

## *Access to Justice på Svenska*

- En undersökning av tillgången till rätten vid tre byråer för gratis juridisk rådgivning i  
Göteborg

Uppsats för tillämpade studier  
programmet för juris kandidatexamen  
20p

Juridiska Institutionen  
Handelshögskolan i Göteborg  
HT 2004/VT 2005

Handledare: Eva-Maria Svensson  
Författare: Tomas Wennerblom

# Innehållsförteckning:

<b>1 Inledning</b>	<b>5</b>
1.1 Syfte och frågeställningar	6
1.1.1 Arbetets upplägg	6
1.2 Metod	6
1.2.1 Teoretiska utgångspunkter för metoden	6
1.2.2 Arbetet	11
1.3 Material	13
1.4 Begrepp	14
1.5 Avgränsningar	15
1.6 Maktperspektiv	16
<b>2 Rätten</b>	<b>17</b>
2.1 Vad är rätten?	17
2.2 Problem med tillgången till rätten	18
2.3 Rättshjälp i Sverige	20
2.4 Rättshjälpslagen	21
2.4.1 Bakgrund	21
2.4.2 Översikt	21
2.4.3 Skillnader mellan Rättshjälp och rättsskydd	22
2.4.4 Vem får rättshjälp?	23
2.4.5 Vad innebär rättshjälpen?	27
2.4.6 Vad kostar det att få rättshjälp?	28
2.5 Diskrimineringsombuden	30
2.5.1 Diskrimineringsombuden mot etnisk diskriminering	30
2.5.2 Individuella fall	32
2.5.3 Vem får hjälp av DO?	32
2.5.4 Vad innebär det att få hjälp av DO?	33
2.5.5 Vad kostar det att få hjälp av DO?	34
2.5.6 Framtiden	34
<b>3 Praktikarbetet</b>	<b>35</b>
3.1 Praktikplatserna	35
3.1.1 Antidiskrimineringsbyrån i Göteborg	35
3.1.2 Hjällboforumbyrån	36
3.1.3 Rådgivningen på Bollebygds Bibliotek	37
3.1.4 Mitt arbete på ADB	38
3.1.5 Mitt arbete på HFB	38
3.1.6 Mitt arbete på BBT	39
3.2 Statistiskt material	39
3.2.1 Rättsområden	39
3.2.2 Konflikttyper	41
3.2.3 Hur långt har processerna kommit?	42
3.2.4 Vad har klienterna för ställning	42
3.2.5 Vad har klienterna fått för hjälp?	43

3.2.6 <i>Vad står på spel?</i>	44
3.3 <i>Mina erfarenheter från praktiken</i>	45
3.3.1 <i>Klienterna</i>	46
3.3.2 <i>Byråernas arbetsätt</i>	48
3.3.3 <i>Kontakten med rättssystemet</i>	49
3.3.4 <i>Det egna arbetet</i>	50
3.3.5 <i>Återkommande problem</i>	51
3.4 <i>Utvärderingar av antidiskrimineringsbyråerna</i>	53
3.4.1 <i>Enkät</i>	53
3.4.2 <i>Nationell utvärdering av antidiskrimineringsbyråerna</i>	54
3.5 <i>Sammanfattning</i>	57
3.5.1 <i>Praktikplatserna</i>	57
3.5.2 <i>Det statistiska materialet</i>	58
3.5.3 <i>Erfarenheter</i>	59
<b>4 Access to Justice</b>	<b>61</b>
4.1 <i>Bakgrund</i>	61
4.1.1 <i>Historia</i>	61
4.1.2 <i>Vad innebär tillgång till rätten?</i>	62
4.2 <i>Teoretiska verktyg</i>	64
4.2.1 <i>Tillgänglighetsåtgärder – Vågmetaforen</i>	64
4.2.2 <i>Problem i relationen mellan parterna</i>	68
4.2.3 <i>Problem i relationen med rättssystemet</i>	71
4.3 <i>Sammanfattning</i>	75
<b>5 Analys</b>	<b>77</b>
5.1 <i>Access to Justice i svenska förhållanden</i>	79
5.1.1 <i>Hur jag vill använda Access to Justice under svenska förhållanden</i>	79
5.2 <i>Tillgänglighetsåtgärder – vågmetaforen</i>	79
5.2.1 <i>Rättshjälp</i>	79
5.2.2 <i>Skydd av orepresenterade intressen</i>	81
5.2.3 <i>Icke-juridiska alternativ till konfliktlösning</i>	82
5.3 <i>Problem i relationen mellan parterna</i>	83
5.3.1 <i>Medlem i en intressegrupp</i>	83
5.3.2 <i>Medlem i ett närsamhälle</i>	84
5.3.3 <i>Subjekt i välfärdsstaten</i>	85
5.4 <i>Problem i relationen med rättssystemet</i>	85
5.4.1 <i>Folkrörelseförankring - Relationen mellan intressegrupper och maktstrukturer</i>	85
5.4.2 <i>Rättens ideologiska tyngd och rättsliga obetydlighet</i>	86
5.4.3 <i>Problem mellan klienten och juristen</i>	89
<b>6 Slutdiskussion</b>	<b>91</b>
6.1 <i>Rättens roll i skapandet av rättvisa?</i>	91
6.1.1 <i>Parkers pyramidmodell</i>	91

<i>6.1.2 Vidareutveckling av Hydéns model</i>	93
6.3 Slutsatser	99
6.4 Framtiden	96

Litteraturförteckning

Bilaga 1

# 1 Inledning

*...this notion of official law as a comprehensive monolith - and indeed as a "system" - is not a description of it, but rather part of its historic ideology.<sup>1</sup>*

Detta arbete är den formella avslutningen på mina studier på juristprogrammet. En till synes oändlig tid är förbi. Snart skall jag börja kalla mig jurist och arbeta även utanför föreläsningssalar och skolbänkar. Mitt val av utbildning grundade sig i en vilja att förändra och utveckla det gemensamma samhället. Jag ville se juridiken som ett verktyg i detta arbete. Under utbildningen har jag lärt känna juriststuderande, lärare på juridiska institutionen, jurister från alla sorters arbetsplatser, HD-domare och professorer, till namnet. Jag har tagit till mig systemkunskapen, lärt mig juridisk metod. – Men jag vet fortfarande inte hur det faktiskt känns att använda mig av mina kunskaper, jag vet inte vad verkliga människor av kött och blod behöver av mig. Jag har inte fått några verktyg för att kunna förmedla vad jag kan till dem som behöver det...

Under våren 2004 gjorde SVT: s *Uppdrag Granskning* ett program där de fördjupade sig i de långa väntetiderna för att få sin sak prövad i regeringsrätten. De lyfte fram historien om en man som behövde någon form av vård, han hade rätt till den vård han behövde men kommun och landsting kunde inte enas om vem som skulle betala. Mannen hade nu väntat i flera år på ett besked som skulle leda till den vårdplats han hade rätt till. När en av domarna satt där i rutan bakom sitt stora skrivbord får han frågan om han kan förstå att enskilda människor kan drabbas väldigt hårt av de långa väntetiderna. Domaren tänker då efter innan han svarade: "Egentligen är den som drabbas värst av allt rättspraxis!"

Denna kommentar sätter fingret på hur den självträffande inomsystematiska inställning till kunskap som präglat min utbildning inte behöver grunda sig i ett väl övervägt metodval, utan även kan vara ett exempel på extrem trångsynthet. Ur upplevelsen föddes detta arbete. Jag ville göra ett praktiskt arbete som handlade om mötet mellan juridiken och de människor som behöver den. Jag ville läsa om hur jurister tidigare har upplevt detta möte, och vad de har tänkt kring det. Samtidigt ville jag ha med det perspektiv på juridiskt arbete som under hela utbildningen varit viktigt för mig. Att se juridiken lika mycket som skapande och förändrande av samhället, som upprätthållande.

Jag har därför i detta arbete praktiserat hos människor som försöker göra den juridiska kunskapen tillgänglig för människor som annars är uteslutna från den. Jag har läst om teorier kring begreppet Access to Justice, och jämfört dessa kunskaper och erfarenheter med dels mina personliga erfarenheter från praktikarbetet och dels den svenska rätten, främst rättshjälpen och diskrimineringsombuden.

---

<sup>1</sup> Galanter, Marc, *Justice in many rooms* – ur Cappelletti, Mauro, *Access to justice and the welfare state* Sijthoff, 1981, s 165

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur de människor som söker hjälp vid de tre praktikplatser jag arbetat på under hösten 2004 får tillgången till rätten, och hur de svenska rättshjälpsinstitutionerna fungerar i förhållande till dessa människors behov och möjligheter.

Mina frågeställningar är:

- Hur såg arbetet ut vid Hjällboforumbyrån under hösten 2004?
- Hur såg arbetet ut vid Antidiskrimineringsbyrån i Göteborg under hösten 2004?
- Hur såg mitt arbete ut vid den juridiska rådgivningen vid Bollebygds Bibliotek under hösten 2004?
- Hur fungerade tillgången till rätten på dessa tre platser?
  
- Hur ser de teoretiska beskrivningarna och praktiska erfarenheterna från arbetet med begreppet Access to Justice ut i litteraturen?
- Hur fungerar dessa teorier och erfarenheter på svenska förhållanden?
  
- Hur fungerar den svenska rättshjälpen när det gäller tillgång till rätten?
- Hur fungerar de svenska diskrimineringsombuden när det gäller tillgång till rätten?
  
- Vad finns det för gemensamheter och skillnader mellan de teoretiska beskrivningarna av arbetet med tillgång till rätten, mitt praktikarbete, rättshjälpen/rättsskyddet och diskrimineringsombuden?

### 1.1.1 Arbetets upplägg

Det första innehållskapitlet, kapitel 2, ägnas åt rätten idag. Jag presenterar först en modell av hur rätten och tillgången till rätten kan fungera. Jag problematiserar modellen utifrån några exempel på faktiska hinder för tillgången till rätten som människor drabbas av. Avslutningsvis fördjupar jag mig i två av de inomrättsliga åtgärder som har skapats för att bemöta dessa hinder. I kapitel 3 och fyra ger jag en mer mångfaldig bild av problem som hindrar tillgång till rätten. Dels utifrån mina praktiska erfarenheter från praktikarbetet (kapitel 3) och dels utifrån teorier kring begreppet Access to Justice (kapitel 4). Slutligen analyserar och diskuterar jag förhållandet mellan mina erfarenheter, teorierna kring begreppet Access to Justice och den svenska rättsliga regleringen i kapitel 5 och 6. Jag presenterar en anpassad modell av rättens funktion, så som jag mött den på de byråer jag praktiserat, och säger något litet om vad jag skulle önska av rättslig utveckling i Sverige.

## 1.2 Metod

### 1.2.1 Teoretiska utgångspunkter för metoden

Håkan Hydén beskriver i *Rättsociologi som rättsvetenskap* tre olika kunskapsteoretiska paradigmer inom vilka rättsvetenskap kan bedrivas.<sup>2</sup> Dessa tre paradigmer skiljer sig åt i hur

---

<sup>2</sup> Hydén (1), Håkan, *Rättsociologi som rättsvetenskap*, Lund 1998 s 21

de beskriver rättens förhållande till praktiken. *Rättspositivismen* är den absolut dominerande inriktningen inom rättsvetenskapen. Inom detta paradigm antas det att rättens praktik, till exempel de beslut som fattas i domstolar och av myndigheter, enbart är ett resultat av rätten som redan finns i rättskällorna. I *Rättsrealismen* antas att rätten inte finns abstrakt i rättskällorna, utan skapas först i den praktiska tillämpningen, i det ögonblick som ett beslut fattas, eller en dom skrivs. Ursprunget till beslut söks dock i enbart rättsliga argument och källor. *Rättssociologin*, det tredje paradigmet, delar rättsrealismens syn på att rätten skapas först i och med dess tillämpning, men den skiljer sig från de två övriga paradigmerna genom att den lämnar öppet vad som faktiskt har skapat det rättsliga resultatet. Domares och myndighetspersoners beslut är resultatet av en lång rad faktorer, sociala, ekonomiska, organisatoriska, traditionalistiska.

När jag skrivit denna uppsats har jag strävat efter att hålla mig till det som Håkan Hydén kallar det rättssociologiska paradigmet.<sup>3</sup> Det vill säga att jag antar att rättsliga beslut och resultat är en produkt av många olika faktorer, både rättsliga och utomrättsliga. Jag begränsar därmed inte det område som uppsatsen undersöker till rättskällor och rättsliga institutioner, utan försöker mig på att undersöka en del av världen utanför. Detta leder till att jag inte har ambitionen att göra någon totalundersökning av *rättsläget*, utan den kunskap jag producerar är i hög grad beroende av och färgad av mina teoretiska utgångspunkter och praktiska förutsättningar<sup>4</sup>.

När det gäller mitt teoretiska material har jag valt att använda mig av teorier kring begreppet *Access to Justice*. Det är den teoribildning som jag funnit närmast behandla det jag är intresserad av att arbeta med. Jag vill använda dessa teorier som dels en bakgrund till både mitt praktiska och teoretiska arbete, och dels som ett analysverktyg för att förstå och problematisera mina erfarenheter och resultat. Jag har använt teorierna för att systematisera materialet, men också ge en djupare förståelse. Samtidigt har jag i mitt arbete inte låtit den teoretiska förståelsen komma före den praktiska erfarenheten. Jag har under hela arbetets gång både läst teori och arbetat praktiskt. Min växande erfarenhet av problemen i fältet har fått påverka det urval och den form jag givit teorierna, samtidigt som det teoretiska materialet kontinuerligt fått påverka min förståelse av problemen i praktiken. Jag eftersträvar här att praktiserar ett liknande pragmatiskt förhållningssätt till separerandet av teoretisk kunskap och praktisk erfarenhet som Christine Parker presenterar.

*”abstract reason cannot be divorced from practical experience, and facts and values must shape each other in the ongoing experiment of life”<sup>5</sup>*

Denna inställning hänger nära samman med att jag vill använda mig av *aktionsforskning* i mitt praktiska arbete.

*Aktionsforskning har en normativ utgångspunkt och en ambition att förändra och förbättra till exempel de missförhållanden som undersöks. Det kan handla om att föra en*

---

<sup>3</sup> Ibid s 27

<sup>4</sup> Ibid s 27.

<sup>5</sup> Parker, Christine *Just Lawyers*, Oxford 1999, s 5

*dialog och ge återkommande återkopplingar om resultat, gentemot exempelvis en undersökt arbetsplats. Allt för mycket forskning om integration, makt och diskriminering i Sverige distanserar sig från sitt undersökningsobjekt och har ofta karaktären av en "problemkatalog". Melanie Carter uttrycker problemet i en amerikansk kontext med följande uppmaning: "to resist the temptation of "hit and run" research, unconcerned about the consequences" och efterlyser att man hellre ska: "pursue research that demonstrates concern for the collective good of our communities")<sup>6</sup>*

Detta arbetssätt har jag använt genom att jag har gått in i arbetet med en föreställning om systematiska problem i tillgängligheten till den svenska rätten. Jag har sedan låtit de teoretiska arbeten jag läst i kombination med min växande egna erfarenhet från praktikerbetet konkretisera och förtydliga min bild av de problem och möjligheter som finns i det svenska systemet. För mitt praktikerbete har denna ansats inneburit att min metod stått nära *deltagande observationer* på det sätt som Eneroth beskriver.<sup>7</sup> Då jag både vill och kan delta i det arbete jag behandlar i uppsatsen har detta arbetssätt passat mitt syfte. Jag är medveten om att metoden leder till svårigheter i att urskilja rena "sinnedata" från olika lager av betydelse jag lägger i dessa. Mitt arbetes validitet blir också i hög grad beroende av en relevant och utförlig beskrivning av mitt tillvägagångssätt och mina teoretiska utgångspunkter. Det ligger i detta arbetes natur att det inte är upprepningsbart.<sup>8</sup>

Jag vill också i mitt arbete använda mig av en kombination av kvantitativt material som statistik och kvalitativt material som erfarenheter, både mina egna och de klienters jag möter. Jag delar den bild av erfarenhetsforskningens möjligheter som utredningen om strukturell diskriminering lägger fram:

*Erfarenhetsforskning är enligt vår mening särskilt viktigt i undersökningar om integration, makt och diskriminering eftersom mekanismerna är särskilt svåra att upptäcka genom ett traditionellt angreppssätt. Kvantitativa data kan visa omfång och förekomst av diskriminering, medan kvalitativa undersökningar (särskilt undersökningar av erfarenheter) kan svara på frågan hur? Detta beror bland annat på att rasism och diskriminering uttrycks genom sociala (makt) relationer. Med statistik kan man förvisso även mäta utfall och konsekvenser av diskriminering och rasism; skillnader i (levnads) förhållanden och behandling på t.ex. arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och i rättsväsendet, men de komplexa processer som rasism kommer till uttryck genom – sociala relationer – är svåra att undersöka med siffror.<sup>9</sup>*

*Det har alltså ofta hävdats att upplevelser och erfarenheter är subjektiva och därför inte intressanta kunskapskällor. Vi menar dock att det är just denna subjektivitet som gör dem särskilt relevant att undersöka. Ofta definieras ras, kultur, etnicitet som socialt konstruerade kategorier, vilket i sig är riktigt. Däremot antas det att dessa kategorier är*

---

<sup>6</sup> Lappalainen, Paul m.fl., *Makt, integration och diskriminering - det svenska dilemma*, Utredningen om strukturell diskriminering Ju 2003:09 s 26

<sup>7</sup> Se Eneroth, Bo *Hur mäter man vackert*, Stockholm, 1987, s 116 ff

<sup>8</sup> Ibid s 116

<sup>9</sup> Lappalainen s 26



*neutrala och universella fram till dess att de sätts i ett sammanhang eller en social relation. Dvs. man menar att "vita" och "svarta", "svenskar" och "invandrare" betraktar, upplever och erfar kategorierna på samma sätt. Vi menar att detta inte stämmer och hävdar att individuella (subjektiva) erfarenheter är särskilt viktiga genom att de erbjuder en förståelse för hur diskriminering faktiskt uttrycks och upplevs, något som ger en koppling och möjlighet till djupare förståelse av de gemensamma erfarenheter som mäts på statistisk väg.<sup>10</sup>*

Jag menar att tillgång till rätten har många gemensamma beröringspunkter med maktrelationer och diskriminering. Samtidigt var de två byråer som jag praktiserade på inriktade mot just dessa frågor, och mot grupper som typiskt sett är utsatta för dessa strukturer. För att kunna arbeta med både kvantitativt och kvalitativt material vill jag använda mig av ett "Subjekt-subjekt" förhållande till klienter, medarbetare och verksamhet på praktikplatserna.<sup>11</sup> Mitt arbete och mina erfarenheter blir en del av det material jag vill använda. Detta gör att jag kan kombinera statistiskt och från mitt praktiska arbete med erfarenheter från eget deltagande och alltså kan få både en konkret statistisk bild, och en djupare erfarenhetsbaserad bild av materialets betydelse. Att arbeta på detta sätt ger mig en möjlighet att ur ett inifrånperspektiv förstå vad det kvantitativa materialet har för betydelse för olika deltagare i verksamheten vid praktikplatserna<sup>12</sup>. Det har självklar andra svårigheter att använda sig av mer dynamiskt material som människors erfarenheter och upplevelser, jämfört med t.ex. mer statiskt material som statistik. Men jag menar att en stor del av tillgången till rätten och rättvisan handlar om just sådana sociala (makt)relationer som utredarna om strukturell diskriminering ovan talar om och att metoden därför är relevant för mitt arbete

Sammanfattningsvis är min ansats inte att utreda användbarheten eller "sanningshalten" av någon enskild teori, utan att nå användbarhet och "sanningshalt" i min kunskap genom en mångfald av teorier. Den kunskap jag producerar har inte ambitionen att vara heltäckande utan användbar genom att läsare kan jämföra mina slutsatser med egna erfarenheter och bygga vidare på de tankar som detta arbete förhoppningsvis leder fram till. Jag vill snarare uppnå användbarhet genom närhet och komplexitet i mitt förstående än med överblick och objektivitet genom avstånd och distans från det undersökta

*"Man can be analysed as a gendered person on the individual level, society and law as male oriented on the structural level, and objective knowledge as an impossibility."<sup>13</sup>*

---

<sup>10</sup> Ibid s 26

<sup>11</sup> Eneroth s 81 ff

<sup>12</sup> Ibid s 90

<sup>13</sup> Svensson, Eva-Maria, *Sex Equality. Changes in Politics, Jurisprudence and Feminist Legal Studies*, i Nousiainen, Kevät, *The Responsible Selves* UK: Ashgate 2001, s 91

## **1.2.2 Arbetet**

### *Val av praktikplatser*

De första förberedelserna för examensarbetet inledde jag under maj 2004, då jag funderade kring var jag kunde förlägga det praktiska juridiska arbete som jag ville bygga examensarbetet kring. Jag funderade främst på olika medborgarkontor runt om i Göteborgs förorter. Detta för att jag helst ville arbeta på ett ställe som redan hade etablerad kontakt med och förtroende hos människor. Jag antog att juridisk rådgivning och hjälp ofta gäller så känsliga eller personliga frågor att detta skulle behövas. Utöver medborgarkontor övervägde jag också att ta kontakt med bibliotek då jag redan visste att det existerar/har existerat en advokatjour på Göteborgs stadsbibliotek.

Då jag från början av arbetet insåg att ekonomiska faktorer är avgörande för människors tillgång till rätten, var det min utgångspunkt i sökandet efter praktikplatser att de juridiska mottagningar jag ville arbeta med skulle vara avgiftsfria. Jag strävade också mot att hitta mottagningar som vände sig till grupper i samhället som jag föreställer mig har en mindre tillgång till rätten idag. Det var därför naturligt för mig att inledningsvis söka mig ut till förorter i Göteborg.

Jag ringde upp och besökte Medborgarkontoret i Hammarkullen. På hammarkullens medborgarkontor var den anställda jag talade med inte främmande för idén att ha en rådgivningsmottagning i deras lokaler, men hänvisade mig ändå först vidare till Hjällboforumbyrå (HFB) i närliggande Hjällbo, då de på medborgarkontoret brukade hänvisa juridiska frågor vidare dit. Eftersom det verkade vara en stor fördel för mig att arbeta tillsammans med andra jurister som har erfarenhet av att arbeta på det sätt jag hade tänkt, med rådgivning direkt till privatpersoner som inte har möjlighet att få hjälp på annat sätt, kontaktade jag HFB. De var direkt mycket inbjudande och erbjöd mig att arbeta tillsammans med dem under hösten.

Samtidigt kom jag vid ett föredrag jag höll på Göteborgs Sociala Forum 2004 i kontakt med Antidiskrimineringsbyrå i GBG (ADB). Jag hade tidigare i maj besökt dem i deras lokal i Brunnsparken, men då inte lyckats träffa rätt person för att få svar på mina frågor om möjligheten för ett samarbete. Men efter föredraget beslutade jag i samtal med styrelseordförande för ADB att samarbeta med dem under hösten, dels i form av en praktik för mitt examensarbete, men även i en kvällskurs som jag skulle hålla i samarbete med ADB.

Efter vissa efterforskning har jag också slutit mig till att dessa två är de enda gratismottagningarna för juridisk rådgivning i Göteborg, i alla fall som har en öppen mottagning för allmänheten.

Efter att ha funnit två etablerade organisationer att samarbeta med önskade jag dels att försöka mig på ett eget projekt helt efter egen modell, dels att uppsöka andra grupper av människor, då jag tror att båda organisationerna riktade sig till människor från liknande grupper i samhället. Jag beslutade mig därför för att även försöka att driva en rådgivning i mitt hembibliotek, Bollebygds bibliotek (BBT). Även här mottogs mitt förslag positivt när jag

kontaktade biblioteket i maj, men jag märkte här stora svårigheter med att etablera en ny institution. Biblioteket har ingen möjlighet att hjälpa mig med omnämmande i annonser och kalendarium, så all information som behövde göras, låg på mig personligen genom affischering m.m. Jag lyckades dock intressera den lokala tidningen för att göra ett reportage, och därmed ge mig lite gratisreklam och igenkänning hos människor i Bollebygd.

### *Praktikarbetet*

I alla mina personliga kontakter inför arbetet har jag upplevt mig mycket vänligt och respektfullt bemött vid presentationen av projektet. Men jag har också känt svårigheterna i att etablera nya institutioner i juridikens värld. Både i mig och i min omgivning finns föreställningen om juridikens allvar och dess traditionella former och organisationer som enormt starka. Jag fruktade att det skulle bli svårt att nå fram till människor då jag trodde att dessa föreställningar kring juridiska problem som enbart angripbara på traditionella vägar kanske sitter djupt hos människor.

Mitt arbete planerade jag på följande sätt. Mottagning på Bollebygds bibliotek 17-19 första måndagen i varje månad, från och med september. Varje tisdag arbetade jag på ADB i Gårdsten. Varje torsdag kväll mellan 16-20 arbetade jag på HFB. Jag försökte att använda en dag i veckan utöver praktiken för att arbeta med de frågor och problem som jag mötte under praktiken. Ungefär två dagar i veckan planerade jag att ägna åt läsande och skrivande av uppsatsen. Jag ville gärna att mitt teoretiska läsande skulle ske samtidigt som mina praktiska erfarenheter. (se kapitel 1.2.1) Det visade sig ganska snabbt att arbetet med klienternas fall tog över mer och mer av min tid och jag fick kämpa för att få tid till teori och skrivande. Jag blev också snabbt involverad i flera sidoprojekt. På HFB bedrevs ett Dialoggruppsprojekt i samarbete med BRIS, och vi engagerade oss i opinionsarbete med jämförande av familjerätt i olika kulturer och religioner. På ADB höll jag en föreläsning om rättshjälpssystemet på en nationell utbildningsdag, hjälpte till med planering av en internationell konferens om rasism inom rättsväsendet och startade upp en kvällskurs i grundläggande juridik. Det finns på båda dessa byråer en stark strävan efter att inte bara ge juridisk rådgivning till individerna som söker hjälp, utan att på ett bredare plan arbeta med samhällsutveckling. (Se vidare presentationen av byråerna kapitel 3.1.1 och 3.1.2)

Det blev direkt uppenbart för mig att behovet av juridisk rådgivning är mycket stort. Både på ADB och på HFB var arbetsbelastningen mycket stor. I BBT lyckades jag med ganska små medel att etablera en mottagning på två månader som på det tredje mottagningstillfället fyllde min kapacitet. Denna höga arbetsbelastning innebar dock att det fanns relativt lite utrymme för mig att anpassa arbetet efter min uppsats. Mina intentioner, som inledningsvis var att intervju klienter speciellt för uppsatsen, blev både tidsmässigt och utrymmesmässigt omöjliga. Utöver detta kan sägas att många klienter på både HFB och ADB inte heller verkade må tillräckligt bra för att det skulle kännas bra att komma med egna frågor. Det kändes centralt för mig att inte forcera in arbetet efter mina planer för uppsatsen, utan att låta uppsatsen formas av förutsättningarna på byråerna.

## *Dokumentation*

Trots dessa svårigheter har jag lagt ner så mycket energi jag kunnat på att dokumentera arbetet. Jag har fört anteckningar över alla klienter jag träffat. Jag har även samlat in vissa fakta kring alla de fall som byråerna tagit emot under 2004. Jag har fört anteckningar efter varje dag jag praktiserat om problem och tankar som kommit fram under samtal med personalen på byråerna. Detta har jag även gjort efter andra evenemang som byråerna ordnat, men där något som verkat relevant för uppsatsen dykt upp. Till exempel lämnade jag ut en enkät bland alla representanter för de 16 olika lokala ADB som var närvarande på den nationella utbildningsdagen i Malmö 5/9. Alla dessa anteckningar har jag använt mig av i skrivandet av uppsatsen. Jag har slutligen även skrivit en egen dagbok om mina reflektioner och tankar kring arbetet, som jag försöker väva in i uppsatsen.

## *Analysen*

Det material som jag sammanställt i uppsatsen består av tre delar.

- Genomgång av två exempel på svenska tillgänglighetsreformer, rättshjälpen/rättsskyddet och diskrimineringsombuden mot etnisk diskriminering.
- Sammanställning av mina fall och erfarenheter från praktikarbetet
- Teoretisk beskrivning av teorier kring begreppet Access to Justice.

Presentationen av de tre områdena har präglats av varandra, tankar från teorin och erfarenheter från praktiken har präglat mitt fokus inom tillgänglighetsreformerna osv. I analysen har jag sedan jämfört resultaten av praktiken med tillgänglighetsreformerna och båda de senare med teorin. Jag har låtit teorin förstärka och fördjupa förståelsen av strukturer, problem och möjligheter i praktiken och rättsområdena. Jag presenterar och analyserar mitt material dels varje byrå för sig och gemensamt, jag har där det varit möjligt använt kön som relevant kategorisering. Några andra kategoriseringar, som t.ex. religion eller nationalitet har inte varit praktiskt möjligt för mig att genomföra.

## **1.3 Material**

Min rättssociologiska utgångspunkt har präglat mitt val av källmaterial. I de delar som beskriver rättslig reglering och institutioner har jag försökt att, förutom de traditionella rättskällorna, även använda mig av material som behandlar faktiska resultat. Till exempel tar jag upp domstolsverkets utredning "Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619)" om rättshjälpsystemet, och Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2003. Detta ger mig en bild av faktiska effekter och inte bara rättsliga intentioner. Min återgivning av dessa rättsområden präglas också av uppsatsens fokus. Jag har inte eftersträvat att ge en heltäckande genomgång av rättsområdena utan fokuserat på de aspekter som jag menar är mest relevanta för tillgången till rätten.

När det gäller material om de fall jag arbetat med har jag utgått ifrån mina egna anteckningar efter samtalen med klienterna, dessa har jag avpersonifierat efter varje arbetsdag. Sammanlagt rör det sig om 61 fall som jag medverkat i. Det är dock bara 9 av dessa som kommer från Bollebygd, vilket innebär att de jämförelser mellan storstadsförort och småstad och de slutsatser som rör enbart Bollebygd vilar på ett tunt urval. Jag hoppas dock kunna kompensera detta genom att knyta an resultaten till min teoretiska bakgrund. På både ADB och HFB har jag också tagit del av arkiv för arbetet under 2004 och använt detta material som statistik

kring antal fall och rättsområden som kommit till byråerna under året<sup>14</sup>. Mycket av det material som jag grundat arbetet på är erfarenheter och reflektioner som jag tagit del av från personal eller klienter på byråerna, eller som jag själv haft under arbetet. Som jag poängterar ovan är erfarenheter en viktig kunskapskälla för mig i detta arbete. Detta är problematiskt både då det kan vara svårt att förstå och återge sådana upplevelser på ett korrekt sätt, men även då dessa upplevelser kan variera så mellan olika personer som varit inblandade i samma händelse. Jag har försökt hantera detta genom att gå igenom delar av uppsatsen med de personer som jobbar på byråerna. Det är dock klart att det är min personliga uppfattning och tolkning som är den slutgiltiga.

När det gäller urvalet av min teoretiska litteratur var detta en problematisk process på flera sätt. Det visade sig att litteratur kring begreppet *Access to Justice* i stort sett inte producerats i Sverige, medan det internationellt finns en stor variation på temat. Det betyder att mina sökningar fått ett stort antal träffar internationellt, men bara ett litet antal relevanta titlar och ett ännu mer begränsat vad som finns tillgängligt på svenska bibliotek. Jag tycker dock att jag har fått ett mångfacetterat, men ändå sammanhängande och tillräckligt material.

## 1.4 Begrepp

Några av de begrepp jag använder behöver förklaras närmare, då jag antingen använder dem i en speciell betydelse, eller själv har skapat dem:

### **Access to Justice-begreppet**

Mycket av inspirationen till detta arbete har jag fått från litteratur som mynnar ut ur *The Florence Access to Justice Project*, ett internationellt komparativt arbete som utfördes i slutet av 1970-talet under ledning av främst Mauro Cappelletti. När jag använder mig av uttrycket *Access to Justice-begreppet* hänvisar jag till den betydelse som begreppet gavs i dessa arbeten. (se vidare kap 4)

### **Access to Justice-rörelsen**

Jag har uppfattat flera olika författare som använder sig av begreppet ovan, som deltagare i en, i någon mån gemensam, rörelse. De har liknande mål, undersöker liknande områden och använder sig av liknande begrepp (se kap 4). Jag vill dock poängtera att jag inte vet om dessa författare själva skulle uppfatta sig som en gemensam grupp, för mig har försöket att se dem som en rörelse fungerat som ett pedagogiskt medel att försöka följa en strömning efter dessa personers arbete.

### **Antidiskrimineringsbyråer**

Antidiskrimineringsbyråerna är ett nätverk i Sverige på knappt tjugo ideella organisationer som arbetar med att stötta enskilda individer som blivit utsatta för diskriminering och att motverka diskriminering i samhället i stort genom utbildning och opinionsarbete. Byråernas arbete finansieras dels genom att byråerna stötts av olika lokala föreningar och organisationer, men också genom att Migrationsverket har en budget på ca: 10 millioner/år

---

<sup>14</sup> Dateringen arkivmaterialet var inte helt tydligt i alla fall, så det kan förekomma att en liten del av materialet kommit in till byråerna redan under 2003.

som fördelas över hela Sverige. Vissa byråer har anställd personal, medan andra enbart har frivilligarbete.

### **Diskrimineringsombudsmän**

Då de olika ”diskrimineringsombudsmännen” fått ett så korkat och uppenbart könsdiskriminerande namn, har jag valt att istället kalla dem för diskrimineringsombud.

### **Förtryck och Dominans**

Jag har valt att använda mig av Iris Marion Youngs beskrivning av dessa begrepp, som *en* möjlig beskrivning av de hinder som finns för tillgång till rätten.(se vidare kap 1.5).

### **Rätten**

Jag använder mig av Håkan Hydéns definition av rätten ur ett juridiskt perspektiv.(se kap 2) Detta är för mig dock bara ett verktyg för att analysera den faktiska situationen. När jag till exempel i vissa stycken använder mig av rätten och rättvisan som särskilda begrepp skall detta inte tolkas som ett förespråkande, utan som ett konstaterande.

