i beaktande. Rätten finner därför, vid en samlad bedömning, att kvinnan är berättigad till rättshjälp.

3.4.4 RN 33-2009

I Rättshjälpsnämndens avgörande *RN 33-2009* var fråga om rättshjälp i ett mål angående sjukersättning. Nämnden kom fram till att eftersom frågan var av mycket stor betydelse för den enskildes framtida levnadsförhållanden i kombination med att det rörde komplicerade omständigheter i ärendet så hade den enskilde behov av rättshjälp och beviljades sådan.¹³²

¹³² Renfors och Arvill (2012) s. 55

3.4.5 Sammanfattning av praxis

Som synes är praxis på området *mycket* sparsam vilket gör det svårt att dra generella slutsatser angående tillämpningen av behovsrekvisitet. Sammanfattningsvis kan dock sägas att det ska råda speciella omständigheter för att rättshjälp ska beviljas. Sådana omständigheter kan vara att den enskilde dels är funktionshindrad och dels att målet rör en för den enskilde betydelsefull fråga. I domarna poängteras att en helhetsbedömning ska göras av målets art och dess betydelse för den enskilde för att kunna avgöra om omständigheterna är sådana att de berättigar till rättshjälp. Det framstår klart att det ska föreligga relativt speciella och ömmande omständigheter för att rättshjälp ska beviljas. Detta ligger även i linje med förarbetsuttalanden. Även avsaknaden av praxis kan tyda på att rättsläget framstår som relativt klart för rättstillämpare; rättshjälp beviljas i de allra flesta fall inte för mål i förvaltningsdomstol och det är därför ingen fråga som kommer upp till prövning.

3.5 Sammanfattning

Enligt vad som går att utläsa av förarbeten och praxis ska det som huvudregel inte anses föreligga ett behov av rättshjälp i mål i förvaltningsrätt, framförallt p.g.a. förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar. Undantag från huvudregeln kan göras om det vid en samlad bedömning kan anses föreligga ett behov antingen p.g.a. målets omfattning, art eller betydelse, den enskildes personliga kvalifikationer eller några av dessa bedömningsgrunder i kombination. Kraven för att undantag ska göras från huvudregeln är relativt högt ställda. Av vad som går att utläsa ur den sparsamma praxis som finns på området krävs det att den enskilde exempelvis både är funktionsnedsatt *samt* att målet är av stor betydelse för denna. Att endast en av bedömningsgrunderna är uppfyllda verkar inte vara tillräckligt för att berättiga till rättshjälp.

Angående om behovsrekvisitet ska anses vara en sak- eller rättsfråga ger lagstiftning, förarbeten och praxis en samlad bild – det går att föra bevisning kring om det föreligger ett behov eller inte. Grundpremisen är dock att rättshjälp inte ges i förvaltningsmål, vilket i sig utgör en rättsfråga. Trots det öppnar lagstiftaren upp för att i enstaka fall ge rättshjälp till personer som har ett särskilt stort behov av denna hjälp. Hur bedömningen ska göras, eller att det är en snäv mall att passa in i för att få rättshjälp, påverkar dock inte det faktum att lagstiftaren öppnar för möjligheten att vissa enskilda, trots allt, behöver rättshjälp i förvaltningsmål. Även om inga tydliga direktiv ges för hur denna bedömning ska göras finns

det möjlighet att argumentera för och föra bevisning kring att man som enskild har ett faktiskt behov av att få rättshjälp. Praxis visar även att enskilda har nått framgång med sin argumentation.

När en diskussion förs kring en bevisfråga kan empiri ge relevanta argument. Empiriska studier kan visa på att det kan finnas ett *reellt* behov av exempelvis rättshjälpsbiträden. Hade behovsrekvisitet varit att betrakta som en ren rättsfråga hade det inte funnits utrymme att föra en diskussion med utgångspunkt i empiriska resultat. Då behovsrekvisitet framstår vara i huvudsak en sakfråga är det på sin plats att titta närmare på vad empirin har att säga om förekomsten av advokatfördel i förvaltningsprocessen.

4. Den empiriska undersökningen

4.1 Studiens genomförande

4.1.1 Frågeställningar

Den empiriska undersökningen består i att ta reda på om det går att se någon tendens i huruvida enskilda når framgång med sin talan eller inte i relation till om de företräds av någon form av biträde eller inte. Frågan är i enkelhet om förekomsten av biträde står i relation till den enskildes chans att vinna målet.

Det är även intressant att skilja på om biträdet är en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå, någon annan typ av juridiskt biträde (framförallt företrädare från assistansbolag) eller ett icke-juridiskt biträde (god man eller annan). Denna information är betydelsefull för att kunna avgöra om den enskilde faktiskt hade ett *juridiskt* biträde eller annan typ av hjälp. Eftersom uppsatsen syfte är att undersöka behovsrekvisitet i relation till förvaltningsprocessen är det intressant att skilja på biträden med juridisk utbildning och erfarenhet och andra biträden. Rättshjälp ges, som tidigare nämnts, främst i form av en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå. Frågan är om förekomsten av juridisk skolning och erfarenhet hos biträdet har inverkan på resultatet i processen. En annan intressant fråga är i vilken utsträckning de enskilda har beviljats just rättshjälpsbiträden.

Ytterligare en viktig fråga i sammanhanget är huruvida de biträden som har beteckningen ”god man” i domarna ska behandlas. Eftersom det inte går att säkert veta huruvida dessa är jurister eller inte förutsätts i studien att de som inte angivit jur. kand., advokat, jurist eller liknande framför sitt namn inte heller är advokater eller innehar en jur. kand. eller juristexamen. Dessa faller således in under kategorin ”icke-juridiska biträden”.

4.1.2 Material och urval

För att kunna göra en jämförande studie är det av vikt att det i den typ av mål som väljs finns både enskilda som processar på egen hand och de som anlitar ett biträde, trots att de själva får stå för kostnaden. Detta kriterium resulterar i att mål angående LSS undersöks. En viktig anledning att valet föll på LSS-mål är att relativt många enskilda företräds av ett juridiskt

biträde trots att dessa mål i regel inte berättigar till rättshjälp. Att undersöka denna måltyp ger därför ett underlag för en jämförelse mellan utgången i de mål där den enskilde företräds av ett juridiskt biträde och de mål där den enskilde saknar sådan hjälp.

Valet av domstol föll på Förvaltningsrätten i Göteborg, där det faktum att det är en förvaltningsrätt är av vikt och att denna befinner sig i Göteborg endast grundar sig på geografisk närhet. Valet att undersöka underrättspraxis kommer sig av ett intresse att undersöka en mängd mål samt att det är i denna instans som flest enskilda möter domstolen för första gången (åtminstone i det aktuella ärendet). Enligt den ovan beskrivna metoden integrativ rättsvetenskap är det intressant att undersöka praxis från första instans eftersom denna tillämpning ofta är avgörande för medborgarnas faktiska rättigheter.¹³³ Innehållet i praxis från en förvaltningsrätt kan därför visa på olika problem eller rättsfrågor som är av praktisk betydelse och ge en bild av ”innehållet i gällande rätt i faktisk mening”.¹³⁴

De domar som ingår i studien är de mål som avgjordes av Förvaltningsrätten i Göteborg under månaderna september, oktober och november år 2013. Detta urval grundar sig i att det med den tid som står till förfogande fanns ett behov att begränsa antalet domar och tidsperioden valdes för att få ett slumpmässigt urval. Att det endast är domar från år 2013 som undersöks beror på att syftet är att utreda hur praktiken ser ut i (relativ) nutid.

