

Alice Björesund
Juridiska institutionen
Juristprogrammet
HRO800 Examensuppsats 30 HP
Höstterminen 2018
Handledare: Sebastian Wejedal
Examinator: Ola Zetterquist

PARTSSTYRKA OCH PRÖVNINGSTILLSTÅND I KAMMARRÄTT



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

INNEHÅLL

| | |
|---|----|
| Förkortningar | 3 |
| 1. Inledning | 4 |
| 1.1 Problemformulering..... | 4 |
| 1.2 Hypotesen och min avsikt med studien | 5 |
| 1.3 Vad som ska besvaras | 6 |
| 1.4 Vad som inte ska besvaras | 6 |
| 1.5 Tillvägagångssätt | 7 |
| 1.5.1 Rättssociologi..... | 7 |
| 1.5.2 Empirisk kvantitativ metod | 8 |
| 1.6 Vad andra har gjort och hur jag använder det..... | 9 |
| 1.7 Disposition..... | 10 |
| 2. Processrättslig utgångspunkt..... | 11 |
| 2.1 Utvecklingen till en tvåpartsprocess | 11 |
| 2.2. Prövningstillståndet och instansordningen..... | 12 |
| 2.3 Huvudregeln som egentligen är undantag..... | 13 |
| 2.4 Undantagen som egentligen är huvudregel..... | 14 |
| 2.5 Motiven till 34 a § FPL..... | 15 |
| 2.6 Motivering av PT-beslut | 16 |
| 2.7 När PT inte meddelas – konsekvenser och problem | 17 |
| 2.8 Dispensgrunderna | 19 |
| 2.8.1 Ändringsdispens | 20 |
| 2.8.2 Granskningsdispens..... | 21 |
| 2.8.3 Prejudikatdispens..... | 21 |
| 2.8.4 Extraordinär dispens..... | 22 |
| 2.9 Sammanfattning..... | 22 |
| 3. Teori..... | 23 |
| 3.1 Teorin om party capability..... | 23 |
| 3.2 Processvana och processodds | 24 |
| 3.2.1 RP – Repeat player..... | 24 |
| 3.2.2 OS – One shot litigants..... | 25 |
| 3.3 Vilket övertag har en Repeat player?..... | 26 |
| 3.3.1 Juridiskt biträde | 26 |

| | |
|---|----|
| 3.3.2 Domstolarnas och processens beskaffenhet..... | 29 |
| 3.3.3 Juridiken..... | 32 |
| 3.4 Slutsatser..... | 33 |
| 4. Genomförade..... | 35 |
| 4.1 Vad ska undersökas? | 35 |
| 4.2 Material, urval och avgränsningar | 35 |
| 4.2.1 Urval i måltyper | 35 |
| 4.2.2 Urval i tid | 36 |
| 4.3 Genomförande | 37 |
| 5. Resultat | 39 |
| 5.1 Övergripande resultat..... | 39 |
| 5.2 Nationellt | 39 |
| 5.3 Göteborg | 41 |
| 5.4 Jönköping..... | 42 |
| 5.5 Sundsvall | 43 |
| 5.6 Stockholm..... | 44 |
| 5.7 Problem och felkällor | 45 |
| 6. Diskussion..... | 47 |
| 6.1 Studiens resultat..... | 47 |
| 6.1.2 ...och party capability | 47 |
| 6.1.3 ...och PT-systemet | 50 |
| 6.2 Vidare forskning | 52 |
| Avgöranden..... | 53 |
| Källförteckning | 53 |
| Bilaga A | 57 |
| Bilaga B | 59 |

FÖRKORTNINGAR

| | |
|-------|---|
| DV | Domstolsverket |
| FPL | Förvaltningsprocesslag (1971:291) |
| HFD | Högsta förvaltningsdomstolen |
| JuU | Justitieutskottets betänkande |
| LOU | Lag (2016:1145) om offentlig upphandling |
| LVM | Lag (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall |
| LVU | Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| NJA | Nytt juridiskt arkiv |
| OS | One shot litigant |
| Prop. | Regeringens (respektive Kungl. Maj:ts) proposition till riksdagen |
| PT | Prövningstillstånd |
| RP | Repeat player litigant |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SFB | Socialförsäkringsbalk (2010:110) |
| SOL | Socialtjänstlag (2001:453) |
| SOU | Statens offentliga utredningar |

1. INLEDNING

Under 1970-talet lanserade Marc Galanter teorin om party capability. Teorin, som tilldragit sig intresse i internationell forskning, går i huvudsak ut på att partsstyrka har ett nära samband med processodds. En part som är van att processa och dessutom är resursstark har bättre utsikter att processa framgångsrikt än en som saknar processvana och resurser. I svensk kontext har teorin dock knappt nyttjas i forskning. Jag ska i denna uppsats testa teorin på ett konkret processrättsligt problem, nämligen chansen att beviljas prövningstillstånd (PT) i kammarrätt. Ämnet prövningstillstånd förefaller mycket styvmoderligt behandlat i processrättslig doktrin trots att möjligheten till överprövning är av stor betydelse för parten. Mot bakgrund av Galanters teori kommer jag att formulera hypotesen att det allmänna har större chans att beviljas PT än enskilda.¹ Även inom dessa grupper lär det finnas skillnader att identifiera, exempelvis mellan statliga och kommunala myndigheter eller mellan fysiska och juridiska personer.

1.1 PROBLEMFORMULERING

Ett av förvaltningsprocessens utmärkande drag är att enskilda processar mot företrädare för staten. När en enskild överklagar myndighetsbeslut till förvaltningsrätt inträder myndigheten som först beslutade i frågan som part.² Då står den enskilde som sällan har tillfälle att processa mot företrädare för det allmänna som processar rutinmässigt. I ljuset av det nu sagda är det intressant att notera att under de senaste decennierna har sambandet mellan partsstyrka och processodds uppmärksammats i internationell forskning.³ Hypotesen som gång på gång bekräftats är att parternas processvana och resursstyrka har ett starkt samband med utsikterna att få bifall i domstol.⁴ Statliga myndigheter utmärker sig som de mest framgångsrika processförarna och privatpersoner som de minst framgångsrika.⁵

Möjligheten till domstolsprövning i fler än en instans har för lagstiftaren alltid inneburit en strävan efter att begränsa antalet mål som prövas i högre instans.⁶ I detta syfte finns regeln om PT i kammarrätt. Kammarrätten beslutar alltså, efter en föredragning av målet, huruvida det skall tas upp för fullständig prövning och avgöras i sak.⁷ Om så inte ska ske står

¹ Med *det allmänna* avses varje företrädare för stat, kommun eller landsting vilken inom ramen för processen agerar som sådan.

Med *enskild* avses varje fysisk eller juridisk person som inte ägs av stat, kommun eller landsting eller på annat sätt representerar någon av dessa.

² Förvaltningsprocesslag (1971:291) (FPL) 7 a §.

³ Se t.ex. Songer m.fl. (1999) Dotan (1999) och Kinsey & Stalans (1999).

⁴ Se t.ex. Epp (1999) och Szmer m.fl. (2016).

⁵ Wheeler m.fl. (1987) s. 417.

⁶ Lavin (1995) s. 31.

⁷ Bylander (2011) s. 17.

förvaltningsrättens avgörande fast.⁸ När regeln om PT infördes i förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) var syftet i huvudsak att effektivisera processen och att fler mål skulle kunna avgöras slutligt redan i förvaltningsrätt. Det skulle vara fördelaktigt, ansågs från regeringshåll, inte minst för den enskilde att förkorta tiden det tog att få en lagakraftvunnen dom.⁹ Sedan dess har nästintill samtliga måltypen successivt kommit att omfattas av krav på PT.¹⁰ Endast ett fåtal har ansetts olämpliga att inkludera i systemet, däribland de flesta skattemål.¹¹ År 2016 blev 12 036 mål föremål för tillståndsprövning i kammarrätt.¹² Enligt tillgänglig statistik meddelas PT dock endast i cirka en femtedel av målen där tillstånd krävs.¹³

Jag finner det mot bakgrund av PT-systemets omfattning intressant att studera huruvida processvana och resursstyrka påverkar även möjligheten till prövning i överinstans. Kan det vara så att det allmänna systematiskt erbjuds tillgång till sådan prövning medan enskilda nekas? Indikationer finns på att så kan vara fallet.¹⁴ Min ambition är att besvara den nu formulerade frågan genom att i denna uppsats empiriskt pröva den nyss formulerade hypotesen. Närmare 3 000 PT-beslut kommer att undersökas i det syftet. Min förhoppning är att resultaten ska blåsa liv i diskussionen om PT-systemet och vad det innebär att enskilda har sämre chans att få överprövning om så visar sig vara fallet.

1.2 HYPOTESEN OCH MIN AVSIKT MED STUDIEN

Premissen för denna uppsats är alltså en tydligt formulerad hypotes: chansen att beviljas PT i kammarrätt är lägre för enskilda än för det allmänna. PT-reglerna är givetvis formellt neutrala och krav på dispens gäller i lika hög utsträckning för det allmänna som för den enskilda.¹⁵ Eftersom det allmänna, som nämnts, har bättre odds i domstol bör dock PT-frekvensen¹⁶ vara högre för det allmänna än enskilda. Det bör också föreligga skillnader inom grupperna eftersom deras processvana och resursstyrka varierar, men också eftersom staten är en särskild typ av part.

⁸ FPL 34 a § 4 st.

⁹ Prop. 1993/94:133 s. 33.

¹⁰ von Essen (2013) s. 20.

¹¹ Lavin (2016) s. 111.

¹² Domstolsstatistik (2016) s. 26. Siffran framgår inte direkt av statistiken utan jag har adderat antalet beviljade PT till antalet ej beviljade.

¹³ Domstolsstatistik (2017) s. 26; (2012) s. 26. Siffran framgår inte direkt av statistiken utan jag har räknat antalet beviljade PT/(antalet beviljade + antalet ej beviljade).

¹⁴ Odhström (2009).

¹⁵ I mål där Justitieombudsmannen eller Justitiekanslern för talan krävs dock ej PT för dessa aktörer, FPL 34 a § 1 st.

¹⁶ Med *PT-frekvens* avses den andel överklaganden som lett till ett meddelat PT.

Syftet med uppsatsen är primärt att testa och sekundärt att analysera samt kontextualisera denna hypotes. I syfte att underbygga och förfinas tesen kommer inledningsvis att redogöras för de processrättsliga och teoretiska utgångspunkter som beaktats. Dessa kommer också tjäna som analysverktyg. För att kunna bekräfta eller förkasta hypotesen kommer sedan en empirisk kvantitativ studie genomföras. De processrättsliga och teoretiska utgångspunkterna tjänar båda till att utgöra en tydlig grundval för analysen av studiens resultat.

1.3 VAD SOM SKA BESVARAS

Det ovan utvecklade huvudsakliga syftet kan formuleras i följande frågeställning:

- Är det högre chans för det allmänna att beviljas PT i kammarrätt än för enskilda? Går det också att identifiera skillnader inom grupperna, d.v.s. mellan fysiska och juridiska personer och mellan statliga och kommunala myndigheter?

Frågeställningen kommer att ytterligare förfinas och formuleras i fyra hypoteser som ska testas empiriskt. Dessa presenteras i avsnitt 4.1.

1.4 VAD SOM INTE SKA BESVARAS

Vilka avgränsningar och val som gjorts i utformandet av den empiriska studien behandlas närmare i avsnitt 4.2. De avgränsningar som där nämns avseende måltyper gäller dock inte i uppsatsens övriga delar. Enbart förvaltningsmål är emellertid aktuella och tviste- och brottmål behandlas därför inte. En jämförelse mellan allmän process och förvaltningsprocess med PT som utgångspunkt vore visserligen högst intressant, men har av tidsmässiga skäl inte låtit sig göras inom ramen för nu genomförd studie.

Jag ämnar alltså undersöka huruvida en korrelation föreligger mellan klagande part och PT-frekvens. Studien kommer, förutsatt att formulerad hypotes stämmer, visa ett samband mellan partsstyrka och PT-frekvens. En distinktion är dock viktig att göra redan i det här skedet; studiens ansats är inte att visa en kausalitet mellan vilken part som överklagat och huruvida PT meddelats. En kausalitet, ett orsakssamband som visar att faktor *X* är *anledningen* till *Y*, är långt mer komplex än en korrelation och kräver således en granskning av en ytterligare mängd faktorer än de som nu studeras.¹⁷ Anledningen till denna avgränsning är tidsmässig; att med kvalitet undersöka både korrelation och kausalitet låter sig inte göras i en handvändning, inte minst eftersom PT-beslut sällan motiveras.¹⁸ Det går därför inte att genom en kvantitativ studie av beslut nå någon slutsats kring orsaken till att tillstånd meddelas eller inte meddelas.

¹⁷ Lantz (2014) s. 151.

¹⁸ PT-beslut *behöver* inte motiveras. Det är alltså inte förbjudet att motivera men jag har i vart fall aldrig sett det ske. Att PT-beslut inte behöver motiveras följer av FPL 30 §. Se också avsnitt 2.6.

Att undersöka kausalitet utan att först ha konstaterat en korrelation ter sig inte särskilt intressant utifrån ambitionen att beskriva ett allmänt tillämpligt fenomen. Om hypotesen visar sig stämma öppnas dock vägar för nya forskningsfrågor och gällande till exempel frågan om kausalitet vore det intressant att i framtiden ta vid där jag nu slutar. Internationellt har ansatser att undersöka kausalitet publicerats och resultaten har visat bl.a. att domare finner statliga processförare mer trovärdiga.¹⁹ Trots att förevarande studie inte syftar till att konstatera kausalitet kan det alltså vara intressant att jämföra dess resultat mot resultaten från genomförda kausalitetsstudier, vilket också sker i uppsatsens diskussionsdel.

1.5 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

I följande avsnitt kommer de metoder som används i undersökningen att presenteras. Rättssociologi och empirisk kvantitativ metod har nära samband med varandra men presenteras i separata avsnitt för att underlätta läsningen. Inledningsvis kan dock sägas att om resultaten av en kvantitativ studie ska vara relevanta i juridisk kontext behövs en förståelse för det juridiska område i vilket resultaten ska förstås. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att dra några slutsatser om hur PT-systemets *faktiska* tillämpning förhåller sig till dess *tänkta* tillämpning utan kunskap om det sistnämnda. Vidare är det svårt att se de problem som en otillfredsställande PT-frekvens kan innebära. I syfte att åstadkomma sådan förståelse kommer lag, förarbeten, praxis och doktrin att studeras för att utreda vad som betraktas vara gällande rätt på området samt identifiera möjliga problem.

1.5.1 RÄTTSSOCIOLOGI

För att kunna svara på frågeställningen har jag valt en rättssociologisk ansats. Rättssociologin handlar om relationen mellan rätt och samhälle.²⁰ Det är både samhälls- och rättsvetenskap och problemformuleringen avgör var tonvikten hamnar i det enskilda fallet.²¹ Rättssociologi innebär att använda samhällsvetenskapliga metoder för att studera rättsliga fenomen.²² Rättsdogmatiken kan å sin sida beskrivas som sökandet efter gällande rätt.²³ Rättssociologin söker istället finna hur rätten faktiskt tillämpas.²⁴ Medan rättsdogmatiken närmar sig rätten med antagandet att verkligheten speglar, eller borde spegla, vad reglerna föreskriver har rättssociologin en förutsättningslös ansats.²⁵ Intresset ligger i hur rätten faktiskt tillämpas, oberoende av vad normerna anger, och i det syftet studeras den tillämpa(n)de rätten i sin

¹⁹ Szmer m.fl. (2016) s. 75.

²⁰ Hydén (2013) s. 207. Jfr också Sandgren (2015) s. 50.

²¹ Hydén (2013) s. 207.

²² Hydén (2013) s. 207.

²³ Hydén (2013) s. 208.

²⁴ Hydén (2013) s. 208.

²⁵ Hydén (2013) s. 208.

kontext.²⁶ Att besvara frågan om PT-frekvensen skiljer sig parter emellan går inte genom att granska rättskällorna. Det kräver istället empiri.

Att använda empiri för att söka svar på juridiska problem är inte helt okontroversiellt. Juridiska uppsatser ämnar ofta beskriva *gällande rätt*.²⁷ Det är ett något diffust begrepp. Jurister förefaller använda det som ett enkelt samlingsbegrepp för att med hjälp av juridisk metod utreda vad rättskällorna föreskriver. Det är ett mycket behändigt sätt att definiera sökandet efter gällande rätt eftersom man då redan bestämt vilka faktorer som är av betydelse och kan bortse från övriga med hänvisning till att det inte är juridiskt relevant.²⁸ Den juridiska metoden är lämplig för den som söker svar på hur en juridisk regel ska tillämpas på aktuella omständigheter.²⁹ Metoden hjälper dock inte den vars problem inte är kopplat till innehållet i gällande rätt.³⁰ Därför är rättsvetenskapen betjänt av att söka svar med hjälp av andra metoder. Att begagna sig av empiri kan dessutom vidga rättsvetenskapens samhällreliga relevans och freda den från eventuella anklagelser om navelskåderi – att enbart söka svar hos sig självt.³¹ Det är naturligt att rättsvetenskapliga studier i huvudsak utgår från juridisk metod, men de tjänar på att kompletteras av empiri.³² I förevarande uppsats är kärnan en hypotes som inte kan testas med hjälp av rättskällorna.³³ Därför kommer empirin vara central och kompletteras av studier av rättskällorna i uppsatsens mer deskriptiva delar.

1.5.2 EMPIRISK KVANTITATIV METOD

För att kunna utröna hur PT-frekvensen faktiskt ser ut för enskilda respektive för det allmänna krävs en empirisk undersökning. Juridiska studier är vanligen kvalitativa till sin natur – resultatet är inte beroende av en stor mängd data utan lutar sig på noggranna studier av ett litet urval källor, alltså rättskällorna.³⁴ I nu aktuell studie är målet dock att nå resultat som går att generalisera. Därför är en kvantitativ studie att föredra.³⁵ Ambitionen kräver att se bortom rättskällorna och samla in ett omfattande urval för att skapa sig en uppfattning om mönster i materialet. Dessa mönster kan sedan användas för att dra slutsatser om hur PT-frekvensen och fördelningen av meddelade PT generellt ser ut.³⁶ Studien är alltså ämnad att vara beskrivande

²⁶ Hydén (2013) s. 208.

²⁷ Jfr Sandgren (2015) s. 43.

²⁸ Sandgren (1995/96) s. 728. Jfr också Hydén (2013) s. 208.

²⁹ Jfr Sandgren (2015) s. 43.

³⁰ Sandgren (1995/96) s. 728.

³¹ Sandgren (1995/96) s. 728.

³² Sandgren (1995/96) s. 728.

³³ Med rättskällorna avses lagtext, förarbeten, praxis och doktrin.

³⁴ Sandgren (2015) s. 49. Jfr också Hydén (2013) s. 208.

³⁵ Eliasson (2013) s. 31.

³⁶ Sandgren (2015) s. 49.

och inte att förklara bakomliggande orsaker.³⁷ En kvantitativ metod är ett effektivt sätt att snabbt skaffa sig en bred överblick över det som studeras och kunna dra slutsatser kan generaliseras trots att endast ett urval studerats.³⁸

Undersökningen sker genom en granskning av fattade PT-beslut. Målet är att utröna om det går att se någon korrelation mellan vilken part som överklagat och huruvida PT-meddelas. Resultaten kommer att visa huruvida chansen att beviljas PT skiljer sig parterna emellan. Undersökningen sker genom att ett antal beslut, både sådana där tillstånd meddelats och där det inte meddelats, samlas in och kodas så att resultatet visar vilken part som överklagat och om PT meddelats eller ej. Av dispositionsskäl kommer en närmare beskrivning av studiens genomförande inklusive urval att ske i anslutning till studiens genomförande (kapitel 4).

1.6 VAD ANDRA HAR GJORT OCH HUR JAG ANVÄNDER DET

Forskningen om party capability tog fart efter att Marc Galanter publicerat sin nyskapande artikel på temat.³⁹ Teorin formades där och har därefter testats och förfinats både av Galanter själv och av andra forskare. Den har i uppsatsen använts för att bygga grunden för studiens hypotes. Eftersom en fördjupad beskrivning av teorin, inklusive nedslag i efterföljande studier, ges i kapitel 3 kommer ingen ytterligare genomgång av den delen av materialet att göras här.

För att granska PT som ett processuellt medel har ett arbetssätt som närmast är juridisk metod eller rättsdogmatik anammats.⁴⁰ Lagtexten har i det arbetet varit en självklar utgångspunkt. Utöver den har förarbeten och doktrin utgjort kärnan i materialet. För att undersöka tillämpningen har praxis i viss mån undersökts, men eftersom beslut att meddela PT inte är överklagbart har avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) främst tjänat som exempel då PT felaktigt inte beviljats i kammarrätt.⁴¹ Avgöranden från underinstanserna har, även frånsatt dess begränsade värde som rättskälla, varit till föga ledning eftersom kammarrätternas PT-beslut i regel inte motiveras.

Jag tycker mig kunna konstatera att frågan om PT-institutet inte är brännhet i den juridiska debatten och doktrinen behandlar förhållandevis sparsmakat ämnet. Rune Lavin bidrar i *Förvaltningsprocessrätt* med ett avsnitt om ämnet.⁴² Ulrik von Essens kommentar i *Förvaltningsrättslig tidskrift till PT-reglerna och dispensgrunderna* är utförlig.⁴³ I övrigt står lite

³⁷ Jfr Lantz (2014) s. 19. Se också avsnitt 1.4.

³⁸ Eliasson (2013) s. 30.

³⁹ Galanter (1974).

⁴⁰ Jfr Sandgren (2015) s. 41 och s. 43 f.

⁴¹ Att beslut att meddela PT inte är överklagbart följer av FPL 33 § 3 st.

⁴² Lavin (2016) s. 111 ff.

⁴³ von Essen (2013).

att finna. Kanske innebär det att jag med denna uppsats riskerar att söva läsaren – är ämnet inte tillräckligt intressant för att uppmärksammas? Alternativt, och jag måste förstås tro på det senare, är min studie nydanande. Oavsett vilket har jag inte i doktrinen funnit något enda verk som heltäckande avhandlar PT i kammarrätt. Den främsta källan till information i denna del har därför varit Förvaltningsrättslig tidskrifts arkiv och diverse artiklar ur antologier och dylikt.