### **Tillgång till rätten**

Detta begrepp använder jag för att beskriva den idealiska situationen då en person på det sätt som rätten syftar till kan få en konflikt löst, eller rättighet förverkligad. Då det enligt den tillgång till rätten-modell jag vill använda mig av (se kap. 6.1) även ingår en möjlighet till påverkan, både rättsligt och demokratiskt, blir begreppet snarare en benämning på en process än ett konstant knippe rättigheter och rättsregler.

## **1.5 Avgränsningar**

Som alla andra djupgående kunskapsprojekt har många frågor fötts längs arbetets gång, men inte varit möjliga för mig att besvara, många frågor återstår. Den tydligaste och sorgligaste avgränsningen i detta arbete är att jag inte har haft tid eller resurser till att följa upp hur klienternas fall har löpt ut. I väldigt många fall rör det sig om långa processer som ännu är långt ifrån klara. I andra fall rör saken korta konflikter som är över snabbt, men det har varit svårt att motivera klienter att komma tillbaka till byrån för att berätta om upplösningen. Det hade varit väldigt intressant att kunna följa hur olika hjälpinsatser föll ut, och hur olika klienter i nästa skede, efter rådgivningen, blev bemötta.

När det gäller svenska tillgångsreformer har jag tvingats göra ett snävt urval, jag har fördjupat mig i rättshjälpslagen/rättsskyddet och ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Dessa får i uppsatsen utgöra exempel på typiskt svenska tillgänglighetsreformer. Det skulle här vara teoretiskt intressant att inta ett betydligt bredare perspektiv på och inkludera t.ex. materiell levnadsstandard, medbestämmande på arbetsplatsen och åklagarväsendets effektivitet i tillgänglighetsreformerna i Sverige. Men detta var för mig i detta arbete ogörbart.

Andra frågor som hade varit intressanta att kunna ta upp är: Vad innebär det för skillnad för klienter att få råd och stöd av en jurist eller icke-jurist? Kan skillnad i språk, kultur, kunskap skapa avstånd, kan expertkunskaperna skapa ett större förtroende? Men även större

perspektiv på arbetet skulle kunna get intressanta svar: Hur fungerar det politiska och det juridiska systemet tillsammans när det gäller samhällsutvecklingen? Konflikter, samverkan?

## 1.6 Maktperspektiv

Ett grundläggande ställningstagande för mitt arbete med tillgång till rätten är att jag eftersträvar ett aktivt maktperspektiv genom hela arbetet. Detta innebär att jag inte ser tillgänglighetsbristerna i rättsväsendet som ett "logistikproblem", där dessa är resultat av dålig planering eller svårigheter att föra ut resurser till de som behöver dem. Jag ser bristerna i rättens tillgänglighet som en del i det system av förtryck och dominans som ligger inbäddade i fundamentet till vårt samhälle och som är nödvändigt för att upprätta de maktstrukturer som idag är dominerande. Förutom formell ojämlikhet utsätts också många människor för informell diskriminering. I den svenska rättsordningen har kvinnor, etniska grupper som är minoriteter i Sverige, funktionshindrade samt bi- och homosexuella framförallt uppmärksammats. Det är ett arbete som inte har många år på nacken. Iris Marion Young, professor i Political Science, menar att människor utsätts för mycket mer maktstrukturer än vad de flesta är vana att se. Hon menar att det finns ett strukturellt och systematiskt förtryck gentemot flera sociala grupper som upprätthålls både avsiktligt och omedvetet. Young har identifierat fem huvudsakliga uttryck.

*Exploatering* innebär att ekonomiska resurser systematiskt överförs från en grupp till en annan. Värdet av det arbete som utförs tillfaller de som äger produktionsmedlen och ges i mindre mängd tillbaka till lönearbetarna.

*Marginalisering* innebär utestängning från produktionen och arbetsmarknaden i samhället. *Maktlöshet* tvingar människor att lyda utan att kunna påverka andras handlande.

*Kulturell dominans* osynliggör vissa gruppers kulturella uttryck samtidigt som grupperna framställs stereotypiskt och som avvikande och annorlunda.

*Våld* utsätts många människor systematiskt för. Eftersom de tillhör en viss grupp måste de vara beredda på attacker på sin person eller egendom.<sup>15</sup>

I Youngs perspektiv är den absoluta majoriteten av människor sämre behandlade än den privilegierade eliten. Exploatering är ett uttryck av vårt ekonomiska system och accepterad i vårt rättssystem. Rättsordningen upprätthåller vad som kan kallas legaliserad stöld eller ocker. De olika människor som utövar myndighet tvingas upprätthålla exploateringen för att inte förlora jobbet. Samhällssystemet förmår oss att upprätthålla andra uttryck för förtryck, bl.a. genom insocialisering. De som utsätts för kränkningar som faller innanför den accepterade diskrimineringen har svårare att få rätt i samhällets instanser<sup>16</sup>.

Att använda mig av detta maktperspektiv ger mig dels en större möjlighet att förstå processerna bakom brister i tillgängligheten till rätten, dels ett verktyg som hjälper mig att inte underskatta det motstånd som en hållbar förändring kan komma att möta.

---

<sup>15</sup> Young, Iris Marion, *Att kasta Tjejkast*, Stockholm, 2000 s. 50 ff

<sup>16</sup> Se till exempel Diesen, Christian, *Likhet inför lagen*, Stockholm, 2005

## 2 Rätten

Fokus för detta arbete är människors tillgång till rätten och de hinder som kan stå i vägen för den. För att kunna konkretisera problem som kan uppstå skall jag här först presentera en modell för vad rätten är och hur vi kan beskriva dess funktion.<sup>17</sup>

### 2.1 Vad är rätten?

Håkan Hydén beskriver rätten utifrån det han kallar ett juridiskt (rättsdogmatiskt) perspektiv<sup>18</sup>. Det som, enligt honom, utmärker det juridiska perspektivet är att juridiken utgår från den beskrivning av samhället som återfinns i rättsreglerna och stannar vid slutsatser om hur dessa regler skall/är avsedda att tolkas och praktiseras. Rättsreglernas faktiska tillämpning och resultat i samhället faller utanför juridikens kunskapsområde.

*Juridiken och samhällsvetenskapen representerar olika perspektiv på rätten. Man kan skilja på kunskap i rätten och kunskap om rätten. Det innebär att juridiken ser till rättsreglernas innehåll och hur dessa skall tolkas och tillämpas, ett slags inifrånperspektiv, medan rättssociologin som en samhällsvetenskap betraktar rättssystemet utifrån och ställer sig frågor om vilka orsaker och vilka konsekvenser som rättsreglerna har<sup>19</sup>.*

Håkan Hydén menar att människors handlingar till stor del styrs av olika sorts normer. Det som särskiljer rättsregler från andra normer är att de dels är beslutade enligt en auktoritativ ordning, dels att det finns en i förväg beslutad sanktion, som utförs av det gemensamma, mot överträdelse<sup>20</sup>. Juristernas uppgift är att praktisera dessa rättsregler på ”verkliga” situationer. Juristerna skall alltså genom juridisk metod slå fast hur människor förväntas handla i olika situationer eller hur konflikter skall lösas. Med detta menar Hydén dock inte nödvändigtvis att problem- och konfliktlösande behöver vara rättens huvudsakliga uppgift.<sup>21</sup>

En grundläggande karaktäristik för rättsstaten är, enligt Hydén, att problem och konflikter inte skall lösas på samma nivå och i det sammanhang där de uppstod. Detta riskerar att leda till privata vendettor och liknande eskalerande konfliktspiraler. Därför arbetar juridiken i rättsstaten med två nivåer. En rättslig, som består av i förväg etablerade regler med anvisningar om hur problem och konflikter skall lösas och en ”verklig”, vari de händelser sker som juridiken arbetar med. Den rättsliga nivån skall vara en spegling av ”verkligheten”, men den är samtidigt också en viktig ideologisk funktion för densamma. Juristens arbete består sedan i att i flera led på ett bra sätt föra samman då båda nivåerna<sup>22</sup>:

---

<sup>17</sup> Då jag till stor del vill ha ett rättssociologiskt perspektiv har jag valt att utgå ifrån Håkan Hydéns modell av rätten. Även om Hydén poängterar att denna modell inte utgår från ett rättssociologiskt perspektiv tycker jag att den är användbar och förhåller sig på ett medvetet sätt till de rättssociologiska problemen av rätten.

<sup>18</sup> Hydén (2) , Håkan, *Rättsregler*, Lund, 2001 s 9 - 24

<sup>19</sup> Ibid s 11

<sup>20</sup> Ibid s 9

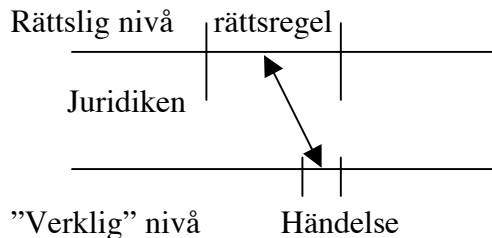
<sup>21</sup> Ibid s 12

<sup>22</sup> Ibid s 12ff



Detta kan beskrivas i fyra steg:

- hitta den rättsregel som är relevant för en specifik händelse
- identifiera vilka rekvisit i denna regel som är nödvändiga för en viss rättsföljd
- plocka ut de fakta ur ”verkligheten” som motsvarar rekvisiten för att komma fram till en rättslig lösning.
- Slutligen skall juristen översätta den rättsliga lösningen till verklighetsnivåns förutsättningar.



Denna process utförd på ett bra och likvärdigt sätt likställer jag med tillgång till rätten. Beskrivningen är visserligen förenklad, men jag utgår ifrån den och hoppas att den fördjupas och blir mer komplex längre fram i arbetet.

## 2.2 Problem med tillgången till rätten

Håkan Hydén lyfter även fram att juridikens beskrivning av sig själv på många sätt är idealiserad. Modellen tar inte hänsyn till människors olika förutsättningar i samhället och andra faktorer i verkligheten som kan förvränga resultatet och påverkar processen. Juridiken nöjer sig med en verklighetsbeskrivning baserad på rättsreglernas systematik och intentioner. Det är dock utan tvivel så att samhälleliga maktstrukturer, som de Iris Marion Young beskriver (se kap. 1.5) även påverkar juridiska processer.

Hydén lyfter fram några exempel på situationer där juridiska processer på ett tydligt sätt blir påverkade av ickejuridiska faktorer.

En stor del av juridiska processer handlar, enligt Hydén, inte om hur rättsregler skall tolkas, eller vilken rättsregel som skall vara gällande, utan vad som faktiskt skett i verkligheten. Konflikten ligger istället i vems beskrivning av verkligheten som skall accepteras av det gemensamma, av rätten. I dessa konflikter blir det inte att föra samman de två nivåerna som blir juristernas utmaning, även om det finns rättsregler som i viss mån reglerar bevisning och bevisvärdering, utan att göra en trovärdig tolkning och presentation av klientens verklighetsbeskrivning<sup>23</sup>. Det framstår för mig troligt att människor som är utsatta för de strukturer som Young kallar *Exploatering*, *Marginalisering* och *Kulturell dominans* kommer att ha stora svårigheter att bli betrodda, eller skaffa sig den professionella juridiska hjälp som krävs för att få sin verklighetsbeskrivning accepterad av rätten.

Som ett exempel på detta kan jag lyfta fram en erfarenhet från min praktik. Bristande kunskaper och insikter i språk och rättsliga processer kan avgöra konflikter utan att själva den

---

<sup>23</sup> Ibid s 23f

rättsliga frågan prövas. I en konflikt, som jag stötte på under min praktik, mellan hyresgäster och deras hyresvärd i Göteborg gällande rätten att ha parabol på balkongen valde hyresvärderna att begära handräckning från Kronofogdemyndigheten för att ta ner antennerna. Kronofogden prövar inte värdens rätt att ta ner antennerna, utan det hade räckt att hyresgästerna bestred värdens rätt i ett brev till myndigheterna för att avstyra kronofogdens ingripande. I stort sett alla hyresgäster i konflikten uppfattade dock brevet från kronofogden som mycket hotfullt, förstod inte processens gång, utan tog själva ner antennen utan att faktiskt få sin sak prövad.

Hydén lyfter också fram att många konflikter mellan människor inte är reglerade i rättsregler. De är alltså på detta sätt uteslutna från det juridiska systemet, på gott och ont<sup>24</sup>. Här är det en logisk slutsats att när människor utsätts för *maktlöshet* och *kulturell dominans* har de även svårt att få sina intressen representerade i den rättsliga nivån och de blir därmed till större del utestängda ifrån rätten.

Ett exempel på detta som jag sett i min praktik handlar om det tvådelade underhållsstödet. Upp till 1100 kr hjälper Försäkringskassan till med att organisera och utbetala den ekonomiska stöd som föräldern med den faktiska vårdnaden om barnet skall ha från den andra föräldern. Utöver denna summa lämnas det åt föräldrarna själva att komma överens. Även om det ofta finns en juridisk rätt till ett högre belopp stannar ändå den utbetalade summan just här. De praktiska, ekonomiska och sociala kostnaderna för att utkräva sin rätt är högre än vad, oftast den ensamma mamman klarar av att bära.

Per Henrik Lindblom lyfter fram tre huvudsakliga grupper av processuella hinder för tillgång till rätten<sup>25</sup>.

- *De höga rättegångskostnaderna*, där fördelningen av rättegångskostnaderna blir en central faktor. Även långa processer kan räknas in här. Parter med mindre resurser har ofta inte möjlighet att föra en lång utdragen process ”på kredit” med förhoppning om att i slutändan få tillbaka sina kostnader för processen.
- *Bristande förmågor och resurser hos parter*, här diskuteras, förutom ovan nämnda problem även i stor utsträckning de stora grupper av konflikter där parterna har fundamentalt olika förutsättningar. Till exempel konsumentkonflikter då företaget är resursstarkt, ofta för en mängd liknande processer och kan räkna in processkostnader som en del i verksamheten och i förlängningen föra över kostnaderna på konsumenterna i form av prishöjningar.
- *Skyddet för diffusa intressen*, innehåller en mängd rättigheter som kommit fram allt mer i välfärdssamhället, som inte på ett självklart sätt passar in i den traditionella tvåpartsprocessen. Detta kan gälla socialpolitiska rättigheter, miljöintressen m.m. Processerna har i dessa fall ofta ett starkt bevisvärde för en stor grupp av personer med liknande intresse, men det kan ofta vara svårt att finna någon enskild som kan tänka sig att bära ansvaret för att driva frågan.

---

<sup>24</sup> Ibid s 12

<sup>25</sup> Lindblom, Per Henrik, *Progressiv Process*, Uppsala, 2000, s 310

Detta är exempel på de problem i den juridiska processen som jag vill ge en bild av i arbetet. Först vill jag dock lyfta fram och analysera de ansträngningar som gjorts att möta dessa problem även inom den rättsliga nivån. Flera olika lagstiftningar och institutioner är skapade just för att kompensera för dessa hinder för tillgången till den juridiska processen.

## 2.3 Rättshjälp i Sverige

Det Svenska rättshjälpssystemet består av flera kompletterande system som skall täcka in tillgång till olika rättsområden och olika behov.

*Rättsskyddet:* är ett privat finansierat försäkringsskydd som är finns i alla hemförsäkringar i Sverige. Skyddet skall hjälpa till att bära juridiska kostnader i privata civilrättsliga konflikter.

*Rättshjälpen:* är ett offentligt finansierat skydd som skall komplettera rättsskyddet, dels i civilrättsliga tvister som rättsskyddet inte täcker, och dels för personer som inte har råd med hemförsäkring.

*Offentlig försvarare:* är en rätt till offentligt finansierat juridiskt biträde för alla människor som blir åtalade, häktade eller misstänkta för allvarigare brott.

*Offentligt biträde:* är en rätt till offentligt finansierat juridiskt biträde för individer i offentligt rättsliga mål som gäller integritet och frihet, till exempel tvångsomhändertagande eller avvisning.

*Målsägandebiträde:* skall förordnas till målsäganden när det gäller sexualbrott, våldsbrott eller andra grova brott som varit kränkande till exempel på grund av en nära relation mellan offer och gärningsman.

*Ersättningsgaranti för bodelningsförrättare:* innebär att på ansökan av en av makarna skall ersättning för högst fem timmars arbete från dennes sida betalas av allmänna medel. Detta är dock bara möjligt om den maka/make på vilkens ansökan beslutet har meddelats har en andel i boet som understiger 100 000 kr.

Det gemensamma för dessa system är att de juridiska ombuden/biträdena är privat verksamma men individer kan genom systemen få offentlig eller kollektiv hjälp med att anlita juristerna i vissa situationer. (I praktiken blir dock ofta tillsättandet av till exempel offentliga försvarare så standardiserat att det offentliga nästan intar en roll som anlitare och arbetsgivare åt en rad advokater som utses av domstolen.)

Ett exempel på rättshjälp som är finansierad på det omvända sättet är diskrimineringsombuden, DO, HomO, Jämo, Ho. Det offentliga har här direkt anställt grupper av jurister för att arbeta med juridisk representation av vissa grupper eller i vissa frågor. Mer om detta i kapitel 2.5.

Jag har valt att koncentrera mig på rättshjälp/rättsskydd och diskrimineringsombud. När det gäller rättshjälp/rättsskydd skall jag fokusera på rättshjälpslagen, dels då denna utgör de yttersta ramarna för rättshjälpen, det vill säga att den skall fånga upp de fall som faller igenom rättsskyddet. Dels finns det en uttalad målsättning i och med revideringen 1998 att rättsskyddet skall harmoniseras med rättshjälpen.<sup>26</sup> Genomgången är inte heltäckande, utan jag ger först en överblick för att sedan fördjupa mig i några frågor som berör min teori eller praktiska erfarenheter.

---

<sup>26</sup> Se *Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619)* s 10

## 2.4 Rättshjälpslagen

### 2.4.1 Bakgrund

Den första svenska rättshjälpslagstiftningen stiftades runt 1920<sup>27</sup> i och med införandet av den fria rättegången. Fram till mitten av 1970-talet omfattades dock bara ett fåtal av denna reglering då den stora *jämlikhetsreformen* genomfördes. Syftet med den nya rättshjälpslagen vara att *ekonomiska skäl aldrig skulle utgöra ett hinder för enskild att ta tillvara sina rättsliga intressen*.<sup>28</sup> Denna lagstiftning fanns kvar i ett tjugotal år, men ändrades ett stort antal gånger. 1998 skedde den stora revidering som ligger bakom dagens system.

Åsa Persson menar att det bakom den senaste revideringen ligger ett fundamentalt skifte i synsätt på rättshjälpen. Ända sedan 1920 talet har syftet med lagstiftningen beskrivits i termer av rättsstatligt fundament för att garantera allas likhet inför lagen. Men i utredningarna före ändringarna 1998 beskrivs rättshjälpen snarare som ett yttersta skydds nät, *sociala rättigheter vars fortbestånd och nivå är beroende av statens finanser*.<sup>29</sup> Jag återkommer mer till denna utveckling i min analys...

Det har ifrågasatts om den nya rättshjälpslagen är i överensstämmelse med internationella konventioner. Detta gäller främst det s.k. 100-timmars taket, och eventuella tvister mellan försäkringsbolag och försäkringstagare som numera är beroende av rättsskyddet i hemförsäkringen.<sup>30</sup> Farhågorna har dock inte föranlett någon ändring utan den svenska statens inställning är att rättsskyddet är ett tillräckligt system.

### 2.4.2 Översikt

#### *Sekundäritet*

Den stora nyheten som infördes 1998 och som möjliggjorde de stora besparingar på närmare 50 % i rättshjälpskostnaderna, eller ca: 177 miljoner kronor per år, är rättshjälpens subsidiaritet i 9§ RhjL. Denna innebär att individen först måste söka hjälp på alla andra möjliga vägar innan rättshjälpen kan komma ifråga. Primärt innebär detta att individen först måste vända sig till sin privata hemförsäkring och dess rättsskydd. Men det finns även en skyldighet att vända sig till fack eller hyresgästföreningen eller andra intresseorganisationer som erbjuder juridiskt stöd inom sina områden. Principen kommer också till viss del till

---

<sup>27</sup> Se lag (1919:367)

<sup>28</sup> Persson, Åsa, ”Olika inför lagen - begränsad rättshjälpen för familjetvister”, ur *Familjeföreställningar- om familjens betydelse inom juridiken*, Uppsala, 2001 s 24

<sup>29</sup> Ibid s 24

<sup>30</sup> Se till exempel den utlåtande från Iain Cameron om Europakonventionens betydelse för rättshjälpslagen på uppdrag av domstolsverket. Bilaga i domstolsverkets *Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619)*

uttryck vid behovsprövningen då personer med kunskaper i juridik eller yrkesmässig vana i att sköta kontakter med myndigheter regelmässigt anses kunna sköta sina egna processer.

#### *Vilka får rättshjälp?*

I bedömningen av en rättshjälpsansökan görs bedömningen dels av den person som ansöker, dels av den rättssak som den ansökande vill ha rättshjälp för att hantera.

De personliga kriterierna är dels ekonomiska, personen får inte ha en högre årsinkomst än 260.000. Dels görs en bedömning av personens förmåga att hantera rättssaken själv. Juridisk utbildning, eller vana att i yrkeslivet hantera kontakter med myndigheter och rättsliga frågor kan också här vägas in.

Bedömningen av rättssaken sker i fyra led.

- Är saken en rättslig angelägenhet?
- Finns det behov av rättsligt biträde för att hantera saken?
- Är det rimligt att staten bidrar till den rättsliga hanteringen av saken?
- Slutligen har en grupp rättsområden helt undantagits från rättshjälpen och en andra grupp belagts med krav på särskilda skäl för att rättshjälp skall beviljas. Saken måste passa in i de tre övre påståendena och inte falla under något undantag för att beviljas rättshjälp.

#### *Vad innebär rättshjälpen?*

Den som får rättshjälp beviljad enligt de ovan nämnda kriterierna har framför allt rätt till rättsligt biträde i upp till 100 timmar. Till detta kommer begränsad hjälp med kostnader för bevisning och utredning och befrielse från vissa avgifter vid domstolar och kronofogdar. Staten står dock inte för hela dessa kostnader, utan den enskilde får betala en rättshjälpsavgift som bestäms till en viss procentsats av kostnaderna beroende av den enskildes ekonomiska underlag. Procentsatsen kan hamna mellan 2-40 %. Utöver detta måste den enskilde, som en sorts självrisk, stå för kostnaden för den juridiska rådgivning som är obligatorisk innan en ansökan om rättshjälp kan beviljas.

Rättshjälpen beslutas av rättshjälpsmyndigheten, om inte en domstolsprocess redan inletts, i vilket fall domstolen direkt kan bevilja rättshjälp.

### ***2.4.3 Skillnader mellan Rättshjälp och Rättsskydd***

Sedan rättshjälpsreformen 1998 är rättsskyddsförsäkringen egentligen det primära rättsskyddet. Detta skydd finns som en obligatorisk del i alla hemförsäkringar, men även i en del andra större sakförsäkringar. Rättsskyddet gäller ersättning för biträdeskostnader i rättsliga tvister som drabbar försäkringstagaren som privatperson. Försäkringen har dock en rad ganska omfattande undantag.

*Familjetvister:* Familjetvister som har samband med skilsmässa eller separation omfattas hos vissa försäkringsbolag om de uppstår mer än ett eller två år efter separationen, hos andra bolag omfattas inte dessa tvister alls. Tvister som inte har samband med separation på något sätt omfattas normalt.

*Arbetstvister:* Tvister i arbetslivet omfattas inte alls av rättsskyddet, inte heller tvister som har samband med försäkringstagarens näringsverksamhet.

*Förvaltningstvister:* Inga tvister som avgörs i förvaltningsdomstol omfattas av rättsskyddet.

När det gäller kostnader för försäkringstagaren så har dessa, till skillnad mot rättshjälpen, inget samband med inkomst. Självrisken ligger ungefär på 20% av kostnaderna, dock minst 1000 kr. Det finns även ett tak för hur mycket försäkringen täcker, som ligger på 75-100.000 kr. Kostnader utöver detta får försäkringstagaren stå för själv. En skillnad är också att barn som är part i mål ofta kan bli befriade från rättshjälpsavgiften, medan föräldrarna i rättsskyddsfall är betalningsskyldiga på samma villkor som i konflikter de själva är part.

Rättsskyddet täcker inte lika många sidoutgifter som rättshjälpen, utredning, bevisning, kronofogde m.m., men i gengäld täcks försäkringstagarens ansvar för motpartens processkostnader, vilket inte rättshjälpen gör. Detta sker enligt försäkringsbolagen i 10-20% av fallen.<sup>31</sup>

En principiellt viktig skillnad ligger också i hur de båda systemen administreras. Rättshjälpen är en lagstadgad rättighet som beslutas av rättshjälpsmyndigheten eller direkt av domstolen. Detta är alltså ett system som är öppet för både offentlig insyn och påverkan. Rättshjälpsbiträdets verksamhet är också i högre grad under uppsikt, till exempel får biträdet enligt 23§ rättshjälpslagen inte ta ut någon ytterligare ersättning från klienterna. Rättsskyddet däremot beslutas vanligen lokalt av en skadereglerare på försäkringsbolagen. Ersättningsreglerna till det juridiska ombudet är desamma som för rättshjälpen, men inte kringskuren av samma restriktioner.<sup>32</sup>

#### **2.4.4 Vem får rättshjälp?**

Vem som kan få rättshjälp bestäms i två led, *personliga egenskaper* och *sakens rättsliga egenskaper*. Den senare delas in i *behovet av rättsligt bistånd*, *rimligheten* i att staten bidrar till att saken blir prövad och att saken inte faller under ett antal *undantag*. Först måste dock den ovan nämnda sekundaritetsprincipen tillämpas.

##### *Borde-regeln:*

Som jag beskrivit ovan är alltså rättshjälpen sekundär i förhållande till bland annat rättsskyddet i hemförsäkringen. För att inte detta skall leda till att människor börjar avstå ifrån att teckna hemförsäkring har det införts en "borde-regel" i 9§ st2 RhjL. Denna regel innebär att den som med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt, sina ekonomiska och personliga förhållanden borde ha haft ett försäkringsskydd kan beviljas rättshjälp endast om det finns särskilda skäl.

---

<sup>31</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619) s 75

<sup>32</sup> 1996/97:JuU3 Ny rättshjälpslag, m.m.

I praxis har människor som av speciella orsaker, till exempel fängelsevistelse eller spelberoende, inte har haft ett försäkringsskydd erkänts som berättigade till rättshjälp.<sup>33</sup> Ett ekonomiskt underlag på ca 100.000 har också ansetts vara tillräckligt lågt för att i kombination med ett i övrigt dåligt försäkringsskydd berättiga till rättshjälp. När det gäller särskilda skäl har dessa ansetts ha rollen av säkerhetsventil i de fall som det skulle verka anstötligt att personen inte fick rättshjälp, trots sin underlåtenhet att hålla sig med hemförsäkring. Detta kan i första hand gälla tvister där barn är inblandade, som vårdnads eller umgängestvister. Även skadeståndsmål kan hamna i denna kategori.<sup>34</sup>

#### *Personliga egenskaper:*

Det grundläggande kravet för att rättshjälpslagen skall bli tillämplig är att personen som söker inte har ett ekonomiskt underlag på över 260.000 kr<sup>35</sup>. Personen skall inte heller vara kapabel att själv föra sin talan, utan i behov av rättsligt biträde<sup>36</sup>. Det personliga behovet av rättsligt biträde är avhängigt av personens fysiska och psykiska hälsa, också ålder och familjesituation skall vägas in. En persons yrke och erfarenhet, till exempel av att ha kontakt med myndigheter har också betydelse.<sup>37</sup> Enbart språksvårigheter skall inte berättiga till biträde, detta kan avhjälpas med tolk.<sup>38</sup> Här kan dock nämnas RÅ 1985:2:20 där regeringsrätten ansåg att en asylsökande befann sig i en så otrygg situation och var så främmande inför det svenska språket och de svenska myndigheterna att han beviljades rättshjälpsbiträde i en förvaltningsrättslig socialbidragstvist. Dock vägdes det i detta fall även in att rättsområdet med internationella aspekter som berördes i fallet var svåröverskådligt.

#### *Sakens rättsliga natur:*

De situationer som ska kunna berättiga till rättshjälp har sammanfattats i begreppet *rättsliga angelägenheter*. Detta är dock ett mycket vitt begrepp som kan inkludera allt från kontraktsskrivande, köp, försäljning till företagskonkurser och mycket omfattande rättegångsprocesser., Det som egentligen utgör begränsningen är därmed istället bedömningen kring behovet av rättsligt biträde.

De principer som bestämmer för vilka rättsliga angelägenheter som rättshjälp skall beviljas är ganska vaga, men det finns vissa riktlinjer:

Saker som talar *för* behovet av biträde kan vara:

- Internationella förhållanden,
- omfattande utredningar och
- svåröverskådliga rättsfrågor

---

<sup>33</sup> Se t.ex. RH 1998:26 och RH 1998:64

<sup>34</sup> Se t.ex. NJA 2001 sid. 135 och domstolsverkets utvärdering av rättshjälpslagen s 11

<sup>35</sup> För vidare förklaring av det ekonomiska underlaget se 38§ RhL

<sup>36</sup> Prop. 1996/97:9 s 115

<sup>37</sup> Renfors, Cecilia, *Rättshjälpslagen och annan lagstiftning om rättsligt bistånd, en kommentar*, Stockholm, 1998, s 42f

<sup>38</sup> Prop. 1996/97:9 s 115

Saker som talar *mot* behovet av rättsligt biträde kan vara:<sup>39</sup>

- En långt gående utredningsskyldighet för domstolen,
- småärenden som hanteras enligt ärendelagen eller via summarisk process

### *Rimlighetsregeln*

Vissa grupper av ärenden har ej ansetts vara tillräckligt viktiga för att det skall anses rimligt att staten skall bidra ekonomiskt till att lösa dem. Hit räknas rättstvister som gäller hobbyverksamhet, eller lyxkonsumtion, till exempel aktiespekulation. Även tvister kring ”svarta pengar” och spelskulder har nämnts. Av processekonomiska skäl har andra grupper uteslutits, det gäller tvister som just avslutat en rättslig prövning och inga nya omständigheter framkommit, det gäller också när utsikt till framgång i processen är väldigt liten eller när verkställigheten av en dom skulle vara omöjlig<sup>40</sup>. Detta har inneburit att rättshjälp för att i Iran driva en talan om vårdnad om barn inte har medgivits eftersom utsikterna till framgång bedömdes så ringa att det inte var rimligt att staten bidrog till kostnaderna.<sup>41</sup>

Slutligen skall det finnas ett objektiva värde eller betydelse av saken för parterna. Ett staket eller en brevlådas placering får lösas på vägföreningens årsmöten och inte i domstol.

### *Undantagsreglerna*

Bland de ärenden som är helt undantagna märks bodelning, där dock möjlighet till rättshjälp vid klander av bodelning finns kvar. Trafikskadeersättning och trafikskadestånd är helt undantagna.

Bland de ärenden som kräver särskilda skäl märks främst äktenskapsskillnad och underhåll. Det som sägs om särskilda skäl i dessa fall är:

*”Så länge hjälpbehovet inte överskrider fem timmar inkl. rådgivning anses särskilda skäl att medge rättshjälp således inte föreligga.”<sup>42</sup>*

HD:s praxis talar för att det är samma komponenter i bedömningen av särskilda skäl, som i bedömningen av behovet av biträde. Internationell rätt, barns inblandning och rättsliga komplikationer har nämnts.<sup>43</sup>

Tvistemål om mindre värde än halva basbeloppet kräver också särskilda skäl. Även detta verkar dock vara en viss skärpning av samma kriterier som den allmänna behovsprövningen, där till exempel en personlig bedömning kan leda till att särskilda skäl kan vara sjukdom m.m.

---

<sup>39</sup>Renfors, s42ff

<sup>40</sup> Se utvärderingen av rättshjälpslagen, s 59

<sup>41</sup> se praxissammanställningen 8.6, RN 194/1999. Och Utvärderingen av rättshjälpslagen s 60

<sup>42</sup> Utvärderingen av rättshjälpslagen s 89

<sup>43</sup> NJA 1999 sid. 149 II



*Vad gäller i olika rättsområden?*

När domstolsverkets utvärdering 1996:1619 gjorde sina översiktliga utredningar av rättshjälpslagen kom de fram till att de ärenden som tilldelats rättshjälp under år 2000 fördelades på följande sätt över rättsområden:

Familjerätt ca 65 %  
Verkställighet av FB 21 kap ca 10%  
Skadestånd/Fordran ca 10%  
Arbetsrätt ca 5 %  
Övrigt ca 5-10%

När det gäller Rättsskyddet uppskattar försäkringsbolagen fördelningen mellan rättsområden år 2000 på detta sätt:

Familjerätt 30%  
Arv/bodelning 10%  
Skadestånd/fordring 25%  
Fastighetsärenden 25%  
Övrigt 10%

Det är alltså familjerättens olika delar som är totalt dominerande. Den andra stora gruppen är Skadestånd/fordringar och fastighetsärenden. På dessa siffror verkar det vara relativt likartade situationer, som dock dyker upp ganska ofta, som berättigar till rättshjälp.

*Förvaltningsrätt:*

Liksom i övriga rättsområden är sakens art, omfattning och betydelse för den enskilde här avgörande, men i normalfallet är dessa ärenden inte berättigande till biträde, undantaget verkställighet och beslut om vårdnad och umgänge<sup>44</sup>

*”...förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar gör att det liksom hittills normalt inte bör anses föreligga behov av juridiskt biträde i mål och ärenden vid förvaltningsdomstol.”<sup>45</sup>*

Lagrådet går dock vidare och uttalar att den senare tidens förvaltningsrättsliga utveckling med fler ärendetyper som blir överklagbara till länsrätten, en ökad tillämplighet för EU-rätt och en ökande tvåpartsprocess ändå kan leda till en mer frikostig praxis.<sup>46</sup> Detta fick dock inget genomslag i det slutliga lagförslaget.

Lagrådet menar också att det faktum att en myndighet överklagar ett domslut som är till den enskildes fördel kan stärka den enskildes rätt till rättshjälp.

