

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Liisa Gustavsson

Utredningsskyldighet och bevisbörda i förvaltningsärenden

Examensarbete
20 poäng

Handledare:
Bengt Lundell

Ämnesområde:
Förvaltningsrätt

VT 2007

Innehåll

SUMMARY	4
FÖRORD	6
FÖRKORTNINGAR	7
1 INLEDNING	8
1.1 Syfte	8
1.2 Frågeställningar	8
1.3 Metod och material	9
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Disposition	9
2 VILKEN BETYDELSE HAR UTREDNINGSSKYLDIGHETEN?	11
3 FÖRVALTNINGSMYNDIGHETENS UTREDNINGSSKYLDIGHET	13
3.1 Historisk bakgrund	13
3.1.1 De besvärssakkunnigas lagförslag	13
3.1.2 Den äldre förvaltningslagens reglering kring myndigheters utredningsskyldighet	16
3.2 Utredningsskyldigheten enligt FL	17
3.2.1 Vägledningsskyldigheten i 4 § FL	17
3.2.2 Myndighetens skyldigheter enligt 7 § FL	19
3.3 Slutsatser	20
3.4 Vilken utredningsskyldighet har försäkringskassan?	22
3.4.1 Något om handläggningen hos försäkringskassan	22
3.4.2 Utredningsskyldigheten i socialförsäkringsärenden	23
3.4.3 Slutsatser	25
3.5 Utredningsskyldigheten kontra den enskildes upplysningsplikt	25
3.6 Den enskildes skyldighet att medverka vid ersättningar ur socialförsäkringen	27
3.6.1 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden	27
3.6.2 Slutsatser	28

4	VILKEN UTREDNINGSSKYLDIGHET FÖRELIGGER FÖR MYNDIGHETEN VID MISSTANKE OM ATT FUSK FÖRELIGGER?	30
4.1	Hur kan felaktiga utbetalningar uppstå?	30
4.2	Vilken utredning skall försäkringskassan utföra?	31
4.3	Bevisfrågor i förvaltningsärenden	32
4.3.1	Om bevisbörda och utredningsskyldighet	32
4.3.2	Bevisbördans placering i ansöknings- och kontrollärenden	33
4.4	Slutsatser	35
5	FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS UTREDNINGSSKYLDIGHET	37
5.1	Bakgrund	37
5.2	Förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet	38
5.3	Bevisprövning i förvaltningsmål	42
5.3.1	Bevisbörda	42
5.3.2	Åberopsbörda	43
5.3.3	Domstolens utredningsansvar och bevisbördan	44
5.3.4	Bevisningens styrka	45
5.4	Införandet av tvåpartsprocessen	46
5.4.1	Tvåpartsprocessens inverkan på utredningsskyldigheten	48
5.5	Slutsatser	49
6	SLUTSATSER	52
6.1	Utredningsskyldigheten i förvaltningsärenden	52
6.1.1	Utredningsskyldigheten hos försäkringskassan	52
6.1.2	Utredningsskyldigheten i förhållande till den enskildes upplysningsplikt	53
6.1.3	Förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet	53
6.2	Bevisbördan i förvaltningsärenden	53
6.2.1	Bevisbördan i ansökningsärenden	54
6.2.2	Bevisbördan i kontrollärenden	54
6.2.3	Bevisbördan hos förvaltningsdomstolen	55
7	AVSLUTANDE KOMMENTAR	56
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	58
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	60

Summary

English title: The burden of proof and the duty to investigate in cases handled by public authorities.

Recently the problems with fraud against the public authorities have been given a lot of attention in media. Especially fraud against Försäkringskassan (the social insurance agency), who deals with payments from the Swedish social security system, has been discussed. Several questions arise when discussing these issues.

I have in this graduate thesis examined how cases that are handled by the public authorities and the administrative court are to be dealt with. My focus lies on the principle of the authorities duty to investigate its cases. I have also looked into how the burden of proof functions in these cases.

My conclusion is that the public authorities have a duty to investigate although this duty is not statutory. The legislator has chosen not to include this principle in the Administrative Procedure Act (FL) because of a fear of it being too wide. On the other hand we can find regulations about the authorities duty to serve and guide the public in the 4 § FL, and that principle is in my opinion as extensive as the principle of the duty to investigate. The duty to investigate is rather extensive, but it seems like the authorities themselves has the power of deciding how extensive it is. The authorities has also an obligation according to the 7 § FL, to handle the cases as simple, fast and as inexpensive as possible. This means that there are to be an adjustment between the duty of performing a satisfactory investigation in the case, and the obligations mentioned in the 7 § FL.

In cases dealt by Försäkringskassan it is often the individual himself that has applied for the social benefit. This means that the individual has an obligation to show that he has a right to the benefit in question. The burden of proof lies therefore on the individual, but the duty to investigate lies in the hands of the authority. This means that if the authorities do not fulfill their duties the individual could be without his benefit.

A problem with the fact that the duty to investigate is a bit indistinct is that it sometimes can lead to uncertainties about who is responsible for the investigation, since the individual has certain responsibilities himself.

If a suspicion that a benefit has been granted on false grounds arises, the authorities has to start a new investigation. This time it is the authorities that have the initial burden of proof in most cases. Guidance about the burden of proof can be found in the law that regulates the benefit in question. There is though some space for the authorities to decide when the burden of proof is to be transferred to the individual. Försäkringskassan has in some cases the possibility to lay the burden of proof on the individual quite easily.

If the individual appeals his case to the administrative court it is the court that has the duty to see that the case is investigated, according to the 8 § in the Administrative Court procedure Act (FPL). In the proposals to the FPL the principle is mentioned as extensive and important since the individual seldom has a legal advisor.

About ten years ago there was a change in the law. The contradictory process was introduced in the administrative court. Before the appealing individual often did not have an opposite party. It is possible that this change of the law has weakened the individuals legal security since the court now has the possibility to lay the burden of bringing the evidence (and investigate) on the parties. In my opinion it is important that the court takes its investigating responsibilities seriously even though this change of the law can suggest otherwise.

Förord

Att skriva en längre uppsats som denna tar tid och ork och det kan ibland vara mycket frustrerande! När det är som tuffast är man lyckligt lottad om man har människor runt om kring som kan hjälpa till och heja på för att man ska ha kraft till att ta sig vidare. Jag har verkligen haft den turen. Jag vill därför i detta förord passa på att tacka en del av dessa personer. Jag vill börja med att tacka Fredrik som bollat idéer med mig och som orkat lyssna på mina funderingar kring ämnet. Jag vill tacka mamma och pappa som alltid ger stöd när jag som bäst behöver det, och jag vill tacka Sanna som är en solstråle som alltid kan få mig på gott humör! Jag vill även tacka Joanna som korrekturläste och sist men verkligen inte minst, min handledare Bengt Lundell som genom många goda råd och bra förslag har hjälpt mig att få uppsatsen att bli så bra som möjligt.

Lund den 23 maj 2007

Liisa Gustavsson

Förkortningar

AFL	Lag om allmän försäkring (1962:381)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
LIP	Lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen (1974:152)
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄFL	Äldre förvaltningslagen (1971:290)

1 Inledning

Inom flera av förvaltningsrättens områden handlägger olika myndigheter förmåner för medborgarna. Kanske det tydligaste exemplet på detta är försäkringskassans handläggning av ekonomiska förmåner till enskilda. Gemensamt för denna typ av handläggning är att en enskild individ ansökt om en rättighet eller en förmån och att det åligger myndigheten att utreda huruvida den enskilde skall erhålla den förmånen. Flertalet problem kan dyka upp i denna situation. Bland annat ställs myndigheten inför frågan om hur långtgående utredning den skall utföra och hur stor del av ansvaret för att utredningen blir fullständig, som åligger den sökande.

Ett annat problem som kan dyka upp är om det senare, efter att en förmån har beviljats, framkommer uppgifter om att felaktiga uppgifter förelåg vid beslutstillfället. En fråga som då uppkommer är hur mycket bevisning det krävs från myndighetens sida för att dra in förmånen och när bevisbördan går över på den enskilde att bevisa att rätt till förmånen föreligger.

Om myndigheten kan konstatera att det har förekommit fusk med förmånen och drar in den, kan den enskilde överklaga myndighetens beslut till förvaltningsdomstolen. Även i domstolen skall givetvis ärendet utredas, men vem bär egentligen ansvaret för den utredningen, och vem skall prestera bevisningen?

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka handläggningen av förvaltningsärenden utifrån två olika aspekter. Dessa aspekter är utredningsskyldighet och bevisbörda. Min uppsats utgår ifrån handläggningen av ett ärende hos förvaltningsmyndigheten och hos förvaltningsdomstolen. Syftet är att undersöka hur dessa nyckelbegrepp gestaltar sig och fungerar i olika skeenden av ett förvaltningsärendes handläggning. Vilken betydelse har deras innehåll och hur fungerar begreppen enskilt och tillsammans? För att konkretisera ett ärendes handläggning kommer jag att följa ett ärende som handläggs hos försäkringskassan.

1.2 Frågeställningar

- Vilken utredningsskyldighet har förvaltningsmyndigheten och förvaltningsdomstolen, och på vilka sätt begränsas den?
- Vilken betydelse har bevisbördans placering i förvaltningsärenden för utredningsskyldigheten?

1.3 Metod och material

Jag har i denna uppsats använt mig av en klassisk rättsdogmatisk metod. Detta innebär att jag utifrån praxis, förarbeten och doktrin har försökt sluta mig till vad som är gällande rätt på området.

Uppsatsens tyngdpunkt ligger i att utreda myndigheternas utredningsskyldighet, vilket dock har lett mig in på en hel del andra delfrågor. Då myndighetens utredningsskyldighet ligger i fokus har jag valt att även ha med historiska aspekter på detta, vilket jag inte har i samma omfattning gällande de resterande delarna av uppsatsen. Det har varit nödvändigt att studera den äldre förvaltningslagen och dess förarbeten eftersom att jag även velat beskriva hur vi kommit fram till dagens lagregleringar och synsätt.

Min avsikt med denna uppsats är inte att visa hur verkligheten ser ut hos myndigheter och domstolar utan att med hjälp av de klassiska rättskällorna föra resonemang kring hur olika rättsliga regleringar ser ut och fungerar i förhållande till varandra, samt hur lagstiftaren motiverat och tänkt sig att dessa skall fungera. Jag har dock för att få viss verklighetsanknytning till frågeställningarna, till viss del använt mig av resultatet av redan gjorda undersökningar på området. Den jag främst använt är Helén Örnemark Hansens utredning¹ gällande bidragsbedrägerier med bostadsbidrag och underhållstöd.

1.4 Avgränsningar

Jag har avgränsat mig till att behandla gällande rätt i Sverige och jag har inte tagit upp några EG-rättsliga aspekter i uppsatsen. Jag har heller inte behandlat art 6 i EKMR, gällande dess krav på rättvis rättegång.

Avsnittet som handlar om bevisfrågor i förvaltningsmål har naturligtvis begränsats på flera sätt. Min uppsats tar sikte på situationer där fusk har förekommit med en förmån och myndigheten därför dragit in förmånen och återkrävt denna. Man kan se två olika möjliga angreppssätt på de bevisproblem som här kan uppkomma. Det första handlar om de bevis som krävs av myndigheten för att den skall kunna konstatera att fusk har förekommit och för att den skall kunna dra in och återkräva förmånen. Den andra aspekten handlar om att myndigheten vidare har en möjlighet, eller till och med en skyldighet, att polisanmäla fusk. Det kan då bli ett allmänt åtal och den enskilde kan åtalas för bedrägeri. Jag har i denna uppsats begränsat mig till att inte gå in på de bevisfrågor som rör allmänna åtal utan helt koncentrerat mig på bevisfrågor och processuella frågor i förvaltningsprocessen.

1.5 Disposition

Jag har valt att dela in denna uppsats i tre delar som man kan kalla A, B och C. Detta eftersom begreppen utredningsskyldighet och bevisbörda kan förekomma

¹ Örnemark Hansen, *Skenseparation för vinnings skull? "Borta bra men hemma bäst"*. (2002)

i flera olika skeenden i handläggningen av ett förvaltningsärende, och det underlättar för läsaren om varje situation tas upp var för sig. Varje del motsvarar således ett nytt skeende i myndighetens eller domstolens handläggning, och utgångspunkten är den enskilde.

Del A tar sin utgångspunkt i att **en enskild har vänt sig till försäkringskassan och ansökt om en förmån**. Denna del handlar följaktligen om den utredning som då startar hos försäkringskassan, och om hur den skall bedrivas. Del A tar dels upp frågan om vilken utredningsskyldighet som allmänt sett föreligger för myndigheterna dels vilken utredningsskyldighet som föreligger för försäkringskassan. Jag tar även upp den enskildes skyldighet att medverka vid utredningen.

Del B tar sin utgångspunkt i att **den förmån som den enskilde ansökte om i del A har beviljats men att det nu har uppkommit misstanke från myndighetens sida om att den enskilde inte längre är berättigad till förmånen**. Del B besvarar frågan om vilket utredningsansvar som föreligger i detta skede. Jag behandlar även vilken bevisning som krävs av försäkringskassan för att myndigheten skall kunna vidta åtgärder.

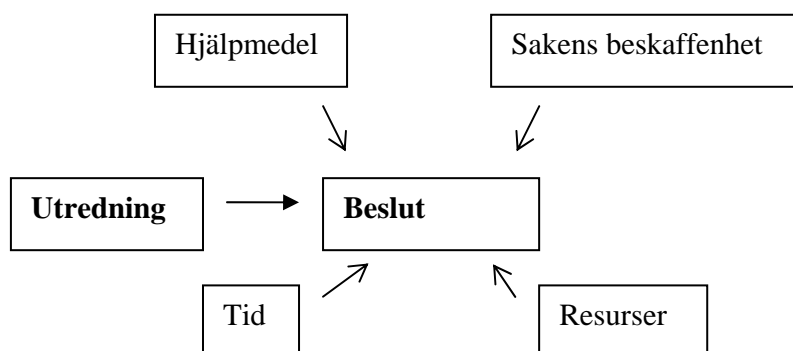
Del C tar utgångspunkt i att **försäkringskassan efter utredning under del B drar in eller begränsar den enskildes förmån och att den enskilde överklagar beslutet till länsrätten**. Del C besvarar frågorna om vilken utredningsskyldighet som förvaltningsdomstolen har och vilken betydelse införandet av tvåpartsprocessen kan ha haft för denna skyldighet. Jag tar även i denna del upp frågor kring vilken bevisbörda parterna har.

2 Vilken betydelse har utredningsskyldigheten?

Denna uppsats kommer till största del att kretsa kring frågeställningen om hur omfattande utredningsskyldighet förvaltningsmyndigheten försäkringskassan har. Varför är då detta en intressant frågeställning? Jag skall genom en enkel modell nu visa hur utredningsskyldigheten förhåller sig till resterande delar av beslutsfattandet. Följande resonemang har jag lånat från SOU 1964:27.

I varje handläggning av ett ärende hos en myndighet kan man urskilja två olika moment. Det första momentet handlar om att samla ihop den information som krävs, dvs. att utreda ärendet. Det andra momentet handlar om att utredningen skall ligga till grund för en slutsats. Detta moment handlar i de flesta fall om att tillämpa en rättsregel på den utredning som finns, och kan kallas beslutsstadiet. Hur beslutet i slutändan kommer att se ut är alltså beroende dels av den utredning som gjorts och dels av hur utredningen har tillämpats i den konkreta situationen. Det sistnämnda momentet som innebär fattande av ett beslut kan få sin prägel av flera olika faktorer, som t.ex. sakens beskaffenhet, de hjälpmedel som myndigheten har att använda och vilka resurser i form av tid och pengar som finns att tillgå. Det som dock måste eftersträvas i varje enskilt fall är att resultatet av denna process blir materiellt riktigt samtidigt som inte handläggningen får ta för lång tid eller kosta för mycket, varken för myndigheten eller för den enskilde. Det skall därför i varje fall göras en avvägning mellan kravet på ett riktigt resultat och de resurser som finns att tillgå. Det ligger i sakens natur att det därför kan bli olika resultat på olika områden och i olika fall.²

Om man då utgår ifrån att utredningen är själva grunden för beslutet är det självklart viktigt hur denna utredning ser ut, men som nämnts ovan är det inte den enda faktor som kan förklara varför beslut kan se olika ut i olika fall. Jag har för att tydliggöra detta själv konstruerat en ”beslutsmodell”.



Modellen förklaras närmare på nästa sida.

² Se SOU 1964:27, s. 288.

I modellen börjar jag med rutan "Utredning" som syftar på den utredning som myndigheten utför innan ett beslut kan tas i ett ärende. Då myndigheten som fattar beslutet har att följa olika lagar och regler tillämpas utredningen på de aktuella lagrummen. När utredningen tillämpats på lagreglerna följer "Beslutet". I min figur har jag dock en del andra rutor också. Dessa rutor markerar andra faktorer som jag anser har betydelse för hur beslutet kommer att se ut. Med "Hjälpmedel" menas de hjälpmedel som myndigheten kan ha tillgång till, detta kan t.ex. vara databaser med information om rättsreglerna eller olika interna vägledning. Med "Sakens beskaffenhet" åsyftas att de ärenden som myndigheten har att besluta om kan vara av mycket skiftande slag och med skiftande förutsättningar och att detta kan vara en faktor som påverkar hur rättsreglerna tillämpas på utredningen. Jag har även med "Tid" som en faktor eftersom myndigheterna ofta handlägger ett stort antal ärenden och detta givetvis inte får ta hur lång tid som helst, tiden kan därför bli en faktor som styr tillämpningen. En sista faktor är "Resurser". Denna faktor hänger samman med tidsfaktorn då tid är pengar och myndigheten har en budget att följa. Beslutsfattandet får helt enkelt inte kosta för mycket.

3 Förvaltningsmyndighetens utredningsskyldighet

3.1 Historisk bakgrund

Dagens FL bygger till stor del på den äldre förvaltningslagen, ÄFL. I de delar som FL bygger på ÄFL hänvisar propositionen bakom FL till ÄFL:s proposition. På grund av detta anser jag det viktigt att först säga något om bakgrunden till ÄFL.

