



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Ingrid Andersson

# Om utredningsansvaret i förvaltningsprocessen

En rättssäkerhetsstudie kring utredningsansvar i teori och praktik

Examensarbete  
20 poäng

Lars-Göran Malmberg

Förvaltningsprocessrätt

Vårterminen 2001

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>2</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1 Problemformulering och syfte	3
1.2 Avgränsning	4
1.3 Material och metod	4
1.4 Disposition	5
<b>2 OM UTREDNINGSANSVAR</b>	<b>6</b>
2.1 Utredningsansvar enligt RB	8
2.2 Utredningsansvar enligt FPL	10
2.3 FPL jämfört med RB	13
2.4 Utredningsansvar enligt FL	14
2.5 FPL jämfört med FL	15
<b>3 UTREDNINGSANSVAR I RÄTTSTILLÄMPNINGEN</b>	<b>17</b>
3.1 Valet av måltyper	17
3.2 Hälsa- och sjukvården	18
3.2.1 Lagstiftning och förarbeten	19
3.2.2 Regeringsrättens praxis	20
3.2.3 Fortsatt utveckling i Regeringsrättens praxis	25
3.3 Socialförsäkringsmål	25
3.3.1 Lagstiftning och doktrin	26
3.3.2 Försäkringsöverdomstolens praxis	27
3.3.3 Regeringsrättens praxis	29
3.3.4 Framtida förändringar i socialförsäkringsmål	30
3.4 Utlänningsmål	30
3.4.1 Lagstiftning och förarbeten	31
3.4.2 Utlänningsnämndens och regeringens praxis	32
3.4.3 Regeringsrättens praxis	33
3.4.4 Framtida förändringar i utlänningsmål	35
3.5 Avslutande kommentarer	35

<b>4</b>	<b>RÄTTSÄKERHETSDISKUSSION</b>	<b>37</b>
4.1	Behovet av tydligare lagstiftning	38
4.2	Behovet av vägledande praxis	39
4.3	Förvaltningsprocessen i förvandling	41
4.4	Slutord	45
	<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>46</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>48</b>

# Sammanfattning

Enligt 8 § FPL skall förvaltningsdomstolarna se till att förvaltningsmål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Detta utredningsansvar har sin grund i officialprincipen och det kontradiktoriska domstolsförfarandet. I dag innebär dock principen att det visserligen är domstolens uppgift i processen att se till att de faktiska förhållanden blir tillräckligt utredda, men att det främst är parternas uppgift att förse domstolen med detta material.

De flesta mål i förvaltningsdomstol mellan enskilda och det allmänna är överklagandemål. Dessa mål har sin början i ett förfarande hos en myndighet. Det är myndigheten som har specialkunskaper i ämnet i fråga och därför är mest lämpad att utreda ärendet. Myndighetens handläggning blir därmed ofta avgörande för kvaliteten på ärendets utredning även i de högre instanserna.

Beslutsförfarandet i myndighet omfattas av reglerna i FL såvida det inte finns särskild tillämplig speciallag på området. I FL finns inte samma tydliga utredningsansvar för myndigheter som det för förvaltningsdomstolar i FPL. Därmed uppstår det i processen en diskrepans i reglerna om utredningsansvarets omfattning. Det är först i domstolen som det finns ett i lagtext uttalat ansvar. Detta förhållande medför minskad effektivitet och ökade processkostnader, både för det allmänna och för den enskilde, i de fall där myndigheternas utredning inte motsvarar de materiella kvalitetskrav som krävs enligt FPL.

Alltsedan FPL infördes på sjuttioalet har förvaltningsprocessen successivt rört sig mot den allmänna processen. De senaste årens förändringar och tendenser, i form av bl.a. införande av generell tvåpartsprocess och ökad muntlighet, har inneburit ett stort steg i den riktningen. Även artikel 6 i Europakonventionen har bidragit till förändring. Under inflytande av denna artikel har lagstiftaren och Regeringsrätten under senare år visat en tendens att vilja dela upp förvaltningsprocessen i civilprocessuella respektive straffprocessuella inslag. I de mål, där det finns vissa med straffprocessen likartade drag, har Regeringsrätten med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet ställt höga beviskrav och ansett sig förhindrad att döma utöver de av det allmänna åberopade grunderna. Ett exempel på sådana mål är återkallelse av legitimation inom hälso- och sjukvården.

Frågan om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar är dock på många punkter alltjämt ett eftersatt område inom förvaltningsprocessrätten. Varken lagstiftaren eller Regeringsrätten har behandlat frågan i den utsträckning, som är nödvändig för att tillgodose rättssäkerhetskraven på likformighet och förutsebarhet.

# Förkortningar

AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
bet.	betänkande
dir.	direktiv
Ds	departementsserien
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
HD	Högsta domstolen
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms Universitet
NJA	Nytt juridiskt arkiv (avd I)
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:70)
reg.	regeringsbeslut
RegR	Regeringsrätten
RFV	Riksförsäkringsverket
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SIV	Statens invandrarverk Verket har den 1 juli 2000 ändrat namn till Migrationsverket.
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UN	Utlänningsnämnden
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
YHSL	lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, även kallad yrkesverksamhetslagen

# 1 Inledning

Ett förvaltningsmål kan för den enskilde medborgaren få stora konsekvenser. I motiven till förvaltningslagen framhåller därför lagstiftaren på flera ställen, att en av förvaltningsdomstolarnas uppgifter är att vara en garanti för den enskildes rättsskydd. I ett förvaltningsförfarande står den enskilde ofta ensam gentemot det allmänna. Förvaltningsprocessen är i dessa fall en process mellan ojämma parter. Det allmänna är så gott som alltid kunskapsmässigt och resursmässigt överlägsen den enskilde och möjligheterna till rättshjälp är små. Domstolen har därför en viktig uppgift att ansvara för att förhållandena i målet blir tillräckligt utredda. Reglerna om domstolens utredningsansvar skall garantera att den enskildes rättssäkerhet inte hotas.

Frågan om förvaltningsdomstols utredningsansvar har ägnats liten uppmärksamhet i den rättsvetenskapliga doktrinen.<sup>1</sup> Den mest utförliga genomgången av utredningsansvaret i förvaltningsrätten är Gunilla Edelstams doktorsavhandling ”Om förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet” från år 1995, men den tar - som titeln antyder - sin utgångspunkt i myndigheterna och inte i domstolarna. Dessutom har Rune Lavin, i vanlig ordning, förmedlat kloka tankar om ämnet i några av sina artiklar och böcker.

## 1.1 Problemformulering och syfte

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar<sup>2</sup>. Jag skall därför studera hur reglerna för utredningsansvaret ser ut och hur de har tillämpats i praxis.

Min utgångspunkt har varit att studera utredningsansvaret utifrån den enskildes perspektiv. Jag har därför genom rättsfallsstudier undersökt hur myndigheter och domstolar i olika typer av rättighetslagstiftning tillämpar reglerna om utredningsansvar i praktiken. Jag har även analyserat frågan utifrån en rättssäkerhetsaspekt<sup>3</sup> för att få svar på vilka konsekvenser reglerna om och tillämpningen av utredningsansvaret får för den enskilde.

---

<sup>1</sup> Jfr. Dahlgren SvJT 1994 s. 398.

<sup>2</sup> För en definition av begreppet ”utredningsansvar” hänvisar jag till de inledande styckena i avsnitt 2.

<sup>3</sup> Begreppet ”rättssäkerhet” förklaras och utvecklas i inledningen till rättssäkerhetsdiskussionen i avsnitt 4.

## 1.2 Avgränsning

Uppsatsens utgångspunkt är utredningsansvaret i förvaltningsdomstolarna. Reglerna för detta ansvar finner man i FPL. Det går dock inte att diskutera utredningsansvaret i förvaltningsdomstolarna som en isolerad företeelse. De flesta mål inför förvaltningsdomstol har sin början hos en förvaltningsmyndighet. Jag kommer därför att i viss mån även behandla reglerna om utredningsansvar i FL. Utredningsansvaret i FPL har vidare sin förebild i den allmänna processrätten. Dessutom innebär tendenser i utvecklingen av lagstiftning och praxis, inte minst på senare tid, att förvaltningsprocessen alltmer närmar sig den allmänna processen. Av den anledningen kommer jag att kortfattat redogöra även för relevanta regler i RB.

I avsnittet om utredningsansvaret i rättstillämpningen har jag valt att främst redogöra för Regeringsrättens praxis på området. Regeringsrätten utgör i de flesta förvaltningsmål sista och prejudicerande instans. Domstolens uttalanden kommer därför i de flesta fall att bli vägledande för rättstillämpningen i de lägre instanserna.<sup>4</sup>

Då uppsatsen skall behandla utredningsansvaret ur ett rättssäkerhets-perspektiv kommer jag endast att behandla utredningsansvaret i förvaltningsbesvärsmålen, inte i kommunalbesvärsmålen. Kommunalbesvärsmål är inte i första hand till för att tillgodose enskildas intressen. De utgör snarare ett sätt för staten att kontrollera kommunerna.<sup>5</sup>

Jag har i uppsatsen använt mig av termen ”allmän domstol” för att beteckna rättsinstanserna tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen. På motsvarande sätt har jag använt mig av termen ”förvaltningsdomstol” för att beteckna länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

## 1.3 Material och metod

Det materialet jag använt mig av är lag, förarbeten, doktrin och rättsfall. Inom de valda rättsområdena har jag främst undersökt rättsfall från Regeringsrätten, där en förvaltningsmyndighet har varit första beslutande instans. Anledningen till det är att jag av utrymmesskäl har fått begränsa materialet och att Regeringsrättens domar är av stor prejudicerande vikt inom övriga domstolars och myndigheters rättstillämpning. Dessutom har jag avgränsat urvalet av rättsfall till ett visst antal

---

<sup>4</sup> Även JO har uttalat sig om utredningsansvaret, men då främst på myndighetsnivå. Jag kommer dock här, av de anledningar som jag har redogjort för ovan, inte att behandla JO:s uttalanden i denna framställning. Jag hänvisar även till Lavin, dåvarande JO, som i FT 1999 s. 61 uttalar att JO, enligt stadgad praxis, utövar granskning av förvaltningsdomstolarna endast av formell art och att en JO därmed vill undvika att han och en högst instans har olika uppfattning i en prejudikatfråga.

<sup>5</sup> Lavin JT1989/90 s. 74.

utvalda områden: mål inom hälso- och sjukvården, socialförsäkringsmål och utlänningsmål.

Min metod har i det inledande avsnittet varit beskrivande och jämförande. Jag har där beskrivit utredningsansvaret i RB, FPL och FL. Därefter har jag jämfört de olika rättskulturerna inom den allmänna processen, förvaltningsprocessen och förvaltningen. Min rättsfallsundersökning i avsnitt 3 har varit exemplifierande. Genom att studera rättstillämpningen i valda måltyper har jag velat se i vilken utsträckning lagstiftningskraven på utredningsansvar har kommit att uppfyllas i rättstillämpningen. Dessutom har jag, där det varit möjligt, velat lyfta fram skillnader och likheter mellan utredningsansvaret i de valda måltyperna. I avsnitt 4 har jag slutligen analyserat vissa aspekter av utredningsansvaret ur ett rättssäkerhets-perspektiv.

## 1.4 Disposition

Uppsatsen är indelad i tre delar som sinsemellan hänger ihop. Den första delen behandlar utredningsansvaret i teorin, d.v.s. i lagstiftningen. Den andra delen handlar om utredningsansvaret i praktiken, d.v.s. hur lagstiftningen tillämpas i förvaltningsdomstolarna och i viss mån även förvaltningsmyndigheterna. I den tredje delen behandlar jag sedan utredningsansvaret i teori och praktik ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I den första delen (avsnitt 2) redogör jag för de grundläggande reglerna för utredningsansvaret inom RB, FPL och FL. Jag tar därefter upp relevanta skillnader och likheter mellan de tre regelverken. Avsnittet är främst tänkt att deskriptivt lägga grunden för rättssäkerhetsdiskussionen i avsnitt 4, där frågan om utredningsansvaret inom förvaltningsprocessen kommer att problematiseras och analyseras.

I den andra delen (avsnitt 3) redogör jag för främst Regeringsrättens avgöranden i de valda måltyperna. Varje delavsnitt inleds med en kortare beskrivning av de processuella och materiella regler som styr området. Därefter redogör jag för den praxis inom vardera rättsområdet som har betydelse för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar.

I den tredje och sista delen (avsnitt 4) diskuterar jag, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, några av de aspekter på utredningsansvaret som har framkommit i avsnitt 2 och 3: behovet av tydligare lagstiftning om ansvaret för utredningen i en process och behovet av vägledande praxis från Regeringsrätten. Jag tar även upp frågan om vilken betydelse de senaste årens processuella förändringar inom förvaltningsprocessen har fått för utredningsansvaret och vilka följder det får för den enskildes rättssäkerhet.



## 2 Om utredningsansvar

Det finns inte någon entydig definition, vare sig i förarbeten eller i doktrin, på vad utredningsansvaret egentligen innebär. Det finns dessutom ett flertal termer som används för att beteckna myndigheters och domstolars utredningsansvar. Officialansvar, officialprövning och materiell processledning är ett fåtal exempel. Några av begreppen är snarast olika beteckningar på samma sak, andra går mer eller mindre in i varandra.<sup>6</sup> Jag kommer dock inte att närmare gå in på skillnaderna och likheterna mellan de olika begreppen, eftersom det till stor del rör sig om juridiskt-tekniska frågor, som enligt min mening inte har någon betydelse för ämnet i den här uppsatsen.

I brist på en vedertagen entydig definition har valt att använda mig av begreppen *utredningsskyldighet* och *utredningsansvar* som likvärdiga beteckningar för skyldigheten att ta initiativ till införskaffande av uppgifter i en beslutsprocess. Införskaffande av uppgifter kan ske på huvudsakligen tre sätt: genom att part i målet lämnar uppgifter på eget initiativ, genom att part i målet lämnar uppgift efter vägledning eller uppmaning från beslutsfattaren eller genom att beslutsfattaren själv införskaffar uppgifter från annan än part.<sup>7</sup>

Som svar på frågan om vem som ansvarar för införskaffandet av material i en process anges vanligen två varandra motstående principer: officialprincipen och dispositionsprincipen.<sup>8</sup> *Officialprincipen* kan i sin mest renodlade form hänföras till den inkvisitoriska processen. Principen innebär att det är domstolens uppgift att se till att utredningen i målet blir så fullständigt utredd som krävs för ett riktigt beslut. Principen innebär vidare att domstolen skall fälla sitt avgörande utan att vara bunden av parternas processhandlingar. Enligt officialprincipen spelar således domstolen en aktiv roll i processen och parterna är enbart undersökningsobjekt.

Enligt *förhandlingsprincipen* ses däremot processen som en inför domstol utspelad förhandling mellan parterna. Principen kan därför hänföras till den kontradiktoriska processformen. I doktrinen har dock det kontradiktoriska förfarandesättet fått olika innebörd. Vissa författare ger den kontradiktoriska principen en snäv innebörd och menar att begreppet endast avser att ingen skall dömas ohörd. Andra författare ger begreppet en vidare innebörd och jämställer kontradiktion med förhandlingsprincipen.<sup>9</sup> Förhandlingsprincipen innebär att det är parterna som lägger fram processmaterialet för domstolen genom sina

---

<sup>6</sup> För vidare terminologisk diskussion se bl.a. Westberg s. 36 – särskilt fotnot 70 –, Wennergren (kom) s. 136 och Dahlgren SvJT 1994 s. 391.

<sup>7</sup> Edelstam s. 66 f.

<sup>8</sup> Styckena om officialprincipen och förhandlingsprincipen bygger på material hämtat ur Dahlgren SvJT 1994 s. 391 f., Lavin JT 1989/90 s. 76 f, Ekelöf s. 60 ff., Wennergren FT 1996 s. 76 ff. och SOU 1991:106 s. 512 ff..

<sup>9</sup> Westberg s. 29 not 33.

sakframställningar och bevisföring. Syftet med förhandlingen är att parterna på eget initiativ skall lägga fram det material som skall utgöra underlag för avgörandet i målet. I sin renodlade form innebär förhandlingsprincipen att parterna materiellt sett själva skall sköta processen och att domaren i det avseendet skall vara passiv. Domstolens uppgift begränsas till att enbart döma över det material som parterna valt att lägga fram i processen.