---

<sup>44</sup> Renfors s 47

<sup>45</sup> Prop. 1996/97:9 bilaga 1 s 131

<sup>46</sup> Prop. 1996/97:9 bilaga 1 s 133

### *Familjerätt:*

De familjerättstvister som inte grundas i en separation berättigar i regel till rättsskydd. När det gäller rättshjälp vid äktenskapsskillnad är praxis restriktiv. När det gäller frågor som rör barn och ungdomar, till exempel vårdnad och umgänge, är praxis däremot generös, dessa fall skall generellt berättiga till rättshjälp. Detta gäller särskilt om ena parten fått sådan hjälp<sup>47</sup>.

När det gäller fastställelse av underhållsbidrag berättigar dessa ärenden ofta inte rätt till rättshjälp. Det framkommer i utvärderingen av rättshjälpslagen en oro bland socialtjänsterna att detta har lett till att reglerna inte följs på ett tillfredställande sätt. Utvärderingen slår fast att något behöver göras åt situationen<sup>48</sup>.

### *Hyresnämnden:*

Hyresärenden skall behandlas som förvaltningsrätt i de fall då nämnden har ett utredningsansvar, men i fall som mer liknar tvister mellan enskilda, där dessa har utredningsansvaret, gäller motsatt presumtion.

## **2.4.5 Vad innebär rättshjälpen?**

Att få rättshjälp beviljad innebär att staten betala rättshjälpsbiträdets arvoden till den del de överstiger rättshjälpsavgiften (se nedan). Staten betalar även vissa delar för bevisning, utredning och medlare. Rättshjälpen har dock ett tak för ersättningen på 100 timmars arbete, som i vissa speciella fall kan överskridas i begränsad mån.

*”Som exempel på sådana undantagsfall där det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna för ytterligare biträdesinsatser angav regeringen bl.a. angelägenheter som rör barns förhållanden och som handläggs av utländsk domstol, vissa arbetstvister samt angelägenheter som är av stort prejudiciellt intresse och som av detta skäl prövas i flera instanser. Regeringen pekade i detta sammanhang även på de nackdelar som skulle följa om en nästan avslutad tvist skulle förbli oavslutad enbart på grund av en stelt utformad takregel.”<sup>49</sup>*

Det verkar dock i praxis som om taket nästan aldrig tillåts överskridas, men att när det händer händer det i vårdnadsfall. Då verkar det vara viktigt att visa att fallet inom överskådlig framtid kan avslutas. Högsta domstolen har i två fall avslagit önskan att utöka, då fallen varit långt ifrån avslutade<sup>50</sup>. Det framgår även av praxis att det inte går att vända sig till rättshjälpen efter att möjligheterna i rättsskyddsförsäkringen uttömts.<sup>51</sup>

Beviljas rättshjälp gäller detta för *samtliga åtgärder som är nödvändiga för att ta tillvara den rättssökandes rätt*<sup>52</sup> Detta gäller dock inte verkställighet. I praxis verkar det dock vara relativt

---

<sup>47</sup> Utvärderingen av rättshjälpslagen s 11 och s 90

<sup>48</sup> Ibid s 98

<sup>49</sup> Utvärderingen av rättshjälpslagen s 130

<sup>50</sup> Ibid s 13f

<sup>51</sup> Se t.ex. NJA 2000 sid. 400.

<sup>52</sup> Renfors, s 25

snävt avgränsat vad ett rättshjälpsbiträde kan få ersättning för att göra. Ett biträde skall inte allmänt företräda klientens intressen utanför den berörda konflikten. Ett rättshjälpsbiträde kan till exempel inte i en konsumentkonflikt hjälpa klienten med att sälja den omstridda varan vidare. Det är också strikt ”juridiska” göromål som biträdet skall syssla med<sup>53</sup>.

*” Ett ombud/biträde skall ”göra juridik” av sin huvudmans påståenden, redogörelser och slutsatser så att de utgör ett juridiskt sammanhållet komplex. Han skall däremot inte vara någon kurator eller ”jourhavande medmänniska”<sup>54</sup>*

*”Klientens personliga förhållanden har naturligtvis betydelse för uppdragets utförande. Det kan emellertid ifrågasättas om klientens förhållanden skall tillåtas ha någon avgörande betydelse när det gäller att bestämma ersättningen. Det torde väl vara allt för cyniskt att säga att man inte kan tillåta att kostnaderna i ett mål rusar iväg enbart av den anledningen att klienten kanske är sjuk, gammal, alkoholiserad eller orolig, men kostnaderna i ett mål bör inte dra iväg om det inte finns någon rent saklig omständighet utöver klientens personliga förhållanden.”<sup>55</sup>*

Enligt Ingelöv Bruder krävs det alltså ”rent sakliga omständigheter” utöver klientens personliga behov för att rättshjälpsbiträdet skall kunna ta ut ersättning för annat än strikt juridiskt arbete. När det gäller familjemål om t.ex. vårdnad kan det finnas en något större möjlighet, till exempel för att komma till en samförståndslösning. Även när klienten sitter i fängelse är möjligheten lite större för advokaten att få ersättning för icke-juridiskt arbete.<sup>56</sup>

#### **2.4.6 Vad kostar det att få rättshjälp?**

För att kunna få rättshjälp beviljat krävs det att den enskilde själv först betalar för minst en timmes juridisk rådgivning, hos någon som kan godkännas som rättshjälpsbiträde<sup>57</sup>. Detta innebär idag en kostnad på ca: 1250 kr. Syftet med denna rådgivning är att klienten skall få en överblick över rättsläget, chanser till framgång, beviskrav och vad en process kan komma att kosta. Detta för att kunna fatta ett väl grundat beslut om att föra processen vidare eller inte<sup>58</sup>. Avgiften fyller dock även en funktion som motsvarar den inledande självriskan i rättsskyddet.<sup>59</sup>

För personer med ett ekonomiskt underlag på upp till 75.000 kan rådgivningsavgiften sättas ner till hälften. Detta gäller drygt 17% av inkomstagarna i arbetande ålder<sup>60</sup>. Denna möjlighet har utökats efter inkomsttjustering sedan revideringen 1998.

---

<sup>53</sup> Ibid s 116 ff

<sup>54</sup> Bruder, Ingelöv, *Rättsskydd och rättshjälp – nödvändiga och skäligen kostnader m.m.*, Stockholm, 1998, s 41f

<sup>55</sup> Ibid s 42

<sup>56</sup> Ibid s 43ff

<sup>57</sup> Det finns situationer där rådgivningen kan hoppas över, om till exempel klienten redan är uppe i rättegång när offentlig försvarare utses.

<sup>58</sup> Prop. 1996/97:9 Bilaga 1 s 128

<sup>59</sup> Utvärderingen av rättshjälpslagen s 8f och s 55

<sup>60</sup> Ibid s 55

Rättshjälpsavgiften på biträdeskostnaderna är sedan en procentandel av de totala kostnaderna beroende av den sökandes ekonomiska underlag. Procentsatsen spänner från 2-40%.

Rättshjälpsens progressiva system gynnar ansökande med ett ekonomiskt underlag upp till 120.000 jämfört med rättsskyddet. Detta motsvarar 65% av alla som söker rättshjälp. 34% av dessa har ett underlag på under 50.000, vilket innebär att de bara betalar mellan hälften och en fjärdedel jämfört med rättsskyddet<sup>61</sup>. Samtidigt motsvarar de inkomsttagare som utestängs från rättshjälp av inkomsttaket på 260.000 19%.

Den totala kostnaden för biträdet i rättshjälp och rättsskyddsmål ligger genomsnittligt på mellan 10-20.000, medan rättsskyddsfallen generellt blir lite dyrare än rättshjälpen. Som jämförelse kan sägas att ett vårdnadsmål genomsnittligt kostar knappt 21.000 medan ett underhållsmål stannar på knappt 10.000<sup>62</sup>. Detta motsvarar en rättsskyddsavgift på 3-4000, medan rättshjälpsavgiften varierar mellan ca 800 och 9600.

När utvärderingen av rättshjälpslagen kommenterar rådgivningsavgiften och rättshjälpsavgiften idag menar de att rättsligt processande är något som sker enbart ett fåtal gånger i en människas liv och att det generellt kostar pengar i samhället att anlita sådan expertis som advokater utgör. Det är därför en rimlig nivå som rådgivningsavgiften ligger på idag. Utvärderingen menar också att det inte framkommit något nytt sedan riksdagen tog beslut om nuvarande avgiftsnivå<sup>63</sup>. Det finns även ett värde i att de sökande, märker av att deras ärende kostar.

*”Ett avgiftssystem bör enligt regeringens mening utformas så att den rättssökande blir medveten om vilka kostnader som uppstår i hans ärende och gör honom intresserad av att hålla dessa nere på samma sätt som den som själv betalar sina kostnader.”*<sup>64</sup>

Utvärderingen konstaterar vidare att *Försörjningsstöd (socialbidrag) betalas sällan ut till rättshjälps-, rättsskydds och rådgivningsavgifter.*<sup>65</sup> Även om praxis verkar kunna skilja sig åt från statsdel till statsdel är det ändå genomgående att de sällsynta fall som dessa avgifter kan berättiga till utökad försörjningsstöd är i rättsliga konflikter kring barn<sup>66</sup>.

Även om rättshjälpen alltså är betydligt gynnsammare än rättsskyddet för de människor med minst ekonomiska resurser vittnar flera delar av utvärderingen om att kostnaderna ändå är ett stort hinder i förverkligandet av sina rättigheter för en mängd grupper i samhället:

*”Kravet på fullbetald rådgivningsavgift hindrar ofta folk från att anlita advokat och medför att de allra svagaste grupperna t.ex. invandrarkvinnor, personer i socialbidragsberoende och ensamstående har fått ännu svårare att ta till vara sina rättigheter. En del advokater*

---

<sup>61</sup> Ibid s 71

<sup>62</sup> Ibid s 75

<sup>63</sup> Ibid s 9

<sup>64</sup> Ibid s 109

<sup>65</sup> Ibid s 12

<sup>66</sup> Ibid s 13f

*informerar redan vid den första kontakten, dvs. före besöket, om rådgivningsavgiften. Detta innebär ofta att den rättssökande avstår från att anlita advokat. Andra advokater ger ingen inledande information och får då svårare att i ett senare läge få in rådgivningsavgiften. En del advokater avstår från att driva in hela rådgivningsavgiften.”<sup>67</sup>*

*”Advokater, konsumentvägledare och anställda vid familjerättsenheter har uppgett att personer avstår från att anlita jurister på grund av kostnaderna. Enligt SKOP:s undersökning har var fjärde svarande har kostnaderna för särskild juristhjälp fått svaranden att avstå från att vidta någon åtgärder under skilsmässoprocessen.”<sup>68</sup>*

## 2.5 Diskrimineringsombuden

Ombudsmannainstitutionen har funnits med i den svenska statsapparaten under en lång tid. Redan under början av 1800-talet skapades Justitieombudsmannen efter modell av den något äldre Justitiekanslern. Justitieombudsmannens roll var som ett fristående kontroll- och balansinstrument mellan kungen och förvaltningen på ena sidan och riksdagen och folket på den andra. JO skulle kontrollera att kungen och förvaltningen följde lagarna och inte utsatte enskilda för godtycklighet och korruption.<sup>69</sup>

Under de senaste decennierna har det inrättats en hel rad ombudsmän i Sverige för att agera mot diskriminering, JämO, DO, HomO, HO. Dessa skiljer sig dock från t.ex. JO genom att de inte är satta att granska en viss verksamhet, utan istället skall tillvarata en viss utsatt grupps intressen. Även om diskrimineringsombuden till viss del styrs av, och skall bevaka olika lagar är deras organisation och verksamhet mycket snarlik. Dock med vissa anpassningar efter de olika gruppernas speciella behov. Då jag under min praktik kommit en hel del i kontakt med DO, ombudsmannen mot etnisk diskriminering, kommer jag redogöra för DO:s verksamhet som exempel på diskrimineringsombud.

### 2.5.1 Diskrimineringsombuden mot etnisk diskriminering

De moderna ombuden mot diskriminering har ett bredare fokus än de mer traditionella ombudsmännen. Förutom det kontrollerande och utredande juridiska arbetet sysslar de också till stor del med medialt och utbildande arbete. DO delar själv upp sin verksamhet i två delar, en förebyggande och en drivande av individuella ärenden<sup>70</sup>. Det förebyggande arbetet består dels av att övervaka de aktiva åtgärder som t.ex. arbetsgivare och högskolor är skyldiga att genomföra för att uppnå mångfald på sina respektive områden. Men också i att ta initiativ till förebyggande arbete i samhället i stort, driva utbildning kring mångfald och delta i samhällsdebatten och media. Här kan nämnas som ett projekt, att DO bedriver ett kontinuerligt utbildningsarbete tillsammans med nätverket för antidiskrimineringsbyråer, där Anti-diskrimineringsbyrån i Göteborg ingår. När det gäller utredandet och drivandet av

---

<sup>67</sup> Ibid s 49

<sup>68</sup> Ibid s 116

<sup>69</sup> Ekroth, Jesper, *JO-ÄMBETET – en offentligrättslig studie*, Stockholm, 2001, s 49ff

<sup>70</sup> DO:s årsredovisning 2003 s. 5

individuella fall kan dessa gälla ärenden enligt alla de lagar som DO är satt att bevaka, inklusive övervakande av brottmålsrättegångar med inslag av rasism.

DO är en myndighet som består av jurister, informatörer och administrativ personal. Arbetsbelastningen på myndigheten beskrivs som hög och behovet av dess verksamhet betydligt större än de resurser som finns för att tillgodo se det.

*”Behovet av antidiskrimineringsarbete är närmast obegränsat och DO skulle med bättre resurser kunna göra mycket mer på ett generellt plan, inte minst i arbetet med strukturell diskriminering. DO har här en kunskap som inte utnyttjas så väl som är möjligt”<sup>71</sup>*

I sin årsredovisning lyfter DO fram svårigheter både vad gäller resursbrist och samarbete med andra myndigheter, fack och högskolor. DO menar att detta beror på ett utbrett förnekande av diskrimineringens förekomst:

*”Exempel på detta är bl.a. flera av de uppdrag som regeringen gett till olika statliga myndigheter i frågor som ligger inom DO:s verksamhetsområde. Inte ens där myndigheterna ålagts att samverka och samråda med DO sker det alltid”.<sup>72</sup>*

*” DO tvingas därför revidera sin uppfattning och konstaterar att fackens insatser är klart otillräckliga. Insatserna beror i alltför hög grad på enskilda fackliga ombudsmäns eget engagemang. Detta medför i sin tur ett större tryck på DO att utreda ärendena för fackligt anslutna anmälare. För anmälnarna är det också högst otillfredsställande att behöva avvakta fackets ställningstagande, trots att någon utredning inte sker och tvisteförhandling inte ens påkallas. Handlingsutrymmet att agera utan fackets stöd krymper utan att den enskilde kan göra något för att bevaka sin rätt när facket är passivt. DO ser därför allt större skäl att ifrågasätta att DO och den enskilde endast ska ha en sekundär roll i förhållande till facket i diskrimineringstvister.”<sup>73</sup>*

*” När det gäller högskolornas plikt att bedriva ett planmässigt, målinriktat och konkret arbetet för att främja lika rättigheter och lika möjligheter har högskolorna, som nämndes i föregående årsredovisning, inte tagit till sig lagens krav om årlig plan för ett förebyggande arbete. Till skillnad från vad som gäller i arbetslivet på JämO:s och DO:s område är passivitet inte heller förenat med några sanktioner. DO kan med nuvarande resurser inte prioritera tillsynen av att högskolorna följer lagen. DO har av resursskäl inte ens kunnat bedriva sin del av tillsynsarbetet på grundval av anmälningar i samma takt som de övriga ombudsmännen, DO tar inte några initiativ till tillsyn utan får nöja sig med att utöva tillsyn efter anmälan.”<sup>74</sup>*

---

<sup>71</sup> Ibid s11

<sup>72</sup> Årsred sid 11

<sup>73</sup> Ibid sid 12

<sup>74</sup> Ibid s 13

Av de ca: 400 arbetsplatser som DO rutinmässigt undersökte under 2003 motsvarade 7 kraven som ställs i lagtexten<sup>75</sup>.

### **2.5.2 Individuella fall**

Eftersom jag menar att det är verksamheten med, mottagandet av anmälningar och utredandet och drivandet av individuella fall, som ligger närmast denna uppsats tema och de fall som jag mött i min praktik, kommer jag att fördjupa mig i denna del.

#### *Anmälningar inom arbetslivet<sup>76</sup>*

DO mottog under 2003 349 anmälningar om diskriminering i arbetslivet. Av dessa ärenden har 50% haft en handläggningstid på upp till 102 dagar, och 90% handlagts inom 322 dagar. Av de ärenden som avgjorts har fyra gått till dom i AD, där samtliga gått DO emot. 29 har nått förlikning och 26 har lösts på annat sätt. 214 har lagts ned, då DO inte menar sig kunna visa på diskriminering eller DO inte fått tillräckligt material från anmälaren. 37 fall har preskriberats innan handläggning. DO poängterar särskilt problemen med preskriptionstider inom arbetsrätten, som inte är anpassade efter ett utredningsförfarande hos ombudsmannen. Detta förstärks ytterligare av samarbetsproblemen med fackföreningarna.

#### *Anmälningar inom övriga samhället<sup>77</sup>*

DO mottog under 2003 409 anmälningar om etnisk eller religiös diskriminering inom övriga samhället. 12 av dessa gällde brott mot lagen om likabehandling av studenter i högskolan. De mest anmälda aktörerna var bostadssektorn, rättsväsendet och övrig diskriminering, som bland annat rör visumfrågor, uppehållstillstånd och kontakt med olika myndigheter. Handläggningstiden för de under 2003 avslutade ärendena på var upp till 67 dagar för 50% av ärendena och upp till 545 dagar för 90% av ärendena. Fram till den 1 juli 2003 hade inte DO någon möjlighet att driva diskrimineringsärenden utanför arbetslivet och högskolan till domstol. Av de 65 ärenden som kommit in efter detta datum och som fallit under tillämpningen av lagen om förbud mot diskriminering har 29 avslutats. 24 lades ner då ingen diskriminering kunde visas, 2 löste sig under utredningen. De övriga ärendena har inte utretts tillräckligt långt för att komma till förlikningsförhandling. 15 ärenden som gäller högskolan har avslutats under 2003. 8 har lagts ner då diskriminering inte kunnat visas, 4 har lagts ner då händelserna skett innan lagen trädde ikraft, 2 har lagts ner efter återkallad anmälan eller bristande komplettering från anmälaren, och 1 ärende utmynnat i ett uttalande från DO.

### **2.5.3 Vem får hjälp av DO?**

DO har mandat att arbeta med diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning oavsett vilken diskrimineringslag som är tillämplig. Detta betyder att den som blivit diskriminerad på någon av dessa grunder inom arbetslivet, högskolan eller samhället i övrigt<sup>78</sup> kan vända sig till DO. För att DO skall kunna driva talan krävs dock att

---

<sup>75</sup> Ibid s 17

<sup>76</sup> Ibid s 20-30

<sup>77</sup> Ibid s 30-36

<sup>78</sup> Se lag om förbud mot diskriminering (2003:307) §§ 5-13 för närmare information om *samhället i övrigt*.

personen är öppen med sitt namn och personligen har lidit skada/blivit utsatt för diskriminering enligt någon av de aktuella diskrimineringslagarna.

Eftersom DO är en offentlig institution gäller offentlighetsprincipen vad gäller allmänna handlingar dess verksamhet. Detta innebär att ansökningar innehållande den diskriminerades berättelse och yrkanden blir offentligt tillgängligt material så fort den anländer och diarieförs på DO. Då ombudsmännens verksamhet är ganska begränsad och ofta röner ett stort medialt intresse är risken/chansen stor att dokumentet kommer granskas och uppmärksammas av journalister eller andra intresserade.

### **2.5.4 Vad innebär det att få hjälp av DO?**

Enligt lag (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering §3 st1 lyder ombudsmannens uppgifter så här:

*”Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.”*

Detta innebär konkret att DO ger råd, juridiskt stöd och för talan vid rättegångar. Dock är DO:s mandat sekundärt i flera situationer. En anmälan om etnisk diskriminering inom arbetslivet kan anmälas till facket och/eller DO. Om anmälaren tillhör ett fackförbund måste DO fråga om facket tar upp fallet. DO kan stödja fackförbundet med råd och stöd. Även om facket ensamt utreder ett ärende följer alltid DO upp ärendet till slut. Om facket avstår eller anmälaren inte tillhör något fackförbund kan DO utreda anmälan och driva fallet.

Anmälningar som inte rör arbetslivet kan göras både till DO och polisen. Polisen utreder ärendet. DO försöker dock utreda och bevaka hur ärendet hanteras och hur ärendet drivs av polis och åklagare till avslut sker.

DO försöker i alla sorters ärenden att genom kontakter med parterna nå en uppgörelse eller förlikning. Det kan i förlikningen ingå ersättning till den diskriminerade. Detta verkar främst förekomma vid förhandlingar med offentliga arbetsgivare. I sista hand vänder sig DO till AD eller tingsrätt.

DO kan av resursskäl inte utreda alla inkommande ärenden. Därför avskrivs regelmässigt ärenden vars preskription till AD går ut inom en månad från anmälan. De utreder inte heller diskrimineringsdelen i ärenden i vilka facket driver annan arbetsrättslig fråga<sup>79</sup>. DO kan i de allra flesta fall inte driva några individuella fall mot rättsväsendet, på grund av sina begränsade befogenheter.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> DO:s årsredovisning s 24

<sup>80</sup> Ibid s 33



### **2.5.5 Vad kostar det att få hjälp av DO?**

Råd och stöd från DO är helt kostnadsfria. Även utredningar och eventuella rättegångskostnader betalas av DO.

### **2.5.6 Framtiden**

Framtiden för diskrimineringsombudsmännen är säkerligen ljus, då det verkar finnas en bred politisk enighet om att vi skall satsa på arbetet mot diskriminering i samhället. Men formen för diskrimineringsombudens arbete är sedan flera år under utredning. Utredningen *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning*<sup>81</sup> skall utreda möjligheterna till *en* enhetlig diskrimineringslagstiftning som övervakas av *en* större central diskrimineringsombudsman. Detta är en del av en utvecklingstrend både på EU- och nationell nivå.

---

<sup>81</sup> Se Dir. 2002:11

## 3 Praktikarbetet

I detta kapitel skall jag presentera och analysera det material och de erfarenheter som jag tagit del av under mitt praktikarbete. Jag kommer inledningsvis att presentera de tre platser som jag praktiserat på. Jag kommer sedan att lägga fram och diskutera statistiskt material om de fall som jag arbetat med, för att efter det lägga fram de viktigaste erfarenheterna från arbetet.

Jag analyserar materialet både som en helhet, men även utifrån till vilken byrå de olika fallen kommit in. Där det är möjligt använder jag kön som kategori. När det gäller det material som jag tagit del av i byråernas arkiv har det varit för svårt att fastställa könstillhörighet, jag har därmed fått nöja mig med att analysera de fall jag själv kommit i kontakt med. När jag återger könsfördelningen anger jag kvinnor/män/blandade grupper. Jag har beaktat vem som faktiskt har kommit till mottagningen, då det blir för invecklat att reda ut vem den faktiska rättsliga frågan berör mest. Jag har blivit förvånad när jag ser på materialet hur få par och familjer det är som dykt upp tillsammans.

### 3.1 Praktikplatserna

#### 3.1.1 Antidiskrimineringsbyrån i Göteborg<sup>82</sup>

Verksamheten kring antidiskrimineringsbyrån i Göteborg började formaliseras under 1998, genom arkivering av fall m.m. Tidigare hade människor som varit utsatta för diskriminering eller andra mer eller mindre juridiska problem regelbundet sökt upp Antero Sjöman i sin roll som rektor på Finska Mångkulturella Folkhögskolan. Diskrimineringsbyrån bildades officiellt på skolan 1999-2000. Folkhögskolan och ett flertal invandrarföreningar är medlemmar i byrån.

Under 2002 bytte byrån namn till Antidiskrimineringsbyrån och gick med i det nationella nätverket. Detta år fick byrån även del av det statliga stödet från Integrationsverket, vilket sedan dess har lett till ökad aktivitet. Byrån har skaffat ett kontor i centrala Göteborg och anställda. Båda dessa saker efter krav från Integrationsverket. År 2002 startades även en grundkurs i juridik i samarbete med *Studentjuristerna*. Detta var en strategi för att få fler frivilliga involverade i byråns verksamhet. Att få fler frivilliga att ta på sig individuell rådgivning var dock ett svårt. Byråns växande verksamhet ledde till ett ökat antal inkomna fall, men inte en motsvarande ökning av kapaciteten att ta hand om fallen. Idag har byrån fått möjlighet att anställa mer personal och därigenom öka sin kapacitet att hantera individuell rådgivning.

Antidiskrimineringsbyrån i Göteborg har idag kontor i centrala Göteborg och i Gårdssten. Men det finns även filialer i Bergsjön, Hjällbo och Hisingen.

---

<sup>82</sup> Beskrivningen är baserad på samtal med Ulla-Britt Sjöman, mer information kan fås på [www.antidiskrimineringsbyran.se](http://www.antidiskrimineringsbyran.se)

De har tre heltidsanställda, varav en person arbetar med närradiosändningar, en person med administration och mottagning av individuella fall och en person med mångfaldsprojekt i fackföreningar och mottagning av individuella fall. Förutom detta arbetar ett flertal personer med individuella fall på ideell basis. Det är en uttalad målsättning för byrån att rekrytera sin personal från de människor som tidigare själva fått hjälp. Ett flertal personer som är eller varit anställda på byrån har en sådan koppling.

Byrån har de senaste åren uppburit bidrag från Integrationsverket på mellan 500-800.000. Samarbetet med myndigheter och diskrimineringsombudsmän upplevs dock på byrån som problematiskt. Upplevelsen är till stor del att kommunikationen kommer till stor del uppifrån och ner och med instruktioner och krav snarare än som ett kunskapsutbyte.

Byrån når ut till sina målgrupper mycket genom nätverk och ”mun till mun metoden”. På grund av byråns medlemsföreningar, placeringen av kontoren och inriktning är klienterna i stort sett alltid personer med invandrarbakgrund, ofta ur närmiljön och nätverken runt folkhögskolan, medlemsföreningarna och kontoren. Byrån har dock även gjort sig ett namn genom att driva några uppmärksammade fall, som både lett till rubriker i tidningarna och demonstrationer lokalt. Annonsering sker också regelbundet på öppna kanalen i Göteborg, och då och då inför speciella arrangemang i lokalpressen.

Under min praktiktid hösten 2004 har byrån även haft ett flertal träffar och utbildningsdagar med det nationella nätverket för antidiskrimineringsbyråer, anordnat en internationell konferens om rasism inom polisväsendet, drivit två kvällskurser kring grundläggande juridiska kunskaper och mänskliga rättigheter och drivit en kampanj regionalt för rätten att ta emot satellit-tv på eget språk i hyreslägenheter.

Ett av de stora problem som funnits under uppbyggnaden av byrån är avvägningen mellan proffessionalitet kontra folkrörelse. Hur mycket kunskap krävs för att faktiskt kunna hjälpa människor? Och hur viktigt är det att inkludera fler och fler människor från olika grupper i samhället i arbetet? Det är en avvägning mellan effektivitet och lyhördhet som byrån hela tiden arbetar med. Under det senaste året har Migrationsverket drivit frågan att alla antidiskrimineringsbyråer i Sverige skall rikta sin verksamhet mot människor ur alla de fyra diskrimineringsgrunderna. Enligt byråns erfarenheter riskerar detta att klumpa ihop alla diskriminerade i samma grupp och likställa deras olika behov. Det kan vara svårt att ge så olika grupper vad de behöver på en plats med samma personal. Dessa är instruktioner verkar vara svåra för byrån att genomföra i praktiken. De skapar också en rädsla på byrån för att tappa pengar till andra grupper då de etniskt diskriminerade skulle kunna riskera att få mindre resurser.

### **3.1.2 Hjällboforumbyrån<sup>83</sup>**

Arbetet som nu bedrivs inom denna byrå startade inledningsvis 1996 i Hammarkullen. Ett drygt tiotal juristutbildade personer med olika invandrarbakgrund bedrev i samarbete med Göteborgs Universitet juridisk rådgivning på sina olika hemspråk. Målsättningen med projektet var både att sprida juridisk hjälp till målgrupper som tidigare varit utestängda, men

---

<sup>83</sup> Presentationen bygger på samtal med Abdukader Sharif från Hjällboforumbyrån.

även att ge arbetserfarenhet och ett yrkesmässigt sammanhang till arbetslösa personer med juridisk examen från olika länder. Detta dubbla syfte med verksamheten finns kvar ännu idag.

Under 2001 avslöjades en ganska omfattande verksamhet i Hjällbo, en förort till Göteborg, med personer som tagit betalt för att ge samhällsinformation och hjälpa till med myndighetskontakter. Då stadsdelsnämnden ville få bort denna otillåtna verksamheten erbjöds Stödnätet gratis lokaler i Hjällbo för att bedriva sin verksamhet där. "Svartbyråerna" verkar sedan dess ha upphört. 4 av de ursprungliga 12 juristerna fanns vid denna tid kvar i projektet.

Under min praktik, hösten 2004, höll byrån öppet 16-20 måndag, tisdag, torsdag, i mycket lättillgängliga lokaler vid Hjällbo torg. Två jurister var anställda för ett begränsat antal timmar i veckan. Ytterligare en jurist inledde under hösten en praktik på byrån.

Byråns verksamhet finansierades genom gratis lokaler som det lokala bostadsbolaget fortfarande förser byrån med, och med EU-bidrag från "Urban-2 projektet". Byrån har ända sedan 2001 försökt få bidrag från stadsdelsnämnden. Pengar har vid flera tillfällen utlovats och det är projekterat att byrån skall få plats i samma lokaler som det planerade medborgarkontoret, men det finns ingen lokal aktuell just nu. Sedan nedläggningen av det tidigare medborgarkontoret har byrån märkt en klar ökning av rena samhällsinformationsuppgifter som behövts av klienter.

Hjällboforumbyrån har vid flera tillfällen fått agera som kulturtolkare för myndigheter i Hjällbo. Både vad gäller rena kulturella företeelser men också när t.ex. socialen har frågor om t.ex. sharia-lagar och annan främmande lagstiftning.

Byrån inledde sin verksamhet med annonser i lokalpressen, lokala kalendarier i Hjällbo och i tidningar som arbetar med mångfaldsfrågor. Senare har personalen blivit intervjuade i Göteborgs-Posten och omnämnts i ett flertal artiklar. Byrån har också informerat myndigheter och föreningar lokalt om sin verksamhet. Detta har lett till att det kommit ett antal hänvisningar från socialkontoret. De flesta klienter verkar dock lärt känna verksamheten genom "mun till mun information".

Byrån vänder sig till alla människor i hela Göteborg. De absolut dominerande grupperna är dock grupper som talar arabiska, kurdiska och somaliska. Anställda på byrån tror att detta beror på att dessa grupper har färre samhällskontakter än många andra och att dessa språk finns representerade på byrån, men också att vetskapen om och förtroendet för byråns verksamhet finns väl spridd i dessa grupper.

### ***3.1.3 Rådgivningen på Bollebygds Bibliotek***

Bollebygd är en mindre ort ca: 5 mil öster om Göteborg. Kommunen har drygt 8000 invånare, varav 4000 i tätorten. Bebyggelsen domineras av småhus i typiska villaområden. Invånarna har närmast uteslutande svensk etnisk bakgrund.

Bollebygds Bibliotek är beläget i centrala tätorten Bollebygd, i en äldre herrgårdsbyggnad med en påkostad nybyggnad. Biblioteket dras liksom de flesta andra bibliotek numera med hårda ekonomiska sparkrav. Ändå anordnas en hel del lokala kulturhändelser i lokalen, som

vernissager för lokala konstnärer, skrivarkurser för ungdomar, sagokvällar, poesikvällar och en och annan författarafton. Jag har under mina fyra år som boende i Bollebygd uppfattat Biblioteket som en omtyckt och välbesökt plats, om än allra mest av barn och ungdomar.

Den juridiska mottagningen på biblioteket, som jag tog initiativ till, ägde rum i ett läserum i den äldre delen av byggnaden, avskilt från bibliotekets övriga verksamhet. Biblioteket har aldrig tidigare rymt någon liknande verksamhet, men personalen och ledningen var odelat positiva till mitt arbete och hjälpte gärna till med affischering och service till de klienter som kom till biblioteket med frågor.

Kunskapen om min verksamhet spred jag dels genom affischering i Bollebygd. Vid affischeringen bemöttes jag vänligt och intresserat, både på kommunhuset och på försäkringskassan fick jag riktigt intresserade samtal och uttryck av intresse. Affischerna sattes upp: I bibliotekets entré och dess glasmonter vid vägen, Kommunhusets anslagstavla och dess matsal, Icabutiken, Bolles Sparköp, arbetsförmedlingen och vårdcentralen skulle se om de fick sätta upp för cheferna, och försäkringskassans personal blev informerad. Det skrevs också i den lokala gratistidningen om min verksamhet, vilket verkar ha väckt stort intresse och ingivit förtroende hos de klienter som kom.