ÄFL föregicks av ett omfattande utredningsarbete. Innan ÄFL fanns det ingen enhetlig reglering av förvaltningsförfarandet utan reglerna var spridda i allmänna föreskrifter och specialregler på olika områden. Tanken på att en enhetlig reglering borde finnas väcktes redan på 1940-talet genom en motion i riksdagen. En utredning tillsattes och den kom med betänkandet *Förvaltningsförfarandet* (SOU 1946:69). Betänkandet innehöll flera förslag på hur lagstiftningen borde se ut men utan några konkreta författningsförslag. Arbetet med att utforma lagtext påbörjades av nästkommande utredning vars ledamöter kallade sig *de besvärssakkunniga*. Deras slutbetänkande (SOU 1964:27) innehöll ett lagförslag som innebar att den föreslagna lagen skulle bli en parallell till rättegångsbalken och täcka behovet av förfaranderegler både hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Remissinstanserna var dock kritiska till förslaget då de ansåg att lagen med sina 155 paragrafer var för omfattande och att den skulle komma att innebära problem ur effektivitetssynpunkt. Ett nytt lagförslag utarbetades av en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet och detta förslag (SOU 1968:27) blev grunden till ÄFL.³ Förslaget innebar att de besvärssakkunnigas lagförslag skars ner radikalt, kvar blev 25 paragrafer. Den nya lagen skulle endast gälla hos förvaltningsmyndigheterna, inte hos förvaltningsdomstolarna. Med de nya reglerna ville man främst uppnå större rättssäkerhet för den enskilde inom den offentliga förvaltningen.⁴ Samtidigt som denna nya lag, förvaltningslagen, stiftades, stiftades även en lag om förfarandet hos förvaltningsdomstolarna, förvaltningsprocesslagen. Denna lag bygger till stor del på de förslag som bl.a. de besvärssakkunniga tidigare lagt fram.⁵

3.1.1 De besvärssakkunnigas lagförslag

Det åttonde kapitlet i de besvärssakkunnigas lagförslag behandlade ärendets utredning. Den första paragrafen i åttonde kapitlet stadgar att:

Genom utredningen i ärende skola de omständigheter klarläggas, vilka äro av betydelse för dettas avgörande.

³ Hellners/Malmqvist s.17 ff, SOU 1968:27 s.7.

⁴ SOU 1968:27 s.7.

⁵ Prop. 1971:30, Del 2, s. 266.

Myndigheten skall leda utredningen och tillse, att ärendet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fodrar.

Part har att medverka vid utredningen.

Varje paragraf i lagförslaget kommenteras av de sakkunniga utifrån gällande rätt och utifrån de sakkunnigas förslag. Här följer ett sammandrag av vad som ansågs vara gällande rätt i samband med denna citerade paragraf.

De sakkunniga ser en parallell mellan förvaltningsförfarandet och de indispositiva tvistemålen dvs. de tvistemål där det inte är tillåtet att förlikas. De sakkunniga konstaterar att det gällande dispositiva tvistemål råder olika uppfattningar om i vilken omfattning som rätten bör utföra processledning dvs. ingripa vid bristfällig utredning, medan det i indispositiva tvistemål anses generellt sett motiverat att rätten ser till att utredningen är fullgod eftersom det kan finnas ett allmänt intresse. De besvärssakkunniga anser att det finns likheter mellan de indispositiva tvistemålen och förvaltningsförfarandet genom att det även i förvaltningsförfarandet kan finnas allmänna intressen som skall beaktas. Som exempel på allmänna intressen anges t.ex. allmän ordning, social omvårdnad och näringsgrens främjande. Till följd av detta anser de sakkunniga att liksom domstolens ansvar för utredningen skall vara större i de indispositiva tvistemålen skall myndigheternas ansvar för utredningsmaterialets fullständighet vara mer framträdande vid förvaltningsförfarandet, eftersom det också vid förvaltningsförfaranden kan finnas allmänna intressen att beakta.⁶

De besvärssakkunniga anser att det är beroende av hur starkt det allmänna intresset är som myndighetens utredningsansvar bestäms. I vissa fall är det allmänna intresset mycket stort och i dessa fall kan ansvaret läggas nästan helt på myndigheten, medan det i fall med litet allmänt intresse kan åligga den enskilde att sköta utredningen nästan helt på egen hand. De sakkunniga fortsätter med att konstatera att i de fall som den enskilde själv har tagit initiativet till en saks anhängiggörande skall den enskilde också själv vara verksam för sakens utredande. Som exempel på ett sådant ansökningsärende anges när en enskild har ansökt om ett statligt lån eller ett bidrag, tillstånd till en offentlig tillställning eller om körkort. Partens skyldigheter kommer i dessa fall ofta till uttryck genom tvingande regler om vad parts ansökan skall innehålla och vilka handlingar som skall bifogas med den.⁷

Den omständighet att myndigheten har det huvudsakliga utredningsansvaret i ett ärende innebär inte att den enskilde kan vara passiv vid myndighetens utredning. Tvärtom konstateras att det är den enskilde som är den största informationskällan i utredningen och att denne kan tvingas att medverka genom olika tvingande lagregler.⁸

De sakkunniga konstaterar sedan att det mot bakgrund av gällande rätt anses mest naturligt att ge myndigheterna det huvudsakliga ansvaret för utredningen men att part skall medverka vid utredningen. Det påpekas att myndigheten skall driva sin utredning förutsättningslöst och beakta alla fakta, både de som talar för och de som talar emot den enskildes rätt. På detta sätt kan rättsäkerheten

⁶ SOU 1964:27 s.294.

⁷ SOU 1964:27 s.295.

⁸ SOU 1964:27 s.297.

garanteras för den enskilde fastän myndigheten har det övergripande utredningsansvaret.⁹ De sakkunniga konstaterar att denna citerade paragraf kan komma att tillämpas på olika sätt i olika ärenden beroende på om det är ett ansökningsärende eller om det är ett ärende med två parter med motstående intressen. I ett ansökningsärende är det naturligt enligt de sakkunniga att myndigheten måste utföra viss kontroll och i viss mån komplettera den enskildes uppgifter då denne kommer att lämna uppgifter som är så gynnsamma som möjligt för honom själv.¹⁰

Nämnas kan också att det fanns en fjärde paragraf i det åttonde kapitlet i lagförslaget som stadgade att myndigheten vid behov skulle vägleda part avseende hans medverkan vid utredningen. Myndigheten kunde enligt gällande rätt inte förhålla sig passiv i de fall där den enskilde skulle medverka i utredningen. I lagförslaget ville man lagstadga denna skyldighet som tidigare framkommit ur bl.a. specialregleringar. I de besvärssakkunnigas lagförslag benämndes det som hjälp till självhjälp och skulle alltså ges av myndigheten. Regleringen innebär att part i första hand själv skulle ta reda på vad som förväntas av honom enligt författningar, formulär och anvisningar. Myndigheten skulle dock hjälpa den enskilde till rätta vid behov, men det fanns ingen skyldighet för myndigheten att själv inhämta informationen. Myndigheten fick dock om det ansågs lämpligast själv inhämta informationen om part av någon anledning inte själv hade förebringat denna. Utöver denna reglering fanns även en allmän reglering om serviceskyldighet i 2 kap. 15 § i lagförslaget.¹¹ Denna reglering innebar i korthet en mer allmänt hållen serviceskyldighet för myndigheterna. Myndigheterna skulle *inom sitt verksamhetsområde tillhandagå enskild med upplysningar och anvisningar, i den mån hinder icke möter*. Denna serviceskyldighet tog sikte på allmän information samt råd och anvisningar till allmänheten för att den annars svåröverskådliga lagstiftningen på förvaltningens område skulle bli begriplig för den enskilde. Hjälp i enskilda ärenden skulle främst ges med hänvisning till de ovan beskrivna väglednings- och utredningsskyldighetsbestämmelserna.¹²

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att den huvudsakliga utredningsskyldigheten enligt de sakkunniga skulle ligga på myndigheten men att den enskilde hade ett medansvar. I ansökningsärenden var den enskildes ansvar större än i ärenden med två parter. I ansökningsärenden ålåg det dock myndigheten att i större utsträckning kontrollera de uppgifter som den enskilde lämnade. Myndigheten hade även ett långtgående ansvar att hjälpa den enskilde till rätta, som kom till uttryck både genom regeln om utredningsskyldighet och genom reglerna om väglednings- och serviceskyldighet. Såsom nämnts ovan ledde de besvärssakkunnigas lagförslag aldrig till en lagreglering. Istället tillsattes en annan utredning som lade grunden till reglerna i ÄFL. De besvärssakkunnigas lagförslag kan dock sägas spegla vad som ansågs vara gällande rätt innan ÄFL och jag anser det därför ändå vara av intresse inte minst med anledning av att de besvärssakkunnigas värderingar och tankar i viss mån verkar finnas kvar än idag. Jag skall nu gå vidare till att kommentera de regleringar kring utredningsskyldigheten som fanns i ÄFL.

⁹ SOU 1964:27 s. 299.

¹⁰ SOU 1964:27 s. 300.

¹¹ SOU 1964:27 s. 319 f.

¹² SOU 1964:27 s. 178 f.

3.1.2 Den äldre förvaltningslagens reglering kring myndigheters utredningsskyldighet

Av 8 § ÄFL framkom att:

Är ansöknings- eller besvärshandling eller annan handling från någon som saken angår ofullständig och kan bristen avhjälpas på ett enkelt sätt, skall myndigheten vägleda honom, om det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt.

Det hade tidigare inte funnits någon motsvarande reglering som ålade förvaltningsmyndighet att vägleda part som gett in inlägga som inte var fullständig. I förarbetena konstateras dock att en sådan skyldighet redan fanns enligt gällande domstolspraxis samt att den även kommer till uttryck i vissa specialförfattningar, som t.ex. taxeringsförordningen och 1946 års servicecirkulär.¹³

Enligt arbetsgruppen som utförde utredningen som kom att leda till ÄFL skulle inte någon allmän regel om myndighetens serviceskyldighet tas med i lagen, inte heller frågan om myndigheten skall komplettera utredningen i ett ärende ex officio eller om det skall ankomma på den enskilde att begära det, skulle regleras i lag. Arbetsgruppen ansåg att det var beroende av sakens beskaffenhet och att det därmed inte gick att lagreglera. Om frågan skulle regleras ansåg man att det skulle ske områdesvis i specialförfattningar. Trots att man ansåg att det inte gick att införa en enhetlig regel gällande utredningsskyldigheten för alla typer av ärenden, ansåg man att myndigheten oavsett ärendetyp skulle vara skyldig att ge anvisningar om enkla kompletteringsåtgärder. Detta kunde vara enkla åtgärder som t.ex. påtecknande av egenhändig namnteckning på ansöknings- eller besvärsskrivelse och meritförteckningar eller insändande av fullmakt, betyg, intyg, bevis eller andra enstaka, lätt identifierbara behörighets- eller bevishandlingar.¹⁴ Arbetsgruppen föreslog att denna regel skulle begränsas på så sätt att vägledning får underlåtas om det krävs av arbetets behöriga gång och inget väsentligt partsintresse eftersätts därigenom. Arbetsgruppen menade att det t.ex. i massärenden kan vara tids- och arbetskrävande att ge även enklare vägledning. Departementschefen ansåg dock att det var mindre lämpligt att göra även denna sistnämnda begränsning eftersom 8 § ÄFL redan var begränsad till att gälla endast i de fall där en brist i en handling kunde avhjälpas på ett enkelt sätt.¹⁵

ÄFL innehöll inga ytterligare regleringar kring utredningsskyldigheten.

¹³ Prop. 1971: 30 s. 371 f.

¹⁴ Prop. 1971: 30 s. 372 f.

¹⁵ Prop. 1971:30 s. 375.

3.2 Utredningsskyldigheten enligt FL

Att myndigheten har ett utredningsansvar framkommer inte ur någon av FL:s regler i klartext. Ur doktrinen framkommer dock att det finns en allmän förvaltningsrättslig princip, officialprincipen, som anger att myndigheter har ett ansvar för att utredningen blir så fullständig som möjligt. Principen innebär att myndigheten skall leda utredningen och se till att behövligt material kommer in, men myndigheten är inte tvungen att själv sköta utredningen. När en enskild ansöker om en förmån ankommer det i första hand på honom själv att se till att styrka sitt anspråk.¹⁶

Det finns alltså ingen regel i FL som behandlar enbart utredningsskyldigheten. I FL:s bestämmelser finner vi dock i 4 § en regel om myndigheternas serviceskyldighet och i 7 § FL en skyldighet för myndigheten att inhämta uppgifter från andra myndigheter om det behövs. Båda dessa regler kan sägas ge uttryck för officialprincipen. Jag skall nu gå lite närmare in på dessa.

3.2.1 Vägledningsskyldigheten i 4 § FL

4 § FL

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.

Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

I förarbetena till 4 § FL konstateras att regeln är en nyhet i lagen men att en liknande men mer begränsad regel fanns i 8 § ÄFL (som redogjorts för ovan). 4 § FL innebär att myndigheterna skall hjälpa enskilda att ta till vara sin rätt i förvaltningsärenden, t.ex. genom att lämna upplysningar om hur en blankett skall fyllas i eller om vilka handlingar som bör bifogas. Bestämmelsen tar inte enbart sikte på hjälp som ligger på det formella planet utan myndigheten skall om det behövs även vägleda den enskilde genom att 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. Vägledningsskyldigheten gäller oberoende om den enskilde har begärt det eller ej.¹⁷ Detta är en skillnad mot det förslag som gavs i utredningen som föregick lagändringen. Där föreslogs att regeln endast skulle gälla i de fall där den enskilde begärt vägledningen.¹⁸ Departementschefen kommenterar inte detta närmare utan nöjer sig med att konstatera att det sedan länge ansetts vara en underförstådd grundsats att myndigheten är skyldig att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett dvs. att det redan finns en sedvanerättslig grund för utredningsskyldigheten.¹⁹

¹⁶ Strömberg, s. 101.

¹⁷ Prop. 1985/86:80 s. 59 f.

¹⁸ SOU 1983:73 s. 18.

¹⁹ Prop. 1985/86:80 s. 19. Se även Hellners/Malmqvist s. 73.

4 § FL begränsas av de regler om sekretess som finns i SekrL och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Som exempel på när något av dessa undantag kan vara för handen och serviceskyldigheten begränsas är t.ex. fall där en central myndighet kan hänvisa en enskild till en lokal myndighet eller en myndighet med brett verksamhetsområde inte är skyldig att fungera som allmän upplysningscentral, här menas myndigheter som t.ex. JK och JO. I ärenden där det finns flera parter med motstridiga intressen skall hänsyn tas till om den hjälp som ges kan vara till nackdel för den andra parten och då kan skada tilltron till myndighetens opartiskhet.²⁰

Syftet bakom regeln om vägledningsskyldighet var att man ville förbättra kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna samt att förbättra myndigheternas serviceanda. I förarbetena påpekas även att människor behöver upplysningar för att kunna ta till vara sin rätt och att advokathjälp är en för omständlig och dyr utväg.²¹

Här föreligger alltså en ganska begränsad reglering av utredningsskyldigheten. I förvaltningsrättsutredningen som föregick FL föreslogs dock att en enskild bestämmelse som skulle reglera myndigheternas utredningsskyldighet skulle ingå i FL. Denna bestämmelse skulle slå fast att *myndigheterna skall se till att varje ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver*. Det tillades att myndigheten vid behov skulle anvisa hur ett ärende skall kompletteras och att överflödigt information får avvisas. Utredningen föreslog också att det för tydlighetens skull också skulle framgå att myndigheten kan införskaffa utredningen själv. De remissinstanser som var kritiska ansåg att denna bestämmelse var för allmänt hållen och att den inte ger några mer bestämda anvisningar för olika typer av ärenden. Utredningen ansåg å sin sida att mer detaljerade regler i sin tur kunde ges i specialförfattningar. Denna reglering kom dock aldrig att antas av lagstiftaren.²²

Just denna definition av myndighetens utredningsskyldighet förekommer faktiskt ändå t.ex. i följande JO-fall. **JO 1977/78 s. 310** behandlade frågan om länsstyrelsens utredningsansvar i ett ärende om kilometerskatt. H ansökte om återbetalning av kilometerskatt hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen vände sig till Centrala bilregistret för att få en kopia på den inreseblankett som H hade fyllt i, men någon sådan kunde inte hittas där. Länsstyrelsen nekade därmed H ersättning. H hade dock kvar sin kopia på blanketten som hon bifogade till kammarrätten med sitt överklagande. JO ansåg att länsstyrelsen borde ha vänt sig till H när blanketten inte kunde hittas hos Centrala bilregistret, och därmed gett H möjligheten att på annat sätt styrka sitt anspråk. JO konstaterar att ett sådant agerande faller inom principen för myndighetens utredningsansvar som av JO beskrivs som *principen om att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver*. JO konstaterar vidare att länsstyrelsens agerande hade orsakat en onödig kammarrättsprocess.

²⁰ Prop. 1985/86:80 s. 59 f.

²¹ Prop. 1985/86:80 s. 16, 18.

²² SOU 1983:73 s.80 f.

3.2.2 Myndighetens skyldigheter enligt 7 § FL

7 § FL

Varje ärende där någon enskild är part skall 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 sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Det är en gammal princip att myndigheterna skall hjälpa varandra. Syftet bakom 7 § FL var att uppnå en större samstämmighet och konsekvens myndigheterna emellan och att göra förvaltningen mer effektiv. Det ansågs i förarbetena vanligt att förvaltningsförfarandet blir krångligt eftersom den enskilde måste vända sig till flera olika myndigheter för att få sitt ärende avgjort. Departementschefen konstaterade därför att det i viss utsträckning är både möjligt och lämpligt att myndigheten själv tar kontakt med de andra myndigheterna. En förutsättning är då att myndigheterna lämnar varandra det bistånd som de kan, inom ramen för sin verksamhet.²³ Man kan alltså tolka denna lagregel som en skyldighet för myndigheterna att i vissa fall ex officio ta in nödvändiga upplysningar från andra myndigheter.

JO 1989/90 s.325 ger en fingervisning om omfattningen av 7 § FL. I ärendet hade tre personer sökt till en legitimationskurs för optiker. Stockholms intagningsnämnd för gymnasieskolan avslag deras ansökan med motiveringen att deras gymnasieutbildning vid Filbornaskolan ej var behörighetsgivande för denna kurs. Personerna anmälde saken till JO då de ansåg att deras gymnasieutbildning gav behörighet till den aktuella kursen. Under ärendets utredning hos JO infodrades bl.a. ett yttrande från rektorn vid Filbornaskolan där utbildningen beskrevs mer ingående. Efter detta yttrande ändrade intagningsnämnden sitt beslut och de tre sökandena fick påbörja sin utbildning, fast ett år senare än de hade tänkt. JO ställde sig frågan om det kunde läggas intagningsnämnden till last att den genom bristfällig och ofullständig utredning hade orsakat att det ursprungliga beslutet blev materiellt felaktigt. Kunde man kräva av intagningsnämnden att den skulle ha utrett ärendet vidare ex officio enligt 7 § FL och därmed bort kräva ett yttrande från rektorn? JO kom fram till att det i detta fall hade funnits tämligen fyllig utredning från början och att det därför inte fanns en tillräckligt tydlig brist för att intagningsnämnden skulle ha haft en skyldighet att agera enligt 7 § FL.

