



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Christoffer Löfquist

Tvåpartsprocessens inverkan på
förvaltningsdomstolarnas
utredningsansvar

Examensarbete
20 poäng

Handledare:
Bengt Lundell

Förvaltningsrätt, Processrätt

VT -05

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsning	6
1.4 Metod och material	7
1.5 Disposition	8
2 UTREDNINGSANSVAR	9
2.1 Inledning	9
2.1.1 Termen utredningsansvar	9
2.1.2 Termen utredning	9
2.1.3 Grundläggande principer	10
2.2 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar	11
2.2.1 Utredningsansvar i 8 § FPL	12
2.2.2 Utredningsansvarets omfattning	13
2.2.2.1 Utredningsansvarets omfattning i praxis	18
2.2.2.2 Slutsats	23
2.2.3 Utredningsansvarets ram	25
2.2.3.1 Utredningsansvarets ram i praxis	26
2.2.3.2 Slutsats	28
2.2.4 Utredningsansvarets ram enligt 29 och 30 §§ FPL	29
2.2.4.1 29 § FPL	29
2.2.4.2 30 § FPL	30
2.2.4.3 Slutsats	31
2.3 Utredningsansvar i andra institutioner	31
2.3.1 Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar	31
2.3.2 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar jämfört med förvaltningsmyndigheternas	33
2.3.3 Allmänna domstolarnas utredningsansvar	35
2.3.3.1 Tvistemål	35
2.3.3.2 Brottmål	38
2.3.4 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar jämfört med de allmänna domstolarnas	39
2.3.5 Slutsats	41
3 TVÅPARTSPROCESS	45

3.1	Inledning	45
3.2	Tvåpartsprocess i 7 a § FPL	48
3.2.1	Tvåpartsprocessens fördelar och nackdelar	51
3.2.2	Slutsats	53
4	TVÅPARTSPROCESSENS INVERKAN PÅ FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNAS UTREDNINGSANSVAR	55
4.1	Inledning	55
4.2	Domstolens roll	56
4.3	Den enskildes roll	63
5	ANALYS	67
	BILAGA: ENKÄTUNDERSÖKNING	74
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	76
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	79

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur övergången från enpartsprocess till tvåpartsprocess i förvaltningsprocessrätten har påverkat förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Min utgångspunkt är att dels studera utredningsansvaret utifrån förvaltningsdomstolarnas perspektiv, dels utreda den enskildes situation utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar regleras i 8 § förvaltningsprocesslagen (FPL) som stadgar att förvaltningsdomstolarna skall se till att förvaltningsmålen blir så utredda som dess beskaffenhet kräver. Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar kan delas upp i två olika element. Det första elementet besvarar omfattningen på domstolens utredningsansvar, d.v.s. i vilken utsträckning domstolen är aktiv i det berörda målet genom materiell processledning etc. Det andra elementet besvarar hur vid omfattningen på utredningsansvaret är, d.v.s. inom vilken ram domstolen skall hålla sig vid utredningen av det aktuella målet. Det är framförallt parternas yrkanden och grunder som fastslår ramen för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar.

Lagtexten i 8 § FPL ger emellertid inga ingående ledtrådar om vad som gäller för inriktningen och omfattningen av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Det kan däremot inte råda någon tveka om att förvaltningsdomstolarna med officialprincipen som fundament har ett av tradition starkt utredningsansvar. Trots det är det svårt att få en klar bild av hur en god standard för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar skall se ut i varje förvaltningsmål för att målet skall bli ”så utrett som dess beskaffenhet kräver”. Genom knapphändiga förarbeten, ett fåtal prejudikat samt en något fylligare doktrin kan man emellertid urskilja sex stycken huvudkriterier som i stor utsträckning formar omfattningen av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Det första kriteriet utgörs av vilken processuell huvudprincip som formar processen, det andra kriteriet utgörs av vad för slags mål det är fråga om, det tredje kriteriet utgörs av om det är en enparts- eller tvåpartsprocess, det fjärde kriteriet är huruvida enskild har ombud i förvaltningsmålet, det femte kriteriet är vilken styrka skyddsvärda allmänna intressen har i det berörda målet och slutligen består det sjätte kriteriet av vilken styrka beviskraven är i det aktuella målet. Dessa kriterier formar tillsammans utredningsansvaret i varje enskilt förvaltningsmål. Kriterierna skall beaktas utan inbördes rangordning, varje kriterium påverkar på olika sätt utredningsansvaret från måltyp till måltyp och från fall till fall. Det skall även poängteras att huruvida processen bedrivs som ett tvåpartsförfarande eller ej bara är ett av de sex huvudkriterierna som kan påverka förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar.

En jämförelse mellan förvaltningsdomstolarnas, de allmänna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar visar på dels skillnader dels likheter mellan de olika institutionernas utredningsansvar. Det går inte att dra upp någon entydig principiell gränslinje mellan hur utredningsansva-

ret vid förvaltningsmyndighet skall gå till respektive hur motsvarande verksamhet vid allmän domstol och förvaltningsdomstol skall gå till. Det är istället andra förhållanden än domstolsanknytningen som bör vara utslagsgivande för utredningsansvarets omfattning. Genom att parallellt bedöma domstolarnas/myndigheternas utredningsansvar enligt de sex tidigare nämnda huvudkriterierna får man en god bild av omfattningen på utredningsansvaret i det enskilda målet/ärendet.

I förvaltningsprocessrätten finns det numera ett generellt obligatoriskt tvåpartsförfarande som regleras i 7 a § FPL. Det innebär att man lämnat det förlagade enpartsförfarandet med dess inkvisitoriska inslag, d.v.s. att domstolen förenar uppgifterna att döma och att representera det allmännas intresse, och övergått till ett tvåpartsförfarande med starka kontradiktoriska inslag. Förvaltningsdomstolarna kan därmed med större koncentration inrikta sig på det som de är till för, nämligen att fälla avgöranden mellan tvistande parter. Övergången från enpartsprocess till tvåpartsprocess har medfört att den tidigare så starka officialprincipen samt ledorden snabbhet, billighet och enkelhet har fått konkurrens av förhandlingsprincipen med tillhörande muntlighets-, omedelbarhets- och koncentrationsprinciper. På så vis har förvaltningsprocessen alltmer blivit lik rättegångsbalken och processen vid de allmänna domstolarna.

Genom tvåpartsprocessen har således förhandlingsprincipen och det kontradiktoriska förfarandet fått ett större inflytande på förvaltningsprocessen, vilket påverkat domstolarnas roll i processen. Införandet av en tvåpartsprocess bör i normalfallet innebära att förvaltningsdomstolarna kan frigöra sig från svårförenliga krav att å ena sidan vara en opartisk instans stående över tvisten och å andra sidan behöva utreda och besluta liksom en förvaltningsmyndighet. Förvaltningsprocessen är dock en udda figur eftersom man fortfarande i lag och förarbeten lägger det starka utredningsansvaret i sakfrågan på domstolen. Även om förvaltningsprocessen har närmat sig den allmänna processen, och därmed ett uppmjukat förhållande till utredningsansvaret, så har inte de knapphändiga instruktionerna i motiven angående förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar uppgraderats. Detta får till följd att domstolarnas utredningsansvar tyvärr är något oklar, rent praktiskt innebär tvåpartsprocessen en ökad användning av förhandlingsprincipen samtidigt som lag och förarbete förespråkar en stark officialprincip och därmed även ett starkt utredningsansvar. Dessa inneboende oklarheter har splittrat domarnas uppfattning om hur starkt förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar skall vara i förvaltningsprocessen.

Även den enskildes roll i förvaltningsprocessen har förändrats genom att den enskilde har fått en motpart i processen. Bland fördelarna för den enskilde med att införa en kontradiktorisk process kan nämnas att den enskilde får en tydlig motpart som kan klargöra det allmännas ståndpunkt och även bemöta den enskildes anspråk och påståenden. Det blir därmed lättare för den enskilde att välja lämpliga argument och grunder för sin talan. Bland fördelarna med införandet av tvåpartsprocessen finns det emellertid en del orosmoln som kan medföra negativa biverkningar för den enskilde. Det

faktum att det råder oklarhet i huruvida och i så fall i vilken utsträckning som förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar påverkats av tvåpartsprocessen medför att den enskildes ställning i processen också blir oklar. Framförallt påverkas den enskilde negativt om domstolarna har minskat styrkan på utredningsansvaret. Konsekvenserna av detta är att parterna får ta ett större ansvar för utredningarna i målen. Detta utvidgade utredningsansvar är den enskilde parten många gånger inte förmögen att uppfylla på egen hand, samtidigt som det är mycket sällan som den enskilde beviljas rättshjälp för anlitage av ett juridiskt ombud. Detta medför att i dessa fall blir förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar svagare utan att den enskilde fått möjlighet att få hjälp med det ökade utredningsansvar som ålagts honom, därmed har den enskildes rättssäkerhet blivit svagare.

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk tidskrift
JuU	Justitieutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning 1
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

1 Inledning

1.1 Introduktion

Förvaltningsprocessrätten var länge en försummad del av det svenska rättssamhället. Under lång tid fanns det varken förvaltningsdomstolar eller en förvaltningsprocesslag utan förvaltningsprocessrätten växte fram ur sedvanerätten med starka inslag från processen i de allmänna domstolarna och förfarandet i förvaltningsmyndigheterna. I början av 1970-talet gjordes en reform av förvaltningsförfarandet som bl.a. resulterade i den första förvaltningsprocesslagen (FPL)¹. Den förvaltningsprocess som då lagfästes bestod av en enpartsprocess där den enskilde var den enda parten inför domstolen. Förvaltningsdomstolen hade därmed dubbla roller där den dels skulle döma i målen, dels representera det allmännas intresse eftersom myndigheten inte var part i målen. Processen präglades av en stark officialprincip och domstolarna hade ett stort ansvar för att ta fram den utredning som krävdes för att nå fram till ett materiellt korrekt avgörande. Den enskildes talan fick gå ut på att övertyga domstolen om att beslutsmyndigheten hade haft fel. Rättegången var således ett slags inkvisitorisk process där den enskilde fick lita på att förvaltningsdomstolarna utredde målen fullständigt och objektivt.