### ***3.1.4 Mitt arbete på ADB***

Jag har deltagit i rådgivning och arbete med 16 (7 kvinnor/5 män/4blandade) fall, och tagit del av handlingar av 44 fall till. Jag har träffat de flesta klienterna åtminstone två gånger. Jag har själv eller i samarbete med Antero Sjöman skrivit 8 skrivelser, (Överklagande till socialnämnden, skrivelse till polismyndighet, överklagande av avslag för ekonomiskt bistånd, yrkande på ny yrkesmedicinsk utredning, yttrande över medlemskap i A-kassa, yttrande över skälighet i avtalsklausul, överklagande av avslag på underhållsstöd, yttrande över vräkning av hyresgäst till hyresnämnden) Gjort 7 rättsliga utredningar (socialens ansvar för brottsoffer m.m., bevisbördan i tvist om underhållsstöd, besittningsskydd andrahandshyresgäst, medlemskap i A-kassa, indrag av ekonomiskt bistånd pga. frånvaro från SFI, kommunens ansvar som hyresvärd vid speciellt boende, värme i hyresrätt)

### ***3.1.5 Mitt arbete på HFB***

Jag har deltagit i rådgivning i 36 (13/19/4) fall, tagit del av 11 och fått statistik på 169 fall från våren 2004. De flesta klienter har bara kommit en gång. Jag har skrivit 16 skrivelser (överklagande av avslag på underhållsstöd, överklagande av återbetalningskrav på underhållsstöd, överklagande av återbetalningskrav på bostadsbidrag, överklagande av avslag på uppehållstillstånd x2, överklagande av beslut om a-kasseersättning, anmälan till hyresnämnden om brister i hyresrätt, begäran av betalning p.g.a. bodelning, överklagande av avslag på ekonomiskt bistånd, fullmakt, yttrande om ordningsbot, bestridande av krav från kronofogden, anmälan till skolverket, avtal om boende för gemensamma barn, uppskov av avslutande av ärende hos folkbokföringen, ansökan om förtur i behandlandet av medborgarskapsfråga.) och gjort 7 rättsliga utredningar (Två gemensamma med ADB) (skuldsanering, snabb anknytning, registrering i folkbokföringen, skattskyldighet på

föräldrapenning, värme i hyresrätt och indrag av ekonomiskt bistånd p.g.a. frånvaro från SFI, internationella förhållanden vad gäller arv och bodelning).

### 3.1.6 Mitt arbete på BBT

Jag har haft rådgivning med 9 (7/1/1) personer. Jag har inte någon gång blivit ombedd att göra en skriftlig inlägga eller annan skrivelse åt någon klient i Bollebygd. Gjort 5 rättslig utredningar (förskott på arv, underhållsbidragsnivån, internationella konflikter, försäkringskassans arbetsgivaransvar vid rehabiliterings-peng och plan och byggnadslagen)

## 3.2 Statistiskt material

### 3.2.1 Rättsområden<sup>84</sup>

	ADB	HFB	BBT
<b>Offentligrätt</b>			
Migrationsrätt	1 (1/0/0)	68 (6/11/1)	0
Försäkringskassan	6 (1/1/0)	17	1 (1/0/0)
Socialrätt	8 (1/1/0)	29 (2/0/0)	0
Skol- o Kommunalrätt	5 (0/1/1)	1 (0/0/1)	1 (1/0/0)
<b>Straff- och Processrätt</b>			
Straff- och processrätt	7 (0/1/0)	4 (1/1/1)	0
<b>Kollektiv privaträtt</b>			
Diskrimineringsrätt	14 (1/2/1)	0	0
Arbetsrätt	15 (1/0/0)	1 (0/1/0)	0
Hyresrätt	8 (4/1/2)	9 (1/2/0)	0
Konsumenträtt	2	20 (1/2/0)	2 (1/0/1)
<b>Privaträtt</b>			
Familjerätt	1 (1/0/0)	15 (2/2/1)	2 (2/0/0)
Arvsrätt	0	0	4 (3/1/0)
<b>Övrigt</b>			
Internationell rätt, blanketter m.m.	0	48	1 (1/0/0)

<sup>84</sup> Vissa fall berör mer än ett rättsområde, vilket innebär att det sammanlagda antalet här kan vara fler än det sammanlagda antalet fall. Jag har här placerat konflikter med A-kassa i arbetsrätt, men diskriminering i arbetslivet också som diskrimineringsrätt (alla utom 4 fall av diskrimineringsrätt handlar om arbetslivet). Diskriminering från polisen har jag placerat i straff och processrätt förutom diskrimineringsrätt. Jag har fört samman de civilrättsliga områden som ofta handlar om konflikter mellan intressegrupper (se kap 4.2.2) och som berör relativt organiserade grupper i samhället under rubriken "Kollektiv privaträtt".

Mina slutsatser:

Det visar sig här flera tydliga mönster som skiljer byråerna från varandra. ADB har närmast uteslutande diskrimineringsfall och offentlighetsrätt, med några fall som berör straff- och processrätt. Dessa handlar dock uteslutande om diskrimineringsfall som lett till polisanmälan eller fall då diskrimineringen skett inom rättsväsendet. Detta fokus är knappast överraskande då byrån aktivt är inriktade mot diskriminering. HFB har övervägande offentlighetsrättsliga fall men även en stor andel fall som berör privaträtt och kollektiv privaträtt. Det absolut dominerande rättsområdet i HFB är migrationsrätten, där det också finns en tydlig manlig dominans. Den höga andelen övriga fall utgörs främst av allmän samhällsinformation, utdelande av blanketter m.m. BBT har nästan uteslutande fall inom privaträtt, med en stark övervikt på arvsfrågor, vilka är helt frånvarande i de andra två byråerna. Den kollektiva privaträtten är helt frånvarande i Bollebygd, utanför konsumentfrågor.

Det är alltså tydligt att båda förortsbyråerna får en stor andel offentlighetsrättsliga fall.

Arvsfrågorna kommer enbart upp i Bollebygd, och utgör där en stor del av fallen.

När det gäller könsfördelningen är det enda markerade resultatet en viss övervikt vad gäller antalet män med frågor kring migrationsrätt på HFB. Denna övervikt kan hänföras till fall där män åkt tillbaka till sitt hemland för att gifta sig och efter återkomsten till Sverige söker uppehållstillstånd för sin fru.

### 3.2.2 Konflikttyper

Jag delar upp mina fall efter de partsberoende konflikttyper som Lawrence M. Friedman använder (se vidare kap 4.2.2) som uppdelningsgrund och får följande utslag<sup>85</sup>.

	ADB	HFB	BBT
Konflikter mellan Intressegrupp	35 (4/2/3)	3 (1/2/0)	0
Konflikter mellan medborgare och välfärdsstaten	20 (4/3/1)	166 (9/12/2)	3 (3/0/0)
Konflikter i närsamhället	3 (1/0/0)	36 (4/4/2)	7 (5/1/1)

<sup>85</sup>Grupperingen här var inte helt enkel. Jag fick välja att göra vissa prioriteringar. Jag valde t.ex. att lägga konflikter hyresvärd-hyresgäst under konflikter mellan intressegrupper, trots att dessa enligt rationella skäl kunde placeras i båda de övriga grupperna. Mitt skäl till detta är att hyresgäster har en stark kollektivt intresse och är relativt organiserade. Enklare var det att placera alla fall av diskriminering i samma grupp. Konflikter med rättsstaten, som till exempel anmälan om polisövervåld har jag också placerat gruppkonfliktgruppen, då dessa i samtliga fall handlade om en grov form av diskriminering. Däremot valde jag att placera konflikter med försäkringsbolag som konflikter mellan individer, då det inte finns någon sådan grupp känsla inom detta konsumentkollektiv.

*Mina slutsatser:*

Med tanke på att ADB är uttalat inriktade på diskrimineringsfrågor är det föga överraskande att *intressegruppkonflikterna* (inkluderande diskrimineringsfrågor) är betydligt vanligare där. Dessa frågor är dock mycket ovanliga på de båda andra praktikplatserna *Konflikter i förhållande till välfärdsstaten* framstår som den överlägset största gruppen av konflikter i storstadsförorten, denna grupp är ju stor även på ADB trots byråns specifika inriktning mot gruppkonflikter. Det verkar dock som att *konflikter i närsamhället* är de vanligast förekommande på landsorten/småstaden, även om de inte heller är ovanliga vid HFB.

När det gäller könsfördelningen så framkommer det tydligt att det enbart är kvinnor i Bollebygd som har frågor i förhållande till välfärdsstaten, medan männen överväger på HFB, detta finns dock en viss förklaring till i Migrationsrätten (se slutsatser under tabell1 ovan).

### **3.2.3 Hur långt har processerna kommit?<sup>86</sup>**

De resterande fem tabellerna gör en närmare analys av var klienterna stod i processen och vad de hade för ställning, vad vi kunder hjälpa till med, och vad som stod på spel för klienten. När det gäller denna analys har jag fått begränsa mig till enbart använda de fall jag själv deltagit i arbetet, då arkivmaterialet inte innehöll den information jag behövde för dessa uppdelningar .

	ADB	HFB	BBT
Saken har prövats i domstol	4 (1/3/0)	14 (4/8/2)	0
Klienten har fått ett negativt beslut	7(3/2/2)	9 (5/4/0)	1 (1/0/0)
Saken har inte kommit upp till förhandling	5 (3/0/2)	13 (4/7/2)	8 (6/1/1)

*Mina slutsatser:*

På HFB finns det en klar skillnad mellan fallen som rör migrationsrätt och de övriga fallen. 12 av de 14 fallen som prövats i domstol på HFB är uppehållstillstånd. Detta kan ha att göra med att en av juristerna på byrån driver vissa av dessa fall själv vid en eventuell överklagan. Sammantaget verkar det vara tydligt att migrationsrättsfallen på HFB och klienterna som kommit till ADB ofta har kommit längre i processen än de övriga klienterna. De fall som kommit till rådgivningen i Bollebygd befinner sig samtliga i ett tidigt stadium.

---

<sup>86</sup> De domstolsinstanser som är representerade är tingsrätten, hyresnämnden och utlänningsnämnden. När det gäller negativa beslut, så har dessa fattats av myndigheter eller institutionsliknande företag som Försäkringsbolag och Hyresvärdar. Det gemensamma för dessa är att klienterna en gång fått presentera sina argument inför en på något sätt objektiv institution, men inte fått gehör.



Det finns en viss tendens att män som klienter har kommit längre med sina fall. Detta gäller även på ADB som hade en jämn könsfördelning på sina fall och inte hade någon tydlig obalans när det gällde kön och rättsområden.

### ***3.2.4 Vad har klienterna för ställning<sup>87</sup>***

Klienternas ställning i saken när de kom till byråerna kan beskrivas på följande sätt:

	ADB	HFB	BBT
Muntlig rådgivning	3 (0/0/3)	11 (5/5/1)	8 (7/0/1)
Skriftliga inlagor, och agerande som ombud	10 (4/5/1)	20 (8/11/1)	0
Samhällsinformation, förklaring av dokument	0	4 (1/1/2)	0
Hänvisning vidare	3 (3/0/0)	1 (0/1/0)	1 (0/1/0)

#### *Mina slutsatser:*

Det blir även här, liksom i föregående tabell, tydligt att fallen kommit längre på ADB och vad gäller migrationsrätt på HFB än i de övriga fallen. Det visar sig också att drygt hälften av alla fall i Bollebygd och en femtedel av fallen på HFB inte innehåller några konkreta önskemål i en rättssak, utan till exempel ett behov av information kring rättsläget. Det kunde också ske att klienter ville ha en oberoende åsikt om ett utfall i en process, eller ett myndighetsbeslut. Klienter som fått en anmodan att yttra sig förekommer närmast uteslutande i HFB. I en könsanalys av tabellen kan vi se en övervikt för kvinnor på ADB när det gäller överklagan och civilrättsliga krav, medan det finns en manlig övervikt vad gäller anmälningar. Samtliga dessa anmälningar utgörs av DO-anmälningar.

---

<sup>87</sup> Uppställningen visar vad klienterna önskade göra när de kom till byråerna. Överklagandena gäller domar eller myndighetsbeslut, anmodan att yttra sig har kommit från olika myndigheter dock oftast kronofogden, och klienternas behov här var oftast praktiska, som att få hjälp med att förstå vad som begärdes av dem och att formulera ett svar. Inte sällan kom dessa ärenden in efter tidsfristen löpt ut. Civilrättsliga krav och anmälan/ansökan gäller situationer där klienten på eget initiativ önskar förverkliga en rättighet inom civilrätt respektive offentlig rätt.

### 3.2.5 Vad har klienterna fått för hjälp?<sup>88</sup>

	ADB	HFB	BBT
Muntlig rådgivning	3 (0/0/3)	11 (5/5/1)	8 (7/0/1)
Skriftliga inlagor, och agerande som ombud	10 (4/5/1)	20 (8/11/1)	0
Samhällsinformation, förklaring av dokument	0	4 (1/1/2)	0
Hänvisning vidare	3 (3/0/0)	1 (0/1/0)	1 (0/1/0)

#### *Mina slutsatser:*

Det huvudsakliga mönstret från tidigare tabeller fortsätter här. ADB och en del av fallen vid HFB som motsvarar migrationsrätten har kommit längre i processen och kräver också en mer djupgående insats i form av skriftliga inlagor m.m. I Bollebygd är den muntliga rådgivningen helt dominerande, dels för att det är den hjälp som klienterna efterfrågar (se under 3.2.3), men kanske även då omständigheterna där var mindre ordnade och jag kanske mer osäker. Av denna tabell framgår dock även att allmän samhällsinformation och förklaring av dokument enbart förekom vid HFB.

När det gäller könsfördelningen kan vi se att alla fall som hänvisades vidare vid ADB var kvinnor, i övrigt är fördelningen jämn.

---

<sup>88</sup> När de gäller de skriftliga inlagorna har jag här räknat in klienter jag deltagit i arbetet med, men inte utfört det konkreta arbetet. Detta gäller till exempel ett flertal uppehållstillstånds ärende på HFB. När det gäller samhällsinformationen, så kan dels sägas att i de flesta fall där rådgivningen inkluderade skriftlig hjälp ingick också en del förklarande av den dokumentationen som klienten hade med sig. De fall som syns i kolumnen är klienter som kommit med domslut eller sociala utredningar som de enbart velat att vi skulle ”kolla så att de var OK”. När det gäller de diskrimineringsrättsliga fall som jag arbetat med på ADB har dessa lett till DO - anmälan, men detta har jag inte räknat som en vidarehänvisning, utan här räknas bara de fall som vi direkt märkt att vi inte kan hantera och sänt vidare till advokater, eller då de finns en instans som skall hantera dessa ärenden.

### 3.2.6 Vad står på spel?

	ADB	HFB	BBT
Medborgarskap/Uppehållstillstånd	1 (1/0/0)	16 (5/10/1)	0
Vräkning	6(4/1/1)	0	0
Uppsägning	1 (1/0/0)	0	0
Vårdnad	1(1/0/0)	2 (0/1/1)	0
Försörjning	3 (1/2/0)	2 (1/1/0)	0
Underhåll	1 (1/0/0)	2 (0/2/0)	2 (2/0/0)
Arv/ Testamente	0	0	4 (3/1/0)
Straffprocess	1 (0/1/0)	4 (2/1/1)	0
Skuld hos Kronofogden	1 (0/0/1)	3 (2/1/0)	0
Övriga civila krav	1 (0/0/1)	4 (2/0/2)	3 (1/1/1)
Övriga Myndighetsproblem	1 (1/0/0)	3 (2/1/0)	3 (3/0/0)
Övrig diskriminering	4 (0/2/2)	1 (0/1/0)	0

Mina slutsatser:

Vi kan se att frågorna är ganska väl spridda vid alla tre praktikplatserna. Det är dock tydligt att de ”tyngre” och mer livsavgörande frågorna inte har kommit upp i Bollebygd. Vräkningar är den enskilt vanligaste saken på ADB, medan denna fråga inte har kommit upp alls på någon av de andra byråerna. Övrig diskriminering är vanligast på ADB, medan Medborgarskap/Uppehållstillstånd är vanligast vid HFB och arvsfrågor i Bollebygd. Straffprocessfrågor på HFB handlar främst om att ”kontrollera” en dom eller ett strafföreläggande. De mer vardagliga problemen, skuld hos kronofogden, övriga civila krav och övriga myndighetsproblem, är vanligast på HFB och i Bollebygd.

Könsbalansen är relativt jämn, männen överväger vid medborgarskap/uppehållstillstånd och kvinnorna vad gäller vräkning på ADB och övriga myndighetsproblem i Bollebygd.

### 3.3 Mina erfarenheter från praktiken

Jag skall här lyfta fram erfarenheter från praktikarbetet och samtal med klienter och personal. Jag hoppas att detta material kan ge en djupare förståelse av samband och betydelse i det statistiska materialet.

### **3.3.1 Klienterna**

#### *Målgruppen är tydlig*

Under arbetet har det blivit tydligt att alla tre byråerna har en eller flera specifika grupper varifrån de allra flesta klienter kommer. ADB:s kontor i Gårdssten får bara besök av personer med andra etniska bakgrunder än svenska. HFB får till 90% besök av arabisktalande och somalisktalande personer. Vid rådgivningen i Bollebygd var det 80% kvinnor som kom. Under mitt arbete med byråerna drev ADB nationellt dock en reklamkampanj i rixmedia, samtidigt som den lokala byrån etablerade ett nytt kontor i Centrala Göteborg. Detta innebar att antalet personer med svensk etnisk bakgrund som hörde av sig till det centralt belägna kontoret ökade kraftigt.

Personalen på byråerna hade flera teorier kring varför denna specialisering är så kraftig.

- Ryktet om byråerna och förtroendet för dem sprider sig inom vissa grupper och vissa kretsar.
- Språket är en viktig faktor för att förstå sin situation och att kunna bli förstådd. Många upplever sig inte bli förstådda och söker sig därför till en service på sitt hemspråk
- Placeringen av kontoren, ADB har alltså fått betydligt fler samtal och besök från människor med etniskt svensk bakgrund till deras kontor på centralt belägna Avenyn än i Gårdssten.

Det är svårt att sätta fingret på exakt vad som är de avgörande faktorerna. Men jag drar slutsatsen att en byrås utformning av sin verksamhet har stor betydelse för vilka klienter den drar till sig. Det verkar också allmänt finnas ett stort behov av att söka rättslig hjälp i en miljö där klienterna känner sig trygga.

#### *Vad ville klienterna ha?*

##### **ADB**

Processen har gått längre än på de övriga platserna (undantaget migrationsfrågor på HFB), konflikten är i många fall redan formaliserad. Det är då tydligt att en stor del av klienterna är i behov av konkret hjälp med att ringa telefonsamtal och skriva inlagor m.m. Antero Sjöman, som driver de flesta fall på ADB, tar också ett mer formellt ansvar att agera som ombud, med fullmakt. De rättsutredningar jag gör här är de som starkast tar klientens perspektiv och lyfter fram deras argument och inte så mycket söker efter ett "gällande rätt". Det är dock tydligt att tid, resurser och kunskaper inte räcker för vad jag skulle vilja kalla ett egentligt juridiskt biträde. Det finns dock ett bredare politiskt perspektiv när det gäller att driva fall/frågor. Vilket klienterna tydligt önskar och söker sig till. I tre av fallen jag deltog i att arbeta med organiserar ADB konkret politiskt arbete kring konflikten med namnlistor, massmöten eller insamlande av material för opinionsbildning och politisk påtryckning. I fall då ADB uppfattar att frågan inte har anknytning till diskriminering, eller etnicitet anser de sig dock inte kunna hjälpa alls.

##### **HFB**

De fall i Hjällbo som vi kunnat hjälpa med skriftliga inlagor behöver detta framför allt då de inte förstått det språkliga innehållet i uppmaningar att yttra sig eller liknande dokument., Andra behövde hjälp just med de juridiska kunskaperna. Det finns dock en tydlig norm av att

”finna rätt”, både hos klienter och personal. Om det anses att någon inte har rätten på sin sida stannar beskedet där. I tre fall har klienten enbart önskan om att ”någon de litar på ” skall titta igenom deras papper och godkänna eller ifrågasätta innehållet. Klienterna har ett större förtroende för byrån än myndigheter. Utöver de registrerade fallen så förekom vid varje tillfälle jag arbetade att personer kom in bara för att få blanketter m.m. Alltså ren samhällsinformation.

## BBT

Det är tydligt i Bollebygd att klienterna främst vill ha en bekräftelse på om de har något stöd i lagen. De är inte i så stor utsträckning i behov av hjälp att förstå brev från myndigheter eller att skriva svarsbrev. En stor del av klienterna som har en motpart och ett faktiskt yrkande (se 3.2.4) uttrycker att de är i konflikt med en part som har starkare juridiskt kunnande och på något sätt ett övertag i konflikten. ( En har en man som är advokat, en är ett byggföretag, en är en juridisk byrå, en försäkringskassan) De känner ett underläge och vill ha stöd. Alla har också frågor om vart de skall vända sig för att få hjälp, de uttrycker en svårighet att hitta rätt plats att söka den hjälp de behöver. Men samtidigt har flertalet vissa kunskaper både i juridiken och vart de skall vända sig. De har en tydlig roll av att driva sin egen sak, men behöver stöd.

Behovet av handgriplig hjälp verkar vara ungefär lika stort vid HFB som på ADB, medan behovet i Bollebygd ser annorlunda ut och är mindre omfattande. Klienterna i Bollebygd har en tydlig inställning att de självständigt driver sina fall men behöver juridiskt stöd, en stor del av de som uppsökte rådgivningen där upplevde sig i underläge i den konkreta konflikten. Vid ADB vill många klienter driva frågan bredare och mer politiskt opinionsmässigt. HFB har en tydligare anknytning till klienternas vardagsproblem, de behöver hjälp med språk, samhällsinformation såväl som juridiska kunskaper.

## *Byråernas sociala verksamhet*

Tidigt under arbetet på byråerna blev jag chockad över hur psykiskt medtagna många av klienterna verkade vara just av sina problem med myndigheter och rättsliga processer. Dessa problem var betydligt större på ADB och med de fall som gäller migrationsrätt på HFB. Alltså de fall som kommit längst i processen, och som generellt gällde mer ingripande förhållanden i klienternas liv.

På båda byråerna tog personalen inledningsvis upp att det kommer personer som egentligen är/känner sig svikna av samhället, men inte har något konkret juridiskt problem. Dessa personer har ofta specifika åsikter om vad de vill ha gjort, vilket dock ofta inte är varken lämpligt eller juridiskt. Då de känner sig frustrerade försöker de hitta desperata saker att göra, som inte är möjliga för oss på byråerna. Personalen poängterade att det är viktigt att som rådgivare sätta en gräns för vad jag vill och kan tänka mig att göra. På HFB betonades i detta sammanhang vikten av att de som arbetar på byrån är invandrare, eftersom de då lättare kan prata om dessa saker med människor med invandrarbakgrund, utan att det uppfattas som rasism.

Samtidigt betonas på båda byråerna det viktiga i att vara lojala med klienten och tydligt välja sida för denne. Det är lätt för klienten att uppfatta sig som ifrågasatt. Vid ett flertal tillfällen

under praktiken blev det tydligt. En klient på ADB uppfattade ett förlikningsförslag, där klienten förbands att inte väcka talan mot diskriminering, som om hon skulle gå med på att händelsen inte längre ansågs vara diskriminering. Hon tog mycket illa vid sig och det krävdes en lång process för att återskapa förtroendet.

På båda byråerna läggs stor vikt vid det sociala och psykologiska stödet i rådgivningen. Generellt läggs en större del av tiden vid klientkontakten åt till att stötta och lyssna till klienten, än att ge strikt juridisk hjälp. Båda byråerna lägger medvetet tonvikt vid denna process.

### ***3.3.2 Byråernas arbetssätt***

*Byråernas både juridiska med politiska verksamhet för både individer och grupper.*

Under arbetet på byråerna blir det tydligt för mig att verksamheten på båda ställen grundar sig i ett personligt engagemang för vissa gruppers situation och speciella problem. I både ADB och HFB gäller detta engagemang främst personer som är utsatta för förtryck och rasism på grund av sitt etniska ursprung. På byråernas verksamhet märks detta kanske främst genom att de inte bara utför sin uppgift, att ge juridisk rådgivning och stöd, så bra som möjligt, utan de vill göra vad som krävs för att förändra situationen. De vill söka alternativa politiska möjligheter att lösa människors problem då juridiken inte verkar erbjuda de möjligheter som behövs. Engagemanget genomsyrar byråernas verksamhet på många olika plan. Både HFB och ADB har t.ex. som uttalad strategi att få med personer ur deras målgrupp i verksamheten. ADB försöker få med diskriminerade i byrån och folkhögskolans verksamhet, medan HFB försöker få med jurister ur invandrargrupper i verksamheten. De lyckas båda genom t.ex. praktikplatser.

Båda byråerna har också ett flertal andra projekt bredvid rådgivningen. Personalen på HFB arbetar även med dialogsamtal, där personer från olika etniska grupper diskuterar värdefrågor för att öka den kulturella förståelsen. ADB bedriver utbildningsdagar, opinionsbildning, konferensen, kvällskursen m.m.

ADB har en inställning att de oftast krävs politisk press och agerande för att kunna få igenom en riktig förändring i en konflikt. Med stor hänförelse berättas historien om Simmons affär i Hjällbo som räddades från vräkning genom att politikerna pressades med partipolitik precis innan valet, så att de såg till att Simmons kunde finnas kvar, trots press från ICA att bli av med dem. Detta tas upp som ett mönsterexempel på bred konflikthantering.

HFB arbetar också med en bredare juridisk förståelse mellan olika kulturer, genom att ha ett visst utbyte med myndigheter och andra jurister vad gäller kunskaper i andra länders rättssystem. Det har t.ex. hänt att socialtjänsten har vänt sig till HFB med frågor om Sharia-lagstiftning. Jag fick vid flera tillfällen under min praktik tillfällen att diskutera sådan kunskap, dels andra rättssystem, men även om konflikter mellan den svenska och andra kulturers rättstradition. Här kom t.ex. problemen upp som finns för kvinnor när deras skilsmässor i Sverige inte blir giltiga enligt islamsk lag i deras hemländer och de kan riskera stränga straff om de återvänder hem igen.

### *Hög arbetsbelastning*

Det är uppenbart att behovet av juridisk rådgivning är mycket stort. Både i ADB och HFB var arbetsbelastningen mycket stor. I BBT lyckades jag med ganska små medel att etablera en mottagning på två månader, som fyllde min kapacitet. Personalen på båda byråerna uttryckte problem som kommer av en hög arbetsbörda vid flera tillfällen. De huvudansvariga på båda ställen berättade att de har flyttat ifrån området de arbetar i, då arbetet annars helt tog över deras privatliv. Jag märkte också personligen av den höga arbetsbördan. På HFB var det ofta mycket kvar att göra när jag lämnade byrån för att åka till min buss. Det blev en kamp att sätta gränser för hur mycket jag orkade och ville göra. Jag fick också frågor på mobil utanför den tid jag var på byråerna, även om det var i mycket liten omfattning. Hur jag allra mest märkte av denna press var i möjligheten att riktigt gå på djupet juridiskt och inta ett juridiskt biträdes roll. Valet stod ofta mellan att ge en generell juridisk information eller ingen hjälp alls. Jag märkte att det fanns en tydlig norm av att "finna rätt", både hos klienter och personal i Hjällbo. Perspektivet att böja rätten efter klientens behov var mer sällsynta. Detta gäller dock utom Migrationsrätten. Det var också tydligt vid mina rättsutredningar på ADB att tid, resurser och kunskaper inte räcker för vad jag skulle vilja kalla ett egentligt juridiskt biträde. Där jag kunde ha klientens specifika behov som ledstjärna. På både HFB och ADB är det tydligt från början att de har betydligt fler intentioner än vad de har resurser att genomföra. Detta gäller i alla fall det specifikt juridiska arbetet. De sitter med stora kunskaper om behov, men med mindre medel att bemöta dem med.

Vid rådgivningen i Bollebygd låg både min ambitionsnivå och vad klienterna efterfrågade på en lägre nivå. Jag upplevde därmed inte den motsättning som fanns på de andra praktikplatserna.

### *Avsaknad av nätverk*

Det kom vid flera tillfällen vid båda byråerna upp att medarbetarna saknar de inflytelserika nätverk de skulle behöva i arbetet. Detta kunde gälla allt ifrån expertutlåtanden, läkarintyg, uppmärksamhet i pressen och inflytelserika kontakter med politiker. De nätverk som finns och fungerar är framför allt med de föreningar som på olika sätt står bakom byråerna.

## **3.3.3 Kontakten med rättssystemet**

### *Kontakter med advokater*

Många klienter som haft kontakt med advokater har uttryckt att det har fungerat dåligt, byråerna har i flera fall tvingats agera medlare mellan klienter och advokater.

Följande är exempel på problem i kontakten klient - advokat kom upp under mitt praktikarbete:

- En person hade kontaktat en advokat regelbundet under ett halvt års tid innan han fick svar som innebar att det inte var någon idé att driva fråga.

- En advokat hade blivit vittne till hur en annan advokat uttryckte sig kränkande och rasistiskt mot klienten utan att advokaten reagerade, klienten kände sig så kränkt även av sin egen advokat, att han bytte.
- En kvinna som levde under mycket svåra sociala omständigheter, hade så svårt att kommunicera med sin advokat att hon ville ha med sig ombud från byrån för att alls träffa honom.
- En kvinna som hörde av sig till byrån hade träffat sin advokat 5 min före rättegång i en vårdnadstvist som hon sedan förlorade.
- En klient som hade advokat i hyresnämnden upplevde att advokaten gick till hyresvärdens advokat och gjorde upp innan förhandlingen började, för att sedan inte föra klientens talan alls under processen.
- Ett företag anlät advokat då de misstänkte diskriminering i kommunal upphandlingen, men blev chockade när de fick en räkning för bara inledande arbete på 25000 kr.
- I ett fall i Bollebygd hade en man fått en räkning på 22000 kronor för en bouppteckning och ett arvsskifte som var relativt enkelt.

Det verkar finnas stora svårigheter i kontakten mellan advokater och de klienter jag mött under min praktik. Visserligen kommer kanske bara de som är missnöjda till oss på byråerna, men i alla fall utom ett av de ovanstående har klienten kommit till oss för andra problem än med advokaten. Men det är ändå påfallande stor del av klienterna som har haft problem med kontakten med advokater. Det är också en allmän inställning bland klienter och personal på byråerna att vi inte har råd med advokater då deras tjänster kostar för mycket.

Under mitt arbete i ADB har jag från tre oberoende håll fått höra att det är mycket svårt att få advokater att över huvud taget ta på sig att driva diskrimineringsfall. Jag har fått olika förklaringar på varför, Svår lagstiftning, dålig betalning. Det verkar finnas ett problem i att få rättshjälp i diskrimineringsmål, då det på Rättshjälpsmyndigheten verkar anses att Ombudsmännens beslut att inte driva frågan diskvalificerar även från rättshjälp.

### ***3.3.4 Det egna arbetet***

#### *Socialt tufft arbete*

Direkt i inledningen av mitt praktikarbete blev jag chockad av de öden vi mötte i rådgivningen. Den stora sociala tyngd som de bär med sig till juristen var jag oförberedd på. Konsten att kunna engagera mig, att vara nära, lojal och partisk, samtidigt som jag måste kunna lämna deras öde åt dem, och inte bära med mig dem hem, var svårt att lära. Att kunna hjälpa så långt juridiken tillåter, och nöja sig med det. Det tar också mycket på krafterna att vara empatisk och samtidigt professionell och ansvarig.

#### *Bristande systemkunskaper*

Jag upplevde mig också snabbt hjälplös i mitt arbete, vart skall jag vända mig? Vem skall jag ringa för att förverkliga rättigheter som jag vet att människor har? Den praktiska systemkunskapen i samhället fattades mig snabbt.



### *Slitning mellan resurser och ambitioner*

Nästan konstant upplevde jag en slitning mellan resurser och ambitioner. Jag hade ambitionen att göra grundliga rättsutredningar till alla, men kunde inte av praktiska skäl. Det är då väldigt lätt att rådgivningen fastnar på gällande rätt och generella lösningar på specifika problem, det krävs en ordentlig knuff till för att ta sig in på tolkningsarbetet i det individuella fallet. För människor som är väldigt vilsna är det också lätt att hellre gör något av vad jag hinner än inget alls. Jag fick då ofta en roll av att översätta deras historier till juridiska språket, och nöjde mig med den rollen...

### *Positivt bemötande, men juridiken är helig!*

När jag i inledningen till detta examensarbete hade personliga kontakter med olika institutioner som medborgarkontor och bibliotek har jag upplevt mig mycket vänligt och intresserat bemött vid presentationen av projektet. Detsamma gällde när jag gjorde reklam för min rådgivning i Bollebygd. Jag blev väldigt positivt omnämnd i lokalpressen som direkt visade intresse för projektet och skrev reportage. När jag kom till både HFB och ADB fanns det en syn bland dessa att jurister som är intresserade är hjärtligt välkomna och mycket eftersökta. Det verkar alltså allmänt som att det finns en positiv bild av jurister som ger gratis juridisk rådgivning och en vilja hos de byråer som är verksamma att knyta kontakter med jurister. Men jag har också känt svårigheterna i att etablera nya institutioner i juridikens värld. Framför allt i mina egna föreställningar, men också till viss del i min omgivning finns föreställningen om juridikens allvar och dess traditioner som enormt starka. Vid projektets inledning fruktade jag att detta skulle bli ett hinder för att nå fram till människor.

### **3.3.5 Återkommande problem**

Det är några problem som flera klienter i både Hjällbo och Gårdssten och Bollebygd har återkommit till vid ett flertal tillfällen:

#### *Kronofogdens förenklade handläggning:*

Om en person har någon form av konkret belägg för ett krav mot någon annan, kan personen ansöka om förenklad handräkning hos Kronofogden. Detta innebär att kronofogden meddelar den andra parten i konflikten att denne har 10 dagar på sig att bestrida kravet, för att kronofogden inte skall mäta ut skulden. Ett sådant meddelande från kronofogden uppfattas lätt av klienter som inte riktigt behärskar språket som en dom. Rädslan för att bli prickad i Kronofogdens register är utbredd. Detta utnyttjas ibland av starkare parter i en konflikt, som t.ex. av hyresvärdar, för att lägga tyngd bakom sina krav i en tvist. Jag har också stött på att denna sorts krav använts som ren utpressning utan någon ursprunglig konflikt. Kronofogdens formalism, svåra språk och denna ganska svårförståliga process skapar hotfulla situationer för människor som inte har de grundläggande kunskaperna.

I samband med detta kan också nämnas att hyresvärdar har en skyldighet att informera socialtjänsten om en person riskerar vräkning. Jag har kommit i kontakt med flera klienter som upplevde det mycket obehagligt att de, vid en konflikt med sin hyresvärd, har fått ett formellt meddelande från socialtjänsten om att de är informerade om att familjen riskerar vräkning.