Ett annat fall som tar upp 7 § FL är **JO 1997/ 98 s. 460**. I det fallet var det fråga om förvaltningsmyndighets utredningsskyldighet i ärende om parkeringstillstånd. En enskild hade hos tekniska nämnden begärt att få sitt parkeringstillstånd förnyat. Den enskilde hade fått till svar att han skulle inlämna ett läkarintyg till nämnden. Den enskilde ansåg dock att det redan fanns tillräcklig utredning hos nämnden och att bl.a. försäkringskassan hade läkarintyg som nämnden kunde begära kopia på. Nämnden envisades dock med att läkarintyg skulle inlämnas för att beslut skall kunna tas, och den enskilde vände sig då till JO. JO konstaterar att det i ansökningsärenden är den enskilde

²³ Prop. 1985/86 s. 23.

som skall styrka sitt anspråk för myndigheten. Myndighetens roll blir då, med hänvisning till officialprincipen, främst att hjälpa den enskilde till rätta bl.a. genom att visa honom hur utredningen bör kompletteras. Nämnden har här bett den enskilde komplettera sin ansökan med läkarintyg och den har därmed uppfyllt denna skyldighet. Hade läkarintyget funnits tillgängligt hos nämnden hade det varit dess sak att leta rätt på det. JO kommenterar även huruvida det förelåg en skyldighet för nämnden att inhämta uppgifter från annan myndighet enligt 7 § FL. JO konstaterar att det hade i ärendet inte framkommit att läkarintyget hade funnits *lättillgängligt* hos någon annan myndighet och det inte hade främjat en enkel, snabb och billig handläggning (se 7 § första meningen) att inhämta intyget från annan. JO riktade således ingen kritik mot kommunen i detta avseende.

Ett tredje fall som belyser omfattningen av myndighetens utredningsskyldighet är **JO 1993/94 s. 344**. Där var det frågan om huruvida försäkringskassan hade skyldighet att komplettera bristfällig utredning i ett ärende om rätt till sjukpenning och arbetsskadeersättning. En enskild hade hos försäkringskassan anmält sjukdom och arbetsskada. Han fick någon vecka senare veta att han inte kunde få någon ersättning varför den enskilde anmälde saken till JO. Försäkringskassan anförde att den sökande inte hade besvarat den inkomstförfrågan som de hade sänt till honom och att kassan därmed saknat underlag för att kunna fatta beslut om sjukpenning och arbetsskadeersättning. Försäkringskassan hade övervägt att ta reda på uppgifterna på annat sätt men underlåtit detta med hänvisning till de resurser som står till kassans förfogande samt till det förhållande att den enskilde var skyldig att lämna uppgifterna till myndigheten. Den sökande hade vid ett tillfälle i telefon bett försäkringskassan att ta kontakt med skattemyndigheten för att få reda på inkomstuppgiften. Mot bakgrund av bl.a. detta ansåg JO att kassan borde ha gått vidare med utredningen. JO var även kritisk till att kassan underlåtit att meddela ett beslut med hänvisning till bristande underlag. JO menade att kassan åtminstone skulle ha meddelat att den enskildes ansökan avslås, såsom kassan skall göra i de fall där den enskilde inte medverkar till utredningen.

Sammanfattningsvis kan man säga att rättsläget beträffande förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar får sitt väsentliga innehåll av allmänna förvaltningsrättsliga principer och deras tillämpning i praxis samt i viss mån av 4 och 7 §§ FL. Inte att förglömma så finns det specialregleringar på olika områden, bl.a. socialförsäkringsområdet, om utredningsskyldigheten. Jag kommer nedan att gå närmre in på dessa bestämmelser i samband med att jag behandlar försäkringskassans utredningsskyldighet.²⁴

3.3 Slutsatser

Såsom framkommit ovan är det inte helt enkelt att säga hur omfattande utredningsskyldigheten anses vara, dels beroende på att det inte finns en entydig lagreglering som vägleder oss. Generellt sett verkar dock synen på utredningsskyldigheten vara den samma som den som de besvärssakkunniga presenterade i sitt lagförslag på 1960-talet. Att myndigheten har det

²⁴ Se SOU 2001:47 s. 132.

huvudsakliga ansvaret och den enskilde ett medansvar kan vi sluta oss till. Vi kanske till och med kan säga att om det funnits en lagreglering hade den stadgat något i stil med att *myndigheten skall tillse att ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver*. En formulering med denna innebörd ville de besvärssakkunniga ha med i sin lagtext, den utredning som föregick FL hade också en liknande princip på förslag och denna lydelse används också av JO när han kommenterar utredningsskyldigheten.²⁵ Nämnas kan också att denna lydelse även finns i FPL gällande förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet.

När de besvärssakkunniga presenterade sitt lagförslag kritiserades det för att det var för omfattande och skulle skapa ineffektivitet i förvaltningen. Utredningen som föregick FL fick kritik för att dess bestämmelse om utredningsskyldigheten var för allmänt hållen och inte gav några tillräckligt bestämda anvisningar i det enskilda fallet. I förarbetena till FL uttalar departementschefen att det redan finns en sedvanerättslig grund för utredningsskyldigheten och att denna därför inte behöver lagfästas. Man kan kanske säga att alla var överens om att det finns en allmän princip att myndigheten skall tillse att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, men av olika skäl ville man inte att det skulle framgå klart och tydligt ur lagen. Man kan fråga sig om det verkligen hade varit en nackdel för förvaltningens effektivitet om denna ganska allmänna princip hade funnits lagstadgad då det ju i det enskilda fallet ändå måste vara den aktuella myndigheten som måste fatta beslutet om hur utredningen skall skötas och detta ger inte FL svar på. Eftersom det ändå hade funnits utrymme för myndigheten att göra denna avvägning är det svårt att tänka sig att effektiviteten i handläggningen behövt bli lidande.

Lagstiftaren valde att istället ta med 4 och 7 §§ FL. Dessa bestämmelser ger dock en ganska omfattande skyldighet för myndigheten att utreda. Enligt Edelstam är det till och med så att denna vägledningsskyldighet i 4 § FL, som skall tillämpas *ex officio*, är minst lika långtgående som den utredningsskyldighet som förvaltningsrättsutredningen föreslog.²⁶

Om man utgår ifrån att utredningsskyldigheten sträcker sig så långt som behövs för att ärendet skall vara tillräckligt utrett utifrån dess beskaffenhet, vad betyder då det? Vad gör man när det inte framgår av en specialreglering eller ur JO:s ställningstaganden vem som har ansvaret för utredningen? Hellers/Malmqvist menar att man i dessa fall skall utgå ifrån det allmänna riktmärke som 7 § första meningen FL anger, dvs. att handläggningen skall vara så billig, effektiv och snabb som möjligt utan att säkerheten eller den praxis som vuxit fram eftersätts. Bedömningen av vilket sätt som är det bästa att skaffa utredningen på skall avgöras utifrån vilket utredningsmaterial det gäller, vem som inlett ärendet och ärendets art. Om det är myndigheten som har inlett ärendet anses den allmänt sett ha ett större utredningsansvar, mer om detta i avsnitt 4.2.

I de besvärssakkunnigas lagförslag kommenteras ansökningsärendena mer utförligt. Gällande dessa ärenden, dit även ärenden om bidrag och andra ersättningar ur trygghetssystemen räknas, anses gälla att det är den enskilde som har att vara verksam för sakens utredande. Myndigheten skall dock i viss

²⁵ Se JO 1977/78 s. 310 som refererats ovan.

²⁶ Se Edelstam, s. 112.

mån kontrollera de uppgifter som den enskilde lämnar samt ge vägledning till den enskilde om vad denna skall presteras. Detta är tankegångar som verkar gälla än idag gällande ansökningsärendena, här kan t.ex. hänvisas till det ovan refererade JO 1997/98 s. 460 där ärendet gällde ett parkeringstillstånd.

Hur utredningsskyldigheten i praktiken kommer att utformas i olika ärenden bör inte enbart bero på hur lagstiftaren, JO eller olika författare i doktrinen anser att det skall vara. Det står klart att andra krav än en att presteras en god utredning ställs på förvaltningen. Så som det uttrycks i 7 § FL skall handläggningen ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta betyder att det i varje fall bör göras en avvägning mellan dessa intressen, så som Hellers/Malmqvist antyder. Detta bör även betyda att det i vissa fall är möjligt att kraven på en billig och snabb handläggning går före kraven på en fullgod utredning. Vi kan se ett exempel på detta i JO 1993/94 s. 344 där försäkringskassan skyller sin, enligt JO, bristfälliga handläggning på bristande resurser. Försäkringskassan hade uppenbarligen här åsikten att det var för resurskrävande att utföra den utredning som det var fråga om. Detta betyder enligt min uppfattning att det i slutändan är handläggaren på myndigheten som kommer att avgöra hur omfattande utredningsskyldigheten är efter att ha tagit ställning till de andra krav som ställs på myndigheten.

3.4 Vilken utredningsskyldighet har försäkringskassan?

Vi har nu konstaterat att det inte av lagtext eller praxis går att exakt säga när utredningsskyldigheten ligger på myndigheten, och när det tillfaller den enskilde att själv komplettera sitt ärende. Att bägge parter dock skall medverka på olika sätt vid utredningen anser jag vara utrett. Som nämnts ovan framkommer det ofta ur specialregleringar på olika områden hur omfattande utredningsskyldigheten är. Jag skall nu genom att studera de regelverk som försäkringskassan skall beakta vid handläggningen av olika ärenden inom socialförsäkringen försöka bilda mig en uppfattning om hur utredningsskyldigheten kan te sig i det enskilda fallet.

3.4.1 Något om handläggningen hos försäkringskassan

Flera ersättningar söks utan personlig kontakt mellan handläggaren på försäkringskassan och den enskilde, så som exempelvis bostadsbidrag och sjukpenning. Förmånen söks genom att den enskilde fyller i en blankett som han fått tillsammans med en anvisning om hur blanketten skall fyllas i. Någon ytterligare information om t.ex. förutsättningarna för att få ersättningen får den enskilde inte såvida han inte begär informationen eller hämtar den från Internet.²⁷

²⁷ SOU 2006:48 s.53 f.

I de flesta fall utgår alltså handläggningen av förmånen från en skriftlig ansökan som den enskilde fyllt i och undertecknat. För socialförsäkringsförmåner gäller som huvudregel att uppgifter i ansökan lämnas på heder och samvete, vilket följer av 20 kap. 8 § AFL. Av samma paragraf följer att den som är försäkrad är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen.²⁸

3.4.2 Utredningsskyldigheten i socialförsäkringsärenden

Det finns ingen generell lagreglering i AFL eller annan författning på socialförsäkringens område gällande försäkringskassans utredningsskyldighet utan officialprincipen anses gälla på området. I 3 kap. 6 § 2 st AFL stadgas dock att försäkringskassan *i den utsträckning det skäligen påkallas* genom förfrågningar hos den försäkrade eller på annat lämpligt sätt, skall inhämta uppgifter om den försäkrades inkomstförhållanden, arbetstid och andra omständigheter som har betydelse för sjukpenningförsäkringen. Denna bestämmelse är genom hänvisningar tillämplig även på havandeskapspenning och föräldrapenningsförmåner, se 3 kap. 9 a § 3 st AFL samt 4 kap. 18 § AFL.²⁹

Beträffande föräldrapenning *får* försäkringskassan enligt 4 kap. 13 § 2 st AFL kräva ett särskilt utlåtande för att styrka barnets eller den ordinarie vårdnadshavarens sjukdom, smitta eller funktionshinder som avses i 4 kap. 10 § eller 10 a § AFL, eller en förälders sjukdom eller smitta som avses i 11 a 2 st §. Försäkringskassan *får* även enligt 4 kap. 13 § 3 st kräva intyg på att förälder deltagit i t.ex. föräldrautbildning.

För sjukpenning gäller enligt 3 kap. 8 a § AFL att försäkringskassan *i den mån det behövs* för att kunna bedöma om den försäkrade arbetsförmåga fortfarande är nedsatt pga. sjukdom samt om rehabilitering eller ytterligare utredningsåtgärder är nödvändiga, skall begära att den försäkrade genomgår utredning eller deltar i ett avstämningsmöte. Detta för att kunna bedöma den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmåga och behov av och möjligheter till rehabilitering.

Enligt andra stycket i paragrafen skall försäkringskassan annars under sjukperioden, *när det finns skäl till det*, undersöka om den försäkrade efter sådan åtgärd som avses i 3 kap. 7 b § eller 22 kap. AFL, helt eller delvis kan försörja sig själv genom eget arbete. Det framgår vidare att försäkringskassan för att bedöma om rätt till sjukpenning finns eller om åtgärder enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. AFL skall vidtas, *skall*

1. infordra ett särskilt läkarutlåtande eller ett utlåtande av viss läkare eller annan sakkunnig,

²⁸ SOU 2001:47 s. 136.

²⁹ SOU 2001:47 s. 133.

2. göra förfrågan hos den försäkrade, den försäkrades arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter, och

3. besöka den försäkrade.³⁰

Även för sjukersättning (förtidspension) finns bestämmelser om försäkringskassans utredning. I 7 kap. 3b § 1st AFL finns en bestämmelse som påminner om den gällande sjukpenning i 3 kap. 8a §. Försäkringskassan skall enligt bestämmelsen *när det kan anses nödvändigt* för bedömningen av om rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning föreligger, begära att den försäkrade genomgår undersökning av viss läkare eller genomgår annan utredning såsom arbetsprovning eller arbetsträning, för bedömning av den försäkrades medicinska tillstånd, arbetsförmågan och behovet av och möjligheterna till rehabilitering. Även här finns en reglering i punktform om vilka åtgärder som försäkringskassan skall vidta, de motsvaras i stort av de ovan angivna punkterna i 3 kap. 8a § 2 st, med tillägg att kassan har rätt att undersöka om den försäkrade efter rehabilitering eller dylikt helt eller delvis kan försörja sig själv.

Gällande försäkringskassans samordnings- och tillsynsansvar när det gäller rehabilitering finns det bestämmelser i 22 kap. 5 § AFL. Enligt andra stycket *skall* försäkringskassan i samråd med den försäkrade se till att hans eller hennes behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering, även detta ett exempel på vad som förväntas av försäkringskassan i utredningshänseende.

En mer generell bestämmelse om försäkringskassans utredningsansvar finner vi i 20 kap. 8 § 4 st AFL. Där framgår att kassan även i andra fall när det är särskilt föreskrivet, för bedömning om rätten till ersättning finns enligt AFL, *får* göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan antas kunna lämna nödvändiga uppgifter, och *får* besöka den försäkrade. Denna bestämmelse har tillkommit som ett led i försäkringskassans kontrollmöjligheter och kompletterar de ovan angivna reglerna i 3 kap. 8a § och 7 kap. 3b § AFL om sjukpenning och sjukersättning. Denna bestämmelse utgör inte ett direktiv till försäkringskassan utan den öppnar endast en möjlighet för försäkringskassan att utföra dessa utredningsåtgärder.³¹

Genom hänvisning har detta fjärde stycke i 20 kap. 8 § AFL blivit tillämpligt på en rad förmåner och bidrag på socialförsäkringens område bl.a. barnbidrag (14 § 2 st lag (1947:529) om allmänna barnbidrag) och bostadsbidrag (30 § lag (1993:737) om bostadsbidrag).

Det finns utöver reglerna i AFL även regler i andra författningar om försäkringskassans utredningsskyldighet. I 8 kap. 8 § i lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring har försäkringskassan en *rätt* att, i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt lagen, hos myndighet som har att utöva tillsyn över arbetsgivares verksamhet begära undersökning av arbetsförhållanden eller i vissa fall företa undersökningen själv. Ett annat exempel på en särskild reglering om kassans utredningsansvar finns i 26 § i lag (1993:737) om bostadsbidrag. Enligt dessa bestämmelser ges kassan *rätt* att utfärda

³⁰ SOU 2001:47 s. 135.

³¹ Se prop. 1996/97:121, s. 27 ff., 39.

föreläggande för den som får eller har fått preliminärt bidrag att lämna de uppgifter som har betydelse för bidragsprövningen.³²

3.4.3 Slutsatser

Intrycket man får av dessa regleringar är att det föreligger en ganska omfattande skyldighet för försäkringskassan att utreda alla de försäkringsformer som regleras i AFL och att denna skyldighet i vissa fall är ganska detaljerat reglerad, så som t.ex. gällande sjukpenning i 3 kap. 8a § AFL. Å andra sidan begränsas denna skyldighet i flera fall genom att det är upp till försäkringskassan att bedöma om utredningen behövs för bedömningen av om den enskilde har rätt till en ersättning. Denna begränsning kan t.ex. utläsas av att det står att försäkringskassan skall göra något *i den mån det behövs* eller *när det finns skäl till det* (se även mina kursiveringar ovan). Det bör betyda att om försäkringskassans uppfattning är att de uppgifter som finns i ärendet är tillräckliga för bedömningen, det inte längre finns någon skyldighet att ta in de uppgifter som nämns i dessa lagregler. Min uppfattning gällande försäkringskassans utredningsskyldighet är följaktligen att den till stor del styrs av försäkringskassans egna bedömningar. Man kan också uttrycka det så, att lagstiftaren valt att ge försäkringskassan möjligheten att utföra vissa åtgärder och kontroller, men att lagstiftaren inte vill detaljreglera utredningen, troligtvis för att ge försäkringskassan en möjlighet att vara flexibel och för att det skulle kräva stora resurser om alla ärenden skulle utredas på samma omfattande sätt.

3.5 Utredningsskyldigheten kontra den enskildes upplysningsplikt

Vi har tidigare kommit fram till att även den enskilde har vissa skyldigheter att medverka vid utredningen. Jag skall nu undersöka hur omfattande skyldigheter den enskilde har och om det går att identifiera en gräns mellan vad som förväntas av myndigheten och vad som förväntas av den enskilde.

I SOU 1964:27 fanns ett förslag till en lagreglering om parts medverkan vid ärendets utredning. Som tidigare nämnts ledde denna utredning aldrig till en ny lag men jag anser besvärssakkunnigas betänkande vara av intresse även för att klarlägga vilken syn som rådde gällande den här frågeställningen vid denna tid.