Sammanlagt under tidsperioden avgjordes 152 mål där den enskilde hade överklagat ett myndighets- eller förvaltningsbeslut angående LSS. En förteckning över dessa domars målnummer återfinns i *Bilaga 1*.

4.1.3 Avgränsningar

För att den empiriska studien ska bli genomförbar inom de givna tidsramarna fokuserar undersökningen på mål angående LSS och kan därför inte besvara hur förekomsten av biträde står i relation till utgången i andra typer av mål i förvaltningsrätt.

¹³³ Sandgren del 1 (1995/96) s. 743

¹³⁴ Sandgren del 2 (1995/96) s. 1040

Studien avgränsas till att endast omfatta mål från Förvaltningsrätten i Göteborg. Uppsatsen gör därför inte gällande att kunna påvisa ett resultat som är giltigt för landets alla förvaltningsrätter.

4.1.4 Genomförande

Undersökningen genomfördes genom att förfrågan skickades till Förvaltningsrätten i Göteborg angående vad de LSS-mål som avgjorts av rätten under 2013 hade för målnummer. Utifrån den sammanställningen valdes de mål ut som avgjorts under september, oktober och november månad. Dessa domar beställdes sedan från rättens arkiv. De via e-post mottagna domarna lästes och kodades utifrån ovan beskrivna frågeställningar. Resultatet presenteras i och åskådliggörs i form av diagram.

För att undersöka förekomsten av rättshjälpsförordnanden i de undersökta målen kontaktades Rättshjälpsmyndigheten som bistod med information kring detta.

4.2 Resultat

4.2.1 Resultatpresentation

I detta avsnitt redogörs för de resultat som den empiriska studien gav. Kategorierna baseras på vilken form av biträde som den enskilde hade i processen eller om den enskilde helt saknade biträde. Under varje rubrik presenteras i hur många mål den enskilde hade biträde av den typ som rubriken anger. Sedan visas utfallet för dem som biträdades av denna kategori av biträden. De olika alternativ som finns är *bifall*, *partiellt bifall* eller *avslag* på den klagandes yrkande samt *avvisning*, *avskrivning* eller *återförvisning* till beslutsfattande myndighet eller nämnd för vidare utredning. Resultatet åskådliggörs i ett cirkeldiagram och de exakta siffrorna presenteras under diagrammen. Utfallet för varje biträdestyp sammanfattas i hur många procent som faller in under varje resultatkategori för att underlätta jämförelse mellan utgången beroende på typ av, eller avsaknad av, biträde.

Viktigt att återigen påpeka är att resultatet inte visar på någon kausalitet mellan förekomsten eller avsaknaden av biträden och utgången i målen utan endast en korrelation. Olika problem med resultatet diskuteras vidare i avsnittet efter resultatpresentationen.

4.2.2 Klagande som företräddes av advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå

Fyra enskilda företräddes av en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå.

Två fick bifall på sitt yrkande. (En fick bifall i sak men avslag på ansökan om rättshjälp.)

En fick partiellt bifall på sitt yrkande. En fick avslag på sitt yrkande.

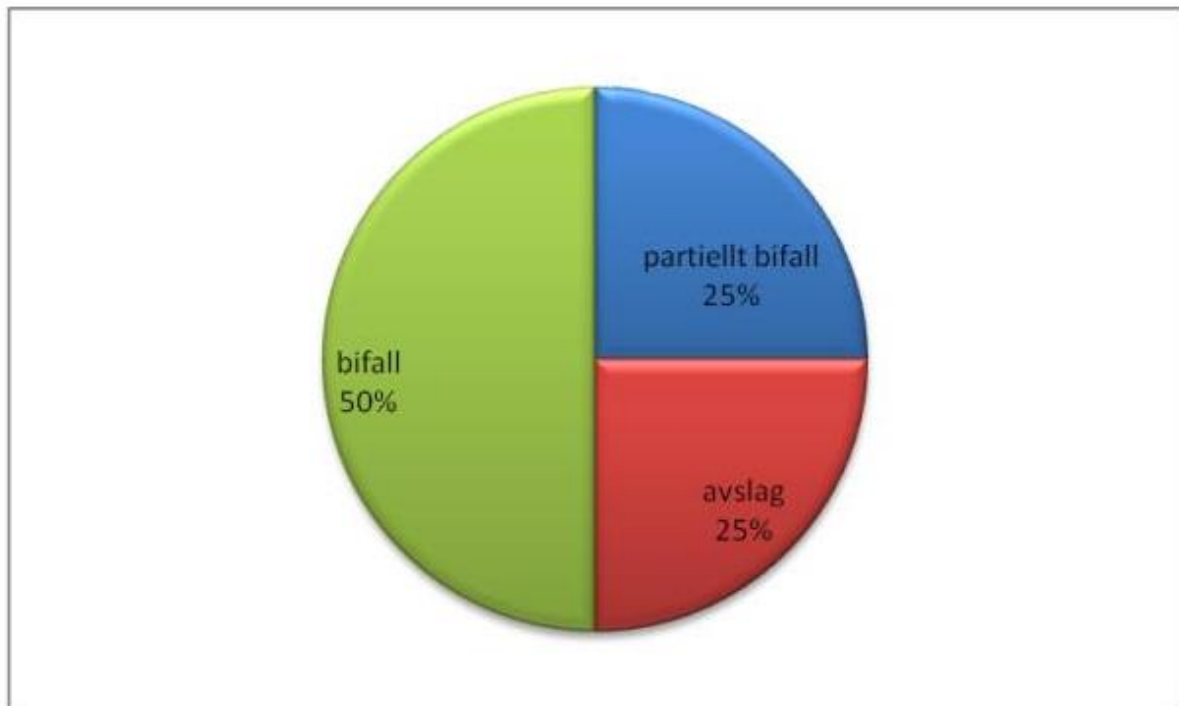


Diagram 1

Sammanfattning

Detta ger att 50 procent av dem som företräddes av en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå fick bifall på sitt yrkande. 25 procent fick ett partiellt bifall. 25 procent fick avslag på sitt yrkande.

4.2.3 Klagande som företräddes av annat juridiskt biträde (framförallt jurist från assistansbolag)

37 enskilda företräddes av ett annat juridiskt biträde än en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå.

Sju fick bifall på sitt yrkande. En fick partiellt bifall på sitt yrkande. 21 fick avslag på sitt yrkande.

Dessutom avskrevs två mål och fem mål återförvisades. I ett fall lämnades handlingarna över till Kammarrätten i Göteborg.