### *Underhållsstödets omvända bevisregel:*

Föräldrar som bor ensamma med sina barn har rätt till ett underhållsstöd på 1173 kr från försäkringskassan, utan att den andra föräldern behöver krävas i första hand. Detta är dock reglerat enligt principen att om något talar för att föräldrarna fortfarande bor tillsammans, t.ex. folkbokföringsadressen, är det upp till föräldrarna att bevisa att de bor separat. Denna regel innebär problem för t.ex. familjer där den ena föräldern inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige och går under jorden, eller ger sig av till något annat land utan att ändra sin folkbokföringsadress. Det kan även ställa till problem vid separationer då den förälder som flyttar inte vill medverka och alltså dels inte betalar underhållet själv, men också vägrar att frivilligt ändra sin folkbokföringsadress. Problemet går säkerligen att överkomma genom intyg från hyresvärd och andra sorters bevisning, men de kvinnor som drabbas är ofta redan i en svår situation och detta lägger ytterligare ett hinder mellan dem och någon form av ekonomisk trygghet. Det har också hänt att sociala myndigheter räknar av underhållsstödet från rätten till försörjningsstöd utan att dessa pengar faktiskt blir utbetalade på grund av tvisten om mannens folkbokföringsadress.

### *Försörjningsstöd och frånvaro från SFI*

Eftersom försörjningsstöd bara ges då inga andra möjligheter till inkomst finns måste båda vuxna i en familj som söker vara till arbetsmarknadens förfogande. Detta är en kollektiv regel vilket betyder att om den ena föräldern reser iväg, kan den kvarvarande föräldern och barnen förlora sin rätt till ersättning. Detta har numera i praxis även börjat gälla deltagande i SFI. Flera familjer jag stött på har drabbats av detta, då den ena föräldern har rest bort av starka skäl och fått ledigt från SFI:n av lärare m.m. Denna förälder har inte heller sökt försörjningsstöd under perioden, men detta har drabbat kvarvarande familj, som ofta satts i ekonomiskt mycket svåra situationer.

### *Underhållsbidraget*

Rätten till underhåll för barn med föräldrar som separerat är uppdelad i två delar, en del som kan fås genom försäkringskassan och som det offentliga senare kräver tillbaka från den betalningsskyldige föräldern. Om ett underhåll skall överstiga de drygt 1100kr som detta underhållsstöd ligger på skall föräldrarna själva komma överens om denna del. Uträkningen är ganska komplex, och rättsläget vad gäller vissa delar är mycket otydligt, se till exempel standardtillägget. Det har under praktiken blivit tydligt att denna reglering ofta leder till dels att föräldern som lever med barnet nöjer sig med underhållsstödet, trots att hon ofta är berättigad till ett större belopp, och dels att processen kräver kontakter med dyrköpta jurister även för personer som egentligen inte har resurserna som detta kräver.

## **3.4 Utvärderingar av antidiskrimineringsbyråerna**

För att bredda den bild av arbetet på byråerna som mina egna erfarenheter ger vill jag även kort presentera en enkätundersökning som jag genomfört, och en nationell utvärdering som

Migrationsverket genomfört 2003. Båda undersökningarna riktar alltså in sig just på antidiskrimineringsbyråerna.

### **3.4.1 Enkät**

Vid de nationella utbildningsdagarna för Sveriges antidiskrimineringsbyråer i Malmö den 5:e september delade jag ut en enkät med frågor kring byråernas kontakt med klienter, ombudsmän, myndigheter och övriga jurister. Jag fick tillbaka tjugo svar, från representanter från följande antidiskrimineringsbyråer: Sundsvall, Malmö, Stockholm, Göteborg (+ Romska avdelningen) Norrköping, Örebro, Trollhättan, Skellefteå, Umeå, Lund. Personerna som besvarade enkäten var aktiva i byråernas verksamhet som antingen anställda eller ideellt engagerade. Svaren ger en ganska enhetlig bild av byråernas arbete och problem.

#### *Varför kontaktar människor just antidiskrimineringsbyråerna?*

Enkäten (se bilaga 1) visade att byråerna ansåg att klienternas speciella förtroende för den verksamhet som byrå driver är den viktigaste anledningen till att de söker hjälp just där. Att hjälpen är gratis och speciellt inriktad mot diskriminering, eller till och med etnisk diskriminering, är dock också viktiga faktorer. Den viktigaste kanalen för klienterna att få kontakt med byråerna är genom personliga nätverk.

#### *Har klienterna sökt hjälp på annat håll först?*

Av de klienter som sökte hjälp vid byråerna har ungefär en tredjedel tidigare sökt hjälp på någon myndighet,<sup>89</sup> knappt var tionde har tidigare varit i kontakt med en jurist angående ärendet.

#### *Hur fungerar byråns kontakter med jurister?*

De flesta byråer som har något samarbete med jurister eller advokatkontor tycker att samarbetet på den nivån fungerar bra. Flera byråer säger dock att kontakten är betydligt svårare för individuella klienter. De höga kostnaderna och bristen på tid och utrymme för klienterna nämns som problem, där dock byråerna kan vara ett bra komplement. Svårigheter att över huvud taget få advokater att driva diskrimineringsmål tas även upp.

#### *Hur fungerar byråernas kontakter med diskrimineringsombuden<sup>90</sup>*

Erfarenheterna av kontakter med diskrimineringsombuden är mycket varierande från olika byråer. Generellt verkar själva kommunikationen mellan byråerna och ombudsmännen bli bättre och bättre. Det finns dock fortfarande ett ganska utbrett missnöje med att så få anmälningar resulterar i vidare åtgärder. Kommentarer som ”95% av anmälningarna läggs ner” , ”juristerna anser det svårt att bevisa diskriminering” och ”deras verktyg verkar uddlösa” är vanliga.

---

<sup>89</sup> Här misstänker jag att en del av statistiken kan handla om personer som blivit diskriminerade av myndigheter och kommit till byrå på grund av denna diskriminering.

<sup>90</sup> På grund av de flesta byråernas starka inriktning mot etnisk diskriminering är det nästan uteslutande DO som omtalas här.

## Övriga kommentarer

Allmänt i enkäterna beskrivs de flesta myndigheters attityder som motsträviga, detsamma gäller fackföreningar. Arbetsmarknaden, myndigheter och bostadsmarknaden beskrivs som de största problemhårdarna. Problemen beskrivs i första rummet som brist på kompetens, de flesta byråer verkar uppfatta att många institutioner vill men kan inte...

Anmärkningsvärt är också att enbart två av de svarande någon gång har varit med om att en klient fått rättshjälp. Båda fallen gäller det arbetsrättsliga konflikter.

### 3.4.2 Nationell utvärdering av antidiskrimineringsbyråerna

Migrationsverket lät under 2003 göra en utvärdering av antidiskrimineringsbyråernas verksamhet i Sverige. Utvärderingen genomfördes genom genomgång av byråernas redovisning, fallstudier och intervjuer med t.ex. representanter från några av diskrimineringsombuden. Utifrån detta drogs ett antal slutsatser som verkar generellt relevanta för mitt arbete som exempel på problem i uppbyggandet av ett nätverk av byråer som arbetar med tillgång till rättssystemet bland marginaliserade grupper.

#### *Juridisk vidareutbildning och kompetens*

Det framgår tydligt i utvärderingen att det finns en uppfattning hos Ombudsmännen att den juridiska kompetensen på byråerna inte är tillräcklig:

*”Vid intervjuerna med ombudsmännen framkom det samtidigt en tydlig åsikt om att den lokala kompetensen vid byråerna inte är tillräcklig för att tillgodose kravet på juridiskt stöd och enskild uppföljning.”<sup>91</sup>*

Samtidigt framkommer det kritik från byråerna av den utbildning som ombudsmännen erbjuder vid ett eller ett par tillfällen per år:

*”Vid fallstudierna framkom det kritik mot utbildning och information från ombudsmännen. Kritiken rörde både pedagogik och ett alltför teoretiskt upplägg kring lagstiftningen. En mer erfarenhetsbaserad utbildning med praktiska exempel efterfrågades. Det är dock svårt att bedöma det allmängiltiga i denna kritik är då endast 2 av 11 byråer intervjuats. Samtidigt uttryckte ombudsmännen en oro över att den utbildning som de tillhandahåller begränsats till ett litet antal personer i ledande ställning på byråerna.”<sup>92</sup>*

*”Stort fokus i internutbildningen har legat på samtalsmetodik och bemötandefrågor. En av de aktiva kommenterar:*

*Vi upplever att det är viktigare att kunna bemöta och tala med människor i vardagen än att vara experter på juridik.”<sup>93</sup>*

---

<sup>91</sup> Utvärdering av ADB-nätverket s 22

<sup>92</sup> Ibid s 23

<sup>93</sup> Ibid s 24

Så även om utvärderingen inte har ett tillräckligt material för att kunna säga något generellt om kunskapsnivån på byråerna, så är det tydligt att det finns olika uppfattningar om vilken sorts kunskap som är mest relevant för byråernas verksamhet. Ombudsmännen verkar betona den formellt juridiska kompetensen, medan byråerna själva är mer inriktade på det praktiska hanterandet av fallen och de människor som kommer dit.

#### *Verksamhetens målgrupper:*

Antidiskrimineringsbyråerna har en kraftig övervikt mot arbete med diskriminering grundad på etnicitet. Det verkar vara svårt att skaffa en balans mellan de olika diskrimineringsgrunderna.

*”Orsakerna till obalansen i verksamhetsinriktning kan troligtvis bero på antidiskrimineringsbyråernas uppbyggnad utifrån medverkande lokalföreningar. Det betydande inslaget av invandrarföreningar sätter sannolikt sin prägel på verksamheten. Även om de har ambitionerna att arbeta med samtliga diskrimineringsgrunder påverkas deras inriktning bland annat av de etablerade nätverk de har i det lokala samhället, vilket medför att inriktningen fokuseras mot etnicitet.”<sup>94</sup>*

*”Även om byråerna haft ambitioner eller vilja att inrikta verksamheten mot andra målgrupper, har det uppenbarligen funnits problem med att nå ut till dessa. En rimlig förklaring är att detta är föreningar/organisationer som saknar nätverk för att nå ut till andra grupper. Dessa grupper ser inte invandrarföreningar som en naturlig kontaktpartner när det berör t.ex. diskriminering pga. sexuell läggning.”<sup>95</sup>*

En förklaring till fokuseringen kan enligt utvärderingen också vara att andra grupper redan har etablerade kanaler in i samhället för att göra sina röster hörda.

*”Handikapprörelsen deltar i liten utsträckning i de lokala antidiskrimineringsbyråerna. Handikapprörelsen är välorganiserad genom centrala medlemsförbund med lokal folkrörelsestruktur och starka regionala nätverk. De lokala föreningarna tillmäts generellt hög status bland myndigheter och deltar ofta i remisser och samrådsgrupper som t ex kommunala handikappråd. Detta gör att handikapprörelsen sedan tidigare har en lokal förankring dit funktionshindrade kan vända sig för hjälp och stöd vid diskriminering eller särbehandling.”<sup>96</sup>*

#### *Byråernas verksamhet*

Det ligger i antidiskrimineringsbyråernas uppdrag från regeringen att bedriva både generell verksamhet mot diskriminering i samhället, och individuell verksamhet, inriktad på att hjälpa individer utsatta för diskriminering.<sup>97</sup> När det gäller målsättningen för det individuellt inriktade arbetet har samtliga byråer en beredskap för att ge information och hänvisa personer

---

<sup>94</sup> Ibid s 31

<sup>95</sup> Ibid s 42

<sup>96</sup> Ibid s 29

<sup>97</sup> Ibid s 32

vidare till ombudsmän, fack, advokater m.m. De har även en viss juridisk och praktisk rådgivning när det gäller t.ex. diskrimineringslagstiftning och polisanmälan. Ett fåtal byråer har också målsättningen att själva kunna driva diskrimineringsmål rättsligt.

De centrala egenskaperna hos byrån för att nå ut till sina målgrupper är enligt undersökningen:

*” Förutom oberoende är tillgänglighet och information viktiga faktorer för att kunna nå fram till enskilda personer som ofta tillhör marginaliserade grupper i samhället. En av de intervjuade aktiva uttrycker det: - Vår trovärdighet hos klienterna handlar mycket om att vi är oberoende. Ofta är ju det just en myndighet som man uppfattar sig blivit diskriminerad och illa behandlad av.”<sup>98</sup>*

När det gäller vilka samhällsområden som byråernas verksamhet kommer i kontakt med gör utvärderingen följande uppskattning, baserat på byråernas dokumentation<sup>99</sup>.

- 1 Arbetsliv
- 2 Myndighetskontakter
- 3 Bostäder
- 4 Utbildning
- 5 Övrigt

Det framgår också att så mycket som upp till 20% av de fall som kommer in till byråerna inte har med diskriminering att göra.

När det gäller den generella verksamheten nämner utvärderingen framför allt informationsspridning och opinionsarbete.

Sammanfattningsvis menar utvärderingen att byråernas både individuella och generella verksamhet skiljer sig mycket åt både i omfattning och metoder. De menar att det är tveksamt om byråerna i dagsläget har den kompetens som krävs för att driva fall själva, men menar att det vore möjligt för byråerna att spela en viktig roll i samarbete med juridisk specialkunskap.

## **3.5 Sammanfattning**

### ***3.5.1 Praktikplatserna***

De tre platser jag har praktiserat på skiljer sig åt på flera sätt. Antidiskrimineringsbyrån och Hjällboforumbyrån är båda verksamma i liknande miljöer, invandrartäta förorter till Göteborg. ADB har flera heltidsanställda, men en mycket bred verksamhet, som till mindre än

---

<sup>98</sup> Ibid s 34

<sup>99</sup> Ibid s 37

hälften arbetar direkt med individuell rådgivning, men i de fall som tas upp behålls kontakten under en längre period. HFB har betydligt mindre personal, men däremot en betydligt smalare verksamhet, som i stort sett enbart är inriktad på juridisk rådgivning till individer, i de flesta fall vid ett tillfälle per fall. Rådgivningen i Bollebygd har fått en prägel som skiljer sig lite ifrån de övriga, dels då jag startat upp all verksamhet själv, rådgivningen har skett i mer tillfälliga former och klienterna har kanske haft andra förväntningar på verksamheten, dels då miljön i Bollebygd är betydligt mer homogent svensk och medelklassinriktad.

Generellt kan sägas att trots de tre praktikplatsernas olika organisering och placering är det inte svårt att få människor att komma. Arbetsbelastningen på alla tre ställena var mycket hög. Behovet av juridisk rådgivning verkar vara mycket stort inom olika grupper i samhället. Det verkar dock vara ett större problem att få personer att vilja och kunna arbeta med verksamheten, och skaffa sig den kunskap som behövs. Detta framkommer både i den nationella utvärderingen av antidiskrimineringsbyråerna och i samtalet med ADB Göteborg. Även HFB har haft en stadig minskning av aktiva jurister ända sedan starten.

Trots att jag ägnat ungefär lika mycket tid åt ADB och HFB har jag behandlat mer än dubbelt så många fall på den senare byrån. Detta kan förklaras med att jag gått in djupare på en större andel av fallen på ADB och där följt fallen under en längre tid. Det är också tydligt att den hjälp som efterfrågades i BBT stannade vid muntlig rådgivning medan skriftliga arbeten och mer omfattande hjälp förekom i nästan hälften av fallen i ADB och HFB.

Det finns en tendens bland byråerna att attrahera en smalare målgrupp än vad de önskar. Antidiskrimineringsbyrån får nästan uteslutande in fall av etnisk diskriminering. De strävar dock ganska uttalat mot att kunna ta emot personer som drabbats av alla fyra diskrimineringsgrunder<sup>100</sup>. HFB anger hela Göteborg som sin målgrupp, men når framför allt människor i språkgrupperna arabiska och somaliska, dessa utgör säkert mellan 80 och 90 % av klienterna. I Bollebygd nästan uteslutande kvinnor med mycket liknande frågor som uppsökte rådgivningen.

Könsfördelningen är relativt jämn i ADB, något fler män i HFB och stor övervikt för kvinnor i BBT. Övervikten av män på HFB har ett samband med rättsområdet migrationsrätt (se nedan). Övervikten av kvinnor i BBT går inte att hänföra till något specifikt rättsområde. Kanske skulle det kunna ha att göra med att biblioteket kan vara en plats där fler kvinnor känner sig trygga, eller över huvud taget vistas?

### ***3.5.2 Det statistiska materialet***

Det finns flera generella mönster i det statistiska materialet som visar sig i flera av tabellerna.

---

<sup>100</sup> En viss förändring av detta märktes då byrån öppnade ett nytt kontor på Avenyn i centrala Göteborg och annonserade i gratistidningen metro.

### *Fallens olika tyngd*

Fallen som kommit in på ADB och de fall som gäller migrationsrätt på HFB har generellt en större tyngd än de övriga fallen, vad gäller klienternas personliga engagemang och sakens betydelse för klienten. Detta kan ses, då dessa processerna har kommit längst (se 3.2.3 och 3.2.4), dessa klienter har fått den mest omfattande hjälpen (3.2.5) och det förefaller vara i dessa fall som de mest ingripande rättssakerna står på spel (3.2.6). Utanför migrationsrätten handlar dessa fall främst om intressegrupp konflikter inom kollektiv privaträtt, som hyresrätt eller arbetsrätt.

De fall som jag behandlade i Bollebygd visar sig ha en annan struktur. Dessa klienter vill i många fall inte ha annat än muntlig rådgivning, och har i mer än hälften av fallen inget konkret rättsligt krav, utan söker i större utsträckning information och råd (tabell 4 och 5).

### *Olika rättsområden*

Det visar sig tydligt att fallen som kommer in till de olika byråerna berör olika rättsområden. ADB tydliga inriktning mot diskrimineringsfrågor ger utslag i att den kollektiva privaträtten och gruppkonflikter där är starkt representerad. Offentligrätt och konflikter i förhållande till välfärdsstaten är dominerande på HFB, men även starkt representerade på ADB, trots byråns profilering mot andra frågor (3.2.1 och 3.2.2). Privaträtten är helt dominerande i Bollebygd, men finns även till viss del vid HFB (3.2.1 och 3.2.2). Här märks särskilt att arvsfrågor enbart kom upp i Bollebygd. Materialet visar alltså på en tyngdpunkt mot Offentligrätt och kanske kollektiv privaträtt i förortsområden, medan privaträtten är dominerande i småstaden/landsorten.

### *Könsfördelning*

Könsfördelningen på klienter vid de olika praktikerna är som helhet jämn, dock finns det några tydliga mönster. Framför allt gäller detta den närmast totala kvinnliga dominansen bland klienter i Bollebygd. Det finns även en viss övervikt för män när det gäller migrationsrättsärenden, män verkar också generellt ha kommit längre med sina processer (3.2.1, 3.2.2 och 3.2.6). Det är också en övervikt bland män som gör anmälningar till DO, medan kvinnor i högre utsträckning har civilrättsliga krav mot t.ex. hyresvärdar. (3.2.4) Enbart kvinnor blev hänvisade vidare från ADB. (3.2.5)

### *Svårt med kunskap och personal*

I den nationella utvärderingen av ADB tas det upp problem med att utbilda den frivilliga personal som arbetar på byråerna. Samma sak har visat sig i ADB Göteborg. Utvärderingen ifrågasätter byråernas möjlighet att själva driva enskilda fall. Detta verkar även stämma med mina erfarenheter.

### *Klientgrupp och målgrupp*

Vi har ovan sett att byråernas organisering och placering påverkar vilka klienter som den når ut till och vilka rättsområden som berörs. Placering i småstad/landsort drar till sig privaträtt, storstadsförort når mer offentligrätt, inriktning mot diskriminering når kollektiv privaträtt (3.2.1). Bollebygds rådgivning når främst ut till kvinnor, HFB når ut till migrationsrätt och människor som uppmanats att yttra sig av myndigheter (3.2.1 och 3.2.4).



Enligt den nationella utvärderingen av ADB är det dock ett problem för byråerna att deras verksamhet har svårt att nå utanför vissa grupper. Det faktum att min enkätundersökning visade att personliga kontakter och nätverk är det vanligaste sättet för klienter att få kontakt med byråerna kan här spela en roll.

### *Klienternas rättsliga ställning*

Det är svårt att utifrån materialet uttala sig om klienterna har ett av rättsordningen erkänt intresse i de saker som de vill ha hjälp med, d.v.s. om samhället erkänner deras behov av juridisk hjälp. En majoritet av klienterna på HFB och ADB har redan fått ett domstolsbeslut eller ett myndighetsbeslut i sitt fall. (3.2.3) En majoritet av klienterna vid dessa båda byråer har också en konkret rättsligt krav som de vill genomföra.(3.2.4) En fjärdedel av klienterna Vid HFB har fått en uppmaning att yttra sig. I Bollebygd är nästan alla fall på ett mycket tidigt stadium, och mer än hälften av klienterna har inga konkreta rättsliga krav. När det gäller vad som står på spel för de olika klienterna kan vi också se att många fall gäller grundläggande mänskliga rättigheter som förhållande till barn, medborgarskap, bostad, och försörjning. Dessa frågor är dock vanligare på HFB och ADB än i Bollebygd.

### **3.5.3 Erfarenheter**

#### *Klienter*

I detta material liksom i det tidigare märks det att byråerna drar till sig klienter ur en smalare grupp än deras målgrupper inbegriper. Klienterna som kommer till de olika byråerna har olika behov. I Bollebygd har klienterna ett tydligare bild av sig själva som aktörer och rådgivningen som stöd och informationskälla. I ADB efterfrågas ganska långt gående biträde, detta gäller till stor del även de fall på HFB som gäller migrationsrätt. Flera klienter som kom till ADB efterfrågade också ett bredare politiskt stöd i sitt fall. Behovet på HFB skiljer sig från de övriga på två punkter, dels efterfrågas i högre grad vardagskunskaper, som språkförståelse av brev från myndigheter, blanketter m.m. Dels hade byrån ett starkt förtroende bland sina klienter, byrån ombads yttra sig över domar m.m. som klienter var tveksamma till om de var rättvisa.

De klienter som kommer med fall inom de ”tyngre” områdena ( diskriminering, migrationsrätt m.m.) verkar i många fall må dåligt under processen. Detta gäller dock inte generellt klienter med andra ärenden. Båda byråerna betonar den sociala sidan av verksamheten. Detta märks också att antidiskrimineringsbyråerna i allmänhet gör i den nationella utvärderingen av antidiskrimineringsbyråerna i Sverige.

#### *Byråernas arbetssätt*

Båda byråerna arbetar med rättvisa för sina klienter ur ett brett perspektiv. Deras arbete med individuell rådgivning kompletteras med generella projekt kring utsatta gruppers situation. På ADB får detta även regelbundet genomslag i arbetet med individuella fall.

Arbetsbördan på alla tre praktikplatserna var hög. Intentionerna var hela tiden högre än resurserna. Detta ledde till att det mest advokatliknande arbetet, att föra enskilda klienters

talans och ”forma” rätten efter deras behov i många situationer blev lidande. Jag märkte mycket tydligt av denna konflikt i både mitt rättsutredande och rådgivande arbete. Byråernas mer förändrande arbete skedde därmed till större delen på det politiska planet än på det juridiska.

En gemensam svårighet för byråerna är deras brist på nätverk med specialkompetenser och politiskt inflytande.

### *Rättsystemet*

Generellt verkar det finnas problem mellan byråernas klienter och advokater de varit i kontakt med. Ett ganska stort antal klienter har berättat om olika problem. Enligt min enkätundersökning verkar dessa problem inte finnas i särskilt stor utsträckning i byråernas egna kontakter med advokater vilket också stämmer med min egen erfarenhet.

Jag har dock som juriststuderande blivit mycket positivt bemött på alla håll. Det verkar finnas en allmän uppfattning i samhället om att juridisk rådgivning behövs.

För mig personligen har arbetet varit socialt och psykiskt påfrestande. Jag har upplevt mig undertrustad med systemkunskap och samtidigt snabbt utarbetad. Samtidigt känns varenda minut viktig och verkligt uppskattad.

## **4 Access to Justice**

Jag skall i detta kapitel dels ge en bakgrund till de rättsliga och praktiska delarna i uppsatsen, dels skapa verktyg för att analysera dessa båda områden. Till detta har jag valt att använda mig av teorier om och erfarenheter av arbetet med tillgång till rätten, som ingår i tanketraditionen kring begreppet *Access to Justice*.

Inledningsvis följer här en kort bakgrund till hur arbetet med och tankarna kring Access to Justice-begreppet har utvecklats. Sedan presenterar jag de analytiska verktyg som jag vill använda i uppsatsen.

## 4.1 Bakgrund

Arbetet med tillgång till rätten i tanketraditionen kring begreppet *Access to Justice* har framför allt skett i USA och Europa i en progressiv rörelse bland människor som arbetar med juridik, samhällsutveckling och forskning inom dessa områden. Dessa människor delar en övertygelse om att dagens system inte leder till rättvisa för människor och en vilja att göra rättssystemen mer tillgängliga. Rörelsen vill minska skillnaderna mellan rättsstatens ideal av allas likhet inför lagen, och den rättvisa som människor i sitt vardagsliv faktiskt upplever.

### 4.1.1 Historia

Formell tillgång till rätten och domstolar är en fråga som funnits med i ”civiliserade” samhällen under lång tid<sup>101</sup>. Enligt Lawrence M Friedman är dock arbetet som sker inom rättssystemet med faktisk tillgång till rätten relativt ungt. Det har egentligen inte existerat längre än under det senaste århundradet. En anledning till detta kan vara att tanken om allas likhet inför lagen, inom juridiken och rätten, är ung och radikal ur ett historiskt perspektiv. Och denna föreställning är nödvändig för att samhället skall börja försöka förverkliga idealet att rätten innebär absoluta rättigheter för alla individer, som *skall* bli mötta av samhället oavsett social och ekonomisk position. Samma sak gäller en allt mer framväxande syn på rätten som *den* dominerande kraften i samhället med våldsmonopolet. Idealet för rättens roll i samhället är inte bara *en* av flera spelare i samhällets maktkamp, utan domaren på planen.<sup>102</sup>

Friedman pekar på att en anledning till Access to Justice-rörelsens starka framväxt under andra halvan av 1900-talet är människors allt ökande behov av rätten. Under denna tid har människor allt mer börjat använda sig av rätten, dels i kontakten mellan individer, då vi blivit mer beroende av att kunna samarbeta med, och förhålla oss till människor utanför vår sociala närmiljö. Och dels, i ännu större omfattning, är vi beroende av rätten i vårt förhållande till den moderna välfärdsstaten. Genom välfärdsstatens omfördelningsuppdrag har det skapats kollektiva relationer med formella rättigheter och skyldigheter i en utsträckning som inte funnits tidigare.<sup>103</sup> Jag tänker mig att dessa välfärdsstatliga rättigheter har ersatt tidigare mer informella sociala och familjära beroenderelationer, dessa konflikter, som redan tidigare existerat har därmed formaliserats och rättsliggjorts.

Arbetet med tillgång till rätten i USA och Europa på 1960- och 70-talen innebar att Access to Justice gick från idéer till verklighet. I Sverige märktes detta genom att en ny och mycket utökad rättshjälpslag trädde i kraft. Intresset och behovet av att öka människors tillgång till rätten och rättvisan växte kraftigt både bland människor och inom det offentliga. Ett resultat av detta var även, under slutet av 70-talet och början av 80-talet, ett stort internationellt

---

<sup>101</sup> Lindblom, Per Henrik, *Progressiv Process*, Uppsala, 2000, s. 306

<sup>17</sup> Friedman, Lawrence M, *Claims, Disputes, Konflikts and the Welfare State* ur Cappelletti s 252f

<sup>103</sup> Ibid 254f

komparativt forskningsprojekt, ”The Florence Access to Justice Project”<sup>104</sup>, som syftade till att beskriva och jämföra arbetet med tillgång till rätten internationellt. Efter kulmen i slutet av 70-talet har intresset för detta arbete haft en svacka under 80- och början av 90-talet, för att på senare år bli allt mer uppmärksammat<sup>105</sup>. Idag förekommer arbetet med Access to Justice relativt utbrett, t.ex. i samband med bistånds- och återuppbyggnadsprojekt värden över. I Sverige har en stor del av debatten handlat om möjligheten till grupptalan<sup>106</sup> Orsakerna till det annorlunda och begränsade intresset i Sverige förklaras till viss del i kapitel 5.1.

#### ***4.1.2 Vad innebär tillgång till rätten?***

Mauro Cappelletti och Bryant Garth, de huvudansvariga rapportörerna från Florens-projektet har definierat begreppet Access to Justice som :” the means by which rights are made effective”.<sup>107</sup> Begreppet verkar dock aldrig varit särskilt strikt definierat och en mängd olika strävanden har lagts in i begreppet: Strävanden efter tillgänglighet till rätten vad gäller domstolar, juridisk kunskap, och juridiskt biträde. Strävan efter representation för både minoriteter och oorganiserade grupper. Strävan efter inflytande inte bara i beslutsfattande utan även i utformande av rättens grundläggande struktur.<sup>108</sup>

I denna mångfald av konkreta målsättningar finns det ett centralt problem vad gäller att formulera vad arbetet med tillgång till rätten egentligen innebär? Vad är det egentligen vi undersöker? Vad är det egentligen som står på spel?

*Vad är det egentligen vi undersöker?*

När det gäller den första frågan handlar problemet, som jag ser det, om hur vi skall begränsa innebörden av strävan efter tillgång till rätten. Den traditionella Access to Justice-rörelsen koncentrerade sina krafter starkt till att på olika sätt ge tillgång till rättens olika instanser för dem som var formellt utestängda. Som en reaktion på detta poängterat senare arbeten vikten av att inte stanna där. För att tillgången skall få något värde krävs även att det ställs kvalitativa krav på tillgången.

Exempel kan här tas från USA, där Supreme Court tidigt erkände rätten till juridiskt ombud och även rätten till statlig rättshjälp för fattiga grupper. Men där det fortfarande i slutet av 1900-talet var otroligt svårt att få en rättegång ogiltigförklarad på grund av dåligt utförd juridiskt biträde. Supreme Court har inte underkänt sovande, alkoholpåverkade eller kokainpåverkade advokater, utan menat att dessa fyllt den rätt till juridiskt ombud som klienterna garanteras.<sup>109</sup>

---

<sup>104</sup> se Cappelletti med där anförda arbeten.

<sup>105</sup> Parker s 30 f

<sup>106</sup> Se till exempel Lindblom, Per Henrik, *Grupptalan- det anglo-amerikanska class action institutet ur ett svenskt perspektiv*, Stockholm,1989.

<sup>107</sup> Friedman s 252

<sup>108</sup> Parker s 30f

<sup>109</sup> Cole, David, *No equal Justice*, New York, 1999, s63ff

Men ambitionerna inom Access to Justice rörelsen sträcker sig betydligt längre än till kvalitén på tillgången. Kvalitativ tillgång måste även innebära att processer startas som ändrar forats inriktning och dess processers utformning om dessa inte passar in på de problem som människor behöver lösa. Domstolen måste då kompletteras med alla de olika former av konfliktlösare som samhället kan erbjuda, det vill säga alla de platser där rättvisa faktiskt potentiellt kan skapas.<sup>110</sup> Här visar sig kärnan av denna konflikt; räcker det att vi som arbetar med tillgång till rätten undersöker och arbetar med det juridiska systemet, eller krävs det för att vi skall komma fram till intressant kunskap och konstruktivt arbete att vi har ett bredare samhällsligt perspektiv, att vi tar in processer av skapande av rättvisa från olika delar av samhället? Även om de flesta teoretiker, liksom jag, besvarar denna fråga jakande, ligger fortfarande fokus i de flesta arbeten, liksom i detta, på juridiska aspekter av rättvisan.

Parker menar att lagen och juristerna är begränsade i den utsträckning de kan påverka rättvisan i samhället, de kan exempelvis av ekonomiska och praktiska skäl bara pröva en mycket begränsad del av alla fall. Det är därför centralt att ha ett bredare perspektiv på tillgång till rätten som innesluter rättvisa som skapas på många platser och som betonar representativitet av allmänheten i beslutsfattande inte bara i parlamentariska församlingar, utan i alla maktled.<sup>111</sup>

*"In this context access to justice reform conceived purely as reform to lawyer's justice is not sufficient. At the same time it will be crucial to ensure that lawyers are reformed and regulated to be suited to a world in which justice is a cultural and political practice, not just a legal one."*<sup>70</sup>

*Vad är det egentligen som står på spel?*

De som arbetat i Access to Justice-rörelsen har konstaterat att den formella rätten har misslyckats i att öppna upp rättssystemet för en mängd åsidosatta grupper. Samtidigt innebär förändringar på denna punkt som till exempel tillgänglighetsreformer för stora grupper av människor snabbt mycket stora kostnader. Detta gäller framför allt om de skall innehålla ett rättshjälpsmoment med professionella jurister. Speciellt i tider av åtstramningar i den offentliga budgeten faller tillgänglighetsreformer därför lätt i fällan av rea-rättvisa. Avvägningen mellan ökad tillgång och kvalitet på rättvisan är svår. Även konflikter mellan, å ena sidan, rättvisa för enskilda individer och, å andra sidan, social förändring i samhället i stort dyker här upp. Detta innebär att det krävs en kontinuerlig diskussion och debatt i ett samhälle i förändring. I en värld där politisk kamp mellan central kostnad som leder till omfördelning eller ekonomisk oberoende individer är ett centralt tema i debatten, är det visserligen viktigt att reformer för ökad tillgång till rätten finner ekonomiskt hållbara former, men samtidigt är det nödvändigt att förespråkare vågar öppna upp prioriterade de demokratiska värden och grundläggande rättigheter som tillgång till rätten är ett villkor för.<sup>112</sup> Det ekonomiska motstånd som arbetet med tillgång till rätten möter grundas lätt i en förminskande beskrivning av vad som står på spel när det gäller tillgången till rätten. Antingen beskrivs

---

<sup>110</sup> Galanter s 148

<sup>111</sup> Parker s 9

<sup>112</sup> Cappelletti s 1ff

frågan som en internt juridiska teknikalitet vad gäller processregler m.m., eller enbart som en del av välfärdsservicen och det sociala biståndet<sup>113</sup>. Båda dessa synsätt lyfter dock ut frågorna ur sitt sammanhang. Vi kan inte diskutera tillgång till rätten utan att diskutera grunderna i vår rättsstat och därmed möjligheterna för förverkligande av alla andra sociala, ekonomiska och demokratiska rättigheter.