1.7 DISPOSITION

- Kapitel 2** Kapitel två är ett bakgrundskapitel och innehåller en redogörelse av PT-systemet. Det inleds med en kort historisk översikt av hur tvåpartsprocessen växte fram i förvaltningsprocessen. Vidare redogörs för motiven till införandet av PT i förvaltningsprocessen och dess betydelse för instansordningen. I kapitlet finns också en genomgång av dispensgrunderna, dvs. under vilka förutsättningar kammarrätten kan – och ska – meddela PT.
- Kapitel 3** Kapitel tre är ett teorikapitel. Där redogörs för teorin om *party capability*. Kapitlet innefattar en redogörelse för de teoretiska utgångspunkter mot vilka antagandet om partsförhållandet mellan den enskilde och det allmänna gjorts. I kapitlet dras också paralleller mellan förvaltningsprocessen och teorin i syfte att skönja beröringspunkter dem emellan för att tydliggöra teorins relevans i den svenska förvaltningsprocessen.
- Kapitel 4** I kapitel fyra presenteras närmare metoden som använts för genomförandet av den empiriska studien. Hypotesen har genom teorikapitlet förfinats något och presenteras därför fullständigt först i detta kapitel. Vidare redovisas grundligt urvalsprocessen inför den kvantitativa studien; vilket urval som gjorts i tid och måltyper samt övriga avvägningar och tolkningar som gjorts. Kapitlet syftar till att läsaren ska kunna bedöma studiens tillförlitlighet och beskrivningen är ämnad att vara så utförlig att studien kan återskapas.
- Kapitel 5** I femte kapitlet återfinns studiens resultat. Resultaten presenteras i tabell- och diagramform. Först redovisas det sammanfattade resultatet från samtliga landets kammarrätter, därefter följer siffrorna för respektive domstol separat. I slutet av kapitlet diskuteras potentiella problem och felkällor.
- Kapitel 6** Sjätte kapitlet ägnas åt att diskutera och analysera studiens resultat. Resultaten analyseras mot bakgrund av teorin om *party capability* samt PT-systemets ändamål. Syftet är att diskutera en eventuell korrelation mellan partsstyrka och processodds avseende möjligheten att beviljas PT. Om studien visar en sådan korrelation ska resultatet problematiseras. I analysen diskuteras också vilka slutsatser som är möjliga att dra av studien och var ytterligare forskning krävs.

2. PROCESSRÄTTSLIG UTGÅNGSPUNKT

I detta kapitel kommer jag att kort presentera förvaltningsprocessens utveckling till tvåpartsprocess. Den utvecklingen har lett till att en enskild ställs mot det allmänna i domstol. Jag kommer också att redogöra för motiven bakom införandet av PT och hur dispensreglerna är konstruerade. Avslutningsvis kommer jag att kort presentera den kritik som följt när PT inte meddelats i kammarrätt och HFD i dess ställe meddelat PT.

2.1 UTVECKLINGEN TILL EN TVÅPARTSPROCESS

Processen inför förvaltningsdomstol var länge en enpartsprocess.⁴⁴ Att så förblev fallet ända till år 1996 beror troligen på att synen på förvaltningsprocessen som rättsskipning – i kontrast till förvaltning – är någorlunda modern.⁴⁵ Sveriges förvaltningsorganisation har gamla anor och har varit stark. Något behov av åtskillnad mellan förvaltningen och rättsskipningen var länge obehövlig, eftersom båda ytterst kontrollerades av kungen.⁴⁶ Så småningom övertog regeringen den slutliga överprövningen av förvaltningsbeslut. Politiskt fanns en motvilja till domstolsinblandning i förvaltningen. Rimligen, ansågs det, var de sakkunniga förvaltningsmyndigheterna bäst lämpade att avgöra åtminstone vissa typer av frågor eftersom staten var ”givare” av ersättningar som delades ut och som sådan borde få den yttersta beslutsmakten gällande dem.⁴⁷ Sakkunskapen har från lagstiftarhåll emellanåt föranlett uppställandet av överklagandeförbud i vissa måltyper, eftersom prövning av annan instans knappast skulle vara bättre kvalificerad och därför meningslös.⁴⁸

I takt med att det svenska rättssystemet europeiserades ställdes dock högre krav på åtskillnad mellan förvaltning och rättsskipning.⁴⁹ Successivt växte det treinstanssystem vi idag känner igen fram. De tidiga förvaltningsdomstolarna, länsrätterna, var organisatoriskt knutna till länsstyrelserna och därmed fortsatt nära sammankopplade med förvaltningen.⁵⁰ Domstolarna fick i uppgift att både bevaka det allmännas intresse och objektivt tillämpa gällande reglering i förhållande till den enskilde.⁵¹ Inget annat subjekt fanns som kunde värna det allmännas intresse i det hänseendet.⁵² Successivt, i takt med att förvaltningsdomstolarnas kompetensområde utökades, infördes dock besvärsmålsrätt för beslutsmyndigheten i vissa måltyper, bl.a. taxeringsmål

⁴⁴ Jfr prop. 1995/96:22 s. 73 f.

⁴⁵ Något skilda uppfattningar gällande skiljelinjen mellan förvaltning och process återfinns alltså i doktrinen, se t.ex. Lavin (2016) s. 14 f.; jfr Ragnemalm (2014) s. 31 f. och Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 5 f.

⁴⁶ Warnling-Nerep (2010) s. 27.

⁴⁷ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 6 f.

⁴⁸ Se t.ex. prop. 2001/02:130 s. 99. Se även Warnling-Nerep (2010) s. 31 f.

⁴⁹ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 7.

⁵⁰ Lavin (2016) s. 19.

⁵¹ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 98; Lavin (1992) s. 99.

⁵² Lavin (1992) s. 99.

och körkortsmål.⁵³ I början av 1990-talet flyttades ett stort antal mål som tidigare prövats av kammarrätt som första instans ner till länsrätterna.⁵⁴ I samband med det såg lagstiftaren behovet av att införa en generell möjlighet för beslutsmyndigheten att överklaga.⁵⁵ Annars riskerade alltför många mål att stanna i länsrätt om de avgjorts till klagandens fördel.⁵⁶ En sådan ordning skulle riskera hämma rättsutvecklingen eftersom alltför få mål skulle nå prejudikatbildande instans.⁵⁷ Dessutom skulle fler materiellt inkorrekta avgöranden stå fast vilket inte var önskvärt, trots att de gagnade den enskilde. Problemet löstes genom att tillerkänna den myndighet som först beslutat i frågan partsställning.⁵⁸ Med det följde också en rätt att överklaga beslut.⁵⁹ Idag ställs alltså enskilda mot den myndighet som först fattat beslutet när det ska prövas i domstol.

2.2. PRÖVNINGSTILLSTÅNDET OCH INSTANSORDNINGEN

Domstolssystemet, både för de allmänna domstolarna och för förvaltningsdomstolarna, bygger på en instansordning där domstolarna har väsentligen samma jurisdiktion, men skilda funktioner i systemet. HFD:s syfte är inte i första hand att verka rättskipande utan prejudikatbildande.⁶⁰ Det är en ren prejudikatinstans och dess avgöranden tjänar till ledning för rättstillämpningen. Även om dömandet sker i ett enskilt fall är det principiella avväganden och materiella preciseringar som är av intresse.⁶¹ Kammarrätternas funktion är istället i huvudsak att kontrollera den materiella korrektheten i förvaltningsrätternas avgöranden samt, i viss mån, att möjliggöra för prejudiciellt intressanta mål att nå HFD genom att ta upp dem för prövning.⁶² Rättssäkerheten inom förvaltningen vilar på kvaliteten i kammarrätternas avgöranden.⁶³ Tyngdpunkten för den materiella rättskipningen är dock ämnat att vara i första instans, alltså i förvaltningsrätt.⁶⁴ Det är där majoriteten av mål ska stanna. Prövningstillstånd är ett medel för att säkerställa det genom att möjliggöra ett visst urval för vilka mål som blir föremål för prövning i högre instans.

⁵³ Wennergren (1996) s. 73.

⁵⁴ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 270.

⁵⁵ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 271.

⁵⁶ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 270.

⁵⁷ Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 270 f.

⁵⁸ FPL 7 a § och prop. 1995/96:22 s. 73. Se också Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 270 f.

⁵⁹ FPL 33 § 2 st. Se vidare Wennergren (2009) s. 430 f. som lyfter att det skulle kunna anföras att den som i tjänsten företräder det allmänna som den enskildes motpart kanske inte självklart är att betrakta som någon som beslutet angår.

⁶⁰ Ragnemalm (2004) s. 265 f.

⁶¹ Ragnemalm (2004) s. 157.

⁶² Kjellgren (2006) s. 152 f.

⁶³ Ragnemalm (2004) s. 266.

⁶⁴ Prop. 2012/13:45 s. 133.

PT krävs både i kammarrätt och HFD.⁶⁵ Syftet med tillståndskravet skiljer sig dock mellan instanserna. I HFD lämnas tillstånd endast för mål som är av prejudiciellt intresse eller när annars synnerliga skäl föreligger. Syftet är att upprätthålla HFD:s funktion som prejudikatbildande. I kammarrätt handlar det snarare om att effektivisera och rationalisera hanteringen av överklaganden av ekonomiska skäl.⁶⁶ Det torde vara okontroversiellt⁶⁷ att systemet med PT bygger på utgångspunkten att tillstånd generellt ska vägras. Annars uppnås inte syftet – tvärtom. Varje meddelat PT innebär en dubbel arbetsbörda för kammarrätten. Först ska målet föredras och ett beslut ska fattas i PT-frågan. Senare ska målet ånyo föredras för avgörande i sak. Först då PT vägras i så hög utsträckning att det kan kompensera tids- och resursåtgången i de mål PT meddelats har ju en effektivisering skett.⁶⁸

2.3 HUVUDREGELN SOM EGENTLIGEN ÄR UNDANTAG

I 34 a § FPL stipuleras kravet på PT i kammarrätt. Där framgår att prövningstillstånd krävs för de mål där det särskilt är föreskrivet. Huvudregeln är således att prövningstillstånd inte krävs. Huruvida en viss måltyp omfattas av dispenskrav eller inte utläses inte av FPL utan eventuella regler återfinns i tillämpliga materiella bestämmelser. Ordningen är lagteknisk, istället för att införa en lista i FPL över de måltyper som omfattas av kravet fann lagstiftaren det lämpligare att successivt införa ändringar i andra författningar, eftersom:

Ett system med prövningstillstånd i kammarrätt kan inte göras helt generellt. Det måste prövas för varje måltyp om prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätt.⁶⁹

Genom att ordna det på detta sätt undveks ett kontinuerligt ändrande av FPL varje gång en ny måltyp skulle komma att inkluderas i systemet.

Tillstånd krävs även för avvisningsbeslut under förutsättning att det krävts för målet i övrigt, d.v.s. om dispenskrav finns i tillämplig lagstiftning.⁷⁰ Likaså för förvaltningsrättens beslut under handläggningen enligt FPL 34 § under samma förutsättning.⁷¹

⁶⁵ Se FPL 36 § om PT i HFD.

⁶⁶ Ragnemalm (2004) s. 265 f.

⁶⁷ Dock ej uttalat.

⁶⁸ Lavin (1995) s. 41.

⁶⁹ Prop. 1993/94:133 s. 34.

⁷⁰ RÅ 1996 ref. 34.

⁷¹ Se vidare prop. 1997/98:101 s. 73 ff.

2.4 UNDANTAGEN SOM EGENTLIGEN ÄR HUVUDREGEL

Formuleringen av nyss nämnda huvudregel kan tänkas indikera att det endast i undantagsfall krävs PT. Så är det också formellt, men inte i praktiken. De materiella reglerna uppställer i många fall ett sådant krav och en stor andel av till kammarrätt inkomna överklaganden blir föremål för PT-prövning.⁷² Ett formellt och obligatoriskt krav på PT har föreslagits men ännu inte blivit verklighet.⁷³

På grund av den stora mängd måltyper som avgörs i förvaltningsdomstol och den lösning som valts för stadgandet av PT-krav är det svårt att överblicka systemets omfattning. Det förefaller dock vara i princip allmänt tillämpligt.⁷⁴ Lättare är att tala om vilka måltyper som inte omfattas av krav på PT. Det är i huvudsak mål enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lag (1988:879) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) samt de flesta skattemål.⁷⁵ Även de måltyper kammarrätt prövar som första instans saknar PT-krav, till exempel en myndighets beslut att inte lämna ut allmän handling.⁷⁶

Att söka författa en uttömmande lista över dispenspliktiga måltyper är som nämnts svårt. I syfte att ge någon typ av uppfattning om systemets vidd kan dock nämnas några. Samtliga måltyper enligt socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) omfattas, till exempel graviditets- och sjukpenning, barnbidrag, underhållsstöd, aktivitetsersättning, assistansersättning, pension, arbetsskadeersättning, bostadsbidrag och återkrav av ersättning.⁷⁷ Samtliga beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SOL) omfattas av krav på tillstånd, till exempel beslut om ekonomiskt bistånd och hemtjänst.⁷⁸ Beslut i körkortsmål omfattas av krav på PT i den mån de alls får överklagas.⁷⁹ Beslut av nämnd enligt patientsäkerhetslagen omfattas.⁸⁰ Beslut enligt djurskyddslagen och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den omfattas.⁸¹ Vidare omfattas mål om återbetalning av studielån,⁸² kriminalvårdens beslut,⁸³ beslut om

⁷² von Essen (2013) s. 20.

⁷³ Se t. ex. SOU 2010:44 s. 282.

⁷⁴ von Essen (2013) s. 20.

⁷⁵ Lavin (2016) s. 111. Dock inte alla skattemål, se t.ex. skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL) 67 kap. 27 § enligt vilken bl.a. beslut om kontrollavgift, preliminär skatt och anstånd med att lämna deklaration eller särskild uppgift omfattas av dispenskrav.

⁷⁶ Enl. offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 6 kap. 7 §.

⁷⁷ SFB 113 kap. 16 §.

⁷⁸ SOL 16 kap. 5 §.

⁷⁹ Körkortslag (1998:488) 8 kap. 3 § 3 st.

⁸⁰ Patientsäkerhetslag (2010:659) 10 kap. 9 § 2 st.

⁸¹ Djurskyddslag (1988:534) 38 § 4 st.

⁸² Studiestödslag (1999:1395) 6 kap. 10 § 3 st.

⁸³ Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt 74 § 2 st.

folkbokföring,⁸⁴ beslut enligt alkohollagen,⁸⁵ beslut enligt livsmedelslagen,⁸⁶ samt de flesta beslut enligt skollagen.⁸⁷

2.5 MOTIVEN TILL 34 A § FPL

Regeln i 34 a § infördes 1994 och motiverades av effektivitetsskäl. I slutet av 1980-talet hade domstolarnas arbetsbelastning ökat i snabbare takt än resurser tillförts dem. Både antalet mål och komplexiteten i de frågor som hamnade hos domstolarna hade skenat och problem med balanser och handläggningstider uppstått.⁸⁸ På grund härav tillsattes en utredning i vilken bl.a. frågan om PT togs upp.⁸⁹ Utredarna menade att även om mycket talade för att ett PT-system var en god idé så var tillfället fel. Dels var det svårt att överblicka vilka effekter övriga föreslagna ändringar skulle få för måltillströmningen och dels var det oklart vilka effektivitetsvinster som faktiskt fanns att hämta. Kammarrättens höga ändringsfrekvens indikerade att många mål fortsatt skulle behöva handläggas två gånger.⁹⁰ De eventuella effektivitetsvinsterna måste ses i ljuset av de merkostnader som uppstår på grund av att mål i vilka prövningstillstånd meddelas ska handläggas dubbelt.⁹¹ Dessutom anfördes att effektiviseringen får mest genomslag i hovrätterna, mål där muntlig förhandling är en faktor som bidrar till tidsutdräkten vid prövning i sak. I kammarrätten är handläggningen i huvudregel skriftlig och de måltyper där muntlig förhandling är vanligast är administrativa frihetsberövanden,⁹² där krav på dispens inte är lämpligt.⁹³

I samband med övriga förändringsförslag som följde av utredningen plockades, trots utredningens avrådan, frågan om PT upp av regeringen som ansåg att tillräckliga skäl talade för att införa krav på PT – åtminstone för vissa måltyper – omgående. Instanskedjan, menade regeringen, är generellt längre i förvaltningsdomstolarna eftersom förvaltningsrätten ofta överprövar en myndighets beslut. Därför var det enligt regeringens mening angeläget, både av samhällsekonomiska skäl men också av hänsyn till den enskilde, att främja ett snabbt avgörande. Syftet med ett krav på dispens var alltså att främja effektivt nyttjande av de resurser som fanns genom att minska antalet mål i kammarrätterna. Därigenom skulle fler mål avgöras

⁸⁴ Folkbokföringslag (1991:481) 41 §.

⁸⁵ Alkohollag (2010:1622) 10 kap. 1 § 2 st.

⁸⁶ Livsmedelslag (2006:804) 31–32 §§.

⁸⁷ Skollag (2010:800) 28 kap. 10 §.

⁸⁸ Prop. 1993/94:133 s. 33.

⁸⁹ SOU 1991:106.

⁹⁰ SOU 1991:106A s. 345.

⁹¹ SOU 1991:106A s. 283.

⁹² T.ex. LVM och LVU, där något krav på PT inte heller finns idag.

⁹³ SOU 1991:106A s. 342 och 345. Muntlig förhandling kan förekomma som komplettering till den skriftliga handläggningen, FPL 9 § 2 st.

slutligt på kortare tid genom att stanna i förvaltningsrätt.⁹⁴ I syfte att säkerställa de åsyftade effektivitetsvinsterna infördes som komplement till 34 a § en regel om domstolens sammansättning vid dispensprövning. Den begränsar antalet domare till två istället för ordinarie tre, förutsatt att de två är ense om utfallet.⁹⁵ Detta eftersom:

I kammarrätt är antalet muntliga förhandlingar betydligt mindre än i hovrätt. Vidare gäller att den muntliga förhandlingen i kammarrätt endast är ett komplement till det skriftliga materialet. I de flesta fall kommer därför hela det relevanta processmaterialet att vara tillgängligt vid dispensprövningen. Om dispensprövningen då skulle ske med tre ledamöter, skulle fördelen med tillståndsprövning i kammarrätt i stort sett inskränka sig till att någon dom inte behöver skrivas när dispens vägras. Denna vinst blir emellertid ytterst begränsad, eftersom domen i sådana fall normalt endast går ut på att länsrättens dom inte ändras. För att det egentligen skall vara meningsfullt med ett dispensprövningssystem i kammarrätt anser regeringen att sådan prövning skall kunna ske av två ledamöter.⁹⁶

Införandet av krav på PT krävde två olika typer av förändringar. Dels införande av allmänna regler om tillståndsprövningen, dels regler för respektive måltyp som ska omfattas av kravet. De senare hänvisades av tekniska skäl till respektive speciallagstiftning medan de allmänna reglerna om tillståndsprövningen placerades i FPL. Ett generellt krav var inte aktuellt, utan en bedömning skulle göras efter måltyp huruvida ett sådant krav var lämpligt.⁹⁷ Redan 1997 hade dock krav på PT införts i fler än 300 specialförfattningar och utvecklingen har fortsatt i samma riktning.⁹⁸ Idag är kravet, som nämnts, nästintill generellt.

2.6 MOTIVERING AV PT-BESLUT⁹⁹

Kammarrättens beslut att meddela eller avstå att meddela tillstånd behöver inte motiveras. Det följer av 30 § FPL enligt vilken motivering är obligatorisk endast vid avgörande av målet. Det innebär att det av beslutet inte framgår på vilken grund ett tillstånd meddelats och inte heller vad i överklagandet som motiverat PT eller vad som saknats. PT-besluten är således föga till ledning för praktiker som återkommande formulerar överklaganden då de inte kan utläsa vilken argumentation som vunnit framgång och vilken som avfärdats. Inte heller är det möjligt för parterna att genom motiveringen bli övertygad om huruvida domstolens ståndpunkt är befogad eller inte. Det är därmed svårt att avgöra huruvida det kan vara meningsfullt att överklaga beslut att inte meddela PT.

⁹⁴ Prop. 1993/94:133 s. 33.

⁹⁵ Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 12 § 7 st.

⁹⁶ Prop. 1993/94:133 s. 35.

⁹⁷ Prop. 1993/94:133 s. 34.

⁹⁸ SOU 2010:44 s. 229.

⁹⁹ Avsnittet bygger i sin helhet på Lavin (1995) s. 38 f.

2.7 NÄR PT INTE MEDDELAS – KONSEKVENSER OCH PROBLEM

Kammarrättens beslut att inte meddela PT kan överklagas till HFD.¹⁰⁰ Sedan reformen med PT i kammarrätt genomfördes har HFD flertalet gånger funnit sig tvungen att riva upp kammarrättens beslut och meddela PT i kammarrätten.¹⁰¹ Det indikerar i vart fall två möjliga problem. För det första är det en indikation på att prejudikatbildningen riskerar att hämmas om för få mål av prejudikatsintresse släpps upp.¹⁰² För det andra kan det utgöra ett rättssäkerhetsproblem att kammarrätten inte meddelar PT trots att ändringsskäl föreligger.¹⁰³

Detta eftersom grunderna för PT i HFD är begränsade till extraordinär dispens och prejudikatdispens.¹⁰⁴ Någon ändringsdispens är inte aktuell utan i ändringsfallen måste, för att komma i fråga för PT, föreligga synnerliga skäl.¹⁰⁵ För att HFD, i ett mål där kammarrätten inte meddelat PT, ska kunna riva upp beslutet och meddela PT i kammarrätten krävs först att grund finns att meddela PT i HFD. Målet måste då innehålla fråga av prejudikatsintresse alternativt att kammarrättens beslut att inte meddela PT i sig är ett så pass allvarligt fel att det föranleder extraordinär dispens.¹⁰⁶ Felet ska i de fallen vara av sådan allvarlighetsgrad att de kunnat motivera resning.¹⁰⁷ Det är alltså fråga om grova förbiseenden av kammarrätten. Att HFD i flertalet mål¹⁰⁸ meddelat dispens på denna grund är därför en möjlig anledning till oro ur rättssäkerhetshänseende.¹⁰⁹ Det innebär att det är troligt att kammarrätterna med viss regelbundenhet begår dylika misstag i dispensprövningarna.¹¹⁰ Vidare tycks det inte alltför vågat att dra slutsatsen att även andra ändringsfall, som dock inte är så allvarliga att de kan aktualisera extraordinär dispens, förbises av kammarrätterna.¹¹¹ Med tanke på kammarrätternas funktion som medborgarnas rättssäkerhetsgarant¹¹² är ett sådant förhållande olyckligt.