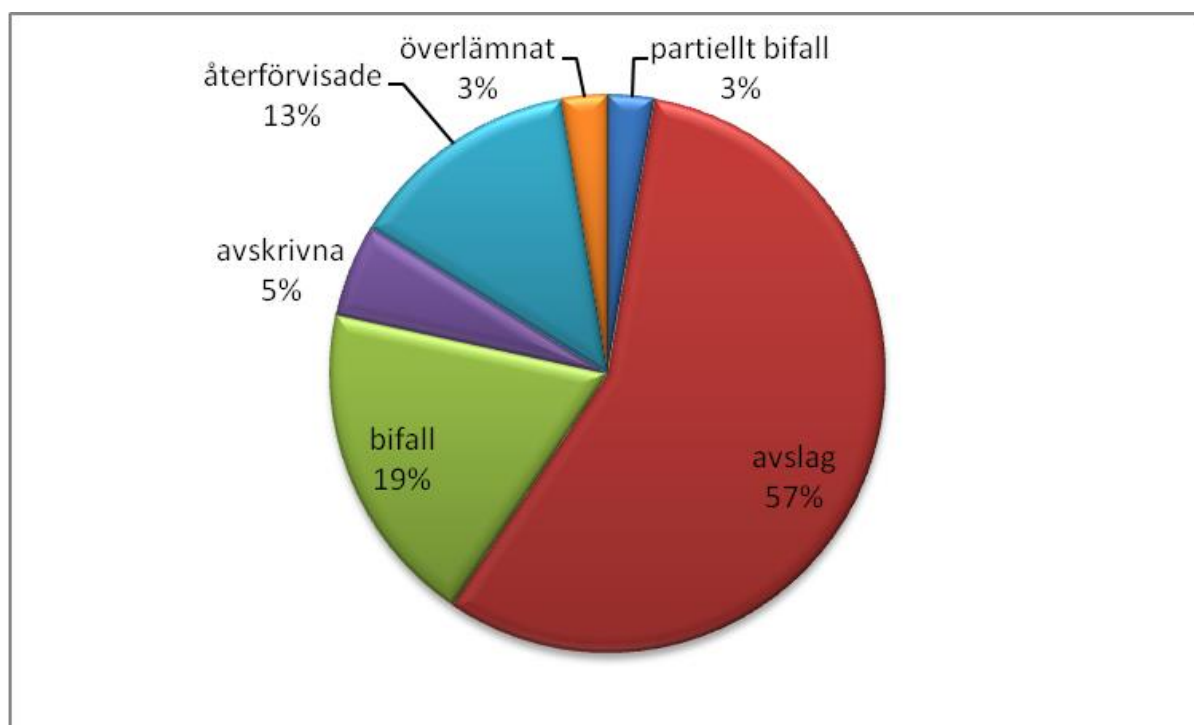


Diagram 2

Sammanfattning

Detta ger att knappt 19 procent av dem som företräddes av annat juridiskt biträde (framförallt från ett assistansbolag) fick bifall på sitt yrkande. Nästan 3 procent fick partiellt bifall på sitt yrkande. Knappt 57 procent fick avslag på sitt yrkande.

4.2.4 Klagande som företräddes av icke-juridiskt biträde (t ex vän, familjemedlem, god man)

43 enskilda företräddes av ett icke-juridiskt biträde.

Sju fick bifall på sitt yrkande. 30 fick avslag på sitt yrkande.

Dessutom avskrevs fyra mål, ett mål återförvisades och ett mål avvisades.

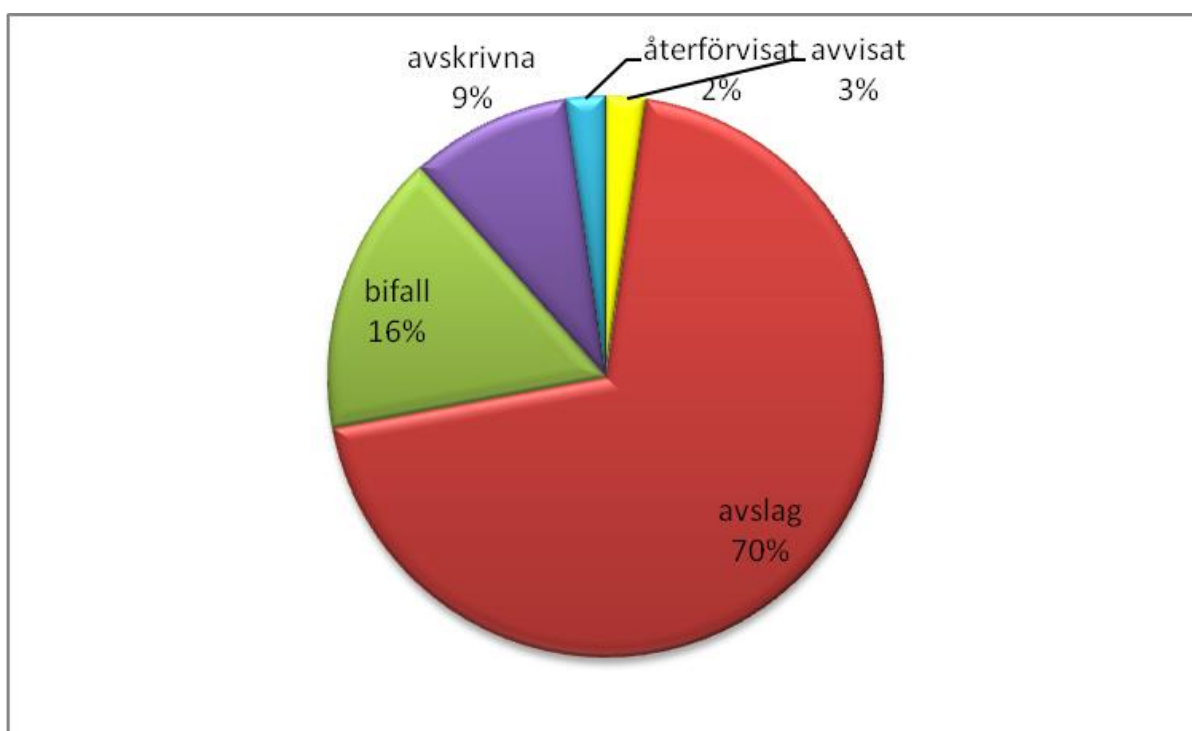


Diagram 3

Sammanfattning

Detta ger att drygt 16 procent av dem som företräddes av ett icke-juridiskt biträde fick bifall på sitt yrkande. Nästan 70 procent fick avslag på sitt yrkande. Nästan 14 procent avskrevs, återförvisades eller avvisades.

4.2.5 Klagande som saknade biträde

68 enskilda saknade helt biträde.

Tolv fick bifall på sitt yrkande. Två fick partiellt bifall på sitt yrkande. 51 fick avslag på sitt yrkande.

Dessutom avskrevs tre mål.