Varken officialprincipen eller förhandlingsprincipen används dock i sina renodlade former i svensk rättstillämpning. Olika typer av mål präglas istället mer eller mindre av de båda principerna. Domstolens utredningsansvar skiftar därmed beroende på vilken typ av mål det är fråga om.<sup>10</sup>

Wennergren ger officialprincipen en något annorlunda innebörd. Han anser inte att förhandlingsprincipen och officialprincipen kan ställas mot varandra. Han skriver i sin kommentar till FPL att det är "olyckligt" att göra det, eftersom officialprincipen, enligt hans mening, inte representerar någon speciell typ av process. Den officialprincip som hör samman med domstolens utredningsansvar är istället gemensam för alla typer av processer: tvistemålsprocess, brottmålsprocess och förvaltningsprocess. Skillnaden ligger istället, enligt Wennergren, i tillämpningen av principen, vilken bör anpassas till processföremålets natur och till partsförhållandena i målet. Wennergren skriver vidare att om man ser officialprincipen ur den synvinkel som samtliga processer erbjuder, framstår den snarast som en princip om huruvida och i vilken utsträckning domstolen skall få ingripa styrande i en utredning som i första hand parterna skall svara för.<sup>11</sup>

Wennergren har således en utgångspunkt som skiljer sig från den normalt sett använda. Enligt den traditionella definitionen utgör officialprincipen och förhandlingsprincipen två motstående huvudregler från vilka det finns undantag. Undantag från den ena principen utgörs av större eller mindre inslag från den andra principen. Wennergren menar istället att det är förhandlingsprincipen som utgör huvudregeln och officialprincipen dess undantag. Han använder sig därmed av termen officialprincip som en beteckning för ett officialinslag i en process där domstolen avviker från en uppställd huvudregel om att det är parterna som skall svara för utredningen. Utan att kunna förkasta Wennergrens ståndpunkt har jag här valt att utgå från de traditionella definitionerna av principerna. Framst eftersom det är de som används i motiven till FPL<sup>12</sup>.

Jag kommer i det följande avsnittet att redogöra för reglerna om domstolens utredningsansvar i RB, FPL respektive FL. Jag skall dessutom försöka peka ut de viktigaste likheterna och skillnaderna mellan reglerna i de tre lagarna. Redogörelsen är därmed tänkt att var både beskrivande och jämförande.

---

<sup>10</sup> Se vidare avsnitt 2.1, 2.2 och 3.

<sup>11</sup> Wennergren (kom) s. 137.

<sup>12</sup> Prop. 1971:30 s. 526.

## 2.1 Utredningsansvar enligt RB

Reglerna om utredningsansvar för förvaltningsdomstolar är utformade med förebild i reglerna för allmänna domstolar. Det finns en lång tradition av att använda reglerna i RB som förebild för reglerna inom förvaltningsprocessen och som utfyllande material där regler i FPL saknas.<sup>13</sup> Jag kommer därför i detta kapitel att redogöra för den lagstiftning som är mest relevant för utredningsansvaret i den allmänna processen. Jag är medveten om att utredningsansvarsfrågan inom den allmänna processrätten är minst lika komplicerad som inom förvaltningsprocessen, men av utrymmesskäl är jag tvungen att starkt förenkla min framställning.<sup>14</sup>

I den allmänna processen finns det i huvudsak tre typer av mål: dispositiva tvistemål, indispositiva tvistemål och brottmål.<sup>15</sup> I *dispositiva tvistemål* är saken sådan att förlikning därom kan träffas. Denna typ av mål är anpassade till privaträttsliga förhållanden där parterna principiellt sett har frihet att träffa avtal med andra och på så sätt förfoga över sin egendom. Processen bygger på förhandlingsprincipen och det är parterna som har det primära ansvaret för förebringande av processmaterialet. Parterna har därmed dispositionsrätten över processföremålet och har därigenom ett stort inflytande på avgörandets omfattning.

Parternas dispositionsrätt ger den dispositiva processen dess frivilliga karaktär. Om käranden efterger sitt anspråk, kan domstolen döma i enlighet med eftergivandet. Svaranden kan medge käromålet och domen kan då grundas på medgivandet. Vidare kan en eventuell förlikning mellan parterna stadfästas genom dom. En part kan genom erkännande eller underlåtenhet att åberopa en omständighet eller förebringa bevis begränsa processmaterialet och utredningen. Dispositionsrätten innebär dessutom att det är möjligt att i vissa situationer meddela tredskodom till den tredskande partens nackdel och att parterna kan komma överens om att inte fullfölja talan mot dom i målet. I viss utsträckning gäller även ensidiga utfästelser att inte fullfölja talan.

De *indispositiva tvistemålen* skiljer sig från de dispositiva på så sätt att de ofta har ett skyddsvärt allmänt intresse. Det allmänna har då ett visst intresse av att de domstolsavgöranden som meddelas skall bli så objektivt riktiga som möjligt. Av den anledningen finns det i den indispositiva processen särskilda processuella regler för att värna om det skyddsvärda intresset. I konsekvens härmed kännetecknas processen av att saken är sådan att förlikning därom inte är tillåten.

---

<sup>13</sup> Se t.ex. hänvisningar till RB i 20-21 och 24-27 §§ i FPL. Se även Lavin JT 1989/90 s.87, Lavin FT 1992 s. 452 ff och Lavin FT 1995 s. 69.

<sup>14</sup> Jag kommer inte heller att skriva ut alla lagrum i RB, eftersom det riskerar att ge framställningen ett rörigt intryck.

<sup>15</sup> Styckena om dispositiva tvistemål, indispositiva tvistemål och brottmål bygger på material hämtat ur Ekelöf s. 52 ff., Fitger 43:10 ff och 46:12 ff Lavin JT 1989/90 s. 73 ff.

Som exempel på indispositiva tvistemål brukar nämnas familjerättsliga statusfrågor och vissa frågor om fast egendom.

De indispositiva tvistemålen har ett större inslag av officialprincipen än de dispositiva och tvistefrågan kan vanligtvis inte regleras på privat väg. Parterna kan inte heller fullt ut bestämma ramen för målet. Parternas medgivande, eftergivande och förlikning saknar för domstolen bindande verkan. Om en part gör ett erkännande är det domaren som avgör vilken verkan det skall ha som bevis. Vidare har en parts utfästelse att inte fullfölja talan mot en dom ingen verkan. Inte heller kan parts utevaro leda till tredskodom.

Domstolens utredningsansvar vid huvudförhandling i både dispositiva och indispositiva tvistemål stadgas i 43 kap. 4 § andra stycket RB. Enligt paragrafen skall domstolen se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet. Domstolen skall genom frågor och påpekande försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs. I 42 kap. 8 § andra stycket RB finns en motsvarande regel om domstolens utredningsansvar under förberedelsestadiet.

Även *brottmål* kännetecknas av att det finns ett från det allmännas sida skyddsvärt intresse, vanligen den åtalades rättssäkerhet. Domstolen är därför inte bunden av den tilltalades erkännande. Vidare fastställs påföljden ex officio och domstolen kan oberoende av parts yrkande ogilla åtalet p.g.a. ansvarsfrihetsgrunder, såsom nödvärn, och preskription. Det är visserligen i de flesta fall åklagarens gärningsbeskrivning som sätter ramen för åtalet, men inom denna ram har domstolen – precis som i tvistemål - det yttersta ansvaret för att utredningen i målet blir fullständig.<sup>16</sup>

Domstolens utredningsansvar vid huvudförhandling i brottmål stadgas i 46 kap. 4 § andra stycket RB. Liksom i tvistemål skall domstolen se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i processen. Även här skall domstolen genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas uttalanden. Domstolens utredningsansvar skall i princip ske till förmån för både åklagaren och den tilltalade. I motiven har dock departementschefen uttalat att processledning till förmån för den enskilde är mindre betänkligt än till förmån för åklagaren, särskilt som domstolen ändå kan frikänna den tilltalade på en grund som denne inte åberopat.<sup>17</sup> I brottmålsprocessen finns det ingen motsvarande regel om utredningsansvar under förberedelsestadiet. Detta sammanhänger med att det oftast inte behöver hållas någon förberedelse, eftersom det behovet kan tillgodoses genom reglerna om förundersökning.

---

<sup>16</sup> Wennergren FT 1996 s. 77.

<sup>17</sup> prop. 1986/87:89 s. 109.

## 2.2 Utredningsansvar enligt FPL

Förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet stadgas i 8 § *FPL*. Enligt lagtexten skall rätten tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I paragrafens andra stycke står det vidare att rätten vid behov skall anvisa hur utredningen bör kompletteras och att överflödigt utredning får avvisas. Paragrafen har, som tidigare nämnts, utformats efter förebild av motsvarande bestämmelser om utredningsansvar i 43 kap. 4 § andra stycket och 46 kap. 4 § andra stycket RB (se 2.1 ovan).<sup>18</sup>

Lagtexten i 8 § *FPL* är mycket allmänt hållen. Anledningen till det är att regeln skall kunna tillämpas i alla typer av förvaltningsmål. Målens skiftande karaktär kräver därför att regeln är flexibel, vilket ger domstolarna en möjlighet att anpassa tillämpningen av regeln till olika uppkommande situationer.

Inte heller lagmotiven till 8 § *FPL* är särskilt utförliga.<sup>19</sup> Departementschefen konstaterar i specialmotiveringen att handläggningen av mål hos förvaltningsdomstolarna skall vila på officialprincipen. Han skriver också att principen innebär att det ytterst är domstolen som har ansvaret för utredningen i målet och att detta ansvar sträcker sig olika långt i olika typer av mål. Detta ansvar är dock inte oinskränkt. Departementschefen skriver att även om det är domstolen som ytterst har ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, måste det ändå i stor utsträckning ankomma på parterna själva att skaffa fram utredningen. Det är detta synsätt som ligger bakom formuleringarna i lagtexten om att rätten ”vid behov” skall ”anvisa hur utredningen bör kompletteras”.<sup>20</sup> Domstolens utredningsansvar måste även anpassas beroende på vilken typ av mål det är fråga om. Det ligger därför, enligt departementschefen, i sakens natur att domstolen principiellt sett skall ägna särskild uppmärksamhet åt processledningen när en enskild part inte har ett ombud i ett enpartsmål och det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt. Domstolens processledande uppgift får dock inte sträcka sig så långt att kraven på objektivitet och opartiskhet kan komma i fara.<sup>21</sup>

Lagstiftarens knappa uttalanden om 8 § *FPL* gör att vidare vägledning om paragrafens innebörd får sökas i doktrinen. Dåvarande regeringsrådet Petrén riktade tidigt kritik mot avsaknaden av tydligare riktlinjer för frågan om utredningsansvar i lagtext och förarbeten. Han skriver i en artikel om 8 § *FPL* att stadgandets vaga formulering verkar ha lett till att det av förvaltningsdomstolarna uppfattas snarare som en icke tvingande anvisning, på vilken det går att ta ganska lätt i det praktiska domstolsarbetet, än en tvingande norm. Lösningen på det problemet vore, enligt Petrén, att Regeringsrätten meddelade prejudicerande

---

<sup>18</sup> Wennergren (kom) s. 136.

<sup>19</sup> Petrén s. 158.

<sup>20</sup> Prop. 1971:30 s. 530 f.

<sup>21</sup> Prop. 1971:30 s. 531.

domar på området. Han varnar för att om Regeringsrätten här visar för stor återhållsamhet i sin praxis, kan det uppstå osäkerhet i rättstillämpningen. Vägledande avgöranden från Regeringsrätten är, enligt Petrén, särskilt viktiga, eftersom tillämpningen av 8 § FPL måste variera starkt i olika typer av mål.<sup>22</sup>

Wennergren har en mer deskriptiv framställning av 8 § FPL i sin kommentar till FPL. Han delar upp paragrafen i tre delar. Den första delen gäller domstolens officialansvar för utredningens fullständighet och domstolens befogenhet att ta initiativ till komplettering av utredningen. Den andra gäller domstolens processledande uppgift. Den tredje delen går, enligt Wennergren, inte att direkt utläsa ur paragrafen. Den rör frågan om officialprövningen, d.v.s. domstolens möjligheter att pröva och utreda rättsligt relevanta omständigheter som ligger utanför ramen för parts yrkande. Wennergren påpekar dock att denna tredelning av paragrafen kan ses som främst teoretisk. I praktiken går de tre frågorna i och ur varandra.<sup>23</sup>

Förutom 8 § FPL har även 29 och 30 §§ FPL betydelse för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Bestämmelserna, som skall läsas tillsammans, anger den ram som domstolen har att hålla sig till när den skall avgöra ett mål. Enligt 29 § FPL får rättens avgörande inte gå utöver vad som yrkats i målet. Från denna huvudregel finns det dock i samma lagrum ett undantag. Om det föreligger särskilda skäl får rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild (*reformatio in melius*) om det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Enligt motiven till 29 § FPL skall undantagsbestämmelsen tillämpas sparsamt och endast fungera som en garanti för ett materiellt tillfredställande avgörande i de fall där en strikt tillämpning av huvudregeln skulle ge ett motsatt resultat.<sup>24</sup>

Även 30 § FPL begränsar omfattningen av domstolens prövning. Paragrafen stadgar att rättens avgörande skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Enligt motiven är bestämmelsens syfte att ge parterna en garanti för att avgörandet inte grundas på material som inte hör till målet eller annat material som ligger utanför parternas kontroll.<sup>25</sup> Bestämmelsen utesluter dock inte att domstolen får lägga annat material till grund för avgörandet än det som parterna tillhandahållit eller åberopat. Regeln om utredningsansvar i 8 § FPL ger nämligen domstolen en möjlighet att fritt inom ramen för detta utredningsansvar inhämta material som kan läggas till grund för avgörandet. Vad 30 § FPL stadgar är således endast att parterna har en rätt till insyn och att domstolen därigenom har en skyldighet att upplysa parterna om vilket material som har använts.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Petrén s. 154 ff.

<sup>23</sup> Wennergren (kom) s. 135 f.

<sup>24</sup> prop. 1971:30 s. 579. Se även Wennergren (kom) s. 262 f.

<sup>25</sup> Prop. 1971:30 s. 584.

<sup>26</sup> Wennergren (kom) s. 288 ff och Ragnemalm s. 74 f.

Vad är det då för material som omfattas av termen ”utredningen”? Varken i RB eller FPL är det närmare definierat vad som menas med uttrycket. Enligt Wennergren består ett utredningsmaterial endast till ringa del av verkligt bevismaterial. Precis som i den allmänna processen utgörs utredningen i ett förvaltningsprocessmål av rättsfakta, bevisfakta och hjälpfakta. De omständigheter som är relevanta för en viss rättsföljd brukar kallas *rättsfakta* och de bevis som är relevanta för styrkandet av dessa fakta brukar kallas *bevisfakta*. Andra fakta i en utredning kallas *hjälpfakta*.<sup>27</sup> Även inom förvaltningsprocessen förväntas domstolen *ex officio*, enligt principen om *jura novit curia*, företa behövlig utredning om innehållet i svensk lag. Inte heller behöver parterna lägga fram bevisning om vad som är allmänt veterligt.<sup>28</sup>

Vidare utgår bevisprövningen i förvaltningsprocessen från samma principer som i den allmänna processen, såvida det inte står något annat i tillämplig specialförfattning.<sup>29</sup> Därmed gäller som huvudregel både *den fria bevisprövningens princip* respektive *principen om fri bevisföring*. Domstolen kan fritt värdera den bevisning som parterna lägger fram i målet och parterna får på valfritt sätt lägga fram behövlig bevisning.<sup>30</sup> Liksom i indispositiva tvistemål och brottmål är förvaltningsdomstolen inte bunden av parternas erkännande, medgivande och vitsordande. I enlighet med utredningsansvaret i 8 § FPL och möjligheten till *reformatio in melius* i 29 § FPL har domstolen ett stort utrymme att sätta sig över parternas processhandlingar.<sup>31</sup>

Slutligen skall jag nämna något om kraven på bevisstyrka och reglerna om bevisbörda inom förvaltningsprocessen. Det finns här inga generella regler, eftersom beviskravets höjd och bevisbördans placering varierar mellan olika typer av mål. *Beviskravet* är oftast högst när det är fråga om ingripande från det allmänna som kan anses stå straffrättskipningen nära. Några exempel är återkallelse av körkort eller läkarlegitimation. Om det däremot är fråga om gynnande beslut, som inte är till någon nackdel för annan, brukar beviskravet normalt kunna sättas lägre. För andra fall används i praxis oftast kravet ”styrkt”. Det är dock tveksamt om detta beviskrav skall anses motsvara det beviskrav som används inom tvistemålsprocessen, inte minst med tanke på att processerna inom förvaltningsmål och tvistemål på många punkter skiljer sig åt (se avsnitt 2.3).<sup>32</sup>

Placeringen av *bevisbördan* avgör vem som skall bli lidande av att utredningen inte uppfyller kravet på bevisstyrka på en eller annan punkt.<sup>33</sup> Ibland framgår bevisbördan uttryckligen ur de materiella reglerna i tillämplig specialförfattning.

---

<sup>27</sup> Wennergren (kom) s. 139.

<sup>28</sup> SOU 1991:106 s. 523.

<sup>29</sup> Jfr 35 kap. RB.

<sup>30</sup> Ragnemalm s. 75 f och Wennergren (kom) s. 295 f.

<sup>31</sup> Dahlgren SvJT 1994 s. 394.

<sup>32</sup> Wennergren (kom) s. 298 f och SOU 1991:106 s. 526.

<sup>33</sup> Petrén s.155 ff.