De besvärssakkunniga börjar med att kommentera gällande rätt utifrån vad som gäller vid en rättegång i tvistemål. Enligt 35 kap. 6 § RB ankommer det på parterna att sörja för bevisningen i rättegång i tvistemål. Enligt 43 kap. 6§ RB är part vidare skyldig att vid huvudförhandling sanningsenligt redogöra för de förda omständigheterna samt besvara framställda frågor. Detta innebär dels att part inte medvetet får lämna felaktiga uppgifter och dels att han också måste medverka vid utredningen. Parts underlåtenhet att medverka vid utredningen kan tolkas för honom negativt enligt 35 kap. 4 § RB men det finns inga

³² Se lagtext samt SOU 2001:47 s. 135 f.

tvångsmedel att tillgå för att få part att medverka.³³ Dessa nämnda paragrafer gäller fortfarande på samma sätt i RB.

De besvärssakkunniga konstaterar att den sanningsplikt som finns i en rättegång även finns för part i förvaltningsförfaranden. Det nämns även i olika specialregleringar att part har en skyldighet att lämna sanningsenliga uppgifter. Det finns dock ingen rättsföljd som kan inträda om part skulle lämna oriktig uppgift eller underlåta att lämna uppgift av betydelse. Det finns dock undantag där en sanktionerad sanningsplikt finns, t.ex. i skattelagstiftningen för den som lämnat felaktig uppgift i deklarationen. De besvärssakkunnigas lagstiftningsförslag innehåller en paragraf (8 kap. 6 §) om myndighetens möjlighet att tvångsvis avkräva part upplysningar och annat utredningsmaterial, men jag väljer att inte gå närmre in på den i denna uppsats.³⁴

Mot bakgrund av det som gäller i tvistemål föreslog de besvärssakkunniga en reglering om parts medverkan vid utredningen med följande lydelse (8 kap. 2 § i lagförslaget):

Utöver vad part enligt särskilda föreskrifter skall fullgöra har han att förebringa vad som är av betydelse för ärendets avgörande, i den mån det är för honom tillgängligt, och i erforderlig utsträckning yttra sig över det som eljest i ärendet förekommit.

Vad part önskar förebringa eller anföra till stöd för sin talan må icke avvisas, med mindre det finnes sakna betydelse eller med ärendets avgörande icke kan anstå.

De sakkunniga ansåg att det inte endast kunde krävas av den enskilde att denne medverkar vid utredningen genom att denne lämnar upplysningar och förebringar bevismaterial, utan även att han lämnar riktiga uppgifter och inte förtiger sanningen. De sakkunniga menade att det kunde ses som en allmän medborgerlig skyldighet att medverka vid ärendets utredning. Utöver denna allmänna skyldighet att medverka anser de sakkunniga det möjligt att även ha mera speciella prestationsskyldigheter i specialförfattningar, så som det första stycket i den föreslagna lagtexten antyder. Skall då parts medverkan ske spontant eller på myndighets anmodan? De sakkunniga anser att det kan finnas en spontan skyldighet att medverka beroende på om det följer av en specialförfattning eller om det följer av sakens beskaffenhet. På vilket sätt "sakens beskaffenhet" kan ha betydelse vid denna bedömning kommenteras inte mer utförligt än så.³⁵

Trots denna ganska omfattande skyldighet att medverka som de besvärssakkunnigas utredning gav uttryck för blev det ingen speciell lagreglering om detta i vare sig AFL eller FL. Istället finns dessa regler idag i specialförfattningar på olika områden. Jag kommer nedan (avsnitt 3.6) att närmare redogöra för de specialregler som finns på socialförsäkringsområdet.

³³ SOU 1964:27 s. 301.

³⁴ SOU 1964:27 s. 302.

³⁵ SOU 1964:27 s. 303 f.

3.6 Den enskildes skyldighet att medverka vid ersättningar ur socialförsäkringen

Först och främst finns det en generell regel i 20 kap. 8 § 1 st AFL som stadgar att den som är försäkrad eller på annan grund har rätt till ersättning enligt AFL är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Av andra stycket framgår att uppgifter om faktiska förhållanden skall lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar emot det. Denna generella regel är tillämplig på socialförsäkringens område i stort genom att det gjorts hänvisningar i flertalet andra lagar på området, till denna regel i AFL, se t.ex. 14 § lag (947:529) om allmänna barnbidrag och 42 § lag (1996:1030) om underhållsstöd.³⁶

En regel som liknar den nyss nämnda är en regel om uppgiftsskyldighet gällande ålderspension i 15 kap. 11 § LIP. Denna regel stadgar att den enskilde är skyldig att till försäkringskassan meddela de upplysningar som är av betydelse för tillämpningen av LIP. Ett krav för att regeln skall gälla är dock att den enskilde har fått ett föreläggande från t.ex. försäkringskassan att lämna uppgiften och skyldigheten gäller i den omfattning och under den tid som angetts i föreläggandet.³⁷

Förutom dessa regleringar finns det särregleringar om den försäkrades medverkan. Till exempel i fråga om sjukpenning är den försäkrade tvungen att enligt 3 kap. 8 § 1 st AFL ge in uppgift om sjukdomen, en beskrivning av den försäkrades arbetsuppgifter samt den försäkrades egen uppfattning om arbetsförmågan. Dessa uppgifter skall lämnas på heder och samvete. Den försäkrade skall enligt andra stycket lämna in ett läkarintyg för att styrka nedsättning av arbetsförmåga, senast från och med den sjunde dagen efter sjukanmälningsdagen. I tredje stycket föreskrivs att den försäkrade, på kassans begäran, skall ge in en särskild skriftlig försäkran för att styrka nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom, även dessa uppgifter skall ges på heder och samvete.

Det finns ytterligare regleringar om den enskildes skyldigheter att medverka i bl.a. 4 kap. 13 § AFL beträffande tillfällig föräldrapenning. Denna reglering påminner om den ovan nämnda 3 kap. 8 § AFL.

3.6.1 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

Eftersom många förmåner och bidrag kan utgå under långa perioder, såsom t.ex. förtidspensioner och bostadstillägg till pensionärer, finns det regler om att den enskilde måste anmäla om något förhållande ändrats som påverkar rätten till ersättning.³⁸

³⁶ Se lagtext samt SOU 2001:47 s. 136.

³⁷ Se även prop. 1997/98:151, s. 771.

³⁸ SOU 2001:47, s. 138.

Den uppgiftsskyldighet som regleras i 20 kap. 8 § 1st AFL (se ovan) är inte begränsad till att gälla under en viss tid av handläggningen utan den täcker även de fall där förhållandena ändras efter beviljande av en förmån. Den gäller uppgifter ”som är av betydelse för tillämpning av lagen”. Före 1997 hade denna bestämmelse ingen sanktion vid det fall att part inte uppfyller sina skyldigheter enligt regeln. Numera finns en bestämmelse i 20 kap. 3 § 3st AFL som stadgar att försäkringsersättningen får dras in eller sättas ned om någon som är berättigad till ersättning enligt AFL underlåter att lämna uppgifter i enlighet med vad som anges i 20 kap. 8 §. Nedsättning eller indragning av ersättning får dock endast ske om omständigheterna motiverar det. Bestämmelsen i 20 kap. 3 § har genom hänvisningar gjorts tillämplig på en stor del av socialförsäkringsområdet. Det finns även en regel i 20 kap. 4 § 1 st om återbetalning som gäller bl.a. om en enskild underlåtit att fullgöra sin uppgiftsskyldighet och ersättning utgått felaktigt eller med för högt belopp. Då skall återbetalning ske av det som för mycket utbetalats.³⁹

3.6.2 Slutsatser

Generellt sett kan man alltså säga att det föreligger dels en skyldighet för den enskilde att sanningsenligt uppge de uppgifter som försäkringskassan behöver för att bedöma rätten till ersättning, och dels föreligger en skyldighet att anmäla om förhållandena ändras på ett sätt som kan påverka ersättningen.

Att sanningsenligt ange uppgifter till myndigheten var en princip som ansågs gälla redan då de besvärssakkunniga utförde sin utredning. De uttryckte det som att det fanns en allmän medborgerlig skyldighet att medverka vid utredningen. Detta kan sägas avspeglas än idag då reglerna kring den enskildes medverkan vid utredningen i socialförsäkringsärenden är minst lika utförliga som reglerna kring myndighetens utredningsskyldighet. Det finns även i vissa fall sanktioner mot den enskilde som inte har uppfyllt sina åtaganden, vilket man inte kan säga att det finns för myndigheten, i alla fall inte angivet i specialförfattningarna (regler om tjänstefel etc. kan eventuellt träda in).

En intressant fråga som uppkommer i samband med detta är frågan om hur man generellt sett skall ställa sig till passivitet från den enskildes sida? Om den enskilde vid ett ingripande vägrar att medverka vid utredningen gör hans passivitet enligt Ragnemalm det inte motiverat att myndigheten kan fatta beslut på bristfälligt underlag. Inte heller den enskildes samtycke får ersätta annan utredning från myndighetens sida. Det är dock inte lika självklart att officialprincipen gäller när det är den enskilde som söker en förmån från det allmänna (t.ex. ett bidrag eller ett tillstånd) utan i dessa fall anses det primärt åligga den sökande att visa att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllda. Om utredningen behöver kompletteras skall det dock anses åligga myndigheten att påpeka detta och ge anvisningar (se nedan refererade JO-fall). Ragnemalm påpekar att det speciellt gällande sociala förmåner är angeläget att myndighetens service inte är alltför begränsad. Ragnemalm kallar detta en modifierad tillämpning av officialprincipen vilken innebär att det åligger den

³⁹ SOU 2001:47, s. 138.

enskilde att i första hand styrka sitt anspråk och att passivitet i dessa fall kan leda till ett för honom oförmånligt beslut.⁴⁰

I **JO 1982/83 s. 278** ges exempel på att myndigheten har en långtgående skyldighet att vägleda trots att det finns en uppgiftsskyldighet för den enskilde. Ärendet gällde en skattskyldig som hade yrkat avdrag i deklarationen för representation. Hans avdrag stod inte i överensstämmelse med de lagar som finns på området, inte heller hade han följt riksskatteverkets föreskrift om att avdraget skall anges på en speciell blankett. Taxeringsnämnden fattade ett negativt beslut i frågan utan att ge den skattskyldiga tillfälle att yttra sig. JO anförde att den som yrkar avdrag i deklarationen är skyldig att känna till de regler som finns. Det var utrett att den skattskyldiges redovisning av avdragen var bristfällig. JO ansåg trots det att taxeringsnämnden i detta fall skulle ha uppmanat den skattskyldige att göra en korrekt redogörelse och att nämnden även skulle ha anvisat vad den behövde för att kunna fatta beslut i frågan. JO yttrade att ”taxeringsnämnden bör också aktivt verka för att den skattskyldige får sådan vägledning att han kan bedöma vad han skall tillföra ärendet innan beslut fattas”.

I **JO 1982/83 s. 279** gällde frågan en taxeringsnämnd som i avsaknad av närmre utredning hade värderat en bil till 35 000 kr trots att den skattskyldige hade värderat den till endast 1000 kr. Nämnden hänvisade till den skattskyldiges upplysningsplikt. JO ansåg att man inte kunde underlåta att ta kontakt med den skattskyldige vid oklarheter i utredningen. Även om den enskilde har upplysningsplikt skall således myndigheten vägleda.

Av dessa JO-ärenden bör i alla fall indirekt kunna konstateras att passivitet från den enskildes sida inte bör kunna läggas den enskilde till last om myndigheten har försummat att lämna vägledning. Det faktum att lagen stadgar upplysningsplikt för den enskilde medför alltså inte att myndighetens vägledningsskyldighet minskar.⁴¹

Slutligen, föreligger det en spontan skyldighet för den enskilde att medverka vid utredningen? Av Ragnemalms resonemang ovan kan man även sluta sig till att det i fall där det inte rör sig om ett ansökningsärende inte heller föreligger en spontan skyldighet för den enskilde att medverka, såvida det inte framgår av specialregler. Om det däremot är ett ansökningsärende så skall den sökande styrka sitt anspråk och då bör även rimligtvis en spontan skyldighet att medverka finnas.

⁴⁰ Ragnemalm, (1994), s. 55 f.

⁴¹ Se Edelstam s. 147 f.

4 Vilken utredningsskyldighet föreligger för myndigheten vid misstanke om att fusk föreligger?

Vi kommer nu till den del av uppsatsen som handlar om vad som sker om en enskild har ansetts berättigad till en förmån eller ett bidrag och det senare uppkommer misstankar om att den enskilde inte längre har rätt till denna förmån. Då väcks det på nytt ett ärende hos försäkringskassan som skall utredas.* Vilka principer finns för denna typ av utredning? Jag kommer även i detta kapitel att komma in på frågor som rör bevisning. Vem har bevisbördan och för vad? Vad krävs i bevishänseende för att myndigheten t.ex. skall kunna fatta beslut om återkrav?

4.1 Hur kan felaktiga utbetalningar uppstå?

Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen (FUT-delegationen) har i sin första rapport slagit fast att man kan se tre olika kategorier av felaktiga utbetalningar.*

Den första kategorin innebär att en enskild genom en *medveten handling* avsiktligt tillskansar sig felaktig ersättning. Det kan även röra sig om ett medvetet fel från en handläggares sida i syfte att få egen vinning. Felet kan bestå i angivande av t.ex. felaktig inkomstuppgift eller felaktiga familjeförhållanden.⁴²

Den andra kategorin orsakas av ett *oavsiktligt fel* från enskild eller handläggare och kan t.ex. vara ett räkne- eller skrivfel. Den tredje kategorin består av *utbetalningsfel* och är fel som orsakas av att reglerna är otydliga eller att utredningen tolkas på ett felaktigt sätt. Detta fel kan endast begås av en handläggare och är en följd av att förvaltningen har ett visst handlingsutrymme.⁴³

FUT-delegationen har även identifierat de moment i handläggningen där risken för fel är stor. Dessa moment kom man fram till genom att olika myndigheter tillfrågades om var de uppfattade att de största problemen föreligger. De tillfrågade myndigheterna fick ge exempel på vilka riskerna är i just deras verksamhet. Jag skall nu redovisa vad försäkringskassan svarade.

* Jag väljer att kalla denna typ av ärenden för kontrollärenden.

* FUT-delegationen inrättades år 2005 och består av representanter från 17 myndigheter och organisationer varav alla betalar ut ersättningar till enskilda, eller ingår i rättskedjan. Målet med delegationens verksamhet är att rätt ersättning skall betalas ut till rätt person. Delegationen granskar både myndigheterna och utbetalningarna.

⁴² FUT-delegationen, Rapport 1, s. 23.

⁴³ FUT-delegationen, Rapport 1, s. 24.

För det första ansåg försäkringskassan att ”om det inte finns rätt underlag riskerar beslutet att bli fel och att man både kan få för mycket eller för lite ersättning”. Exempel som gavs på detta var om försäkringskassan t.ex. gör en utbetalning av sjukpenning utan att det finns ett läkarintyg som styrker rätten till ersättning. Ett annat exempel var att man fattar beslut om bostadsbidrag på förra årets hyresnivå med risk för att den enskilde får för lite i bidrag.

För det andra fanns det en risk att den enskilde på olika sätt ger in falska uppgifter. Exempel på detta är om en person uppger att han har anställning, men intygen är förfalskade och ersättning utgår som om det finns en inkomstförlust att ersätta. Ett annat exempel är en tandläkare som kräver ersättning för patienter som inte fått vård.

För det tredje anger försäkringskassan att det finns en risk för att man trots att rätt underlag finns, fattar fel beslut p.g.a. fel rättstillämpning. Exempel på detta är om beslut fattas men den paragraf som används har upphört att gälla och beslutet blir fel. Ett annat exempel är om en enskild ansöker om utlandsvård och får ersättning trots att landet inte ingår i EU.⁴⁴

4.2 Vilken utredning skall försäkringskassan utföra?

Jag har redan i tidigare avsnitt varit inne på de bestämmelser som reglerar utredningsskyldigheten för försäkringskassan. Detta avsnitt blir därför endast ett komplement till redan tidigare förda resonemang, då det inte finns några specialbestämmelser gällande utredningsskyldigheten vid kontrollärenden.

I de besvärssakkunnigas lagförslag resonerade de sakkunniga kring ärenden som skall tas upp ex officio av myndigheten, såsom ärenden om kontroll i hälsovårds- och byggnadsärenden. I dessa fall ansågs det ligga i sakens natur att myndighetens ansvar att utreda är särskilt framträdande. I ärenden som handlar om ingripanden i den enskildes egendom eller frihet till förmån för allmänna intressen ålåg det inte enbart av hänsyn till de allmänna intressena, utan även med tanke på den enskildes rättssäkerhet, utredningsskyldighet i vid omfattning för myndigheten. Andra områden där utredningsansvaret ansågs vara omfattande var frågor gällande värnplikt och beskattning.⁴⁵

Även Hellners/Malmqvist har kommenterat utredningsskyldigheten i de ärenden där det är myndigheten som har inlett ärendet. Då är det enligt författarna allmänt sett så att myndighetens utredningsskyldighet sträcker sig längre. Myndigheten har också ett större ansvar för utredningen när denna vidtar åtgärder i allmänt intresse t.ex. när myndigheten ingriper mot ordningsstörande beteenden, sanitära olägenheter eller olovligt byggande.⁴⁶

Som vi kan se tyder det mesta på att försäkringskassans skyldighet att utreda går i vart fall lika långt som i ansökningsärendena, men troligen går

⁴⁴ FUT-delegationen, Rapport 1, Bilaga 2.

⁴⁵ SOU 1964:27 s. 295 f.

⁴⁶ Hellners/Malmqvist s. 73 f. Se även Ragnemalm s. 55.

utredningsskyldigheten än längre i de fall där det är försäkringskassan som själv inlett utredningen. Detta eftersom det rör sig om ett betungande beslut som kan fattas för den enskilde och det är myndigheten som har initierat ärendet. Det kan dock vara av betydelse att skilja på de fall där myndigheten tagit initiativ till utredningen ex officio, t.ex. ärenden gällande sanitär olägenhet, och de kontrollärenden jag ägnar undersöka. Skillnaden mellan dessa är att kontrollärendena en gång varit ansökningsärenden som avgjorts av myndigheten och som varit föremål för en tidigare utredning. Det är oklart om de sakkunniga och Hellners/Malmqvist menar att det ur utredningssynpunkt föreligger en skillnad mellan dessa två typer av ärenden, men det bör åtminstone beläggas att en skillnad kan föreligga.

4.3 Bevisfrågor i förvaltningsärenden

I ärenden där försäkringskassan utreder felaktiga utbetalningar är det naturligt att även komma in på frågor om vilken styrka som krävs av utredningen för att försäkringskassan skall kunna vidta åtgärder mot den enskilde, exempelvis att dra in förmånen eller att fatta beslut om återbetalning. När myndigheten har att avgöra hur omfattande utredning den behöver för att fatta ett beslut, handlar det om att myndigheten har att besluta om bevisstyrkekravet. Jag skall nu gå lite närmre in på bevisfrågorna i förvaltningsärenden.