Annorlunda var det i brottmål- och tvistemålsprocessen där det av tradition alltid funnits två likställda parter, åklagaren och den tilltalade respektive käranden och svaranden. Den allmänna processen har under lång tid bedrivits som ett tvåpartsförfarande med den kontradiktoriska principen som fundament. Den allmänna processen präglades dessutom inte, till skillnad från förvaltningsprocessen, av officialprincipen utan av förhandlingsprincipen. Detta innebär att de allmänna domstolarna i stor utsträckning befriats från sin efterforskande verksamhet och att vardera parten får tillfälle att yttra sig över och försöka bevisa felaktigheten i det som motparten anfört. Detta medför att de allmänna domstolarna i varken lag eller förarbeten ålagts ett så starkt utredningsansvar som föll på förvaltningsdomstolarna i förvaltningsprocessen.

Efter en lång rättssäkerhetsdebatt ändrades FPL i mitten av 1990-talet då den generella tvåpartsprocessen infördes i förvaltningsprocessen. Som så många andra lagändringar kan man förvänta sig att införandet av tvåpartsprocessen dels har inneburit vissa komplikationer, dels har påverkat andra regleringar inom FPL som får konsekvenser för hur förvaltningsprocessen bedrivs. Framförallt har jag själv befarat att det relativt unika och starka utredningsansvaret för förvaltningsdomstolarna, som växte fram under enpartsprocessen, har förändrats och närmat sig de allmänna domstolarnas utredningsansvar. För att få en bättre uppfattning om hur införandet av

¹ FPL 1971:30.

tvåpartsprocessen har inverkat på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar valde jag därför att behandla denna frågeställning i mitt examensarbete.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka hur övergången från enpartsprocess till tvåpartsprocess i förvaltningsprocessrätten har påverkat förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Min utgångspunkt har dels varit att studera utredningsansvaret utifrån förvaltningsdomstolarnas perspektiv, dels studera den enskildes situation utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Jag har arbetat utifrån följande frågeställningar: Hur gestaltar sig utredningsansvaret för förvaltningsdomstolarna i förvaltningsprocessen? Vad formar förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar? Hur gestaltar sig förvaltningsmyndigheternas respektive de allmänna domstolarnas utredningsansvar i förhållande till förvaltningsdomstolarna? Har förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar påverkats av införandet av tvåpartsprocessen? Vad har detta i så fall inneburit för domstolens roll i processen? Vad har förändringen av processform inneburit för den enskilde? Har den enskildes rättssäkerhet påverkats?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen är i huvudsak avsedd att utreda hur förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar påverkats av införandet av den generella tvåpartsprocessen. Relevanta regler för utredningsansvaret och tvåpartsförfarandet finner man i FPL. Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar är en komplex företeelse som även kräver studier av förarbeten, doktrin samt rättsfall för att en så korrekt bild av företeelsen som möjligt skall kunna presenteras.

Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar skall inte betraktas som en unik företeelse. Merparten av målen i förvaltningsdomstolarna har sitt ursprung i någon förvaltningsmyndighet. Därför är det av intresse att även översiktligt utreda förvaltningsmyndigheters utredningsansvar, hur de är formulerad i förvaltningslagen (FL) etc. Vidare är många processuella regler i förvaltningsprocessrätten influerade av reglerna i rättegångsbalken (RB) för den allmänna processrätten. Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar utgör inget undantag från detta. Därför är det av intresse om jag kort kan utveckla reglerna för de allmänna domstolarnas utredningsansvar.

1.4 Metod och material

Uppsatsen har i huvudsak genomförts med en rättsvetenskaplig metod² innehållande både deskriptiva och analyserande inslag. Jag behandlar med utgångspunkt i denna metod både de lege lata och de lege ferenda. I avsnitt två, som berör utredningsansvaret i förvaltningsprocessen, och i avsnitt tre, som behandlar tvåpartsprocessen och dess införande i förvaltningsprocessrätten, har jag försökt koncentrera de analyserande inslagen till de underavsnitt som innehåller slutsatser medan resten av framställning är deskriptiv. Dock använder jag mig av en komparativrättslig metod i avsnitt två när jag jämför förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar med utredningsansvaret i förvaltningsmyndigheterna respektive de allmänna domstolarna. I avsnitt fyra, som redogör för de konsekvenser som tvåpartsprocessen medfört för domstolarnas utredningsansvar, görs ingen uppdelning av texten i analyserande och deskriptiva delar utan detta flyter mer eller mindre samman. Ett synnerligen viktigt faktaunderlag i avsnitt fyra utgörs av den enkät jag genomförde under vårterminen 2005. Enkätundersökningen utfördes bland domare i de allmänna förvaltningsdomstolarna i Skåne och Blekinge län för att få en inblick i hur förvaltningsdomstolarnas processledande uppgifter gestaltar sig i praktiken samt hur tvåpartsprocessen har påverkat domstolarnas utredningsansvar. Frågorna i enkäten bygger på några av de frågor som Domstolsutredningen ställde för att kartlägga tillämpningen av förvaltningsprocesslagen i SOU 1991:106³. Domarenkäten har kompletterats med en utförligare telefonintervju med rådmannen Bengt Almebäck. I avsnitt fyra används även material härstammande från en frågestund vid ett studiebesök på Justitiedepartementet vårterminen 2004. Det avslutande femte avsnittet innehåller min analys av det arbete jag genomfört, detta avsnitt är därmed av naturliga skäl i huvudsak analyserande.

Uppsatsen bygger på den traditionella rättskälleläran, som kompletterats av empiriskt material i form av en enkätundersökning. De rättskällor som används är rättsregler, rättspraxis, förarbeten och doktrin. Rättspraxis används för att ge exempel på hur Regeringsrätten har resonerat i de fåtal mål som behandlat förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Förarbeten används i två syften. Dels för att fastställa gällande rätt, dels som empiriskt material utvisande hur inställningen till utredningsansvaret gestaltat sig i historien. Doktrin har varit en ytterst värdefull källa för att kunna navigera bland knapphändiga rättsregler, rättspraxis och förarbeten. Även enkätundersökningen har varit en värdefull källa för att få en uppfattning om hur tvåpartsprocessen har påverkat domstolarnas utredningsansvar.

² Angående olika metoder och dess innebörd se Sandgren, Claes, JT 1995-96, s. 726f och 1035f.

³ SOU 1991:106, del B, s. 399f.

1.5 Disposition

Jag har delat in uppsatsen i fyra huvudavsnitt, förutom inledningen i det första avsnittet. I det andra avsnittet har jag ägnat mig åt att inledningsvis definiera vad termen utredningsansvar innebär och vilket material som ingår i termen utredning. Därefter har jag övergått till att relativt grundligt utreda förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar med utgångspunkt i 8 § FPL, förarbetena, doktrin samt praxis. Jag berör även 29 och 30 § § FPL som är av betydelse för utredningsansvaret. Vidare har jag utrett andra institutioners, d.v.s. förvaltningsmyndigheternas och de allmänna domstolarnas, utredningsansvar och jämfört dem med förvaltningsdomstolarnas för att påvisa skillnader och likheter i utredningsansvaret. Detta huvudavsnitt skall förhoppningsvis ge läsaren en klar bild av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar men även en insikt i förvaltningsmyndigheternas och de allmänna domstolarnas utredningsansvar.

I det tredje avsnittet behandlar jag tvåpartsprocessen. Inledningsvis beskriver jag den historiska utvecklingen från enpartsprocess till dagens generella tvåpartsprocess. Därefter övergår jag till att med utgångspunkt i 7 a § FPL utreda tvåpartsprocessen och vad den innebär enligt förarbeten och doktrin. Därefter skall jag försöka utreda fördelarna och nackdelarna med tvåpartsprocessen.

I det fjärde avsnittet skall jag försöka utreda de konsekvenser som tvåpartsprocessen har inneburit för utredningsansvaret i förvaltningsprocessen. Först redogör jag för hur tvåpartsprocessen har påverkat domstolarnas utredningsansvar och vad det har inneburit för domstolens roll i processen. Därefter övergår jag till att utreda hur den enskildes roll i processen har blivit påverkad av tvåpartsprocessen och dess inverkan på domstolarnas utredningsansvar. Vid sidan av doktrin och förarbeten utgör den av mig utförda domarenkäten en synnerligen viktig del av det material som användes för innehållet i avsnittet.

I det avslutande femte avsnittet försöker jag sammanfatta huvudpunkterna i de tre föregående avsnitten och framställa en sammanfattande analys. Denna analys präglas av egna värderingar och här framläggs också förslag på lösning av de problem jag stött på när jag skrivit uppsatsen.

2 Utredningsansvar

2.1 Inledning

2.1.1 Termen utredningsansvar

Vad innebär termen utredningsansvar? Letar man i förarbeten och doktrin finner man inte någon entydig definition. För att beskriva myndigheters och domstolars utredningsansvar används emellertid flera olika termer och benämningar. Exempel på dessa är utredningsplikten, utredningsskyldigheten, den materiella processledningen, officialprövningen samt officialansvaret. Dessa kan behandlas var för sig men i realiteten går de i och ur varandra.⁴

Jag kommer emellertid inte att noggrannare gå in på skillnaderna och likheterna mellan de olika begreppen då det är en juridisk-teknisk diskussion som jag bedömer inte har någon betydelse för ämnet i denna uppsats. Eftersom syftet med denna uppsats är att utreda tvåpartsprocessens inverkan på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar har jag däremot försökt definiera vad jag anser att termen utredningsansvar innebär. Utredningsansvar kan enligt min mening definieras som förvaltningsdomstolarnas skyldighet att sörja för ett utredningsunderlag, en insamling av fakta, som möjliggör materiellt korrekta avgöranden. Utredningsansvaret skall däremot inte ses som något som är exklusivt för domstolarna att utöva. Utredningsansvaret är något som i varje mål fördelas mellan domstolen och parterna. Ju mer ansvar som faller på domstolen desto mindre ansvar krävs av parten, och vice versa. Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar kan beskrivas vara ett instrument för att få enskild part att utveckla sin talan och har på så vis betydelse för den enskildes rättssäkerhet, men utredningsansvaret, som ju går ut på att tillse att ett förvaltningsmål blir tillräckligt utrett, gäller även gentemot myndighet på så sätt att domstol t.ex. måste be myndigheten utveckla sin talan vid brist i saken.⁵

2.1.2 Termen utredning

Vilket material omfattas av termen utredning? Man finner varken i FL, FPL eller RB någon definition på vad som menas med utredning. Med utredningen kan inte förstås enbart bevisningen. I ett mål består utredningsmaterialet endast till en liten del av verkligt bevismaterial. Merparten av utredningen består av material som informerar om det som är saken, frågan eller gärningen. Såväl i den allmänna processen som i förvaltningsprocessen kan man därmed sluta sig till att utredningen består av rättsfakta, bevisfakta och hjälpfakta. Rättsfakta utgörs av de omständigheter som är relevanta för en

⁴ Westberg, Peter, Domstols officialprövning, s. 36 (fotnot 70), Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 135-136.