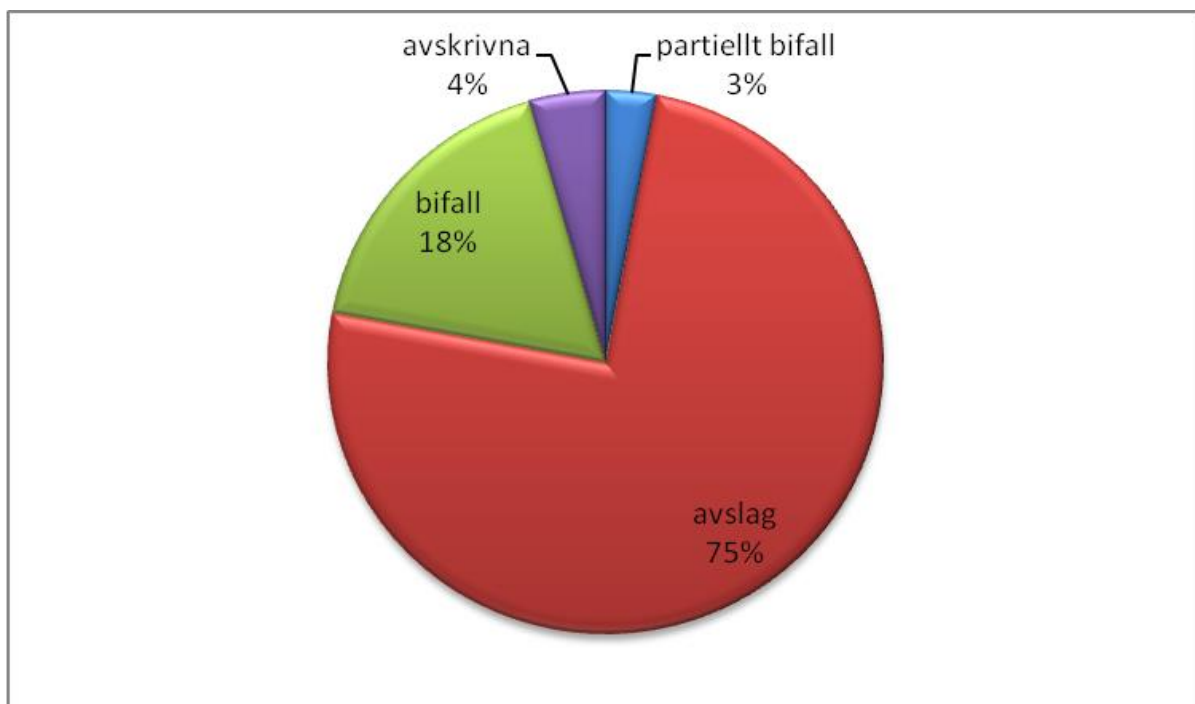


Diagram 4

Sammanfattning

Detta ger att drygt 17 procent av dem som helt saknade biträde fick bifall på sitt yrkande. Nästan tre procent fick partiellt bifall på sitt yrkande. 75 procent fick avslag på sitt yrkande. Drygt fyra procent av målen avskrevs.

4.2.6 Sammanfattning av resultat

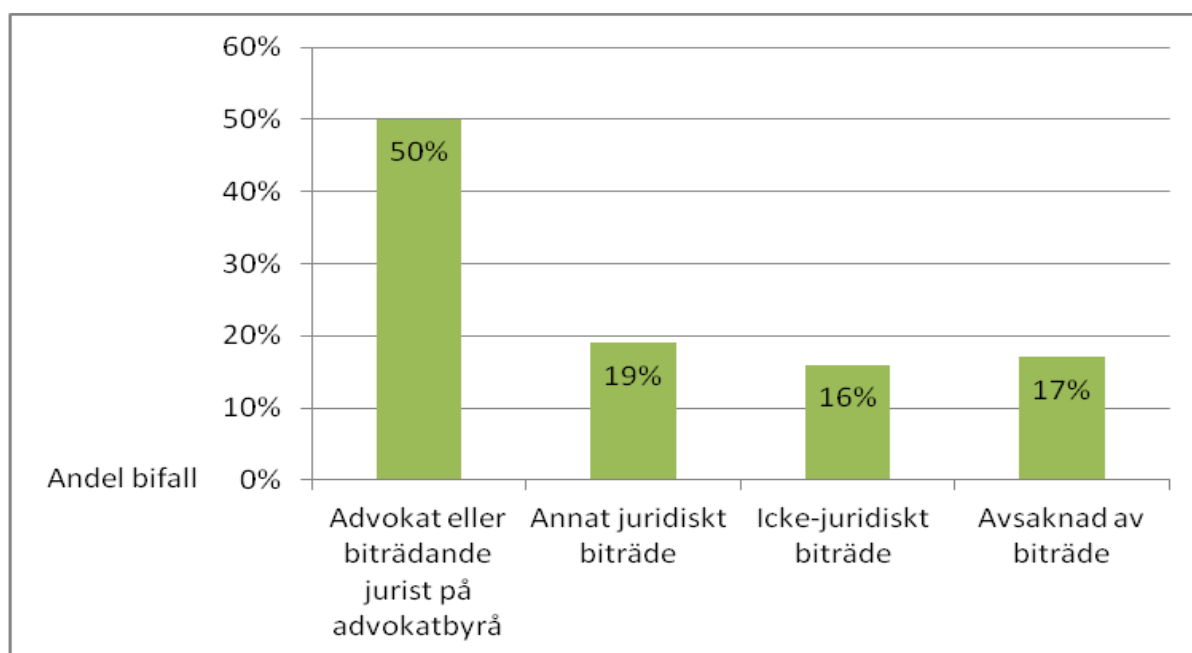


Diagram 5

Som synes ovan har de som företräts av ett en advokat eller biträdande jurist vunnit framgång i hela hälften av de mål som undersökts, vilket ser mycket bra ut i förhållande till de övriga kategorierna. I jämförelse fick 19 procent av dem som hade ett annat juridiskt biträde bifall. Det är också intressant att i de fall som den enskilde företräddes av ett annat juridiskt biträde återförvisades hela 13 procent för ny prövning hos beslutsmyndigheten. Detta kan innebära att den enskilde i förlängningen antingen fick eller inte fick det beslut denne önskade. Endast 16 procent av dem som hade ett icke-juridiskt biträde och 17 procent av dem som helt saknade biträde nådde framgång med sin talan.

I undersökningen är skillnaden mellan att företräddas av en advokat eller biträdande jurist och någon annan typ av biträde mycket stor. Skillnaderna mellan att ha ett annat juridiskt biträde, ett icke-juridiskt biträde eller att inte ha något biträde alls är däremot marginell.

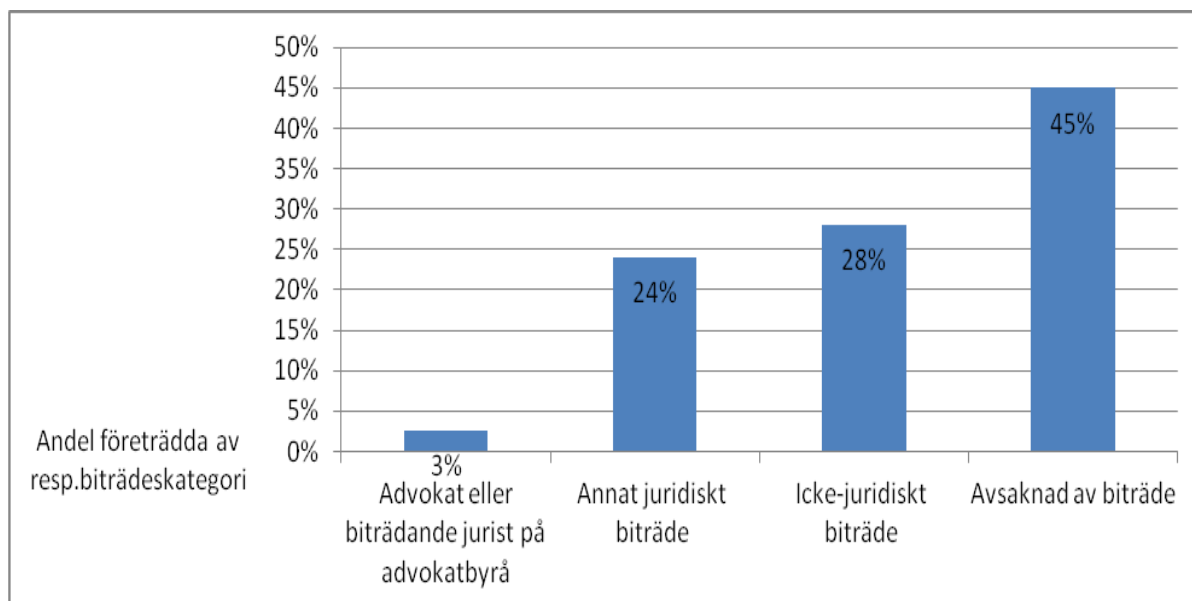


Diagram 6

Diagrammet ovan visar i hur liten andel som de enskilda i de undersökta målen företräddes av en advokat eller biträdande jurist. Hela 45 procent av de enskilda hade överhuvudtaget inget biträde. Detta är både intressant och anmärkningsvärt med tanke på att alla som är part i LSS-mål alla har någon form av funktionsnedsättning, vilket kan försvåra för den enskilde att själv föra sin talan. Att 52 procent företräddes av ett juridiskt biträde (främst företrädare från assistansbolag) eller ett icke-juridiskt biträde har, enligt denna studie, inte gett dem ökade chanser att nå framgång med sin talan jämför med om de inte hade haft något biträde alls.