För de fall där det inte finns särskilda regler får bevisbördan placeras beroende på ärendets art. I för den enskilde betungande mål har det allmänna normalt ett vidsträckt ansvar för utredningen. Liksom åklagaren i brottmål får den ingripande myndigheten stå risken för att bevisningen inte är tillräcklig. Vid för den enskilde gynnande beslut anses generellt sett motsatsen råda och bevisbördan ligger istället oftast på den enskilde.<sup>34</sup>

## 2.3 FPL jämfört med RB

Vid tillkomsten av FPL på sjuttioalet utgjorde - som tidigare nämnts - reglerna i RB i vissa avseenden en förebild. Utvecklingen har sedan dess varit att förvaltningsprocessen alltmer närmat sig den allmänna processen. Inte minst nittioalets reformer med införande av tvåpartsprocess, prövningstillstånd i kammarrätt och ökad muntlighet har inneburit ett stort steg i den riktningen. Även förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar påverkas av dessa förändringar. Vissa författare menar t.ex. att införandet av tvåpartsprocess har medfört en förskjutning från officialprincipen mot förhandlingsprincipen.<sup>35</sup> Jag skall därför i det här avsnittet försöka lyfta fram de likheter och skillnader mellan FPL och RB som får störst betydelse för utredningsansvaret i förvaltningsprocessen.

En stor skillnad utgörs av att förvaltningsprocessen inte har någon uppdelning i civil- och straffprocess. Den kan därför verka framstå som en enhetlig processform. Så är naturligtvis inte fallet. FPL:s allmänt hållna regler beror snarast på att mängden olika måltypen gör det omöjligt att reglera varje typ av mål särskilt. Under senare tid har dock både lagstiftaren och Regeringsrätten visat en tendens att vilja dela upp förvaltningsprocessen i handläggning med civilprocessuella respektive straffprocessuella inslag. Exempelvis har Regeringsrätten i sin praxis ansett att några typer av förvaltningsmål – återkallelse av läkarlegitimation och återkallelse av körkort till följd av brottslig gärning - har vissa med straffprocessen likartade drag.<sup>36</sup> (se vidare om dessa rättsfall i avsnitt 3.3)

Lavin skriver dock att det stora flertalet förvaltningsavgöranden närmast är att jämföra med civilprocessens fullgörelsedomar. Han nämner som exempel sådana förvaltningsdomar som innebär skyldigheter för enskilda: betala en skatt eller en avgift, ändra eller riva en byggnad, städa en tomt m.m. Vidare kan, enligt Lavin, samma jämförelse göras vid mål där en enskild kräver att få ut en ekonomisk förmån från det allmänna. Ett eventuellt bifall i domstol innebär ett krav på myndigheten att betala. Lavin påpekar dock att man aldrig kan komma ifrån att det finns vissa grundläggande karaktärsskillnader mellan civilmål och

---

<sup>34</sup> Petréns s. 158 och Ragnemalm s. 55 ff och 75 ff. Se även SOU 1991:106 s. 524 f.

<sup>35</sup> Dahlgren JT 1991/92 s. 249 ff och Dahlgren SvJT 1994 s. 401 f.

<sup>36</sup> Lavin JT 2000/01 s. 107 och Lavin FT 1995 s. 66 ff.



förvaltningsmål. Som exempel nämner han att den möjlighet som parterna i ett civilmål har att bestämma över processföremålet och domsavgörandets omfattning aldrig kan omplanteras till förvaltningsmålen. Det starka inslaget av officialprövning i förvaltningsprocessen medför att domstolen avgör prövningens omfattning och formar domsavgörandet delvis oberoende av en parts önskemål.<sup>37</sup>

Att tillämpa reglerna i RB i ett förvaltningsmål är, enligt min mening, inte helt oproblematiskt. Även om utredningsansvaret i förvaltningsprocessen har sin förebild i den allmänna processen är det viktigt att komma ihåg att reglerna i RB och FPL, trots sina likheter, bygger på vitt skilda rättskulturer. Förvaltningsprocessen är ursprungligen uppbyggd på en skriftlig enpartsprocess och ledstjärnorna har varit ett snabbt, billigt och enkelt förfarande.<sup>38</sup> Det är dessutom först på senare tid som förvaltningsdomstolarna alltmer har börjat ses som självständiga prövningsinstanser och inte som en förlängning av myndighetsförfarandet.<sup>39</sup> RB däremot bygger på en väl etablerad rättskultur som under en längre tid har präglats av principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration. Processreglerna är dessutom skrivna med tanke på ett tvåpartsförfarande, som till stor del bygger på förhandlingsprincipen.

## 2.4 Utredningsansvar enligt FL

I FL finns det ingen uttrycklig regel om myndigheternas utredningsansvar. I de fall där det i tillämplig speciallagstiftning finns särskilda bestämmelser om utredningen, skall dock dessa regler tillämpas. I övriga fall kan möjligen ett visst krav på utredningsansvar för myndigheter utläsas ur 4 § FL om myndigheternas serviceskyldighet och 7 § FL om samverkan mellan myndigheter.<sup>40</sup> Som en allmän princip brukar det dock hävdas att officialprincipen ändå gäller även inom förvaltningen. Myndigheternas utredningsansvar vilar således på grundläggande förvaltningsrättsliga principer om att ett ärende skall bli så utrett som dess beskaffenhet kräver.<sup>41</sup>

Enligt 4 § FL skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet. Myndigheternas serviceskyldighet är dock inte obegränsad. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Enligt motiven till 4 § FL tar bestämmelsen inte bara sikte på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt skall myndigheten också vägleda den enskilde. Som exempel på denna vägledning nämns i motiven att myndigheten kan, allt efter

---

<sup>37</sup> Lavin JT 1989/90 s. 71 och 86.

<sup>38</sup> Jfr Dahlgren SvJT 1994 s. 400.

<sup>39</sup> Se Wennergren SvJT 1995 s. 66 ff och Wahlgren s. 204 ff.

<sup>40</sup> Ragnemalm s. 56.

<sup>41</sup> Hellners/Malmqvist s. 54.

omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt eller fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat bättre sätt att nå det han eftersträvar.<sup>42</sup> Strömberg påpekar dock att hjälpen i stor utsträckning blir beroende av myndigheternas egen bedömning.<sup>43</sup> I serviceskyldigheten ingår vidare, enligt 4 § FL, att myndigheten skall besvara frågor från enskilda så snart som möjligt. Dessutom bör myndigheten hjälpa den enskilde till rätta, om han av misstag har vänt sig till fel myndighet.

Enligt samverkansregeln i 7 § FL skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter om så behövs. Vidare skall myndigheten uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra. Det är främst andra meningarna i paragrafen som ger uttryck för myndigheternas utredningsansvar. I motiven till 7 § FL skriver departementschefen att regeln omfattar såväl myndigheternas samverkan sinsemellan som myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten.<sup>44</sup>

Hur långt sträcker sig då myndigheternas utredningsansvar? Den stora mängden myndighetsärenden av olika slag innebär att det inte går att svara generellt på den frågan. Allmänt brukar det dock hävdas att ansvaret, liksom i förvaltningsdomstolarna, sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativ till ingripande mot enskild än när det är en enskild sökande som anhängiggör ett ärende. Ragnemalm påpekar dock att detta inte innebär att myndigheten i det senare fallet kan förhålla sig helt passiv. I ärenden där den enskilde försöker utverka en förmån av det allmänna är det visserligen primärt den enskilde som skall visa att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllda. Skulle utredningen behöva kompletteras i något avseende, är det dock även i dessa fall myndighetens ansvar att ge anvisningar om detta. Inte minst i ärenden om sociala förmåner är det viktigt att myndigheternas service i detta avseende inte är alltför begränsad.<sup>45</sup>

## 2.5 FPL jämfört med FL

Det finns således en tydlig skillnad mellan förvaltningsmyndigheternas respektive förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Den består främst i att domstolarnas skyldighet att utreda ett ärende finns klart uttryckt i FPL, medan myndigheternas

---

<sup>42</sup> Prop. 1985/86:80 s. 59.

<sup>43</sup> Strömberg s. 83.

<sup>44</sup> Prop. 1985/86:22 s. 23.

<sup>45</sup> Ragnemalm s. 55 f.

utredningskyldighet endast delvis kan utläsas ur FL och snarare får anses vila på grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Ragnemalm skriver att avsaknaden av klara regler om utredningsansvar i FL är en brist.<sup>46</sup> Det uppstår här en diskrepans mellan utredningsansvaret i FL och FPL, vilket är olyckligt eftersom processen i ett förvaltningsprocessmål nästan alltid har sin början hos en myndighet. Kvaliteten på den utredning som gjorts hos beslutsmyndigheten blir därmed ofta avgörande för den fortsatta processen i förvaltningsdomstolen.

Ett rättsfall som tidigt och tydligt pekade ut denna diskrepans var *RA 1974 ref. 29*. Fallet rörde ansökan om körkortstillstånd. Sökanden hade några månader tidigare gjort sig skyldig till fylleri och av den anledningen hade polisen meddelat honom ett s.k. negativt lämplighetsintyg. Trots att sökanden kunde förete annan bevisning om sin skötsamhet, avslogs hans ansökan av länsstyrelsen. Mannen överklagade då ärendet till kammarrätten utan framgång. När målet senare kom upp i högsta instans konstaterade Regeringsrätten att det förelegat ovisshet i fråga om sökandens möjlighet att få körkortstillstånd. Därför ”borde länsstyrelsen lämpligen” före avgörandet ha berett den sökande möjligheten att inkomma med ytterligare utredning om sin skötsamhet. Regeringsrätten anförde vidare att sedan sökanden överklagat länsstyrelsens beslut hade enligt 8 § FPL ”åvilat kammarrätten” att se till att målet blivit vederbörligt utrett i anført hänseende.<sup>47</sup>

Regeringsrådet Petrén deltog i beslutet och utvecklade i Regeringsrättens domskäl sin mening. Han påpekade att det ofta av rent processekonomiska skäl är lämpligt att det åligger den lägre myndigheten att införskaffa all nödvändig utredning i målet istället för att förvaltningsdomstolen, som ofta inte är särskilt väl ägnad att fullgöra rena utredningsuppgifter, skall behöva göra nödvändiga kompletteringar senare under målets gång.<sup>48</sup> Rättsfallet är visserligen från tiden före tillkomsten av 4 § och 7 § FL, men med tanke på dessa bestämmelsers knappa utformning har Petréns uttalanden, enligt min mening, stor relevans än idag.

I det följande kapitlet skall jag lämna den mer teoretiska framställningen av utredningsansvaret och istället undersöka hur det tillämpas i praktiken. Jag har därför valt att undersöka utredningsansvaret i förvaltningsprocessen på en rättighetsnivå inom tre olika typer av mål: mål om återkallelse av legitimation och disciplinpåföljd hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, socialförsäkringsmål och utlänningsmål.

---

<sup>46</sup> Ragnemalm s. 57.

<sup>47</sup> Ragnemalm s. 57. Se även Petrén s. 154.

<sup>48</sup> RA 1974 ref. 29 s. 63 i rättsfallet.

# 3 Utredningsansvar i rättstillämpningen

Rättsfallsstudier utgör en viktig del inom den förvaltningsrättsliga forskningen. Lavin skriver i en av sina artiklar att man genom studier av rättsfall kan få en allsidig och objektiv bild av ett rättsområde. Dessutom är det ett tillförlitligt sätt att bedriva forskning.<sup>49</sup> Jag skall därför i det här avsnittet undersöka Regeringsrättens praxis kring utredningsansvaret. Min undersökning är av utrymmesskäl begränsad till tre olika typer av mål: *återkallelse av legitimation och disciplinåtgärder inom hälso- och sjukvården, socialförsäkringsmål och utlänningsmål.*

Jag har inom de olika områdena endast valt ut de rättsfall, där Regeringsrätten i mer eller mindre direkta ordalag uttalat sig om utredningsskyldigheten. Det finns visserligen rättsfall där man efter noga genomläsning även kan uttolka indirekta uttalanden om ansvaret för utredningen i målet, men jag har valt bort dessa i min undersökning. Den främsta orsaken till det är att Regeringsrätten då inte uttalar sig om utredningsansvaret i prejudicerande syfte. Vidare har jag koncentrerat mitt sökande till rättsfall från åren 1990-2000. I de fall där det finns äldre rättsfall av stor betydelse har jag dock valt att kommentera även dessa.

Innan jag går in på de olika måltyperna, skall jag kort kommentera en fråga, som uppstår i samband med utredningsansvar och överprövning av förvaltningsärenden. Frågan är vilken instans som bör komplettera utredningen i de fall där den vid en överprövning bedöms inte vara tillräcklig - är det den lägre instansen, som fattade det "felaktiga" beslutet, eller är det den högre överprövande instansen? Enligt *instansordningens princip* bör inte kompletterande utredning ske först i högre instans. Istället bör det felaktigt utredda ärendet återförvisas till första instans, vanligen en förvaltningsmyndighet, eftersom det ofta är där de största utredningsmöjligheterna finns.<sup>50</sup> Edelstam påpekar dock att det är mycket ovanligt att Regeringsrätten vid utredningsbrist återförvisar till första instans för utredning. En förklaring till det kan, enligt Edelstam, vara att Regeringsrätten ytterst sällan ger prövningstillstånd med utgångspunkt från huruvida utredningsansvaret uppfylls.<sup>51</sup>

## 3.1 Valet av måltyper

Utgångspunkten i min undersökning har varit att jämföra måltyper vars handläggning startat i olika myndigheter. De myndigheter jag har valt är: Hälso-

---

<sup>49</sup> Lavin FT 1992 s. 451.

<sup>50</sup> En följdfråga blir då om besvärinstansen, vanligen en förvaltningsdomstol, uppfyller sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL genom att endast återförvisa ärendet till lägre instans. Edelstam skriver att så troligen är fallet. Se Edelstam s. 144.

<sup>51</sup> Edelstam s. 137 och 169 f. Jfr Petré s. 163

och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), försäkringskassan och Statens invandrarverk (SIV), numera Migrationsverket. Genom att välja olika myndigheter har jag velat jämföra och se vad det finns för skillnader och likheter mellan de olika områdena i myndigheternas och domstolarnas fullgörande av kravet på utredning.

Det finns vissa likheter och skillnader, som man redan inledningsvis kan peka ut. Den främsta likheten är att de alla har det gemensamt att de regleras av en rättighetslagstiftning. Denna typ av lagstiftning kännetecknas av att det finns en av lagstiftaren definierad s.k. personkrets och ett antal definierade rättigheter som personkretsen kan utkräva. Vidare innebär begreppet, att den enskilde har en möjlighet till överprövning i förvaltningsdomstol av det beslut som myndigheter har fattat vad gäller de lagstiftade rättigheterna.<sup>52</sup> Den enskilde står här många gånger ensam mot det allmänna, och rättstillämparen har därför ett stort ansvar vid tillämpningen av reglerna om utredningsansvar i FL och FPL.

Den främsta skillnaden utgörs av placeringen av rättigheterna. I hälso- och sjukvårdsmålen är det fråga om att det allmänna kan komma att ta ifrån den enskilde en villkorad rättighet som denne redan har, t.ex. en läkarlegitimation. Det kan också vara fråga om att det allmänna vill meddela en disciplinär påföljd p.g.a. att den enskilde har ansetts bryta mot någon av de uppställda lämplighetsvillkoren. I de andra två typerna av mål är det däremot fråga om att den enskilde inte redan har utan vill få en rättighet gentemot det allmänna. I socialförsäkringsmålen är det ofta fråga om en rätt till ersättning och i utlänningsmålen är det ofta fråga om att få rätt att uppehålla sig här i landet.<sup>53</sup>

## 3.2 Hälso- och sjukvården

Den första typen av mål som jag valt att undersöka är den som rör återkallelse av legitimation och disciplinåtgärder inom hälso- och sjukvården. Det är här fråga om en tillsynsverksamhet inom vilken Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet. Frågor om återkallelse av legitimation och disciplinpåföljder prövas i första instans av HSAN. Ansvarsnämnden är inte någon förvaltningsdomstol i ordets rätta bemärkelse utan snarast en domstolsliknande förvaltningsmyndighet. Det medför att FL:s regler och principer är tillämpliga på handläggningen i nämnden, såvida det inte finns några särskilda regler i tillämplig speciallagstiftning. Målen innebär ingripanden på initiativ från det allmänna och kan resultera i för den enskilde betungande beslut. Enligt förvaltningsrättsliga principer är det därför tillsynsmyndigheten som har

---

<sup>52</sup> Sjöberg s. 13.

<sup>53</sup> Socialförsäkringsmålen kan i tillsynsfallen innebära att den enskilde har en rättighet som han kan komma att fråntas. Ett exempel på det är fall om avförande från förteckningen över läkare anslutna till den allmänna försäkringen – se FÖD 1989:34 i avsnitt 3.3.2. Jag har dock i min beskrivning av placering av rättigheterna utgått från normalfallet inom de olika måltyperna.

bevisbördan. Dessutom har beslutsmyndigheten, enligt officialprincipen, ett långtgående ansvar för att utredningen blir fullständig.