⁵ Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 133.

viss rättsföljd, d.v.s. de rättsliga bestämmelser som är tillämpliga i målet. De bevis som är relevanta för styrkandet av dessa fakta brukar kallas bevisfakta, d.v.s. de faktiska omständigheterna i målet. Andra fakta än dessa två som kan finnas i en utredning benämns som hjälpfakta, d.v.s. de omgivande miljöfaktorer som anger den ram inom vilken händelserna utspelar sig. I praktiska fall är det emellertid inte alltid så enkelt att skilja dessa olika fakta från varandra. Det förhåller sig nämligen ofta så att rättsfakta utgörs av omständigheter och förhållanden som framkommer vid en samlad bedömning av allt tillgängligt material. Detta medför att det är mycket svårt att med någon grad av precision urskilja vad som är rättsfakta och bevisfakta i ett utredningsmaterial och vad som bara är oväsentligheter.⁶

Införskaffandet av utredningsmaterial i förvaltningsärenden kan enligt Gunnilla Edelstam i huvudsak ske på tre olika sätt. Dessa tre sätt att införskaffa utredningsmaterial i förvaltningsärendena, kan enligt min mening även illustrera hur införskaffandet av uppgifter i förvaltningsmål går till. De tre olika sätten är:

1. Part lämnar uppgifter efter vägledning från domstolen. Domstolen vägleder part genom att ange vilket material som erfordras. Domstolen kan också ställa frågor direkt till part.
2. Domstolen införskaffar själv de uppgifter som erfordras från annan än part.
3. Part lämnar uppgifter utan hjälp från domstolen.

Vilka möjligheter det finns för att införskaffa de uppgifter som krävs i ett förvaltningsmål blir genom denna uppställning relativt tydliga. Det är antingen domstolen som insamlar materialet själv eller som vägleder parten om vilket material som erfordras från honom. Detta sker rimligtvis ex officio eller efter begäran. Alternativet är att parten själv lämnar uppgifter utan att ha blivit vägledad. I de fall domstolen har utredningsansvaret skall domstolen förse sig med uppgifter från part enligt punkt 1 eller från annan enligt punkt 2. I situationer där part har utredningsansvar skall han eller hon ta hänsyn till myndighetens vägledning eller fråga enligt punkt 1 eller att parten själv lämnar uppgift enligt punkt 3.⁷

2.1.3 Grundläggande principer

Domstolarnas utredningsansvar formas delvis efter förhållandet mellan två motstående processuella principer, nämligen officialprincipen och förhandlingsprincipen. Officialprincipen har sin grund i den inkvisitoriska processen. I sin mest renodlade form innebär officialprincipen att domstolen skall inneha en mycket aktiv roll i utredningen av målet så att utredningen blir så pass fullständig att man kan fatta ett riktigt beslut, samt att domstolen skall fälla avgörandet utan att vara bunden av parternas processhandlingar. Detta innebär att parterna har en tillbakaträdande roll, i form av undersöknings-

⁶ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 138-139, Petrén, Gustaf, FT 1977, s. 158.

⁷ Edelstam, Gunnilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 66-67.

objekt, vid en handläggning enligt den renodlade officialprincipen. För domstolarnas del innebär det att domstolen har en mycket stark materiell processledning och får gå utanför parternas yrkanden och grunder när den prövar och avgör ett mål samt att den får döma oberoende av parternas rättsuppfattning.⁸

Förhandlingsprincipen får betraktas som officialprincipens motpol och har sin grund i den kontradiktoriska processen. Enligt denna princip ses processen som en inför domstolen utspelad förhandling mellan parterna. I sin mest renodlade form innebär förhandlingsprincipen att domaren inte skall lägga sig i parternas sätt att i materiellt hänseende sköta processen, d.v.s. en svag materiell processledning. Domarens uppgift är att döma över det material som parterna valt att lägga fram i rättegången och han kan på intet sätt gå utöver parternas yrkanden och grunder när han avgör ett mål.⁹ Emellertid är det så att varken förhandlingsprincipen eller officialprincipen används i sina mest renodlade former i den svenska rättstillämpningen. Olika typer av ärenden och mål präglas istället mer eller mindre av de båda principerna. Domstolarnas utredningsansvar skiftar härmed beroende på vilken typ av mål och ärende det är fråga om.

2.2 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar

Förvaltningsprocessen kom först år 1971 till klart uttryck i en separat författning, förvaltningsprocesslagen (FPL). Dessförinnan hade förfarandet i förvaltningsdomstolarna i stor utsträckning baserats på sedvanerätt. De regler förvaltningsdomstolarna följde hade utvecklats genom Regeringsrättens ledning och hade tagit starka intryck av hovrätternas skriftliga process i den gamla rättegångsbalken. När den nya rättegångsbalken införlivades på 40-talet aktualiserades även behovet av en särskild lag för förvaltningsprocessen, vilket efter cirka 30 år resulterade i tillkomsten av FPL med flera författningar. Bestämmelserna i FPL är av varierande härkomst. Man finner i huvudsak regler från det tidigare sedvanerättsliga förfarandet och regler från den nuvarande rättegångsbalken. Därtill finner man även nya föreskrifter som tillskapats för att tillgodose den moderna förvaltningsprocessens särskilda behov.¹⁰

I motiven till FPL uttalas det att man utgår ifrån att officialprövningsprincipen¹¹ eller officialprincipen¹² skall tillämpas vid handläggningen och utredningen av mål i allmän förvaltningsdomstol. Principen används inte bara på domstolar utan även på förvaltningsmyndigheter. Vad officialprincipen egentligen står för i förvaltningsprocessen utreds inte närmare i motiven till

⁸ Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 391, Ekelöf, Per-Olof, Rättegång I, s. 68f.

⁹ Ekelöf, Per-Olof, Rättegång I, s. 68f.

¹⁰ Lavin, Rune, JT 1989-90, s. 70.

¹¹ Prop. 1971:30 s. 291.

¹² Prop. 1971:30 s. 529.

FPL. Man kan visserligen konstatera att officialprincipen har en stark ställning i förvaltningsprocessen. Den starka officialprincipen växte fram under lång tid då förvaltningsprocessen inte var reglerad i lag samtidigt som processen bedrevs som en enpartsprocess. Vid FPL:s tillkomst i början av 1970-talet tillämpade förvaltningsdomstolarna alltjämt den generella enpartsprocessen, varför den avgörande förutsättningen för att anordna processen som en förhandling mellan två parter saknades. Lagstiftaren har emellertid inte tänkt sig att officialprincipen skall tillämpas i sin mest renodlade form (såsom den framställts i avsnittet ovan), däremot betonar lagstiftaren att förvaltningsdomstolen skall inneha en relativt aktiv roll i processen. Officialprincipens funktion i förvaltningsprocessen kan anses vara att bevaka de intressen som finns i målen. Denna intressebevakning kan ske såväl under rättegången som vid avgörandet av målet. Domstolen skall härmed bevaka de intressen som skall tillfredsställas vid prövningen i målet. Detta medför inte att domstolen endast skall bevaka de intressen som företräds av parterna i målet, utan även skyddsvärda allmänna intressen kan behöva bevakas av domstolen.¹³

Vid en eventuell rättegång utövas domstolarnas utredningsansvar genom processledning som antingen kan vara materiell eller formell. Den materiella processledningen är den för domstolens utredningsansvar mest relevanta och har för avsikt att berika eller begränsa processmaterialet medan den formella processledningen avser domstolens åtgärder beträffande rättegångens yttre förlopp. Den materiella processledningen kan vara av mycket enkelt slag och innebära t.ex. att domstolen frågar en part vad han menar med ett yttrande eller påpekar något för honom rörande saken som han tycks förbisett. I andra fall kan den vara kvalificerad och innebära t.ex. att domstolen på egen hand införskaffar sakkunnigutredningar eller kallar vittnen. Spännvidden mellan olika slags materiell processledning är alltså mycket stor. Omfattningen av den materiella processledningen vid avgörandet av ett mål är beroende av frågan om domstolen är bunden av parternas yrkanden och de grunder som de åberopat till stöd för sin talan.¹⁴

2.2.1 Utredningsansvar i 8 § FPL

Centralbestämmelsen om utredningsansvaret i förvaltningsdomstol finner man i 8 § FPL, som utgör ett försök att klarlägga domstolens roll i ett förvaltningsmål genom att ge föreskrifter om tillsyn över utredningen och om processledningen:

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

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

Men vad regleras egentligen genom 8 § FPL? Liksom Bertil Wennergren anser jag att 8 § FPL behandlar tre skilda frågor som rör utredningsansvaret.

¹³ Dahlgren, SvJT 1994, s. 391.

¹⁴ SOU 1991:106, del A, s. 512, Westberg, Peter, Domstols officialprövning, s. 819f.