Eftersom det är just rättshjälpsinstitutet som är föremål för denna uppsats är det intressant att *ingen* av de enskilda i de undersökta målen hade beviljats rättshjälpsbiträde, varken av domstolen eller av Rättshjälpsmyndigheten. För den empiriska undersökningens skull har detta ingen större betydelse eftersom det som undersökts är hur förekomsten av *något* biträde står i relation till att nå framgång med sin talan. Det är däremot intressant eftersom det bekräftar den av lagstiftaren givna grundpremisen – rättshjälp ska generellt sett inte ges i förvaltningsmål.

Resultatet kan tyckas tala sitt tydliga språk för att det råder större chans att nå framgång med sin talan om man som enskild företräds av en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå. Så kan det mycket väl vara. Samtidigt finns det risk att detta resultat kan vara missvisande av flera olika anledningar, vilket diskuteras i nästkommande avsnitt. Om samma resultat skulle

framkomma i en mer omfattande studie, där hänsyn tagits även till andra påverkansfaktorer, är detta mycket intressant i förhållande till lagstiftarens inställning att det inte föreligger något behov av rättshjälpsbiträden i förvaltningsprocessen. Går det betydligt bättre för dem som har ett juridiskt biträde i processen pekar det på att det föreligger ett reellt behov av biträden. Finns det ett faktiskt behov av juridiska biträden är det viktigt ur ett likabehandlingsperspektiv att de som inte själva har råd att bekosta ett sådant får hjälp med det, förslagsvis genom rättshjälpsystemet.

4.3 Problem och felkällor

Enligt studien framstår det tydligt att det verkar gå bättre för dem som företräts av ett juridiskt biträde i processen, främst då en advokat eller biträdande jurist. Det finns dock viktiga problem och aspekter att ta hänsyn till innan alltför långtgående slutsatser dras av resultatet. I alla empiriska studier är det viktigt att göra en analys av de eventuella felkällor som kan påverka resultatet i olika riktningar. I denna undersökning finns det ett antal faktorer som är viktiga att beakta.

Till att börja med är det viktigt att poängtera vilken typ av samband en studie som denna kan visa tecken på. Det går inte utifrån ett material som detta att påstå att det föreligger kausalitet mellan den faktor att den enskilda företräds av ett juridiskt biträde och hur det går för denne i processen. För att man ska kunna påstå att det föreligger kausalitet mellan att ha ett juridiskt biträde och ha större chans att nå framgång med sin talan måste allt annat vara lika, d.v.s. att alla andra eventuella förklaringar måste vara uteslutna. Så är inte fallet i denna studie. Det vi kan tala om är istället att det kan sägas råda korrelation, d.v.s. ett statistiskt samband, mellan de två faktorerna.

En annan möjlig faktor som påverkar resultatet och antyder att det går bättre för dem som har en advokat eller biträdande jurist som biträde är att dessa har fått juridisk rådgivning innan de valt att gå in i processen. Både advokater och biträdande jurister har att avråda sina potentiella klienter om de anser att chansen att nå framgång med talan är försvinnande liten eller rentav obefintlig. Detta kan leda till att de mål som advokater eller jurister väljer att driva för sina klienters räkning redan har genomgått en första ”prövning”, vilket i sin tur leder till att de mål som förefaller utsiktslösa aldrig kommer att drivas av en advokat eller jurist. De mål som har sämst chans kan alltså redan vara bortsorterade innan de hamnar i förvaltningsdomstol och

kommer i vilket fall inte att drivas av en seriös advokat eller jurist. Att endast fyra enskilda företrädde av en advokat eller biträdande jurist utgör i sig en risk att resultatet inte är helt rättvisande. Det hade varit fördelaktigt om underlaget innehöll fler mål där den enskilde företrätts av denna biträdeskategori. Det är dock inte förvånande att så få valt att anlita en advokat eller biträdande jurist då denna kategori sannolikt utgör den dyraste formen av biträde. Då inga rättshjälpsförordnanden förekom var de enskilda själva tvungna att bekosta biträdet.

Lika gärna som det kan vara tillgången eller avsaknaden av ett juridiskt biträde i processen som påverkar den enskildes chanser att nå framgång med sin talan, kan det vara någon helt annan variabel som påverkar utgången. Endast fantasin sätter gränser för att tänka sig alla möjliga påverkansfaktorer som kan spela in, t.ex. trivialiteter som humör, väder eller andra yttre omständigheter. Det går inte att påstå att det är just tillgången till biträde som ensam påverkar utgången i målet. Undersökningen kan bara ge en aning om att tillgången eller avsaknaden av biträde kan vara av betydelse.

Urvalet av domar som studerats kan givetvis också ha påverkat utgången. Visserligen har ambitionen varit att få ett så slumpmässigt urval som möjligt, men risken kvarstår att just den tidsperiod som undersöks på något sätt inte är representativ för alla mål som avdöms. Det ska också påpekas att det bara är en typ av mål som undersökts. Det hade dock varit svårt att göra undersökningen på flera olika måltyper i förvaltningsrätten eftersom de enskilda antingen så gott som alltid processar ensamma eller att de i andra måltyper företräds av ett offentligt biträde eller av ett biträde som de själva bekostat. I skattemål är t.ex. helt andra kommersiella intressen inblandade än i socialförsäkringsmål. Att en viss måltyp under en viss tidsperiod vid en viss domstol undersöks *borde* ge ett stickprov, men det är inte säkert att detta stickprov är representativt. Ytterligare en faktor att vara medveten om är att små skillnader i procent är svåra att ge någon relevans när de rör så pass få mål. En liten faktisk variation kan ge ett stort utslag i procent.

Med detta sagt vill jag framhålla att detta är en begränsad studie i fråga om urval, tid och verktyg för att analysera materialet. För att kunna visa på eventuell kausalitet skulle det krävas betydligt mer omfattande empiriska undersökningar som tog hänsyn till många olika faktorer. Tanken och syftet med denna studie är dock endast att ge en aning om vilka samband som kan tänkas föreligga och bidra med ett inlägg i den kommande diskussionen om

vilka som faktiskt kan tänkas ha behov av ett juridiskt biträde i förvaltningsprocessen. Det förefaller finnas en mycket intressant korrelation här som det är angeläget att undersöka vidare.