### 3.2.1 Lagstiftning och förarbeten

Lagstiftningen inom hälso- och sjukvården har nyligen blivit föremål för omfattande ändringar. Flera av de lagar som tidigare reglerade rättsområdet har slagits ihop och utgör nu istället en enda gemensam lag, yrkesverksamhetslagen (1998:531), YHSL.<sup>54</sup> En av de stora processrättsliga förändringarna med den nya lagen är att HSAN:s beslut numera överprövas först i länsrätt och inte som tidigare i kammarrätt. Vidare har det för prövning i kammarrätten införts ett krav på prövningstillstånd, precis som på många andra förvaltningsområden. Den nya lagen innebär också att flera nya yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården omfattas av bestämmelserna om legitimation, däribland apotekare och arbetsterapeuter. Eventuella återkallelser av legitimation inom dessa yrkesgrupper kommer därmed troligen att omfattas av tidigare praxis på området. I övrigt innehåller den nya lagen i stora delar samma materiella regler som fanns redan i de tidigare lagarna.<sup>55</sup>

De materiella krav som ställs på utredningen i mål om återkallelse av legitimation och disciplinåtgärder finns i 5 kap. YHSL. I korthet innebär bestämmelserna att den som inte fullgör sina skyldigheter enligt 2 kap. YHSL kan meddelas disciplinpåföljd - erinran eller varning. För återkallelse av legitimation krävs däremot antingen att den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövning av sitt yrke, att han på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket eller att han p.g.a. sjukdom eller liknande inte kan utöva yrket tillfredställande. Återkallelse kan också ske om den legitimerade själv begär det.

Bestämmelserna om handläggning i HSAN av mål om återkallelse eller disciplinåtgärd finns främst i 7 kap. YHSL. Enligt kapitlets 7 § skall frågor om disciplinåtgärder tas upp i ansvarsnämnden på anmälan av Socialstyrelsen eller av den patient som saken gäller eller denne närstående. Enligt andra stycket i samma paragraf skall frågor om återkallelse av legitimation tas upp på anmälan av Socialstyrelsen eller den som saken gäller.

I 7 kap. 10 § YHSL finns bestämmelser om HSAN:s utredningsansvar. Enligt paragrafens första stycke skall ansvarsnämnden se till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Bestämmelsen motsvarar 8 § FPL med den avvikelser, att det

---

<sup>54</sup> Lagen (1960:409) om förbud i vissa fall mot yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, lagen (1984:542) om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m., lagen (1994:953) om åliggande för personal inom hälso- och sjukvården, lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område och lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården har alla fr.o.m. 1 januari 1999 ersatts av *lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område*, även kallad yrkesverksamhetslagen.

<sup>55</sup> Se prop. 1997/98:109 s.1 f.

inte finns någon motsvarighet till 8 § andra stycket första punkten. I den punkten stadgas det att förvaltningsdomstol vid behov skall visa parterna hur utredningen bör kompletteras. Enligt förarbetena till FPL innebär regeln att det främst ankommer på parterna att skaffa fram utredning i målet (jfr avsnitt 2.2). Genom att medvetet utesluta denna regel i YHSL, har lagstiftaren poängterat att HSAN har huvudansvaret för att saken blir fullständigt utredd.<sup>56</sup> Officialprincipen skall därmed ha ett större inflytande på handläggningen i HSAN än vid handläggning i förvaltningsdomstol.

### 3.2.2 Regeringsrättens praxis

Regeringsrätten har vid ett antal tillfällen uttalat sig om beviskrav och utredningsskyldighet i mål om återkallelse av läkarlegitimation och disciplinåtgärder. Det finns därmed en ganska utförlig praxis på området. Jag kommer i det följande att dela upp rättsfallen på så sätt, att jag först redogör för målen om återkallelse av legitimation och därefter för målet om disciplinåtgärder.

I *RA 1989 ref. 67* hade Socialstyrelsen i en anmälan till HSAN begärt att Maj-Britt L:s legitimation som läkare skulle återkallas med stöd av 15 § första stycket punkt 1 tillsynslagen, nuvarande 5 kap. 7 § YHSL. Enligt Socialstyrelsen hade Maj-Britt L visat sig vara uppenbart olämplig att utöva yrket som läkare. Till grund för talan anförde styrelsen en skrivelse från chefsläkaren på det sjukhus där Maj-Britt L arbetade. Skrivelsen innehöll bl.a. en rapport, i vilken det riktades klagomål mot Maj-Britt L:s sätt att felaktigt behandla patienter vid ett antal tillfällen. Socialstyrelsens begärde därför i egenskap av tillsynsmyndighet in journalerna över de aktuella fallen. Vidare kom det in kompletterande redogörelser med yttranden från bland andra sjukhusdirektören, som anförde att om arbetsrättsliga principer hade gällt skulle Maj-Britt L ha fråntagits sin anställning p.g.a. bristande yrkesskicklighet.

I HSAN:s beslut skrevs att lagstiftningen vid återkallelse av legitimation ställer krav på att den legitimerade olämplighet kan betecknas som uppenbar. Ansvarsnämnden menade vidare att utredningen visat, att Maj-Britt L vid åtskilliga tillfällen dokumenterat brister i yrkesutövningen såväl när det gällde direkta medicinska kunskaper som omdöme. Kravet på uppenbar olämplighet var därmed uppnått, och HSAN återkallade Maj-Britt L:s legitimation. Maj-Britt L yrkade besvär, men kammarrätten fann ingen anledning att ändra ansvarsnämndens beslut.

Maj-Britt L fullföljde därefter sin talan i Regeringsrätten som meddelade prövningstillstånd. Redan inledningsvis påpekade domstolen, att kravet på uppenbarhet i lagtexten ställer upp stränga krav för att återkallelsegrunden i 15 § första stycket punkt 1 tillsynslagen skall anses tillämplig. Vidare uttalade den att

---

<sup>56</sup> prop. 1978/79:220 s. 61 f.

det ligger i sakens natur, att det för att återkallelse av en läkarlegitimation skall få ske krävs att det på ett *otvetydigt* sätt kan slås fast att den legitimerade begått ett allvarligt missgrepp eller gjort sig skyldig till flera försummelser av mindre allvarlig art. Allmänna omdömen, exempelvis om bristande kunskaper, kan därför endast beaktas om de grundas på konkreta händelser som kan anses vara styrkta i målet. Regeringsrätten påpekade också att eftersom frågan om återkallelse aktualiserats genom en anmälan från Socialstyrelsen bör av rättssäkerhetsskäl endast de omständigheter beaktas som styrelsen åberopat. Domstolens utredningsansvar enligt 8 § FPL påverkades därmed på så sätt att rätten inte kunde ta ställning till några andra grunder än de Socialstyrelsen anförde.

Regeringsrätten slog därefter fast, att det är oeftergivligt att ett beslut om återkallelse av läkarlegitimation innehåller en tydlig redovisning av vilka faktiska missgrepp och försummelser som funnits styrkta och som lagts till grund för återkallelsen. Domstolen konstaterade mot bakgrund av detta att den bevisning och utredning som legat till grund för HSAN:s beslut inte hade varit tillräcklig. Istället för att återförvisa målet valde Regeringsrätten att själv komplettera utredningsmaterialet. Domstolen begärde därför in ytterligare utlåtande enligt vilket framgick, att Maj-Britt L visserligen i sin handläggning hade gjort sig skyldig till försummelse, men att denna varit av ringa art. Socialstyrelsen valde att inte ifrågasätta utlåtandet och beslutet om återkallelse upphävdes av Regeringsrätten.

*RÅ 1990 ref. 64* handlade om den förvaltningsrättsliga delen av det uppmärksammade rättsfallet om mordet på Catrine da Costa. Tingsrätten hade tidigare, i den straffrättsliga delen av fallet, ogillat åtalet för mord alternativt grov misshandel och grovt vållande till annans död mot de två åtalade, obducenten Teet H och allmänpraktiserande läkaren Thomas A. Tingsrätten uttalade dock i sina domskäl, att den fann att det var ställt utom rimligt tvivel att de båda hade styckat kroppen, men att preskription för brott mot griftefrid redan hade inträtt. Med anledning av detta uttalande yrkade Socialstyrelsen i en anmälan hos HSAN att de båda läkarnas legitimationer skulle återkallas med stöd av 15 § första stycket punkt 1 tillsynslagen. Teet H och Thomas A överklagade därför tingsrättens dom till hovrätten, vilken dock avvisade talan med hänvisning till att uttalanden i tingsrättens domskäl inte kunde överklagas. HD meddelade inte prövningstillstånd.

HSAN fann i sitt beslut att båda läkarna, genom vad som framgår av handlingarna i ärendet, hade visat sig uppenbart olämpliga att utöva läkaryrket. HSAN återkallade därför deras legitimationer. Beslutet överklagades till kammarrätten. Först genom att tillämpa reglerna i RB om omröstning i hovrätt, kom en oenig kammarrätt fram till att enbart den av Socialstyrelsen åberopade tingsrättsdomen inte kunde ligga till grund för en självständig och allsidig prövning och utvärdering av skuldfrågan i målet. Tingsrättens dom byggde till stor del på vittnenas trovärdighet och därför hade det krävts att vittnena hördes även i kammarrätten.



Socialstyrelsen hade därmed inte visat att det fanns skäl för återkallelse av legitimationerna och läkarnas besvär bifölls.

Socialstyrelsen överklagade till Regeringsrätten som meddelade prövningstillstånd. Regeringsrätten inledde med att konstatera att kammarrättens tillämpning av omröstningsreglerna i RB varit korrekt. Därefter övergick domstolen till att behandla beviskraven i målet. Den hänvisade här till sina tidigare uttalanden i RÅ 1989 ref. 67 om att det krävs, att det på ett otvetydigt sätt kan slås fast att den legitimerade begått ett allvarligt missgrepp eller gjort sig skyldig till flera försummelser av mindre allvarlig art. Vidare påpekade domstolen att en återkallelse av legitimationen för en läkare har ett nära samband med straff och disciplinansvar och att en sådan återkallelse får ytterligt allvarliga konsekvenser. Även om ett huvudsyfte med återkallelsemöjligheten är att skydda allmänheten mot sådan yrkesutövare, som inte längre utövar sitt yrke på ett godtagbart sätt eller som är olämplig på annat sätt, kan det inte komma i fråga att för återkallelse kräva mindre än *full och övertygande bevisning* för att läkaren gjort sig skyldig till den handling eller försummelse, som åberopats som grund för ett yrkande till återkallelse, d.v.s. att det på ett *otvetydigt* sätt slagits fast att läkaren är skyldig till handlingen eller försummelse. Mot bakgrund av detta fanns det, enligt Regeringsrätten, inte anledning att i målet ställa lägre krav på bevisningen än som skulle ha gjorts i ett mål om åtal för samma gärning.

Därefter gick Regeringsrätten över till att behandla frågan om kammarrättens utredningsskyldighet enligt 8 § FPL. Socialstyrelsen hade i målet gjort gällande att tingsrättens dom utgjorde tillräcklig grund för återkallelse av legitimationen. Regeringsrätten uttalade att en förvaltningsdomstol i normalfallet kan utgå från den allmänna domstolens bedömning utan att själv göra en närmare bedömning. Det kan dock finnas omständigheter som föranleder en annan bedömning. I det här fallet hade inte tingsrättens uttalanden kunnat prövas i högre instans och dessutom byggde tingsrättens slutsatser på svårbedömda vittnes- och målsägandeförhör. Av den anledningen var det, enligt Regeringsrätten, nödvändigt att i återkallelsemålet närmare pröva om det fanns tillräckliga bevis för att Teet H och Thomas A styckat kroppen. Domstolen återförvisade därför målet till kammarrätten med påpekande om att kammarrätten således inte uppfyllt kraven på utredningsansvar enligt 8 § FPL.

RÅ 2000 ref. 10 gällde frågan om återkallelse av legitimation som sjuksköterska p.g.a. narkotikamissbruk och till missbruket relaterad brottslighet under yrkesutövning. Socialstyrelsen hade i en anmälan till HSN yrkat att Ken B:s legitimation som sjuksköterska skulle återkallas med stöd av 7 § första stycket punkt 1 och 2 tillsynslagen. Han hade enligt styrelsen dels visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket, dels inte kunnat utöva yrket tillfredställande. Till grund för sin talan anförde Socialstyrelsen, att den fått in en anmälan från den akutmottagning där Ken B arbetat som sommarvikarie. Enligt anmälan hade Ken B avstängt från sin tjänstgöring och polisanmälts för stöld av narkotika vid flera

tillfällen. Vidare anförde Socialstyrelsen att Ken B tidigare hade blivit avstängd från tjänster som sjuksköterska både i Danmark och i Norge. Vid det senare tillfället hade orsaken till avstängningen varit, att han i norsk domstol dömts för att ha stulit narkotika på arbetsplatsen. Innan Ken B utbildade sig till sjuksköterska hade han dessutom hemma i Sverige dömts till fängelse i fem år och sex månader för bl.a. grov våldtäkt och stöld.

HSAN fann i sitt beslut att Ken B, genom de brott han hade begått under sin anställning i Norge och de dåliga vitsord han fått från sin tjänstgöring i Danmark, visat sig vara uppenbart olämplig för yrket. Dessutom fick det, enligt ansvarsnämnden, anses att Ken B p.g.a. sitt narkotikamissbruk inte för tillfället kunde utöva yrket tillfredställande. HSAN beslutade därför att återkalla legitimationen. Ken B överklagade beslutet till kammarrätten. Kammarrätten framhöll att såväl lagtext som praxis ställer upp stränga krav för att en återkallelse av legitimation skall kunna ske. De av Socialstyrelsens återopade omständigheterna utgjorde enligt kammarrättens bedömning inte tillräckligt underlag för återkallelse av legitimationen. Kammarrätten biföll därför Ken B:s överklagande och undanröjde HSAN:s beslut.

Socialstyrelsen överklagade till Regeringsrätten, som inledde sitt beslut med en utförlig genomgång av lagtext och praxis på området. Sedan HSAN:s beslut hade tillsynslagen kommit att ersättas av den nya lagen, YHSL. Domstolen konstaterade dock att 15 § första stycket punkt 1 och 2 hade en direkt motsvarighet i 5 kap. 7 § första stycket punkt 1 och 2 YHSL. Därmed är tidigare förarbeten och praxis fortfarande tillämpliga.

Regeringsrätten behandlade inledningsvis frågan om beviskrav i mål om återkallelse av legitimation. Domstolen anförde uttalanden i förarbetena om att reglerna om återkallelse av legitimation har till syfte att ge allmänheten ett skydd mot yrkesutövare, som inte längre förmår att utöva yrket på ett tillfredställande sätt eller som på annat sätt är olämpliga för verksamheten.<sup>57</sup> Återkallelsen är således, enligt domstolen, att se som en skyddsåtgärd och inte en sanktion. Vidare kommenterade domstolen de höga beviskrav som finns uppställda i lagmotiven och praxis. Enligt förarbetena är utgångspunkten att bedömningen i ett återkallelseärende bör vara om förfarandet som läggs den enskilde till last är av sådan art att det kan anses ha undergrävt den tillit allmänheten bör kunna hysa till en legitimerad yrkesutövare.<sup>58</sup> Domstolen hänvisade även till kravet på otvetydighet från tidigare rättsfall, däribland RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 64.

Därefter gick Regeringsrätten in på frågan om vilken tidpunkt som skulle anses relevant vid bedömningen. Prövningen av legitimerad yrkesutövare bör i första hand grundas på de förhållanden som är aktuella vid prövningstillfället.

---

<sup>57</sup> Prop. 1978/79:220 s. 33.

<sup>58</sup> prop. 1978/79:220 s. 53.

Regeringsrätten fastslog därför att det vid tiden för såväl HSAN som kammarrättens dom funnits skäl för att återkalla Ken B:s legitimation, men att situationen därefter hade kommit att förändras. Under tiden fram till Regeringsrättens dom hade Ken B gjort allvarligt menade försök att komma till rätta med sitt narkotikamissbruk, vilket han också successivt hade lyckats med. Enligt Regeringsrätten fanns det därmed inte längre tillräckliga skäl för att återkalla Ken B:s legitimation p.g.a. uppenbar olämplighet eller bristande förmåga att utöva sjuksköterskeyrket.

*RÅ 1990 ref. 108* behandlade frågan om disciplinpåföljd för hälso- och sjukvårdspersonal. Fallet hade sin början i en utredning av Socialstyrelsen om i vilken omfattning läkaren Stig A förskrev narkotiska läkemedel till personer med kända missbruksproblem. Socialstyrelsen kom i sin utredning fram till att Stig A missbrukat sin behörighet att förordna narkotiska läkemedel och yrkade därför i sin anmälan till HSAN att Stig A skulle fråntas den rätten. Vidare fann styrelsen vid granskning av Stig A:s patientjournaler att dessa många gånger var alltför knapphändigt skrivna.