Den första angår rättens officialansvar för utredningens fullständighet och dess befogenhet att ta initiativ till komplettering av utredningen i ett mål, och den andra frågan angår rättens processledande uppgift. Den tredje frågan rör frågan om officialprövning, d.v.s. i vad mån rätten har möjlighet att pröva och därmed också utreda rättsligt relevanta omständigheter som ligger utanför ramen för parts yrkande och grunder. Dessa tre frågor kan visserligen brytas ned och behandlas var för sig men i realiteten går de i och ur varandra och tillsammans bildar de ingredienserna i vad som utgör förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar.¹⁵

Trots att de tre huvudfrågorna går i och ur varandra tänker jag dela upp de tre frågorna i två element för att försöka åstadkomma en för läsaren tydligare framställning. Det första elementet består av den första och den andra frågan som kan sägas besvara omfattningen på domstolens utredningsansvar, d.v.s. i vilken utsträckning domstolen är aktiv i det berörda målet genom materiell processledning etc. Det andra elementet utgörs följaktligen av den tredje frågan som besvarar hur vid omfattningen på utredningsansvaret är, d.v.s. inom vilken ram domstolen skall hålla sig vid utredningen av det aktuella målet. I de två följande avsnitten skall jag behandla förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar med utgångspunkt i denna tvådelade uppdelning.

Bestämmelsen i 8 § FPL har utformats efter förebild av motsvarande föreskrifter i 43:4 2st RB, rörande huvudförhandling i tvistemål, och 46:4 2 st RB, angående huvudförhandling i brottmål. I FPL görs emellertid ingen uppdelning i förvaltningsbesvär och kommunalbesvär utan 8 § är tillämplig på båda måltyperna. Däremot finns det för kommunalbesvären speciella processuella regler i kommunallagen som avviker från reglerna i FPL. Dessa regler innebär både undantag från reglerna i FPL och kompletteringar av dessa, vilket bl.a. medför att det till skillnad från förvaltningsbesvären endast är besluts laglighet som kan prövas och inte också besluts lämplighet. Kommunalbesvären präglas dessutom inte av officialprincipen utan av förhandlingsprincipen vilket innebär att parterna själva bär ansvaret för att få fram de omständigheter och bevis som skall ligga till grund för ett avgörande. Dessa undantag från FPL påverkar således domstolarnas utredningsansvar i kommunalbesvären.¹⁶

2.2.2 Utredningsansvarets omfattning

I motiven till FPL förklaras det att bestämmelsen i 8 § ger domstolen ett officialansvar för utredningen vilket innebär att det ytterst är domstolen som har ansvaret för utredningen i målet. Denna ståndpunkt bekräftas i RÅ 1990 ref. 64 där Regeringsrätten uttalade att domstolen har "... huvudansvaret för utredningen och skall eftersträva en allsidig överblick över alla på målet inverkan förhållanden". Även om rätten ex officio ytterst har ansvaret för

¹⁵ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 135-136.

¹⁶ Lindquist, Ulf, Kommunala befogenheter, s. 24, Lavin, Rune, JT 1989-1990, s. 74.

att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, skall detta utredningsansvar enligt departementschefen först aktualiseras när parterna själva av någon anledning inte har skaffat fram ett tillräckligt bra underlag för domstolens kommande beslut. Därmed är det i mångt och mycket parterna som har ett förstahandsansvar att skaffa fram utredning. Denna inställning återspeglas även i 8 § 2 stycket 2 meningen FPL, där det stadgas att rätten ”vid behov” anvisar hur utredningen bör kompletteras. Därför bör rättens initiativ i utredningshänseende normalt ha den formen att rätten ger part besked om att hans talan behöver kompletteras.¹⁷

Även om det först och främst är part som skall införskaffa utredningsmaterial, utesluter givetvis inte detta att domstolen själv i första hand vidtar åtgärder som ligger närmast till för domstolen. Exempel på sådana åtgärder från domstolen är att insamla upplysningar och annat material från andra myndigheter. Processledningen är också ett värdefullt instrument som kan bestå, förutom i att leda skriftväxling och inhämta remissyttranden, i anvisningar och frågor till part. Som exempel på ytterligare utredningsåtgärder från domstolarnas sida nämns i förarbetena att domstolarna kan inhämta upplysningar från tredje man eller föranstalta om syn. Därutöver förväntas av domstolarna att de ex officio utför behövlig utredning om innehållet i svensk lag, enligt principen om *jura novit curia*. Det råder därmed ingen tvekan om att det är domstolarna som skall utreda vilka rättsliga bestämmelser som är tillämpliga i målet. Den enskilde skall inte heller behöva lägga fram bevisning av vad som kan betraktas vara allmänt veterligt. För tydlighetens skull skall jag kortfattat redogöra för gången i förvaltningsmålen samt när och hur det blir aktuellt att koppla in domstolarnas utredningsansvar.¹⁸

Den part, d.v.s. antingen den enskilde eller en representant för staten, som inleder en rättegång i förvaltningsdomstol skall framställa sina önskemål rörande saken genom ett eller flera yrkanden. Motparten skall därefter ta ställning till dessa yrkanden. Det är även av vikt att parterna anger de omständigheter som de anser vara av omedelbar betydelse för den utgången av målet de eftersträvar. Dessa omständigheter bildar själva grunden för talan, och betecknas vanligtvis som rättsfakta. Det är även lämpligt om parterna kan förebringa den utredning de anser nödvändig när det gäller att visa att rättsfakta föreligger eller ej. De omständigheter som skall framföras i utredningen benämns som bevisfakta och hjälpfakta. Det som nu har sagts kan sammanfattas på det sättet att parterna bör ange vad de vill, vad de har för grund för detta och vad de har som stöd för riktigheten av sina påståenden i den delen. Emellertid förekommer det ibland brister i parternas framställningar. Detta kan medföra att domstolarna är tveksamma till vad en part i en specifik situation har för inställning till saken eller vad parten egentligen stöder sin talan på. Det kan också förhålla sig så att det på annat sätt brister i utredningen. Skulle det, även om det i första hand ankommer på parterna att förebringa utredningsmaterial, i det specifika målet visa sig att parternas utredning besitter brister är det upp till domstolen att på ett eller annat sätt

¹⁷ Prop. 1971:30, s. 530, Dahlgren, SvJT 1994, s. 394.

¹⁸ Prop. 1971:30, s. 526, Petré, Gustaf, FT 1977, s.158.

medverka till införskaffandet av de uppgifter som saknas. Domstolarna får helt enkelt ta sitt utredningsansvar.¹⁹

Som det framgår av både lagtexten och förarbetena sträcker sig emellertid domstolarnas utredningsansvar olika långt i olika typer av mål då det varierar beroende på målets "beskaffenhet". Utmärkande för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar är att omfattningen på den inte lämpligen kan generellt fixeras till bestämda handlingar och initiativ, förutom vad avser vissa standardåtgärder såsom registrering av inkomna ärenden, kommunikation, dokumentation m.m. Detta beror på att förvaltningsprocessen rymmer en mängd olika måltyper av olika beskaffenhet, allt från rena ansökningsärenden till tvångsålägganden och straffliknande åtgärder såsom t.ex. körkortsåterkallelse, vilket medför att domstolarnas utredningsansvar varierar i omfattning. Den springande punkten kan sägas vara: i vilka fall skall rätten avlägsna oklarheter som är av utslagsgivande betydelse för målets avgörande och i vilka fall skall rätten i stället låta en part som brustit i sitt utredningsansvar bära följderna av sin underlåtenhet eller oförmåga?²⁰

Departementschefen anförde i motiven att rättens utredningsaktivitet skall vara beroende av vad för slags mål det är fråga om, om det finns offentlig motpart i målet och om enskild part har ombud i målet. När det gäller vad för slags mål det är fråga om kan man skilja på mål som gäller en gynnande förvaltningsakt respektive en betungande förvaltningsakt för den enskilde parten. Gäller målet en gynnande förvaltningsakt ställs det generellt sett större krav på den enskilde att själv medverka till utredning av de fakta som behövs för att förmånen skall erhållas. Rör målet däremot en betungande förvaltningsakt är det ofta så att parten inte är angelägen att tala om vissa fakta. Genom att inte berätta allt man vet kan den enskilde möjligtvis undgå det för honom betungande beslutet. Därför har förvaltningsdomstolarna i dessa situationer ofta ett större utredningsansvar. I sådana mål finns det även ett allmänt intresse av att den beslutande instansen får reda på hur det verkligen står till i det aktuella fallet. Vidare var det vid förvaltningsprocesslagens tillkomst av betydelse om det var ett mål med en part eller ett mål med två motstående parter.²¹

Vid enpartsmål hade domstolen ett starkt utredningsansvar och fick försöka samla in den utredning som den obefintliga motparten annars skulle ha ordnat. I de undantagsfall då man tillämpade ett tvåpartsförfarande ansågs domstolarna kunna lämna över en stor del av faktainsamlandet till parterna, och mera sällan tog domstolarna initiativ till att utreda faktiska förhållanden. Generellt ansågs det således att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar var avsevärt starkare i fråga om enpartsmål än i fråga om tvåpartsmål. Vad som gäller idag med den generella tvåpartsprocessen är inte helt klarlagt. Däremot görs inget undantag i vare sig lag eller förarbeten vad gäller domstolarnas utredningsansvar. Domstolarna är därmed i teorin skyldiga att

¹⁹ SOU 1991:106, del A, s. 512, Petré, Gustaf, FT 1977, s. 158.

²⁰ Prop. 1971:30, s. 529, Petré, Gustaf, FT 1977, s. 156.