5. Diskussion

5.1 Behovsrekvisitet i förhållande till utredningsplikten

Enligt lagstiftaren ska det som utgångspunkt inte anses föreligga ett behov av rättshjälp för enskilda som ska föra en process i förvaltningsdomstol. Detta grundar sig i förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar enligt 8 § FPL. Detta ansvar är i sig ett arv från tiden innan förvaltningsprocessen blev en tvåpartsprocess, d.v.s. när domstolen agerade både motpart och domare i förvaltningsmål. Efter tvåpartsreformen är istället den myndighet vars beslut den enskilde har överklagat motpart och domstolen har till huvuduppgift att döma i målet. Dock kvarstår domstolens utredningsplikt och möjlighet till materiell processledning. Det verkar dock inte givet att rätten alltid tar denna möjlighet att bistå den enskilde i processen. Det verkar finnas en rädsla att framstå som partiska. Domstolen kan å ena sidan framstå som partisk till förmån för den enskilde om rätten hjälper denne genom att t.ex. påpeka vilken typ av bevisning som saknas eller vilka yrkande den enskilde bör göra. Rätten kan å andra sidan verka partisk till förmån för beslutsmyndigheten om domstolen i sin utredning finner omständigheter som talar till den enskildes nackdel. Förutsättningen för att det inte ska anses föreligga ett behov av rättshjälp i förvaltningsprocessen är att domstolen utövar sin utredningsplikt. Om rätten avstår från att göra det faller grundpremisen för att inte ge enskilda rätt till rättshjälp i processer i förvaltningsdomstol. Med detta inte sagt att domarna i förvaltningsdomstolar aldrig utövar sitt utredningsansvar, men det finns indikationer på att de i många fall underlåter att utöva den processledning de har möjlighet till. Lagstiftaren verkar i viss mån medveten om denna problematik i och med att denne öppnar upp för att det i särskilda fall trots allt kan finnas behov av rättshjälp även i förvaltningsmål. Även det faktum att offentligt biträde förordnas i vissa förvaltningsmål motsäger grundpremisen att biträde inte behövs i dessa mål.

För att rättshjälp trots allt ska komma i fråga i förvaltningsmål ska fallets art vara speciellt komplicerad, dess omfattning vid eller så ska det målet rör vara av stor betydelse för den enskilde. Dessutom ska målet vara komplicerat, omfattande eller betydelsefullt för den enskilde i förhållande till dennes personliga kvalifikationer. Det innebär att en välutbildad, frisk person i sina bästa år inte har ett behov av rättshjälp även om målet skulle vara omfattande och betydelsefullt för denne. Det är dock oftast inte denna kategori av personer som hamnar i en tvist med en myndighet om exempelvis en socialförsäkringsförmån.

Lagstiftaren uttalar att exempelvis funktionshindrade personer, sjuka personer eller personer med mycket liten kunskap om det svenska rättssystemet kan få rättshjälp på grund av personliga kvalifikationer. Dock ska detta endast gälla i mycket speciella fall. Den stränga bedömningen förklarar den sparsamma praxis som finns att tillgå på området. Rättshjälp ges helt enkelt inte till särskilt många enskilda som ska processa i förvaltningsdomstol. Detta bekräftar även min empiriska studie som visar att *ingen* av de enskilda i de undersökta målen hade fått ett rättshjälpsbiträde beviljat. Enligt praxis krävs det att inte bara att ett av ovan nämnda kriterier är uppfyllt utan för att rättshjälp beviljas fordras en kombination av flera omständigheter. Den enskilde ska exempelvis dels vara svårt funktionsnedsatt, dels ska frågan i målet vara mycket komplicerad för att berättiga den enskilde för till rättshjälp. Innan den nya rättshjälpslagen stiftades fanns det förslag att exempelvis berättiga alla funktionsnedsatta till rättshjälp i förvaltningsmål, men det förslaget gick inte igenom. Lagstiftaren ansåg det mer funktionsenligt att göra en individuell bedömning i varje enskilt fall än att berättiga vissa grupper en generell rätt till rättshjälp.

En aspekt som är intressant att ta i beaktande är att enskilda i många fall själva ansöker om att få rättshjälp. I ansökan antas den enskilde kunna förklara och argumentera för varför denne behöver ett rättsligt ombud. För att kunna föra en relevant argumentation förutsätts då den enskilde besitta kunskaper som denne uppenbarligen saknar. Om den enskilde hade relevant kunskap och erfarenhet kring detta skulle vederbörande förmodligen inte uppleva sig vara i behov av ett rättshjälpsbiträde. Denna ordning framstår som tämligen paradoxal. Detta problem avhjälpas i vissa fall av att ett tilltänkt rättshjälpsbiträde i form av en advokat eller biträdande jurist bistår den enskilde med ansökan, men så är inte fallet i alla ärenden.

I förarbetena till den nuvarande rättshjälpslagen uttalades att omställningen till tvåpartsprocess eventuellt skulle komma att påverka förvaltningsprocessen så att fler enskilda skulle vara i behov av rättshjälp. Lagstiftaren uttalade dock: *”Att processen numera är en tvåpartsprocess innebär enligt regeringens mening inte att förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet minskar och att behovet av rättshjälp därmed generellt sett skulle öka.”*¹³⁵ Huruvida detta kom att bli sant eller inte är en fråga som kvarstår. Eftersom inget större intresse har ägnats åt att utreda i vilka fall det föreligger ett *faktiskt* behov av rättshjälp genom empiriska studier, går det inte att uttala om behovet har ökat eller inte.

¹³⁵ Prop. 1996/97:9 s. 118

5.2 Sak- eller rättsfråga?

Vid en första anblick kan behovsrekvisitet i rättshjälpslagen framstå som en klar sakfråga – att *behöva* någonting torde rent språkligt betyda att den enskilde kan motivera varför denne behöver ett rättshjälpsbiträde utifrån faktiska omständigheter. Vid läsning av motiven till rättshjälpslagen framstår det snart att premissen för förvaltningsmål, tvärtemot vad lagtexten antyder, är att den enskilde *inte* har behov av rättshjälp. Rekvisitet verkar då snarare utgöra en rättsfråga i den bemärkelse att lagstiftaren tydligt uttalar att det, generellt sett, inte finns ett behov av rättshjälpsbiträden i förvaltningsdomstol. Vid en grundligare genomgång visar det sig dock att lagstiftaren trots allt ger utrymme för avvikelser från huvudregeln.

Vid en samlad bedömning av lagstiftarens uttalanden och praxis på området är det svårt att se att behovsrekvisitet är tänkt att fungera som en ren rättsfråga i och med att lagstiftaren öppnar upp för undantag från huvudregeln. Vore behovet av biträde på förhand bestämt, av lagstiftaren, till att inte existera i förvaltningsprocessen över huvud taget så är det vad som gäller. I ett sådant fall lämnas inget utrymme för juridisk argumentation. Det hade kanske framstått som märkligt och det hade eventuellt även varit olagligt enligt EKMR, vilket diskuteras närmare nedan. Genom att öppna upp för undantag i vissa fall bekräftar lagstiftaren att behovet är tänkt att vara en sakfråga som det kan föras bevisning kring. Detta synsätt styrks av den praxis som går att finna i frågan. I praxis görs en avvägning av de ovan diskuterade faktorerna om den rättsliga angelägenhetens art, omfattning och betydelse i förhållande till den enskildes förmåga att företräda sig själv. Utifrån dessa bedömningsgrunder avgörs huruvida den enskilde ska anses ha ett behov av rättshjälp eller inte. Eftersom alla dessa omständigheter är frågor som det går att föra bevisning och argumentera kring framstår de som klara sakfrågor.

Med det ovan sagda finner jag att behovsrekvisitet i 7 § RhjL måste vara att betrakta som en sakfråga. I och med det finns utrymme för att diskutera vad det är som bevisning ska föras kring och vilka avväganden som kan göras. När ett rekvisit rör en sakfråga kan det också vara relevant att göra empiriska studier för att ta reda på hur de som berörs av ett visst lagrum faktiskt påverkas av detsamma.