¹⁰⁰ FPL 33 § 3 st. e contrario.

¹⁰¹ Kjellgren (2006) s. 149.

¹⁰² Ragnemalm (2004) s. 272.

¹⁰³ Kjellgren (2006) s. 179.

¹⁰⁴ FPL 36 §. Se även Kjellgren (2006) s. 172.

¹⁰⁵ FPL 36 § 1 st. 2 p.

¹⁰⁶ Kjellgren (2006) s. 172.

¹⁰⁷ Kjellgren (2006) s. 172.

¹⁰⁸ Se t.ex. RÅ 2004 ref. 69, RÅ 2002 ref. 98, RÅ 2002 ref. 85, RÅ 1998 ref. 3 och RÅ 1998 ref. 1.

¹⁰⁹ Jfr Kjellgren (2006) s. 179.

¹¹⁰ Jfr Ragnemalm (2004) s. 271 f.

¹¹¹ Kjellgren (2006) s. 172.

¹¹² Se avsnitt 2.2.

I början av 2000-talet utvärderades PT-systemet av Domstolsverket i en rapport.¹¹³ Där nämndes, ytterst försiktigt, att prejudikatbildningen möjligen blivit något lidande.¹¹⁴ Kanske fanns anledning att genom ökad rapportering och bättre samordning åstadkomma ett mer effektivt system med prejudikatdispens.¹¹⁵ Möjligheten att meddela sådan dispens borde också nyttjas i något högre utsträckning.¹¹⁶ HFD riktade skarp kritik mot rapporten och menade att:

Den remitterade rapporten innefattar främst statistik och redovisning av enkäter med domare i länsrätt och kammarrätt. Framförda synpunkter på den befintliga regleringen baseras inte på någon enhetlig analys av konsekvenserna av systemet med prövningstillstånd i kammarrätt vad gäller medborgarnas rättssäkerhet eller möjligheten att få till stånd en enhetlig rättstillämpning. Rapporten [...] grundas också på en oklar uppfattning om vad ett prejudikat innebär och vilka som är Regeringsrättens respektive kammarrätternas uppgifter.¹¹⁷

Något gehör för denna kritik tycks HFD emellertid inte ha fått. Ingen uppföljande rapport har författats och i propositionen till de senaste större förändringarna på förvaltningsprocessens område konstaterar regeringen enbart att nämnda rapport visar att införandet av prövningstillstånd har gett ett positivt resultat, bl.a. i form av kortare handläggningstider och mer flexibla arbetsformer vid kammarrätterna.¹¹⁸

Ragnemalm gjorde år 2004 en genomgång av utvald praxis mellan åren 2000–2004 i mål där HFD funnit att kammarrätten bort meddela PT.¹¹⁹ Han lämnade ett 50-tal exempel, däribland mål som innefattade i praxis oklara skälighetsbedömningar¹²⁰ och intresseavvägningar,¹²¹ EG-rättsliga frågor,¹²² frågor där enbart enstaka prejudikat funnits att tillgå,¹²³ processuella felaktigheter¹²⁴ och direkt felaktig rättstillämpning.¹²⁵ Till detta lade Ragnemalm också att mörkertalet måste förmodas vara stort och att dylika misstag från kammarrätterna nog får passera i betydande omfattning.¹²⁶ Därför, menade han, var det en befogad uppfattning att

¹¹³ DV 2002:4.

¹¹⁴ DV 2002:4 s. 51 ff.

¹¹⁵ DV 2002:4 s. 51.

¹¹⁶ DV 2002:4 s. 53.

¹¹⁷ RegR remissvar (2003-01-23) på DV 2002:4 citerat i Ragnemalm (2004) s. 274.

¹¹⁸ Prop. 2012/13:45 s. 131.

¹¹⁹ Ragnemalm (2004) s. 265 ff.

¹²⁰ T.ex. RÅ 2000 not. 138 och RÅ 2002 not. 147.

¹²¹ RÅ 2001 not. 129.

¹²² T.ex. RÅ 2000 not. 119, RÅ 2001 not. 95 och RÅ 2001 not. 90.

¹²³ T.ex. RÅ 2001 not. 190 och RÅ 2002 not. 94 och 95.

¹²⁴ T.ex. RÅ 2002 ref. 23 och RÅ 2003 not. 71.

¹²⁵ T.ex. RÅ 2002 ref. 98, RÅ 2003 not. 187 och RÅ 2001 not. 141.

¹²⁶ Ragnemalm (2004) s. 272.

prejudikatbildningen hämmas.¹²⁷ Per Anders Lindgren¹²⁸ replikerade dock att antalet mål detta kunde tänkas gälla var försvinnande litet.¹²⁹ År 2006 publicerades i Förvaltningsrättslig tidskrift en undersökning om mål där HFD meddelat PT i kammarrätt.¹³⁰ Därefter har debatten upptagits vid något tillfälle då förslag lagts fram att ytterligare utvidga PT-systemets omfattning till fler måltyper.¹³¹ Därutöver förefaller diskussionen ha stagnerat.

2.8 DISPENSGRUNDERNA

Dispensgrunderna i FPL utformades med RB som förebild – samma grunder infördes och i propositionen uttalas att det saknas anledning att låta reglerna vara varken mer generösa eller mer restriktiva än de som gäller i hovrätt.¹³² Detta trots att, som konstaterat, instanskedjan är längre i förvaltningsdomstol vilket kanske rentav kunnat motivera strängare dispensregler.¹³³ På motsvarande sätt skulle den omfattande mängd författningar som löpande införs på förvaltningsområdet kunna motivera mer generösa regler kring prejudikatdispens i syfte att främja rättsutvecklingen.¹³⁴ År 2013 kompletterades de tre tidigare dispensgrunderna med en fjärde, även den med motsvarande föregångare i RB.¹³⁵

PT ska meddelas om något av följande är tillämpligt:

- det finns anledning att betvivla riktigheten i det beslut som förvaltningsrätten har kommit till (ändringsdispens),¹³⁶
- det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till (granskningsdispens),¹³⁷
- det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens)¹³⁸ eller
- det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).¹³⁹

¹²⁷ Ragnemalm (2004) s. 272 f.

¹²⁸ Per Anders Lindgren är lagman vid Kammarrätten i Stockholm.

¹²⁹ Lindgren (2004) s. 215.

¹³⁰ Kjellgren (2006).

¹³¹ Se t.ex. Svärd (2011) och Bernbo (2011).

¹³² Prop. 1993/94:133 s. 34.

¹³³ Se vidare Bylander (2011) s. 28.

¹³⁴ Jfr DV 2002:4 s. 52, som dock föreslår förbättrad är rapportering och samordning, inte förändrade regler.

¹³⁵ Prop. 2012/13:45 s. 132 ff.

¹³⁶ FPL 34 a § 2 st. 1 p.

¹³⁷ FPL 34 a § 2 st. 2 p.

¹³⁸ FPL 34 a § 2 st. 3 p.

¹³⁹ FPL 34 a § 2 st. 4 p.

Om ingen grund för dispens är aktuell meddelas inte PT och förvaltningsrättens dom står då fast.¹⁴⁰ I det följande presenteras grunderna kort. Eftersom reglerna haft motsvarande regler i RB som förebild och är ämnade att tillämpas likvärdigt dras i något fall paralleller dit.

2.8.1 ÄNDRINGSDISPENS

PT ska meddelas om det för kammarrätten finns anledning att betvivla det slut underinstansen har nått. Det är således inte domskälen som motiverar PT med stöd av denna punkt, utan enbart att utgången i målet är felaktigt.¹⁴¹ Bestämmelsen är, liksom dess motsvarighet i hovrätt, ämnad att tillämpas generöst.¹⁴² Uppenbara felaktigheter ska föranleda PT men även mindre uppenbara (möjliga) oriktigheter och omständigheter som är oklara ska föranleda möjlighet till prövning.¹⁴³ Att klaganden inkommer med kompletterande utredning i målet, vilken ger skäl att betvivla huruvida förvaltningsrättens dom är materiellt korrekt, är skäl för PT på denna grund.¹⁴⁴ Likaså att utredningen i förvaltningsrätt ter sig bristfällig föranleder sådant möjligt tvivel och är skäl för PT.¹⁴⁵ Bristande kommunikation enligt 18 § FPL har också ansetts utgöra skäl att betvivla riktigheten i underinstansens slut och därmed skäl för PT.¹⁴⁶ Kammarrätten kan emellertid i vissa fall underlåta att meddela PT trots att utgången i förvaltningsrätten är tveksamt.¹⁴⁷ Så kan ske när ändring i utgången inte fyller någon direkt funktion för klaganden, till exempel om ett meddelat PT endast skulle bereda kammarrätten möjlighet att ändra underinstansens dom så att överklagandet avvisas istället för avslås.¹⁴⁸

Bedömningen huruvida det slut förvaltningsrätten kommit till är riktigt, eller om det finns skäl att betvivla det, kräver normalt en fullständig genomgång av såväl sakomständigheter som rättsfrågor.¹⁴⁹ Beaktat förvaltningsrättens särskilda materiella innehåll, som inte sällan är föremål för mer eller mindre skönsmissiga bedömningar och lämplighetsfrågor, är det givetvis svårt att bedöma vad som är riktigt och vad som är tillräckligt riktigt.¹⁵⁰ Att kammarrätten inte delar förvaltningsrättens ståndpunkt i en sådan bedömningsfråga utan efter genomgång når slutsatsen att FR varit *något strikt* eller *något generös* i sin bedömning, medför inte per automatik skäl att meddela PT.¹⁵¹

¹⁴⁰ FPL 34 a § 4 st.

¹⁴¹ von Essen (2013) s. 22.

¹⁴² Prop. 2004/5:131 s. 260.

¹⁴³ von Essen (2013) s. 22.

¹⁴⁴ RÅ 2001 not. 30 och RÅ 2000 not. 95.

¹⁴⁵ von Essen (2013) s. 23; RÅ 2006 ref. 46.

¹⁴⁶ RÅ 1998 ref. 1.

¹⁴⁷ von Essen (2013) s. 23.

¹⁴⁸ RÅ 2006 ref. 61.

¹⁴⁹ von Essen (2013) s. 23.

¹⁵⁰ Jfr von Essen (2013) s. 23.

¹⁵¹ von Essen (2013) s. 23.

2.8.2 GRANSKNINGSDISPENS

PT ska meddelas om kammarrätten inte utan en fullständig prövning går att bedöma riktigheten i förvaltningsrättens slut.¹⁵² Vid en första anblick kan det te sig svårt att skilja mellan ändrings- och granskningsdispens. Vilken betydelse grunden fått i praxis sedan införandet år 2013 är svårbedömt eftersom kammarrätten inte meddelar på vilken grund tillstånd meddelats. Någon uppenbar skillnad avseende andelen meddelade prövningstillstånd synes den dock inte ha åstadkommit.¹⁵³

Granskningsdispens är avsett för mål där det förvisso inte finns någon konkret anledning att misstro utgången i förvaltningsrätt, men där bedömningen på grund av målets omfattning och/eller komplexitet svårligen låter sig göras utan en fullständig prövning.¹⁵⁴ I allmän domstol tillämpas denna bestämmelse enligt förarbetena exempelvis då tingsrättens domskäl inte innehåller en tillräckligt utförlig redovisning av de utsagor som lagts till grund för avgörandet och upptagningar av förhören inte är tillgängliga.¹⁵⁵ Detsamma gäller i förvaltningsprocessen.¹⁵⁶ Likaså när målet är så omfattande eller komplicerat att det är svårt att bedöma riktigheten i avgörandet, till exempel när det innefattar invecklade ekonomiska eller tekniska förhållanden.¹⁵⁷

2.8.3 PREJUDIKATDISPENS

PT ska meddelas om det är av vikt för rättstillämpningen att frågan prövas av högre rätt. Så är i allmänhet fallet när vägledande avgöranden på området saknas.¹⁵⁸ I sammanhanget bör betonas att det för kammarrätt främst handlar om att möjliggöra överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen. Avgöranden från kammarrätt är i sig av begränsat prejudikatvärde.¹⁵⁹ Kammarrätterna ska meddela PT i mål där fråga av prejudikatsintresse finns – regeln är obligatorisk till skillnad från motsvarande regel för HFD.¹⁶⁰ Det åligger alltså kammarrätten ett ansvar att aktivt uppmärksamma sådana frågor i genomgången av ett mål inför beslut om PT.¹⁶¹ Kraven avseende vilken typ av frågor som kan tänkas vara av prejudikatsintresse torde vara lägre ställda i kammarrätt än i HFD. I allmän process är kraven i hovrätt lägre ställda än i HD,

¹⁵² von Essen (2013) s. 24.

¹⁵³ PT-frekvensen har inte förändrats nämnvärt efterföljande år. Se Domstolsstatistik (2014), (2015) och (2016).

¹⁵⁴ von Essen (2013) s. 24.

¹⁵⁵ Prop. 2004/05:131 s. 261.

¹⁵⁶ HFD 2016 mål nr 4339-15.

¹⁵⁷ Prop. 2004/05:131 s. 261; HFD 2016 ref. 34.

¹⁵⁸ von Essen (2013) s. 24 f. Se även t.ex. RÅ 2008 ref. 50 och RÅ 2006 ref. 61.

¹⁵⁹ Undantaget vissa måltypen där kammarrätt är sista instans, exempelvis migrationsmål. Se von Essen (2013) s. 25; Ragnemalm (2004) s. 266.

¹⁶⁰ Jfr FPL 36 §.

¹⁶¹ von Essen (2013) s. 25.

vilket är en indikation på att flaskhalsen till högsta instans är ämnad att vara trängre. Principen bör kunna överföras till förvaltningsprocessen.¹⁶² Det finns alltså anledning för kammarrätten att vara generös i sin bedömning.

Inte sällan krävs en serie prejudikat för att med tillräcklig precishet staka ut vägen i en oklar rättsfråga.¹⁶³ Det gäller inte minst de särskilda bedömningsfrågor som är vanliga i den materiella förvaltningsrätten. När fråga är om bedömning av särskilda skäl eller intresseavvägningar är behovet av vägledning stort.¹⁶⁴ Att en fråga av samma eller liknande art redan varit föremål för prövning i HFD är därför inte anledning för kammarrätten att underlåta att meddela tillstånd.¹⁶⁵

2.8.4 EXTRAORDINÄR DISPENS

Extraordinär dispens meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Utrymmet för att bevilja tillstånd på denna grund är alltså begränsat, om än något mer generöst än motsvarande grund i HFD.¹⁶⁶ Det bör i princip föreligga allvarliga förfarandefel eller liknande.¹⁶⁷ Eventuellt kan fall av direkt felaktig rättstillämpning föranleda PT på denna grund, men troligare är att sådana fall faller in under första punkten.¹⁶⁸

2.9 SAMMANFATTNING

De flesta måltyper omfattas av krav på PT i kammarrätt. Syftet med prövningstillstånd i kammarrätt är att effektivisera och rationalisera målhanteringen och regeln måste förstås mot bakgrund av de omständigheter under vilka den infördes: som en del i en lösning på överbelastade domstolar. Systemet bygger på att PT i allmänhet inte meddelas eftersom den dubbla hanteringen, först en PT-prövning och sedan en prövning i sak, inte innebär någon vinst förrän tillräckligt hög andel mål kan sällas bort redan vid PT-prövning. Tröskeln för att få PT i kammarrätt är dock inte ämnad att vara särskilt hög. Här finns en intressekonflikt och en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet är nödvändig.

Kammarrätternas uppdrag att uppmärksamma och släppa upp frågor av prejudikatintresse är viktigt trots att deras egna avgöranden är av begränsat prejudikatvärde, eftersom det är en förutsättning för att sådana frågor så småningom ska komma upp i HFD.

¹⁶² von Essen (2013) s. 25.

¹⁶³ Ragnemalm (2004) s. 269 f.

¹⁶⁴ Se t.ex. RÅ 2000 not. 138 och RÅ 2002 not. 162.

¹⁶⁵ Ragnemalm (2004) s. 267.

¹⁶⁶ von Essen (2013) s. 26, som också refererar till NJA 2007 s. 53 för motsvarande resonemang i allmän domstol.

¹⁶⁷ von Essen (2013) s. 26. Se även t.ex. RÅ 2002 ref. 23 och RÅ 2003 ref. 31.

¹⁶⁸ Jfr t.ex. RÅ 2002 ref. 98.

Kammarrättens beslut att meddela eller inte meddela PT motiveras inte. Det innebär att det inte framgår vilka frågor i ett mål eller vilken argumentation i överklagandeskriften som vunnit gehör hos domstolen. Inte heller framgår på vilken grund tillstånd, i förekommande fall, meddelats.

Sedan PT-regeln infördes har HFD upprepade gånger tvingats riva upp kammarrätternas beslut och meddela PT med återförvisning dit i mål då kammarrätterna underlåtit att meddela PT trots att sådant bort meddelas. Flera gånger har felaktigheterna varit allvarliga. Det är oroande eftersom underlåtenhet från kammarrätternas sida att meddela PT riskerar både att hämma rättsutvecklingen och att utgöra ett rättssäkerhetsproblem.

3. TEORI

Internationellt har forskning kring partsstyrka och processodds varit aktuell under ett antal decennier.¹⁶⁹ Banbrytande, eller i vart fall en blivande klassiker, var Marc Galanters¹⁷⁰ artikel *Why the haves come out ahead – speculations on the limits of legal change* från 1974 i vilken han lanserade sin teori om party capability.¹⁷¹ Trots att Galanters observationer avser det amerikanska rättssystemet har jag funnit relevanta paralleller till den svenska förvaltningsprocessen, vilket gjort teorin användbar. Herbert Kritzers¹⁷² artikel *The government gorilla: Why does government come out ahead in appellate courts?* har använts för att ytterligare förfina teorin om den särskilda typ av part staten utgör. Följande avsnitt bygger väsentligen på dessa artiklar. Efterföljande forskning har i stort bekräftat den tes Galanter formulerar.¹⁷³

3.1 TEORIN OM PARTY CAPABILITY

Teorin om party capability bygger i stort på generaliseringar utifrån antagandet att parter har olika förutsättningar att vinna bifall för sina yrkanden beroende av deras *processvana*. Det är mer sannolikt att parter med god processvana når framgång än parter med liten eller ingen processvana.¹⁷⁴ Galanter skiljer mellan *haves* och *have nots*. I begreppet ryms två aspekter: att ha (eller sakna) processvana och att ha (eller sakna) ekonomiska medel och andra resurser att

¹⁶⁹ Se t.ex. Wheeler m.fl. (1987); Kritzer (2003) och He & Yang (2013).

¹⁷⁰ Marc Galanter är amerikansk professor emeritus i juridik verksam senast vid University of Wisconsin. Han har undervisat i bl.a. processrätt och avtalsrätt.

¹⁷¹ Jag har valt att använda det engelska begreppet istället för att översätta det. ”Capability” översätts närmast till ”förmåga” men min uppfattning är att ”partsförmåga” är en inadekvat översättning. Jag tolkar capability som ett mer självständigt begrepp än förmåga. För att förbli så nära teorins kärna som möjligt avstår jag därför från försök att på ett fullgott sätt översätta det och istället använda originalbegreppet.

¹⁷² Herbert M. Kritzer är professor i juridik vid University of Minnesota. Hans undervisning inkluderar bl.a. empiriska studier av juridiken.

¹⁷³ Se t.ex. Epp (1999). Se dock t.ex. Dotan (1999) vars resultat visade vissa undantag.

¹⁷⁴ Galanter (1975) s. 357.

investera i processen. Det följer inte direkt av varandra, men *generellt* är *haves* processvana och resursstarka och *have nots* processovana och resurssvaga(re).¹⁷⁵ Staten utmärker sig som en särskilt typ av aktör. Herbert Kritzer menar att dess fördelar inkluderar men också överskrider de som kopplas till resurser och processvana.¹⁷⁶

3.2 PROCESSVANA OCH PROCESSODDS

Med processodds avses utsikterna att nå framgång med sin talan; det vill säga parts möjlighet att vinna bifall till sina yrkanden. I den internationella forskningen finns, som nämnts, flera studier kring hur processvana hänger ihop med processodds.¹⁷⁷ Resultaten är nästintill enhälliga och visar att parter med god processvana och omfattande resurser har bättre utsikter att processa framgångsrikt.

På grund av hur världen är beskaffad finns parter som ofta har anledning att begagna sig av rättssystemet och parter som sällan eller aldrig har det.¹⁷⁸ Galanter myntade för att demonstrera skillnaderna dem emellan begreppen *repeat players* (RP) och *one shot litigants* (OS). En RP är ofta en *have* och en OS är i regel en *have not* även om undantag finns som bekräftar regeln.¹⁷⁹ En yrkeskriminell kan exempelvis vara en återkommande klient i domstol, utan att för den sakens skull besitta stora resurser. Givetvis, menar han, ska dessa inte betraktas som dikotomier utan snarare som ytterligheterna på en skala. Aktörer som kan bli parter i domstol är inte begränsade till dessa ytterligheter, men alla faller in någonstans mellan dem på skalan.¹⁸⁰

3.2.1 RP – REPEAT PLAYER

Det finns aktörer som, av ett eller annat skäl, ofta har anledning att nyttja domstolssystemet både som kärke och svarande.¹⁸¹ Stora bolag är exempel på RP:s. Ett annat exempel är staten genom till exempel åklagare.¹⁸² Gemensamt för RP:s är att insatserna, relativt deras storlek, ofta är små och inte särskilt kännbara. Genom sina kontinuerliga kontakter med domstolsväsendet tillägnar sig aktören kunskap om och vana vid processen som sådan och erfarenhet av att processa. För den kunskap som inte upparbetats internt upprättas ett kontaktnät av experter, exempelvis jurister, vilka finns tillgängliga vid behov.¹⁸³ RP:s är generellt

¹⁷⁵ Galanter (1974) s. 103.