²¹ Prop. 1971:30, s. 529, Petré, Gustaf, FT 1977, s. 158-159.

komplettera parternas utredning när så behövs för att målen skall bli materiellt riktiga.²²

Departementschefen betonade att domstolen generellt sett bör hjälpa till med utredningen när en enskild inte har ombud i ett enpartsmål och det framgår att parten har svårigheter att ta tillvara sin rätt. Det är emellertid inte helt klarlagt i rättstillämpningen vilken betydelse förhållandet huruvida part har ombud eller ej skall ha för domstolarnas utredningsansvar. Om den enskilde parten har ett kvalificerat ombud bör emellertid domstolen kunna utgå ifrån att ombudet ser till att den för parten viktiga utredningen meddelas domstolen, vilket i så fall lättar på domstolens utredningsansvar.²³

Något som i stor utsträckning påverkar ett måls beskaffenheten är med vilken styrka skyddsvärda allmänna intressen gör sig gällande. Allmänt sett gäller att ju starkare det allmänna intresset är i målet desto större är omfattningen på domstolarnas utredningsansvar. I andra ordalag kan man uttrycka det som att officialprövningsintresset blir starkare i takt med att styrkan på skyddsvärda allmänna intressen ökar. Men vad kan anses vara ett skyddsvärt allmänt intresse? Enligt min mening är framförallt rättsäkerhetsintresset ett skyddsvärt allmänt intresse, d.v.s. värnandet om den enskildes rättssäkerhet genom att skydda den enskilde från orättmätiga ingrepp från statens sida. I förarbetena till förvaltningsprocesslagen framhålls också särskilt att förvaltningsdomstolarnas uppgift är att säkerställa den enskildes rättsskydd, inte i första hand att förverkliga syftet med den förvaltningsrättsliga lagstiftningen.²⁴ Ett annat skyddsvärt allmänt intresse är det kollektiva intresset, d.v.s. värnandet av det kollektiva samhällets funktioner genom att skydda allmänheten mot diverse faror och inskränkningar. Det kollektiva intresset gör sig bl.a. gällande i mål om bygglov där det finns ett intresse av att skydda allmänheten från otillbörliga byggnationer. Det kollektiva intressets roll som ett skyddsvärt allmänt intresse är emellertid inte så påtagligt som den enskildes rättssäkerhet. Detta beror dels på att tvåpartsprocessen har inneburit att förvaltningsmyndigheterna tagit steget in i processen och kan därmed mer aktivt efterse det kollektiva intresset, dels på att i merparten av förvaltningsmålen är det statens/det allmännas intresse som står emot en enskilds intresse. Detta medför att det ofta finns ett starkt skyddsvärt allmänt intresse av att den enskilde behandlas på ett korrekt sätt, d.v.s. att den enskildes rättssäkerhet värnas. Detta gäller speciellt i mål angående administrativa frihetsberövanden som kan få långtgående konsekvenser för den enskilde, vilket innebär att domstolarna måste värna om den enskildes rättssäkerhet. Detta innebär att domstolens utredningsansvar överlag är starkt samtidigt som den enskilde i många fall saknar dispositionsrätt över processföremålet, om man bortser från det förhållandet att den enskilde själv avgör om han skall ansöka om en förmån eller om han skall överklaga ett förvaltningsbeslut, etc. Det skall poängteras att skyddsvärda allmänna intressen, eller i kortform allmänna intressen, inte skall förväxlas med något som är i det allmännas intresse då det sistnämnda

²² SOU 1991:106, del A, s. 529, Petré, Gustaf, FT 1977, s. 159.

²³ Prop. 1971:30, s. 529, Petré, Gustaf, FT 1977, s. 160.

²⁴ Prop. 1971:30, s. 580.

är ett uttryck för något som ligger i statens intresse, exempelvis när en myndighet för statens talan i förvaltningsdomstol.²⁵

Förutom styrkan på skyddsvärda allmänna intresse står det klart att, när "...så utrett som dess beskaffenhet kräver" skall tolkas och tillämpas, frågan om vilket beviskrav som skall tillämpas i målet kommer att spela en viktig roll. Vilken styrka som skall väljas på beviskravet, d.v.s. hur stark sannolikhet som skall krävas för att något skall kunna anses bevisat, blir beroende på det aktuella målets beskaffenhet. Ju viktigare eller ömtåligare mål, desto strängare beviskrav. I brottmålsliknande förvaltningsmål ställs starka beviskrav medan i mer "alldagliga" förvaltningsmål är beviskraven betydligt lägre. I samma utsträckning som beviskraven blir starkare blir även omfattningen på domstolarnas utredningsansvar större. Likheter mellan hur beviskraven respektive skyddsvärda allmänna intressen påverkar domstolarnas utredningsansvar är således slående och följs ofta åt. Med det vill jag mena att om beviskraven är starka i ett mål figurerar även ofta starka skyddsvärda allmänna intressen, och vice versa, som tillsammans påverkar omfattningen på domstolens utredningsansvar.²⁶

Något som hänger nära samman med kraven på bevistyrkan och därmed även har betydelse för utredningsansvarets omfattning är placeringen av bevisbördan. Bevisbördepunkten är en precisering av bevisstyrkekravet, d.v.s. det som avgör vem som skall bli lidande av att utredningen inte uppfyller kravet på bevisstyrka på en eller annan punkt. Utredningsansvar och bevisbörda hänger rimligtvis ihop på följande sätt: om bevisstyrkekravet ej är uppfyllt bör domstolen, innan man avgör hur frågan skall lösas, ta ställning till huruvida det går att utreda vidare. Om detta inte är möjligt kan bevisbördan bli avgörande. Om det däremot är möjligt att utreda vidare kan domstolen ta ställning till huruvida utredningsansvar föreligger. Om domstolen inte har vidare utredningsansvar kan bevisbördan avgöra frågan. Om däremot domstolen har utredningsansvar bör domstolen, om det skall vara någon mening med utredningsansvaret, åtminstone utreda vidare genom vägledning osv. i de fall där beslut annars skulle kunna utfalla till någon av parternas nackdel.²⁷ Som huvudregel kan man ange att i mål mellan enskild och det allmänna, har den enskilde bevisbördan för rättigheter och myndigheten för skyldigheter, men det finns många undantagssituationer. Dessa uppkommer vanligtvis när utredningen är bristfällig i ett eller annat avseende och då det kan ankomma på förvaltningsdomstolen att svara för kompletterande utredning. Det skall emellertid understrykas att bevisbördan är en partsbetingad bevismekanism, d.v.s. det är omöjligt att lägga en bevisbörda på domstolen. Givetvis kan domstolens utredningsansvar i praktiken innebära en hjälp för part att uppfylla sin bevisbörda, men detta ansvar i sig utgör ingen bevisbörda. Christian Diesen anser att själva grundtanken bakom bevisbördeinstrumentet är att den part som inte uppfyller vad som ankommer på honom skall göra en rättsförlust (då ett påstått faktum inte kan

²⁵ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen, s. 137, Lavin, Rune, JT 1989-90, s. 73.

²⁶ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen, s. 139.

²⁷ Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 213.

anses bevisat) och någon rättsförlust för domstolen kan ju aldrig bli aktuell.²⁸

Domstolen har således många aspekter att ta hänsyn till när den skall bedöma omfattningen av dess utredningsansvar i det enskilda fallet. I förarbetena poängterade departementschefen att när domstolen skall fullgöra sin processledande uppgift, och därmed bedöma omfattningen på sitt utredningsansvar, är det av yttersta vikt att domstolens anseende för objektivitet och opartiskhet inte kommer i fara. Därför bör processledningen ske fullt öppet i förhållande till den vägleddes motpart och inriktas främst på uppenbara brister och förbiseenden i enskilda talan. Som riktmärke angav departementschefen att i allmänhet är utrymmet för processledning större i enpartsmål än i dåtidens skattemål som bedrevs i en tvåpartsprocess varvid den enskilde har en motpart. Han framförde även att behovet av vägledning normalt skulle vara större i underinstanserna än i överinstanserna.²⁹

I 8 § 2 stycket 2 meningen FPL har lagstiftaren fört in en möjlighet för domstolarna att avvisa överflödig utredning som en part vill förebbringa. Denna möjlighet lagstodgades eftersom det bedömdes att den kan behövas som medel för att motverka att processen blir onödigt vidlyftig och långdragen. Departementschefen betonade vikten av snabbhet och effektivitet i förvaltningsprocessen, vilket innebär att en uttrycklig bestämmelse om möjlighet för domstolarna att avvisa överflödig utredning fyller en funktion i processen.³⁰

2.2.2.1 Utredningsansvarets omfattning i praxis

Förvaltningsprocessen innehåller en mycket riklig flora av olika måltyper som är av olika beskaffenhet, vilket innebär att det allmänna intresset och beviskraven varierar i styrka. Allmänt sett kan man hävda att kraven på utredning och bevisning, och därmed kraven på aktivitet från rättens sida, är höga då beslutet medför kännbara verkningar för den enskilde, medan kraven på utredning och bevisning minskar i mål som innebär att gynnande följder väntar den enskilde.³¹ Vägledande avgöranden från Regeringsrätten är särskilt viktiga eftersom tillämpningen av 8 § FPL varierar starkt i olika typer av mål. Emellertid kan man konstatera att förvaltningsdomstolarna har levererat relativt få prejudikat avseende processuella angelägenheter överhuvudtaget, och prejudikat angående förvaltningsdomstols utredningsansvar är inget undantag. Jag har emellertid valt ut en del prejudikat från Regeringsrätten och ett JO-beslut, som berör omfattningen av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar, vilka jag redovisar i de följande avsnitten. Förhoppningsvis skall dessa prejudikat åskådliggöra hur Regeringsrätten respektive JO resonerar när frågor om förvaltningsdomstolars utredningsansvar skall prövas.

²⁸ Diesen, Christian, Bevisprövning i förvaltningsmål, s. 16-17.

²⁹ Prop. 1971:30, s. 530.

³⁰ Prop. 1971:30, s. 530.

³¹ Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, s. 104, Lavin, Rune, JT 1989/90, s. 73.

RA 1990 ref. 64

I RA 1990 ref. 64, det s.k. styckmordsfallet som berörde frågan om deslegitimering av två läkare, aktualiserades hur långt omfattningen av förvaltningsdomstols utredningsansvar sträcker sig när inför domstolen åberopas att en allmän domstol genom en lagakraftvunnen dom har slagit fast att ett visst sakförhållande som är av betydelse för förvaltningsdomstolen föreligger. I liknande fall bör förvaltningsdomstolen normalt kunna utgå från den allmänna domstolens bedömning utan att själv göra en närmare utredning av förhållandet. Regeringsrätten konstaterade emellertid att frågor om deslegitimering har en livsavgörande betydelse för den berörde individen, vilket om den genomförs kan resultera i en personlig katastrof. På grund av detta ansåg Regeringsrätten att tingsrättens dom inte ensamt kunde utgöra det enda utredningsmaterialet som skulle ligga till grund för återkallelse av läkarlegitimationerna. Regeringsrätten jämställde kravet på utredningens utförande och omfattning i dessa ärenden med kravet på utredningens utförande och omfattning i brottmål. Regeringsrätten ansåg att kammarrätten inte hade uppfyllt detta krav, då kammarrätten avstod från att vidta åtgärder om den ytterligare utredning som man ansett vara nödvändig, efter det att man funnit att tingsrättens dom ej utgjort tillräcklig grund för ett ställningstagande i deslegitimeringsfrågan. Regeringsrätten tillstyrkte därmed Socialstyrelsens överklagande och upphävde kammarrättens dom som frikände läkarna och uttalade att "... i deslegitimeringsfrågan måste det anses ha ålegat kammarrätten att enligt 8 § förvaltningsprocesslagen föranstalta om den ytterligare utredning som kammarrätten ansåg nödvändig". Målet återförvisades till kammarrätten där all bevisning fick tas upp till ny prövning för att utreda om det kunde anses klarlagt att de två läkarna utom rimligt tvivel styckat den döda Catrin Da Costa, vilket var en förutsättning för att legitimationerna skulle återkallas.