HSAN beslutade i enlighet med vad Socialstyrelsen yrkat. Ansvarsnämnden ansåg, med beaktande av preskriptionsreglerna på två år, att det genom utredningen i fallet var visat att Stig A brutit mot 12 § tillsynslagen, i stort sett jämförbar med dagens 5 kap. 3 § YHSL. Stig A:s alltför frikostiga förskrivningar av narkotiska läkemedel hade, enligt HSAN, skett i strid med gällande föreskrifter. Stig A tilldelades därför av HSAN en varning och hans möjligheter att förskriva vissa bestämda narkotiska läkemedel drogs in. Stig A överklagade ansvarsnämndens beslut till kammarrätten, som dock delade HSAN:s bedömning och därför inte ändrade det överklagade beslutet.

Stig A vände sig då till Regeringsrätten med yrkande om att ansvarsnämndens beslut skulle upphävas. Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd. Inledningsvis uttalade sig domstolen i frågan om kraven på bevisning och utredning. Den påpekade att det vid åläggande av disciplinpåföljd krävs *i princip full bevisning* i den meningen att *de faktiska omständigheter*, som är föremål för bedömning skall vara *styrkta*. När det däremot gäller begränsning av rätten att förskriva narkotiska läkemedel krävs det enligt lag, att det finns grundad anledning att anta att den som åtgärden riktas mot har missbrukat sin behörighet. Enligt gängse terminologi ger således denna formulering utrymme för ett lägre bevis- och utredningskrav än det som gäller i disciplinmålen. Regeringsrätten tillägger dock att det med hänsyn till den betydelse som en begränsning av förskrivningsrätten kan få i det enskilda fallet bör emellertid av rättssäkerhetsskäl kravet på grundad anledning normalt tilläggas en innebörd, som ligger nära ett krav på full bevisning. Regeringsrätten skriver vidare, med hänvisning till bl.a. *RÅ 1989 ref. 67* och *RÅ 1990 ref. 64*, att i detta ligger att allmänna omdömen om en läkares förskrivningar i princip endast bör beaktas i den mån de grundas på konkreta händelser som är styrkta och har blivit allsidigt belysta.

Regeringsrätten gick därefter in på de olika omständigheter som begränsade domstolens prövning. För det första hänvisade domstolen återigen till RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 64 där den slog fast, att i de fall där ett återkallelseärende aktualiserats genom en anmälan från Socialstyrelsen endast de omständigheter som styrelsen åberopat bör beaktas. Samma princip skall tillämpas i ärenden om disciplinpåföljd eller begränsning av förskrivningsrätten. För det andra innebar instansordningens princip att domstolen endast kunde ta upp de sakfrågor som prövats av HSAN. För det tredje var här förbudet mot reformatio in pejus aktuellt, eftersom endast Stig A överklagat kammarrättens dom. För det fjärde innebar den tvååriga preskriptionsregeln i disciplinärenden en ytterligare begränsning. Med hänsyn till dessa omständigheter och övrig utredning i målet meddelade Regeringsrätten Stig A en varning för att han åsidosatt sina skyldigheter i fråga om förskrivning av narkotiska preparat och journalföring. Domstolen ansåg dock inte att det förelåg tillräcklig grund för att begränsa Stig A:s förskrivningsrätt och tidigare beslut därom skulle därför upphävas.

### **3.2.3 Fortsatt utveckling i Regeringsrättens praxis**

Regeringsrättens praxis i mål om återkallelse av legitimation och disciplinpåföljder inom sjuk- och hälsovårdens område har kommit att användas även inom andra mer eller mindre närliggande områden. I RÅ 1993 ref. 26 var det fråga om beviskrav vid disciplinär åtgärd mot en veterinär. Regeringsrätten hänvisade i sina domskäl till RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1990 ref. 108 och uttalade att det inte bör komma i fråga att ställa lägre krav på bevisningen i mål om disciplinansvar för veterinär än när frågan gäller en läkare.

I RÅ 1996 ref. 83 var det fråga om utrednings- och beviskrav i mål om meddelande av varning enligt mäklarlagen. Regeringsrätten utvidgade här ytterligare sin tidigare praxis till att gälla fall, där ett ingripande från en tillsynsmyndighet kan komma att inskränka rätten att utöva viss yrkes- och näringsverksamhet. Påföljden i ett sådant tillsynsärende måste då vara grundat på otvetydigt fastslagna omständigheter. Av RÅ 1994 ref. 88 framgår det att rätten att utöva viss yrkes- och näringsverksamhet även omfattar tillstånd att servera alkoholhaltiga drycker.

## **3.3 Socialförsäkringsmål**

Den andra typen av mål som jag valt att undersöka är socialförsäkringsmål. Första beslutande myndighet är i de flesta fall försäkringskassorna. Ett beslut från försäkringskassan i ett enskilt bidragsärende kan överklagas hos förvaltningsdomstol. Fram till 1995 överklagades försäkringskassornas beslut till särskilda försäkringsdomstolar – försäkringsrätt i första instans och

Försäkringsöverdomstolen (FÖD) i sista och prejudicerande instans. I och med att försäkringsdomstolarna försvann, övertog Regeringsrätten prejudikatansvaret i dessa typer av mål. Jag har därför i min undersökning studerat rättsfall från både FÖD och Regeringsrätten.

### 3.3.1 Lagstiftning och doktrin<sup>59</sup>

Socialförsäkringsmålen utgör den klart största gruppen av mål i min undersökning. Lagstiftningen inom området är också omfattande. De mest centrala delarna av socialförsäkringen regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, vilken reglerar rätten till sjukförsäkring, ålderspension och tilläggspension. Andra viktiga lagar är bl.a. lagen (1976: 380) om arbetsskadeförsäkring, LAF, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring. I vissa av lagarna finns särskilda processuella bestämmelser, men i de flesta fall hänvisar lagens bestämmelser till den processuella ordningen i AFL.<sup>60</sup>

AFL innehåller inga särskilda regler om utredningsansvar. Därmed är det i princip reglerna i FL som styr utredningsansvaret hos försäkringskassorna. I vissa fall har dock Riksförsäkringsverket (RFV) i egenskap av centralt ledande verk meddelat föreskrifter<sup>61</sup> om vilket utredningsansvar som åvilar beslutsmyndigheten.<sup>62</sup>

Det är i samband med utredningsansvaret i socialförsäkringsmålen värt att närmare studera RFV:s roll i beslutsprocessen. RFV har flera olika uppgifter inom socialförsäkringsområdet. Verket har t.ex. ansvar för den centrala ledningen och för tillsynen av försäkringskassorna. Som en del i detta arbete skall RFV meddela föreskrifter och allmänna råd för rättstillämpningen. Vidare skall verket se till att allmänheten får en tillfredställande service och information. Vid sidan om dessa normgivande uppgifter kan verket, enligt 20 kap. 12 § AFL, dessutom företräda staten som part inför förvaltningsdomstol i socialförsäkringsmål. I mål inför länsrätt och kammarrätt kan RFV själv välja om det vill överta försäkringskassans talerätt. I mål inför Regeringsrätten är det alltid RFV som för det allmännas talan.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Med anledning av socialförsäkringsrättens storlek och den pågående utredningen om de processuella reglerna på området (se avsnitt 3.3.4) har jag här inte hämtat något material ur förarbetena. Jag har istället valt att kommenterat några intressanta frågeställningar som Lavin tar upp i sin bok om FÖD. Förutom nämnda bok har det varit svårt att hitta bra aktuell litteratur på området. Den litteratur som varit ny har, enligt min åsikt, inte varit bra och den litteratur som varit bra har många gånger varit för gammal. Jag har därför använt mig av den äldre litteraturen och själv försökt uppdatera de uppgifter som inte längre gäller. Jag har markerat dessa källor med ”jfr”-hänvisningar i fotnoterna.

<sup>60</sup> Jfr. Jalvemyr/Thunved s. 11.

<sup>61</sup> Exempel på sådana föreskrifter är 1 § RFFS 2000:1 om kvalitetskrav i samband med vissa utredningar och 3 § RFFS 1998:14 om föräldrapenningförmåner.

<sup>62</sup> Jfr. Lavin, *Återbetalning av social ersättning*, s. 58.

<sup>63</sup> Lavin, *Gäst hos FÖD*, s. 57 ff.

Lavin kritiserar, med all rätt, dessa dubbla roller som RFV har. Han skriver att mest utmanande är den situationen att RFV såsom part i ett konkret mål inför förvaltningsdomstol skulle återropa sina egna föreskrifter till nackdel för den försäkrade. Vidare får RFV:s möjligheter att gå in som part i en process, oavsett vilket skede denna befinner sig i, betydelse även för domstolarnas utredningsansvar. Om RFV väljer att gå in som part i målet först i högre instans kommer processens karaktär, och således även domstolens utredningsansvar, att ändras. Domstolen kommer inte längre att såsom i en enpartsprocess företräda det allmännas intresse. Lavin har i ett mål i FÖD, 829/85:6, kommenterat vilka följder detta kan få i det enskilda fallet (se nästa avsnitt).<sup>64</sup>

### 3.3.2 Försäkringsöverdomstolens praxis

Ett av de få refererade fall där Försäkringsöverdomstolen har tagit upp frågan om utredningsskyldigheten och dess omfattning inom socialförsäkringsområdet är *FÖD 1989:34*. Fallet gällde en läkare, N, som efter beslut i försäkringskassan hade avförts från förteckningen över privatpraktiserande läkare anslutna till den allmänna försäkringen. Kassan hade tidigare gjort en uppföljning av N:s debiteringar och funnit, att det förekommit debiteringar i fall där konsultationer inte fanns antecknade i journalerna och att läkarvårdskvitton utfärdats och daterats, när N inte varit på mottagningen. N överklagade försäkringskassans beslut till försäkringsrätten. I sina domskäl uttalade domstolen, att N som ansluten privatpraktiserande läkare till den allmänna försäkringen genom sitt av försäkringskassan dokumenterade handlande vid ett flertal tillfällen brutit mot föreskrifter i läkarvårdstaxan. Försäkringskassan hade därför haft fog för att avföra honom från förteckningen över till den allmänna försäkringen anslutna privatpraktiserande läkare.

N överklagade försäkringsrättens avgörande till FÖD. N anförde som grund för sin talan bl.a. att varken försäkringskassan eller försäkringsdomstolen hade preciserat grunderna för hans avförande från förteckningen. FÖD hänvisade till utredningsansvaret i 8 § FPL och konstaterade att försäkringsrätten inte hade utrett målet i den utsträckning som dess beskaffenhet krävde. Ett avförande från förteckningen medför allvarliga konsekvenser för den enskilde läkarens möjligheter att försörja sig som privatpraktiker. Konsekvenserna blir dessutom, enligt FÖD, mer kännbara för den läkare som redan är etablerad i sådan yrkesverksamhet. Mot bakgrund av detta måste det, enligt FÖD, i fråga om avförande noggrant utredas *vilka* överträdelser mot läkarvårdstaxan som läkaren kan ha låtit sig komma till last samt *tidpunkten* för och *omfattningen* av dessa.

Lavin kommenterar rättsfallet i sin bok om FÖD. Han skriver att det är viktigt att notera, att förfarandet hade satts igång av försäkringskassan ex officio mot läkaren och att denne riskerade att bli föremål för ett mycket allvarligt betungande

---

<sup>64</sup> Lavin, Gäst hos FÖD, s. 64.

beslut. Av den anledningen är det, enligt Lavin, viktigt att domstolen i detalj klarlägger vad som faktiskt hänt. Försäkringsrätten borde därmed ha begärt in en redogörelse av försäkringskassan i de avseenden som FÖD påpekade i fallet.<sup>65</sup>

Under sin tjänstgöring i FÖD lade Lavin märke till att domstolen i sin praxis inte hade fört fram någon enhetlig syn på frågan om utredningsansvarets omfattning. Han valde därför att utveckla sin mening i ett av de mål han deltog i. Målet, 829/85:6, handlade om H som yrkat ersättning enligt LAF. Både försäkringskassan och försäkringsrätten hade avslagit hans ansökan. H överklagade målet till FÖD och RFV medgav helt bifall till H:s talan. FÖD inhämtade sakkunnigutlåtande om H:s skador och ändrade försäkringsrättens dom och försäkringskassans beslut och återförvisade ärendet till kassan.

I sin särskilda mening tog Lavin upp två frågor. Den första var frågan om RFV:s partställning i FÖD efter införandet av tvåpartsprocess i socialförsäkringsmål. Lavin konstaterade här att regeln i 8 § FPL tillkom i en tid, då nästan alla förvaltningsmål var enpartsmål. Förvaltningsdomstolen skulle då vid sidan av sin dömande uppgift även företräda det allmännas intressen och hade därför ett särskilt ansvar för utredningen i målet. Vid införandet av tvåpartsprocess på en rad olika områden påverkades förvaltningsdomstolens roll i processen. Domstolen har numera en möjlighet att lägga upp processen kontradiktoriskt, och utredningsansvaret anses kunna delas upp så att vardera part ansvarar för viss bevisning. Lavin påpekade dock att RFV:s partsställning mot den enskilde hos FÖD innebär att processen i dessa fall inte förs mellan två jämbördiga parter. RFV besitter både expertis och resurser och den enskilde, särskilt om han skulle sakna ombud, har en klart underlägsen ställning. Detta utgör, enligt Lavin, en anledning för domstolen att ta på sig ett stort utredningsansvar för att trots de ojämlika styrkeförhållandena frambringe ett så objektivt riktigt resultat som möjligt.

Lavin övergick därefter till att diskutera den andra frågan, vilken behandlade betydelsen av att RFV i fallet lämnat ett medgivande av sökandens talan. Lavin uttalade att enligt hans mening måste ett medgivande av RFV utöva ett starkt inflytande på FÖD:s bedömning. Om domstolen, trots verkets medgivande, skall vägra bifall till en klagandes talan måste det föreligga mycket starka skäl därför. Ett sådant skäl skulle, enligt Lavin, kunna vara att verkets medgivande saknar stöd i de medicinska utlåtandena. RFV hade i det aktuella fallet medgett bifall utan någon särskild motivering. Inte heller fanns det när medgivandet gavs, något direkt stöd för denna åtgärd i tillgängliga läkarutlåtanden eller i annat material. Enligt Lavin innebar ett medgivande av detta slag, att den enskilde försattes i en sämre processuell ställning än om verket bestritt hans talan. Anledningen till det är, enligt Lavin, att den enskilde, sedan han informerats om verkets inställning, inte kommer att anse sig behöva argumentera i saken längre samtidigt som han inte kan veta i

---

<sup>65</sup> Lavin, Gäst hos FÖD, s. 73.

vilket avseende den till hans förmån framlagda bevisningen anses svag eller bristfällig. Det är därför domstolens uppgift att i dessa situationer, inom ramen för sitt utredningsansvar, ge den enskilde klaganden en fingervisning huruvida och på vilket sätt utredningen bör kompletteras. Med hänvisning till det anförda ansåg Lavin, att RFV:s medgivande inte kunde tillmätas den betydelse som det normalt bör ha i ett mål inför FÖD. Han hade därför istället huvudsakligen grundat sitt bifall av talan på det sakkunnigutlåtande, som FÖD begärt in efter det att RFV hade lämnat sitt medgivande.<sup>66</sup>

### 3.3.3 Regeringsrättens praxis

Regeringsrätten tog 1996 över FÖD:s prejudicerande roll i socialförsäkringsmålen. I min rättsfallsundersökning har jag därför letat efter avgöranden från Regeringsrätten - under perioden 1996-2000 - som på någon punkt skulle kunna förändra eller åtminstone bekräfta den praxis som förekommit i FÖD i fråga om domstolarnas utredningsansvar i socialförsäkringsmål. Det visade sig vara som att söka efter en nål i en höstack. Efter idogt letande har jag endast lyckats hitta ett enda rättsfall där Regeringsrätten behandlar frågan.

I fallet, *RÅ 1998 not 211*, hade Eli B begärt omprövning av försäkringskassans beslut om att inte ge henne rätt till sjukpenning enligt AFL. Försäkringskassan fann ingen anledning att ändra sitt tidigare beslut. Eli B överklagade därför kassans beslut till länsrätten. Då länsrätten avslog hennes överklagande, vände hon sig till kammarrätten. Kammarrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd. I sin överklagan till Regeringsrätten åberopade Eli B bl.a. ett läkarintyg. RFV uttalade att en skrivelse som Eli B anförde till försäkringskassan i samband med omprövningen borde ha föranlett en komplettering av den medicinska utredningen i länsrätten. Eftersom någon sådan komplettering inte gjordes, var det, enligt verket, tveksamt om länsrättens dom var riktig.