4.3.1 Om bevisbörda och utredningsskyldighet

Frågan om vem som har bevisbördan för ett påstående är inte enbart något som en domstol har att ta ställning till vid ett överklagande av ett förvaltningsbeslut, utan det är en fråga som uppkommer redan hos myndigheten vid handläggningen. Vem som har bevisbördan avgör vem som bär risken att den bevisning som finns i ärendet inte är tillräcklig. Eftersom bevisningen tas fram genom utredningen kan man säga att bevisbördan får betydelse om det förekommer brister i utredningen. Utredningen utförs i första hand av myndigheten men med den enskildes samverkan i form av den enskildes upplysningsplikt. Vi kan här alltså se hur utredningsskyldigheten och bevisbördan har ett nära samband med varandra.⁴⁷

Ett beslut i ett förvaltningsärende bygger på att myndigheten har tillräckligt underlag i fråga om vissa sakomständigheter (sakfrågor) och faktiska förhållanden. Dessa omständigheter kan t.ex. handla om huruvida en enskild saknar arbetsförmåga eller vilken boendekostnad den enskilde har. Sakfrågorna skall skiljas från rättsfrågorna som handlar om hur olika regler i författningar skall tolkas. För att ett beslut skall kunna fattas krävs att bevisning gällande sakfrågorna når upp i en viss sannolikhetsgrad, dvs. att bevisningen har en viss styrka, vilket kallas bevisstyrkekrav. Bevisstyrkekravet anger således styrkan av den bevisning som krävs för att ett ärende skall avgöras till förmån för den som har bevisbördan. Att avgöra hur högt bevisstyrkekravet skall vara är en

⁴⁷ Se Ragnemalm (1994), s. 76 samt RRV 1997:36 s. 65 och 67.

rättsfråga. Bevisstyrkekravet kan fastställas av myndigheten genom tolkning av lag eller rättspraxis, mer om bevisstyrkekravet följer nedan i avsnitt 4.2.3.⁴⁸

Eftersom myndigheten har det huvudsakliga utredningsansvaret är en viktig fråga hur utredningsansvaret förhåller sig till bevisstyrkekravet. Edelstam menar att man kan säga att utredningsansvaret svarar på frågan *vem* som skall införskaffa bevisning, medan frågan om bevisstyrkekravet handlar om *hur mycket* bevisning som krävs. Eftersom utredningsskyldigheten inte kan vara obegränsad måste det finnas regler om hur mycket utredning eller bevisning som krävs av myndigheten respektive den enskilde. Gällande bevisstyrkan kan man säga att det finns två frågor, dels frågan om vilken bevisstyrka som krävs och dels frågan om vilken konkret bevisning som skall anses uppfylla det aktuella beviskravet. Var man väljer att lägga nivån för när tillräcklig bevisning är för handen avgör också när utredningsskyldigheten är uppfylld.⁴⁹

Edelstam menar att om bevisstyrkekravet inte är uppfyllt bör myndigheten ta ställning till om den skall utreda vidare, t.ex. genom att vägleda part. Om detta inte är möjligt kan bevisbördan bli avgörande. Om det däremot är möjligt att utreda vidare skall myndigheten ta ställning till om utredningsskyldighet föreligger. Om utredningsskyldighet inte föreligger kan bevisbördan avgöra ärendet. Om utredningsskyldighet föreligger bör myndigheten utreda vidare genom t.ex. vägledning och frågor. Om en enskild part har bevisbördan och genom passivitet eller försummelse inte beaktar myndighetens vägledning eller frågor blir bevisbördan avgörande och parten kommer att "förlora".⁵⁰

Hur högt bevisstyrkekravet är, är olika för olika bidragsformer. Generellt kan man säga att för att försäkringskassan skall kunna avslå en ansökan om ett bidrag eller dra in ett tidigare beviljat bidrag krävs det relativt stark bevisning. Eftersom den enskilde alltid kan begära omprövning av ett beslut samt överklaga ett beslut måste bevisningen hålla även för en prövning i högre instans. Hur mycket bevisning som krävs är olika för olika förmåner och bör framgå av lagen eller av dess förarbeten.⁵¹ Jag kommer nedan i avsnitt 4.3.2. att ta upp bevisstyrkekravet i ärenden som gäller bostadsbidrag.

4.3.2 Bevisbördans placering i ansöknings- och kontrollärenden

Den enskilde har normalt bevisbördan i ansökningsärenden. Myndigheten har å andra sidan, så som vi tidigare kommit fram till, en skylighet att utreda ärendet så som dess beskaffenhet kräver. Detta innebär att myndigheten skall undvika brister i beslutsunderlaget medan det är den enskilde som normalt har ansvaret för utredningsåtgärderna, dvs. att t.ex. ge in intyg. Den enskilde har en ganska långtgående uppgiftsskyldighet medan myndigheten har en vägledningsskyldighet och en skyldighet att själv ta in uppgifter från andra myndigheter enligt 7 § FL. Om bevisstyrkekravet inte uppnås trots att myndigheten har utrett

⁴⁸ RRV 1997:36 s. 64, 69.

⁴⁹ Se Edelstam, s. 191 ff.

⁵⁰ RRV 1997:36 s. 74.

⁵¹ Örnemark Hansen, s. 27.

ärendet medför bevisbördans placering att ärendet avgörs till den sökandes nackdel.⁵²

Om det istället rör sig om ett ärende där myndigheten har tagit initiativet till ärendet, är det myndigheten som har bevisbördan. Dessutom åvilar utredningsskyldigheten myndigheten. Vid kontrollärenden är det dock oklart var bevisbördan skall anses ligga. Faktorer som kan påverka bevisbördans placering får man enligt riksrevisionsverket sannolikt söka i de materiella regler där den specifika bidragstypen är reglerad.⁵³

Ett exempel på en sådan regel skulle kunna vara regeln i 3 § lag om bostadsbidrag. Enligt denna regel skall man och kvinna som är gifta med varandra anses bo tillsammans om inte den som ansöker om bostadsbidrag eller den som bidrag betalas ut till visar annat. Detta innebär att det föreligger en presumtion för att makar lever tillsammans och att det är upp till den enskilde att bevisa att så inte är fallet. I dessa fall ligger alltså bevisbördan på den enskilde. I förarbetena motiveras denna regel med att det är svårt för försäkringskassan att undersöka om den som söker bidrag lever tillsammans med annan eller är ensamstående. En sådan undersökning skulle också, fel utförd kunna kränka den personliga integriteten hos sökanden.⁵⁴ Givetvis gäller denna placering av bevisbördan även i ansökningsärendena.

Som bevisning till stöd för att makarna inte bor tillsammans räknas enligt förarbetena att makarna taxerats som ensamstående vid den taxering som ligger närmast före ansökningstillfället. I förarbetena anges även att makarna skall vara folkbokförda på skilda adresser för att kunna räknas som särlevande, regeringsrätten har dock i ett rättsfall uttalat att samma folkbokföringsadress inte utgör hinder för att makarna skall anses som särlevande såvida de kan styrka detta på annat sätt.⁵⁵

Ett annat exempel på när bevisbördan ligger på den enskilde är i ärenden om underhållsstöd. Underhållsstöd utgår om ett barn är boende hos den ena av sina föräldrar men föräldrarna inte bor tillsammans. Underhållsstöd kan också utgå när barnet växelvis bor hos föräldrarna, det som är avgörande är att föräldrarna inte bor tillsammans. Gällande denna förmån finns det en presumtionsregel som säger att om föräldrarna är folkbokförda på samma adress anses de bo tillsammans, om inte den som begär underhållsstöd visar annat. Föräldrar som är gifta anses bo tillsammans även om de inte är folkbokförda på samma adress. Även om det framkommer andra omständigheter som talar för att föräldrarna bor tillsammans måste den som begär underhållsstöd visa att så inte är fallet.⁵⁶ Är dessa förhållanden för handen finns det alltså en regel som lägger den primära bevisbördan på den enskilde. Om föräldrarna dock inte är folkbokförda på samma adress och heller inte är gifta skall bevisbördan för att föräldrarna lever tillsammans motsatsvis anses ligga på försäkringskassan.

⁵² RRV 1997:36 s. 74 f.

⁵³ RRV 1997:36, s. 75 f.

⁵⁴ Prop. 2001/02:119, s.44.

⁵⁵ Örnemark Hansen, s. 27, RÅ 1997 ref. 22.

⁵⁶ Se 3 och 5 §§ i lag (1996:1030) om underhållsstöd.

Ett inte lika tydligt exempel på hur bevisbördan kan se ut finner vi i ärenden som gäller sjukersättning (förtidspension). Enligt 16 kap. 7 § AFL skall förmånen dras in eller minskas om den enskildes arbetsförmåga väsentligen förbättras. En enskild som regelbundet och under en längre tid har uppvisat en arbetsförmåga som han antogs sakna när beslut om ersättningen togs, skall enligt paragrafen antas ha väsentligen förbättrad arbetsförmåga. För att det skall vara fråga om en längre tid bör enligt försäkringskassans allmänna råd, arbetsförmågan ha uppvisats under en tid om minst tre månader. Även om utgångspunkten är att en enskild som regelbundet och under en längre tid har förvärvsarbetat skall antas ha en väsentligen förbättrad arbetsförmåga måste försäkringskassan utreda och bedöma arbetsförmågan, detta följer av försäkringskassans egen vägledning. Vidare följer av vägledningen att en enskild som utfört förvärvsarbete i minst tre månader och vars avsikt är att fortsätta arbeta, skall bedömas ha uppvisat en förmåga att varaktigt utföra förvärvsarbete. Det innebär att försäkringskassans utredning i de fallen inte behöver innehålla ett medicinskt underlag som stöd för att dra in eller minska ersättningen.⁵⁷ Detta bör betyda att den primära bevisbördan ligger på försäkringskassan att visa att den enskilde har en arbetsförmåga. Försäkringskassans vägledning ger myndigheten närmare direktiv om hur mycket bevisning som skall krävas för ett beslut om indragning. Det är alltså försäkringskassan som har både utredningsskyldigheten och bevisbördan i dessa ärenden.

4.4 Slutsatser

Det kan konstatera att det finns ett samband mellan utredningsskyldigheten och bevisbördan. Man kan säga att den som har bevisbördan kommer att "förlora" om utredningen är undermålig. Detta blir mest intressant i de fall där det är olika parter som har bevisbördan respektive utredningsskyldigheten. Så är fallet i ansökningsärenden, där myndigheten har utredningsskyldigheten och den enskilde bevisbördan. Detta betyder enkelt uttryckt att om myndigheten struntar i att utreda ordentligt kan den enskilde bli utan den ansökta förmånen. Det kan även uppkomma fall där den enskilde blir beviljad förmånen på felaktig grund för att myndigheten inte har utrett ordentligt. Det är inte helt otänkbart att denna typ av situationer uppkommer då försäkringskassan, som vi tidigare konstaterat, har ett ganska stort handlingsutrymme då det gäller de utredande åtgärder som den skall vidta. Försäkringskassans egen analys av var risken för felaktiga utbetalningar var störst pekade också på att det bl.a. finns en risk att fel sorts underlag leder till ett beslut. Det finns alltså en uppenbar risk att ett felaktigt beslut tas för att utredningen inte är korrekt utförd

I kontrollärenden är det försäkringskassan som har den huvudsakliga bevisbördan, i vissa fall finns dock presumtionsregler angivna i lagen som lägger över bevisbördan på den enskilde. Bevisbördan vid presumtionsreglerna får den följd att det är den enskilde som skall bevisa att det finns en rätt till förmånen. Försäkringskassan behöver endast bevisa att det "första ledet" är uppfyllt, exempelvis vid underhållsstöd att föräldrarna är gifta, vilket inte bör vara så svårt att konstatera. Det sagda bör innebära att det vid

⁵⁷ Vägledning 2007:1, s.87 ff.

bevisbördepresumtioner föreligger en faktisk minskad utredningsskyldighet för försäkringskassan, då försäkringskassan helt enkelt kan lämna över ansvaret för utredningen och bevisningen på den enskilde, vid ett tidigare stadium än i normalfallet.

En annan intressant aspekt på detta är att försäkringskassan genom egna interna vägledningar har utarbetat regler för bevisbördan och bevisstyrkan, se exemplet ovan med sjukersättning. Vid misstanke om att den enskildes arbetsförmåga är bättre än vad som angetts vid ansökningstillfället eller att arbetsförmågan har förbättrats sedan beslutet togs, är det enligt lagen försäkringskassan som skall visa att förbättringen i arbetsförmågan förelegat ”under en längre tid”. Enligt försäkringskassans egna vägledningar skall med en längre tid menas en period om tre månader.

Detta kan sägas vara är ett uttryck för förvaltningens fria skön. Med förvaltningens fria skön menas den prövning inom rättsreglernas ram som förvaltningen får utföra. När en förvaltningsmyndighet skall fatta ett beslut i ett ärende skall den i första hand utgå ifrån de rättsregler som finns på området. I de fall där författningarna inte ger en detaljerad anvisning om hur beslutet skall fattas måste myndigheten genomföra en lämplighetsprövning inom ramen för de regler som finns. Myndigheten är tvungen att följa de direktiv som lagtexten kan ge gällande vilka ändamål eller intressen som myndigheten bör främja. Detta betyder ändå att det finns ett utrymme för myndigheten att göra en egen bedömning.⁵⁸

Förvaltningens fria skön innebär alltså att myndigheten har ett utrymme att göra en egen bedömning av rättsläget utifrån utredningen. Det fria skönet påverkar enligt Edelstam utredningen på det viset att myndigheten måste bestämma hur lagen skall tolkas och vilken bevisning som krävs som en följd av det. Edelstam menar att det fria skönet inte bara kan få betydelse för bevisupptagningen utan även för den enskildes medverkan. Det är lättare för den enskilde att veta vilka fakta som han skall åberopa eller bevisa när rättsfaktumet är precist beskrivet.⁵⁹

Det försäkringskassan har gjort gällande bevisbördan i sjukersättningsärenden, är att den har skapat en egen presumtionsregel genom att använda det utrymme som förvaltningens fria skön ger. Det må vara en nödvändighet för att försäkringskassans arbete skall vara något sånär effektivt att försäkringskassan också har möjlighet att skapa regler som denna, men man skall hålla i åtanke att det är en regel som lägger över bevisbördan på den enskilde och som på sätt och vis därför är betungande. Enligt den undersökning som Örnemark Hansen utfört har det visat sig krävas ganska stark motbevisning från den enskildes sida i de fall där försäkringskassan använt sig av en presumtionsregel.⁶⁰ Det sistnämnda talar också för hur stor betydelse de regler som försäkringskassan internt sätter upp, kan ha för den enskilde.

⁵⁸ Se Strömberg, s.61 ff.

⁵⁹ Se Edelstam, s. 57 ff.

⁶⁰ Örnemark Hansen, s. 30.

5 Förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet

Efter att försäkringskassan har utrett ärendet och dragit in ersättningen kan den enskilde överklaga beslutet till förvaltningsdomstolen, där länsrätten är första instans. Vi kommer nu till den del av denna uppsats som handlar om hur ärendet handläggs i förvaltningsdomstolen. I vilken utsträckning skall domstolen utreda ärendet vidare och vad åligger parterna att visa? Jag kommer även att behandla vilken betydelse införandet av tvåpartsprocessen kan ha haft för dessa frågeställningar. Jag inleder med ett avsnitt som ger läsaren en kort bakgrund till domstolsförfarandet.

5.1 Bakgrund

Den part som inleder rättegången i en domstol har att framställa sina önskemål genom ett eller flera yrkanden. Om det finns en motpart skall denna ta ställning till yrkandena. Parten bör ange de omständigheter som han anser vara till omedelbar betydelse för den utgång av målet som parten eftersträvar. Dessa omständigheter utgör grunden för talan och kallas rättsfakta. Parterna bör sedan med hjälp av bevis försöka visa att de omständigheter föreligger som de angett. Parten skall alltså ange vad den vill, vad den har för grund för detta och vad den anför som stöd för riktigheten i sina påståenden. I vissa fall kan det föreligga brister i parternas framställningar i form av att det t.ex. kan vara oklart vad parten menar, eller genom att utredningen är otillräcklig. I vissa fall åligger det då domstolen att ingripa och klarlägga bristerna. När domstolen ingriper och berikar processmaterialet kallas det för att domstolen utövar sin materiella processledning. Denna kan bestå i att domstolen t.ex. frågar part vad denna menar med ett yttrande, men den kan också innebära mer ingripande åtgärder som att domstolen t.ex. kallar vittnen eller införskaffar egna sakkunnigutredningar. Att domstolen har en rätt att utföra materiell processledning kan föras tillbaka på officialprincipen. I sin mest renodlade form innebär officialprincipen att domstolen inte ens är bunden av parternas yrkanden utan att den helt självständigt kan införskaffa utredningen och döma i målet. Den typen av rättegångar förekommer inte längre i Sverige. Motsatsen till officialprincipen är förhandlingsprincipen som innebär att all utredning måste införskaffas av parterna samt att domstolen aldrig dömer över andra yrkanden eller grunder än sådana som härrör från part. Inte heller förhandlingsprincipen tillämpas i sin rena form i någon processtyp även om den ges mer utrymme i dispositiva tvistemål. Officialprincipen har större utrymme i indispositiva tvistemål och brottmål men även i förvaltningsprocessen.⁶¹

⁶¹ SOU 1991:106 Del A, s. 512 f.

5.2 Förvaltningsdomstolens utrednings- skyldighet

I FPL finns en bestämmelse om förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet:

8 § FPL

Rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras. Överflödiga utredning får avvisas.