5.3 Empiri

I och med att behovsrekvisitet huvudsakligen är en sakfråga finns det anledning att se på hur tillämpningen av rekvisitet ser ut i praktiken. Om behovsrekvisitet handlar om ett faktiskt behov blir det mycket intressant att undersöka hur detta behov ser ut i realiteten. Detta görs genom empiriska studier.

Den empiriska studie som gjorts i denna uppsats visar tecken på att det föreligger korrelation mellan att ha ett juridiskt biträde, i form av en advokat eller biträdande jurist från en advokatbyrå, och att nå framgång med sin talan. Enligt studien verkar domstolens materiella processledning inte fungera som ett substitut för biträde, i motsats till vad lagstiftaren menar. I mål angående LSS bör den enskilde kunna räkna med en förhållandevis omfattande materiell processledning, givet att ett funktionshinder kan vara ett hinder även i en rättsprocess.

Som diskuterats ovan är det inte rimligt att dra några långtgående slutsatser av resultatet eftersom undersökningen inte tar hänsyn till några andra faktorer än just förekomsten eller avsaknaden av ett juridiskt biträde. Samtidigt visar studien på en fråga som vore mycket intressant att studera vidare. Om det skulle gå att empiriskt påvisa att det i allmänhet går *betydligt* bättre för dem som företräds av en advokat eller jurist i förvaltningsmål, går det att påstå att det finns ett faktiskt behov av juridiskt biträde i denna process. En svår fråga är dock *hur mycket* bättre det måste gå för enskilda med juridiskt biträde för att det ska sägas föreligga ett behov. Går det att visa att det föreligger en betydande advokatfördel i förvaltningsmål vore det mycket märkligt att fortsätta hävda att det inte föreligger ett behov av biträde i förvaltningsprocessen.

Att använda sig av empiri i en utredning kring ett juridiskt spørsmål är självklart ingenting nytt. Stöd för metoden finner vi i teorin om Access to Justice och integrativ rättsvetenskap, som jag använt mig av i denna uppsats. Ur ett realistiskt perspektiv blir det nästintill orimligt att inte, med empirisk metod, undersöka vilka konsekvenser tillämpningen av en lagregel ger eftersom lagar till syvende och sist måste syfta till att reglera reella problem.

5.4 Mänskliga rättigheter

Om det vore omöjligt för alla enskilda som ska processa i förvaltningsrätt att få rättshjälp är risken stor att detta hade stått i uppenbar strid med EKMR. Enligt EKMR ska enskilda ha rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade inför domstol, och detta får inte vara en skenbar rättighet. Då det inte är helt klargjort var gränserna går för en rättvis rättegång i fråga om mål som i Sverige tas upp i förvaltningsdomstol, finns det en risk att Sverige skulle bryta mot denna rättighet om dörren till rättshjälp var helt stängd i alla de förvaltningsrättsliga ärenden (som inte berättigar till ett offentligt biträde). Europadomstolen gör en individuell bedömning i varje fall och det är därför inte troligt att domstolen skulle kritisera den svenska regleringen i sig. Däremot skulle ett enskilt fall som inte anses berättiga till rättshjälp enligt RhjL kunna anses berättiga till rättshjälp enligt EKMR, och Sverige skulle då fällas för brott mot konventionen.

5.5 Kostnader

Eftersom försäkringsbolagen valt att inte inkludera förvaltningsmål i sina rättsskyddsförsäkringar finner den enskilde sig i en utlämnad situation om denne inte anses ha behov av rättshjälp och inte heller har råd att själv bekosta ett biträde. Att försäkringsbolagen valt att utesluta förvaltningsrättsliga tvister från sina rättsskyddsförsäkringar kan ha att göra med den grundläggande synen att behovet saknas i förvaltningsrätt. Varför skulle försäkringsbolagen, och förlängningen hela försäkringskollektivet, betala för att uppfylla ett behov som inte finns? Samtidigt kan det röra sig om en rent ekonomisk avvägning, det skulle helt enkelt bli väldigt dyrt att bekosta alla försäkrades tvister i förvaltningsrätt. Vilka avvägningar som ligger bakom kan vi inte veta, men att förvaltningsmål utesluts från rättsskyddsförsäkringar står klart och enskilda som står inför en process i förvaltningsdomstol har därför inget skydd att hämta i sina hemförsäkringar.

Det är viktigt att inte glömma bort att de mål som överklagas till förvaltningsrätt ofta är av den karaktär att den enskilde just p.g.a. den situation som denne befinner sig i saknar ekonomiska resurser. Den enskildes ekonomi kan vara dålig exempelvis p.g.a. sjukskrivning eller att den enskilde har ett funktionshinder som gör att denne inte kan försörja sig själv. Utrymmet att då bekosta en advokat, vilket även för personer med bättre ekonomisk situation får betraktas som mycket dyrt, är av förklarliga skäl litet. Om detta leder till att enskilda väljer

att inte driva processer, som de egentligen skulle kunna vinna, är det inget mindre än ett rättssäkerhetsproblem.

I sammanhanget är det dock viktigt att komma ihåg att allting har ett pris. En av de främsta anledningarna till den nya rättshjälpslagen var att minska statens kostnader för rättshjälpen. Skulle rättshjälp beviljas i betydligt fler fall än idag skulle statens kostnader för rättshjälpen öka. Skulle domstolarna faktiskt ägna mycket tid åt att själva utreda varje fall skulle detta öka förvaltningsdomstolarnas omkostnader. Frågan är då om det är önskvärt att någon av dessa kostnader ökar. Jag anser att det är viktigt att kostnaderna tillåts öka för *ett* av dessa system. Antingen ges förvaltningsdomstolarna resurser så att de faktiskt kan ägna tillräcklig tid åt att uppfylla sin utredningsplikt, vilket skulle betyda att den nuvarande tillämpningen av 7 § RhjL skulle fungera. Den enskilde skulle inte ha något behov av ett rättshjälpsbiträde i de allra flesta förvaltningsmål eftersom domstolen ser till så att saken blir utredd så som dess beskaffenhet kräver, och den enskilde känner tillit för att domstolen tar detta ansvar. En aspekt att ta i beaktande är att förvaltningsprocessen, sedan tvåpartsreformen, är bestämd till att vara en tvåpartprocess. Om domstolen har ett alltför långtgående utredningsansvar är risken att processen i praktiken återigen blir en typ av enpartsprocess. Det är viktigt att domstolen utövar sin materiella processledning och sitt utredningsansvar utan att hamna i vare sig det ena eller andra diket. Det andra alternativet är att lagstiftaren erkänner ett större behov av rättshjälp i förvaltningsprocessen och kriterierna för att få ett rättshjälpsbiträde sänks så att fler enskilda får tillgång till ett sådant. Förvaltningsdomstolarna behöver då inte ägna någon större tid åt att utreda målen utan kan lita på att parterna blir relativt jämbördiga och förvaltningsprocessen blir alltmer lik processen i allmänna domstolar. Kostnaderna för ett av dessa system måste, enligt min mening, öka – men inte båda. Att inte vidta någon av dessa åtgärder kommer i längden att kosta ett minskat förtroende för rättsväsendet och minskad tilltro till den sociala skyddslagstiftning som så många svenskar sätter sin tillit till.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Prop. 1996/97:9

Prop. 1995/96:22 *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

SOU 1995:81 *Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd*

Ds 2010:10 *Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning*

Ds 2005:9 *En moderniserad rättsprövning m.m.*

Domstolsverkets rapportserie 2009:2 *Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag*
[Domstolsverkets rapportserie 2009:2]

Justitieutskottets betänkande 1995/96:JU07

Ju 1993:08 *1993 års Rättshjälpsutredning*

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2010 not 32

RÅ 2003 ref 56

RÅ 1986 ref 34

RÅ 1985 2:20

RÅ 1980 2:50

RÅ 80 2:38

Högsta domstolen

NJA 1999 s. 149 II

Kammarrätt

Beslut den 9 mars 2010 av Kammarrätten i Stockholm i mål nr 208-10

Rättshjälpsnämnden

RN 33-2009

Europadomstolen

Airey mot Irland

McVicar mot Storbritannien

Mennitto mot Italien

P., C. och S. mot Storbritannien

Salesi mot Italien

Schuler-Zgraggen mot Schweiz

Stamoulakatos mot Grekland (nr 2)

Steel och Morris mot Storbritannien

Güney mot Sverige. Ansökan nr 40768/06, beslut den 17 juni 2008.