¹⁷⁶ Kritzer (2003) s. 343.

¹⁷⁷ Se t.ex. Songer m.fl. (1999); Dotan (1999) och Kinsey & Stalans (1999)

¹⁷⁸ Galanter (1974) s. 97.

¹⁷⁹ Galanter (1974) s. 103.

¹⁸⁰ Galanter (1974) s. 98.

¹⁸¹ Galanter (1975) s. 347.

¹⁸² Galanter (1974) s. 97.

¹⁸³ Galanter (1974) s. 98.

resursstarka och har möjlighet att mobilisera expertis i erforderlig utsträckning.¹⁸⁴ Tack vare de täta domstolskontakterna upprättas – även mer informella – kontakter med anställd personal vid domstolarna.¹⁸⁵ En RP kan betrakta processandet som en del i sin verksamhet och därmed beräkna vinster över tid. På grund härav finns incitament att investera (oproportionerligt) mycket resurser i nyckelfall,¹⁸⁶ där utgången kan påverka framtida bedömningar, trots att vinsten i det enskilda fallet är liten. Dylika avvägningar är sällan av intresse för den som har akuta förluster på spel.¹⁸⁷ En förälder som processar om vårdnaden om sitt barn har sällan något större intresse i hur utgången påverkar rättstillämpningen. Ett försäkringsbolag kan däremot ha intresse i att rättstillämpningen tar en för bolaget positiv riktning och därför ha intresse i att driva ett fall, trots att den faktiska vinsten i det enskilda fallet är försumbar.

3.2.2 OS – ONE SHOT LITIGANTS

OS:s är aktörer som sällan eller aldrig har kontakter med domstolsväsendet.¹⁸⁸ Typiskt sett är dessa aktörer enskilda personer för vilka insatserna, det som står på spel i målet, är av personlig och akut karaktär.¹⁸⁹ Utgången i målet kan innebära betydande konsekvenser för tillvaron.¹⁹⁰ Det mesta som sagts om RP:s kan motsatsvis sägas om OS.¹⁹¹ Eftersom en OS sällan eller aldrig är i kontakt med domstolsväsendet saknas materiell kunskap och erfarenhet av själva processen. De har av naturliga skäl inte heller något kontaktnät av experter eller kontakter på domstolarna. På grund av att de generellt är resurssvaga(re) saknas generellt möjlighet att förbättra kunskapsläget genom att anlita experter eller juridiskt biträde. Brist på erfarenhet innebär också svårigheter att bedöma vilka argumentationslinjer som kan vinna gehör i domstol. På samma sätt finns svårigheter att bedöma vilka regler som är meningsfulla att argumentera kring.¹⁹² Att processa endast undantagsvis och av nödvändighet innebär att en OS saknar intresse av långsiktiga vinster. Det finns således inga incitament att driva ett mål av princip; däremot finns incitament att driva målet eftersom utgången är av yttersta vikt för OS.

¹⁸⁴ Jfr. Galanter (1974) s. 103: "[s]ince penetration depends in part on the resources of the parties (knowledge, attentiveness, expert services, money), RP:s are more likely to be able to invest the matching resources necessary to secure the penetration of rules favorable to them."

¹⁸⁵ Galanter (1974) s. 99.

¹⁸⁶ Med nyckelfall avses fall där utgången har potential att påverka hur liknande mål bedöms i framtiden. I någon mån avses alltså prejudikatbildning, men jag vill inte begränsa tillämpligheten i resonemanget till endast prejudikatfall. Utgången i framtida mål kan ju påverkas för en viss part utan att det nödvändigtvis innebär en förändring av rättstillämpningen i allmänhet.

¹⁸⁷ Galanter (1974) s. 99 ff.

¹⁸⁸ Galanter (1974) s. 97.

¹⁸⁹ Galanter (1974) s. 106 & 98.

¹⁹⁰ Galanter (1974) s. 100.

¹⁹¹ I sin karaktärisering av RP och OS utgår Galanter i allmänhet från vad som karaktäriserar en RP och slutsatsen dras därför att det motsatta generellt gäller för en OS, eftersom är ämnad att beskriva ytterligheterna på skalan.

¹⁹² Galanter (1974) s. 103.

3.3 VILKET ÖVERTAG HAR EN REPEAT PLAYER?

Parterna i förvaltningsprocessen består i regel av en enskild å ena sidan och det allmänna å andra. Det torde inte vara alltför långsökt att anta att den enskilde generellt är en OS och det allmänna i regel är en RP. Statliga och kommunala företrädare är återkommande parter vilka representerar det allmänna intresset, medan den enskilde generellt processar undantagsvis och då i eget intresse. I det ena fallet är processandet en del i den professionella verksamheten och i det andra en engångsföreteelse. Galanters liknelse är pregnant:

The sailor overboard and the shark are both swimmers, but only one is in the swimming business.¹⁹³

Kritzer, som i sin artikel sammanställt resultat från ett tiotal olika studier på ämnet, menar att statens fördelar inkluderar, men inte är begränsade till, de fördelar som följer av att vara en RP. Dessutom skiljer sig utsikterna mellan olika myndigheter med fördel för statliga sådana:

While there are some specific types of exceptions, the advantage to government greatly exceeds that of the other set of 'haves,' business or corporations. Moreover, in cases pitting one level of government against another level of government, the higher level of government, in whose courts the case is typically decided, has an advantage.¹⁹⁴

Det finns flera beröringspunkter mellan party capability teorin och den svenska förvaltningsprocessen. I det följande presenteras en översiktlig genomgång av de tre huvudsakliga fördelar som generellt tillkommer en RP i allmänhet och statliga företrädare i synnerhet. Emellanåt flyter de olika fördelarna ihop eftersom de är nära sammanlänkade med varandra, men för överskådlighetens skull avhandlas de nedan separat. Jag kommer att dra paralleller mellan teorin och förvaltningsprocessen där jag identifierat intressanta sådana.

3.3.1 JURIDISKT BITRÄDE

Att parter som har juridiskt biträde lyckas bättre är en sanning som vinner stöd av empiriska studier på ämnet.¹⁹⁵ Att det är en fördel att ha ett juridiskt skolat biträde torde således vara okontroversiellt. Men eliminerar det skillnaderna i de förutsättningar som nu beskrivits? Förutsätt att båda parter anlitar biträde. Effekten beror då på kvaliteten på den anlitate juridiska kompetensen. En resursstark RP har möjlighet att betala för hög kvalitet. Dessutom kan förmodas att en återkommande klient får bättre service av den anlitate byrån.¹⁹⁶ En byrå som kan förlita sig på att kunden kommer åter kan tillsammans med klienten inta ett långsiktigt perspektiv och avråda från att processa i lönlösa fall. Det kan tänkas att en OS, som utgör en

¹⁹³ Galanter (1975) s. 363.

¹⁹⁴ Kritzer (2003) s. 351.

¹⁹⁵ Se t.ex. Sandefur (2010) och (2005).

¹⁹⁶ Galanter (1974) s. 114.

engångsinkomst för byrån, löper risk att få sina utsikter att lyckas något överdrivna för att förlänga och fördyra processen. Alternativt hanteras den typ av mål en OS kommer med kollektivt för att vara lönsamma. Kvaliteten motsvarar följaktligen den begränsade tid som investeras i respektive mål.¹⁹⁷ Risken finns alltså att förekomsten av juridiskt biträde på båda sidor i processen förstärker RP:s övertag snarare än eliminerar det.¹⁹⁸ Båda parter utsikter att vinna ökar – men inte i lika hög grad, eftersom RP förmår anlita ”bättre” biträde.

Staten utmärker sig som RP i förhållande till denna fördel. Szmer m.fl. genomförde år 2016 en studie i syfte att undersöka förekomsten av kausalsamband mellan partstyrka och framgångsrikt processande.¹⁹⁹ Drygt 60 domare verksamma i amerikanska appellationsdomstolar intervjuades som en del i studien. Flera av dessa menade att det juridiska biträdet var av stor vikt för utgången och särskilt märktes att statens processförare hade fördel.²⁰⁰ Studiens författare noterade att:

When we probed for the judges' views as to why the national government won so frequently, the answers sounded very much like a seminar on party capability theory. First, judge after judge suggested that a key to government success was that their lawyers, on average, were simply better than most of the lawyers appearing in their court.²⁰¹

Flera domare menade att den överlägsna kvaliteten på statens processföring definitivt gav den ett övertag. En domare uttalade att detta var av direkt betydelse för utgången:

[...] government attorneys tend to be of extremely good quality; in general government briefs are especially good — and effective advocacy definitely makes a difference on outcomes. The quality of the government argument often gives them a tremendous advantage over their opponents.²⁰²

Fler av de intervjuade domarna menade slutligen att de hade högre förtroende för statens processförare eftersom de är skickligare, uppfattas som opartiska och därmed är mer trovärdiga:

For me I appreciate the candidness of the assistant US attorneys, and I mean often they will outright identify arguments that are on both sides of the issue and you begin to feel more comfortable that they don't have a dog in it. I don't mean they don't care but they don't have an agenda.²⁰³

¹⁹⁷ Galanter (1974) s. 117.

¹⁹⁸ Galanter (1974) s. 114.

¹⁹⁹ Szmer m.fl. (2016) s. 65.

²⁰⁰ Szmer m.fl. (2016) s. 65.

²⁰¹ Szmer m.fl. (2016) s. 75.

²⁰² Szmer m.fl. (2016) s. 75.

²⁰³ Szmer m.fl. (2016) s. 75.

Inte bara *att* ha juridiskt biträde utan *vilket* juridiskt biträde spelar alltså roll. Slutsatsen av studien var att RP:s i allmänhet gynnas av att ha möjlighet att anlita god juridisk kompetens. Ingen annan RP gynnas dock i så hög grad som staten av sina processförare.²⁰⁴

Enskildas tillgång till juridiskt biträde i förvaltningsprocessen är begränsad. Det står denne fritt att anlita ett sådant.²⁰⁵ Någon *rätt* till ett av allmänna medel finansierat biträde finns dock i regel inte i förvaltningsmål.²⁰⁶ Inte heller ersätts biträdeskostnader helt eller delvis av tappande part eller tredjeman.²⁰⁷ Trots att frågan diskuterats²⁰⁸ länge har lagstiftaren inte ansett att den enskilde är i behov av biträde.²⁰⁹ Anledningen till det är att förvaltningsdomstolen har ett utredningsansvar.²¹⁰ I avsnitt 3.3.2 diskuteras utredningsansvaret vidare. Eftersom ingen ersättning utgår kommer en enskilds resurser i hög grad att avgöra om hon kan anlita juridiskt biträde och vilken kvalitet på de juridiska tjänsterna hon i så fall kan förvänta sig.

Staten har alltså också kontroll över motpartens möjligheter att anlita biträde. Den har möjlighet att styra i vilka mål motparten ska erbjudas någon typ av juridiskt biträde finansierat av allmänna medel eller andra ersättningsystem.²¹¹ Som kunnat skönjas innebär det en indirekt kontroll över kvaliteten på motpartens processföring. Svårigheten att få ersättning för biträdeskostnader får två effekter: dels att den enskilde processar ensam mot staten, dels att det inte naturligt formas några jurister specialiserade inom förvaltningsmålen.²¹² Om inga kunder som kan betala för sådana tjänster finns saknas också anledning att tillhandahålla ett utbud av kompetens inom det området.

Det allmänna representeras på olika sätt i domstol beroende på vilken myndighet som är part. I de fall myndigheter företräds av externt juridiskt biträde är tjänsten i regel upphandlad.²¹³ Det aktualiseras främst hos kommunala och mindre statliga myndigheter. Större statliga myndigheter har inte sällan en egen juridisk och/eller processavdelning istället. I SOL-mål är det allmänna i regel en kommun. I LOU-mål är det allmänna den upphandlande myndigheten;

²⁰⁴ Szmer m.fl. (2016) s. 65.

²⁰⁵ FPL 48 §.

²⁰⁶ Jfr t.ex. prop. 1996/97:9 s. 115: "[...] som utredningen framhåller skall rättshjälp inte beviljas om behovet av biträde kan tillgodoses på något annat sätt. [...] Förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar enligt förvaltningsprocesslagen gör att biträdesbehovet i dessa domstolar inte är detsamma som i mål vid allmän domstol."

²⁰⁷ Jfr t.ex. prop. 1988/89:126 s. 7; SOU 1991:106 del A s. 623 & s. 637.

²⁰⁸ Se t.ex. SOU 1991:106 del A s. 620 ff.; SOU 1955:19 s.66.

²⁰⁹ Jfr t.ex. 1995/96:JuU7 s. 8.

²¹⁰ I början av 1990-talet anfördes visserligen i en utredning att möjlighet borde tillhandahållas domstolarna att hålla vinnande part skadelös. Någon lagstiftning med denna innebörd kom emellertid inte att bli verklighet. SOU 1991:106 del A s. 620 ff. jfr prop. 1993/94:151 s. 133. Se också Lundin (2009) s. 291 ff.

²¹¹ Jfr Kritzer (2003) s. 353 f.

²¹² Jfr Kritzer (2003) s. 353, som beskriver hur svårigheter för biträden att få ut pengar ur en viss processtyp innebär att de ogärna vill befatta sig med den. Jfr också Galanter (1974) s. 116 f. som diskuterar b.la. etiska problem med debitering i en viss klientbas.

²¹³ Jfr LOU 3 kap. 21–22 §§.

både statliga och kommunala myndigheter förekommer. Försäkringskassan kan nämnas som exempel på myndighet som har en egen verksamhetsgren inriktad på process. Dess processjuridiska enhet företräder Försäkringskassan i samtliga mål. Försäkringskassan och dess processförare är alltså en RP som både har stor vana av att biträda ena sidan i en viss typ av process. Därför, kan antagas, finns både materiell kunskap om tillämpliga författningar och processuell kunskap och vana vid förvaltningsprocessen.

3.3.2 DOMSTOLARNAS OCH PROCESSENS BESKAFFENHET

En brist i likvärdighet mellan parterna skulle kunna utjämnas något genom att konstruera processen så att den svagare parten kompenseras.²¹⁴ Domstolen är emellertid en passiv enhet; den initierar inte prövningar ex officio utan ett mål måste hänföras dit för ingripande. Även därefter ankommer det i regel på parterna att driva processen framåt.²¹⁵ Anskaffning och återopande av bevisning liksom utveckling av talan åligger parterna och brister i endera kan komma att falla ut till nackdel för den part som misslyckats.²¹⁶ Parterna betraktas som jämlikar avseende möjligheterna att vidta utredningsåtgärder och utveckla juridisk argumentation.²¹⁷ Av det tidigare sagda om RP och OS förstås emellertid att så i regel inte är fallet. Istället har en RP bättre möjligheter att driva process och föra fram relevant utredning och har därför fördel över en OS.²¹⁸

Domstolarna är också en del av staten; trots att de är oberoende av staten och ska hållas fria från politisk inverkan är de statliga institutioner.²¹⁹ Kritzer menar att domstolarna, som en del i systemet, därför är benägna att vara lojala mot staten. Till teorin om party capability måste därför, när staten som processförare studeras, ett ytterligare perspektiv tillföras:

Government is not just 'more capable' in terms of resources and experience, but it has a fundamental advantage that flows from the fact that it sets the rules by which cases are brought and decisions are made, and it is government officials, judges, who make the decisions. While norms of judicial independence are supposed to insulate judges from other parts of government, this separation only goes so far. Ultimately,

²¹⁴ Här kan den (numera klassiska) virala bilden av jämlikhet vs. rättvisa kanske tjäna illustrativt. Tre personer står bakom ett trästaket och tittar på en baseballmatch. Den första är lång, den andra medellång och den tredje kort. Bilden är tvådelad. Till vänster har de alla fått varsin låda att stå på för att se över staketet. Den långa hamnar långt över staketet, den medellånga kommer lagom högt över och den korta når inte upp till kanten. Till höger har den långa istället fått ge sin låda till den kortaste. Alla tre hamnar nu i jämnhöjd och kan se matchen. Tänkbart vore kanske att en OS kunde få en processuell extra låda.

²¹⁵ Galanter (1974) s. 119 f.

²¹⁶ Detta är givetvis en förenkling av (civil)processregler. Jag återkommer strax till ansvaret för utredningen i förvaltningsprocessen.

²¹⁷ Galanter (1974) s. 120.

²¹⁸ Galanter (1974) s. 120 f.

²¹⁹ Jrf t.ex. Prop. 2009/10:80 s. 126. Se också Kritzer (2003) s. 343.

judges are part of the regime, and when the regime comes under challenge, the government will tend to receive any breaks or benefits at the margin that might accrue.²²⁰

Myndigheter gynnas alltså av att ha konstruerat reglerna men också av att domstolarna, i någon mån, kan tänkas vara lojala mot andra statliga institutioner. Att myndigheter har tydligast fördel bekräftas av flertalet studier. Wheeler m.fl. genomförde år 1987 en studie som omfattade 5 904 fall där den fördel statliga myndigheter och myndigheterna i större städer har kunde bekräftas.²²¹ I samma studie kunde också skönjas en rangordning av olika typer av parter framgång. Efter statliga myndigheter och myndigheterna i stora städer följde myndigheterna i mindre städer, stora företag, mindre företag och sist fysiska personer.²²² Skillnaderna mellan övriga aktörer var dock liten; den tydliga fördelen hade de statliga myndigheterna och myndigheterna i större städer.

Kritzer sammanställning av genomförda studier på området gav väsentligen samma resultat:

[...] shows a very clear pattern for governmental parties to have an advantage. When there are two levels of government, the higher level has an advantage over the lower level. The average net advantage to governments shown [...] is 11.08, while the average net advantage to business is -1.42 and to individuals is -8.03.²²³

Galanter menar vidare att det inte är ovanligt att domstolar är överbelastade.²²⁴ Det tenderar att förstärka RP:s fördelar. Arbetsbördan innebär att det generellt saknas resurser att utreda, eller kanske ens identifiera, alla de rättigheter och regler som är tillämpliga i ett visst fall. Det blir istället en fråga om prioriteringar av resurser och det kan antas att domstolen är, medvetet eller omedvetet, mer benägen att hörsamma den part som på ett övertygande sätt förmår lyfta fram relevant argumentation och reglering.²²⁵ Av det som tidigare presenterats kan förstås att denna part tenderar att vara en RP snarare än en OS. Domstolar som är överbelastade utgör således en arena där fördelar som tillkommer en RP kommer till sin fulla rätt.²²⁶

Ojämligheter mellan parterna skulle i vart fall delvis kunna kompenseras genom att bygga in mekanismer i processen så att den svagare parten kompenseras. Den enskilde kompenseras i förvaltningsprocessen, som konstaterats, inte genom exempelvis rätt till juridiskt biträde eftersom domstolen har ett utredningsansvar. Det går därför inte att kategoriskt tala om

²²⁰ Kritzer (2003) s. 361.

²²¹ Wheeler m.fl. (1987) s. 418.

²²² Wheeler m.fl. (1987) s. 418.

²²³ Kritzer (2003) s. 347.

²²⁴ Galanter (1974) s. 121.

²²⁵ Galanter (1974) s. 122.

²²⁶ Galanter (1974) s. 122.

förvaltningsdomstol som en passiv enhet och utredningsansvaret som helt och hållet parternas. Domstolen ska istället tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.²²⁷ Om vad detta ansvar för utredningen egentligen innebär och hur långtgående det är finns skilda uppfattningar.²²⁸ Det torde dock vara okontroversiellt att påstå att ansvaret är sekundärt. Först när parterna själva misslyckats med att inkomma med tillräcklig utredning för avgörande kan domstolens ansvar att processleda i syfte att avhjälpa bristerna aktualiseras.²²⁹ Det är parternas ansvar att till stöd för sin talan inkomma med utredning och domstolens ansvar är normalt begränsat till att anvisa hur talan bör kompletteras.²³⁰ För att sådan processledning ska aktualiseras krävs att sittande domare identifierar ett sådant behov. Det går inte att som part be om processledning genom att framställa ett sådant yrkande.²³¹ Egna utredningsåtgärder bör domstolen företa endast i undantagsfall.²³² Trots domstolens utredningsansvar är alltså utgångspunkten alltså att det i första hand ankommer på parterna att sörja för utredningen.

Skillnaden i juridisk och processuell kompetens parterna emellan bör innebära skillnader i möjligheter att vidta utredningsåtgärder och lägga fram relevant bevisning. Kunskap om vilken typ av bevisning som kan vinna genomslag är viktigt för utsikterna att vinna bifall.²³³ Likaså hur den bör tillhandahållas och/eller åberopas.²³⁴ Eftersom kunskapen följer av erfarenhet och juridisk bildning bör den part som saknar det ha sämre förutsättningar att träffa rätt. Part som med precision kan lägga fram adekvat utredning och argumentation har som konstaterats större chans att bli hörsammad än part som famlar i mörkret. Av tidigare resonemang följer att den första tenderar att vara det allmänna och den andra enskilde. Om rätten inte uppmärksammar ett behov av processledning utgör således förvaltningsprocessen en sådan arena där de fördelar en RP har kommer till sin fulla rätt.

²²⁷ FPL 8 §.

²²⁸ Se t.ex. von Essen (2016) s. 213 ff. som menar att det åligger domstolen att iaktta stor försiktighet inför att själv berika processmaterialet.

²²⁹ Jfr von Essen (2016) s. 236. Se även prop. 1971:30 s. 529.

²³⁰ Prop. 1971:30 s. 529 f.

²³¹ von Essen (2016) s. 215 f.

²³² Jfr von Essen (2016) s. 232 f.

²³³ Huvudregeln i svensk rätt är som bekant fri bevisföring. Det torde även gälla förvaltningsprocessen. Ibland påträffas dock i den materiella lagstiftningen regler som förefaller ange vilken bevisning som accepteras. Se t.ex. SFB 27 kap 25 § som anger att: ”Den försäkrade ska styrka nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom senast från och med den sjunde dagen efter sjukperiodens första dag genom att lämna in ett läkarintyg till Försäkringskassan.” Innebär det att endast ett läkarintyg godtas som bevis på nedsatt arbetsförmåga även av domstolen?