*”Raising access to justice means asking fundamental questions about the availability of procedures for claiming social or individual justice, for securing one’s place as a citizen in a good society.”<sup>114</sup>*

## 4.2 Teoretiska verktyg

För att kunna analysera den svenska lagstiftningen och mina erfarenheter skall jag här presentera teorier och erfarenheter från tidigare arbeten med tillgång till rätten inom Access to Justice-rörelsen. Inledningsvis presenterar jag en översikt över åtgärder för ökad tillgång till rätten och dessa åtgärders problem och möjligheter. Sedan presenterar jag två grupper av problem i tillgången till rätten, dels problem utifrån vilka parterna i konflikten är, och dels problem utifrån svårigheter i samarbetet rättssystemet- övriga samhället:

### 4.2.1 Tillgänglighetsåtgärder - Vågmetaforen

I det arbete som inleddes under Florens-projektet med att analysera det tillgänglighetsarbete som inletts i olika länder vad gäller tillgång till rätten, föddes en beskrivning av dessa åtgärder i form av vågor. Projektet beskrev utvecklingen fram till idag i form av tre vågor. Rättshjälp, Skydd av orepresenterade intressen<sup>115</sup>, och Användande av alternativa informella processer<sup>116</sup>. Denna modell har sedan fortsatt användas i litteraturen och även byggts på med den fortsatta utveckling<sup>117</sup>.

Modellen skapades från första början som en schematisk beskrivning av utvecklingen på området i USA. Den blev ända från början kritiserad för att inte passa in under Europeiska förhållanden där den juridiska professionens inblandning i formandet av socialpolitik m.m. inte är lika utpräglad som i USA. I länder som Tyskland och Sverige har det politiska partisystem istället tagit i anspråk att representera olika grupper i den politiska processen<sup>118</sup>. Parker som använder metaforen långt in på 1990-talet menar att modellen inte är en uttömmande beskrivning av de sätt som Access to Justice kan skapas, och inte heller en kronologisk beskrivning av hur det skett över allt, men en användbar överblick över de huvudsakliga tendenser som funnits i tillgänglighetsarbetet. Parker menar också att metaforen är en beskrivning av hur systemet på sin väg bort från välgörenhet har involverat staten (våg1), sociala rörelser (våg2) och närsamhället (våg3) för att närma sig faktisk tillgång till

---

<sup>113</sup> Se t.ex. den nya RHL (kap. 2.3.1)

<sup>114</sup> Parker s 42

<sup>115</sup> begreppet är en egen översättning av det engelska *diffuse*, vilket jag finner svårt att direktöversätta.

<sup>116</sup> Cappelletti s 3

<sup>117</sup> Se t.ex. Parker s 30ff

<sup>118</sup> Cappelletti s 4

rätten, och att detta faktiskt beskriver på vilket sätt olika tänkesätt varit dominerande i olika samhällen<sup>119</sup>.

Ingen av användarna av vågmetaforen menar dock att vågorna skall ses som ersättningar för varandra, eller som konkurrenter, utan snarare som ljudvågor vilka bygger på och förstärker ljudbilden i våg på våg<sup>120</sup>.

### *Våg 1: Rättshjälp*

Denna första våg i reformarbetet syftade till att öka tillgängligheten för alla människor till det formella rättssystemet genom att öka tillgången till advokater för fattiga människor. Detta har efter hand kommit att ses som en av de grundläggande uppgifterna för staten emot sina medborgare. Systemen medförde ökad tillgänglighet för många människor, men systemet begränsades av sin stora kostsamhet<sup>121</sup>.

Detta leder till att en central fråga i organiseringen av reformarbetet i våg ett är hur den skall finansieras. Inom Access to Justice-teori råder relativ konsensus om att pengarna skall komma från staten och inte från frivilligarbete bland jurister. Men skall det ske genom rättshjälpersättning till privata jurister, eller skall juristerna direkt vara statligt anställda? Och om båda systemen används, vilka frågor skall drivas av vilka jurister? En central frågeställning är också hur stort inflytande användarna av rättshjälp skall ha på utformningen, och i vilka delar de skall ha valfrihet, i val av sitt biträde?<sup>122</sup>

Sedan 1970-talet har rättshjälpssystemen i ett stort antal länder begränsats allt mer, mycket med hänvisning till ekonomiska avvägningar. Rätten är numera ofta tillgänglig enbart för de fattigaste, och omfattande krav på sakens betydelse, framgångsmöjligheter i rättsprocessen och begränsningar i rättsområde där rättshjälp kan vara tillgänglig har införts<sup>123</sup>. Vi kan historiskt se att dessa kostnadsproblem inte har minskats av professionen jurister/advokater, som varit motsträvig i bästa fall och i mycket sett enbart till sina egna intressen<sup>124</sup>.

Denna beskrivning av processerna kring rättshjälp stämmer väl med utvecklingen i Sverige. (Se kapitel 2.3)

Även om rättshjälp markant har ökat tillgängligheten till både rätten och rättvisan för många människor har systemet bara haft begränsad inverkan på hur rättssystemet fungerar och hur tillgängligheten är organiserad. Rättshjälpadvokater har i mycket följt de gängse normerna i advokatvärlden, deras relationer till t.ex. fattiga människor skiljer sig inte i art från rättssystemet i övrigt<sup>125</sup>. Rättshjälp lider också av samma begränsningar i effektivitet som rättssystemet i stort, med begränsad makt vad gäller genomförandet av beslut i samhället och vad gäller att över huvud taget behandla den stora mängden småmål som aldrig kommer inför en domare.

---

<sup>119</sup> Parker s 32

<sup>120</sup> Cappelletti s 4

<sup>121</sup> Parker s 33

<sup>122</sup> Cappelletti s 7ff

<sup>123</sup> Parker s 33

<sup>124</sup> Ibid s 34

<sup>125</sup> Se t.ex. Exploatering och Marginalisering Kap 1.6

*”While legal aid has made a huge difference to the accessibility of courts processes, its access to justice significance is inevitably limited by the effectiveness of lawyers` justice in delivering the justice to which people seek access. It can do little to change law and legal processes where they do not work well, nor to challenge abuses and exploitation that continue in defiance of the legal system.”<sup>126</sup>*

## *Våg 2: Skydd av orepresenterade intressen*

Den andra vågen försökte att lösa de problem som inte rättshjälpen kunde nå. Den ville ändra lagen, processen och grundstrukturerna i systemet för att göra Access to Justice meningsfull för fler i samhället. Detta försökte göras genom att betona vikten av organiserade gruppers deltagande i processer, både politiska och juridiska, och sträva efter att organisera oorganiserade grupper och representera intressen utan grupper<sup>127</sup>.

Den andra reformvågen innebar att problemet med rättshjälpens skenande kostnader fick en viss lättnad. Genom att många individers kamp nu kunde föras kollektivt minskade det totala antalet fall där rättshjälp var behövd. Men många av dessa processer hade också en högre målsättning än att bara vinna en enskild process. Aktivister ville även föra fram grundläggande strukturförändringar vad gäller vilka intressen som representeras i rätten, och vilka grupper som representerades i rättssalen.

Strategin byggde på ett nära samarbete mellan jurister och sociala rörelser och blev en förlängning av rörelsernas politiska kamp. Kvinno-, miljö- och konsumentrörelsen är exempel på rörelser som använde strategin. Att processerna drevs och intressena erkändes medförde att de speciella krav på processer som gruppintressena krävde fick gehör i rättens struktur. Den amerikanska rättsliga processformen class-aktion infördes t.ex. vilket i grunden är en processuellrättslig förändring, men som ledde i sin tur till substantiell förändring av rättens materiella del.<sup>128</sup>

För jurister innebar denna sorts arbete dock en speciell utmaning, då frågan om skillnaden mellan politisk och juridisk argumentation och engagemang här ställs på sin spets. Ur ett mer traditionellt juridiskt perspektiv kan tillvaratagandet av allmänna intressen ses som en åtgärd för att kompensera ett demokratiskt underskott där dessa intressen inte blivit hörda. Det kan alltså ses som en del av skapandet av en inomjuridisk formell rättvisa ett föra fram orepresenterade intressen. Samtidigt är det ett faktum att de aktörer som arbetar med frågorna oftast drivs av ett politiskt engagemang att förbättra dessa grupper/intressens situation i samhället, deras ambitioner kan alltså gå utanför att ta tillvara deras juridiska rättigheter. Distinktionen politik/juridik blir här svår att upprätthålla. I Florens- projektet diskuterades detta utförligt.

---

<sup>126</sup> Parker s 35

<sup>127</sup> Ibid s 35

<sup>128</sup> Ibid s 35



*”Conference participants active in legal services and public interest law agreed that much of their work was inspired not by procedural concerns for access and fairness, but by a substantive desire to help the poor and other disadvantaged groups.”<sup>129</sup>*

Detta legalitetsproblem hänger nära samman med domstolarnas roll som drivande av sociala samhällsförändringar genom domstolsförfaranden, där kanske samhället, men inte lagtexten, lutar mot förändring. Starka argument talar dock emot att detta är ett egentligt demokratiskt problem. Den juridiska makten ställs idag i stor utsträckning mot ett växande block av administration och beslutsfattande myndigheter som måste ha en motvikt i en juridisk kapacitet att dels utföra dess förordningar och dels försvara de centrala friheterna i en växande lagstiftningsmassa. Det är också, enligt mig, tydligt att dagens judiciella system inte har friheten att röra sig någon längre sträcka mot den övriga administrationen och politikernas vilja. Den juridiska makten är en del av ett komplext demokratiskt system. Till detta hör även att i det juridiska skyddandet av orepresenterade intressen, utgör en allt större del av normerna värdebaserad detaljsvag lagstiftning som indirekt tvingar domstolarna till en stiftande roll.

Det lyfts dock fram inom Access to Justice-rörelsen att här behöver det finnas länkar mellan jurister-intressenter-politiker-tjänstemän för att kunna genomdriva hållbara förändringar.<sup>130</sup>

Ett stort problem med andra vågens tillgänglighetsarbete var att det stora lasset av arbete och initiativ drogs av yrkesverksamma jurister som var lojala eller hängiva anhängare av rörelserna. Detta ledde till att rörelserna lätt fick en legalistisk inriktning. Även i det politiska arbetet utanför rättssalarna vägde en legalistisk och begränsande attityd över<sup>131</sup>.

### *Våg:3 Icke-juridiska alternativ för konfliktlösning.*

Den tredje vågen blev en sorts motreaktion på den övertro på legala medel som riskerade att ta över i den andra vågen. Nu sattes fokus på alternativ till det legala; mer informella, individuella eller lokala domstolar och processer, tribunaler, branschorgan, medlare .m.m. Även i brottmål diskuterades reparativ rättvisa och närsamhällesansvar som alternativ till repression. Fokus i Access to Justice- rörelsen flyttade från tillgång till rätten, mot tillgång till rättvisa.<sup>132</sup>

Åtgärderna handlade dock inte om att *ersätta* den juridiska processen, utan om att *komplettera* den för att göra den mer tillgänglig och lyhörd för olika människors olika behov. Detta försökte samtidigt inplanteras i processgången i domstolarna. Mer informell processordning, aktiva domare, utbredda möjligheter till uppgörelser i godo är exempel på detta. Författarna menar dock att dessa anpassningar inte räcker ända dit som Access to Justice-rörelsen vill gå.<sup>133</sup> Parker menar att lagen och den formella rätten har en viktig roll i att hålla tillbaka dominans och förtryck i samhället, men den behöver kompletteras med ett starkt civilsamhälle

---

<sup>129</sup> Cappelletti s 11

<sup>130</sup> Ibid s11ff

<sup>131</sup> Parker s 36

<sup>132</sup> Ibid s 36ff

<sup>133</sup> Ibid s 35

med bland annat starka sociala rörelser för att kunna åstadkomma tillgång till rätten på ett bra sätt<sup>134</sup>.

Försöken med den informella rätten hade dock stora problem med att faktiskt leverera vad den utlovade. Det var svårt att få människor intresserade av informella processer, åtgärderna blev anklagad för att privatisera rätten och öppna upp den för dominans av starka privata intressen och för att inte klara av att skydda människors rättssäkerhet. Den informella rätten anklagades också för att inte klara av att hantera gruppkonflikter i samhället, som t.ex. konsumentkonflikter, utan att individualisera och otydliggöra konflikter. De informella former av tillgång till rätten som skapades hade en tendens att mer och mer formaliseras och teknikaliserats<sup>135</sup>.

Mycket av litteraturen kring Access to Justice-begreppet verkar låta utvecklingen stanna efter den tredjenvågens reformer. Parker menar dock att hon kan se åtminstone ett steg till, som innebär en anpassning av rättssystemet till marknadskrafterna.

Parker menar att detta får en positiv effekt på människors tillgång till rätten genom att marknadsanpassningen leder till att resursbristen i systemet kan hanteras på ett bättre sätt och att de yrkesverksamma på området då tvingas att ta hänsyn till klienternas kvalitetskrav i större utsträckning.<sup>136</sup> Parker medger dock att denna positiva effekt främst gäller medelklassen, som ändå har en viss ekonomisk möjlighet att betala för de juridiska tjänsterna<sup>137</sup>.

#### ***4.2.2 Problem i relationen mellan parterna***

Lawrence M. Friedman delar upp sina tankar om tillgång till rätten i tre grupper av konflikter som representerar tre olika typiska intressen för en människa i ett välfärdssamhälle. Medlem i en intressegrupp, medlem i ett närsamhälle och som subjekt i förhållande till välfärdsstaten. Dessa tre konflikttyper representerar olika behov och föder olika problem i arbetet med tillgång till rätten. De flesta rättsliga frågor och processer kommer att ha inslag av alla tre konflikttyperna, men de kan ändå ge oss ett analysverktyg som kan underlätta förståelsen av samband mellan reformer och förbättringar för människor i olika situationer<sup>138</sup>.

##### *Medlem i en intressegrupp*

Ett huvudsakligt problem i dessa konflikter är det att många stora grupper har uteslutits ur de centrala maktstrukturerna. De kan därmed inte delta i de demokratiska och rättsstatliga processer som finns för att väga grupperns intressen mot varandra. Anledningar till att intressena är orepresenterade kan vara, att de är utsatta för dominans och förtryck i samhället och/eller att de är oorganiserade<sup>139</sup>. Det senare kan t.ex. bero på att det som står på spel för

---

<sup>134</sup> Ibid s 56

<sup>135</sup> Ibid s 38

<sup>136</sup> Ibid s 38f

<sup>137</sup> Ibid s 41

<sup>138</sup> Friedman s 251f

<sup>139</sup> För en vidare genomgång av begreppen dominans och förtryck se kap 1.6

varje individ är för litet för att motivera kostnader av organisering och processande, eller att gemensamma grupper inte kan formas kring ett intresse, som t.ex. miljöintressen som ofta inte direkt berör någon specifik grupp av människor. Att grupper är oorganiserade innebär speciella problem med finansiering för att kunna driva frågor juridiskt.

Men det har också funnits andra problem när det gäller uteslutna gruppers rättigheter: När domstolar har givit genomslag för rättigheter har dessa rättigheter ändå varit svåra att genomdriva i samhället och få förverkligade, då dessa grupper och intressen ofta saknar kontakter och stöd på alla nivåer i samhället. Även om juristerna ofta lyckats lyfta fram genomslagskraftiga argumentationer i politiska processer, så fattas de resurser som krävs för att följa upp en fråga genom hela den politiska processen, i tid och plats.<sup>140</sup>

### *Medlem i ett närsamhälle*

I konflikter mellan individuella människor i den sociala närmiljön ligger en stor utmaning för rätten, då lagstiftning som metod är centralistisk och distanserad vilket ofta direkt strider mot de individuella behov som dessa situationer rymmer.

Parker ser två huvudsakliga problem med lagstiftning som metod:

- Lagstiftning är i grund och botten begränsande av människors valmöjligheter och är tvingande tills in karaktär. Dessa egenskaper begränsar, enligt Parker, lagstiftningens möjlighet att på djupet påverka människors handlande.
- Lagstiftning är på grund av sin formalitet och svåråbarhet lätt ett vapen för dominerande subjekt. Genom att de kan avsätta resurser till att forma lagen efter sina behov och lagen har en tendens att formas på detta sätt kan det att lagar tar sig rättigheter gentemot människor innebära att detta öppnar upp även för starka subjekts rättigheter mot svagare individer<sup>141</sup>.

*”The more formal and complex the body of law becomes, the more it will operate in favor of formal, rational, and bureaucratic groups such as corporations. In one sense, therefore, law and justice may be fundamentally irreconcilable”<sup>142</sup>*

Detta aktualiserar flera fördelar med mer informell rätt: dess billighet, närhet till de inblandade parterna och dess inriktning på kompromiss snarare än konflikt. Formell rätt riskerar att stjäla konflikter och lägga in och ta ur betydelser ur parternas ursprungliga konflikt och behov<sup>143</sup>.

När det gäller skapandet av lokala och specialiserade informella rättsliga instanser, menar Lawrence M. Friedman att det i dagens samhälle är mycket ovanligt att hitta grupper som är tillräckligt relevanta och där gemenskapen är tillräckligt stor för att det skall bli praktiskt och möjligt att skapa ett gemensamt rättssystem utifrån denna gemenskap. Han menar istället att frånvaron av reella möjligheter att processa därmed kan skydda individen genom en

---

<sup>140</sup> Se exempel ur Cole,

<sup>141</sup> Parker s 55

<sup>142</sup> Ibid s 50

<sup>143</sup> Ibid s 60

”ömsesidig immunitet” gentemot omgivningen. Risken är annars att folkdomstolar skulle kunna trakassera olikänkande och på andra sätt verka för en konstgjord homogenitet.<sup>144</sup>

### *Subjekt i välfärdsstaten*

Den sista konflikttypen handlar om individens förhållande till välfärdsstaten. Detta handlar om en stor grupp av konflikter, och kanske den grupp som utgör den största utmaningen vad gäller Access to Justice.<sup>145</sup> Det finns stora likheter i konflikter mellan individer och välfärdsstaten och individen och starka rättssubjekt, som t.ex. företag, så här går ofta att dra paralleller.

Ett viktigt problem när det gäller denna grupp av konflikter är konflikten mellan de olika rationaliteter som dominerar välfärdsstaten respektive rättsstaten. I genomförandet av rättigheter och beslut hamnar dessa rationaliteter i konflikt med varandra och detta lyfter Friedman upp som en grundläggande problematik. Han menar att domarkåren visserligen är en socialt mycket homogen grupp, som kollektivt skyddar konservativa intressen, men de har samtidigt en grundläggande frihet från staten. Deras arbete riskeras inte av att de konfronterar staten. Detta innebär att domstolen, och rättsstaten, kan tendera att se till individuella rättigheter framför smidigheten i systemet, när det gäller ekonomiska och sociala rättigheter. Välfärdsstatsadministrationen däremot är en främst verkställande verksamhet som ser till systemets fortlöpande prestation. Helheten tenderar här av nödvändighet att prioriteras över enskildas rättigheter. Friedman menar att dessa skillnader är en nödvändighet då inte välfärdssamhällets uppgifter kan hanteras i en rättsstatligt rationalitet.

Teoretiskt tänker jag mig att vi inte borde behöva denna sorts maktkamp. Beslut om gruppers rättigheter och avvägningar mellan grupper och intressen, borde kunna fattas demokratiskt, med helheten i fokus, utan att köra över individen. Men...

*”In perfect world, there would be no need for judicial review. Nobody lives in a perfect world.”<sup>146</sup>*

Detta system skapar dock oacceptabla problem då det innebär att fattiga människor hamnar i kläm mellan maktblock i samhället och inte har resurserna att driva en process som kan garantera deras rättigheter. De höga rättegångskostnaderna och statens tendens att ge sig själv immunitet som välfärdsadministratör innebar att domarnas oberoende bara ger en symbolisk motvikt. T.o.m. stora företag kan genom att pressa upp rättegångskostnaderna i processer mot sig skaffa sig immunitet, men samtidigt gömma sig bakom domstolarnas legitimitet.

## **4.2.3 Problem i relationen med rättssystemet**

### *Folkrörelseförankring - Relationen mellan intressegrupper och maktstrukturer*

---

<sup>144</sup> Friedman s 269

<sup>145</sup> Ibid s 270

<sup>146</sup> Ibid 264

Louise o David Trubek<sup>147</sup> beskriver händelseutvecklingen i USA på 1960- och 70-talen som att de orepresenterade intressena skaffade sig rättigheter, men då inga representanter för dessa grupper fans som utövade påtryckningar för rättigheternas genomförande hjälpte det inte att det fanns jurister som vann segrar i rätten, rättigheterna blev ändå inte genomförda på gräsrotsnivå. Att staten erkänner ett intresse räcker inte för att det skall materialiseras.<sup>148</sup> Deras tes är att i ett komplext samhälle kan intressen bara skyddas genom kontinuerligt deltagande i offentliga besluts och administrationsprocesser.<sup>149</sup>

Trubeks menar att den kamp för de orepresenterade intressena som de studerat har använt två strategier:

*Legalism*: allt eftersom lagstiftarna har inkluderat orepresenterade gruppers intressen i lagstiftningen så fanns det möjligheter att genom rättsligt processande driva på att dessa rättigheter, som kan förvandlas till faktiska framsteg för intressena i samhället

*Tillgång till policyskapande arenor i politiken*: rörelsen har också försökt få tillgång till dessa arenor för att representera intressena även där. Detta har också lett till vissa framgångar, då nya intressen har tillförts dessa diskussioner.

Sammanfattningsvis menar Trubeks att juristerna som engagerar sig i intressen utan representation har åstadkommit mycket, men de har inte räckt till för att genomdriva förändringar i samhället. För att detta skall vara möjligt förespråkar de en kombination av en mängd roller inom rörelsen som skall länkas samman och därmed ha en kollektiv kraft. Exempel på de roller de ser som viktiga är :

- oberoende Intresseorganisationer med till exempel juridisk professionell sakkunskap
- individuella aktivister
- folkrörelser med en bred representativitet
- representanter som deltar i myndighets och näringslivsbeslut m.m.
- representanter och intressenter för oorganiserade intressen som inkluderas i de offentliga processerna.

Dessa tankar har mycket gemensamt med de tankar som Christine Parker presenterar, då hon menar att utmaningen för att nå reell tillgång till rätten är att integrera de legala, informella och sociala rörelsernas förmågor och fördelar. Att kombinera legal och informell rätt och instanser med ett institutionaliserat inflytande för sociala rörelser och intresseorganisationer<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> Se Trubek, Louise o David, *Civic justice through civil Justice*, ur Cappelletti, s 119ff

<sup>148</sup> Ibid s 120f

<sup>149</sup> Ibid s 121 och Parker s53, som lyfter fram teorier skapade av Rosenberg och som menar att principer fastslagna i domstol bara är viktiga för samhällsutvecklingen om de kan implementeras i den riktiga (*verkliga* med Hydéns begrepp) världen bland människor som är villiga att ta emot dem.

<sup>150</sup> Parker s 58

### *Rättens ideologiska tyngd och rättsliga obetydlighet*

En viktig utgångspunkt när vi talar om tillgång till rätten på lokal- och individnivå är att de flesta konflikter aldrig tas upp till något fora alls, de släpps helt av ena eller båda parterna pga. rädsla, likgiltighet, slump, brist på energi, maktlöshet m.m. Av de konflikter som tas upp till förhandling kommer en stor del att lösas i vardaglig förhandling mellan parterna eller i miljöer som inte motsvarar några objektivitets och professionellitets kriterier<sup>151</sup>, och som är en del av den sociala miljö där konflikten uppkom, butikschefen, arbetsledaren, rektorn m.m.<sup>152</sup> Med detta perspektiv blir det tydligt varför tillgång till rätten inte bara handlar om att ge människor möjligheter i rätten, utan att skapa rättvisare förutsättningar i vardagliga förhandlingar mellan människor.

Att ha ambitionen att allt lokalt varierande användande av lagen skall underordnas den formella rätten är, enligt Marc Galanter som att ha ambitionen att allt talat språk exakt skall följa skriftspråkets regler. Vi vet alla skriftspråkets grundläggande värde för att kunna förmedla ett budskap, men det utgör inte alltid det bästa sättet att kommunicera. Domstolarna och deras praxis utgör en grund eller bakgrund mot vilken det vardagliga förhandlandet i vardagssituationer mellan människor både privat och offentligt sker. Domstolen kommunicerar inte bara regler att följa, utan även möjliga lösningar och åtgärder, parternas chanser till framgång och kostnader för att få sin rätt. Allt detta utgör parametrar när förhandlingens lösning skall skapas.<sup>153</sup>

Det är alltså inte bara vem som har den formella rätten på sin sida som spelar roll i dessa förhandlingar. Den som har stora ekonomiska möjligheter kan utnyttja rätten för att fördröja processen, och därmed förhandla ner den rättsbärande parten pris för förlikning. Även riskmedvetande och systemkunskaper blir här grundläggande. Om en förlust kan bli förödande och innebära mycket stora kostnader, riskerar vi att en svagare part välja bort sin rätt även om risken för att drabbas av förlusten är väldigt liten. Professionell kunskap och förutsägelser av processens utgång blir ovärderlig. Rättsregler med otydligt innehåll innebär, enligt detta resonemang, att svagare partera rättsliga ställning försvagas. Detsamma gäller om processer tillåts bli för kostsamma, både ekonomiskt och psykologiskt, långa och tuffa rättegångar och förhör kommer att påverka människors både ekonomiska och psykologiska kostnader för att få rätt och därmed sänka priset på förlikning<sup>154</sup>.

En annan viktig fråga som varit central i Access to Justice-rörelsens arbete med den informella rätten är att domstolarna inte främst direkt löser konflikter genom sin dömande verksamhet, utan det är istället det budskap om rätten som den dömande verksamheten

---

<sup>151</sup> För exempel på kriterier på fora för en bra process:

- 5 fristående från de omständigheter där konflikten uppstod
- 6 någon expertis eller speciell kompetens som skall vara bärande (svår engelsk översättning)
- 7 lösningar och konsekvenser som forat har att förfoga över skall vara legala, öppna, statskontrollerade och professionellt utförda.

se vidare Galanter, Marc, *Justice in many rooms*, ur Cappelletti s148

<sup>152</sup> Ibid s 149

<sup>153</sup> Ibid s 152f

<sup>154</sup> Tunic, André *The quest for Justice*, ur Cappelletti, s 325 ff

förmedlar som domstolens största påverkan ut i samhället. Domstolen förebygger, skapar, delegerar och omformar konflikter utan att själva direkt vara inblandade.. Domstolens påverkan i samhället sker till allra största delen inte som konfliktlösare, utan i rollen som kommunikatör. Den faktiska ingripande funktionen är betydligt mer begränsad än den funktion domstolen har som förmedlare av symboler, hot, möjligheter, legitimitet, uppgivenhet, processförebilder, framgångsutsikter m.m.<sup>155</sup> Detta innebär att mottagarens möjligheter att hantera och tolka budskapet får en stor inverkan på domstolens effektivitet. Den resursstarke och riskmedvetne kan använda materialet på ett betydligt bättre sätt än den enskilda människan.

Vad Marc Galanter hävdar är att det är flödet av information ut från rätten och inte flödet av fall in i rätten som utgör rättens största påverkan i samhället, men samtidigt så flödar inte informationen ut i ett tomrum, utan ut i ett landskap av lokala och socialt specifika rättstraditioner, som mer eller mindre påverkar sitt geografiska eller sociala område. Dessa system saknar dock t.ex. ofta de säkringar mot dominans som finns i det centrala systemet.<sup>156</sup> Här spelar det stor roll att konflikter och transaktioner i dagens samhälle till så stor del sker mellan parter av fundamentalt olika storlek vad gäller resurser m.m. I dessa konflikter kan det befaras att lokala system inte har tillräcklig kapacitet. Så även om rätten inte når ut till de flesta konflikter, utan dessa är i lika stor utsträckning utlämnade till lokala system, är det riskfyllt att helt satsa på dessa, då de saknar rättens formella tyngd mot starka subjekt som annars får dominera, men han menar att vi fortfarande har mycket att lära i vårt sätt att förhålla oss till dessa system.

*” Schools play an important role in the generation, transmission and dissemination of knowledge, but they are not the exclusive or chief location of it. Just as we judge schools by their ability to equip us to learn in other settings, should we not prize courts for their success in equipping us to achieve justice outside their walls? ”<sup>157</sup>*

När det gäller offentligt finansierade institutioner utanför domstolarna som arbetar med tillgång till rätten, som t.ex. de svenska diskrimineringsombuden lyfter Marc Galanter upp några systemproblem. Han menar att dessa institutioner tenderar att dels vara reaktiva till sin konstruktion och underfinansierade, eller underdimensionerade. Detta innebär att det är upp till individen att få sin fråga uppmärksammas, kostnader och ansträngningen att nå dit står individen själv risken för. Då de offentliga institutionerna även är underfinansierade tenderar institutionerna att främst reagera på klagomål, ju högljuddare klagandet låter i samhället och ju mäktigare intressen som ligger bakom, desto större chans att frågan prioriteras i kön. Dessa faktorer gynnar alltså resursstarka klagande, snarare än behövande<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Galanter s 159

<sup>156</sup> Ibid s 170

<sup>157</sup> Ibid s 180

<sup>158</sup> Ibid s 156

### *Relationen mellan klienten och juristen*

Christine Parker menar att advokater i allmänhetens ögon inte har något högt anseende, de anses böja lagarna för de rika, men inte ta hand om de fattiga<sup>159</sup>. Det finns en uppfattning om advokater som tillgängliga för kapitalet, där de gärna sysslar med lagvrängning i skattefrågor. Samtidigt anses de inte göra samma sak för samhällets mindre bemedlade, genom att de tar ut höga kostnader, förhåller sig främmande och ohjälpsamma.

Denna mycket negativa bild verkar till stor del stämma med sociologiska undersökningar. Klagofrekvensen på juridiska tjänster är ganska hög, men de klagomål som historiskt har lett till förändring har inte gällt denna sorts allmänna serviceklagomål. Detta kan ha att göra med att advokaterna är självreglerande. Offentlig reglering av detta har dock pågått de senaste decennierna med blandad framgång<sup>160</sup>.

Upplevelsen av att advokater står så nära de resursstarka kan enligt Christine Parker ha ett naturligt samband med att "Lagen" bekantar och anpassar sig efter dem som har resurserna att använda den, men blir främmande för dem som inte får tillgång. Det faktum att advokaterna har sin klients intresse så starkt i fokus, och inte någon uppfattning om rättvisa, eller "gällande rätt" innebär att resursstarka klienter kan "böja" lagar med hjälp av mycket kvalitativ advokathjälp, medan fattiga personer inte har samma möjlighet. De senare blir ofta istället missgynnade av många skäl i sina kontakter med advokater. De vänder sig oftare, på grund av ekonomi, till mindre etablerade advokater som inte har samma sociala nät omkring sig, vilket påverkar advokatens auktoritet i rättsliga kretsar. Dessa advokater är också ofta mer ekonomiskt pressade, vilket kan innebära en risk för att de sänker kvaliteten på arbetet de utför och ger sämre eller etiskt tveksamma råd m.m.<sup>161</sup> Allmänheten kan här blanda samman social rättvisa med lagens rätt och advokatens roll i systemet, och därmed ojust anklaga advokaterna för effekterna av deras arbete<sup>162</sup>. Dock menar Parker att advokater behöver en bredare syn på Access to Justice för att kunna uppfylla den lagstadgade rollen och sin självreglerande funktion på ett demokratiskt möjligt sätt.<sup>163</sup>

Samtidigt har advokater varit dåliga på att motarbeta dessa tendenser, ovilliga att ta socialt ansvar för konsekvenser av sitt arbete och inte uppfyllande av den demokratiska roll de kan spela.<sup>164</sup> De självreglerande organen har historiskt inte heller aktivt deltagit i arbetet med att bredda tillgången till rätten, snarare har de av ekonomiska och sociala skäl motverkat en större spridning av tillgången till deras tjänster.<sup>165</sup>

När människor känner sig dåligt behandlade av sina advokater handlar det i många fall om personligt engagemang, integritet, kompetens i fallet och rätta och justa kostnadskrav. Trots att dessa krav kan se ut som ordinära konsumentfrågor, finns det här ytterligare en mycket

---

<sup>159</sup> Parker s 20ff

<sup>160</sup> Ibid s 13ff

<sup>161</sup> Ibid s 22ff

<sup>162</sup> Ibid s 11

<sup>163</sup> Ibid s 29

<sup>164</sup> Ibid s 1

<sup>165</sup> Ibid s 25



viktig aspekt. Relationen enskild - jurist handlar inte bara om en konsumenttjänst utan det handlar om människors uppfattning om deras rättsliga status i samhället, deras rätt till likhet inför lagen och i grunden om rättssäkerhet<sup>166</sup>.

Det faktum att rätten trots allt har en grundläggande roll att spela i skapandet av rättvisa och att advokaterna i många fall är ett verktyg för att använda rätten innebär att advokaterna i alla fall borde ha *någon* sorts ambition att åstadkomma rättvisa i sitt arbete. Parker menar att det finns en sådan ansats i de etiska regler som advokater i Storbritannien följer, men att det inte är genomfört i tillräcklig utsträckning<sup>167</sup>. Bara om rätten är kopplad till en bred rättvisa kan den smala rättvisan i domstolen ha en rättvis riktning och advokaterna göra ett bra jobb<sup>168</sup>.