Detta stadgande handlar främst om rättens ansvar för utredningens fullständighet men också om rättens befogenhet att ta initiativ till komplettering av utredningen, dvs. rättens processledande uppgift. 8 § FPL har utformats med förebild i 43 kap. 4 § 2 st RB rörande huvudförhandling i tvistemål och 46 kap. 4 § 2 st RB rörande huvudförhandling i brottmål.⁶²

I förarbetena till FPL motiveras varför förvaltningsförfarandet inte har fått samma utförliga reglering som de vi finner i RB för de allmänna domstolarna. I motiven påpekas att en stor skillnad mot de allmänna domstolarnas arbete är att de allmänna domstolarna handlägger dispositiva tvistemål. När det gäller dispositiva tvistemål finns det i RB regler som är ägnade att skydda part mot otillbörligt agerande från motparts sida, såsom t.ex. reglerna om förbud mot ändring av talan och förbud mot återopande av nya bevis. I förvaltningsdomstolen anses det dock inte finnas behov av sådana garantier dels eftersom den enskilde i de flesta fall har en offentlig motpart och dels för att officialprövningsprincipen⁶³ gäller. Vidare menar man att förvaltningsmålens skiftande beskaffenhet motiverar att förvaltningsdomstol har ganska stor handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer.⁶⁴

I motiven till 8 § FPL framgår av departementschefens uttalande att officialprincipen skall tillämpas vid handläggningen av mål i förvaltningsdomstol. Principen skall fastslås i en inledande bestämmelse i det avsnitt av FPL som behandlar målens handläggning och det skall framgå av bestämmelsen att utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika typer av mål. Departementschefen slår dock fast att trots att det yttersta ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, åligger rätten, måste det i stor utsträckning ankomma på parterna att själva skaffa fram utredningen. Rättens roll skall i första hand vara att ge part besked om hans talan behöver kompletteras. Rättens aktivitet skall växla beroende på vilken typ av mål det är fråga om, om det finns en offentlig motpart och om enskild part har ombud i målet. Rätten skall alltså främst ingripa när det framgår att part har svårt att själv ta till vara sin rätt. För att rättens objektivitet inte skall kunna ifrågasättas skall denna typ av processledning ske fullt öppet i förhållande till motparten och inriktas främst på uppenbara brister i enskilds talan.⁶⁵

⁶² Wennergren, (2005), s. 145.

⁶³ Med officialprövningsprincipen menas i förarbetena enligt Wennergren troligen officialprincipen. Det råder dock inte enighet beträffande dessa två termer. Se Wennergren, s. 146.

⁶⁴ Prop. 1971:30 s. 291.

⁶⁵ Prop. 1971:30 s. 529 f.

Rättens utredningsskyldighet varierar alltså mellan olika måltypen efter sakens ”beskaffenhet”. I en omfattande utredning, den s.k. Domstolsutredningen, som genomfördes på 1990-talet om det svenska domstolsväsendet, konstaterades att domare har olika åsikter om i vilken omfattning rätten skall ingripa i utredningen och hur detta skall gå till. En vanlig åsikt var att processledningen behöver vara starkare i ett enpartsfall än i ett tvåpartsfall samt då det rör sig om betungande beslut för den enskilde.⁶⁶

För att belysa på vilket sätt domstolen kan vara skyldig att be part komplettera sin talan skall jag här referera **RA 2001 ref. 61**. Klaganden hade i målet, sedan kammarrätten hade avslagit hennes framställning om muntlig förhandling, framfört att det var av vikt att kammarrätten tog del av förhøret med henne och hennes dåvarande make genom att lyssna på bandupptagningen från länsrätten. Hon visste då inte att ingen bandupptagning hade gjorts av förhøret. Enligt RegR borde kammarrätten ha insett att klaganden svävade i villfarelse om vilket processmaterial som fanns tillgängligt för kammarrätten. Kammarrätten borde enligt regeringsrättens mening ha förelagt henne att komplettera sin talan med upplysningar om på vilket sätt referatet av hennes utsaga i länsrättens dom borde nyanseras.

Ett liknande fall är **RA 2002 ref. 22**. I detta fall hade kammarrätten åsidosatt sitt utredningsansvar genom att avgöra målet utan att ha tillgång till av klaganden åberopade intyg. Intygen fanns av någon anledning inte tillgängliga trots att de åberopades av klaganden.

Dessa rättsfall talar för att det trots att det finns en klart uttalad utredningsskyldighet för förvaltningsdomstolen, inte alltid är säkert att den efterlevs. Wennergren menar att det kan finnas en tendens mot att både länsrätter och kammarrätter har förlorat känslan för att de skall hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt i målet. Wennergren menar att en anledning till denna utveckling kan vara den press som ligger på domstolarna att hinna avverka så många fall som möjligt. En annan anledning kan vara att det inte känns lika naturligt att utöva officialprövning sedan tvåpartsprocessen infördes.⁶⁷ Mer om införandet av tvåpartsprocessen och dess konsekvenser följer i avsnitt 5.4. och avsnitt 5.4.1.

Så som framgått ovan finns ingen motsvarande regel till 8 § FPL i FL avseende förvaltningsmyndigheternas utredningsskyldighet. Ragnemalm menar att även om i stort sett samma handlägningsprinciper bör följas av myndigheterna är avsaknaden av lagregler gällande utredningsskyldigheten i FL en brist. Ragnemalm menar att detta kan få ganska konstiga konsekvenser i de fall där ett myndighetsbeslut överklagas till förvaltningsdomstolen.⁶⁸ Följande rättsfall är ett exempel på vad Ragnemalm menar. I rättsfallet **RA 1974:29** gällde saken ett indraget körkort. K hade fått sitt körkort indraget efter ett rattfylleri, och ansøkt om körkortstillstånd hos länsstyrelsen. K hade för länsstyrelsen visat viss utredning angående sin skøtsamhet. Länsstyrelsen fann att K trots visad skøtsamhet inte kunde betros med körkort. K överklagade beslutet och

⁶⁶ SOU 1991:106, s.516, 529.

⁶⁷ Wennergren, (2005), s. 148 f.

⁶⁸ Ragnemalm, (1994), s. 56 f.

fullföljde sin talan hos RegR. RegR kom fram till att K var att bedöma som en skötsam person. Domstolen menade att länsstyrelsen borde ha givit K möjligheten att inkomma med ytterligare utredning gällande sin skötsamhet eftersom det uppenbarligen förelegat ovisshet om detta. När målet kom till kammarrätten hade kammarrätten en skyldighet enligt 8 § FPL att se till att målet blev tillräckligt utrett, p.g.a. detta återförvisar Regeringsrätten målet till kammarrätten för ny behandling.

Regeringsrådet Petrén utvecklade sin mening i domslutet. Han anförde att myndigheten enligt FL inte har en så långtgående skyldighet att skaffa utredning ex officio, utan endast en skyldighet att vägleda den enskilde att göra enklare kompletteringar. Han menar att en generell skyldighet för myndighet att vägleda den enskilde beträffande utredningen inte finns. En sådan skyldighet föreligger dock för förvaltningsdomstolen enligt 8 § FPL. Detta betyder att olika regler gällande utredningsskyldigheten kommer att föreligga i olika myndigheter, för ett och samma ärende. Det blir således en plikt för domstolen att ta in den utredning som myndigheten har underlåtit att ta in. Petrén anser att det, inte minst av processekonomiska hänsyn, är lämpligt om redan den lägre myndigheten tar in all den utredning som behövs för ärendets avgörande.

Petrén har även senare kommenterat rättsfallet. Han menar att en följd av att ÄFL inte innehöll några regleringar kring utredningsskyldigheten (vilket ju i stort inte heller FL gör) är att utredningen först i domstolen blir komplett trots att den rätteligen behövs redan från målets början. Utredningen bör ske i första instans och inte i andra eller tredje. Petrén kommenterar även det fall att det är fråga om ett massärende. I dessa ärenden är förfarandet standardiserat och den enskilde kanske enbart har fyllt i en blankett. I dessa fall anser Petrén att myndigheten inte skall behöva tillföra ytterligare material utan det kan vänta tills målet tas upp i högre instans.⁶⁹

Petrén menar vidare att 8 § FPL har återverkan på förvaltningsmyndighetens förfarande i de fall där det ter sig sannolikt att ärendet kommer att fullföljas till förvaltningsdomstol. Det föreligger då ett tryck på myndigheten att se till att domstolen inte skall behöva komplettera utredningen. Petrén menar att det visserligen kan vara svårt för myndigheten att veta vilka fall som kommer att gå vidare till domstol, men att det i åtminstone vissa fall står klart från början. I de andra ärendena blir det en omdömesfråga för myndigheten. Eftersom det kan förflyta en hel del tid mellan att saken avgörs hos myndigheten och det att den tas upp i domstolen skall givetvis domstolen komplettera utredningen med de omständigheter som tillkommit efter myndighetens utredning.⁷⁰

Även Ragnemalm är av åsikten att myndigheten genom en analogisk tillämpning av 8 § FPL, skall anpassa sig till den utredningsstandard som föreligger i domstolen. Detta för att inte samma ärende skall handläggas på olika sätt i olika instanser. Även om det i detta rättsfall var fråga om ett ansökningsärende menar Ragnemalm att relativt stora krav på aktivitet från myndighetens sida kan ställas med hänsyn till ärendets beskaffenhet, då ärenden om körkort ofta är av mycket stor betydelse för den enskilde.⁷¹

⁶⁹ Petrén, s. 162.

⁷⁰ Petrén, s. 162 f.

⁷¹ Ragnemalm,(1994), s.57. Se även Ragnemalm i FT 1975 s. 222 f.

Detta rättsfall är mycket omdebatterat och det finns de författare som har motsatt åsikt. Bland annat menar Holmgren att den bistånds- och vägledningsplikt som RegR här ger länsstyrelsen är för omfattande och kommer att innebära för mycket arbete för myndigheten.⁷²

Den slutsats som dragits av detta rättsfall är att förvaltningsmyndigheten bör ha en längre gående skyldighet att utreda än vad som framgick av ÄFL. Regeringsrätten fann att 8 § FPL hade reflexverkan i de fall där myndighetens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol (och inte till högre förvaltningsmyndighet). Edelstam menar dock att det är tveksamt om detta fall har haft någon genomslagskraft i praxis.⁷³

Regeringsrätten har även i det s.k. styckmordsmålet, **RÅ 1990 ref. 64** tagit upp förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet. Fallet gällde deslegitimation av två läkare. Bakgrunden var att de två läkarna hade åtalats för mord men friats i tingsrätten. Däremot skrev tingsrätten i domen att det var ställt utom allt rimligt tvivel att de bägge läkarna styckat offrets kropp. Tingsrätten tillade att de åtalade hade gjort sig skyldiga till griftefridsbrott men att det brottet var preskriberat. De bägge läkarna försökte överklaga domen men fick inte prövningstillstånd. Socialstyrelsen yrkade att deras läkarlegitimationer skulle återkallas med grund i de uttalanden som tingsrätten gjort i sin dom. Socialstyrelsen gjorde ingen annan egen utredning. HSAN återkallade legitimationerna varpå läkarna överklagade till kammarrätten. Kammarrätten biföll överklagandet då rätten ansåg att socialstyrelsen inte kunnat visa att det fanns skäl att deslegitimera läkarna. Underlaget i målet var begränsat enbart till det som tingsrätten angivit i sin dom. Kammarrätten menade vidare att en tillförlitlig omprövning och utvärdering av tingsrättens bevisvärdering inte kunde komma i fråga annat än genom att vittnen hörs på nytt, särskilt med hänsyn till att bevisvärderingen gällt vittnenas trovärdighet. RegR anförde att eftersom det är en så ingripande åtgärd för den enskilde att förlora sin läkarlegitimation kan man i ett mål om indragande av läkarlegitimation inte ställa lägre krav på bevisningen än i ett mål om åtal för själva styckningen. Regeringsrätten fann att kammarrätten, då den ansåg att tingsrättsdomen inte var tillräcklig bevisning i deslegitimeringsfrågan, enligt 8 § FPL borde ha föranstaltat om den ytterligare utredning som rätten ansåg nödvändig. Regeringsrätten återförvisade målet till kammarrätten för ny handläggning.

RÅ 1990 ref. 64 tar även upp problem som handlar om bevisning och dess styrka. Hur löser regeringsrätten problemet att utredningen är bristfällig och att bevisningen därmed inte är tillräcklig? I detta rättsfall blir lösningen att återförvisa ärendet till kammarrätten för ytterligare utredning och avgörande. Regeringsrätten har dock valt att i praxis handla på olika sätt. I rättsfallet **RÅ 1989 ref. 67** som också handlade om deslegitimering av läkare valde domstolen att istället använda sig av bevisbördan och lägga den på myndigheten varpå myndigheten förlorade målet. HSAN hade återkallat M:s läkarlegitimation varför M överklagade beslutet. RegR konstaterade att det i mål om återkallande av läkarlegitimation skall vara visat att läkaren varit grovt oskicklig i sitt yrkesutövande genom att ha begått ett allvarligt fel eller flera mindre allvarliga

⁷² Holmgren, s.136.

⁷³ Edelstam, s. 109.

försummelser. I socialstyrelsens utredningsmaterial fanns endast två exempel på medicinska felbedömningar som M gjort. Vidare hade inte ansvarsnämnden kompletterat ärendet med mera utredning efter det att M hade bestritt uppgifterna. RegR ansåg att den utredning och bevisning som låg till grund för HSAN:s beslut inte var tillräcklig för att beslut om deslegitimering kunde tas och domen föll ut till M:s fördel.

Detta innebär alltså att RegR ansåg att bevisstyrkan inte var tillräcklig. Ärendet hade tagits upp ex officio av myndigheten och därmed hade myndigheten bevisbördan för sitt påstående. Vad hade hänt om man istället hade resonerat kring utredningsskyldigheten? Hade regeringsrätten ansett att tidigare instanser inte hade utrett tillräckligt så hade målet kunnat återförvisas dit, så som i styckmordsfallet. Domstolen valde dock i detta fall istället att använda sig av bevisbördan.

Edelstam menar att det även finns fall där regeringsrätten lägger bevisbördan på parten. Hon menar att det är ovanligt att domstolen återförvisar ärendet till underrätt och desto vanligare att bevisbördan läggs på myndighet eller part.⁷⁴

Dessa rättsfall har åter fört in oss på bevisfrågorna. Jag skall nu undersöka vilka principer som gäller för bevisfrågorna i ärenden som handläggs av förvaltningsdomstol.

5.3 Bevisprövning i förvaltningsmål

5.3.1 Bevisbörda

Bevisbördan svarar på frågan ”Vem skall svara för bevisningen?”. Huvudregeln är att det är den som påstår något i ett mål som skall bevisa sitt påstående. I brottmål är det åklagaren som alltid har bevisbördan. I dispositiva tvistemål är det mer komplicerat att avgöra vem som har bevisbördan då det finns en rad undantag från den nämnda huvudregeln. Inom förvaltningsrätten varierar också bevisbördan beroende på bl.a. måltyp och parter. Som huvudregel gäller att i mål mellan det allmänna och en enskild, har den enskilde bevisbördan för rättigheter och myndigheten för skyldigheter. Undantag finns, bl.a. i de fall där utredningen är i behov av kompletteringar, då kan det ankomma på rätten att utföra dessa kompletteringar. Det skall påpekas att bevisbördan inte kan läggas på rätten men att domstolen kan hjälpa en part att uppfylla sin bevisbörda. Poängen med bevisbördans placering är att den som inte uppfyller sin bevisbörda gör en rättsförlust dvs. det är den part som har bevisbördan som står risken om bevisningen inte räcker.⁷⁵ Enligt Diesen är problemet i förvaltningsmål att avgöra var gränsen mellan bevisbördan och domstolens utredningsskyldighet går. Generellt kan man enligt Diesen dock uttrycka det så att bevisfrågan i förvaltningsmål (och indispositiva tvistemål) aktualiseras först

⁷⁴ Edelstam s. 215 ff.

⁷⁵ Diesen, s. 16 f.

när rätten tillsett att målet är utrett efter vad dess beskaffenhet kräver såsom stadgas i 8 § FPL.⁷⁶

Nämnas kan även att för omständighet som ”är allmänt veterlig” dvs. för uppenbara omständigheter, behöver bevisning inte företas. Inte heller för vad lag stadgar. Detta framkommer av 35 kap. 2 § RB. Bestämmelsen ger ett speciellt utredningsansvar för rätten för rättsreglerna och deras tolkning samt för lokala geografiska förhållanden, de allmänna samhällsförhållandena och för seder och bruk m.m.⁷⁷

5.3.2 Åberopsbörda

I förvaltningsmål är det myndigheten som anses ha åberopsbördan, dvs. det är myndigheten som har att åberopa olika omständigheter till stöd för sin talan. Diesen gör här en jämförelse med brottmålen där man kan säga att åklagaren har en åberopsbörda enligt 30 kap. 3 § RB eftersom rätten enligt denna bestämmelse endast får döma över de gärningsmoment som åklagaren tagit upp i sin gärningsbeskrivning. Myndigheten har åberopsbördan eftersom det antas att denna skall kunna avgöra på vilka grunder den driver ett ärende mot en enskilds intressen. På samma sätt kan man anta att en enskild inte alltid förstår vilka grunder denne skall åberopa och därför skall domstolen följa officialprincipen och se till att även de grunder som talar för den enskildes sak blir prövade i målet. Att det inte föreligger åberopsbörda för en enskild part framgår av 29 § FPL.⁷⁸

Att myndighet har åberopsbördan innebär konkret att rätten endast får pröva de grunder som myndigheten anför till stöd för sin sak. Eftersom det i förvaltningsmål inte finns en gärningsbeskrivning så som de gör i brottmål, skall rätten i slutet av huvudförhandlingen fråga myndigheten om vilka grunder denna åberopar. Det framgår exempelvis av **RÅ 1991 ref. 67** att det endast är de åberopade grunderna som kan läggas till grund för körkortsindragning, trots att andra grunder framkommit i målet men inte åberopats.

Av 29 § FPL följer att rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkats i målet. Detta får även betydelse för den i 8 § FPL föreskrivna utredningsskyldigheten. Det sagda innebär att den utredningsskyldighet som domstolen har begränsas såtillvida att domstolen inte kan gå utanför den ram som parternas yrkanden sätter. För att kunna gå utanför ramen krävs stöd i författning eller att sakens natur påkallar det.⁷⁹ Westberg menar i sin avhandling att rättens handlingsfrihet trots detta inte är så starkt beskuren som det först kan verka. Han menar att domstolen på olika sätt kan påverka ramens omfattning genom att tolka parternas yrkanden och författningsbestämmelserna. Detta kommer till uttryck genom att domstolen utövar materiell processledning. Genom den materiella processledningen kan domstolen få parten att vidga eller ändra sitt yrkande.⁸⁰

⁷⁶ Diesen, s. 63.

⁷⁷ Se lagtext samt Wennergren, (2005), s. 155.

⁷⁸ Diesen, s. 64 ff.

⁷⁹ Wennergren, (2005), s. 159.

⁸⁰ Wennergren, (2005), s. 159 samt Westberg, s. 62.