Med utgångspunkt i RA 1990 ref. 64 kan man allmänt sett påstå att kraven på utredning och bevisning, och därmed kraven på aktivitet från rättsens sida, är höga då beslutet medför kännbara verkningar för den enskilde och t.ex. påverkar den enskildes möjligheter att kunna utöva sitt yrke genom att återkalla en legitimation eller innebär någon sorts administrativt frihetsberövande. För att sådana åtgärder skall kunna komma i fråga krävs det enligt Regeringsrätten att de omständigheter på vilka påföljden grundas kan slås fast otvetydigt, vilket innebär ett omfattande utredningsansvar för förvaltningsdomstolarna om de skall nå fram till ett materiellt riktigt beslut. Regeringsrätten har tillämpat denna princip i flera mål³² av liknande karaktär där ett ingripande från en tillsynsmyndighet kan komma att inskränka rätten att utöva viss yrkes- eller näringsverksamhet. I sådana mål finns det ett starkt allmänt intresse av att skydda den enskildes rätts säkerhet från orättmätiga ingrepp från statens sida, vilket innebär att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar är starkt. Emellertid kan man även anse att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar i RA 1990 ref. 64 inte bara var starkt p.g.a. att det berörde läkarnas rätts säkerhet som är ett

³² Se RA 1989 ref. 67, RA 1990 ref. 108, RA 1993 ref. 26 och RA 1996 ref. 83.

skyddsvärt allmänt intresse, utan att utredningsansvaret också var starkt p.g.a. ett bakomliggande kollektivt intresse som också betraktas vara ett skyddsvärt allmänt intresse. I det aktuella målet får det anses vara ett kollektivt intresse att hindra brottslingar från att vara läkare, d.v.s. intresset av att skydda allmänheten mot brottslingar.³³

RÅ 1990 ref. 94

För att få en bättre uppfattning om omfattningen av domstolarnas utredningsansvar finns det fler vägledande prejudikat i praxis som är värda att nämna. Ett intressant mål är RÅ 1990 ref. 94 om skattetillägg. Målet behandlade huruvida det var förvaltningsdomstol eller den enskilde skattebetalaren som skulle bära ansvaret för att utreda respektive styrka vid vilken tidpunkt den skattskyldige fått del av beslut om skattetillägg. Målet rörde en person som skönstaxerats för inkomståret 1985 och enligt 116 d § taxeringslagen (1956:623) skulle beslut om skattetillägg enligt 116 c § samma lag undanröjas om deklARATIONEN inkom till myndigheten före februari månads utgång året efter taxeringsåret. Hade emellertid den skattskyldige fått del av beslutet först efter taxeringsårets utgång, skulle beslutet undanröjas om hans deklARATION inkom två månader efter det att han fått del av beslutet. Skulle så vara fallet stadgade 116 k § 3 st. att beslut om särskild avgift (bl.a. skattetillägg) skulle tillsändas den skattskyldige i rekommenderat brev eller delges honom. Det lokala skatteverket hade i det aktuella fallet antecknat på en kopia av beslutet att detta skickats ut till den skattskyldige den 13 november 1986. Den skattskyldige påstod emellertid i ett överklagande den 20 februari 1987 att han hade lämnat in en självdeklARATION. I överklagandet framförde han även specificerade uppgifter om sina inkomster och avdragsyrkanden, samt efter uppmaning av länskattemyndigheten en undertecknad självdeklARATION den 4 oktober 1988. Länsrätten satte ned taxeringen i huvudsak i enlighet med denna deklARATION men vägrade att undanröja det ålagda skattetillägget. Kammarrätten jämkade i sin dom skattetillägget till att utgöra 40 procent av den inkomstskatt som belöpte på de av länsrätten beslutade taxeringarna. Den skattskyldige överklagade dessa domar till Regeringsrätten med motiveringen att han hade lämnat in en deklARATION för taxeringsåret 1986, dels i februari 1987 och dels den 4 oktober 1988.

Regeringsrätten, som var enig, framförde att den skattskyldige inte hade styrkt sitt påstående om att han hade inlämnat en deklARATION i februari 1986, vilket betydde att frågan om skattetillägg skulle bedömas med utgångspunkt från den deklARATION som inkom den 4 oktober 1988. För att ett skattetillägg skall undanröjas krävdes enligt 166 d § taxeringslagen att den skattskyldige inte fått del av beslutet om skattetillägg tidigare än två månader före den dag då deklARATIONEN enligt det nu sagda skall anses ha inkommit. Av handlingarna i målet framgick emellertid inte när den skattskyldige fick del av beslutet. Varken den skattskyldige eller domstolarna hade sagt något om detta. Därför aktualiserades frågan om vilket utredningsansvar en förvaltningsdomstol har i ett sådant läge och frågan om vilken part som skall bära konsekvenserna av att något säkert besked om tidpunkten för delgivningen inte

³³ Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 218-219.

kan uppnås. Regeringsrätten vände sig till 8 § förvaltningsprocesslagen och dess förarbeten och fann att ett relativt omfattande utredningsansvar, som emellertid skiftade allt efter målets beskaffenhet, ålagts förvaltningsdomstolarna genom officialprincipen. Därefter vände sig Regeringsrätten till 116 d § taxeringslagen och dess förarbeten och konstaterade att bestämmelsen hade en stark officialprägel, vilket innebär att omfattningen på domstolarnas utredningsansvar blir starkare. Framförallt det faktum att målet rörde sig om en betungande förvaltningsakt för den enskilde och att det är av stort allmänt intresse att skattesystemet fungerar tillfredställande och inte påverkar den enskildes rättssäkerhet negativt, är omständigheter som medför att domstolarnas utredningsansvar blir starkare. I målet innebar det enligt Regeringsrätten att den skattskyldige inte skall drabbas negativt om det råder ovisshet om när en skattskyldig fått del av en underrättelse om avvikelse från självdeklaration, denna ovisshet måste utredas tillfredställande av domstolen. Regeringsrätten poängterade att den omständigheten att den skattskyldige inte själv berört frågan inte påverkade utredningsansvaret vid stadgande med en stark officialprägel. Regeringsrätten fastslog därmed att utredningsansvaret vid tillämpningen av föreskrifter med en stark officialprägel i högre grad än ”normalfallet” åvilar förvaltningsdomstolarna. Den enskilde skall härmed inte behöva åberopa ovetskap utan Regeringsrätten kräver här att förvaltningsdomstol skall ”...när det är ovisst om förutsättningarna för tillämpning av 116 d § är uppfyllda eller ej, så långt möjligt utreda frågan”. I det aktuella målet skulle kammarrätten därför ex officio ha utrett vad som förevarit, vilket innebar att domstolen skulle ha utrett vid vilken tidpunkt en handling delgivits den skattskyldige med rekommenderat brev. Om så inte har skett skall det antas att den skattskyldige inte delgivits vid en sådan tidpunkt att hans rätt att få beslut om skattetillägg undanröjt och förfallit.

RÅ 2002 ref. 22

Ett av de senare prejudikaten som behandlar förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar finner man i RÅ 2002 ref. 22, där den grundläggande frågan i målet var om kammarrätten gjort sig skyldig till ett processuellt fel då den avgjorde målet utan att ha tillgång till de av den enskilde parten åberopade intygen. I målet hade en skattskyldig nekats avdrag vid den årliga inkomstbeskattningen. Enligt skatteverket och länsrätten hade den skattskyldige inte ”förmått visa” att hon hade rätt till de av henne yrkade avdragen. När den skattskyldige överklagade till kammarrätten åberopade hon därför ett intyg som skulle stärka hennes ståndpunkt. Trots att den skattskyldige på flertalet ställen i sitt överklagande hänvisade till det berörda intyget, avgjorde kammarrätten målet till den skattskyldiges nackdel utan att ha tagit del av intyget. När målet kom till Regeringsrätten konstaterade rätten att kammarrätten hade åsidosatt sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen. Detta grundade man på det faktum att kammarrätten, trots den avgörande betydelse för ärendets utgång som bevisningen om parts bostadsförhållande utgjorde, avgjorde ärendet utan att meddela den skattskyldige att rätten inte mottagit de åberopade intygen samt att rätten inte uppmanat henne att komplettera sin talan. Därför upphävde Regeringsrätten domen och återförvisade målet till kammarrätten. Även om målet inte rörde den enskildes kroppsliga välbefinnande, men däremot enskilds ekonomiska villkor, anser

jur. dr. Annika Lagerqvist Veloz Roca att domen tyder på att det svenska välfärdssamhället tillerkänns lika starkt skyddsvärde som en straffrättslig åtgärd. Man kan således konstatera att om en förvaltningsdomstol avgör ett mål utan att ha beaktat de avgörande bevismedlen kommer Regeringsrätten att bedöma detta vara ett processuellt fel vilket medför att en dom upphävs.³⁴