*” I argue that the distinction between formal and informal is only a starting point for social analysis...It is the interplay of the two that counts. It should be in that intersection that lawyers justice educates peoples justice to improve the justice quality of everyday relationships and transactions.”<sup>169</sup>*

### 4.3 Sammanfattning

Det jag presenterat i detta kapitel skal fungera dels som en historisk och teoretisk bakgrund till mitt arbete, dels som ett analytiskt verktyg. Jag skall här sammanfatta de teoretiska delar som kommer vara viktigast för analysen av mitt övriga material.

*Vad innebär tillgång till rätten?*

Arbetet med tillgång till rätten kommer i dagens moderna samhälle alltid att ha ett ekonomiskt inslag. Juridiska tillgänglighetsreformer är kostsamma och det blir viktigt att hitta ekonomiskt hållbara former för att kunna fortsätta utvecklingen. Det är också centralt att ha ett brett rättviseperspektiv på arbetet. Vi riskerar annars att dels glömma bort att den överväldigande delen av konflikterna i samhället aldrig kommer till rättsligt avgörande. Men det är samtidigt centralt att komma ihåg det grundläggande värdet tillgången till rätten kan ha i den demokratiska processen.

*Tillgänglighetsreformernas tre vågor:*

Access to Justice reformerna beskrivs i tre steg, rättshjälp, skydd av orepresenterade intressen och alternativa processer. Denna utveckling går från att skaffa tillgång till rätten till att försöka skaffa människor inflytande över rättens utformning och resultat.

*Problem i arbetet med Access to Justice när det gäller olika konflikttyper:*

---

<sup>166</sup> Ibid s 20

<sup>167</sup> Ibid s 106

<sup>168</sup> Ibid s 3

<sup>169</sup> Ibid s 3

I intressegruppkonflikter finns ofta stora problem när det gäller att organisationen av arbetet för oorganiserade intressen. Men här kan även finnas problem när det gäller att få de framgångar som grupper har tillkämpat sig genomförda i praktiken.

När det gäller konflikter i närsamhället finns en grundläggande problematik i rättens form av centralisering och distans. Den informella rätten som försöker närma sig dessa problem får dock lätt problem med auktoritet och dominans i sin tur.

Välfärdsstatliga konflikter slutligen hamnar i en systemkonflikt mellan välfärdsstatliga och rättsstatliga rationaliteter.

#### *Problem i relationen mellan rätten och övriga samhället:*

Ett rättsligt erkännande eller en seger i domstolen förändrar inte människors och institutioners agerande om inte förändringen har ett brett stöd bland människor på en mängd olika positioner i samhället. Det är inte heller så att de flesta konflikter kommer in till rättssalen, utan domstolar och lagstiftare är i hög grad skapare av rättvisa genom de föreställningar om rätten som de förmedlar. De praktiska, ekonomiska och personliga omständigheter som styr människors kontakter med jurister är i hög grad avgörande för vilken bild av rätten de får, men också vilken möjlighet de har att ta tillvara sina intressen.

## **5 Analys**

Jag skall i detta kapitel belysa mitt material utifrån de teorier kring begreppet Access to Justice, som jag presenterade i föregående kapitel. Jag vill se på vilket sätt mitt resultat överensstämmer med teorierna och på vilket sätt de skiljer sig åt. Jag hoppas även att teorin kan belysa samband och ge en tydligare överblick över tillgängligheten till rätten/rättvisan på de områden jag undersökt.

Jag kommer först att använda mig av de analytiska verktyg som jag presenterade i kapitel 4, för att sedan sammanfatta mina egna slutsatser och tankar inför fortsättningen av utvecklingen av tillgången till den svenska rätten för alla...

## 5.1 Access to Justice i svenska förhållanden

Den analysmodell av rättssystemet som förknippas med begreppet Access to Justice har framför allt vuxit fram i USA och Storbritannien. Den politiska och rättsliga miljön i dessa länder har därmed självklart satt sin prägel på teorierna kring begreppet. Majoritetsval, starkt rättighetstänkande och en politiskt drivande ”aktivistisk” rättstradition är några viktiga beståndsdelar. I Sverige råder till viss del annorlunda omständigheter. Det proportionella valsystemet gynnar fler och mindre partier, som möjliggör en bredare intresserepresentation i den demokratiska processen.<sup>170</sup> Den allra största betydelsen för den svenska modellen har dock den starka korporativistiska traditionen i Sverige.

*”Makten över policyprocessen har i den svenska modellen varit formellt koncentrerad till den politiska församlingen med stark förankring i fackföreningsrörelse och andra folkrörelser. Samarbetet mellan stat, arbetsgivare och fackföreningar har varit framträdande från 1930-talet till slutet av seklet.”<sup>171</sup>*

Det svenska utrednings- och remissväsendet är ytterligare ett exempel på detta.

*”Det offentliga utredningsväsendet har varit och är fortfarande omfattande. Utredningsväsendet bygger på anlitaandet av experter och representanter för olika sårntressen, vilka på så sätt integreras och binds upp i de förslag som lämnas till regering och riksdag.”<sup>172</sup>*

Sverige är också en mycket långt utvecklad välfärdsstat. Det gemensamma spelar en stor roll både i människors privata och offentliga liv. Välfärdsstatlig reglering har ett annat fokus än den mer traditionellt rättsstatliga, där den senare fokuserar på rättigheter krävbara för individer, framhäver istället ofta välfärdsstaten myndigheternas skyldigheter gentemot olika grupper i samhället.

*”Rätten i välfärdsstaten kännetecknas av att individernas rättigheter förmedlas indirekt till dessa via myndigheter. . . . I och med att den rättsliga styrningen sker till förmån för svagare grupper eller utsatta intressen i samhället, har man inte ansetts kunna ge rättigheterna direkt till de berörda individerna. I sin egenskap av att tillhöra en svag grupp presumeras de inte kunna göra gällande sina rättigheter gentemot omgivningen.”<sup>173</sup>*

Ett exempel på detta kan ses i Hälso- och Sjukvårdslagen, där det i Sverige inte finns någon rätt att få patientstatus inom sjukvården på det sättet att rätten är utkrävbar genom

---

<sup>170</sup> Demokratiutredningen (dir 1997:101) s 24

<sup>171</sup> Svensson, Eva-Maria, *Ökad målstyrning och kunskap*, ur Vahlne Westerhäll, Lotta, *Den starka statens fall*, Göteborg,, 2004/5, s 1

<sup>172</sup> Ibid s 1

<sup>173</sup> Hydén (2), s 69

överprövning. Istället är HSL en skyldighetslagstiftning för sjukvården att ge garanterat god vård till alla.<sup>174</sup>

Kampen om de politiska rättigheterna har i Sverige inte i samma utsträckning som i t.ex. USA förts i domstolarna, utan inom det politiska systemet. Rätten beskrivs ofta inom teorier kring begreppet *Access to Justice* som en, i någon mån neutral, arena där olika gruppers intressen skall kämpa mot varandra. I svenska förhållanden har rätten beskrivits med termer som social ingenjörskonst och styrinstrument för den politiska makten<sup>175</sup>.

Mycket tyder dock på att dessa svenska särdrag håller på att tunnas ut och systemets avigsidor, som stelbenthet och uteslutning av nytillkomna grupper i samhället belyses .

*”Sverige har, /.../ under lång tid uppvisat korporativistiska tendenser,/.../Den traditionella korporativismen innebär bl.a. att fackföreningarnas, näringslivets och jordbrukets företrädare i vissa fall deltar i utförandet av statsförvaltningens uppgifter, liksom att vissa domstolar sammansätts av partier. Denna form av allians skapar institutionell stabilitet. Den kan emellertid också innebära att nyare, alternativa intressen inte inkluderas”<sup>176</sup>*

Maktutredningen i början av 1990-talet menade att den svenska kollektivistiskt orienterade modellen höll på att ersättas av en mer individualistisk<sup>177</sup> Harmoniseringen med EG-rätten leder också den åt detta håll.

*”Medlemskapet i EU har inneburit ett ökat inslag av juridiska normer och beslut av jurister än vad som präglat den svenska folkstyrelsetraditionen.”<sup>178</sup>*

När jag använder dessa teorier på svenska förhållanden är det viktigt att vara medveten om de strukturella skillnader som finns mellan de olika rättssystemen. Detta gäller framför allt gruppers möjligheter att påverka samhällsutvecklingen och sin egen position i denna. Här verkar det i Sverige finnas flera viktiga politiska instrument för samhällspåverkan, vilka inte tas upp i samband med begreppet *Access to Justice*. I mitt arbete kommer jag dock främst i kontakt med individer i konkreta rättsliga konflikter, och ur dessa personers konkreta situation anser jag att *Access to Justice* modellen är användbar. Den beskriver på ett användbart sätt de problem som individer möter när de behöver förverkliga sin rättigheter på rättslig väg. Jag har också till övervägande del kommit i kontakt med människor ur grupper med invandrarbakgrund. Dessa grupper är traditionellt inte i särskilt stor utsträckning inbjudna till den korporativistiska gemenskapen, vilket också bidrar till teoriernas användbarhet. Men det är tydlig för mig att det finns en fara när jag använder dessa teorier att jag försöker rättsliggöra politiska processer och därmed inte ser och använda de politiska verktyg som erbjuds i den svenska modellen.

---

<sup>174</sup> Vahlne Westerhäll, Lotta, *Den gränslösa välfärdsstaten* , Stockholm, 2003, s 130f

<sup>175</sup> exempel på detta inom t.ex. jämställdhetsområdet se Svensson.

<sup>176</sup> Demokratiutredningen sid 27

<sup>177</sup> Ibid s 30 och Maktutredningen (SOU1990:44)

<sup>178</sup> Ibid s 44

### ***5.1.1 Hur jag vill använda Access to Justice under svenska förhållanden***

Som jag inledningsvis i detta kapitel tog upp är det inte problemfritt att använda teorier kring begreppet *Access to Justice* på svenska förhållanden. De teorier jag här har presenterat tar till stor del utgångspunkt i föreställningen om den rättsliga processen som en möjlighet att driva samhällsutvecklingen framåt när det gäller t.ex. vissa gruppers rättigheter. I det svenska systemet sker denna process till betydligt större del inom den parlamentariskt politiska processen. Detta innebär dock inte att jag menar att det är meningslöst att driva liknande processer i Sverige. Med till exempel den framväxande diskrimineringslagstiftningen blir detta även allt vanligare här. Jag ser dock en fara i att inte värdera de parlamentariska processer som faktiskt vuxit fram till stor del i samarbete med folkrörelser i Sverige. De båda systemen måste kunna komplettera varandra och kampanjer drivas på flera fronter samtidigt. Med dessa parlamentariska alternativa vägar i medvetandet menar jag dock att teorierna kring tillgång till rätten kan ge en användbar förståelse för individers och gruppers situation och problem inom det rättsliga systemet. De processer som bestämmer dessa möjligheter är snarlika inom olika rättsliga system, även om de i olika nationella kontexter kan kompletteras med olika utomrättsliga politiska alternativ. Jag kan också tänka mig att advokaten/juristens möjligheter att driva och skapa rätten är större i den kontext som teorierna kring begreppet *Access to Justice* är skapade. Men jag anser att denna möjlighet under svenska förhållanden är tillräckligt stor för att teorierna skall vara relevanta även här.

## **5.2 Tillgänglighetsåtgärder – vågmetaforen**

Vågmetaforen är en modell för att beskriva tillgänglighetsåtgärdernas utveckling och olika former. Jag skall här se var i denna modell som mitt material passar in, och om jag har mött några av de problem som omnämns i teorierna.

### ***5.2.1 Rättshjälp***

Mitt huvudsakliga arbete på byråerna och vid rådgivningen i Bollebygd med individuell juridisk rådgivning till klienter hamnar närmast den första vågens tillgänglighetsarbete – rättshjälp. Jag har försökt ge människor tillgång till de juridiska verktyg som finns, och omtolka myndigheters och juristers språk till människors vardagsliv och vice versa. Detta arbete är resurskrävande på många sätt. Det kräver djupgående teoretisk och praktisk kunskap och omfattande arbete, samtidigt som arbetet är psykiskt påfrestande. Min erfarenhet är att jag under mitt praktikarbete inte har haft de resurser som skulle behövas för att utföra detta arbete på det sätt som vore idealiskt. Den höga arbetsbördan, de små resurserna och svårigheten att skaffa sig kompetens leder till att de enskilda klienterna framför allt får rådgivning om ”gällande rätt”, en förståelse av vad systemet betyder för dem, och hjälp att föra upp sina åsikter in i systemet. Det partiska juridiska biträde som en advokat enligt den rättsliga modellen idag skall utgöra finns det ingen möjlighet att ge klienterna. Att använda och böja lagen för de enskilda klienternas sak är inte möjligt på grund av de praktiska omständigheterna och till viss del även kompetensen. Detta arbete sker dock istället på en kollektiv nivå, genom politiskt engagemang, opinionsbildning, politiska kontakter, kunskapspridning m.m. Byråerna har på ett starkt sätt tagit ställning för sina klienter, men

har bara resurser att arbeta för detta politiskt och kollektivt, inte i rådgivningen i det enskilda fallet.

De problem med resurser till rättshjälpsarbetet som beskrivs i teorierna stämmer alltså överens med mina erfarenheter. Men jag menar att vid sidan av de ekonomiska svårigheterna i arbetet finns ett stort problem med att få personal med rätt och tillräcklig kompetens. Både utvärderingen av det nationella nätverket för ADB och ADB Göteborg och HFB tar upp problem med detta. Det är svårt att få frivillig personal att skaffa sig den nödvändiga juridiska kunskapen, att få de personer som har kunskapen att våga använda den, och att få juridiska utbildad personal att engagera sig och stanna i verksamheten för att skapa kontinuitet.

I kapitel 4 kan vi se att de svenska rättshjälpsreformerna nästan uteslutande har organiserats så att det offentliga ger individer möjlighet att anlita privat verksamma jurister efter eget val. Det mest betydande undantaget från detta är kanske diskrimineringsombuden. Något som också verkar vara speciellt med det svenska systemet är det stora ansvar för rättshjälpsarbetet som förts över från staten till privata försäkringsbolag i och med att rättshjälpen gjorts sekundär och därmed ersatts av rättsskyddet.

De kontinuerliga försvagningar av rättshjälpen som enligt Access to Justice teoretikerna har skett internationellt, verkar även ske i Sverige.

*Konsumentvägledarnas uppfattning är att det största problemet som de rättssökande stöter på är att rättsskyddet inte omfattar tvisten. Andra problem är att de rättssökande inte har råd att betala den del de måste stå för själva och att maxbeloppet i rättshjälpen/rättsskyddet är för lågt.<sup>179</sup>*

De områden där rättshjälp är möjlig att erhålla inskränks allt mer. Av de 61 klienter som jag personligen varit i kontakt med uppskattar jag att ett tiotal hade möjlighet att få rättshjälp<sup>180</sup>. Några av klienterna med migrationsrättsfall hade också möjlighet att få ett offentligt ombud. Här vill jag dock påpeka att mina beräkningar kan vara i överkant. Min enkät till ADB nationellt visade att enbart två ombud *någon gång* hade varit med om att en klient fått rättshjälp. Då jag inte hjälpt några klienter att söka rättshjälp, och inte heller uttryckligen frågat om de har råd att betala de kostnader som detta skulle medföra kan jag varken inte se exakt hur konsumentvägledarnas uppgifter stämmer på mitt material.

Förutom att allt fler rättsområden och grupper utesluts ur rättshjälpen har det ekonomiska skyddet för dem som omfattas av hjälpen försämrats. Att göra det privata rättsskyddet primärt förstärkte denna utveckling. Dels sänktes den maximala ersättningen för många försäkringstagare från 100 timmar till 75.000 kr. Men framför allt innebär rättsskyddets raka 20% självrisk jämfört med rättshjälpens progressiva skala, beroende på inkomst, en försämring för personer med sämst ekonomi. För de ca 12% av inkomstagarna mellan 20 och 65 som har ett ekonomiskt underlag på under 50.000 innebär användandet av rättsskyddet istället för rättshjälpen en kraftig höjning av deras egna kostnader. De ca 25 % som har ett

---

<sup>179</sup> Utvärderingen av rättshjälpslagen s 69

<sup>180</sup> I praktiken skall jag dock bli positivt överraskad om 5 av dem tillslut fick detta stöd beviljat.

ekonomiskt underlag på under 120.000 förlorar alla på reformen. Reformen innebär alltså en omfördelning från de 25 fattigaste procenten av befolkningen till de 75% av inkomstagarna som tjänar mer. Mest fördelaktig är förstås reformen för de 19 % av befolkningen med en inkomst på över 260.000, som är helt uteslutna från rättshjälpen.<sup>181</sup>

*En avdelning uttalar att det är helt klart att reformen medfört konsekvenser både sett ur ett könsperspektiv och ur ett utbildnings och ekonomiperspektiv. Tidigare kunde den ekonomiskt sämst ställda, oftast kvinnan, få rättshjälp och en paketslösning där alla med äktenskapsskillnaden sammanhängande frågor löstes. Eftersom den möjligheten saknas nu torde flertalet dåligt bemedlade och dåligt insatta i rättsreglerna – t.ex. invandrarkvinnor - lida rättsförluster och komma till korta gentemot en starkare motpart. En viss övervikt av advokaterna har dock uppfattningen att konsekvenserna snarare är inkomstrelaterade än könsbundna men många advokater uttalar att det självklart är kvinnan som är den svagare parten och såsom lågavlönad, ensamstående förälder har svårt att betala avgiften. Från några håll framhålls att rättshjälpen är avhängig av inkomst- och förmögenhetsförhållanden och att det då oftast är mellangrupperna som missgynnas. Det skulle behövas en integrering mellan rättskydds- och rättshjälpssystemen och en grundligare genomlysning av hur de ekonomiska förhållandena påverkar möjligheterna att anlita advokat och att processa.<sup>182</sup>*

Access to Justice-teorins mest grundläggande kritik av rättshjälpsreformer ligger i att dessa inte har någon positiv inverkan på rättssystemets utveckling, utan bara hanterar vägen dit. Då jag inte har haft några möjligheter att följa upp de fall jag arbetat med inom ramen för detta arbete är det omöjligt för mig att säga något om dessa konsekvenser i mitt arbete.

### **5.2.2 Skydd av orepresenterade intressen**

Denna andra våg av tillgänglighetsåtgärder har högre ambitioner än den första, det räcker inte längre enbart med tillgång till rätten, utan rätten måste också lyssna till och ge plats åt de behov som utestängda grupper har. Det mesta av arbetet som byråerna utförde och som inte bestod av individuell rådgivning kan placeras in under denna grupp. Byråerna ser dessa båda verksamheter som nödvändiga komplement i arbetet för att nå förändring. Det blir här tydligt att byråernas verksamhet grundar sig i ett politiskt engagemang för de grupper som byråerna främst jobbar med. Detta är detta engagemang som är grunden för verksamheten, den juridiska rådgivningen har kommit till som *ett* av verktygen som används för att förändra de utsatta människornas position.

I Access to Justice-teorierna poängteras inte bara vikten av att arbeta med och stödja orepresenterade gruppers organisationer, utan även att medvetet sträva efter en ökande organisering av ännu oorganiserade grupper. Detta är en strategi som tydligt märks i ADB arbete. Under min praktik drevs ett flertal sådana projekt, som t.ex. gällde poliser med invandrarbakgrund och hyresgäster vars parabler hotades av hyresvärden.

---

<sup>181</sup> Inkomstfördelningen 1999 för inkomstagare mellan 20 och 64 år enligt SCB.

<sup>182</sup> Utvärderingen av rättshjälpslagen s 93f

Ur det traditionella juridiska och rättsdogmatiska perspektivet problematiseras juristens engagemang för samhällsförändring och vissa gruppers rättigheter som en fara för partiskhet och demokratiskt tveksamma processer. Dessa tankar tas även upp inom teorier kring begreppet *Access to Justice*<sup>183</sup>. Vid byråerna var detta engagemang istället grunden för verksamheten. Detta engagemang var grunden för klienternas förtroende för byråns verksamhet. Men också för personalens förståelse för de problem som klienterna lever med. En ömsesidig upplevelse av delaktighet mellan byrån och klienterna verkar vara en viktig faktor i arbetet. Den andra vågens målsättningar genomsyrar också byråernas organisering, genom att de till exempel båda eftersträvar att så stor del av personalen som möjligt skall komma ur gruppen av tidigare klienter.

Flera teorier tar upp vikten av kontakt och samarbete mellan olika delar av samhället och olika tillgänglighetsprojekt. Detta behov blir tydligt inom den andra vågens arbetsmetoder. Närvaro av byråerna i olika klientgruppers organisationer och av organisationerna i byråerna verkar vara grunden till den verksamhet som jag deltagit i..

Den beskrivning av sin generella och förebyggande verksamhet som DO gör i sin årsredovisning verkar till stor del falla under den andra vågen, men även ombudens drivande av individuella fall i syfte att skapa och utveckla praxis passar in..

### ***5.2.3 Icke-juridiska alternativ till konfliktlösning***

Den tredje vågens arbete söker sig till stor del utanför det traditionella rättsliga fältet för att söka alternativ eller komplement. Jag har svårt att hitta någon verksamhet hos byråerna som passar in i den tredje vågen. Jag har inte heller någon upplevelse av att några klienter har efterfrågat något liknande.

DO har som uttalad målsättning att uppnå förlikningar genom förhandling innan de går till domstol med något ärende. Detta är, som jag förstår det, ett försök att på ett mer informellt sätt lösa konflikten på ett sätt som är anpassat efter den diskriminerades behov. Teoriernas beskrivning av tidigare erfarenheter från arbete inom den tredje vågen lyfter fram problem med trovärdighet och auktoritet. Dessa problem stämmer väl med de reaktioner bland klienter och personal på byråerna som jag mött. Bland klienter finns en misstänksamhet mot dessa förlikningar och de upplevde att deras rättigheter kompromissades bort. Många ville spontant ha en rättegång för att känna sig upprättade. Trots dessa betänkligheter när det gäller förlikningar kan inte bortses från att klienten i nästan alla fall är den part som ekonomiskt och socialt är svagare och därmed kanske inte klarar av att driva en process. Det finns också flera sätt att tolka det faktum att DO uppnådde ett 20-tal förlikningar, men förlorade alla sina domstolsmål under 2003. Är det så att motparterna går med på förlikning när de vet sig förlora, eller kan de alltid vinna i processer och det är DO som alltså behöver förlikningar?

Att det offentliga ger sådana förlikningsföreskrifter till ombudsmännen som ändå skall driva individers talan kan lätt misstänkas ha att göra med processekonomi, ombudsmännen riskerar

---

<sup>183</sup> Med tanke på den strängt partiska roll som t.ex. Parler förespråkar för advokaten och det juridiska ombudet, och med tanke på att detta är den roll som byråernas personal närmast spelar i rättssystemet borde frågan inte heller innebära något problem för strikt rättsdogmatiska tyckare.



att falla in i ”rea-rättvisa”. Det kan inte heller undvikas att ett sådant tillvägagångssätt har ideologiska följder. (se nedan)

## **5.3 Problem i relationen mellan parterna**

### ***5.3.1 Medlem i en intressegrupp***

Ett av de problem som tas upp i teorin när det gäller konflikter mellan grupperns intressen, eller problem för individer som del i en intressegrupp, är svårigheter med att skapa formell organisering. I mitt praktiskarbete på främst ADB har jag sett att byrån arbetat aktivt med frågan. När det kommer in fall från personer som skulle kunna vara en del av en större grupp med liknande problem lägger byrån ner stor ansträngning på att nå ut till så stor del av gruppen som möjligt. Detta arbete kan ofta handla om att ordna protestmöten, som till exempel i parabolkonflikten i Fyrklövern, men det kan även vara genom att byrån stöttar gruppen i att själva organisera sig.

Att Sverige traditionellt är starkt organiserat och att det politiska livet är mer korporativistiskt än hur det brukar se ut internationellt borde dock kunna innebära att detta problem i mindre grad skulle vara aktuellt under svenska förhållanden. Diskrimineringsombudens organisering efter diskrimineringsgrund och deras arbete specifikt med dessa grupperns intresse kan ses som en offentligt finansierad organiseringsverksamhet.

Att antidiskrimineringsbyrån i Göteborg blir så fokuserade på etisk diskriminering kan ha en förklaring i att grupper under de andra diskrimineringsförbuden redan har andra kanaler som skyddar deras intressen. Kanaler som kanske knyter an mer till det traditionella korporativistiska svenska systemet. Utvärderingens analys av handikapprörelsens frånvaro på antidiskrimineringsbyråerna verka luta åt detta håll. Att byråerna drar till sig klienter ur vissa speciella grupper i större utsträckning skulle kunna hänga samman med deras personliga engagemang i vissa frågor och vissa grupperns situation. Av detta engagemang följer det naturligt att personer ur denna grupp känner sig förbundna med och har förtroende för byråns verksamhet. Det är knappast möjligt att på ett bredare sätt engagera sig i samtliga möjliga klientgrupperns situation...

Det faktum att båda de byråer jag praktiserat hos har en ganska snävt inriktad klientgrupp utan att enbart ha dessa grupper som målgrupp kan tolkas på flera olika sätt. Kan det vara så att uppsökandet av juridisk hjälp är en känslig process som är starkt bunden till förtroende och gemenskap. Till exempel poängterar de intervjuade i den nationella utvärderingen av antidiskrimineringsbyråerna att oberoende från myndigheter är av största vikt för att nå ut till deras målgrupp. Det finns också en stark misstänksamhet mot de traditionella korporativistiska banden mellan föreningsliv och de politiska systemet bland ADBs personal. Ännu något som talar för betydelsen av oberoende är att inget fall som gällde vräkning kommit till HFB. Samtidigt som flera sådana fall kom till ADB från just området Hjällbo. Ett samband *kan* här finnas med att HFB delvis finansieras av Hjällbobostäder. Inte så att byrån inte ger den hjälp de kan till de klienter som kommer, men kanske upplevs de inte som helt fristående av klienter?

### ***5.3.2 Medlem i ett närsamhälle***

Lagstiftningens generellt distansierade och centralistiska form kommer lätt i konflikt med de behov som finns i konflikter mellan enskilda människor i deras närmiljö. Jag upplever denna del av teorin svårtillämpad. Det finns inga direkta ansatser på någon av byråerna att skapa någon alternativ rättsordning, eller någon roll som medlare i människors vardagsproblem.

I Bollebygd var det tydligt för mig att en stor del av klienterna uppfattade och uttalade en känsla av juridisk underlägsenhet gentemot sina motparter. Dessa hade stöd av advokat, var ett företag med mer resurser eller liknande. Detta uppfattade jag som om klienterna i första hand ville göra upp personligen, men när de upplevde att motparten tog till juridiska verktyg som de inte förfogade över sökte de upp rådgivningen. Juridiken var alltså ett andrahandsval som konfliktlösningsmetod. Men rådgivningen innebär en möjlighet för klienterna att försvara sig i konflikter där juridiken redan blivit en faktor.

En överväldigande del av de fall jag arbetat med har parter med grundläggande olika resurser till sitt förfogande. Enskilda individer står emot myndigheter, hyresvärdar eller företag. I dessa fall kan förhoppningsvis rätten fungera som en maktbalanserare. Men jag har även kunnat se den funktion som Christine Parker beskriver när mer ingripande rättsliga verktyg snarare gynnar de resursstarka än de svaga parterna. Hyresvärdars ganska utbredda användande av "hot" via kronofogdens förenklade handläggning är ett exempel på detta.

Slutligen kan dessa problem med rättens generella struktur ge en djupare förståelse av den starka påverkan som långvariga rättsliga processer verkar kunna ha på klienters hälsa. Också den tendens hos klienterna att vilja söka sig till en byrå vars personal och verksamhet ligger nära den egna gruppen kan förstås. Kanske är personalens engagemang och sociala förståelsen för klienterna en nödvändighet för att rätten skall kunna användas på ett positivt sätt för klienterna. De stora problem i relationen mellan klienter och advokater som lyfts fram nedan står också att förstå i ljuset från denna grundläggande konflikt.

### ***5.3.3 Subjekt i välfärdsstaten***

En av de viktigaste faktorerna i människors allt ökande behov av tillgång till rätten är enligt Access to Justice-teorier människors allt ökande beroende av välfärdsstaten. Välfärdsstaten har ambitionen att omvandla sociala och ekonomiska relationer till rättigheter gentemot det offentliga och därmed fört in dem på det juridiska fältet. Denna förklaring stämmer bra med mina erfarenheter då dessa ärenden, som handlade om social och ekonomisk trygghet mellan enskilda och myndigheter är den överlägset största gruppen i mitt material. Här skiljer sig dock rådgivningen i Bollebygd från de övriga byråerna. Det verkar som om människors behov av rättsskydd mot välfärdsstaten är större i förortsområden. Samtidigt finns det en koppling i flera av fallen i Bollebygd till ekonomisk och social trygghet, i t.ex. fall som rör underhåll till barn, även om motparten i dessa fall är den tidigare partnern och inte försäkringskassan, vilket var vanligt i motsvarande fall vid HFB eller ADB.

Det är också möjligt att tolka det stora antalet offentlighetsrättsliga fall som ett tecken på de svaga rättsliga och strukturella skydd som välfärdsstatens användare har enligt Lawrence M. Friedman. De byråer för gratis juridisk rådgivning som jag samarbetat med är ganska nya företeelser och kan antas ta emot de grupper vars rättigheter inte redan skyddas av andra etablerade institutioner. Den nationella utvärderingen av ADB spekulerar i att frånvaron av t.ex. funktionshindrade klienter på ADB kan ha en bakgrund i att de funktionshindrade redan har en ganska välorganiserad och etablerad organisering. Detta fenomen kan jag möjligen skönja även i mitt material i t.ex. frånvaron av arbetsrättsliga frågor utanför diskrimineringsfallen, eller frånvaron av frågor kring lant- och skogsbruk i Bollebygd. Den svenska korporativistiska modellen kanske medför ett mycket olika stort behov av arbete med tillgång till rätten mellan de grupper i samhället som har en organisering med inflytelserik position och de övriga grupperna.

Vad gäller överrepresentationen av kvinnor i Bollebygd tycker jag mig se några mönster eller förklaringar, även om jag måste lyfta fram att materialet är väldigt litet. I tre av fallen (arbetskadeersättning och 2x underhållsbidrag) gäller kvinnornas frågor ett beroendeförhållande som gäller ekonomisk och social trygghet och till viss del går att jämföra med välfärdsstaten. Motparten här är dock andra privata subjekt. Tre av de återstående fyra kvinnorna hade frågor som enbart eller till stor del handlade om arvsfördelning. Det måste anses uppenbart att det ligger i linje med det typiskt kvinnliga handlingsmönstret i dagens samhälle att ta om hand, förvalta och fördela den ekonomiska och sociala tryggheten i familjen. Det varkar alltså här som om behovet av rättslig rådgivning även kan vara beroende av kön. Möjligen har detta även en anknytning till avsaknad av inflytelserik organisering.

## **5.4 Problem i relationen med rättssystemet**

### ***5.4.1 Folkrörelseförankring - Relationen mellan intressegrupper och maktstrukturer***

Louise och David Trubek menar att grundläggande förändring i samhället kräver representation inte bara i rätten, utan i alla olika politiska och sociala maktstrukturer i samhället. Detta verkar vara ett tankesätt som har stark förankring i det svenska samhället. Vi har en utpräglad struktur av representation och delaktighet för intresseorganisationer i den politiska processen. Trubeks beskriver en situation i USA där aktivistiska jurister går före i utvecklingen, men till viss del saknar gräsrotsstödet för att genomföra de rättsliga landvinningarna. Mina erfarenheter på byråerna talar snarare för den motsatta situationen. De stora landvinningarna i arbetet verkar snarare komma i de politiska och sociala arbetet, medan den rättsliga aktivismen är ganska tunn. Det florerade ett flertal berättelser om ”segrar” genom partipolitiskt rävspel, demonstrationer och protestmöten, men inga berättelser om segrar i rättssalen. Vilket även stämmer överens med min erfarenhet av främst rådgivande juridiskt arbete i praktiken.

När det gäller DO's arbete i detta perspektiv, går det att analysera på flera olika sätt. Det verkar inom diskrimineringsrätten som om rätten går före samhällsutvecklingen, om vi ser på det usla genomförandet av mångfaldsplaner på arbetsplatser och universitet, och DO's

samarbetsproblem med i stort sett alla aktörer. Samtidigt syns i årsredovisningen från DO inte någon stor seger i rättsprocesser. Det verkar istället som om det är den lagstiftande verksamheten i Sverige som är aktivistisk. DO's roll i det rättsliga systemet kan alltså i lika hög grad vara som utredare och remissinstans, som i domstolarna processande. Här tydliggörs ytterligare den väsentliga roll som DO's nära kontakter med intresseorganisationer och folkrörelser har.

#### ***5.4.2 Rättens ideologiska tyngd och rättsliga obetydlighet***

Den absoluta huvuddelen av alla konflikter tas aldrig upp till rättslig prövning, utan avgörs i den sociala närmiljön. Utifrån detta menar Marc Galanter att rättens huvudsakliga påverkan i samhället sker genom förmedling av verktyg till de ständigt pågående konfliktlösande förhandlingarna mellan människor i samhället.

I en mängd situationer under mitt arbete har jag märkt denna funktion hos rätten. Människors föreställningar om rätten och deras bristande information är de faktorer som faktiskt avgör utgången av konflikter inte de rättsliga innehållet. Några exempel på detta är de problem som ovan beskrivits med underhåll till barn och kronofogdens förenklade handläggning. (3.3.5)

På samma sätt som rätten i allmänhet och domstolar i synnerhet har en viktig kommunikativ roll, fyller byråerna en motsvarande funktion inom sina klientgrupper. Detta märks tydligast på HFB. Förtroendet för byråns personal och verksamhet var betydligt större än till myndigheter, domstolar och jurister i allmänhet. Ett erkännande av en dom eller ett beslut från personalen på byrån hade en stark inverkan på klientens egen uppfattning i frågan. Denna process var inte alls lika påtaglig på ADB och rådgivningen i Bollebygd. Jag tolkar dock detta på olika sätt. Verksamheten i Bollebygd annonserades ut som ett examensarbete och skedde under relativt enkla förhållanden. Jag tänker att detta naturligt minskar klienterna förtroende för verksamheten och mig och därmed min inverkan på deras uppfattning i saken. När det gäller klienterna på ADB har, som ovan visats, dessa ofta kommit längre i sin process, och därmed skapat sig en starkare egen bild om förhållandena i saken. HFB lättillgängliga placering i klienternas närmiljö verkar här ha en betydelse för dess arbete. Den möjliggör att klienterna kommer in till byrån med sitt problem tidigare i processen och utan att detta kräver något större engagemang från deras sida. Jag tycker även att detta stöds av att HFB i ganska hög grad kom in klienter som fått en anmodan att yttra sig från någon myndighet (tabell 4). Dessa fall handlar till stor del om vardagssituationer där en möjlighet till ett spontant och relativt snabbt besök på byrån krävs för att klienten skall kunna få hjälp. ADB är knappast inriktade mot dessa frågor, och rådgivningen i Bollebygds struktur med lång tid mellan mottagningarna och ganska nystartad och okänd verksamhet inbjöd inte till den sorts rättslig hjälp.