Regeringsrätten inledde med att redogöra för handlingarna i fallet. Bland dessa fanns den skrivelse, som Eli B lämnat till försäkringskassan samma dag som den avslog hennes ansökan om sjukpenning. I skrivelsen anförde Eli B bl.a. att hennes far haft schizofreni och att hon ärvt denna sjukdom. Vidare hade hon i sitt överklagande till länsrätten anförde att hon hade gjort självmordsförsök och att hon var inlagd på psykiatrisk avdelning till följd av depression. Regeringsrätten uttalade mot bakgrund av detta, att den utredning som funnits hos länsrätten om Eli B:s psykiska hälsa hade tytt på att Eli B:s arbetsförmåga vid den aktuella tiden hade varit i betydande mån nedsatt p.g.a. djupgående psykisk störning. Med beaktande av utredningsansvaret i 8 § FPL fick därför omständigheterna anses ha gjort det påkallat att i målet hämta in kompletterande medicinsk utredning. Enligt Regeringsrätten borde det för kammarrätten ha framstått som mycket oklart, huruvida länsrättens avgörande i fråga om Eli B:s rätt till sjukpenning var riktigt.

---

<sup>66</sup> Se även Lavin, Gäst hos FÖD, s. 65 ff.



Regeringsrätten upphävde därför kammarrättens beslut och uttalade att Eli B skulle meddelas prövningstillstånd för prövning i kammarrätten.

### 3.3.4 Framtida förändringar i socialförsäkringsmål

Socialdepartementet har i ett direktiv (dir. 1998:73) givit en utredningsgrupp i uppdrag att göra en samlad översyn av de processuella regler, som gäller för olika förmåner inom socialförsäkringen. Utredningen skall i den mån den finner lämpligt ge förslag till förändringar som, enligt direktivet, bör ha inriktningen att göra de processuella reglerna på områden, där en försäkringskassa är beslutande organ, så enhetliga som möjligt. Vidare skall bl.a. RFV:s dubbla roll enligt 20 kap. 12 § AFL och reglerna för omprövning och överklagande utredas. Från början var det tänkt att utredningsgruppen skulle ha redovisat sitt uppdrag redan i oktober 1999. Utredningen har dock blivit försenad och beräknas inte att vara klar förrän den 30 juni i år, 2001. Det återstår därför att se om utredningen kommer att medföra lagändringar med konsekvenser även för utredningsansvaret i socialförsäkringsmål.

## 3.4 Utlänningsmål

Den tredje typen av mål som jag valt att undersöka är utlänningsmålen. De skiljer sig från socialförsäkringsmålen och målen inom hälso- och sjukvården på så vis att de inte kan överprövas i förvaltningsdomstol. Den första beslutande instansen i utlänningsmål är Migrationsverket. Sedan oktober 1997 har Migrationsverket hela utredningsansvaret för ärenden om uppehållstillstånd. Tidigare sköttes utredningen av polismyndigheterna.<sup>67</sup> Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning får överklagas till Utlänningsnämnden (UN). Nämnden är sista instans i fråga om uppehållstillstånd och den har därför en prejudicerande funktion inom området. Ett mindre antal utlänningsmål överprövas dock fortfarande av regeringen. Det gäller i huvudsak vissa säkerhetsärenden, vissa ärenden som har säkerhetspolitisk betydelse och ärenden som kan antas ha betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp asylsökande.

Även om UN utgör slutinstans i utlänningsmål, finns det en möjlighet att få sin talan prövad ännu en gång efter det att nämnden fattat sitt beslut. Regeringsrätten kan enligt RF 11:11 bevilja resning i alla förvaltningsärenden, oavsett vilken myndighet som handlagt ärendet och oavsett om ärendet kan överklagas. Ragnemalm påpekar att resningsinstitutet därmed utgör en viktig "säkerhetsventil" i rättssystemet.<sup>68</sup> Det finns inga särskilda regler om beviljande av resning inom förvaltningsprocessen utan reglerna i RB tillämpas. Enligt Ragnemalm anser sig

---

<sup>67</sup> se prop. 1991/92:138.

<sup>68</sup> Ragnemalm s. 132.

dock inte Regeringsrätten bunden av dessa regler utan tillåter sig stor frihet i sin strävan att med resningsinstitutets hjälp skapa materiell rättvisa.<sup>69</sup>

Jag har därför i min undersökning kring utredningsansvaret i utlänningsmål valt att studera rättsfall från både UN, regeringen och Regeringsrätten.

### 3.4.1 Lagstiftning och förarbeten

De materiella reglerna för utredningen i ett utlänningsmål hittar man främst i Utlänningslagen, UtIL, och utlänningsförordningen, UtIF. I 2 kap. UtIL och 3 kap. UtIF finns bestämmelserna om beviljande av uppehållstillstånd. I 7 kap. UtIL finns reglerna om vilka av Migrationsverkets beslut som får överklagas. I 11 kap. finns särskilda bestämmelser om handläggningen i utlänningsmål. Dessa regler tar främst sikte på måltypens speciella karaktär. Den enskilde befinner sig här ofta i ett utsatt läge och därför är rätten till bl.a. muntlig handläggning och rättshjälp av rättssäkerhetsskäl mer omfattande än i många andra förvaltningsärenden.

Vad gäller utredningsansvaret finns det inga lagregler om detta i UtIL eller UtIF. Både Migrationsverket och UN är förvaltningsmyndigheter och omfattas därför av FL:s regler. Regeringen däremot är visserligen en myndighet, men inte en förvaltningsmyndighet och omfattas därmed inte av FL:s regler. Regeringen har emellertid självmant valt att i möjligaste mån tillämpa FL:s principer vid handläggningen av förvaltningsärenden.<sup>70</sup>

UtIL har ändrats åtskilliga gånger sedan tillkomsten 1989. I förarbetena till dessa ändringar har utredningsansvaret kommenterats. I propositionen om ändring av asylbegreppet uttalade regeringen, att myndigheterna i ett ärende om uppehållstillstånd enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer har en undersökningsplikt. Denna plikt gäller såväl omständigheter som talar för att bevilja en ansökan som sådana som talar emot. Det ansvar som myndigheten har fråntar dock inte den sökande skyldigheten att lämna riktiga och fullständiga uppgifter om identitet och andra väsentliga omständigheter.

Regeringen påpekade vidare i propositionen, att det i vissa fall vid beslutstillfället saknas möjligheter att klarlägga omständigheterna i ett enskilt ärende. Frånvaron av helt tillfredställande beslutsunderlag måste därför ibland få leda till att en sökande får uppehållstillstånd, även om han eller hon saknar de skäl som anges i lagstiftningen. Regeringen menade emellertid att detta, från säkerhetssynpunkt ofrånkomliga förhållande, inte får leda till att man underlåter att utreda oklarheter så långt detta är möjligt och i stället beviljar uppehållstillstånd. Detta är viktigt inte

---

<sup>69</sup> Ragnemalm s. 135.

<sup>70</sup> Ragnemalm s. 29 och Strömberg s. 36.

minst med tanke på att noggranna utredningar är ägnade att hos den sökande understryka vikten av att lämna riktiga och fullständiga uppgifter.<sup>71</sup>

### 3.4.2 Utlänningsnämndens och regeringens praxis

I *UN 313-97* hade B hos Statens invandrarverk ansökt om uppehållstillstånd för sin mor A och syster C. Invandrarverket avslog ansökan med hänvisning till att anknytningen var otillräcklig. Enligt 3 kap. 7 § UtlF skall ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige inlämnas till en svensk ambassad eller svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där han annars är stadigvarande bosatt.

B överklagade ärendet till Utlänningsnämnden. Nämnden konstaterade att fallet rörde frågan om Invandrarverket borde ha tagit initiativ för att få ett bättre beslutsunderlag i ärendet istället för att avslå ansökan. Nämnden skrev i sitt beslut att det enligt officialprincipen åligger den myndighet, inom vars ansvarsområde ett ärende faller, att se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare påpekade UN, med hänvisning till 4 § FL, att det är myndigheternas uppgift att hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden. Så kan ske genom exempelvis upplysningar om hur man gör en ansökan, råd om vilka handlingar som bör bifogas och hjälp med att fylla i blanketter. Myndigheten skall dessutom när det behövs och är lämpligt vägleda den enskilde genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt, fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat sätt att nå det han eftersträvar o.s.v.

Mot bakgrund av detta uttalade UN att för att ett anknytningsärende skall innehålla ett fullständigt beslutsunderlag krävs i princip bl.a. att en personlig intervju görs med sökanden. Enligt nämndens uppfattning borde därför Invandrarverket i enlighet med 4 § första stycket FL ha väglett B genom att upplysa henne om innehållet i 3 kap. 7 § UtlL och om gången av utredningen i ärenden som det aktuella. Enligt nämnden hade det kunnat ske på ett enkelt sätt, muntligen eller skriftligen, med angivande av en tidsfrist inom vilken sökanden, A och C, skulle ha vänt sig till utlandsmyndigheten i sitt hemland. Längre än så kan emellertid inte Invandrarverkets ansvar för utredningen av ärendet anses sträcka sig. Om sökanden i ett sådant ärende inte skulle agera inom utsatt tid bör Invandrarverket anses ha fullgjort sin vägledningsplikt i aktuellt hänseende och kan fatta beslut på befintligt material.

Av UN:s uttalande kan man således utläsa att Invandrarverket (Migrationsverket) i sin handläggning har ett långtgående ansvar vad gäller att upplysa den enskilde om vilket material som är relevant för utredningen. Det är sedan sökandens uppgift att tillhandahålla myndigheten detta material. Även regeringen har gett

---

<sup>71</sup> Prop. 1996/97:25 s. 221 f.

uttryck för detta i bl.a. *reg. 74-97* och *reg. 83-98*. Regeringen uttalar i fallen, att det i första hand ankommer på den sökande att själv tillhandahålla för utredningen relevanta uppgifter och därigenom hjälpa till med att klarlägga fakta i ärendet.

### 3.4.3 Regeringsrättens praxis

Då utlänningsmålen inte kan överklagas till förvaltningsdomstol, har Regeringsrätten i den här typen av mål formellt sett ingen prejudicerande funktion. Regeringsrättens möjlighet till beviljande av resning medför troligen ändå att domstolen har ett visst inflytande på rättstillämpningen i de här frågorna. Regeringsrätten har, som tidigare nämnts, inte ansett sig bunden av reglerna om resning i RB. Det är dock ofrånkomligt att resningsinstitutets extraordinära karaktär medför vissa begränsningar i domstolens möjligheter till prövning. Regeringsrätten har därför ett flertal gånger<sup>72</sup> uttalat att möjligheten till resning inte kan användas för att åstadkomma en regelmässig överprövning av lagakraftvunna beslut. Resning kan komma ifråga t.ex. om en beslutsfattande myndighet inte uppmärksammat omständigheter av betydelse för beslutsfattandet, om det kommit fram nya omständigheter som, om de kunnat beaktas, kunde ha lett till ett annat beslut eller om det klandrade beslutet inte ligger inom ramen för en rimlig tillämpning av gällande bestämmelser.

Av domstolens uttalanden torde man kunna dra slutsatsen att Regeringsrätten kan meddela resning så snart den anser att Migrationsverket eller UN inte har uppfyllt kraven på utredningsskyldighet.<sup>73</sup> Av resultaten från min undersökning framgår emellertid att så sällan sker i praktiken. Jag fann drygt 150 notisfall från den aktuella perioden, åren 1990-2000, där sökanden ansökte om resning med hänvisning till felaktig handläggning hos UN.<sup>74</sup> I merparten av fallen avslog Regeringsrätten resningsansökningen. I de fall där resning beviljades, var det endast i en handfull fall som Regeringsrätten medgav resning på den grunden, att UN åsidosatt sin utredningsskyldighet. En bidragande orsak till det kan vara, att den som begär resning under återopande av brist i utredningen själv måste se till att sådant material, som kan ge Regeringsrätten möjlighet att granska hur utredningsskyldigheten uppfyllts, inkommer till rätten.<sup>75</sup>

Ett av de fall där Regeringsrätten beviljade resning p.g.a. utredningsbrist i handläggningen var *RÅ 1992 not 234*. Sökande i fallet, Louis B, lämnade i samband med ansökningen in ett libanesiskt körkort. Till stöd för sin ansökan anförde han att körkortet styrkte hans identitet och om UN hade känt till

---

<sup>72</sup> Se bl.a. *RÅ 1993 not 480* och *RÅ 1995 not 108*.

<sup>73</sup> Edelstam s. 338 ff.

<sup>74</sup> I min rättsfallsundersökning har jag utgått från vad sökanden anförde i sin resningsansökan. Jag kan dock inte redovisa några exakta siffror från undersökningen. Det beror till stor del på svårigheten att i några fall avgöra om grunden för resningsansökan verkligen var brister i utredningsansvaret.

<sup>75</sup> Edelstam s. 340.

handlingen, skulle den ha beviljat honom permanent uppehållstillstånd. Under handläggningens gång i UN hade han dessutom inte upplysts om betydelsen av att kunna stärka sin identitet och han hade heller inte blivit tillfrågad, huruvida han haft någon dokumentation om denna.

Regeringsrätten uttalade att det av UN:s beslut framgick att nämnden fäst avgörande vikt vid att Louis B inte kunnat styrka sin identitet. Detta hinder för uppehållstillstånd hade inte berörts i Invandrarverkets beslut. Enligt domstolen framgick det inte heller av handlingarna i målet, att UN föranstaltat om någon utredning därom eller att Louis B skulle ha beretts tillfälle att komma in med utredning eller eljest uttala sig i saken hos nämnden. Regeringsrätten övergick därefter till att konstatera att varken UtL eller FL upptar någon uttrycklig bestämmelse om myndighets utredningsplikt. Det följer emellertid av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser att official- eller undersökningsprincipen gäller inom förvaltningen. Mot bakgrund av detta och med beaktande av den betydelse frågan om Louis B:s identitet haft för UN:s beslut hade det, enligt Regeringsrätten, ålegat nämnden att innan ärendet slutligen avgjordes antingen själv eller genom Louis B försöka utreda identitetsfrågan samt att, om resultatet av utredningen föranledde det, låta Louis B yttra sig i frågan. Nämndens underlåtenhet innefattade enligt Regeringsrättens mening en sådan brist i handläggningen att resning borde beviljas och ärendet återförvisas till nämnden för ny handläggning.

I *RA 1992 not 231* kom Regeringsrätten fram till motsatt resultat. I fallet ansökte Abdi H om resning då UN inte beviljat honom uppehållstillstånd. UN hade som skäl för sitt avslag att Abdi H hade angivit att han avhänt sig sitt pass vid ankomsten till Sverige. Abdi H anförde som skäl för resning att det var ett normalt förfarande för flyktingar att göra sig av med sitt pass vid gränsen och att hans enda familj var hans i Sverige bosatta somaliska hustru.

Regeringsrätten uttalade att det i resningsansökningen inte hade åberopats någon omständighet, som inte varit känd för UN när nämnden fattade sitt beslut. Grund för resning kunde därför föreligga endast om det fanns anledning att anta att UN vid sin bedömning gått klart över vad som med hänsyn till omständigheterna framstår som rimligt eller att nämnden åsidosatt någon väsentlig förfaranderegeln. Vidare anförde Regeringsrätten att det av UN:s beslut framgick, att nämnden i tillståndsfrågan fäst avgörande avseende vid att Abdi H inte kunnat styrka sin identitet. Detta hinder för uppehållstillstånd hade inte direkt berörts i Invandrarverkets beslut. Såvitt framgick i målet hade UN, enligt Regeringsrätten, inte föranstaltat om någon utredning om Abdi H:s identitet eller berett honom tillfälle att komma in med utredning eller att eljest uttala sig om saken hos nämnden. Regeringsrätten konstaterade emellertid att vad som förekommit i målet inte visade att ytterligare utredning skulle ha kunnat skapa klarhet om Abdi H:s identitet. Resning beviljades därför inte på den grund att UN åsidosatt sin utredningsskyldighet. Inte heller i övrigt hade sökanden visat att det förelåg grund för resning och Regeringsrätten avslag ansökan.

### 3.4.4 Framtida förändringar i utlänningsmål

Handläggningen i utlänningsmålen har under en längre tid kritiserats från olika håll, bl.a. för att handläggningstiderna varit långa och för att insynen i processen för såväl parter som allmänhet har varit dålig. Regeringen lade därför nyligen fram ett förslag på förändringar av processen i utlänningsmål (SOU 1999:16). Förslaget går i korthet ut på att Migrationsverkets beslut skall kunna överklagas hos vissa länsrätter. Besluten i länsrätten skall därefter kunna överklagas i Kammarrätten i Stockholm, vilken skall utgöra sista och därmed prejudicerande instans.<sup>76</sup> Vid remissbehandlingen möttes förslaget av en del kritik. Några remissinstanser efterlyste en närmare utredning av möjligheterna att inrätta en specialdomstol för utlänningsärenden. Regeringen tillsatte därför en arbetsgrupp, som lade fram ett till SOU:n alternativt förslag om inrättandet av en sådan specialdomstol (Ds 2000:45). Båda förslagen innebär att överklagandeprocessen flyttas från en myndighet, UN, till förvaltningsdomstol. Vilka konsekvenser det kommer att få för utredningsansvaret i utlänningsmål återstår att se.

## 3.5 Avslutande kommentarer

Jag skall slutligen sammanfatta och kommentera några av de skillnader och likheter i utredningsansvar som kan utläsas ur min rättsfallsredogörelse ovan.