²³⁴ Huvudregeln i förvaltningsprocessen är att det står rätten fritt att grunda domen på handlingarna och vad som i övrigt förekommit i målet (FPL 30 §). I praxis har dock vuxit fram en åberopsbörd i vissa måltyper, se RÅ 2009 ref. 69.

3.3.3 JURIDIKEN

Regler tenderar att gynna etablerade aktörer.²³⁵ Inte på grund av att det juridiska regelkomplexet är skapat i det syftet – ibland kan så vara fallet då en RP lyckats med lobbyverksamhet – men troligare är att RP:s inrättat sin verksamhet efter gällande regler.²³⁶ I de fall regler trots allt gynnar en OS faller problematiken tillbaka på att ha möjlighet att mobilisera resurser för att utverka sin rätt.²³⁷ Juridiska regler är inte sällan komplexa och föremål för avvägningar. Ju svårare, desto större skicklighet krävs för att på ett övertygande sätt navigera i reglerna och dess tillämpning.²³⁸

Staten utmärker sig även i detta hänseende som en särskild typ av RP. Staten skapar reglerna som domstolarna upprätthåller i dömandet.²³⁹ Det är en fördel för den som vill vinna att ha konstruerat spelet.²⁴⁰ I 2016 års studie anslöt sig flera av domarna till det Kritzer konstaterat:

[i]t is almost too obvious to say that government makes rules for its own advantage, but it is probably a central aspect of government's advantage.²⁴¹

Det innebär till exempel möjligheten att bestämma i vilka fall staten överhuvudtaget ska kunna kallas till domstol som part.²⁴² I anslutning härtill kan nämnas de många överklagandeförbud som uppställ(t)s för förvaltningsmål.²⁴³ Möjligheten att självständigt besluta om sådana och därigenom helt förskona sig från domstolsinblandning i (vissa) förvaltningsfrågor har visserligen luckrats upp efter anslutningen till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. För att undslippa en längre utläggning om utvecklingen kan enkelt sägas att förvaltningsfrågor som rör enskilda civila rättigheter nu kan överklagas trots överklagandeförbud.²⁴⁴ I övrigt förefaller det fortfarande stå staten fritt att undvika att kallas till domstol.

Det förefaller naturligt att det allmänna inrättat sin verksamhet efter gällande regler. Det allmänna utfärdar normerna.²⁴⁵ Därför, kan antas, är en av flera anledningar till att det allmänna

²³⁵ Galanter (1974) s. 123.

²³⁶ Galanter (1974) s. 100 & s. 123.

²³⁷ Galanter (1974) s. 124.

²³⁸ Galanter (1974) s. 124.

²³⁹ Jfr Kritzer (2003) s. 343.

²⁴⁰ Jfr Kritzer (2003) s. 343, som beskriver "[...] a variety of ways in which government 'stacks the deck' to its advantage".

²⁴¹ Szmer m.fl. (2016) s. 81; Kritzer (2003) s. 351 f.

²⁴² Kritzer (2003) s. 352: Many contemporary governments may choose to allow suits to be brought against them, but this need not be the case and sometimes is not the case.

²⁴³ Jfr Warnling-Nerep (2016) s. 281.

²⁴⁴ Jfr Warnling-Nerep (2015) s. 154 ff.

²⁴⁵ I vid bemärkelse: staten utfärdar de författningar som är högst i normhierarkin, men även kommuner och bemyndigade myndigheter utfärdar föreskrifter, (1974:152) regeringsform 8 kap. 1 §. Utöver det finns andra

lyckas väl är att deras beslut ofta är i linje med regelverket. I förvaltningsförfattningar är det dock tätt mellan olika avvägningar och skälighetsbedömningar och sådana bedömningar är inte alltid av juridisk karaktär. Huruvida ett visst namn väcker anstöt och därför är olämpligt går till exempel inte att finna svar på i rättskällorna utan utrymme torde finnas för alla typer av argument.²⁴⁶ Av detta finns utrymme för två möjliga slutsatser. Det skulle å ena sidan kunna tänkas att en lekman då kan finna lika goda argument som en van processförare. Å andra sidan förefaller troligt att domstolarna *särskilt* då bedömningarna inte är av juridisk natur är mer benägna att hörsamma den som för mest övertygande argumentation utifrån bekanta principer. Det torde vara den mest processvana parten.

3.4 SLUTSATSER

Flera paralleller går alltså att dra mellan Galanters teori och svensk förvaltningsprocess. Trots att partssammansättningen varierar något ställs vanligen en enskild mot det allmänna i förvaltningsdomstol. Som konstaterat rör det sig om parter som har väsentligen skilda utsikter att vinna bifall i domstol. Det ger stöd åt uppfattningen att det allmänna troligen har bättre odds att beviljas PT än den enskilde. På denna uppfattning om teorins tillämplighet på partsförhållandet i svensk förvaltningsprocess vilar alltså tesen som strax ska testas: PT-frekvensen kommer att vara högre för det allmänna än för den enskilde.

Tesen kan förfinas ytterligare genom antagandet att det kommer att finnas skillnader mellan måltyperna. Eftersom stöd finns för att försprånget är störst för statliga myndigheter, därefter regionala och kommunala, kan följande konstateras gällande parterna i förevarande studie:

- Eftersom enbart leverantörer kan begära överprövning av offentlig upphandling är det i LOU-mål enbart juridiska personer och enskilda firmor som är part å enskildas sida.²⁴⁷ Det allmänna företräds av den myndighet (statlig eller kommunal) vars upphandling ska överprövas. Parterna i LOU-mål är alltså en statlig eller kommunal myndighet mot en juridisk person.²⁴⁸
- Rättigheter och förmåner enligt SOL tillkommer däremot människor.²⁴⁹ Följaktligen är det enbart fysiska personer som är part (enskild) i SOL-mål. Kommunen har det yttersta

normer som har mer tveksam status som rättskälla, men ändå emellanåt behandlas som sådan och hänvisas till även av domstol. Försäkringskassans vägledning är ett sådant exempel.

²⁴⁶ Jfr namnlag (1982:670) 34 § 2 st.

²⁴⁷ Jfr LOU 20 kap.

²⁴⁸ Det förekommer dock i LOU-mål att klaganden är leverantören som förlorat upphandling och svaranden leverantören som vunnit den.

²⁴⁹ SOL 1 kap 1 §.

ansvaret för insatser enligt SOL.²⁵⁰ Därför är det kommunal nämnd som är motpart för det allmänna. I SOL-mål är parterna alltså en fysisk person mot en kommunal myndighet.²⁵¹

- Slutligen utgår sjukpenning enligt SFB till en försäkrad som har inkomst av anställning eller annat förvärsarbete.²⁵² Det kan alltså inte vara en juridisk person utan en fysisk. Ansvar för utgivande av sjukpenning har Försäkringskassan.²⁵³ I sjukpenningmål är det alltså Försäkringskassan som representerar det allmänna och alltid en fysisk person som är motpart.

Störst skillnad i utsikt att beviljas PT bör alltså uppkomma när den starkaste processföraren (en statlig myndighet) ställs mot den svagaste (en fysisk person). Tillämpat på för studien aktuella parter är det Försäkringskassan mot en enskild i sjukpenningmål. Näst störst bör skillnaden i SOL-målen vara. Där ställs istället kommunal myndighet mot enskild. Något mer svårförutspådd är utgången i LOU-mål. Eftersom den upphandlande myndigheten kan vara antingen statlig, regional eller kommunal varierar rimligen försprånget. Den enskilde är uteslutande en juridisk person, men storleken kan variera. Små näringsidkare är nästintill jämställda enskilda i utsikterna att lyckas.²⁵⁴ Stora bolag har betydligt bättre chans men inte bättre än kommunal myndighet. Därmed torde slutsatsen kunna dras att även i LOU-mål kommer det allmänna att ha bättre chans att beviljas PT men skillnaden mellan parterna kommer att vara mindre än i SOL-mål och SFB-mål.

²⁵⁰ Jfr 2 kap 1 §.

²⁵¹ I SOL-mål förekommer dock även att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) processar mot kommun eller landsting.

²⁵² Jfr SFB 25 kap 2 §.

²⁵³ SFB 2 kap 2 §.

²⁵⁴ Wheeler m.fl. (1987) s. 418.

4. GENOMFÖRADE

I följande kapitel redogörs för den empiriska undersökning som genomförts i syfte att testa den hypotes som formulerats. Här redovisas mer detaljerat hur studien konstruerats och vilka val som gjorts. Ambitionen är att vara så transparent i beskrivningen att läsaren kan återskapa studien med samma resultat.

4.1 VAD SKA UNDERSÖKAS?

Syftet med studien är att söka finna svar på huruvida det finns någon korrelation mellan vilken part som klagat och chansen att kammarrätten meddelar PT. Mot bakgrund av teorin om party capability och dess tillämplighet i förvaltningsprocessen antas att det bör vara större chans att PT beviljas när det allmänna överklagat förvaltningsrättens beslut än när en enskild gjort det. Statliga myndigheter har bäst processodds, därefter i fallande ordning regionala och kommunala myndigheter, stora näringsidkare, små näringsidkare och fysiska personer. I avsnitt 3.4 diskuterades det utifrån parterna i de måltyper som är föremål för studien. Med hjälp av de slutsatser som nåddes förfinades studiens hypotes som nu delats upp i flera och lyder:

- PT kommer i samtliga måltyper att meddelas i högre utsträckning då det allmänna överklagat förvaltningsrättens dom än då enskilda gjort det. PT-frekvensen kommer alltså att vara högre för det allmänna än för enskilda.
- Störst skillnad i frekvens parterna emellan kommer att återfinnas i SFB-målen om sjukpenning eftersom statlig myndighet möter en fysisk person.
- Skillnaden i frekvens parterna emellan kommer att vara något mindre i SOL-målen än i SFB-målen eftersom en kommunal myndighet möter en fysisk person.
- Skillnaden i frekvens parterna emellan kommer att vara minst i LOU-målen eftersom statlig eller kommunal myndighet då möter en stor eller liten näringsidkare.

4.2 MATERIAL, URVAL OCH AVGRÄNSNINGAR

Underlaget för studien består av 2 819 PT-beslut från Sveriges fyra kammarrätter.²⁵⁵ Det är samtliga beslut som fattats under 2016 i måltyperna SOL, LOU och sjukpenning enligt SFB.

4.2.1 URVAL I MÅLTYPEN

De aktuella måltyperna valdes eftersom de utgör de vanligast förekommande måltyperna på domstolarna som omfattas av PT-krav.²⁵⁶ Skattemål och migrationsmål är visserligen normalt de till antalet största måltyperna, men de flesta skattemål omfattas inte av krav på PT och

²⁵⁵ Samtliga beslut finns tillgängliga på Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg.

²⁵⁶ Se t.ex. Domstolsstatistik (2016) s. 25.

migrationsmålen är en specialprocess i vilken Kammarrätten i Stockholm är sista instans.²⁵⁷ Att välja till antalet stora måltyper möjliggör ett omfattande underlag eftersom ett stort antal beslut finns att tillgå. Ett stort urval är normalt att föredra för att nå tillförlitliga resultat.²⁵⁸ Det är dock ingen garanti. Beroende på hur studien konstruerats kan resultatet även i en mycket omfattande studie vara osäkert om exempelvis urvalsprocessen varit bristfällig.²⁵⁹ Det kan leda till att den studerade delen inte är representativ för helheten. Resultatet blir då mindre tillförlitligt. Ett litet urval kan istället ge ett mycket tillförlitligt resultat om ambitionen är att uttala sig med säkerhet om enbart den studerade gruppen.²⁶⁰ Att kunna generalisera resultaten när endast en del av verkligheten studerats kräver dock en mycket noggrann urvalsprocess för ett tillförlitligt resultat.²⁶¹

Med det nu sagda i åtanke har mål enligt SOL, mål enligt LOU och sjukpenningmål enligt SFB valts. Utöver fördelen att det möjliggjorde ett omfattande underlag gav det också tillfälle att studera måltyper med olika partssammansättning. Att istället exempelvis studera samtliga SFB-mål hade medfört ett större underlag men enbart tillfälle att studera två aktörer.²⁶² Av tidsmässiga skäl har inte alla SFB-mål och SOL- samt LOU-mål kunnat studeras. Därför valdes istället enbart sjukpenningmålen ut eftersom de är till antalet flest bland mål enligt SFB. Eftersom de tre måltyperna är olika, både sett till vilka parterna är och sett till den materiella rättens natur, förefaller de representativa för förvaltningsprocessens alla måltyper. LOU-målen är så nära affärsjuridik förvaltningsprocessen kommer medan SOL-målen är det sociala skyddsnätets sista utpost. Däremellan finns SFB-målen där socialförsäkringen är central. Tillsammans täcker de in förvaltningsrättens skiftningar och spridningen är viktig utifrån ambitionen att kunna generalisera resultaten.²⁶³

4.2.2 URVAL I TID

Studien är i tid avgränsad till 1 januari – 31 december 2016. Att valet föll på samtliga mål från en viss tidsperiod, istället för stickprov spridda över tid, beror på svårigheterna att kontrollera ett slumpmässigt urval. Eftersom jag inte själv kunde överblicka samtliga PT-beslut som fattats och utifrån dem konstruera en slumpmässig urvalsprocess kunde problem uppstå. Jag kunde, av förståeliga skäl, inte begära ut exempelvis ”var femte beslut” från kammarrätterna. För att urvalet då ska bli acceptabelt krävs att varje beslut har samma sannolikhet att bli slumpmässigt

²⁵⁷ Se t.ex. Domstolsstatistik (2016) s. 25. Se SFL 67 kap. 27 § och (2005:716) utlänningslag 16 kap. 9 § för tillämplig PT-regel respektive instanskedjan.

²⁵⁸ Lantz (2014) s. 108.

²⁵⁹ Jfr Lantz (2014) s. 40 ff.

²⁶⁰ Eliasson (2013) s. 44; jfr Lantz (2014) s. 108.

²⁶¹ Eliasson (2013) s. 44.

²⁶² D.v.s. fysisk person mot statlig myndighet.

²⁶³ Jfr Lantz (2014) s. 115 f.

valt.²⁶⁴ För att så ska vara fallet krävs att kammarrätternas arkiveringssystem är konstruerade så att det kravet uppfylls. Möjlighet skulle saknas att kontrollera urvalsprocessen eftersom jag inte själv har tillgång till arkiveringssystemen utan måste begära ut besluten som offentliga handlingar via registrator på respektive kammarrätt. Det problemet kvarstår givetvis trots det urval som nu istället gjorts. Det torde dock vara betydligt mindre risk för bortfall, som kunnat påverka resultatet, när begäran varit så avgränsad och precis i tid och måltyp.

Valet föll på år 2016 istället för år 2017. Det senare hade ur aktualitetsperspektiv visserligen varit intressant. År 2017 utgjorde dock, likt år 2012, en topp i PT-frekvens. Dessa år meddelades PT i knappt 35 % respektive knappt 40 % istället för de, åtminstone sedan år 2003, normala ca 19–24 % av inkomna mål.²⁶⁵ 2017 föreföll därför inte representativt. Jag har inte kunnat identifiera någon direkt orsak varför siffrorna år 2017 avviker. Att uppgången i andel meddelade PT år 2017 skulle vara bestående och göra en studie av år 2016 obsolet förefaller emellertid inte troligt; ingen lättnad i PT-reglerna har skett nyligen och inga förändringar i dispensgrunderna sedan år 2013.²⁶⁶ Att uppgången år 2012 visade sig vara tillfällig, trots införandet av en ytterligare dispensgrund år 2013, indikerar att det inte rör sig om en allmänt mer generös inställning till att bevilja dispens på domstolarna.

4.3 GENOMFÖRANDE

Besluten begärdes ut från respektive kammarrätt. Från Göteborg, Jönköping och Sundsvall skickades handlingarna i digitalt format. Från Stockholm skickades de istället i fysisk form. Denna skillnad har dock inte någon påverkan på resultat, eftersom den data som samlades fanns tillgängliga i båda fall.

Besluten kodades utifrån målnummer, måltyp, vilken part som klagat och huruvida PT meddelats. I första ledet av studien delades besluten upp efter domstol, för att kunna identifiera eventuella skillnader dem emellan. Därefter adderades resultaten för ett samlat resultat. Innan sammanställning av respektive domstol skedde en filtrering av målnummer för att säkerställa att inga dubletter förekom.

PT-beslut är av tämligen enkel karaktär och något tolkningsutrymme har sällan funnits. Både vilken part som klagat och huruvida det rör sig om en enskild eller det allmänna framgår tydligt. Huruvida PT meddelats är enkelt att avgöra och alternativen är enbart ja, nej eller partiellt. När partiellt PT meddelats har det dock räknats som fullständigt meddelat. Ingen distinktion har i kodningen gjorts mellan partiellt och fullständigt PT. Det kan i huvudsak påverka resultatet på

²⁶⁴ Jfr Eliasson (2013) s. 47.

²⁶⁵ Domstolsstatistik för respektive år (2003) – (2017).

²⁶⁶ Se avsnitt 2.8.2.

så sätt att det inte går att urskilja om det beviljade tillståndet är endast ett delvis positivt utfall för klaganden. Min uppfattning, baserad på materialet, är dock att partiellt PT är ovanligt.

I vissa fall har domstolarna genom ett gemensamt avgörande fattat beslut i flera målnummer. Så kan exempelvis varit fallet om samma person har överklagat flera beslut om ekonomiskt bistånd som härrör från olika ansökningstillfällen eller när flera näringsidkare har ansökt om överprövning av samma upphandling. Dessa beslut har räknats som ett (1) beslut oavsett utfallet. Sådant gemensamt avgörande sker väsentligen oftare då en enskild klagat än det allmänna. Det sker också väsentligen oftare då utfallet är att PT inte meddelas. Den påverkan på resultatet valet haft är därför att enskildas PT-frekvens nu beräknats något högre än om ett PT-beslut per målnummer räknats.

Slutligen ska nämnas de mål där båda parter överklagat förvaltningsrättens avgörande. Följden blir att båda parter beviljas eller nekas PT. Dessa avgöranden är till antalet sju och de har exkluderats ur studien. Valet berodde på att jag fann det svårt att finna ett konsekvent sätt att hantera dessa. Att räkna dem alla till en och samma part skulle innebära en snedfördelning av resultatet. Att räkna dem till båda parter skulle innebära att den totala frekvensen blir felaktig eftersom det innebär att samma beslut räknats två gånger. Eftersom det rör sig om ett så litet antal beslut kan det dock inte ha någon betydande inverkan på resultatet att exkludera dem.

5. RESULTAT

I följande avsnitt presenteras de resultat den empiriska undersökningen gav. Först presenteras resultatet sammantaget för samtliga kammarrätter och sedan uppdelat för respektive domstol. Syftet med att presentera det samlade resultatet först är att ge läsaren en möjlighet att snabbt få en överblick. Att sedan presentera kammarrätterna var för sig ger en god bild av hur – om – resultaten skiljer sig domstolarna emellan.

5.1 ÖVERGRIPANDE RESULTAT

Det kan inledningsvis konstateras att tesen stämmer avseende PT-frekvensen. Hos samtliga domstolar och i samtliga måltyper är PT-frekvensen (ofta anmärkningsvärt mycket) lägre för den enskilde än för det allmänna. Vidare upprepar sig mönstret att den enskilde står för en stor majoritet av inkomna överklaganden i samtliga måltyper och hos samtliga domstolar. Likaså meddelas oftast fler PT den enskilde. Den enskilde meddelas alltså ett större *antal*, men en lägre *andel* PT. Vidare kan skillnaden som förutspåts inom grupperna enskild/det allmänna bekräftas. I SFB-målen, där statlig myndighet möter fysisk person, är skillnaden i frekvens störst. I SOL-målen, där kommunal myndighet möter fysisk person, är skillnaden parterna emellan något mindre, men frekvensen är fortfarande väsentligen högre för det allmänna. Slutligen i LOU-målen, där statlig eller kommunal myndighet möter näringsidkare, är skillnaden parterna emellan minst, även om det allmänna har klart högre frekvens.

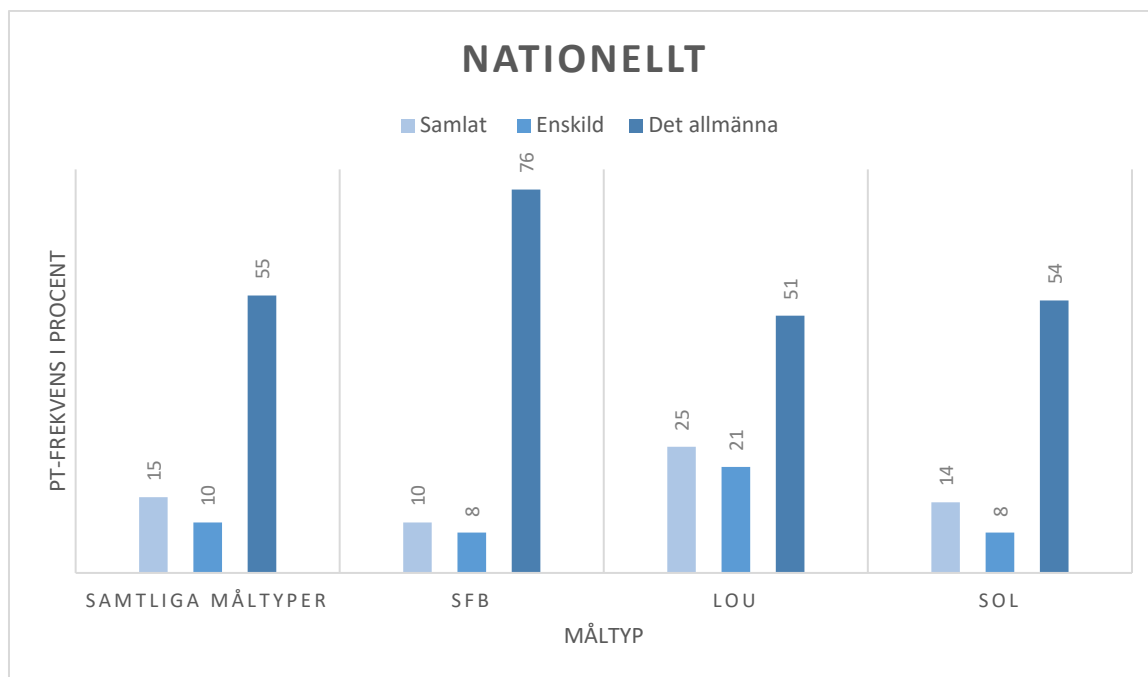
5.2 NATIONELLT

Totalt omfattade studien 2 812 mål från landets kammarrätter. Av dessa utgjordes en klar majoritet av mål enligt SOL. Näst flest var sjukpenningmålen enligt SFB och minst till antalet var målen enligt LOU. Av tabell 1 följer det totala antalet sökta PT per måltyp, följt av antalet uppdelat per part och det totala antalet meddelade PT, följt av antal uppdelat per part.

| Måltyp (TOT) | Totalt antal sökta | | | Totalt antal meddelade | | Meddelade det allmänna |
|--------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
| | Totalt antal sökta PT | Antal sökt av enskild | Antal sökt av det allmänna | PT | Meddelade enskild | |
| SFB | 659 | 638 | 21 | 67 | 51 | 16 |
| LOU | 390 | 341 | 49 | 98 | 73 | 25 |
| SOL | 1763 | 1526 | 237 | 245 | 118 | 127 |
| Samtliga | 2812 | 2505 | 307 | 410 | 242 | 168 |

I tabell 1 presenterade siffror visas nedan i form av PT-frekvens, se diagram 1. Den vänstra stapeln i varje grupp avser den samlade frekvens för måltypen oaktat vilken part som klagat. Den mittersta visar frekvensen för den enskilde och den högra för det allmänna. Frekvensen anges i procent.