Rättshjälpslagen har flera problem som handlar om dels vilken bild av rätten som förmedlas och dels vilken roll rättshjälpen spelar i det vardagliga konfliktlösandet mellan människor. Den huvudsakliga struktur som rättshjälpen har för att bestämma tillgången till hjälpen är i grunden otydlig. Regleringen omprövas och ändras mycket ofta, en ständigt föränderlig praxis från Rättshjälpsmyndigheten verkar vara till väldigt bestämmande, praxisen från

domstolar verkar å andra sidan vara väldigt oklar och utan dokumentation.<sup>184</sup> Familjerätten, som i lagtexten har försetts med särskilda krav för att berättiga till ersättning, utgör i praktiken då barn finns med i bilden det största rättsområdet, trots att lagens bokstav verkar peka mot att dessa fall skall vara undantag. En mängd inslag i lagen ger sådana otydliga bilder av rättsläget som riskerar att missgynna svagare individer, trots att lagen är en typisk skyddslagstiftning.

Den process som har bestämts för ansökan om rättshjälp med obligatorisk rådgivning innan besked om rättshjälp beviljas kan ges. Innebär också att klienterna måste betala rättshjälpens ”självrisk” i form av rådgivningsavgiften innan de får veta om de kan förvänta sig någon ekonomisk hjälp från staten över huvud taget. Detta måste vara en starkt avhållande faktor för många ekonomiskt utsatta människor.

Den senaste reformen av rättshjälpssystemet som la betoningen på den privata rättsskyddsförsäkringen är också djupt problematisk när det kommer till dessa problem. Inte bara har beslutanderätten över människors möjlighet att driva rättsliga processer i stor skala flyttats över från en offentlig myndighet till privatanställda skadereglerare på lokala försäkringskontor. Ersättningsystemet har också kraftigt försämrats för den fattigaste fjärdedelen av befolkningen, den som rimligen har den högsta ekonomiska tröskeln att komma över för att våga driva en rättslig process. Den nytillkomna sekundaritetsprincipen ger också svårtolkade signaler vad gäller innehav av hemförsäkring för människor med mycket låga inkomster:

*”Det är enligt flera advokater olyckligt, men ingen nyhet, att det är skilda beräkningssätt för självrisk i rättsskyddet och i rättshjälpen och det är ett pedagogiskt problem att förklara detta för klienterna. Vid låga inkomster där rättsskyddet utnyttjas blir kostnaden mycket betungande för klienten. Om en mycket fattig klient har en försäkring, får hon betala 20 procent i självrisk. Om hon avstått från försäkring och i stället fått rättshjälp, hade hon fått en mycket lägre avgift.”<sup>185</sup>*

Marc Galanter talar också om problem med offentliga myndigheter med uppdrag att stärka tillgången till rätten. Dessa är ofta underfinansierade och under dimensionerade för sin uppgift. Att människor därför inte, kanske på grund av resursbrist, får hjälp påverkar deras syn på sina rättigheter på ett negativt sätt.

Det fanns en mycket stark uppfattning bland ADB klienter och personal att DO och diskrimineringslagarna inte fungerar på ett bra sätt. En överväldigande del av anmälningarna leder inte till något annat än nedlagda utredningar. Det blir här tydligt med brister i informationen som går ut från DO. Inte ens personalen på byråerna kan urskilja om nedläggningarna beror på att klienten inte var utsatt för diskriminering i lagens mening, bevisläget var för svårt eller nedläggningen berodde på bristande resurser hos DO. Detta leder självklar till en otydlig uppfattning om rätten hos personal och i förlängningen klienter hos

---

<sup>184</sup> Enligt Utvärderingen av rättshjälpslagen var det svårt att över huvud taget få fram siffror på detta. s 65f

<sup>185</sup> Ibid s 69

byråerna. En trolig följd av detta är lägre förväntningar på sina rättigheter bland människor och en mindre benägenhet att anmäla diskriminering.

I DO:s årsredovisning beskrivs hur problem i samarbetet med andra myndigheter och fackföreningar i kombination med resursbrist gör att preskriptionstiden i många fall hinner löpa ut och hur ombuden tvingas att själva sätta upp strängare tidsfrister än lagtexten för att hinna behandla fallen. Här leder alltså brister i organisation, system och resurser till just sådana begränsningar i människors rättigheter som Marc Galanter förutser. När dessa problem läggs till diskrimineringslagarnas svåränvändbarhet redan i första läget, är det förståeligt att DO arbetar i motvind.

Det är även intressant i samband med detta att reflektera över vilken effekt DO:s funktion som myndighet kan ha på dess möjlighet att arbeta med tillgång till rätten. Kravet på att personer som får hjälp av diskrimineringsombuden skall vara öppna med sina namn kan framstå som en självklar formalitet. Men då diskrimineringsombuden är offentliga myndigheter blir anmälningshandlingar direkt allmänna handlingar då de anländer till myndigheten. Detta i kombination med att diskrimineringsombuden tar upp relativt få ärenden varje år, innebär att anmälaren måste räkna med att få viss uppmärksamhet från medier. Detta kan onekligen innebära ett vist avskräckande moment för personer i utsatta lägen att våga träda fram och anmäla.

Slutligen reflekterar jag över vilken funktion diskrimineringsombudens tillvägagångssätt att alltid inledningsvis försöka uppnå en förlikning har för konsekvenser på människors bild av deras verksamhet. Det förekom otaliga gånger då personal från olika byråer diskuterade DO:s ovilja att ta upp anmälningar att ombudens dåliga resultat när det gäller processer i domstolar kom upp. De fall som går till domstol får ofta mycket uppmärksamhet. Om det är så att motparten i de fall som diskrimineringen är tydlig går med på förlikning, kommer detta leda till att enbart de fall då motparten tror sig kunna vinna går till domstol och får all uppmärksamhet, vilket i sin tur leder till att människors tro på sin rätt att inte bli diskriminerade sjunker. Innehållet i förlikningarna kan också i många fall bli hemligt mellan parterna, vilket ytterligare snedvrider den mediala bilden av utgången av diskrimineringskonflikter.

### ***5.4.3 Problem mellan klienten och juristen***

Christine Parker beskriver relationen mellan advokater och allmänheten som mycket problematisk. Vilket stämmer väl med mitt material, där det finns stora problem i relationen mellan byråernas klienter och deras advokater. Problemen är både många och alvarliga, men handlar nästan uteslutande om annat än kvalitén på det juridiska arbetet. Istället handlar problemen främst om ekonomiska och sociala problem, vilket också stämmer överens med de undersökningar som Christine Parker presenterar.

Det har varit tydligt under mitt arbete hur båda byråerna har betonat vikten av socialt stöd till klienten. Det läggs stor energi på att klienterna skall känna sig trygga och förstådda. I det utbildningsarbete som sker, både vid ADB Göteborg och vid det nationella nätverket läggs också stor vikt vid dessa aspekter på arbetet, vilket de verkar ha svårt att få förståelse för från

juristerna på DO. I enkätundersökningen anges också att den viktigaste faktorn för att klienterna uppsöker byrån är deras förtroende för personal och verksamhet, även om det faktum att deras arbete är gratis också anses ha en viktig roll. Även i HFB är det tydligt att förtroendet för personalen är högt. Klienter ville i flera fall att byrån skulle titta på myndighetsbeslut och domar, inte utifrån att klienten ville överklaga, vilket var det vanligaste, utan för att de ville veta om beslutet var ”riktigt” och litade bättre på byråns omdöme än på domstolars och myndigheter.

För mig förefaller det troligt att byråernas betoning av det sociala ansvaret och deras höga förtroende bland klienter har ett nära samband med dess breda engagemang för klientgruppens situation och politisk förändring av dess villkor. Byråernas möjligheter till kvalitativ och konstruktiv juridisk rådgivning till sina klienter är alltså till viss del ett resultat av dess politiska engagemang och breda verksamhet. Detta blir en tydlig bild av hur de olika vågorna av tillgänglighetsarbete hänger samman och är beroende av varandra.

Ett annat centralt problem i relationen jurist – klient som Parker lyfter fram är det att olika ekonomiska resurser hos klienter ger dem tillgång till så olika juridiskt biträde och i förlängningen olika tillgång till grundläggande rättsstatligt skydd. På grund av bristande resurser och ett för litet antal personer med rätt kompetens på byråerna kan de inte ge flertalet av klienterna ett sådant juridiskt biträde som Parker talar om. Den rådgivning som byråerna och rådgivningen i Bollebygd kan på ett bra sätt ge klarar av att förklara ”gällande rätt” för klienter och att ”översätta” juridiken till klienterna och klienternas behov till juridiken. Men när det gäller att gå längre och på juridisk väg försöka skapa gehör klienternas behov och driva processer räcker resurserna inte till. Jag kan även ana den brist på nätverk och inflytelserika kontakter som Parker lyfter fram som ett problem för mindre etablerade juristfirmor. Exempelvis märks det att det kan vara påfallande svårt att få ut handlingar från myndigheter, även om byrån har en fullmakt från klienten att föra dess talan.

När det gäller rättshjälpslagen, den norm som sätter de ekonomiska villkoren för den professionella juridiska hjälp klienterna eventuellt kan få, har denna inte något utrymme för ersättning till mjukare sysslor än strikt juridiskt arbete. Advokaten skall ”göra juridik” av klientens situation och det finns mycket litet utrymme för *ovidkommande hänsyn* till klientens behov. Detta underlättar självklart inte klientens relation till sin advokat.

Under mitt arbete i ADB har jag från tre oberoende håll fått uppgifter om att det är mycket svårt att få advokater att över huvud taget ta på sig att driva diskrimineringsfall. Jag har fått olika förklaringar på varför, svår lagstiftning, dålig betalning, svårt få rättshjälp då det ofta anses att diskrimineringsombudens beslut att inte driva frågan diskvalificerar även från rättshjälp. Det är svårt i detta sammanhang att bortse ifrån att det i mitt material verkar som om diskrimineringsfall har en tendens att slita på den diskriminerades hälsa. Om inte juristen lyckas, eller har tid med att skapa en förtroende full relation till klienten kan dessa mål säkert från advokatens perspektiv uppfattas som besvärliga.

## **6 Slutdiskussion**

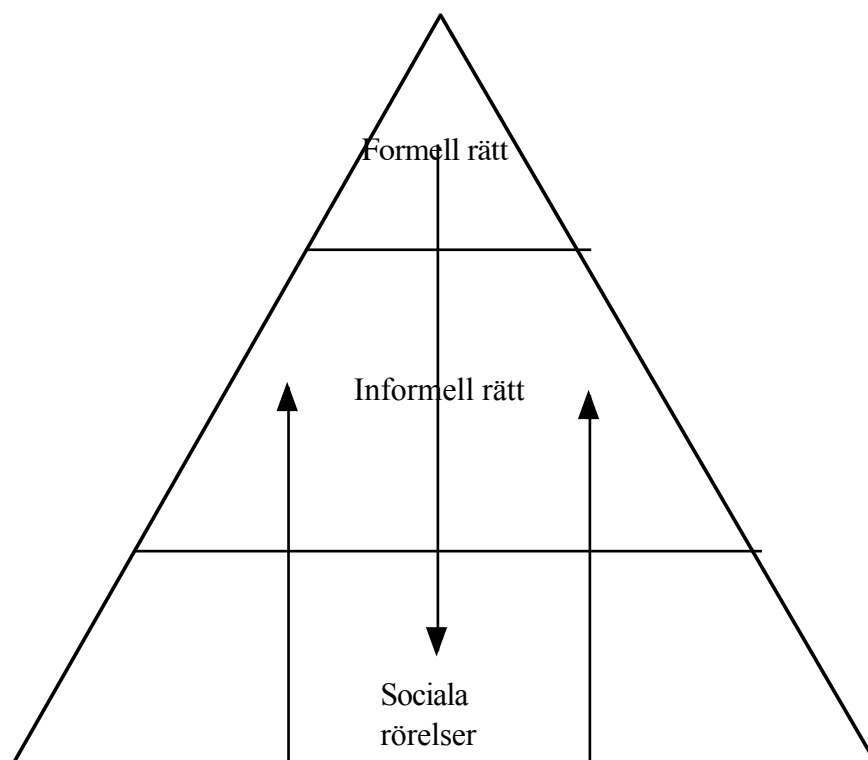
Innan jag i detta kapitel skall sammanfatta analysen i kapitel fem och presentera de viktigaste slutsatserna som jag vill dra av mitt arbete skulle jag vilja utveckla den modell av rätten som jag presenterade i inledningen av arbetet (kap 2.2) för att passa bättre till en bredare diskussion om tillgång till rätten. Jag vill dock först presentera den modell som Christine Parker förespråkar, och sedan försöka utveckla denna och Hydéns modell tillsammans.



## 6.1 Rättens roll i skapandet av rättvisa?

### 6.1.1 Parkers pyramidmodell

Med utgångspunkt i Access to Justice-rörelsens tradition presenterar Christine Parker en modell för hur tillgång till rätten skall kunna åstadkommas genom att formell och informell rättvisa kombineras ovanpå varandra, samtidigt som inflytande från sociala grupper/rörelser garanteras<sup>186</sup>.



Genom att samhället i inledningsskedet av konflikthanteringen som första instans erbjuder informella processer kan en viktig närhet och trygghet skapas direkt. Med detta följer även en kultur som försöker att skapa realistisk reparativ rättvisa och sätter in konflikten i sitt sammanhang. Risken för att konflikten ”stjäls” av jurister minskas. Det är även centralt för Parker att informella processer är mer mottagliga och öppna för initiativ från lokala samhällen och sociala rörelser. På detta sätt skall systemet bli mottagligt för den ständiga utveckling och debatten som krävs underifrån. Samtidigt låter Parker den formella rättvisan ha ett övergripande ansvar för att individers och grupper rättssäkerhet och frihet från dominans

<sup>186</sup> Detta är en relativt fri översättning efter Parkers modell, se s 57-85

upprätthålls även inom den informella rättvisan, genom att den formella rätten finns som en överordnad instans och har ett kontrollansvar av hela processen.<sup>187</sup>

Parker tänker alltså att den informella och formella rättvisan skall kontrollera varandra och minska respektive sidas negativa effekter. Detta kan ske genom att den formella rätten kontrollerar rättigheter och maktdominans inom den informella rätten. Till exempel kan statsanställda intressegruppsjurister gå igenom och regelbundet utvärdera de informella uppgörelser gällande sin grupp, som skapas i de informella processerna<sup>188</sup>. Den informella rätten å sin sida skall se till att människor i allt högre utsträckning själva skapar de fora och den reglering som de behöver för meningsfull konflikthantering i sina vardagsliv.<sup>189</sup> Jag antar att Parker har en intention för den informella rätten att låta dessa initiativ underifrån ”sippra uppåt” och i ett längre perspektiv prägla den formella rätten. Något konkret förslag på hur detta skall ske har jag dock inte funnit.

Parker hänvisar bland annat till en studie som menar att det finns ett samband mellan att Nederländerna kan ha en mer utbredd rättshjälp och att de har en mer utbredd informell rätt. Människor vågar i högre grad använda sig av de informella processerna då de vet att de kan gå vidare till formell rättvisa i ett senare skede. Många mindre och enklare konflikter kan då lösas på ett billigare, och kanske bättre, sätt och mer pengar kan föras över till rättshjälpen och formella processer där detta behövs. Det formella och informella systemet kan alltså berika varandra<sup>190</sup>.

Utifrån denna modell för tillgång till rätten förslår Parker en ny reformvåg. Denna våg skall inte förlita sig på professionaliserade system enbart till för att skapa rättvisa, utan snarare anpassas efter de vardagliga situationer då människor upplever orättvisor. Parker menar att detta sker till stor del i förhållande till stora institutioner som har rollen av arbetsgivare, försäljare, bidragsgivare m.m. Hon vill därför lägga över ett ansvar på dessa institutioner att själva skapa tillgänglighetssystem inom sin egen dominanssektor. Stora arbetsgivare, myndigheter, varuhus m.m. skall alltså bygga ett informellrättsligt system som tar tillvara sina anställdas/kunders/hjälpsökandes intressen. Dessa system skall vara formade enligt den pyramidmodell som Parker utmålar med kombination av informell och formell rätt, och som samtidigt är mottaglig för klienternas åsikter.<sup>191</sup>

### ***6.1.2 Vidareutveckling av Hydéns modell***

Mina erfarenheter från praktiken visar att byråernas arbete till stor del riktar in sig på politisk påverkan, som en metod att i ett längre perspektiv skapa tillgång till rätten. Detta tas också på flera håll upp inom Access to Justice-teorierna. Både Håkan Hydéns och Christine Parkers modell av rätten/ tillgång till rätten har ett mer begränsat perspektiv, där rättsreglerna redan är givna och fasta.

---

<sup>187</sup> Ibid s 81f

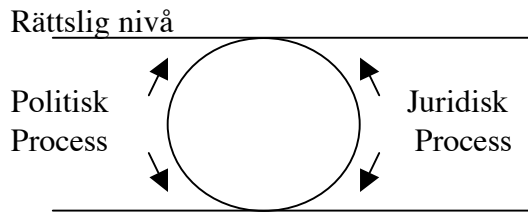
<sup>188</sup> Ibid s 79

<sup>189</sup> Ibid s 72 och 83

<sup>190</sup> Ibid s 77

<sup>191</sup> Ibid s 174ff

Följande modell är ett försök att lägga in även den politiska processen i arbetet med tillgång till rätten.



”Verklighets” nivå

Förutom den juridiska processens förenande av den rättsliga och ”verkliga” nivån sker en politisk process, som även den för samman de båda nivåerna. Men, som Hydén mycket riktigt påpekar när det gäller den juridiska processen är den rättsliga nivån inte bara en spegling av den ”verkliga”, utan i högsta grad även en ideologisk funktion i den senare. Påverkan går alltså åt båda håll. På samma sätt är ”verklighetsnivån” i den politiska processen ursprunget till det skapande av rättsregler genom lagstiftning som den politiska processen innebär. Men samtidigt sätter den rättsliga nivån spelreglerna även för det politiska livet och den styrande funktionen är alltså även där ömsesidig.

Jag ser alltså den politiska och den juridiska processen om två kompletterande och ömsesidigt beroende processer när det gäller människors tillgång till rätten. Jag har i mitt arbete sett en betydligt större tonvikt på den politiska processen, än vad som återspeglas i de teorier knutna till begreppet Access to Justice jag använt. I ett internationellt perspektiv verkar svenska förhållanden betona politisk påverkan framför juridisk när det gäller skapande av tillgång till rätten. Detta innebär även en mer kollektivistisk modell. Den juridiska processen tenderar att vara individuallistisk på det sättet att den främst skapar individuellt krävbara rättigheter. Den politiska processen däremot verkar vara mer användbar då ambitionen att förbättra möjligheterna för hela grupper eftersträvas.

Jag tror dock inte att detta innebär att någon av processerna kan uteslutas. För att förverkliga de politiskt vunna segrarna för individer är den juridiska processen nödvändig. Samtidigt som en ständigt pågående politisk process krävs för att ge enskilda utsatta individer bättre möjligheter att hävda sig i samhället.

Jag tycker mig även i mitt arbete ha sett tre urskiljbara steg som krävs för en bra sammanfogning av den rättsliga och verkliga nivån i modellen ovan, det vill säga tre steg som är nödvändiga för tillgång till rätte:.

#### Steg 1: Kunskap

För att kunna förverkliga sina legala rättigheter krävs det att människor har en grundläggande kunskap om rätten. En kunskap om i vilka situationer som rätten är relevant och kan agera, eller användas som ett verktyg. Ur ett lite bredare perspektiv inbegriper detta steg även en grundläggande förmåga att i vardagssituationer förhandla utifrån de spelregler som bland

annat rätten sätter. En viss materiell och ideologisk frihet blir också väsentlig. Speciellt under svenska förhållanden är det viktigt att här också lyfta fram den omvända kunskapsspridningen, som leder från människor, om deras situation och behov, till lagstiftare och skapare av rättspraxis.

### Steg 2 : Verktyg

När rätten sedan får en roll att spela i människors problem och konflikter, krävs det att rätten ger människor de verktyg de behöver för att använda den och förverkliga sina rättigheter. En central institution är här olika former av rättshjälp. I detta steg är det centralt att vi utformar verktygen med allas likhet inför lagen framför ögonen. Även dessa verktyg måste formars med ett underifrånperspektiv så att de anpassas till de behov som finns hos dess användare. I den politiska processen finns här ett behov av verktyg i form av organisationer och mötesplatser som på ett så bra sätt som möjligt kan förmedla kontakten mellan människor och makthavare.

### Steg 3 : Påverkan

Ur ett Access to Justice perspektiv kan vi, som Parker påpekar, inte nöja oss med att se människor som *användare* av rätten. I en demokrati måste medborgarskapet också innebära en delaktighet i *utformandet* av rätten. Detta kräver verktyg som även garanterar människors inflytande och påverkan av rättens grundläggande struktur och innehåll. På det politiska planet krävs att de ovan nämnda verktygen också kan kontrollera och utöva påtryckning på makthavare att faktiskt ta intryck och låta sina beslut påverkas.

## 6.3 Slutsatser

### *Svenska förhållanden*

Jag menar att teorierna kring begreppet *Access to Justice* fungerar bra att använda även under svenska förhållanden. Jag tycker att de gett relevanta reflektioner och en bättre förståelse av materialet. Det kan dock finnas stora skillnader i behov mellan traditionellt välorganiserade grupper som har en plats i den svenska korporativismen. Och andra grupper som inte har en sådan plats. Mitt material kan förstås så att vissa grupper av frågor, t.ex. arbetsrättsliga frågor utanför diskriminering i stort sett saknas.

En annan reflektion över materialet som kan tänkas hänga samman med de specifikt svenska förhållandena är den starka tendensen till ett brett politiskt perspektiv på de frågor som berörs juridiskt. Samtliga aktörer jag arbetat med, ADB, HFB och DO arbetar både med att driva krav juridiskt och politiskt samtidigt inom samma organisation. Enligt mina erfarenheter från byråerna är det på det politiska planet som de mesta progressiva arbetet sker.

Den rättsliga aktivismen under svenska förhållanden kan alltså lika mycket som processande i domstolar bestå i att fungera som en länk mellan folkrörelser och den politiska makten. Att rättsliggöra gruppernas behov och önsknings i utredningar och remissvar. Jag ser det alltså som att jurister i Sverige har en tvåvägskommunicerande roll i högre grad än internationellt. Den funktion som Håkan Hydén beskriver i att föra ner den rättsliga nivån till den verkliga kompletteras av en funktion där juristerna för upp och förklarar sociala rörelser och enskilda

människors åsikter och behov på den rättsliga nivån. Och även åt detta håll juristen ha en överbyggande roll för att sammanfoga de båda nivåernas värderingar och tankesätt.

### *Byråernas arbete*

I det material som jag här har analyserat syns det tydligt att det finns ett stort behov av rättslig rådgivning och juridiskt biträde. Behovet ser olika ut i olika sociala och geografiska miljöer, men det finns där på alla de platser jag undersökt. Byråers och rådgivningars olika organisering, personal och engagemang i olika frågor har dock stor påverkan på klientgruppen. På byråerna är offentlighetsrätt det rättsområde där klienterna visar upp störst behov av juridisk hjälp. Dessa frågor förekommer inte i samma utsträckning i Bollebygd, men även frågorna där anknyter till liknande rättsområden kring social och ekonomisk trygghet i människors vardagsliv, som försörjning av barna, ersättning vid sjukdom och trygghet. I Bollebygd finns dock en stark könsobalans, där det är kvinnor som är klienter nästan uteslutande.

Byråerna jag praktiserat på arbetar med klienternas tillgång till rätten ur ett brett perspektiv och utifrån ett personligt engagemang. Den progressiva delen av arbete som sker på byråerna är dock mer politiskt än juridiskt inriktat. Om vi använder min trestegsmodell av tillgång till rätten kunskap-verktyg-påverkan (se kap. 6.2) sker byråernas arbete främst på steg ett och tre. Klienterna får en god inblick i ”gällande rätt” och byråerna arbetar aktivt politiskt med klientgruppernas rättigheter på ett politiskt plan. Men arbetet som det juridiska partiska biträde, som t.ex. Parker beskriver, finns det inte tillräckligt med personal med tillräcklig kompetens för att utföra. Den juridiska rådgivningen i Bollebygd stannade helt på steg ett i tillgänglighetsmodellen. Jag kan alltså konstatera att de ekonomiskt beroende skillnader i människors tillgång till juridiskt biträde som Parker pekar på finns även på de platser jag undersökt.

Det är tydligt i mitt material att juridiska processer kan vara mycket påfrestande för klienter, ekonomiskt, socialt och psykologiskt. Dels gäller saken ofta väsentliga delar i människors liv och trygghet, dels är processen ofta skrämmande och svårförstålig. Min erfarenhet är därför att det blir mycket viktigt med förtroende och förståelse i relationen klient – juridiskt ombud. Detta är en aspekt av det juridiska arbetet som verkar vara eftersatt i det traditionella juridiska sättet att arbeta. Byråernas breda politiska engagemang för och delaktighet i klientgruppernas situation ger en god grund för dessa relationer och kanske är nödvändig för ett konstruktivt juridiskt biträde i vissa sorters frågor. Diskrimineringsprocesser verkar vara ett exempel på ett sådant område. Utifrån dessa erfarenheter framstår Parkers förslag på rättsliga instanser finansierade av myndigheter och företag själva för att hantera enskilda människors rättshjälp *mot* dem, som tveksamma. Det finns en stor risk att dessa instanser inte kommer vara eller upplevas som tillräckligt fristående för att kunna ge det stöd och den hjälp som klienter behöver.

### *Rättshjälpsskyddet*

Människors tillgång till rätten begränsas fortfarande i grunden av ekonomiska problem. Rättshjälp/rättsskyddet, diskrimineringsombud och andra tillgänglighetsreformer mer allra mindre offentligt finansierade är därmed av stor betydelse. Dessa är ofta människors enda

möjligheter att driva en juridisk process. Mot denna bakgrund är det ännu tydligare vilka konsekvenser resursbristen och den kontinuerliga nedskärningen av dessa områden får.

Rättshjälpen/rättsskyddet är ett svårtillgängligt system för enskilda människor. Dels är reglerna mycket otydliga, dels utesluts de områden där jag i mitt arbete har sett det största behovet, dels är den ekonomiska ”tröskeln” för att få tillgång till skyddet så hög att den grupp människor som bäst behöver hjälpen i praktiken ändå är uteslutna från systemet i alla frågor de inte är beredda att riskera hela sin ekonomiska trygghet för.

### *Diskrimineringsombuden*

Diskrimineringsombuden är en verksamhet som samhället idag tydligt har valt att satsa på.<sup>192</sup> Anslagen ökar, antalet anmälningar ökar och ombuden blir mer och mer synliga både i samhällsdebatten och i rättsliga processer. Det finns dock även här flera grundläggande problem. Resursbristen i kombination med osäker rättspraxis och svårtillämpliga lagar innebär att ombuden framstår som ineffektiva och tandlösa. Bara en mycket liten del av anmälningarna av situationer där människor har känt sig kränkta och diskriminerade leder till något resultat. I många av de fall jag mött sker avvisandet av ärendet utan att klienten förstår eller kan acceptera förklaringen av varför. Detta riskerar att leda till en minskande tro på diskrimineringsskyddets kraft. Ombudens organisation efter klientgrupper verkar dock efter mina resultat ovan som en möjlighet. Organisationen kan driva ett bredare arbete för just den gruppen och skaffa sig god insikt i dess specifika problem och ett förtroendefullt förhållande till dess organisationer. En utveckling mot en central organisation, som nu planeras, kanske leder till starkare juridiska resurser och kompetens, men riskerar att tappa relationen till klienterna som behövs för att en förståelse för de relevanta problemen och möjligheten att förmedla den hjälp som behövs. Ombuden riskerar att falla i all de fällor som Access to Justice teorin lyfter fram av traditionellt rättshjälpsarbete.

Jag tycker också att det är intressant att diskutera diskrimineringsombudens roll när det gäller klienters problem att finna advokater som är villiga att driva diskrimineringsmål. Denna svårighet har visat sig i mitt material på många orter i Sverige. Kan det vara så att diskrimineringsombudens uppdrag innebär att det inte skapas någon marknad för diskrimineringsfall och därmed inga advokater som vill arbeta med detta? Då samhället har valt att organisera tillgängligheten till rätten på diskrimineringsområdet utifrån statligt anställda jurister på byråer med olika specialområden, finns det kanske en outtalad regel om att här inte finns plats för rättshjälp? Kanske går det att tolka sekundäritetsprincipen i rättshjälpslagen på det sättet? Vad får diskrimineringsombudens begränsade möjlighet att hjälpa den stora massan av diskriminerade människor då för effekter?

Jag har tydligt sett det som Åsa Persson lyfter fram vad gäller den svenska statens inställning till tillgång till rätten. Den offentliga svenska inställning till rättshjälpsreformer är att de är en samhällelig service och inte som en grundläggande del i ett rättsstatligt skydd för människor. Det är en viktigare åsikt att användandet av rättshjälpen skall märkas i den egna plånboken för att motverka människors missbruk av offentliga medel, än att alla människor som är i behov

---

<sup>192</sup> Jag utelämnar här diskussionen kring hur effektiv diskrimineringslagstiftning faktiskt är i bekämpandet av samhällets systematiska förtryck.

av rättslig hjälp skall kunna få den hjälp de behöver oavsett ekonomiska resurser, för att främja demokrati och allas likhet inför lagen.

## 6.4 Framtiden

I mitt arbete har några tankar fötts om förhoppningar inför framtiden och möjligheter som jag vill avsluta med. Jag nöjer mig med de två viktigaste och mest konkreta.

Jag ser ett stort behov av att jurister får ett närmare förhållande till sina klienter. Kanske genom att dessa till större del tar engagemang i samma sociala rörelser som byråerna arbetar i och som samlar människor. Jag ser här med stora farhågor på den motsatta process som sker bland diskrimineringsombuden i Sverige. Den process som diskuteras med att föra samman alla ombuden till en större myndighet tror jag kommer leda åt direkt motsatt håll. Den nödvändiga identifikationen mellan ombuden och den grupp de arbetar med riskerar att försvagas. Därmed riskeras också ett sådant närmande mellan juristerna och deras klienter som är nödvändig för att skapa en både bättre, rättvisare och mer skonsam rättslig process.

I mitt arbete på byråerna har jag märkt en brist på personal med tillräcklig juridisk kompetens för att på ett mer individuellt sätt driva processer och klienters rättigheter juridiskt. Samtidigt upplevde jag själv en påfallande handfallenhet inför arbetet på byråerna. Jag viste inte hur jag skulle gå ifrån kunskapen om klienters rättigheter till förverkligande av dem. Vem skall jag skriva till, vart skall jag överklaga, vem är ansvarig o.s.v. Dessa båda problem borde kunna lösas genom ett utökat samarbete mellan gratisbyråer och utbildningar. Med viss handledning skulle studenter i slutet av sina utbildningar kunna arbeta juridiskt för människor som annars inte har råd att skaffa sig den hjälp de behöver. Det finns utmärkta exempel på liknande projekt i t.ex. Oslo (Juss-Buss projektet). Jag tror att ett sådant samarbete skulle vara mycket givande för alla inblandade.

## Bilaga 1

### Enkät för examensarbete på Juristprogrammet i Göteborg.

Jag är närmast anknuten till AD-byrån i .....

#### **Hur viktiga upplever du att följande faktorer är för människor då de väljer att kontakta er AD-byrå ?**

(Markera med en siffra mellan 1-10 sanningshalten i påståendena, 1 =helt falskt, 10= helt sant)

De känner ett förtroende för just AD-byrån och litar på att vi skall förstå deras problem.

(1-10)

De har svårt att betala för rådgivning, och väljer därför AD-byrån eftersom vår service är gratis.

(1-10)

De har tidigare kommit i kontakt med AD-byrån genom vår utåtriktade verksamhet och har därför lättare att komma till oss igen.

(1-10)

De har genom personliga kontakter och nätverk kommit i kontakt med oss.

(1-10)

De vänder sig till oss, därför att vi uttalat arbetar med just etnisk diskriminering.

(1-10)

#### **Hur många av de människor ni möter har tidigare försökt få hjälp av myndigheter eller jurister?**

Myndigheter: (svara i procent)

Jurister: (svara i procent)

Hur upplever du att dessa kontakter har fungerat? Beskriv gärna typiska händelser, både vad gäller positiva och negativa erfarenheter.



**Hur upplever du att er AD-byrås kontakter med jurister fungerar?** (Nämn gärna om ni har någon form av samarbete med advokatbyrå eller liknande)

**Hur upplever du att AD-byråns kontakter med Diskrimineringsombudsmannen och eventuellt andra ombudsmän fungerar?**

**Om du arbetat med människor som fått rättsligt bistånd från stat eller försäkringsbolag, inom vilka områden har detta skett, och vilken form av bistånd gällde det?** (Om det gäller många fall, nämn bara de vanligast förekommande)

**Har du upplevt att det är något speciellt område där behovet av rättsligt bistånd är särskilt stort?** (Oberoende av vad det finns för möjligheter idag...)