I *hälso- och sjukvårdsmålen* ställer både lagstiftaren och Regeringsrätten höga krav på myndigheters respektive förvaltningsdomstolars utredningsansvar. Lagstiftaren har medvetet genom bestämmelserna i 7 kap. 10 § YHSL givit HSAN ett mer långtgående ansvar än bestämmelserna i FL. Därmed elimineras risken för den diskrepans mellan FL och FPL:s regler som annars skulle kunnat uppstå i rättstillämpningen på området (se avsnitt 2.5). Regeringsrätten har i ett flertal mål om återkallelse av legitimation och mål om disciplinåtgärder påpekat att det är tillsynsmyndigheten, Socialstyrelsen, som har bevisbördan och därmed ett ansvar för att utredningen uppnår tillräcklig bevisstyrka. Vidare begränsas domstolens utredningsansvar till de grunder som tillsynsmyndigheten anfört. Regeringsrätten har även i rättsfallen uttalat att det krävs full och övertygande bevisning för att den legitimerade har gjort sig skyldig till den handling eller försummelse som myndigheten åberopat som grund för återkallelsen.<sup>77</sup> Således framgår det att förvaltningsprocessen i dessa typer av mål företer vissa med brottmålsprocessen likartade drag. Lavin påpekar att artikel 6 i Europakonventionen här har haft ett inflytande på domstolens praxis.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Lavin JT 2000/01 s. 98.

<sup>77</sup> Jfr. Edelstam s. 219 f.

<sup>78</sup> Lavin JT 2000/01 s. 107.

I *socialförsäkringsmålen* finns det, till skillnad från hälso- och sjukvårdsmålen, ingen uttalad regel i AFL om försäkringskassans utredningsansvar. På några områden har RFV meddelat särskilda föreskrifter om utredningsansvaret, men i övriga fall får försäkringskassan använda reglerna i FL. Även uttalanden från de praxisbildande instanserna lyser med sin frånvaro. I min undersökning har jag endast hittat ett enda rättsfall där Regeringsrätten behandlar frågan om utredningsansvar i socialförsäkringsmålen. Inte heller FÖD hade någon etablerad praxis på området. Lavin har vid ett flertal tillfällen påpekat problemet med RFV:s dubbla roll och vilken betydelse det kan få för domstolarnas utredningsansvar. Även lagstiftaren har nu uppmärksammat bl.a. detta problem och tillsatt en utredning som skall se över de processuella reglerna inom socialförsäkringsområdet.

*Utlänningsmålen* uppfyller egentligen inte den definition på rättighetslagstiftning som jag inledningsvis har använt mig av (se avsnitt 3.1). Den enskilde kan - ännu inte - överklaga Migrationsverkets beslut i förvaltningsdomstol. I frågor om uppehållstillstånd är det istället Utlänningsnämnden som är sista och prejudicerande instans. Regeringsrätten kan dock, genom att bevilja resning, i viss utsträckning kontrollera tillämpningen av utredningsansvaret även i dessa mål.

Detta avslutar min redogörelse för utredningsansvaret i teori och praktik. Jag kommer i nästa avsnitt att vidareutveckla min tidigare framställning ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

## 4 Rättsäkerhetsdiskussion

Frågan om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar handlar till stor del om den enskildes *rättssäkerhet*. Rättssäkerhet förknippas ofta med ett krav på lagstöd. I det ligger ett krav på *likformighet* och *förutsebarhet* i rättstillämpningen. En rättslig fråga skall bedömas och avgöras efter generella regler och den enskilde skall med rimlig säkerhet kunna förutse de rättsliga följderna av visst handlande eller underlåtenhet.<sup>79</sup> Mot kravet på rättsäkerhet ställs inom förvaltningsförfarandet ofta ett krav på effektivitet. Dessa två krav sätts ofta i motsatsförhållande till varandra. En snabb och summarisk handläggning av ett mål medför risk för felaktiga och olagliga avgöranden, medan en alltför omständlig procedur, som leder till oantastliga resultat, kan verka förlamande på rättstillämpningen.<sup>80</sup>

Syftet med reglerna om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar är att så långt möjligt säkerställa ett objektiva och därmed tillförlitligt beslutsunderlag i processen. Det är domstolen som har det yttersta ansvaret för att utredningen i ett ärende gentemot en enskild blir materiellt riktigt. Kravet på effektivitet medför dock att domstolen inte har möjlighet att på eget initiativ klarlägga samtliga omständigheter i ett enskilt mål. Uttrycket ”som dess beskaffenhet kräver” i 8 § FPL innebär därför att domstolens ansvar varierar i olika typer av mål. Den enskildes utsatthet torde här utgöra måttstock. I de fall där den enskilde är i ett processuellt underläge gentemot det allmänna ökar domstolens ansvar. Exempel på sådana situationer är om myndigheten är kunskapsmässigt eller ekonomiskt överlägsen den enskilde eller om avgörandet i målet kan komma att innebära långtgående ingripande åtgärder mot den enskilde.

Jag skall i detta avsnitt diskutera förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar utifrån ett rättsäkerhetsperspektiv. Inledningsvis kommer jag att ta upp några av de aspekter som framkommit tidigare i min framställning, bl.a. innebörden av att det saknas tydlig lagstiftning och prejudicerande avgöranden kring frågan om utredningsansvar. Därefter kommer jag att behandla frågan om utredningsansvar utifrån några av de omfattande förändringar som skett inom förvaltningsprocessen under senare år. Jag kommer där att diskutera, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, vilken betydelse bl.a. införandet av tvåpartförfarande i förvaltningsprocessen har fått för förvaltnings-domstolarnas utredningsansvar.

---

<sup>79</sup> Jfr. Edelstam s.20 ff.

<sup>80</sup> Strömberg s. 154.



## 4.1 Behovet av tydligare lagstiftning

Överklagandemålen utgör den största gruppen av mål i förvaltningsprocessen. Utmärkande för dessa mål är att det i första instans är en förvaltningsmyndighet som utreder och beslutar i fallet. Myndighetens avgörande kan, efter omprövning, överklagas i förvaltningsdomstol. Både myndigheten och domstolen har ett utredningsansvar i processen. Problemet är dock att detta ansvar inte styrs av samma regler. Förvaltningsdomstolarna har, enligt 8 § FPL, ett uttalat ansvar för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Myndigheterna däremot har inget motsvarande ansvar enligt reglerna i FL; deras ansvar anses istället vila på förvaltningsrättsliga principer. I undantagsfall kan det finnas särskilda regler i tillämplig speciallag som stadgar krav på myndighetens utredning, men i de flesta fall finns endast reglerna i FL att tillgå.

Det är olyckligt att inte FL innehåller ett lika tydligt krav på utredningsansvar som FPL. I de fall där en process startat i en myndighet är kvaliteten på utredningen hos myndigheten av stor betydelse för den fortsatta processen i domstol. Myndigheten är på många sätt mer lämpad att ta det största ansvaret för att utredningen blir så fullständig och materiellt riktig som möjligt. Det är myndigheten som besitter specialkunskaper i ämnet och som därför är bäst ägnad att företa rena utredningsuppgifter. Vidare sker prövningen av ett fall på myndighetsnivå i tiden närmare den relevanta händelsen i fråga än den efterkommande överprövningen i domstol. Den nuvarande lagstiftningen innebär att det generellt sett ställs lägre krav på myndighetens utredning än på förvaltningsdomstolens. Det borde istället vara tvärtom. Myndigheten borde av rättssäkerhetsskäl omfattas av ett högre, eller åtminstone ett likvärdigt, utredningskrav än det som gäller för domstolarna. Den rådande ordningen är inte heller något som främjar effektiviteten och ekonomin i förvaltningsprocessen. Omprövningar i högre instans är resurskrävande både för den enskilde och för samhället. Om det hade funnits tydligare utredningsregler för myndigheternas handläggning av ett ärende, hade kanske antalet överklagade mål till förvaltningsdomstol kunnat minska.<sup>81</sup>

Även reglerna om utredningsansvaret i FPL har dock sina brister. Den vaga utformningen av 8 § FPL har tillkommit för att ge en flexibilitet i förvaltningsprocessen. Fördelarna med denna flexibilitet är flera. Inom förvaltningsprocessen finns många olika typer av mål som kräver olika handläggning och utredning. Det är därför praktiskt att ha en lagstiftning som kan anpassas efter situationen i fråga. En annan fördel kan vara att det är processekonomiskt att ha en regel som kan tillämpas i många situationer. Det finns dock även nackdelar med allmänt hållna lagregler. Lavin skriver att FPL är ett praktexempel på en för domaren mycket bekväm lagstiftning. Lagen ger, enligt Lavin, den enskilde domaren en stor frihet att lägga upp processen efter

---

<sup>81</sup> Petrén s. 164. och Edelstam s. 19 f. Se även Petréns uttalanden i särskild mening i RÅ 1974 ref. 29.

omständigheterna. Detta innebär att enskilda klaganden är i händerna på domaren. Deras rättssäkerhet är i mångt och mycket beroende av domarens klokhet och goda omdöme.<sup>82</sup> Lavins uttalande bekräftas till viss del av de intervjuer med domare vid förvaltningsdomstolar som gjordes i samband med domstolsutredningen. Åtskilliga av de svar som de tillfrågade domarna hade avgett kunde, enligt utredarna, ge intryck av att processledningen i förvaltningsmål i en del hänseenden inte ens når upp till den processledningsnivå som gäller för dispositiva tvistemål.<sup>83</sup>

Frågan återstår då om det går att lagstifta bort detta problem. Lagstiftaren har vid ett flertal tillfällen, senast i samband med domstolsutredningen, försökt att finna en verkligt vägledande formel för hur utredningen skall gå till i ett förvaltningsmål och hur ansvaret för att utredningen skall bli betryggande skall fördelas mellan parterna och mellan parterna och rätten. Alla dessa försök har emellertid misslyckats. Förklaringen till det ligger främst i den heterogenitet som kännetecknar förvaltningsprocessen. Det som är rätt i en typ av mål, är helt fel i en annan.<sup>84</sup> Att i FPL, eller annan lag, föra in regler om domstolarnas utredningsansvar i olika typer av mål skulle av praktiska skäl inte heller vara möjligt.

Några författare menar att införandet av tvåpartsprocess i förvaltningsdomstol indirekt även innebär en lösning på detta problem. Det är tänkbart att så är fallet (se vidare 4.3). En annan möjlighet att komma åt problemet med den vaga formuleringen i 8 § FPL skulle kunna vara att Regeringsrätten gav vägledande praxis i frågan om omfattningen av domstolens utredningsansvar i de olika typerna av förvaltningsmål.

## 4.2 Behovet av vägledande praxis

Behovet av vägledande praxis kring frågan om utredningsansvar i förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter är stort. Inte minst med tanke på de generella och vagt formulerade bestämmelser som reglerar ansvaret. Dåvarande regeringsrådet Petrén påpekade redan på sjuttioalet att vägledande avgöranden från Regeringsrätten är särskilt viktiga därför att tillämpningen av 8 § FPL måste starkt variera i olika mål. Om Regeringsrätten visar för stor återhållsamhet kan, enligt Petrén, osäkerhet i rättstillämpningen uppstå.<sup>85</sup> Det är därför, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv, beklagligt att de högsta instanserna sällan tar upp frågan om utredningsansvaret och dess omfattning. Både Lavin och Edelstam påpekar att det endast finns ett fåtal domar från

---

<sup>82</sup> Lavin, FT 1992 s. 451.

<sup>83</sup> SOU 1991:106 s. 521. Se även Dahlgren SvJT 1994 s. 392.

<sup>84</sup> Wennergren (kom) s. 145.

<sup>85</sup> Petrén s. 156.

Regeringsrätten som behandlar frågan. Edelstam uttalar vidare att det dessutom endast i ringa utsträckning går att dra några slutsatser om allmängiltiga principer om utredningsansvaret ur dessa domar.<sup>86</sup> Även min egen undersökning av praxis bekräftar detta.

Avsaknaden av tydliga prejudikat kan utgöra ett hot mot den enskildes rättssäkerhet. Behovet av vägledande uttalanden från Regeringsrätten är stort, inte minst med tanke på att FPL ger den enskilde domaren en stor frihet att lägga upp processen efter omständigheterna. Utan vägledande praxis är det ofrånkomligt att rättssäkerhetskraven på förutsebarhet och likformighet vid tillämpning av reglerna om utredningsansvar åsidosätts. Utan vägledande praxis är det ju omöjligt för de enskilda domarna i de lägre instanserna att "likforma" sin tillämpning av reglerna om utredningsansvar. Det är endast Regeringsrätten, i egenskap av högsta och prejudicerande instans, som har en möjlighet att göra det.

Regeringsrättens möjligheter att ge vägledande praxis är dock på många sätt begränsad. För det första är det parterna och inte domstolen som avgör, vilka mål som skall föras upp till prövning i högsta instans. Om ingen av parterna väljer att överklaga ett beslut från de lägre instanserna, får domstolen inte möjlighet att pröva frågan. Vidare innebär reglerna om prövningstillstånd, nu även i kammarrätten i många fall, att antalet prövade fall begränsas. Enligt 36 § FPL krävs det för prövningstillstånd i Regeringsrätten att det är av vikt för rättstillämpningen att talan prövas av Regeringsrätten eller att det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning. Edelstam skriver dock att i det vida begreppet "rättstillämpning" ingår sakfrågans utredande. Hon skriver därefter att det i och för sig även är möjligt att ge prövningstillstånd p.g.a. "synnerliga skäl" vid brister i alla delar av utredningsansvaret, men det krävs då att utredningsfelet är grovt. Även reglerna i 37 § FPL om rätt att åberopa nya uppgifter skulle kunna innebära en begränsning av Regeringsrättens möjligheter att meddela vägledande domar. I mål vari prövningstillstånd krävs får omständigheter eller bevis som klaganden åberopar först i Regeringsrätten endast beaktas om det föreligger särskilda skäl. Edelstam skriver dock här att Regeringsrätten i sin praxis har ansett det föreligga "särskilda skäl", om anledningen till att den nya omständigheten inte anförts tidigare i processen är bristande utredning i tidigare instans.<sup>87</sup>

Det finns dock en tendens i Regeringsrättens praxis som i framtiden kan komma att innebära viss vägledning för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Regeringsrätten har, som tidigare nämnts, alltmer kommit att dela upp förvaltningsförfarandet i handläggning med civilprocessuella inslag och i handläggning med straffprocessuella inslag. Denna utveckling skulle i ett längre perspektiv kunna leda till tydligare riktlinjer i rättstillämpningen vid underrätterna. Även om Regeringsrätten inte kan ge vägledande avgöranden för utredningsansvaret inom alla olika typer av förvaltningsmål, kan det i praxis

---

<sup>86</sup> Lavin, Gäst hos FÖD s. 73 och Edelstam s. 18.

<sup>87</sup> Edelstam s. 79 ff.

utvecklas tydligare *principer* för utredningsansvaret i mål med civilprocessuella respektive straffprocessuella inslag. Ett exempel på detta är målen om återkallelse av legitimation. Regeringsrätten har i flera avseenden jämställt förfarandet i dessa mål med brottmål.<sup>88</sup> Principerna från dessa mål har sedan kommit att tillämpas även i närliggande fall. (se avsnitt 3.2.2 och 3.2.3)

### 4.3 Förvaltningsprocessen i förvandling

Under det senaste decenniet har förvaltningsprocessen genomgått omfattande processuella förändringar. Utvecklingen innebär att förvaltningsprocessen närmar sig den allmänna processen. I takt med att förvaltningsdomstolarna förvandlas till renodlade domstolar, förändras även förhållandet mellan förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Denna utveckling välkomnas av många. Wennergren skriver att förvaltningsdomstolarna inte längre borde betraktas som ett slags judicialiserade förvaltningsmyndigheter utan som domstolsorgan *sui generis* utan någon som helst bindning till den offentliga förvaltningen. Målsättningen bör, enligt hans mening, vara att befria förvaltningsdomstolarna från kvardröjande drag från förvaltningsmyndighetstiden och utveckla deras process till en mera tvistemålsaktig process.<sup>89</sup>

Införandet av *tvåpartsförfarande* i förvaltningsprocessen år 1996 innebar ett stort steg i riktning mot den traditionella domstolsprocessen i allmän domstol.<sup>90</sup> Den nya bestämmelsen, vilken stadgas i 7 a § FPL, innebär att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart i domstolsprocessen. Införandet av tvåpartsprocess har, enligt uttalanden i doktrin, fått konsekvenser för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Wennergren skriver att med övergången till tvåpartsmål i förvaltningsprocessen blir det möjligt att förverkliga en kontradiktorisk process där. I och med att processen kan läggas upp kontradiktoriskt och på ett sådant sätt att parterna i möjligaste mån inspirerar varandra till utredning och argumentation, minskar, enligt Wennergren, behovet av utredningsinitiativ från rätten.<sup>91</sup>

Lavin ser fördelar i tvåpartsförfarandet både för den enskilde och för domstolen. Han skriver att tvåpartsprocessen, ur den enskildes synpunkt, medför den fördelen att denne får en motpart, som kan klargöra det allmännas ståndpunkt och bemöta hans anspråk och påståenden. Härigenom underlättas den enskildes processföring och det blir lättare för honom att välja adekvata argument och grunder för sin talan. Vidare påpekar Lavin att tvåpartsprocessen, ur domstolens

---

<sup>88</sup> Jfr. Lavin JT 2000/01 s. 107.