JO 2472-1996

Även en del JO-beslut är intressanta när man diskuterar förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. I ett JO-beslut från 1996, Dnr 2472-1996, utredde dåvarande JO Rune Lavin ett ärende om länsrätts utredningsansvar i ett mål om körkortsingripande. I ärendet hade en man, som överklagat en länsstyrelses beslut att tills vidare återkalla hans körkort, begärt att JO skulle undersöka hur länsrätten kunnat avslå hans överklagande med motiveringen att det var sannolikt att hans körkort skulle komma att återkallas, när åklagarmyndigheten två dagar tidigare beslutat att inte väcka åtal mot honom för den påstådda trafikförseelsen. Åklagarmyndigheten hade således inte omedelbart underrättat länsstyrelsen om beslutet att inte väcka åtal såsom det stadgas i 85 § andra stycket körkortsförordningen. Lavin betonade att en förvaltningsdomstol skall enligt 8 § FPL tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, varvid domstolens utredningsansvar varierar alltefter målets beskaffenhet. Vidare anförde han att införandet av tvåpartsprocessen i vissa hänseenden kommit att påverka utredningsansvarets omfattning och innebörd, även om mål om körkortsingripande varit tvåpartsmål även innan införandet av den generella tvåpartsprocessen. I ett tvåpartsmål ansåg Lavin att förvaltningsdomstolen har möjlighet att lägga upp processen kontradiktoriskt för att därmed få parterna till att förebringa egen utredning och att argumentera för sin sak. En grundläggande förutsättning för detta är emellertid att de båda parterna är någotsånär jämbördiga. Skulle den enskilda parten ha en klart underlägsen ställning i förhållande till det allmänna som motpart, bör enligt Lavin domstolen ta på sig ett visst utredningsansvar för att trots de ojämnliska styrkeförhållandena få fram ett så objektivi t r i k t i g t resultat som möjligt. Omfattningen på förvaltningsdomstolens utredningsansvar påverkas även ifall den myndighet som intar partsställning i förvaltningsmålet har ett eget utredningsansvar eller andra uppgifter enligt speciallagstiftning. I sådana fall bör förvaltningsdomstolen kunna förutsätta att denna myndighet inom ramen för sina uppgifter förser processen med viss basinformation.

Även om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar således kan ha olika omfattning och innebörd beroende på målets beskaffenhet poängterade Lavin att det är viktigt att komma ihåg "...att officialprincipen trots allt utgör grundprincipen för all handläggning av förvaltningsmål". Detta innebär enligt Lavin att förvaltningsdomstolen alltid har ett visst eget ansvar för att utredningen blir fullständig och korrekt, vilket medför att domstolen skall se till att de faktiska förhållandena blir tillräckligt utredda och att de av en part påstådda omständigheterna styrks. Dessa åligganden fullgör domstolen främst genom att anvisa hur en förd talan måste kompletteras. Lavin fram-

³⁴ Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Bevisprövning i förvaltningsmål, s. 169.

förde att Regeringsrätten i RÅ 1993 ref. 67 uttalat att en återkallelse av körkort p.g.a. brottslig gärning innebär ett ingripande av sådan karaktär att prövningen om körkortsingripande kan anses stå straffrättskipningen nära. Därför bör förvaltningsdomstolarna utöva en aktiv processledning i målen om körkortsingripande p.g.a. brott. I det aktuella fallet framkom det att det i länsrättens beslutsunderlag inte funnits någon uppgift som gett anledning att misstänka att underlaget var otillräckligt. Därför ansåg Lavin att domstolens utredningsansvar inte kan utsträckas så långt att det åligger domstolen att särskilt kontrollera om åklagarmyndigheten fattat beslut i åtalsfrågan och vad detta beslut i så fall innebär. Lavin ansåg därmed att länsrätten inte åsidosatt sitt utredningsansvar och uttalade därmed ingen kritik mot densamma.

2.2.2.2 Slutsats

Enligt nu gällande regler i 8 § FPL skall förvaltningsdomstolarna tillse att förvaltningsmålen blir så utredda som deras beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar domstolarna hur utredningen bör kompletteras. Överflödigt utredning får avvisas. Meningen är inte att domstolarna i någon större utsträckning skall verka på egen hand och ex officio ta in utredning. Normalt skall domstolarna istället i första hand verka genom parterna. Lagtexten ger emellertid inga ingående ledtrådar om vad som gäller för inriktningen och omfattningen av domstolarnas utredningsansvar. För att få dessa ledtrådar får man vända sig till andra rättskällor. Genom de ovan refererade prejudikaten och de relativt knappa förarbetena samt en något fylligare doktrin kan en vag bild urskiljas på hur omfattningen av domstolarnas utredningsansvar gestaltar sig. De knappa instruktionerna för förvaltningsdomstolarnas utredningskrav ställer höga krav på domarnas bedömningsförmåga. Det kan emellertid inte råda någon tvekan om att förvaltningsdomstolarna med officialprincipen som fundament har ett starkt utredningsansvar i den meningen att domstolarna skall ta initiativ till införskaffande av nödvändig bevisning om inte parterna förmår införskaffa densamma. Regeringsrätten uttalade i RÅ 1990 ref. 64 att officialprincipen medför att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar "...innebär att domstolen har huvudansvaret för utredningen och skall eftersträva en allsidig överblick över alla på målet inverkade förhållanden". Prejudikaten ger emellertid ingen klar bild av hur en god standard för domstolarnas utredningsansvar skall se ut i varje förvaltningsmål för att målet skall bli "så utrett som dess beskaffenhet kräver". Att inte en sådan klar bild kan åstadkommas beror i hög grad på att "beskaffenheten" på förvaltningsmålen varierar i stor utsträckning vilket med all nödvändighet innebär att domstolarnas utredningsansvar i samma utsträckning varierar i omfattning. För att få en klarare bild av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar krävs det förmodligen att man kan identifiera en del huvudkriterier som formar utredningsansvaret i de olika förvaltningsmålen. Med utgångspunkt i dessa kriterier skulle man därefter kunna analysera omfattningen på utredningsansvaret i det specifika fallet.

Enligt mig kan man av det ovan redovisade urskilja sex stycken huvudkriterier som i stor utsträckning formar omfattningen av förvaltningsdomstolar-

nas utredningsansvar. Det första kriteriet utgörs av vilken processuell huvudprincip som formar processen, det andra kriteriet utgörs av vad för slags mål det är fråga om, det tredje kriteriet utgörs av om det är en en- eller tvåpartsprocess, det fjärde kriteriet är huruvida enskild har ombud i målet, det femte kriteriet är vilken styrka skyddsvärda allmänna intressen har i det berörda målet och slutligen består det sjätte kriteriet av vilken styrka beviskraven är i det aktuella målet. Dessa kriterier formar tillsammans utredningsansvaret och kan sammanfattas enligt följande:

1. De huvudprinciper som formar processen utgörs av officialprincipen och förhandlingsprincipen, som i sina mest renodlade former lite förenklat innebär att; för officialprincipens del att domstolen har ett starkt utredningsansvar, samt för förhandlingsprincipens del att domstolen har ett svagt utredningsansvar. Idag förekommer inga förvaltningsprocesser enligt den mest renodlade officialprincipen, utan det varierar något mellan olika måltyper. Man kan därför för varje förvaltningsmål placera in målets position på en glidande skala där de renodlade formerna av de två principerna får utgöra ändpunkter. Ju närmare en ”ren” tillämpning av officialprincipen desto större utredningsansvar för domstolen, och vice versa. Ett exempel på att även förvaltningsmål kan ligga nära tillämpningen av en förhandlingsprincip finner man i LVU-mål där det allmänna representeras av ett allmänt ombud och den enskilde har rätt till juridiskt biträde samt där processen i allmänhet är nära anknuten till processen i allmän domstol.
2. Med ”vad för slags mål det är fråga om” åsyftar jag om det aktuella förvaltningsmålet gäller en gynnande förvaltningsakt eller en betungande förvaltningsakt. Även här anser jag det vara möjligt att placera in det aktuella målet på en glidande skala med gynnande respektive betungande förvaltningsakter som skalans ändpunkter. Generellt gäller då att ju mer betungande förvaltningsakt som är aktuell desto större utredningsansvar för domstolen, och vice versa.
3. Såväl i doktrin som i förarbetena uttalas det att det råder stor skillnad mellan mål med endast en part och mål med två motstående parter. I den gamla enpartsprocessen hade domstolen ofta ett tungt utredningsansvar, medan det kan förväntas att en tvåpartsprocess lättar på detta utredningsansvar. I de följande avsnitten i detta examensarbete skall jag försöka utreda vad införandet av tvåpartsprocessen verkligen inneburit för domstolarnas utredningsansvar.
4. Något som även påverkar domstolarnas utredningsansvar är huruvida part har ombud i målet eller ej. Både i doktrin och i förarbeten poängteras det att domstolarna bör ta ett större utredningsansvar om den enskilde inte har ett juridiskt ombud.
5. Med vilken styrka skyddsvärda allmänna intressen gör sig gällande i det specifika förvaltningsmålet har också betydelse för domstolarnas utredningsansvar. Även detta kriterium kan översättas till en glidande skala med starkt allmänt intresse respektive svagt allmänt intresse som skalans ändpunkter. Ju starkare allmänt intresse i det aktuella målet desto starkare utredningsansvar för domstolarna, ju sva-

gare allmänt intresse desto svagare utredningsansvar för domstolarna.

6. Något som har mycket gemensamt med kriteriet ovan, men som ändå förtjänar att omnämnas separat, är styrkan på beviskraven i det aktuella förvaltningsmålet. Även här kan man använda sig av en glidande skala där starka beviskrav respektive svaga beviskrav får fungera som ändpunkter. Här gäller att ju starkare beviskraven är desto större blir domstolarnas utredningsansvar, och tvärtom.

Dessa kriterier formar tillsammans utredningsansvaret i varje enskilt förvaltningsmål. Kriterierna skall beaktas utan inbördes rangordning, varje kriterium påverkar på olika sätt utredningsansvaret från måltyp till måltyp och från fall till fall.