Diagram 1.



Resultaten visar att PT-frekvensen generellt är låg. Endast i LOU-målen ligger frekvensen något högre än 20 % vilket är vad den officiella statistiken visar är snitt för samtliga måltyp som omfattas av PT-krav. För SFB-målen och SOL-målen ligger frekvensen flera procentenheter lägre än snittet. I samtliga måltyp är PT-frekvensen betydligt högre för det allmänna än för enskilda. Som mest skiljer sig frekvensen för parterna i SFB-mål där en enskild beviljats PT i 8 % och det allmänna i 76 % av målen. Där meddelas alltså ungefär 1 PT per 10 överklaganden från enskilda medan motsvarande siffra då det allmänna överklagat är knappt 8 av 10. Minst är skillnaden i LOU-målen där skillnaden är 30 procentenheter.

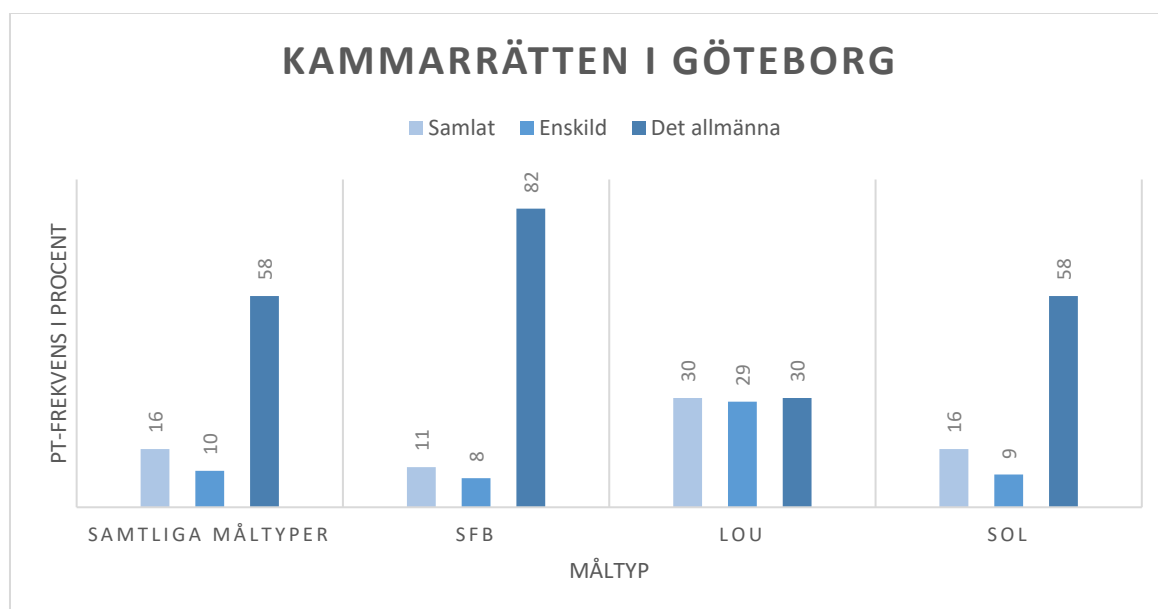
5.3 GÖTEBORG

I det följande presenteras resultaten av undersökningen avseende Kammarrätten i Göteborg. Underlaget från Göteborg var 989 beslut. Tabell 2 och diagram 2 läses på samma sätt som tabell 1 och diagram 1.

Tabell 2.

| Måltyp (GBG) | Totalt antal sökta PT | Antal sökt av enskild | Antal sökt av det allmänna | Totalt antal meddelade PT | Meddelade enskild | Meddelade det allmänna |
|--------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------|
| SFB | 241 | 230 | 11 | 27 | 18 | 9 |
| LOU | 82 | 72 | 10 | 24 | 21 | 3 |
| SOL | 666 | 561 | 105 | 107 | 48 | 61 |
| Totalt | 989 | 863 | 126 | 158 | 87 | 73 |

Diagram 2.



Som synes skiljer sig siffrorna framförallt gällande LOU något från den nationella sammanställningen vilken presenterades i föregående avsnitt. Skillnaden i frekvens för respektive part är fortfarande minst här jämfört övriga måltyper. Enskilda har meddelats PT i 29 % av fallen och det allmänna i 30 %, d.v.s. ingen skillnad att lägga vikt vid. I anslutning härtill måste dock nämnas att antalet beslut som avser LOU är lågt, varför det är svårt att dra några säkra slutsatser. I SFB-målen är skillnaden mellan parterna större. Enskilda har där beviljats PT i 8 % och det allmänna i 82 % av målen.

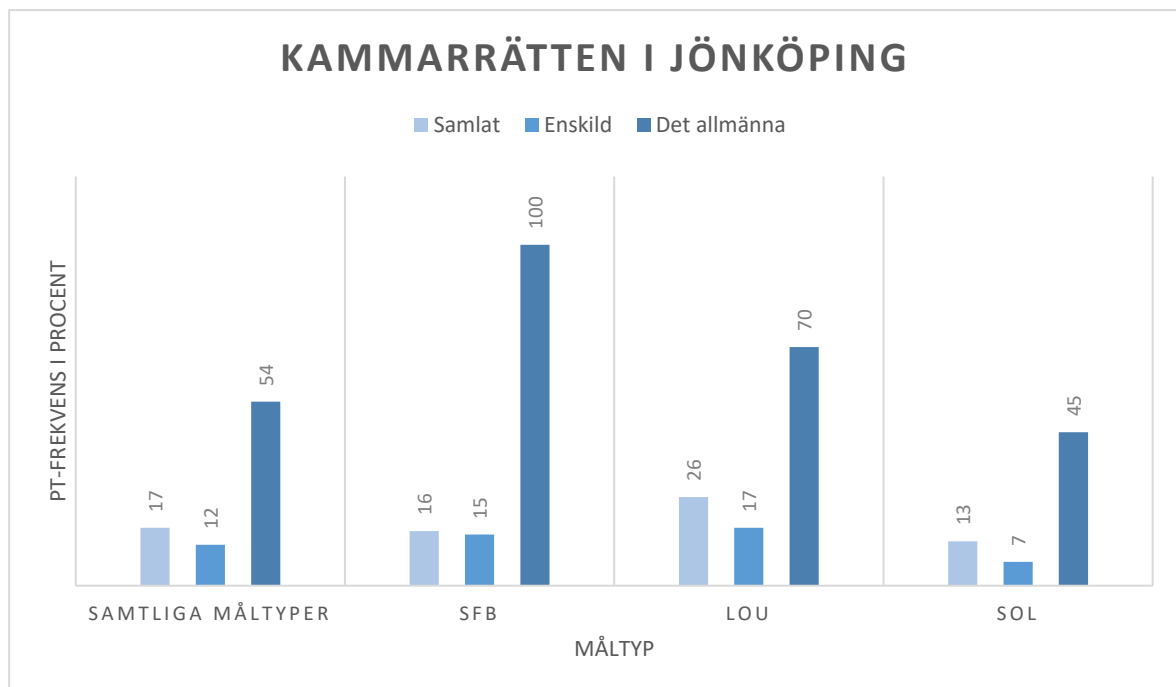
5.4 JÖNKÖPING

I det följande presenteras resultatet av undersökningen för Kammarrätten i Jönköping. Underlaget bestod av 500 beslut. Tabell 3 och diagram 3 läses på samma sätt som tabell 1 och diagram 1.

Tabell 3.

| Måltyp (JKP) | Totalt antal sökta PT | Antal sökt av enskild | Antal sökt av det allmänna | Totalt antal meddelade PT | Meddelade enskild | Meddelade det allmänna |
|--------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------|
| SFB | 113 | 112 | 1 | 18 | 17 | 1 |
| LOU | 118 | 98 | 20 | 31 | 17 | 14 |
| SOL | 269 | 229 | 40 | 35 | 17 | 18 |
| Samtliga | 500 | 439 | 61 | 84 | 51 | 33 |

Diagram 3.



I motsats till nationellt resultat svarar LOU-målen här för den största skillnaden där den enskilde meddelats PT i 17 % av fallen och det allmänna i 70 %, alltså en skillnad på 53 procentenheter. Skillnaden i SFB-målen sticker ut med 85 procentenheter. Notera dock att underlaget enbart innehöll ett (1) beslut där det allmänna klagat i SFB mål, varför några säkra slutsatser inte kan dras. Minst är skillnaden här i SOL-målen med en skillnad mellan parterna på 38 procentenheter.

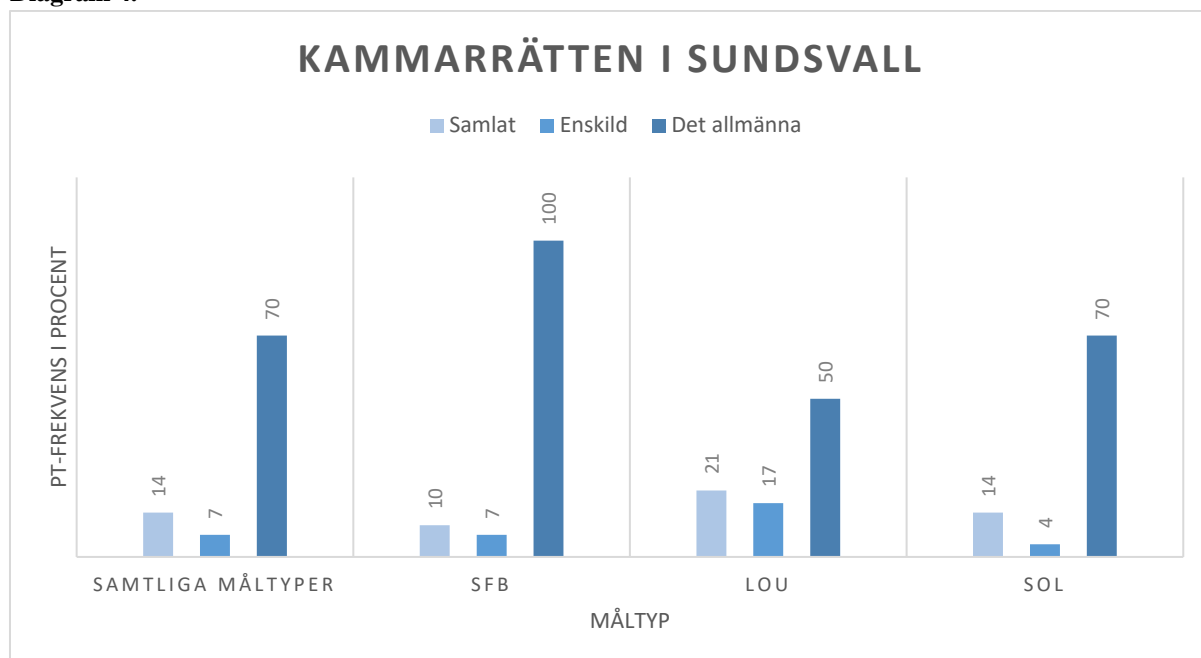
5.5 SUNDSVALL

I det följande presenteras resultaten av undersökningen för Kammarrätten i Sundsvall. Underlaget bestod av 363 beslut. Tabell 4 och diagram 4 läses på samma sätt som tabell 1 och diagram 1.

Tabell 4.

| Måltyp (SUN) | Totalt antal sökta PT | Antal sökt av enskild | Antal sökt av det allmänna | Totalt antal meddelade PT | Meddelade enskild | Meddelade det allmänna |
|--------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------|
| SFB | 126 | 122 | 4 | 13 | 9 | 4 |
| LOU | 52 | 46 | 6 | 11 | 8 | 3 |
| SOL | 185 | 158 | 27 | 25 | 6 | 19 |
| Samtliga | 363 | 326 | 37 | 49 | 23 | 26 |

Diagram 4.



PT-frekvensen är i Sundsvall 14 %. För enskilda är siffran 7 % och för det allmänna 70 %. Värt att notera är att det allmänna meddelats PT i 100 % av överklagade SFB-mål i undersökningen. Enskilda har i samma måltyp beviljats PT i endast 7 %, alltså drygt 1 mål av 20. I SOL-målen är skillnaden parterna emellan på 66 procentenheter större än nationellt. Det allmänna meddelas i SOL-målen PT i 7 av 10 mål. Motsvarande siffra för den enskilde är knappt 1 av 20 mål. Noteras bör dock att underlaget för Sundsvall är mindre än andra domstolars och i SFB-målen har det allmänna endast överklagat 4 mål.

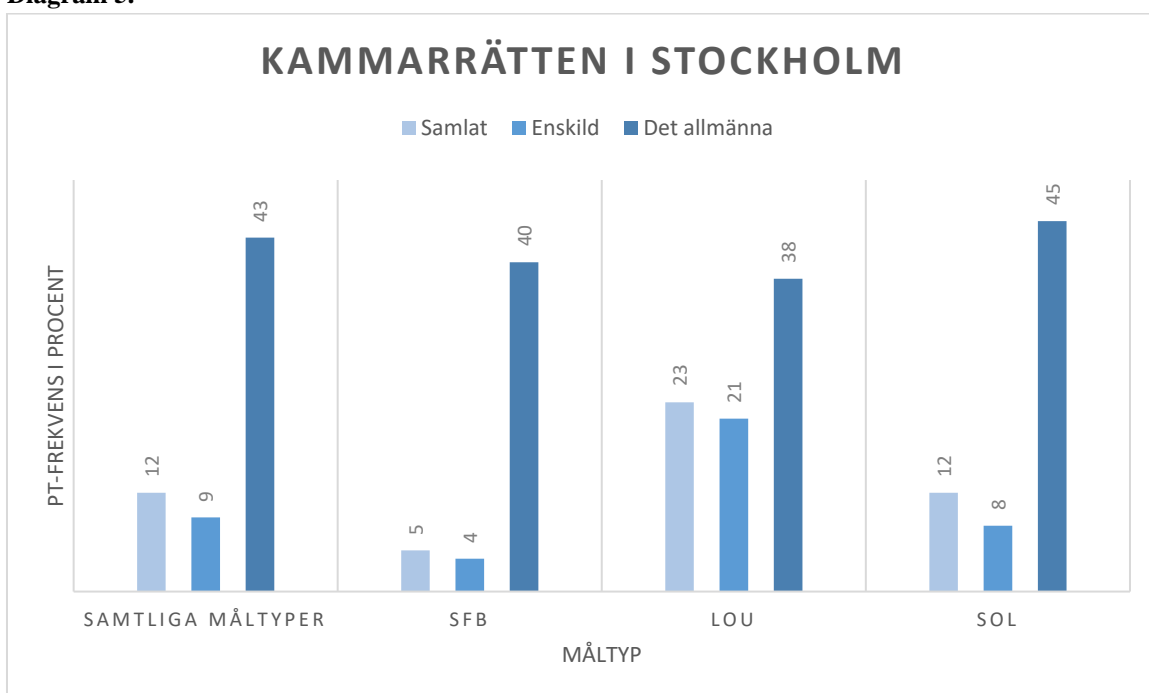
5.6 STOCKHOLM

I det följande presenteras resultaten av undersökningen för Kammarrätten i Stockholm. Underlaget bestod av 962 beslut. Tabell 5 och diagram 5 läses på samma sätt som tabell 1 och diagram 1.

Tabell 5.

| Måltyp (STHLM) | Totalt antal sökta PT | Antal sökt av enskild | Antal sökt av det allmänna | Totalt antal meddelade PT | Meddelade enskild | Meddelade det allmänna |
|----------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------|
| SFB | 179 | 174 | 5 | 9 | 7 | 2 |
| LOU | 138 | 125 | 13 | 32 | 27 | 5 |
| SOL | 643 | 578 | 65 | 76 | 47 | 29 |
| Samtliga | 960 | 877 | 83 | 117 | 81 | 36 |

Diagram 5.



PT-frekvensen ligger generellt något lägre i Stockholm än hos övriga kammarrätter, men skillnaden mellan parterna är betydligt lägre i samtliga måltyper. Intressant att notera är att frekvensen inte i någon måltyp ligger över 50 % för någon part vilket skiljer sig från övriga kammarrätter. Störst skillnad mellan parterna är i SOL-målen där skillnaden är 37 procentenheter.

5.7 PROBLEM OCH FELKÄLLOR

För att kunna diskutera resultaten av studien måste möjliga problem och felkällor först identifieras. Det är viktigt att förstå möjliga faktorer som kan ha påverkat resultatet i olika riktningar. I avsnitt 4.3 diskuterades vilken påverkan de val som gjorts vid kodningen kan ha medfört. Jag vill inledningsvis lyfta dessa igen. Varje tolkning som görs innebär en möjlig påverkan på resultatet. För ett så verklighetsnära resultat som möjligt bör därför tolkningsutrymmet minimeras. Trots det måste vissa tolkningar och vägval i kodningen tillåtas för att studier av nu genomfört slag tidsmässigt ska vara möjliga att genomföra.

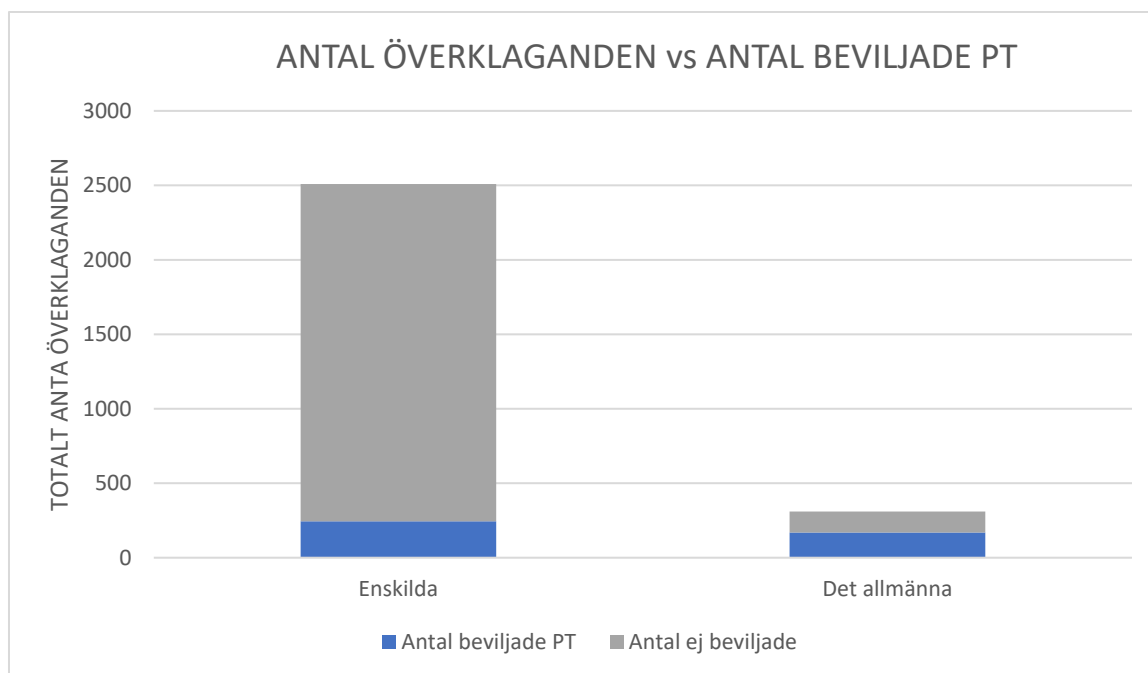
Både valet att räkna eventuella partiella PT som helt PT och valet att räkna varje beslut istället för varje målnummer var sådana val. Dessa riskerar givetvis att påverka resultatet. Trots att partiellt PT är förhållandevis ovanligt finns en risk att det förekommit i de studerade målen. Det går att argumentera för att ett partiellt PT endast utgör delvis bifall, särskilt utifrån antagandet att motparten motsätter sig PT. Partiellt PT är då delvis bifall för båda parter. Med den utgångspunkten riskerar tolkningen att överdriva skillnaden i frekvens något. Påverkan på resultatet bör dock vara liten, om någon, eftersom partiellt PT är ovanligt.

Valet att räkna varje beslut, istället för varje målnummer, har en påverkan på resultatet. Om varje målnummer räknat skulle något fler PT meddelats och särskilt till förmån för en enskild. Sådan gemensam PT-prövning av flera målnummer har dock skett klart oftast då PT nekats en enskild. Tolkningen har således påverkat resultatet i för hypotesen negativ riktning; PT-frekvensen för enskilda har snarare överdrivits än underskattats.