5.3.3 Domstolens utredningsansvar och bevisbördan

När den enskilde överklagar ett ärende till förvaltningsdomstolen är det den enskilde som har den primära bevisbördan. Den enskilde måste ställa sin version av det inträffade till rättens förfogande och i möjligaste mån verifiera de påståenden som görs i den utsagan. Den enskilde behöver dock, enligt Diesen inte vidta egna utredningsåtgärder såsom att t.ex. att anlita egna sakkunniga. Den enskilde skall stå till förfogande med sin egen berättelse och de relevanta dokument som finns i den enskildes besittning. Om den enskilde inte förmår att prestera detta kan det läggas den enskilde till last vid bevisvärderingen, såvida det inte beror på omständighet som den enskilde inte kan råda över. När den enskilde uppfyllt denna del övergår ansvaret på myndigheten att utreda alla de relevanta omständigheter som den enskildes utsaga föranleder. Hur omfattande detta utredningsansvar blir beror på hur mycket som utretts tidigare och vad som är tvistigt. Hur mycket utredning som behövs är sedan upp till domstolen att besluta över. Om det finns uppenbara brister i utredningen skall rätten se till att utredningen kompletteras. I annat fall läggs bristerna myndigheten till last genom att man godtar den enskildes påstående utan närmare bevisning härför.⁸¹

Enligt Diesen kompliceras bevisprövningen i förvaltningsmål av det faktum att domstolen har ett omfattande eget utredningsansvar. Eftersom ansvaret för beslutsunderlaget går längre i en förvaltningsdomstol, bl.a. för att den enskilde oftast inte är företrädd av ett juridiskt ombud, får förvaltningsdomstolen en viktigare roll för bevisföring och bevisupptagning än den allmänna domstolen. I brottmål eller indispositiva tvistemål blir domstolens ansvar för processmaterialets fullständighet av kompletterande natur och det är sällan som rätten behöver vidta åtgärder för att anskaffa bevisning. Inom förvaltningsrätten sträcker sig dock som vi sett domstolens ansvar betydligt längre. En stor del av bevisningen kan ha tagits fram just av domstolen.⁸²

Hur långtgående utredningsskyldighet som domstolen har handlar enligt Diesen om rättssäkerhet och om syftet att uppnå en materiellt riktig dom. Om rätten har ett gediget underlag för sitt beslut är chanserna, i alla fall teoretiskt sett, större att domstolen skall fatta ett materiellt riktigt domslut. I förvaltningsmål har dock även förvaltningsmyndigheten ett utredningsansvar och då detta ansvar består i att objektivt undersöka ärendet skulle domstolen kunna luta sig tillbaka och utgå ifrån att den utredning som myndigheten presenterar är fullgod. Enligt Diesen är det viktigt för att det skall bli fråga om en riktig överprövning att domstolen har ett kritiskt förhållningssätt till den utredning som framläggs av myndigheten och att domstolen vid behov ser till att utredningen kompletteras. Detta kan vara en svår avvägning för domstolen att göra då brister i utredningen normalt sett skall läggas myndigheten till last. Alltså har domstolen att välja mellan att se till att utredningen kompletteras, så att beslutsunderlaget är så bra

⁸¹ Diesen, s. 83 f.

⁸² Diesen, s.13 ff.

som möjligt eller att avstå från det och lägga den bristande utredningen myndigheten till last, och därmed bifalla den enskildes talan.⁸³

Wennergren menar att frågan huruvida rätten bör komplettera utredningen eller låta part stå sitt kast och förlora målet genom att han har bevisbördan, är svårt att besvara men att det finns några allmänna riktlinjer. Av socialrättslig lagstiftning framgår att ingripanden inte får göras i den enskildes privatliv utan betryggande utredningsunderlag. Vidare framgår det av lagstiftning om rör påföljder att sådana inte får åläggas enskild utan att det är visat att den enskilde har åsidosatt sina skyldigheter eller förbrutit sig på annat sätt.⁸⁴ Detta talar för att domstolen inte kan använda sig av bevisbördan för att avgöra målet.

5.3.4 Bevisningens styrka

Tidigare har bevisstyrkekravet i förvaltningsärenden behandlats, med utgångspunkt i handläggningen hos myndigheten. Nu kommer vi in på samma frågeställning, fast gällande mål hos förvaltningsdomstolen.

Måttet på bevisningens styrka är bevisstyrkekravet. Bevisstyrkekravet anger hur hållfast bevisningen måste vara för att rätten skall kunna godta ett faktum såsom bevisat. Kravet på bevisningens styrka är olika för olika typer av mål. Vad som är bevisstyrkekravet är inte alltid helt lätt att veta eftersom lagstiftaren endast undantagsvis har angivit beviskravet i lag. En annan svårighet med beviskraven är att de uttrycks med språkliga uttryck och inte t.ex. genom procenttal.⁸⁵

Normalkravet på bevisstyrkan i brottmål och i tvistemål finns sedan länge fastslagna men i förvaltningsmål finns ingen liknande norm. Diesen har försökt att formulera en generell sådan genom att undersöka bl.a. olika förvaltningsrättsliga måltyper och domar. Han har kommit fram till att orsaken till att det i förvaltningsdomstolarna förekommer så många olika uttryck för bevisstyrkan är att lagstiftningen inte innehåller några beviskrav och att domstolarna har att avgöra mål av mycket skiftande karaktär.⁸⁶

För skattemålens del har man dock kommit fram till att beviskravet bör ligga på en nivå som motsvarar ”sannolika skäl”. Det rör sig alltså om en lägre nivå än den som föreligger i dispositiva tvistemål där nivån ligger på att det skall vara ”styrkt”. Som skäl till detta utpekats bl.a. det faktum att de negativa följderna av ett felaktigt beslut torde vara mindre i förvaltningsrättsliga mål än i tvistemål. Man menar att även om beslutet kan medföra avsevärda ekonomiska konsekvenser för den enskilde är det möjligt att ta upp saken på nytt om nya fakta framkommer. Inte heller en annan enskild motpart drabbas av domen utan det är staten som får bära konsekvenserna av att en person tillerkänts en förmån som han inte skulle haft. Diesen menar att på en procentskala skulle ”sannolika skäl” hamna på ca 75 %, där 100 % motsvarar fullständig säkerhet. Diesen menar att man kan ta denna mall som egentliga är tagen ur skattemålen och

⁸³ Diesen, s. 82.

⁸⁴ Wennergren, (2005) s. 158.

⁸⁵ Diesen, s. 90.

⁸⁶ Diesen, s. 92 ff.

använda den även i andra förvaltningsrättsliga måltyper. Detta är dock endast utgångspunkten för bevisstyrkan, det finns måltyper där den sätts högre. I skatteprocessen är detta fall där man fastställer betungande beslut för den enskilde, t.ex. eftertaxering eller utdömande av skattetillägg.⁸⁷

Det sistnämnda talar för att det även i den typ av förvaltningsmål som jag undersöker, bör vara ett högre bevisstyrkekrav då det gäller just betungande beslut för den enskilde. I den undersökning som Örnemark Hansen utfört beträffande fusk med bostadsbidrag och underhållsstöd framkom följande slutsatser. Intervjuer som genomfördes med domare i Länsrätten i Skåne län visade att det inte går att fastställa några generella principer om bevisstyrkekrav i denna typ av mål, då bedömningen görs in casu, dvs. från fall till fall. Vanligtvis görs ”en sammantagen bedömning efter ett laborerande med sannolikhetsövervikter”. En annan slutsats som kunde dras var att, det i mål om underhållsstöd inte verkar krävas en alltför omfattande utredning eller bevisning från försäkringskassans sida för att det skall anses sannolikt att bidragstagaren och den bidragsskyldige anses bo tillsammans. Däremot tycks det krävas ganska stark motbevisning från den enskildes sida då försäkringskassan lyckats göra ett sammanboende sannolikt. Detta är främst fall där försäkringskassan använt sig av en presumptionsregel vid bevisbördans placering.⁸⁸ Se avsnitt 4.2.2.

5.4 Införandet av tvåpartsprocessen

Frågan om behovet av ett tvåpartsförfarande fanns med redan i 1950-talets rättssäkerhetsdebatt. De besvärssakkunniga uttalade sig positivt om en tvåpartsprocess men nöjde sig med att föreslå att en kommunal myndighet skulle ha rätt att överklaga i ärenden där dess beslut ändrats. Trots att tvåpartsprocessen varit uppe till diskussion i många reformarbeten kom den inte att införas i förvaltningsdomstolarna förrän 1995.⁸⁹

Tidigare hade den enskilde i de flesta fall inte haft någon motpart utan varit ensam part i målet, där domstolen kom att agera både som domstol och som en slags representant för staten. Den nya ordningen framgår av 7a § 1 st FPL, där det står stadgat att ”om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen”. Genom myndighetens medverkan i processen har man velat uppnå dels att utredningen underlättas och dels att det allmänna intresset hävdas mer aktivt. Myndigheten har alltså två olika roller i de fall deras beslut överklagas. Först innehar myndigheten rollen som beslutsfattare och sedan rollen som den enskildes motpart. Bytet av roller sker i samband med att handlingarna i ärendet överlämnas till domstolen.⁹⁰

⁸⁷ Diesen, s. 100 f.

⁸⁸ Örnemark Hansen, s. 30, 33.

⁸⁹ Prop. 1995/96:22 s. 69.

⁹⁰ Lavin, JT 2000/01 s. 99 f.

Enligt andra stycket i 7 a § FPL gäller inte regeln i första stycket i de fall där beslutet överklagas direkt hos kammarrätten utan dessa mål handläggs som enpartsmål.⁹¹

Varför valde man då att införa denna ordning? I förarbetena anges en anledning vara att det tidigare inte fanns någon part som kunde överklaga ett beslut som länsrätten fattat till den enskildes fördel. I dessa fall, där den enskilde alltså överklagat ett myndighetsbeslut och fått rätt i länsrätten, stannade saken i länsrätten då ingen kunde överklaga länsrättens beslut, detta var enligt förarbetena inte tillfredsställande.⁹² En annan anledning var att man ville få en bredare prejudikatbildning och en möjlighet för myndigheterna att få till stånd en ändring av ett domstolsbeslut som är materiellt felaktigt. Det är enligt förarbetena av allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden inte blir bestående, trots att det i sådana fall genomgående kommer att bli fråga om ändringar till den enskildes nackdel.⁹³

Lavin skrev en artikel om tvåpartsprocessen 1992, dvs. innan förslag ens uppkommit om dess införande i förvaltningsprocessen. I sin artikel menade Lavin att det finns vissa fördelar med en tvåpartsprocess. Den kanske främsta av dessa fördelar var just den som angavs även i förarbetena, nämligen möjligheten för det allmänna att få besvärsmått. Lavin menade att i de fall där en myndighet genom t.ex. bristande utredning, felbedömning av fakta eller feltolkning av författningsbestämmelser meddelat ett beslut, varigenom en enskild obehörigen gynnas på det allmännas bekostnad, kan vara på sin plats att en representant för det allmänna i efterhand har möjlighet att genom besvär få beslutet rättat.⁹⁴

Vidare menade man i förarbetena att det kunde vara till den enskildes fördel att ha en motpart i målet då det kunde vara lättare för den enskilde parten att få kunskap om vad som krävs av honom för att vinna processen.⁹⁵

Denna fördel har även hävdats i doktrinen. Man menar att det blir lättare för den enskilde att föra sin talan genom att det blir enklare för honom att välja adekvata argument och grunder för sin talan. I ett enpartsmål får den enskilde ofta nöja sig med ett yttrande från beslutsmyndigheten. För domstolen innebär tvåpartsförfarandet att domstolen kommer att avlastas från sin uppgift att tillvarata det allmännas intressen och helt kunna gå in för att skipa rättvisa i målen. Domstolen kan också lägga upp processen kontradiktoriskt så att vardera parten får argumentera för sin sak och bemöta motpartens påståenden.⁹⁶

De flesta av remissinstanserna tillstyrkte lagförslaget medan några av remissinstanserna var negativa till förslaget med hänsyn till att det skulle vara oförenligt med kravet på opartiskhet och saklighet för en beslutsmyndighet att uppträda som part i ett ärende som man tidigare beslutat i. Enligt departementschefen fanns det dock ingen anledning till att bekymra sig över det

⁹¹ Lavin, JT 2000/01 s. 100.

⁹² Prop. 1995/96:22 s. 73.

⁹³ Prop. 1995/96:22 s. 75.

⁹⁴ Lavin, FT 1992 s. 101.

⁹⁵ Prop. 1995/96:22 s. 78 f.

⁹⁶ Lavin, FT 1992, s. 101.

med hänvisning till att systemet redan fanns på vissa områden och att det där fungerat bra. På de områden där det kan anses olämpligt att beslutsmyndigheten agerar motpart kan specialregleringar införas då FPL enligt dess andra paragraf är dispositiv.⁹⁷

5.4.1 Tvåpartsprocessens inverkan på utredningsskyldigheten

Redan av förarbetena framkom att lagstiftaren förväntade sig att tvåpartsprocessen skulle leda till vissa förändringar av utredningsskyldigheten för både domstol och myndigheter. Man menade att utredningsmaterialet blir fylligare i en tvåpartsprocess genom parternas dialog med varandra. Genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för bättre utredningsmaterial kommer domstolen att avlastas i den del av arbetet som handlar om att se till att sakfrågorna blir tillräckligt utredda. Behovet av aktivitet från domstolens sida då det gäller att skaffa utredning kommer alltså att minska. Detta är enligt förarbetena en fördel eftersom det finns ”en uppenbar risk att en domstol som i ett enpartsärende självmant inhämtar utredning kan komma att uppfattas som partisk, särskilt om utredningen visar sig vara till nackdel för den enskilda parten”.⁹⁸

När man läser Justitiekottets betänkande gällande införandet av tvåpartsprocessen får man dock en helt annan uppfattning. Enligt betänkandet skall inte den utredningsskyldighet som följer för domstolen enligt 8 § FPL påverkas utan domstolens materiella processledning och utredningsansvar kvarstår. Detta anses viktigt eftersom dessa domstolens egenskaper ersätter behovet av juridiskt biträde för den enskilde. Domstolen har alltså det yttersta ansvaret för utredningen och målet. Enligt utskottet kan denna utredningsskyldighet vara av största betydelse för den enskilde i en process där han får som motpart en myndighet med tillgång till helt andra resurser än vad en enskild part kan åstadkomma. Det poängteras även att myndigheten har att agera opartiskt och objektivt. Utskottet utgår vidare ifrån att domstolen även fortsättningsvis ger parten besked om när hans talan behöver kompletteras.⁹⁹

Lagrådet anförde i propositionen till tvåpartsprocessens införande att övergången från enparts- till tvåpartsförfarande i ett mycket stort antal måltyper kommer att medföra viss förskjutning i de praktiska handläggningsformerna mot tillämpning av en förhandlingsprincip, till skillnad från den gällande officialprincipen. Eftersom parterna i en tvåpartsprocess till största del sörjer för utredningsmaterialet kan domstolarna avlastas en del arbete eftersom sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda.¹⁰⁰ Justitiekottet understryker i sitt betänkande att lagrådets yttrande gällande detta bör ses ur ett praktiskt perspektiv och att domstolarna alltjämt har det yttersta utredningsansvaret i förvaltningsprocessen.¹⁰¹

⁹⁷ Prop. 1995/96:22 s. 72, 74.

⁹⁸ Prop. 1995/96:22 s. 78.

⁹⁹ JuU 1995/96:7 s. 8.

¹⁰⁰ Prop. 1995/96:22 s. 162.

¹⁰¹ JuU 1995/96:7 s. 9.

Vad betyder då utskottets och lagrådets uttalanden? Wennergren har i en artikel kommenterat lagrådets och utskottets yttranden. Han menar att det är olyckligt om förhandlingsprincipen uppfattas som en princip som bemyndigar domstolen att sitta med armarna i kors och låta all utredning ankomma på parterna, medan domstolen intalar sig själv att parterna får skylla sig själva om de inte är aktiva nog i framskaffandet av material som underlag för dom i målet. Wennergren menar att förhandlingsprincipen inte alls skall uppfattas så, utan som en princip som betyder att utredningen skall växa fram i konstruktivt samarbete mellan parterna och rätten, i vilket rätten under noga beaktande av sin roll som objektiv och opartisk rättegångsledare skall verka för ett allsidigt beslutsunderlag.¹⁰²

Wennergren har även uttalat sig om vikten av att officialprincipen upprätthålls nu när vi har en tvåpartsprocess. Han menar att det finns en fara att den allmänna parten agerar mer taktiskt än opartiskt och att det i dessa fall är viktigt att domstolen ingriper och tar till vara den enskildes rätt.¹⁰³

Även Petré n har kommenterat tvåpartsprocessens betydelse för domstolens utredningsansvar då det i bl.a. taxeringsmålen fanns en tvåpartsprocess redan på 1970- talet. Petré n menar att det gällande dessa mål framgår av praxis att domstolen har lagt nästan hela det utredande ansvaret på parterna. Domstolarna tar sällan initiativ till att utreda faktiska förhållanden. Han menar att domstolarna ofta avstår ifrån att inhämta en uppgift trots att den kan vara materiellt avgörande, med hänvisning till att parterna får stå sitt kast. Petré n är kritisk till denna inställning och menar att då 8 § FPL gäller även i taxeringsmålen skall domstolen ha det yttersta ansvaret för utredningen och är därför skyldiga att komplettera parternas utredning då så behövs.¹⁰⁴

5.5 Slutsatser

Vilka slutsatser kan dras om förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet? Till skillnad från FL innehåller FPL en lagreglering kring domstolens utredningsskyldighet som stadgar att rätten skall tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Enligt förarbeten och doktrin innebär detta i princip att domstolen skall ge part besked om hans talan behöver kompletteras samt hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt. Domstolens aktivitet kan dock växla beroende på måltyp, om det finns offentlig motpart och om enskild har ombud i målet.

Det mesta talar för att det i ”överklagade kontrollärenden” därför är extra viktigt att domstolen utövar sin materiella processledning eftersom det då rör sig om betungande beslut för den enskilde och den enskilde sällan har juridiskt biträde eftersom den enskilde inte har rätt till rättshjälp. Wennergren menar att det finns en tendens mot att domstolen blir allt sämre på att utöva processledning, vilket i så fall är en oroande utveckling för den enskildes rättssäkerhet.

¹⁰² Wennergren, FT 1996, s. 77.

¹⁰³ Wennergren, (2005), s. 148 f.

¹⁰⁴ Petré n, s. 159.

Hur har då tvåpartsprocessens införande påverkat domstolens utrednings-skyldighet? Sammantaget kan man nog säga att det mesta talar för att utredningsansvaret för domstolen har blivit mindre omfattande sedan införandet av tvåpartsprocessen. Det anges både i förarbeten och doktrin att detta kommer att bli en följd av tvåpartsprocessens införande, och det anges också vara en fördel om det blir så domstolens utredningsskyldighet minskar. Man menar att det för den enskilde kommer att bli lättare att lägga upp sin talan och att parterna kommer att hetsa varandra att få fram så bra utredning som möjligt. Detta skall då få till följd att domstolen får mindre att göra i utredningshänseende. Denna inställning kan tyckas vara lite märklig. I förarbetena till 8 § FPL uttryckte nämligen lagstiftaren att det var viktigt att domstolen hade ansvaret för utredningen och att domstolen hjälper den enskilde att ta till vara sin rätt. I förarbetena till tvåpartsprocessens införande anges dock istället motsatt åsikt, nämligen att det skulle vara en nackdel när domstolen lägger sig i utredningsarbetet då det kan uppfattas som domstolen är partisk. Detta ansågs dock inte vara något problem i förarbetena till FPL, utan man tyckte att det räckte att domstolen utförde sina utredningsåtgärder så att det var tydligt för bägge parter.