<sup>89</sup> Wennergren SvJT 1995 s. 68.

<sup>90</sup> Ds 1997:29 s. 98.

<sup>91</sup> Wennergren (kom) s. 145.

synpunkt, innebär att domstolen kommer att avlastas från uppgiften att tillvarata det allmännas intresse och istället helt kunna ägna sig åt rättsskipning i målet.<sup>92</sup>

Även regeringsrådet Wahlgren anser att en övergång till ett tvåpartsförfarande får en positiv effekt på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Han skriver att domstolen på så sätt i stora stycken skulle befrias från sin utredningsskyldighet. Ett införande av tvåpartsprocess kan, enligt Wahlgrens mening, leda till att den myndighet som blir motpart får ett ökat utredningsansvar. Dessutom bör även den enskilde kunna åläggas ett större ansvar än tidigare för att de fakta som han finner relevanta kommer till domstolens kännedom.<sup>93</sup>

Innebär då en övergång till generell tvåpartsprocess att officialprincipen kommer att ersättas av förhandlingsprincipen? I samband med införandet av tvåpartsprocessen uttalade Lagrådet, att övergången från enparts- till tvåpartssystem skulle innebära en viss förskjutning i de praktiska handläggningsformerna mot tillämpning av en förhandlingsprincip.<sup>94</sup> I den efterföljande riksdagsdebatten uttrycktes därför en oro för att reformen skulle innebära att domstolens utredningsansvar urholkades till men för den enskilde och därför förutsatte ökade möjligheter att få allmän rättshjälp.<sup>95</sup> Justitieutskottet framhöll dock att det utredningsansvar, som domstolen åläggs enligt 8 § FPL, inte påverkas av reformen och att det således även efter den generella tvåpartsprocessens genomförande är domstolen, som har det yttersta ansvaret för utredningen i ärendet eller målet.<sup>96</sup>

Även doktrinen är i stort sett enig<sup>97</sup> om att förvaltningsdomstolarna också i fortsättningen kommer att ha ett officialansvar för utredningen. Wennergren menar att det även efter ett införande av en tvåpartsprocess är viktigt att domstolarna har en befogenhet att agera ex officio till förmån för enskilds rättsskydd när så behövs. Ett avskaffande av denna rättsäkerhetsgaranti skulle, enligt Wennergren, försvaga den enskildes rättsskydd och skapa behov av rättshjälpsinsatser av en helt annan omfattning än för närvarande.<sup>98</sup>

Dahlgren skriver att det avgörande för frågan om det finns en möjlighet att övergå till en processordning, som begränsar domstolens utredningsansvar, är om man bör låta parterna disponera över de intressen, som finns i de förvaltningsrättsliga målen. Denna fråga måste, enligt Dahlgren, bedömas utifrån parternas kvalifikationer. Obalansen mellan enskild och offentlig part innebär därför, att domstolen även efter införandet av tvåpartsprocess har att bevaka den enskildes

---

<sup>92</sup> Lavin FT 1992 s. 101.

<sup>93</sup> Wahlgren s. 205.

<sup>94</sup> Prop. 1995/96:22 s. 162.

<sup>95</sup> Mot. 1995/96:Ju5

<sup>96</sup> Bet. 1995/96:JuU7 s. 8 f.

<sup>97</sup> Se dock Wennergrens och Dahlgrens olika (?) åsikter om domstolens bundenhet vid parts processhandlingar i SvJT 1995 s. 74 respektive SvJT 1994 s. 399 ff.

<sup>98</sup> Wennergren SvJT 1995 s. 74.

intressen. En annan ordning innebär, enligt Dahlgren, en sådan försämring av den enskilda partens processuella ställning att den inte bör komma i fråga. Det är, enligt Dahlgren, inte mer anmärkningsvärt att en förvaltningsdomstol bevakar den enskilda partens ställning än att en allmän domstol har att ta till vara den tilltalades intressen i en brottmålsrättegång.<sup>99</sup>

Den slutliga frågan blir då vilka konsekvenser, som införandet av ett generellt tvåpartsförfarande får för den enskildes rättssäkerhet. Dahlgren skriver att det finns mycket som talar för att den enskilde partens rättssäkerhet regelmässigt kommer att tillgodoses bättre i en tvåpartsprocess. I ett tvåpartsmål kommer ett meningsutbyte till stånd mellan den enskilde och hans offentliga motpart. Härigenom kan den enskilde få en möjlighet att ompröva sina argument och kanske finna mer framgångsrika infallsvinklar på sin talan. Dessutom kan den offentliga partens invändningar mot den enskildes utredning ge honom anledning att komplettera denna eller införskaffa helt ny utredning. Utredningen blir således, enligt Dahlgren, ofta mer omfattande i tvåpartsmål än enpartsmål. Det skapas på så sätt ett bredare beslutsunderlag för domstolen, vilket i sin tur främjar avgörandets materiella kvalitet.<sup>100</sup>

En annan konsekvens av införandet av tvåpartsprocessen är att det kan komma att få positiva effekter på prejudikatsbildningen. Många, inte minst Lagrådet, har påpekat att det är viktigt från prejudikatbildande synpunkt att inte bara den enskilde parten utan även den allmänna har en möjlighet att hänskjuta frågor till högsta instans.<sup>101</sup> Indirekt skulle tvåpartsprocessen således även kunna få önskvärda följder för prejudikatsbildningen i frågan om utredningsansvar och i förlängningen den enskildes rättssäkerhet (se avsnitt 4.2).

I takt med att förvaltningsprocessen alltmer närmar sig den traditionella domstolsprocessen i allmän domstol, ökar också inslagen av *muntlighet* i förvaltningsdomstolarna. Enligt huvudregeln i 9 § FPL är förfarandet visserligen fortfarande skriftligt, men i praktiken har de muntliga inslagen ökat kraftigt under senare år. Det är till stor del ett resultat av den inverkan som artikel 6 i Europakonventionen har haft på svensk förvaltningsrätt.<sup>102</sup>

De muntliga inslagen i förvaltningsprocessen främjar i stor utsträckning både domstolens utredningsansvar och den enskildes rättssäkerhet. Enligt Petréns utgör ofta en muntlig förhandling den helt överlägsna utredningsformen.<sup>103</sup> Även Lavin framhåller fördelarna med muntlig process. Exempelvis ökas och förbättras domstolarnas möjligheter till fri bevisprövning när processen är muntlig. Vidare skulle ett muntligt förfarande, enligt Lavin, kunna bidra till en snabbare

---

<sup>99</sup> Dahlgren SvJT 1994 s. 403.

<sup>100</sup> Dahlgren JT 1991/92 s. 243.

<sup>101</sup> Lagrådets uttalande i prop. 1995/96:22 s. 160 i bilaga 2 och Lavin FT 1992 s. 101.

<sup>102</sup> Lavin, JT 2000/01 s. 106.

<sup>103</sup> Petréns s. 165.

handläggning av förvaltningsmålen och ge allmänheten en omedelbar insyn i målens handläggning. Det blir också lättare för den enskilde att ta tillvara sin rätt när allt relevant material ventileras vid ett och samma tillfälle i en muntlig förhandling. Lavin påtalar därför vikten av att införa muntlig huvudförhandling i åtminstone de brottmålsliknande förvaltningsmålen, då rättssäkerhetsintressena gör sig starkt gällande i dessa mål. Lavin framhåller vidare att ett muntligt förfarande skulle bana väg för en ökad tillämpning av principerna om omedelbarhet och koncentration i förvaltningsprocessen. Principerna är betydelsefulla både för utredningen och för den enskilde, eftersom de förbättrar domarens möjligheter att uppta och värdera bevisning.<sup>104</sup>

Slutligen skall jag kort kommentera *rätten till rättshjälp* i förvaltningsmål. Inom förvaltningsprocessen är grundtanken att vardera parten skall bära sina egna kostnader. Rätten till rättshjälp är därför mer restriktiv i förvaltningsprocessen än i den allmänna processen. Den främsta anledningen till det är att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar enligt 8 § FPL anses minska biträdesbehovet i förvaltningsprocessen. Vidare har Regeringsrätten utvecklat en mycket restriktiv praxis, när det gäller beviljande av rättshjälp i förvaltningsmål. Domstolen har i flera av de fall, där den inte beviljat enskild rättshjälp, hänvisat till att det åligger förvaltningsdomstolen att, inom ramen för utredningsansvaret i 8 § FPL, hjälpa den enskilde till rätta i processen.<sup>105</sup>

År 1996 infördes en ny rättshjälpslag<sup>106</sup>. I motiven till lagen påpekade Lagrådet att införandet av tvåpartsmål i förvaltningsprocessen inte har inneburit något minskat utredningsansvar för förvaltningsdomstolarna och därmed inte heller något ökat behov av rättshjälp. Lagrådet uttalar dock att det ändå står väl klart, att följderna av ett tvåpartsförfarande blir att handläggningen i domstolen mer än tidigare blir präglad av förhandlingsprincipen och mindre av officialprincipen. Lagrådet kommenterar därefter övriga förändringar inom förvaltningsprocessen under senare tid, däribland ökad muntlighet och införande av prövningstillstånd i kammarrätt. Mot bakgrund av dessa förändringar ligger det, enligt Lagrådet, nära till hands att utgå ifrån att behoven av rättsligt biträde i förvaltningsmål kommer att bli i vart fall något större än som återspeglas i hittillsvarande starkt återhållsamma praxis.<sup>107</sup> Lagstiftaren valde dock att inte följa Lagrådets uttalanden på den här punkten. Den nya rättshjälpslagen har snarare försämrat rätten till rättshjälp i förvaltningsmål. Om jag har tolkat Lagrådet rätt medför det att stora delar av de

---

<sup>104</sup> Lavin JT 1989/90 s. 78 och 86 samt FT 1992 s. 459.

Lavins åsikter bekräftas av förvaltningsdomarnas svar i Domstolsutredningens enkät. En övervägande majoritet av domarna svarade där att processledningen under en muntlig förhandling är stark eller t.o.m. mycket stark. Många av domarna uppgav dessutom att de ser den muntliga förhandlingen som domarens egentliga forum för materiell processledning. SOU 1991:106 bilaga 4 s. 418.

<sup>105</sup> Se Edelstam s. 92. Ett exempel på rättsfall om rättshjälp är RÅ 1990 not 364.

<sup>106</sup> Rättshjälpslag (1996:1619)

<sup>107</sup> Prop. 1996/97:9 s. 116 f.

rättssäkerhetsförtjänster som tvåpartsförfarandet kan tänkas innebära, har gått förlorade genom de försämrade reglerna om rättshjälp.

## 4.4 Slutord

Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar utgör en garanti för den enskildes rättssäkerhet i förvaltningsprocessen. I ett mål inför förvaltningsdomstol står ofta allmänna intressen mot enskilda. Den enskilde utgör ofta den svagare parten i processen, då det allmänna nästan alltid har ett kunskapsmässigt och resursmässigt övertag. Det är därför domstolens uppgift att, inom ramen för utredningsansvaret, återställa denna processuella obalans.

Mot bakgrund av detta är det olyckligt att frågan om omfattningen av domstolens utredningsansvar i förvaltningsprocessen på många sätt är ett eftersatt område. Lagregeln i 8 § FPL är allmänt skriven och inte heller lagmotiven ger den enskilde förvaltningsdomaren några tydliga riktlinjer. Regeringsrätten har inte heller i någon större utsträckning behandlat frågan om utredningsansvar i sin praxis. Bristen på tydlig lagtext och prejudicerande uttalanden innebär ett hot mot kraven på likformighet och förutsebarhet i rättstillämpningen. Den enskildes rättssäkerhet blir därmed beroende av vilken domare det är som dömer i målet.

De flesta mål i förvaltningsdomstol är överklagandemål, vilka inleds i ett förfarande hos en myndighet. Till skillnad från förvaltningsdomstolen, besitter ofta myndigheten specialkunskaper inom området för det aktuella ärendet. Dessutom sker utredningen och beslutsfattandet hos myndigheten tidsmässigt närmare händelsen i fråga. Av rättssäkerhetsskäl borde därför kraven på myndigheternas utredningsansvar vara åtminstone lika höga som de som ställs på förvaltningsdomstol. Den utredning som genomförts på myndighetsnivå blir ofta avgörande för ärendets fortsatta behandling i förvaltningsdomstol.

Alltsedan FPL infördes på sjuttioalet har förvaltningsprocessen successivt rört sig mot den allmänna processen. De senaste årens förändringar har inneburit ett stort steg i den riktningen. Införandet av tvåpartsprocess och ökad muntlighet kan på flera sätt bana väg för ett mer rättssäkert processförfarande i förvaltningsdomstolarna. Det krävs dock att förvaltningsdomstolarna i större utsträckning än tidigare uppmärksammar den enskildes svagare ställning i processen, inte minst med tanke på att lagstiftaren, bl.a. genom försämrade rättshjälpsregler, har valt att vända honom ryggen.



# Litteraturförteckning

## Offentligt tryck

- prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.  
prop. 1978/79:220 om samhällets tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen  
prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag  
prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande  
prop. 1991/92:138 om ändringar i utlänningslagen (1989:529) m.m.  
prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna  
prop. 1996/97:9 Ny rättshjälpslag  
prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv  
prop. 1997/98 Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
- dir. 1998:27 Översyn av processuella regler inom socialförsäkringen m.m.
- bet. 1995/96:JuU7 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna
- mot. 1995/95:Ju5 av Alice Åström m.fl. (v)
- SOU 1991:106 Domstolarna inför 2000-talet, del A  
SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden
- Ds 1997:29 Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen  
Ds 2000:45 En specialdomstol för utlänningsärenden

## Litteratur

- Dahlgren, Göran: ”Allmän förvaltningsdomstols officialprövning”, I: *SvJT* 1994 s. 388-406
- Edelstam, Gunilla: *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet – en rättssäkerhetsstudie*, Stockholm 1995
- Ekelöf, Per-Olof och Boman, Robert: *Rättegång I*, 7:e upplagan, Lund 1994
- Fitger, Peter: *Rättegångsbalken*, del 3, Stockholm 1998
- Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo: *Nya förvaltningslagen med*

*kommentar*, Stockholm 1999

Jalvemyr, Lars och Thunved, Anders: *Rätt hos kassan – om förfarandet hos försäkringskassan*, Stockholm 1986

Lavin, Rune: *Återbetalning av socialersättning*, Göteborg 1986

Lavin, Rune: "Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse",  
I: *JT* 1989/90 s. 70-88

Lavin, Rune: *Gäst hos Försäkringsöverdomstolen – en professor möter verkligheten*, Göteborg 1991 [cit. Gäst hos FÖD]

Lavin, Rune: "Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen", I: *FT* 1992 s. 97-120

Lavin, Rune: "Förvaltningsdomens art och funktion", I: *FT* 1995 s. 65-76.

Lavin, Rune: "En JO:s syn på domskrivningen i förvaltningsdomstol",  
I: *FT* 1999 s. 61-72.

Lavin, Rune: "Förvaltningsprocessen 2000", I: *JT* 2000/01 s. 93-110

Petrén, Gustaf: Om förvaltningsdomstols utredningsplikt, I: *FT* 1977  
s. 154-166

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 7:e upplagan,  
Stockholm 1992

Sjöberg, Ulf: *Handläggning av LSS-frågor*, 2:a upplagan, Stockholm 1999

Strömberg, Håkan: *Allmän förvaltningsrätt*, 20:e upplagan, Malmö 2000

Wahlgren, Göran: "Några provokativa funderingar kring  
förvaltningsprocessen", I: *FT* 1995 s. 203-210

Wennergren, Bertil: *Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar*, 4:e  
upplagan, Stockholm 2001 [cit. Wennergren (kom)]

Wennergren, Bertil: "En förvaltningsdomstols rättsskipningsuppgift",  
I: *SvJT* 1995 s. 66-74

Wennergren, Bertil: "Förvaltningsprocessen – en fullbordad  
tvåpartsprocess", I: *FT* 1996 s. 73-84

Westberg, Peter: *Domstols officialprövning*, Lund 1988

# Rättsfallsförteckning

## **Regeringsrätten**

RÅ 1974 ref. 29

RÅ 1989 ref. 67

RÅ 1990 ref. 64

RÅ 1990 ref. 108

RÅ 1990 not 364

RÅ 1992 not 234

RÅ 1993 ref. 26

RÅ 1994 ref. 88

RÅ 1995 not 108

RÅ 1996 ref. 83

RÅ 2000 ref. 10

## **Försäkringsöverdomstolen**

FÖD 1989:34

Mål 829/85:6

## **Utlänningsnämnden**

UN 313-97

## **Regeringen**

reg. 74-97

reg. 83-98