Ett annat problem är att urvalet ibland visat sig vara något litet. Det är särskilt aktuellt sett till respektive domstol där underlaget i något fall endast omfattat ett fåtal beslut. Från Kammarrätten i Sundsvall fanns i underlaget exempelvis enbart 4 SFB-mål och 6 LOU-mål där det allmänna klagat. Utifrån det är det svårt att i dylika fall dra några slutsatser med säkerhet. Risken finns att det inte är representativt. Trots det vill jag framhålla att underlaget i sin helhet är omfattande nog att generalisera och det nationella resultatet bör därför utgöra huvudsaklig grund för diskussionen. Av respektive kammarrätts resultat ska något mer försiktiga slutsatser dras.

Det kan konstateras att enskilda står för en majoritet av överklagandena. I diagram 6 illustreras hur många överklaganden enskilda respektive det allmänna står för. Den blå delen av staplarna illustrerar i hur många av dessa fall PT meddelats. Att enskilda står för ett så stort antal överklaganden är problematiskt eftersom det kan antas att många av dessa är obefogade i bemärkelsen att det saknas utrymme att få bifall. Detta antagande ska strax problematiseras något, men för tillfället tjänar det som utgångspunkt.

Diagram 6.



Eftersom undersökningen syftar till att undersöka en eventuell skillnad i chans att beviljas PT är det ett möjligt problem för resultatet att den ena parten överklagar fler beslut än den andra. Förvaltningsrättens avgöranden är, får väl förutsättas, oftast av godtagbar kvalitet. Därför saknas skäl att överpröva alla avgöranden som överklagas. Syftet med PT är som bekant att sålla bort de mål som är obehövt att överpröva. Ju fler avgöranden som överklagas, desto större är risken att flera av dem tillhör dem som saknar anledning för kammarrätten att pröva. Då kommer också PT-frekvensen för den part som står för flest sådana överklaganden att vara sämre. Frekvensen för den part som istället är mer selektiv avseende vilka mål som ska hänskjutas till överinstans kommer på motsvarande sätt att vara bättre. Kanske kan skillnaden illustreras på så sätt att den ena parten låter alla sina lagspelare få några minuter var på plan, medan den andra parten toppar sitt lag genom hela turneringen.

6. DISKUSSION

I följande avsnitt kommer studiens resultat att analyseras och diskuteras mot bakgrund av tesen och dess teoretiska utgångspunkt.

6.1 STUDIENS RESULTAT

Inledningsvis bör följande framhållas: studiens tes kan bekräftas stämman. Resultaten visar att det allmänna i alla måltyper, hos alla domstolar har högre PT-frekvens än enskilda. Det visar också att de förutspådda skillnaderna inom grupperna, och således i PT-frekvens måltyperna emellan, stämmer överens med resultatet.

6.1.2 ...OCH PARTY CAPABILITY

Det står klart att teorin om party capability är träffsäker även avseende möjligheterna att beviljas PT. Det allmänna, som är en RP, får PT i betydligt högre utsträckning än den enskilde, som är en OS.

Som konstaterats stämmer därutöver teorin att det även inom grupperna som klassats som enskilda och det allmänna finns skillnader i utsikterna att lyckas. Det är slående hur väl det övergripande resultatet följer teorin, även om avvikelser finns sett till de individuella domstolarna. Överlägset störst övertag har den statliga myndigheten Försäkringskassan mot en enskild fysisk person i sjukpenningmålen. Försäkringskassan är både processvan och resursstark – den representeras av en särskild processjuridisk enhet. Det finns alltså en gren i myndigheten vars kärna i verksamheten är att företräda den. Det innebär alltså att resurser finns att mobilisera och att stor vana av att processa i just de måltyper där Försäkringskassan blir part finns.

Sett istället till SOL-målen där det allmänna, normalt en kommunal socialnämnd, möter en enskild fysisk person är skillnaden något mindre. PT-frekvensen för enskilda är i SOL-mål jämförbar med i sjukpenningmålen men frekvensen för det allmänna är något lägre. Även det följer teorin mycket väl; kommunala myndigheter processar något mindre framgångsrikt än statliga men mycket mer än fysiska personer. Kommunal nämnd företräder kommunen i aktuell måltyp med regelbundenhet, men processandet utgör inte kärnan i dess verksamhet på samma sätt som hos Försäkringskassan. I de fall nämnden företräds av juridiskt ombud kan tänkas att även om kvaliteten på den juridiska kompetensen är god saknas den skicklighet i en viss typ av process som utvecklas hos den som processar yrkesmässigt i samma måltyper.

Till sist följer även LOU-målen det i förväg förutspådda mönstret och skillnaden i frekvens parterna emellan är minst bland de studerade måltyperna. LOU-målen var visserligen mest svårförutsedda eftersom parterna varierar; såväl kommunal som statlig myndighet genomför upphandlingar och kan därför bli part. På samma sätt kan näringsidkare av olika storlek vara

anbudsgivare och därmed ansöka om överprövning. Utan att närmare ha studerat de olika näringsidkarnas resursstyrka är min uppfattning, baserat på materialet, att det rör sig om allt ifrån enskilda firmor till multinationella bolag. Eftersom både processvanan och resursstyrkan därför kan tänkas variera väsentligen både mellan olika enskilda parter och mellan statliga och kommunala myndigheter är det ett förväntat resultat att PT-frekvensen skiljer sig från övriga måltyper. Det är snarare något förvånande att det inte skiljer mer. Åtminstone större bolag kan antas ha egna bolagsjurister och resurser att sätta in när så krävs. Processföring kan alltså för dessa aktörer vara en del i verksamheten på ett annat sätt än för många av de myndigheter som genomför upphandlingar. Sett till processvana och resursstyrka hos respektive part borde i vart fall större bolag ha bättre utsikter än en liten kommunal myndighet. Att det allmänna ändå har högre frekvens kan vara en indikation på att Kritzers teori stämmer; statliga och kommunala myndigheter har fördelar som trumfar de som andra aktörer kan uppjobba genom vana och resurser. Alltså, i någon mån, att det allmänna lyckas bättre *på grund av* att det är det allmänna.

Att skillnaden i frekvens uppstår är måhända föga förvånande. Den enskilde, för vilken målet kan antas vara en direkt angelägenhet, står för en majoritet av överklaganden. En möjlig förklaring till att frekvensen är lägre är därför att enskilda är mer benägna att överklaga och överklagar i högre utsträckning än det allmänna. Den typ av frågor som aktualiseras i studerade måltyper, till exempel ekonomiskt bistånd enligt SOL och sjukpenning, kan tänkas vara av stor betydelse för den enskilde. Det är fråga om möjlighet till försörjning och överklagande är det medel som står till buds när förvaltningsrätten delar beslutsmyndighetens bedömning. Det leder till att många avgöranden överklagas, men tänkbart är att endast ett fåtal innehåller omständigheter som kan föranleda en annan bedömning än förvaltningsrättens. Det allmänna å sin sida bör ha sakkunskap att avgöra utsikterna att vinna framgång med en överklagan och möjlighet att välja vilka mål de vill driva, eftersom ett tappat mål inte har någon direkt eller personlig inverkan. Förlusterna är dessutom mindre relativt dess storlek. En processerfaren representant för det allmänna kan istället identifiera och driva mål som innefattar frågor där praxis spretar eller tillämpningen av annan anledning är oklar. I dylika fall finns också skäl för kammarrätten att meddela PT.

Den förklaringen måste dock förstås i ljuset av hur utgången i förvaltningsrätt ser ut. För att kunna tala om att någon part överklagar i högre utsträckning än någon annan måste vi veta hur stor andel avgöranden som överklagas. Annars är antalet i sig irrelevant. Av Domstolsverkets statistik har några slutsatser kunnat dras gällande överklagandefrekvensen i SOL-mål och LOU-mål.²⁶⁷ SFB-mål har inte inkluderats eftersom sjukpenningmålen där inte redovisats separat. I LOU-mål fick enskild, som ansökt om överprövning, helt eller delvis bifall i 618 mål genom förvaltningsrätts avgörande år 2016. Av dessa överklagades 49 av det allmänna. I 1 431 mål

²⁶⁷ Se bilaga A.

lämnades yrkande helt utan bifall. Av dessa överklagade enskild 343 st. Det innebär en överklagandefrekvens på 8 % för det allmänna och 24 % för enskilda. I SOL-mål ändrades 2 688 helt eller delvis genom förvaltningsrätts avgörande. Det är alltså antalet mål då enskilda helt eller delvis vunnit bifall efter överklagande av beslutsmyndighets beslut. I 18 810 fall fastställdes istället myndighetens beslut. Antalet överklaganden till kammarrätt uppgick till 239 från det allmänna och 1 528 från enskilda. Det ger en överklagandefrekvens på 8 % för enskilda och 9 % för det allmänna. Det går alltså inte att slentrianmässigt förklara fördelningen av PT-frekvens med att enskilda är mycket mer benägna att överklaga. Förklaringen duger inte, eftersom det helt enkelt inte alltid stämmer. Det måste istället finnas alternativa förklaringar som bör undersökas vidare.

Teorin om party capability har tjänat till att konstruera de hypoteser studien utgått ifrån. Hypoteserna kunde bekräftas. Av det kan slutsatsen dras att det finns en korrelation mellan party capability och utsikterna att lyckas få PT i kammarrätt. Vi kan också se att det finns flera beröringspunkter mellan förvaltningsprocessen och teorin och därmed *möjliga* förklaringar. Galanter menar att förekomsten av juridiskt biträde vid båda parter sidor förstärker de fördelar en RP har, eftersom en RP kan förvänta sig bättre kvalitet på sitt biträde. 2016 års studie tillade perspektivet att statens processförare betraktas som särskilt skickliga. I förvaltningsprocessen sköter den enskilde sin egen processföring såvida hen inte själv kan anlita biträde. Indikationer finns alltså på att skillnaden i partsstyrka i enlighet med Galanterns förklaring förstärks. Vi ser också att processen är utformad så att parterna i första hand själva ansvarar för utredningen. Enligt Galanter medför det att den part som bäst förmår vidta utredningsåtgärder och argumentera på ett för jurister bekant sätt har bäst utsikter att hörsammas av domstolen. Det förefaller troligare att det är myndighet än en enskild. Kritzer tillägger perspektivet att domstolarna är statliga institutioner och därför benägna att ta myndigheters parti. Galanter menar dessutom att institutioner med hög arbetsbelastning, på grund av att de tvingas prioritera resurser, utgör en bra spelplan för RP:s. En skicklig RP kan, vilket även en av domarna i 2016 års studie lyfte, identifiera argument för båda parter sidor vilket inger förtroende och kan göra domstolen benägen att låta utfallet bli till fördel för denne. Enligt motiven infördes PT bl.a. för att arbetsbelastningen på kammarrätterna var hög och resurser skulle kunna prioriteras bättre genom att färre mål togs upp för prövning. Kritzer menar vidare att en fördel, som är så självklar att det blir snudd på överflödigt att nämna den, är att staten konstruerar regelverket till sin fördel. Till det kommer, enligt Galanter, att enskilda har svårt att mobilisera resurser nog att övertyga domstolen när reglerna trots allt är till fördel för dem. Allt det nu nämnda är möjliga förklaringar till varför PT-frekvensen ser ut som nu visats. Inget av dessa möjliga förklaringar har dock studerats inom ramen för studien, varför inga sådana slutsatser går att dra. Istället kan konstateras att de identifierade beröringspunkterna är intressanta och bör bli föremål för vidare forskning.

En något nedslående bild framträder utifrån nu genomförd analys. Möjligheterna att processa framgångsrikt mot en RP i allmänhet och staten i synnerhet förefaller små på strukturell nivå. Det är således svårt att se hur PT-reglerna överhuvudtaget kan utformas och tillämpas för att kompensera den svagare parten och åstadkomma en mer jämlik process. Det allmänna är ju i princip alltid part och det förhållandet ter sig svårt att ändra. Slutsatsen bör dock vara att partsstyrka är av betydelse i förvaltningsprocessen. Det är därför ett viktigt perspektiv att föra in i utformningen och tillämpningen av processuella regler.

6.1.3 ...OCH PT-SYSTEMET

Syftet med att införa PT i kammarrätt var att korta instanskedjan och därmed förbilliga processen och främja snabbare avgöranden. Åtgärden skulle främja *inte minst* den enskilde. Samtidigt var införandet lösningen på problemet att måltillströmningen var för hög och att domstolarnas arbetsbelastning var ohållbar. Att ändringsfrekvensen i kammarrätt enligt utredningen var hög tyder på att problemet inte var att dit hänfödda mål var korrekt avgjorda i så hög utsträckning att överprövning var obehövlig. Att PT-frekvensen nu är förhållandevis låg har kunnat konstateras redan inför studien. Det torde inte heller ha varit svårt att förutse, eftersom en låg PT-frekvens krävs för att de åsyftade effektivitetsvinsterna ska uppnås. Eftersom handläggningen oftast är skriftlig hos kammarrätterna består tidsvinsten i princip i att slippa göra en tredje domare insatt och avfatta dom. I utredningen uttalades att det var oklart vilka effektivitetsvinster som fanns att hämta genom införandet av PT eftersom den höga ändringsfrekvensen i kammarrätt talade för att många mål skulle få handläggas två gånger. Samtidigt är PT ämnat att meddelas generöst. Om effektivitetsvinsterna finns i att meddela PT restriktivt men PT samtidigt ska meddelas även vid mindre uppenbara tveksamheter synes här finnas något motsägelsefullt. En i systemet inbyggd motsägelse av det slaget innebär att domstolarna måste göra en avvägning, åtminstone om inte endast en liten andel förvaltningsrättsavgöranden innehåller möjliga tveksamheter eller frågor av prejudikatintresse. I annat fall måste kammarrätten väga sin uppgift att meddela PT generöst mot den påverkan på arbetsbördan varje sakprövning innebär. Om det innebär att vissa mål där PT bort meddelas förbises drabbar det den part som vid en sakprövning kunnat vinna bifall.

Den låga PT-frekvensen beror förhoppningsvis på att förvaltningsrätterna är kompetenta och deras avgöranden godtagbara samt välskrivna nog för kammarrätterna att avgöra att så är fallet. Det i föregående stycke anförda är dock intressant att betrakta i ljuset av Ragnemalms artikel från 2004 och studien från 2006 vilka båda lyfte problematiken i att HFD med jämna mellanrum meddelar PT i kammarrätt. När så sker har frågor av prejudikatvärde eller mycket grova felaktigheter förbisets av kammarrätterna som inte beviljat PT. En snabb inventering av HFD:s avgöranden från och med år 2013 till november 2018 ger vid handen att domstolen i 46 mål

upphävt meddelat PT i kammarrätt.²⁶⁸ Det är givetvis svårt att greppa omfattningen av fenomenet bara utifrån den uppgiften, men den tjänar i vart fall till att belysa att problemet fortfarande inte verkar utrotat. En aspekt är slående. I 41 av målen där PT enligt HFD skulle ha meddelats är klaganden en enskild. Enbart i 5 fall är klaganden representant för det allmänna. Utifrån det förefaller åtminstone de fall som nått HFD tala emot argumentet att enskilda driver lönlösa processer.²⁶⁹

Resultaten av studien har nu tillfört perspektivet att den enskilde har sämre chans att erhålla överprövning än det allmänna. Utvecklingen synes alltså på ett sätt ha varit i linje med de tänkta effekterna: allt fler mål avgörs slutligt i första instans. Det förefaller dock *drabba* den enskilde snarare än ske av hänsyn till denne. Att avgöranden överklagas indikerar att utgången är icke önskvärd av klaganden. Som konstateras överklagas fler avgöranden av enskilda. Detta till trots meddelas PT förhållandevis sällan till följd av ett överklagande från en enskild. Studien har visat att PT-frekvensen för enskilda i någon måltyp stannar på 8 % nationellt och så lågt som 3–4 % i någon kammarrätt. Det snabba avgörandet medför alltså en utgång den enskilde har att rätta sig efter, men inte nödvändigtvis en positiv sådan. Särskilt inte i de fall utgången kunnat bli annorlunda vid sakprövning. Att därför argumentera för PT som en åtgärd vidtagen i enskildas intresse av ett snabbt avgörande ter sig alltså kontraintuitivt. Den enskilde torde hellre vilja ha rätt långsamt än fel snabbt.

PT-systemet har idag givits närmast generell tillämpning. Reformen har skett gradvis, vilket också var meningen vid införandet av 34 a § i FPL. Placeringen i FPL borgade för möjligheten att successivt gå igenom respektive speciallagstiftning och undersöka lämpligheten i att införa krav på PT för nya måltyper. Att förändringen skett så successivt har förmodligen också besparat den en del uppmärksamhet och kritik. Det stora undantaget idag, utöver administrativa frihetsberövanden, är de flesta typer av skattemål. Det förefaller något förvånande att det i så få måltyper ansetts olämpligt med PT-krav och skattemålen sticker ut bland dessa. I den allmänna debatten kring frågan har bl.a. hävdats att förvaltningsdomstolarna har för dålig kompetens avseende skattemålen och att rättssäkerheten därför äventyras. Likaså att den enskilde ofta saknar ekonomisk möjlighet att anlita juridiskt biträde.²⁷⁰ Att samma argument inte skulle kunna anföras avseende *någon annan* av de drygt 600 måltyper²⁷¹ förvaltningsrätterna handlägger ter sig aningen osannolikt. Särskilt i ljuset av den skillnad i partsstyrka som konstaterats och beaktat hur PT-kravet begränsat enskildas tillgång till överprövning.

²⁶⁸ För förteckning över dessa mål se bilaga B.

²⁶⁹ Det kan givetvis också vara så att det allmänna ser möjligheterna till ändring i HFD som små och därför avstår från att överklaga så att de målen där det allmänna bort beviljats PT aldrig når HFD.

²⁷⁰ Se t.ex. Svärd (2011) och Bernbo (2011).

²⁷¹ Antal måltyper enl. Sveriges Domstolar (2017).

Bilden som träder fram är att kravet på PT införts och utvidgats som en slags besparingsåtgärd; en lösning på överbelastade kammarrätter. Man ville, istället för att skjuta till resurser, prioritera de resurser som finns åt kvalificerade prövningar av mål som krävde det. Resultatet har blivit att särskilt enskildas möjlighet till prövning i överinstans har hämmats. En, kanske något provokativ, tolkning vore att staten på detta vis berett myndigheterna tillgång till en sådan kvalificerad prövning på bekostnad av enskilda. En så extensiv slutsats bör emellertid inte dras av mina resultat. Däremot förefaller det inte träffa rätt att benämna PT som en åtgärd till gagn för enskilda. Utgångspunkten för diskussionen om PT bör, för att vara rättvisande, istället vara att det är fråga om prioriteringar av ekonomisk karaktär.

Nu genomförda analys grundar inte några förslag de lege ferenda. Det har heller inte varit syftet. Studien har identifierat potentiella problem men inte med säkerhet kunnat slå fast orsakerna till dem. Av den anledningen kan inga förslag på åtgärder lämnas. Klart står dock att det finns potentiella problem och därför ett behov av vidare forskning på området. En översyn och utvärdering av PT-systemet nu 25 år efter dess införande vore heller inte obefogat.

6.2 VIDARE FORSKNING

Studien har nu slagit fast att PT-frekvensen skiljer sig väsentligen beroende på vilken part som överklagat. Det allmänna har bättre chans att få PT till och med i måltyper där dess övertag bör vara, åtminstone stundom, marginellt. Förevarande studie sökte, som nämnts, inte undersöka något kausalsamband. Därför bör understrykas att något sådant inte kan visas med stöd i mina resultat. Det kan dock vara intressant att betrakta dem i ljuset av Kritzers idéer om staten som processförare och 2016 års studie. I vart fall kan det inspirera till uppslag för framtida forskning. 2016 års studie visade att domare upplevde att statens processförare var skickligare och mer pålitliga, bl.a. eftersom de uppfattades som opartiska. Kritzer menar att domare är benägna att vara lojala mot statens processförare eftersom domstolarna i slutändan är en del av staten och, som sådana, i någon mån är systemkramare. Det bör träffa särskilt väl i förvaltningsdomstolarna. Synen på förvaltningsprocessen som rättsskipning är förhållandevis modern. För inte särskilt länge sedan ansågs förvaltningsprocessen i allt väsentligt vara en fortsättning på förvaltningen som ju *är* staten. Det finns således visst stöd för hypotesen att staten lyckas bättre i processandet *på grund av* att det är staten. Det vore därför intressant att undersöka förekomsten av ett möjligt kausalsamband och jag välkomnar framtida initiativ att forska vidare på temat där min studie inte räckt till.

AVGÖRANDEN

HFD

| | | |
|------------------|------------------|--------------------|
| RÅ 1998 ref. 1 | RÅ 2001 not. 141 | RÅ 2003 ref. 31 |
| RÅ 1996 ref. 34 | RÅ 2001 not. 129 | RÅ 2003 not. 71 |
| RÅ 1998 ref. 3 | RÅ 2001 not. 190 | RÅ 2003 not. 187 |
| RÅ 2000 not. 95 | RÅ 2002 ref. 23 | RÅ 2004 ref. 69 |
| RÅ 2000 not. 119 | RÅ 2002 not. 94 | RÅ 2006 ref. 46 |
| RÅ 2000 not. 138 | RÅ 2002 not. 95 | RÅ 2006 ref. 61 |
| RÅ 2001 not. 30 | RÅ 2002 ref. 98 | RÅ 2009 ref. 69 |
| RÅ 2001 not. 90 | RÅ 2002 not. 147 | HFD 2016 ref. 34 |
| RÅ 2001 not. 95 | RÅ 2002 not. 162 | HFD mål nr 4339-15 |

HD

NJA 2007 s. 53

Källförteckning

OFFENTLIGT TRYCK

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1955:19 Administrativt rättsskydd – principbetänkande avgivet av besvärskunniga
SOU 1991:106 del A - Domstolarna inför 2000-talet: arbetsuppgifter och förfaranderegler
SOU 2010:44 Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol

PROPOSITIONER

Prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
Prop. 1988/89:126 Om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m. m.
Prop. 1993/94:133 Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna
Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna
Prop. 1996/97:9 Ny rättshjälpslag

Prop. 1997/98:101 Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning för förvaltningsbeslut m.m.

Prop. 2001/02:130 Fordonslag, m.m.