Det angavs även i förarbetena till införandet av tvåpartsprocessen att myndigheten trots införandet av den nya ordningen har att vara opartisk och objektiv. Men är det rimligt att förvänta sig det av myndigheten? Ligger det inte i tvåpartsprocessens natur att vardera parten argumenterar för sin sak? Det är ju dessutom myndigheten som fattat det beslut som den enskilde vill få ändrat, så det är väl inte mer än naturligt att myndighetens representanter kommer att argumentera för att det är en korrekt bedömning som gjorts i kontrollärendet.

Det förefaller som att myndighetens utredningsansvar har påverkats av denna lagändring. Tidigare slutade i allmänhet myndighetens utredande ansvar när beslut tagits i ärendet, och övergick då huvudsakligen på domstolen vid ett eventuellt överklagande. Numera kan man tänka sig att myndighetens ansvar går längre då myndigheten även är part i målet och därmed måste föra sin talan. Detta kan givetvis få både praktiska och processekonomiska konsekvenser. Den situation som uppstod i RÅ 1974:29, där utredningsstandarden inte var lika i myndigheten som hos domstolen och där RegR ansåg att myndighetens utredningsskyldighet bort gå lika långt som domstolens utredningsskyldighet, bör inte uppstå i samma omfattning nuförtiden. Myndigheten bör ju rimligtvis se till att utföra en fullgod utredning redan i kontrollärendet för att veta att den skall kunna vinna en process mot den enskilde.

Det kanske trots allt inte är så konstigt att FPL ger domstolen det yttersta utredningsansvaret. I början av 1970-talet då FPL antogs och lagstiftaren slog fast att officialprincipen skulle gälla i förvaltningsprocessen, var tvåpartsmål inte vanligt förekommande. Det var då naturligt att införa en ordning där domstolen skulle ha det övergripande utredningsansvaret då det egentligen inte fanns något alternativ. Att lägga utredningsansvaret på den enskilde hade inte varit rimligt och det var heller inte möjligt att lägga upp processen som en förhandling mellan två parter. När tvåpartsprocessen blev obligatorisk i förvaltningsprocessen kunde man tänka sig att lagstiftaren även gjort förändringar vad gäller processens uppläggning, dvs. uttalat att det inte var officialprincipen som skulle gälla på området utan att det skulle bli en

utveckling mot förhandlingsprincipen. Detta förutsätter dock att även ändringar gjorts gällande rättshjälpen, så att även förvaltningsrättsliga mål kvalificerat den enskilde till rättshjälp.

6 Slutsatser

6.1 Utredningsskyldigheten i förvaltningsärenden

Utredningsskyldigheten för myndigheten är otydlig på så vis att den inte ens finns fastslagen i lag. Däremot finns det åtskilligt som pekar på att myndigheten ”har att tillse att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver”. Bland annat har JO uttryckt myndighetens utredningsskyldighet på detta sätt, och definitionen förekommer även i doktrin och äldre utredningar och inte minst i FPL. Denna precisering är dock på intet sätt uttömmande eller ens ledande för hur omfattande utredningsskyldigheten faktiskt är. I praktiken får utredningsskyldigheten sitt innehåll av praxis, JO:s uttalanden och specialregleringar på olika områden. Det kan dock konstateras av bl.a. JO:s uttalanden att myndighetens utredningsskyldighet är förhållandevis omfattande och att den t.ex. innebär en plikt att vägleda part.

Vilka faktorer påverkar då utredningsskyldigheten? Då det även finns andra värden, än en god utredning, som försäkringskassan (och andra myndigheter) skall sträva efter är det möjligt att även dessa andra faktorer påverkar utredningsskyldigheten. Dessa faktorer är att handläggningen skall ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. Hur utredningsskyldigheten i praktiken kommer att te sig blir alltså en avvägning mellan en tillförlitlig och bra utredning och dessa mål. På det viset kommer det i stor utsträckning att vara myndigheten själv eller den enskilde handläggaren som kommer att avgöra utredningsskyldighetens räckvidd.

Föreligger det någon skillnad i utredningsskyldigheten gällande ansöknings- och kontrollärenden? Utredningsskyldigheten bör vara än större i kontrollärenden då det i dessa fall är myndigheten som har inlett ärendet och det är fråga om ett betungande beslut för den enskilde. Det finns dock inga entydiga regleringar om detta.

6.1.1 Utredningsskyldigheten hos försäkringskassan

Då det gäller försäkringskassans utredningsskyldighet kan man konstatera att den är ganska detaljerat reglerad i bidragslagstiftningen. Det framgår dock av lagstiftningen att de åtgärder som finns att tillgå är *möjliga* för försäkringskassan att vidta men inte tvingande. Detta framgår av att lagtexten är formulerad som att försäkringskassan får vidta en åtgärd ”i den mån det behövs” etc. Även detta faktum talar alltså för att utredningsskyldighetens räckvidd i stort bestäms av myndigheten självt.

6.1.2 Utredningsskyldigheten i förhållande till den enskildes upplysningsplikt

Att den enskilde skall anses ha vissa skyldigheter är en gammal tanke. De besvärssakkunniga menade t.ex. att det föreligger "en allmän medborgerlig skyldighet" att sanningsenligt meddela de uppgifter myndigheten behöver. Dessa tankar kan sägas leva kvar än idag. Den enskilde har en upplysningsplikt både vid ansökningstillfället gällande de uppgifter försäkringskassan behöver för sin handläggning, och gällde de förhållanden som ändrats efter att bidraget beviljats. Den enskilde skall ange dessa uppgifter på heder och samvete till försäkringskassan. Reglerna om den enskildes upplysningsplikt är alltså minst lika detaljerade som de regler som försäkringskassan har att följa gällande utredningsskyldigheten enligt de olika specialförfattningarna. En skillnad som dock föreligger är att försäkringskassans skyldigheter inte är tvingande.

Man kan även konstatera att den omständighet att den enskilde har en upplysningsplikt inte medför att myndighetens utredningsskyldighet försvinner. Tvärtom har myndigheten fortfarande en plikt att vägleda den enskilde. I ansökningsärenden, som det här är fråga om, innebär dock passivitet från den enskildes sida att passiviteten kan läggas den enskilde till last. Detta bör bli en följd av det faktum att det i ansökningsärenden är den enskilde som har att styrka att en rätt till förmånen föreligger.

6.1.3 Förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet

8 § FPL stadgar att domstolen skall utreda målet så som dess beskaffenhet kräver. Enligt förarbetena gör förvaltningsmålens skiftande karaktär det nödvändigt för domstolen att ha viss handlingsfrihet. Det yttersta ansvaret åligger domstolen att tillse att ärendet är utrett men det påpekas samtidigt i förarbetena att även parterna har ett omfattande ansvar. Rättens roll är främst att ange om part behöver komplettera sin talan och att hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt.

Mycket talar dock för att denna reglering kommit att luckras upp efter tvåpartsprocessens införande. I förarbetena till tvåpartsprocessen togs frågan upp, och det ansågs självklart att domstolens utredande ansvar kunde komma att minska då den enskilde efter lagändringen skulle ha en motpart i målet och detta skulle leda till att parterna skulle prestera en bättre utredning. Detta var dock Justitieutskottet kritiskt till och menade att det var viktigt att domstolens utredningsskyldighet kvarstod.

6.2 Bevisbördan i förvaltningsärenden

Vem som har bevisbördan avgör vem som skall stå risken för att bevisningen inte är tillräcklig. Bevisningen tas fram genom utredningen vilket i sin tur innebär att om utredningen är bristfällig bevisbördan kan komma att avgöra

saken. Bevisstyrkekravet anger hur mycket bevisning som krävs för att saken skall anses bevisad.

6.2.1 Bevisbördan i ansökningsärenden

I ett ansökningsärende är det upp till den enskilde att styrka sitt anspråk inför myndigheten samtidigt som det är myndigheten som har den primära utredningsskyldigheten. Detta innebär att om det föreligger en brist i utredningen, det ändå är den enskilde som får bära risken för bristen. Om bristen innebär att den enskilde inte får den förmån som han egentligen enligt lag har rätt till innebär den enskildes bevisbörda att den enskilde kommer att få bära risken för detta. Ett exempel på en sådan situation som försäkringskassan själv angett är om bostadsbidrag betalas ut enligt förra årets hyresnivå. Det är i det fallet den enskilde som ansökt om förmånen som har bevisbördan för att han är berättigad till bostadsbidraget, men det är försäkringskassan som utreder ärendet och som gjort fel i sin utredning.

Om det å andra sidan är så att bristen i utredningen innebär att den enskilde blir beviljad en förmån trots att förutsättningarna för detta inte är uppfyllda, innebär det i sin tur att den enskilde senare kan få förmånen indragen och eventuellt även anklagas för att ha fuskat till sig förmånen dvs. riskera åtal för bedrägeri. Enligt FUT-delegationens rapport kan en sådan felaktig utbetalning bero antingen av en medveten handling av den enskilde eller handläggaren eller på oavsiktliga fel begångna av den enskilde eller handläggaren.

Om det är den enskilde har begått ett oavsiktligt fel måste han bevisa att det var just ett fel och inte ett medvetet försök att få en förmån på felaktiga grunder. Enligt dagens straffrättsliga lagstiftning krävs det dock att åklagaren kan visa att den enskilde hade uppsåt för att den enskilde skall riskera att fällas för bedrägeri. Enligt det lagförslag om bidragsbedrägerier som regeringen lagt fram i vår, räcker det dock med att åklagaren kan bevisa grov oaktsamhet.¹⁰⁵ Detta innebär att den enskilde kan komma att straffas för sitt oavsiktliga fel om det kan anses vara grovt.

6.2.2 Bevisbördan i kontrollärenden

I ärenden som tas upp ex officio av myndigheten, så som ärenden om sanitär olägenhet, är det myndigheten som har den primära bevisbördan. I kontrollärenden är det inte helt klart vem som har bevisbördan utan man skall söka ledning i de materiella regler där det aktuella bidraget eller förmånen är reglerad. Jag tog upp exempel med bostadsbidrag och underhållsstöd. Regleringarna innebär att bevisbördan placeras på den enskilde under vissa förutsättningar vilket innebär att försäkringskassans utredningsskyldighet i dessa fall minskar och går över på den enskilde. Jag tog även upp exemplet med sjukersättning där försäkringskassan själv i sin vägledning kommit fram till när bevisbördan skall anses gå över på den enskilde. Detta utrymme finns för myndigheten då lagen inte ger närmare besked om när bevisbördan skall gå över.

¹⁰⁵ Se prop. 2006/07:80.

6.2.3 Bevisbördan hos förvaltningsdomstolen

Hos förvaltningsdomstolen uppkommer problem med att avgöra var gränsen mellan domstolens utredande ansvar och bevisbördan går. Domstolen har först och främst ett ansvar att tillse att ärendet blir så utrett som det kräver, och sedan skall det avgöras. Om utredningen inte är fullgod kan ärendet avgöras med hänvisning till bevisbördan.

Det har visat sig vara möjligt för domstolen att använda sig såväl av ett resonemang kring utredningsskyldigheten som kring bevisbördan. Domstolen har att göra en avvägning mellan om utredningen skall anses tillräcklig och om bevisbördan skall avgöra saken eller om ärendet måste utredas vidare. Hur skall då denna avvägning gå till? Wennergren menar att domstolen skall följa de riktlinjer som finns i lagstiftningen på respektive område för att avgöra vad som är rimligt. Då det t.ex. gäller påföljder skall sådana inte åläggas en enskild utan att det är visat att den enskilde åsidosatt sina skyldigheter eller förbrutit sig på annat sätt. Ur socialrättslig lagstiftning framgår det att ingripanden inte får göras i den enskildes privatliv utan betryggande utredningsunderlag. Detta pekar sammantaget på att det även i dessa överklagade kontrollärenden bör finnas en tämligen gedigen utredning för att domstolen skall kunna fatta beslut, och att domstolen inte skall kunna avgöra ett ärende till den enskildes nackdel med hänvisning till bevisbördan i de fall där det är tveksamt om utredningen är fullständig.

7 Avslutande kommentar

Hela förvaltningens arbete bygger på att utreda ärenden och fatta beslut i dem, detta oavsett om ärendet har initierats av myndigheten eller den enskilde. Myndighetens utredningsskyldighet är dock som vi sett inte entydig utan bestäms av flera olika faktorer.

Problemen med utredningsskyldigheten uppkommer när utredningen är otillräcklig eller felaktig men då den ändå leder till ett beslut. Enligt dagens regleringar har den enskilde och myndigheten ett gemensamt ansvar för att åstadkomma utredningen. Om utredningen då är felaktig och ett felaktigt beslut tas, ställs man inför frågan vem som har ansvaret för det felet. Ibland kan det dock vara svårt att svara på vems felet är då ansvarsfördelningen kan vara oklar.

Traditionellt sett har myndigheten det övergripande ansvaret för utredningen trots att det inte framgår av lagtexten. Den enskilde har också ett ganska omfattande ansvar, speciellt i ansökningsärenden, då det är den enskilde som skall styrka sitt anspråk.

Bevisbördan är ett verktyg som kan användas för att avgöra när utredningen är klar och när en part har "gjort sitt". I ansökningsskedet har den enskilde bevisbördan och i kontrollärendet har försäkringskassan åtminstone den primära bevisbördan. I kontrollärenden finns dock olika presumtionsregler som gör det möjligt att lägga över bevisbördan på den enskilde på ett ibland ganska tidigt stadium. Detta medför att det i många fall är den enskilde som skall bevisa något för myndigheten. I praktiken bör det innebära att de faktiska utredningsåtgärderna ofta tas av den enskilde. Detta är ingen orimlighet, tvärtom är det logiskt att den enskilde skall styrka sin rätt då han i många fall kan ha lättare att göra det än myndigheten. Vilken roll bör då myndigheten ha? Om det är så att den enskilde presterar en stor del av utredningen bör myndigheten kontrollera den enskildes uppgifter i så stor utsträckning som möjligt. På detta vis borde risken för felaktigheter i utredningen bli mindre och det borde även bli färre felaktiga beslut. I dagens lagstiftning finns dock ingen sådan skyldighet för myndigheten.

Förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet har i förarbeten och doktrin framställts som lite mer omfattande än myndighetens. Detta kan dock på senare tid ha förändrats då tvåpartsprocessen införts hos förvaltningsdomstolen. Tvåpartsprocessens införande kan ha gjort att det råder olika uppfattningar om vilket ansvar för utredningen som åligger domstolen och vilket ansvar som parterna har för utredningen. Den oklara ansvarsfördelningen ställer till problem, på samma sätt som hos myndigheten. Hur bör då ansvarsfördelningen för utredningen se ut hos förvaltningsdomstolen? Då försäkringskassan, tillsammans med den enskilde, redan har utrett ärendet är det inte orimligt att den utredningen ligger till grund för åtalet. Givetvis är det viktigt att alla inblandade parter är väl införstådda med utredningsmaterialet och att det kompletteras av parterna i den mån det behövs. Det som kan vara svårt här, speciellt för en enskild person, är att avgöra vad som är viktigt i utredningen och vad domstolen kommer att lägga vikt vid. Eftersom den enskilde oftast inte

har juridiskt biträde i dessa mål är det viktigt att domstolen som en objektiv part hjälper den enskilde med detta. Domstolen bör alltså ta det yttersta ansvaret för att bägge parter är nöjda med utredningen som ligger till grund för åtalet. Så är också tanken enligt 8 § FPL.

Käll- och litteraturförteckning

Doktrin

Diesen, Christian, Lagerqvist Veloz Roca, Annika. *Bevisprövning i förvaltningsmål*, 2003, Nordstedts Juridik AB, Stockholm.

Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet – En rättssäkerhetsstudie*, (1994), Fritzes Förlag AB, Stockholm.

Hellners, Tryggve, Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2003, Nordstedts Juridik AB, Stockholm.

Holmgren, Kurt, *Förvaltningslagen*, SvJT 1977 s. 136-138.

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

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

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

Ragnemalm, Hans, *Administrativ rättspraxis - Förfarandet efter förvaltningsrättsreformen*, FT 1975 s. 215-241.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Sjunde upplagan, (1994), Juristförlaget JF AB, Stockholm.

Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, 23:e upplagan, (2006), Liber AB, Malmö.

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, femte upplagan, (2005), Nordstedts Juridik AB, Stockholm

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

Westberg, Peter, *Domstols officialprövning*, (1988), Juristförlaget i Lund, Lund

Örnemark Hansen, Helén, *Skenseparation för vinnings skull? ”Borta bra men hemma bäst”*. 2002, Lund

Offentligt tryck

JuU 1995/96:7

Proposition 1971:30 *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar*

Proposition 1985/86:80 *Ny förvaltningslag*

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

Proposition 1996/97:121 *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*

Proposition 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*

Proposition 2001/02:119 *Vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*

Proposition 2006/07:80 *Bidragsbrottslag*

SOU 1964:27, *Lag om förvaltningsförfarandet, Besvärssakkunnigas slutbetänkande*

SOU 1968:27, *Förvaltningslag*

SOU 1983:73 *Ny förvaltningslag*

SOU 1991:106 *Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler.*

SOU 2001:47 *En handläggningslag – förfarandet hos försäkringskassorna*

SOU 2006:48 *Bidragsbrott*

Myndighetstryck

FUT-delegationen, Rapport 1, *Från risk till mål och resultat.*

Vägledning 2007:1 Version 1, *Sjukersättning och aktivitetsersättning – under tid med*, Försäkringskassan.

RRV 1997:36, *Integritetsskydd och utredningsskyldighet i socialförsäkringen*, Riksrevisionsverket.

Rättsfallsförteckning

RÅ 1974:29

RÅ 1989 ref. 67

RÅ 1990 ref. 64

RÅ 1991 ref. 67

RÅ 1997 ref. 22

RÅ 2001 ref. 61

RÅ 2002 ref. 22

Justitieombudsmannens ämbetsberättelser

JO 1977/78 s. 310

JO 1982/83 s. 278

JO 1982/83 s. 279

JO 1989/90 s. 325

JO 1993/94 s.344

JO 1997/98 s.460