Litteratur

Bolin, Alf och **Warnling-Nerep**, Wiweka. *Förvaltningsrättens grunder*. (Uppl. 2:6)
Stockholm: Norstedts Juridik, 2007.

[Bolin och Warnling-Nerep (2007)]

Cappelletti, M. Access to Justice as a Theoretical Approach to Law and a Practical Programme for Reform. *109 South African Law Journal* (1992): s. 22 ff.

[Cappelletti (1992)]

Cappelletti, M. Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access to Justice Movement. *The Modern Law Review* (1993): s. 282 ff.

[Cappelletti (1993)]

Cappelletti, M, **Garth**, B. Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *27 Buffalo Law Review* (1978): 181 ff.

[Cappelletti och Garth (1978)]

Danelius, Hans. *Mänskliga rättigheter i Europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. (Uppl. 2) Stockholm: Norstedts Juridik, 2002.

[Danelius (2002)]

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. (Uppl. 2) Lund: Studentlitteratur, 2009.

[Denscombe (2009)]

Engler, Russel. Connecting Self-Representation to Civil Gideon: What Existing Data Reveal About When Counsel is Most Needed. *Fordham Urban Law Journal* Vol. 37 Issue 1 (2010): s. 37-92

Foster, Nigel. *EU law Directions*. (Uppl. 2) New York: Oxford University Press Inc., 2010.

[Foster (2010)]

Korling, F. (red.) och **Zamboni**, M. (red.). *Juridisk metodlära*. (Uppl. 1:3) Lund: Studentlitteratur, 2013.

[Korling och Zamboni (2013)]

Lindell, Bengt. *Sakfrågor och rättsfrågor*. Uppsala: Iustus förlag, 1987.

[Lindell (1987)]

Moeckli, Daniel, **Shah**, Sangeeta och **Sivakumaran**, Sandesh. *International Human Rights Law*. New York: Oxford University Press Inc., 2010.

[Moeckli, Shah och Sivakumaran (2010)]

Petrén, Gustaf. *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*. Förvaltningsrättslig tidskrift (1977): s. 154 ff.

[Petrén (1977)]

Renfors, Cecilia och **Sverne Arvill**, Ebba. *Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd – en kommentar*. (Uppl. 3) Stockholm: Norstedts Juridik, 2012.

[Renfors och Arvill (2012)]

Sandefur, Rebecca. *Effects of Representation on Trial and Hearing Outcomes in Two Common Law Countries*. Stanford University, 2005.

Sandgren, Claes. Om empiri och rättsvetenskap, del 1. *Juridisk tidskrift* (1995/96): s. 726 ff.

[Sandgren del 1 (1995/96)]

Sandgren, Claes. Om empiri och rättsvetenskap, del 2. *Juridisk tidskrift* (1995/96): s. 1035 ff.

[Sandgren del 2 (1995/96)]

Internetkällor

<https://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2012/Nr-1-2012-Argang-78/Manga-faller-igenom-det-rattsliga-skyddsnetet/> (hämtad 2014-12-07)

<http://www.aftonbladet.se/debatt/article12648329.ab> (hämtad 2014-12-07)

<http://www.aftonbladet.se/debatt/article15797923.ab> (hämtad 2014-12-07)

<http://www.domstol.se/radgivning-och-rattshjalp/rattshjalp/> (hämtad 2014-12-07)

<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EUs-fordrag/Lissabonfordraget/> (hämtad 2014-12-05)

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/vem-gor-vad/europaradet/europakonventionen-och-europadomstolen> (hämtad 2014-12-05)

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/enskilda-klagomal-mot-sverige/europadomstolens-domar-och-beslut-i-mal-mot-sverige/europadomstolens-domar-i-mal-mot-sverige> (hämtad 2014-12-04)

<http://www.manskligarattigheter.se/sv/manskliga-rattigheter-i-sverige/enskilda-klagomal-mot-sverige/europadomstolens-domar-och-beslut-i-mal-mot-sverige/beslut> (hämtad 2014-12-04)

<http://www.ne.se/s%C3%B6k/?t=uppslagsverk&q=kvantitativ+metod> (hämtad 2014-12-05)

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx> (hämtad 2014-10-31)

<http://www.rattshjalp.se/Fragor--svar/Fragor-och-svar/> (hämtad 2014-12-19)

Övrigt

Rättshjälp och taxor 2014, broschyr från Sveriges Domstolar

Bilaga 1

Förteckning över analyserade domar

Mål avslutade under november 2013

Målnummer:

10732-13

8668-13

8642-13

5071-13

11474-13

11194-13

10436-13

10039-13

7371-13

6218-13

5115-13

11426-13

6626-13

12700-13

6166-13

7338-13

3659-13

1213-13

9745-13

3830-13

3723-13

13258-12

12234-12

4932-13

10510-13

10358-13

9954-13
9472-13
9391-13
9234-13
8496-13
8384-13
8255-13
7978-13
7935-13
7792-13
7310-13
6433-13
5162-13
4594-13
4394-13
4226-13
3272-13
9946-13
9211-13
7275-13
11205-13
8563-13
8170-13
9434-13
9022-13
6664-13
6500-13
7879-13
6846-13
5685-13
5163-13
2993-13
10310-13
8446-13

8225-13
8060-13
7848-13
6464-13
6328-13
6084-13
3847-13
1582-13
2657-13
1315-13
821-13
11263-13
11243-13
6057-13
11164-13

Mål avslutade under oktober 2013

Målnummer:

9331-13
6275-13
9707-13
6392-13
11362-13
4872-13
4181-13
13056-12
8960-13
4598-13
10851-13
7921-13
166-13
4677-13
10538-13

3585-13
4949-13
4124-13
3878-13
3488-13
10815-13
7341-13
6992-13
5914-13
341-13
298-13
13044-12
9737-13
7967-13
14785-12
10523-13
9460-13
4832-13
4829-13
3504-13
2502-13
2045-13
15208-12
8949-13
7549-13
7398-13
6221-13
10099-13
5614-13
8239-13
4443-13

Mål avslutade under september 2013

Målnummer

5523-13

4898-13

1949-13

8236-13

5432-13

1801-13

8032-13

3649-13

5671-13

7895-13

7758-13

7880-13

4826-13

3332-13

14895-12

13648-12

6874-13

5829-13

2868-13

6397-13

2370-13

6542-13

6402-13

5878-13

5255-13

5161-13

2052-13

5069-13

3232-13

8484-13

5250-13

15345-12

15209-12

7300-13

6054-13

Jag, Malin Johnsson, registrerades på kursen första gången HT 2014. Jag har inte deltagit i något tidigare examinationstillfälle.