Prop. 2004/5:131 En modernare rättegång - reformering av processen i allmän domstol

Prop. 2009/10:80 – En reformerad grundlag

Prop. 2012/13:45 – En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

BETÄNKANDEN

1995/96:JuU7 – Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

RAPPORTER

DV-rapport 2002:4 – Utvärdering och förslag kring prövningstillstånd i kammarrätt

OFFICIELL STATISTIK

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2003

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2011

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2004

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2012

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2005

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2013

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2006

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2014

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2007

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2015

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2008

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2016

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2009

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2017

Domstolsverket – Domstolsstatistik 2010

Samtliga statistikuppgifter hämtade från Sveriges domstolar, *Statistik*. 2018-10-05, tillgängliga här <http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Statistik/> (hämtade 2018-12-02)

LITTERATUR

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 2 uppl., Stockholm: Nordstedts juridik (2007)

Bylander, Eric, *Prövningstillstånd hovrätt–kammarrätt ToR – Bidrag till en inomnationell diffusionsstudie över den svenska regleringen av prövningstillstånd till mellaninstans*, Erhag, Thomas, Mattsson, Titti & Bäckman, Therese (red.) i *Festskrift till Lotta Vahlne-Westerhäll*, 1 uppl., Stockholm: Santéus (2011)

Eliasson, Annika, *Kvantitativ metod från början 3.*, uppdaterade uppl., Lund: Studentlitteratur (2013)

Hydén, Håkan, *Rättsociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle*. Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.) i *Juridisk metodlära*, 1 uppl., Lund: Studentlitteratur (2013)

- Kritzer, Herbert M., *The Government Gorilla – Why Does Government Come Out Ahead in Appellate Courts?*, i Kritzer, Herbert M. & Silbey, Susan S. (red.), In *Litigation: Do the Haves Still Come Out Ahead?*, Stanford university press (2003).
- Lantz, Björn, *Den statistiska undersökningen: grundläggande metodik och typiska problem*, 2 [utök.] uppl., Lund: Studentlitteratur (2014)
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, 2 [uppdaterade och utök.] uppl., Stockholm: Wolters Kluwer (2016)
- Lindgren, Per Anders, *Jurist hos staten*, Gäverth, Leif & Lindgren, Per Anders (red) i *Vänbok till Per Anclow*, Uppsala: Iustus (2004)
- Lundin, Anna-Karin, *Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen – ett orättvist regelsystem*, Lundin, Anna-Karin m.fl, (red) i *Regeringsrätten 100 år*, 1 uppl., Uppsala: Iustus (2009)
- Ragnemalm, Hans, *Prövningstillstånd i kammarrätt*, Gäverth, Leif & Lindgren, Per Anders (red) i *Vänbok till Per Anclow*, Uppsala: Iustus (2004)
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 [rev.] uppl., Stockholm: Jure (2014)
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3 [utök. och rev.] uppl., Stockholm: Norstedts juridik (2015)
- von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*, 2 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer (2016)
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, 1 uppl., Stockholm: Jure (2015)
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, 1 uppl., Lund: Studentlitteratur (2010)

ARTIKLAR

FÖRVALTNINGSRÄTTSLIG TIDSKRIFT

- Kjellgren, Anders-Petter, *Oklara roller i förvaltningsdomstolarna – en undersökning av de mål där Regeringsrätten funnit att kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd*, FT nr. 2 (2006) s. 149–185
- Lavin, Rune, *Prövningstillstånd i kammarrätt – dess syfte och handhavande*, FT nr. 1–2 (1995) s. 31–41
- Lavin, Rune, *Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen*, FT nr. 1–3 (1992) s. 97–120
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Att överklaga förvaltningsbeslut – innefattar det verkligen några problem?*, FT nr. 2 (2016) s. 279–302
- von essen, Ulrik, *Prövningstillstånd i kammarrätt*, FT nr. 1 (2013) s. 19–31
- Wennergren, Bertil, *En generell och obligatorisk tvåpartsprocess i våra förvaltningsdomstolar*, FT nr. 3 (2009) s. 429–437
- Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocessen – en fullbordad tvåpartsprocess*, FT nr. 3 (1996) s. 73–84

Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap*, del 1. JT nr 3 (1995/1996) s. 726–748

ÖVRIGA

Epp, Charles R, *The Two Motifs of "Why the 'Haves' Come out Ahead" and Its Heirs* Law & Society Review nr 4 (1999) s. 1089–1098

Dotan, Yoav, *Resource inequalities in ideological courts – the case of the Israeli high court of justice*, Law & Society review, nr 4 (1999) s. 1059–1080

Galanter, Marc, *Explaining litigation*, Law & Society review, nr 2 (1975) s. 347–368

Galanter, Marc, *Why the "Haves" Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, Law & Society Review, nr 1 (1974) s. 95–160

He, Xin, & Yang, Su. *Do the "haves" come out ahead in Shanghai courts?*, Journal of Empirical Legal Studies, nr 1 (2013) s. 120-145

Szmer, John, Songer, Donald R. och Bowie, Jennifer, *Party Capability and the US Courts of Appeals: Understanding Why the "Haves" Win*, Journal of Law and Courts, nr 1 (2016) s. 65–102

Kinsey, Karyl A. och Stalans, Loretta J., *Which "haves" come out ahead and why? Cultural capital and legal mobilization in frontline law enforcement*, Law & Society Review, nr 4 (1999) s. 993–1023

Sandefur, Rebecca L., *The Impact of Counsel: An Analysis of Empirical Evidence*, Seattle Journal for Social Justice, nr 9 (2010–11) s. 51–95

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

Songer, Donald R., Reginald S. Sheehan, & Brodie Harie, Susan, *Do the "Haves" Come Out Ahead over Time? Applying Galanter's framework to decisions of the U.S. court of appeals, 1925–1988*, Law & Society review, nr 4 (1999) s. 811–832

Wheeler, Stanton, Cartwright, Bliss, Kagan, Robert A. & Friedman, Lawrence M., *Do the Haves Come out Ahead - Winning and Losing in State Supreme Courts, 1870–1970*, Law & Society Review, nr 3 (1987)

INTERNETKÄLLOR

Svärd, Fredrik. *Hård kritik mot PT-krav i skattemål*. Dagens Juridik. 2011-01-21.
<http://www.dagensjuridik.se/2011/01/hard-kritik-mot-pt-krav-i-skattemal> (hämtad: 2018-10-27)

Bernbo, Lisa. *Prövningstillstånd i skattemål en prövning*. InfoTorg Juridik. 2011-01-11.
<http://infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/article157883.ece?format=print> (hämtad 2018-11-26)

Förvaltningsdomstolar, Sveriges domstolar, 2017-11-07.
<http://www.domstol.se/Myndighetsbeslut/Mal-i-forvaltningsdomstol/> (hämtad 2018-11-26)

Odhström, Lennart. *Svårt att få prövningstillstånd*. Sveriges Radio P4 Jämtland. 2009-06-28.
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=78&artikel=2933708> (hämtad 2018-12-10).



400 - Avgjorda mål

Källa: Vera, Rapportnr: 400

Uttaget: 2018-12-14 13.43.46

Rapporten visar antal avgjorda mål för vald tidsperiod. Målen är fördelade efter typ av bemanning, handläggningssätt, utgång, avgörandetyper och innehåll på målens slutliga avgöranden.

Vald domstol:

Vald målkategori:

Vald tidsperiod:

| | | 2014 | 2015 | 2016 |
|----|-------------------------|--|--------------------|--------------------|
| | | Antal avgjorda mål | Antal avgjorda mål | Antal avgjorda mål |
| 14 | | | | |
| 15 | | | | |
| 16 | Domstol | | | |
| 17 | Förvaltningsrätt | | | |
| | Målkategori | Utgång | | |
| 18 | SoCF (38-59) | Delvis ändrat | 916 | 630 |
| 19 | | Ej bifall (ansökningsmål) | 5 | 4 |
| 20 | | Ej ändrat | 11 152 | 9 089 |
| 21 | | Helt eller delvis bifall (ansökningsmål) | 27 | 18 |
| 22 | | Inte sakprövat | 602 | 625 |
| 23 | | Värde saknas | 5 | 7 |
| 24 | | Ändrat | 1 334 | 994 |
| 25 | | Överlämnat | 1 | 0 |
| 26 | | Delvis ändrat | 1 294 | 1 209 |
| 27 | | Ej bifall (ansökningsmål) | 72 | 70 |
| 28 | SoL (1801) | Ej ändrat | 21 125 | 20 749 |
| 29 | | Helt eller delvis bifall (ansökningsmål) | 414 | 440 |
| 30 | | Inte sakprövat | 1 054 | 1 021 |
| 31 | | Värde saknas | 40 | 25 |
| 32 | | Ändrat | 1 984 | 1 962 |
| 33 | | Delvis ändrat | 19 | 3 |
| 34 | | Ej bifall (ansökningsmål) | 1 817 | 1 431 |
| 35 | | Ej ändrat | 190 | 174 |
| 36 | | Helt eller delvis bifall (ansökningsmål) | 618 | 618 |
| 37 | | Inhibition meddelad | 9 | 4 |
| 38 | Inte sakprövat | 867 | 614 | |
| 39 | Värde saknas | 6 | 2 | |
| 40 | Ändrat | 39 | 22 | |
| 41 | Summa: | 43 590 | 39 614 | 39 791 |
| 42 | Totalt 2014-2017 | 136 849 | 133 002 | 135 156 |

BILAGA B

Sökfråga: (Domstol = Egen) och (Utgång = PT meddelat i KR överlämnat) och (Avgörandedatum = 2013-01-01 - 2018-11-21)
 Antal träffar: 45

| Avg.datum | Exp.datum | Avg.typ | Månr gen. avg. | Mgrp/Mtyp | Utgång | Saken | Rättsutr. | Underinstans |
|------------|-----------|-----------------|-------------------|----------------|----------------------------------|---|-----------|---|
| 2018-05-30 | | Slutligt beslut | 1909-18 | 70/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | offentlig upphandling | | KRSTHLM Slutligt beslut 2018- 03-26 |
| 2018-03-27 | | Slutligt beslut | 6828-17 | 24/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | förbud enligt djurskyddslagen | | KRKJPG Slutligt beslut 2017- 10-31 |
| 2018-02-26 | | Slutligt beslut | 5774-17 | 18/24 | PT meddelat i KR + överlämnat | återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin | | KRSUNDS Slutligt beslut 2017- 09-13 |
| 2017-12-20 | | Slutligt beslut | 3895-17 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | föreläggande med vite enligt socialtjänstlagen | | KRKJPG Slutligt beslut 2017- 06-08 |
| 2017-09-06 | | Slutligt beslut | 226-17 | 36/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | påföljd för fastighetsmäklare | | KRSTHLM Slutligt beslut 2016- 12-12 |
| 2017-06-22 | | Slutligt beslut | 5889-16 | 18/12 | PT meddelat i KR + överlämnat | stöd och service till vissa funktionshindrade | | KRGBG Slutligt beslut 2016- 10-21 |
| 2017-05-11 | | Slutligt beslut | 1464-17 | 08/01 08/07 | PT meddelat i KR + överlämnat | ansänd med betalning av skatt m.m. | | KRGBG Slutligt beslut 2017- 02-10 |
| 2017-03-17 | | Slutligt beslut | 4959-16 | 35/06 | PT meddelat i KR + överlämnat | registrering av stiftelse enligt stiftelselagen | | KRSTHLM Slutligt beslut 2016- 08-12 |

| Avg.datum | Exp.datum | Avg.typ | Månr * gem. avg. | Mgrp/Mtyp | Utgång | Saken | Rättsutr. | Underinstans |
|------------|-----------|-----------------|---------------------|-----------|----------------------------------|---|-----------|---------------------------------------|
| 2017-03-03 | | Slutligt beslut | 6540-16 | 70/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | offentlig upphandling | | KRJKPG Slutligt beslut 2016-11-16 |
| 2017-02-21 | | Slutligt beslut | 2060-16 | 01/18 | PT meddelat i KR + överlämnat | skattereduktion för hushållsarbete | | KRJKPG Slutligt beslut 2016-03-24 |
| 2017-01-18 | | Slutligt beslut | 5240-16 | 18/12 | PT meddelat i KR + överlämnat | avvisad talan | | KRSTHLM Slutligt beslut 2016-09-26 |
| 2017-01-18 | | Slutligt beslut | 5236-16 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | överlämnande av överklagande till domstol efter rättsprövning | | KRSTHLM Slutligt beslut 2016-09-26 |
| 2016-11-22 | | Slutligt beslut | 570-16 | 17/13 | PT meddelat i KR + överlämnat | avgift enligt livsmedelslagen | | KRGJG Slutligt beslut 2015-12-29 |
| 2016-11-14 | | Slutligt beslut | 5311-16 | 22/32 | PT meddelat i KR + överlämnat | avvisad talan | | KRSUNDS Slutligt beslut 2016-09-06 |
| 2016-11-14 | | Slutligt beslut | 5310-16 | 22/32 | PT meddelat i KR + överlämnat | avvisad talan | | KRSUNDS Slutligt beslut 2016-09-06 |
| 2016-07-04 | | Slutligt beslut | 1217-16 | 38/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | sjuksättning | | KRSTHLM Slutligt beslut 2016-01-12 |
| 2016-07-04 | | Slutligt beslut | 4343-15 | 38/03 | PT meddelat i KR + överlämnat | sjukpenning | | KRGJG Slutligt beslut 2015-06-30 |

| Avg.datum | Exp.datum | Avg.typ | Månr * gen. avg. | Mgrp/Mtyp | Utgång | Saken | Rättsutr. | Underinstans |
|------------|--|-----------------|---------------------|-----------|----------------------------------|---|-----------|---------------------------------------|
| 2016-06-29 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; slukpenning/ Rhn Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; slukpenning | Slutligt beslut | 4202-15 | 97/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | återkrav av anställningsstöd | | KRSUNDS Slutligt beslut 2015-06-03 |
| 2016-06-01 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; avvisad talan; inhibiton /Ban Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; avvisad talan; inhibiton | Slutligt beslut | 4605-15 | 18/12 | PT meddelat i KR + överlämnat | avvisad talan | | KRSUNDS Slutligt beslut 2015-06-23 |
| 2016-05-27 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; stöd och service till vissa funktionshindrade / Rhn Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; stöd och service till vissa funktionshindrade | Slutligt beslut | 4339-15 | 23/03 | PT meddelat i KR + överlämnat | läkemedelslagen | | KRSTHLM Slutligt beslut 2015-06-10 |
| 2016-05-02 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; läkemedelslagen /Håk /Ref. Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; läkemedelslagen | Slutligt beslut | 4405-15 | 24/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | förbud enligt djurskyddslagen | | KRSTHLM Slutligt beslut 2015-06-25 |
| 2016-04-29 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; förbud att ha hand om djur enligt djurskyddslagen (Lds) Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; förbud att ha hand om djur enligt djurskyddslagen | Slutligt beslut | 5893-15 | 36/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | tillämpning av fastighetsmäklarlagen | | KRSTHLM Slutligt beslut 2015-09-03 |
| 2015-11-09 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; tillämpning av fastighetsmäklarlagen (Med) Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; tillämpning av fastighetsmäklarlagen | Slutligt beslut | 2054-15 | 11/03 | PT meddelat i KR + överlämnat | registrering av bouppteckning | | KRSTHLM Slutligt beslut 2015-03-23 |
| 2015-07-10 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; registrering av bouppteckning. (Bys) Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; registrering av bouppteckning; | Slutligt beslut | 3322-15 | 70/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | offentlig upphandling | | KRSTHLM Slutligt beslut 2015-05-19 |
| 2015-07-10 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; offentlig upphandling; interimistiskt yrkande /Fke Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; offentlig upphandling | Slutligt beslut | 1250-15 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | bistånd enligt socialtjänstlagen | | KRSTHLM Slutligt beslut 2015-01-29 |
| 2015-07-03 | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; bistånd enligt socialtjänstlagen /Sjö Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; bistånd enligt socialtjänstlagen | Slutligt beslut | 1540-15 | 24/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | betalningsskyldighet enligt 35 § djurskyddslagen | | KRSUNDS Slutligt beslut 2015-03-10 |

| Avg.datum | Exp.datum | Avg.typ | Månr * gen. avg. | Mgrp/Mtyp | Utgång | Saken | Rättsutr. | Underinstans |
|------------|-----------|-----------------|---------------------|-----------|----------------------------------|--|-----------|--|
| 2015-06-26 | | Slutligt beslut | 321-15 | 38/05 | PT meddelat i KR + överlämnat | sjukersättning | | KRGBG Slutligt beslut 2014- 11-19 |
| 2015-06-25 | | Slutligt beslut | 6642-14 | 26/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | laglighetsprövning enligt kommunallagen | | KRSUNDS Slutligt beslut 2014- 11-20 |
| 2015-03-11 | | Slutligt beslut | 2472-14 | 24/06 | PT meddelat i KR + överlämnat | indelning i byområden enligt rennärlagslagen | | KRSUNDS Slutligt beslut 2014- 03-27 |
| 2014-11-18 | | Slutligt beslut | 162-14 | 98/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | avvisad talan | | KRSTHLM Slutligt beslut 2014- 01-02 |
| 2014-10-21 | | Slutligt beslut | 3042-14 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | bistånd enligt socialtjänstlagen | | KRSUNDS Slutligt beslut 2014- 04-30 |
| 2014-10-13 | | Slutligt beslut | 3795-14 | 37/06 | PT meddelat i KR + överlämnat | försäkringsersättning enligt högskoleförordningen | | KRGBG Slutligt beslut 2014- 06-09 |
| 2014-06-09 | | Slutligt beslut | 7746-13 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | bistånd enligt socialtjänstlagen | | KRGBG Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2013- 10-30 |
| 2014-01-23 | | Slutligt beslut | 6907-13 | 16/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | körkort | | KRSUNDS Slutligt beslut 2013- 10-14 |
| | | | | | | | | |

Ärendemening: återkallelse av körkort (bt 11/11) Faz
Sammanfattning: återkallelse av körkort

| Avg.datum | Exp.datum | Avg.typ | Månr * gem. avg. | Mgrp/Mtyp | Utgång | Saken | Rättsutr. | Underinstans |
|------------|---|-----------------|---------------------|-----------|----------------------------------|----------------------------------|-----------|--|
| 2013-11-28 | | Slutligt beslut | 2618-13 | 21/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | folkbokföring | | KRGBG Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2013- 03-19 |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; folkbokföring enligt folkbokföringslagen 1991:481 /Jhn | | | | | | | |
| 2013-10-03 | | Slutligt beslut | 4413-13 | 48/02 | PT meddelat i KR + överlämnat | arbetslöshetsförsäkring | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2013- 04-26 |
| | Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; folkbokföring enligt folkbokföringslagen 1991:481 | | | | | | | |
| 2013-07-29 | | Slutligt beslut | 2693-13 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | bistånd enligt socialtjänstlagen | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2013- 03-12 |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; arbetslöshetsförsäkring /Pu Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; arbetslöshetsförsäkring | | | | | | | |
| 2013-07-24 | | Slutligt beslut | 6443-12 | 18/11 | PT meddelat i KR + överlämnat | bostadsanpassningsbidrag | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2012- 10-12 |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; bistånd enligt socialtjänstlagen /Jhn Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; bistånd enligt socialtjänstlagen | | | | | | | |
| 2013-07-11 | | Slutligt beslut | 3808-13 | 38/16 | PT meddelat i KR + överlämnat | assistsansättning | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2013- 05-14 |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; bostadsanpassningsbidrag enligt lagen, 1992:1574, om bostadsanpassningsbidrag /Hdl Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; bostadsanpassningsbidrag enligt lagen, 1992:1574, om bostadsanpassningsbidrag | | | | | | | |
| 2013-05-10 | | Slutligt beslut | 1765-12 | 18/02 | PT meddelat i KR + överlämnat | avvisad talan | | KRJKPG Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2012- 03-20 |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; assistansersättning /Nmn Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; assistansersättning | | | | | | | |
| 2013-04-26 | | Slutligt beslut | 3904-12 | 38/21 | PT meddelat i KR + överlämnat | beräkning av ålderspension | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2012- 06-08 |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; överklagande förbud avseende prövning av studieresultat enligt studieförordningen 1990:1395; C:6320-05 /Srd Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; överklagande förbud avseende prövning av studieresultat enligt studieförordningen 1990:1395; C:6320-05 | | | | | | | |
| | Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; inkomstgrundad ålderspension /EHm Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; inkomstgrundad ålderspension | | | | | | | |

| Avg.datum | Exp.datum | Avg.typ | Månr * gem. avg. | Mgrp/Mtyp | Utgång | Saken | Rättsutr. | Underinstans |
|--|-----------|-----------------|---------------------|-----------|----------------------------------|---|-----------|--|
| 2013-03-12 | | Slutligt beslut | 572-13 | 70/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | offentlig upphandling | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2013- 01-04 |
| Ärendemening: den fråga som aktualiseras i målet är om det föreligger sådana särskilda skäl som avses i 5 kap. 3 § LOU för att tillämpa en längre avtalsid för ramavtal än 4 år. /Mdr | | | | | | | | |
| Sammanfattning: offentlig upphandling | | | | | | | | |
| 2013-02-21 | | Slutligt beslut | 7150-12 | 19/38 | PT meddelat i KR + överlämnat | intensivövervakning med elektronisk kontroll | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2012- 11-23 |
| Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; intensivövervakning med elektronisk kontroll /Jsn | | | | | | | | |
| Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; intensivövervakning med elektronisk kontroll | | | | | | | | |
| 2013-02-04 | | Slutligt beslut | 1830-12 | 38/03 | PT meddelat i KR + överlämnat | sjukpenning | | KRCBG Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2012- 02-29 |
| Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; sjukpenning /Bbg | | | | | | | | |
| Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; sjukpenning | | | | | | | | |
| 2013-01-25 | | Slutligt beslut | 1711-12 | 18/01 | PT meddelat i KR + överlämnat | bistånd enligt socialtjänstlagen | | KRSTHLM Slutligt beslut (ej särskilt uppsatt) 2012- 03-08 |
| Ärendemening: tillstånd till prövning i KR; bistånd enligt socialtjänstlagen 2001:453 /wån | | | | | | | | |
| Sammanfattning: tillstånd till prövning i KR; bistånd enligt socialtjänstlagen 2001:453 | | | | | | | | |