2.2.3 Utredningsansvarets ram

Omfattningen på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar varierar således beroende på målets beskaffenhet. Målets beskaffenhet avgörs i sin tur av en del förutsättningar som dels kan vara enkla att identifiera, t.ex. om part har ombud i målet, dels kan vara mer invecklade att tyda, t.ex. med vilken styrka skyddsvärda allmänna intressen gör sig gällande. Vad som kan vara generellt sett svårt att bedöma är inom vilken ram domstolarna skall hålla sig när de utreder ett mål, d.v.s. relationerna mellan domstolens officialprövning och den partsbestämda prövningsramen. Det är framför allt parternas yrkanden och grunder som fastslår ramen för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Jag skall därför först utreda hur man hanterar grunderna i förvaltningsprocessen och därefter hur man hanterar yrkandena. Det råder inga tvivel om att väl formulerade grunder, liksom yrkanden, är nödvändiga för att sakens identitet skall kunna bestämmas. Problem med res judicata- och litis pendens-situationer kan uppstå om inte yrkandena och grunderna är tydliga från början. Förvaltningsdomstolarnas bundenhet till yrkanden är en viktig processuell fråga som är tydligt reglerad i förvaltningsprocesslagen. Frågan huruvida domstolen är bunden av anförda grunder och om part respektive myndighet kan ändra talan genom att åberopa nya grunder är också viktig. Denna fråga har emellertid i huvudsak lämnats oreglerad och något förbud mot senare kompletteringar finns inte.³⁵

I motiven till FPL yttrades att frågan huruvida allmän förvaltningsdomstol bör vara bunden av de grunder som parterna har åberopat i målet är betydligt mera komplicerad att lösa generellt för förvaltningsprocessens del än motsvarande fråga om parternas yrkanden. Bundenheten till parternas yrkande regleras i 29 och 30 § § FPL (se avsnitten nedan), och innebär kortfattat att domstol inte utan stöd i författning eller sakens natur genom officialprövning får vidga den ram som partsyrkandena i målet sätter och utreda något som ligger utanför denna ram. Däremot är rättsläget mer oklart vad gäller hur domstolarna skall förhålla sig till parternas grunder. Man

³⁵ Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 134.

hävdar visserligen i motiven att det starka officialprövningsintresset i vissa typer av mål hos förvaltningsdomstol, t.ex. målen om administrativa frihetsberövanden, bör föranleda att domstolen kan ha möjlighet att gå utanför de av parterna åberopade grunderna. Vidare konstaterades det att möjligheterna att gå utanför parternas åberopade grunder svårligen kan regleras generellt för alla måltyper i FPL. Däremot ansågs det vara fullt möjligt att genom speciallagstiftning reglera en sådan möjlighet för olika specifika måltyper. Departementschefen lämnade emellertid inte några förslag på hur sådana specialregleringar skulle se ut samt i vilka specifika måltyper de skulle vara tillgängliga.³⁶

2.2.3.1 Utredningsansvarets ram i praxis

Departementschefens yttrande i motiven till FPL att frågan om domstolens bundenhet vid de grunder som parterna åberopat skulle regleras område för område har inte hittills blivit verklighet i något fall. Vänder man sig till praxis kan man däremot finna ledning i hur Regeringsrätten resonerat i frågan om relationerna mellan domstolarnas officialprövning och den partsbestämda prövningsramen och betydelsen härav för omfattningen av rättens utredningsansvar enligt 8 § FPL.

RÅ 1989 ref. 67

I RÅ 1989 ref. 67 avgjorde Regeringsrätten ett mål rörande utrednings- och beviskrav vid återkallelse av läkarlegitimation. Regeringsrätten kom här fram till att förvaltningsdomstol endast skall beakta de grunder som Socialstyrelsen åberopat i de s.k. HSAN-målen³⁷. Som motiv för denna bundenhet anförde Regeringsrätten att återkallandet av den i målet aktuella läkarens läkarlegitimation hade aktualiserats genom en anmälan från Socialstyrelsen. Regeringsrätten anförde att p.g.a. rättssäkerhetsskäl får detta till följd att endast de omständigheter som styrelsen åberopat bör beaktas av förvaltningsdomstol. Det skall härmed understrykas att bundenheten vid åberopade grunder endast gäller i de mål som initieras genom att Socialstyrelsen lämnar in en anmälan hos HSAN. Detta påverkar domstols utredningsansvar på så sätt att rätten inte får ta ställning till några andra grunder än dem som Socialstyrelsen anført. Om däremot t.ex. en patient står som anmälare tycks domstolarna kunna "ta fram" grunder ur processmaterialet även ifall dessa inte åberopats av part.³⁸

RÅ 1990 ref. 64

RÅ 1990 ref. 64, det s.k. styckmordsfallet, är inte endast relevant för att urskilja omfattningen av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar (se ovan) utan är även relevant för frågan om ramen för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. I målet hade Socialstyrelsen som grund för sitt yrkande om deslegitimation av två rättsläkare åberopat innehållet i en dom av Stockholms tingsrätt av vilken det framgick att läkarna hade styckat en

³⁶ Prop. 1971:30, s. 581, Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s.396.

³⁷ Mål som behandlar frågor om disciplinansvar för hälso- och sjukvårdspersonal och som avgörs i första instans av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

³⁸ Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 398.

kvinnas kropp sedan den obducerats. I HSAN och i kammarrätten hade Socialstyrelsen endast åberopat att läkarna, enligt tingsrättens dom, hade styckat kvinnans kropp. Sedan målet slutligen hamnat hos Regeringsrätten anförde emellertid Socialstyrelsen nya handlingar som skulle ligga till grund för yrkandet om deslegitimation av rättsläkarna. Dessa handlingar utvisade bl.a. att Socialstyrelsens talan hos HSAN skulle tolkas så att som grund åberopats samtliga de omständigheter som tingsrätten anförde som stöd för sin slutsats att läkarna styckat kroppen. Regeringsrätten avvisade dock Socialstyrelsens talan i denna del eftersom man ansåg att man i detta mål inte kunde pröva om dessa nya handlingar kunde utgöra grund för en återkallelse av läkarlegitimationerna. Bertil Wennergren anser att det finns anledning att anta att Regeringsrätten vid sitt avgörande främst haft instansordningsprincipen i tankarna, d.v.s. principen att omständigheter av avgörande betydelse för utgången i ett mål inte skall prövas i överinstans om de inte varit föremål för prövning redan i första instans. Wennergren menar att Socialstyrelsen, om Socialstyrelsen ville få andra relevanta omständigheter prövade som grund för en deslegitimation, har åberopsbördan i målet och måste därmed göra en ny anmälan och anhängiggöra ett nytt ärende hos HSAN.³⁹

RÅ 1990 ref. 108

Med utgångspunkt i RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 64 är ett senare rättsfall, nämligen RÅ 1990 ref. 108, att betrakta som en fortsatt utveckling i förtydligande riktning. Målet berörde disciplinpåföljd för läkare och begränsning av läkares förskrivningsrätt. Regeringsrätten uttalade, efter att ha hänvisat till de två ovan nämnda fallen, att "samma princip" borde följas när Socialstyrelsen initierat ett ärende om disciplinpåföljd eller begränsning av förskrivningsrätten. Således bör det även i dessa fall handla om att ansvarsnämnden endast prövar de omständigheter som Socialstyrelsen åberopat som grund för sina yrkande hos HSAN. Med hänsyn till instansordningsprincipen följde sedan att förvaltningsdomstolarna endast kunde ta upp de sakfrågor som prövats av ansvarsnämnden.

RÅ 1991 ref. 67

I körkortsmålet RÅ 1991 ref. 67 hade det allmänna ombudet, körkortsmål var nämligen redan innan införandet av den generella tvåpartsprocessen ett tvåpartsförfarande, i sin ansökan om körkortsingripande enligt 36 § körkortsförordningen åberopat ett trafikonykterhetsbrott enligt 16 § 1 punkten och en olovlig körning enligt 16 § 4 punkten. I länsrätten lämnade det allmänna ombudet in ett utdrag ur länsstyrelsens körkortsregister där det bl.a. gick att läsa att körkortsinnehavaren två gånger omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer. Länsrätten återkallade körkortet inte bara med stöd av 16 § 1 punkten och 4 punkten utan även med stöd av punkt 5, d.v.s. på grund av opålitlighet i nykterhetskänslighet. Såväl kammarrätten som Regeringsrätten ansåg att länsrätten inte borde ha lagt punkt 5 till grund för sin dom. Denna punkt hade enligt Regeringsrätten inte uttryckligen åberopats av det allmänna ombudet varken i sin framställning

³⁹ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 156, Wennergren, Bertil, SvJT 1995, 73.

om körkortsingripande enligt 36 § körkortsförordningen eller senare hos länsrätten såsom grund för ingripande åberopat att körkortsinnehavaren skulle vara opålitlig i nykterhetshänseende. Regeringsrätten hänvisade i sina domskäl till de tre tidigare nämnda HSAN-målen. Denna hänvisning får enligt Göran Dahlgren tolkas så att HSAN-målen tidigare varit den enda typen av mål i vilken det förekommit en domstolens bundenhet vid åberopade grunder, men att denna bundenhet numera gäller i alla förvaltningsmål.⁴⁰

2.2.3.2 Slutsats

I FPL finns inte några uttryckliga regler om att förvaltningsdomstolarna skulle vara bundna just vid de grunder som part åberopat (jfr 29 § FPL om parts yrkande). Det finns inte heller några regler om parts möjligheter att byta grund för sitt yrkande. Det kan därför tyckas råda en ordning att så länge yrkandet är detsamma kan en part i allmänhet byta grunder eller lägga till nya så länge yrkandet är detsamma. I praxis har emellertid förvaltningsdomstolarnas möjligheter att officialpröva vissa mål begränsats. Däremot tycks det finnas utrymme för domstolarna att ex officio kunna beakta grunder som part inte uttryckligen åberopat i mål där officialprövningsintresset är särskilt starkt. Denna möjlighet bör framför allt förekomma i situationer där den enskilde partens önskemål skulle bli bättre tillgodosedda om domstolen beaktade även andra grunder, d.v.s en modell av reformatio in melius.⁴¹

Av praxis tycks man även kunna urskilja att myndighetspart, till skillnad från enskild part, har en åberopsbörda i förvaltningsprocessen. Detta innebär att förvaltningsdomstol endast prövar grunder som den i målet aktuella myndigheten åberopat. Visserligen finns det inte prejudikat från alla förvaltningsrättsliga områden, trots det anser professor Christian Diesen att det finns anledning att utgå från att principen om åberopsbörda för myndighet i tvåpartsprocess gäller i samtliga förvaltningsrättsliga mål. Skälet till detta anser han helt enkelt vara att ett motsatt förhållande skulle undanröja själva grunden för tvåpartsprocessen – ”om domstolen hade skyldighet att hjälpa myndigheter att föra process skulle den enskilde hamna i ett uppenbart underläge och domstolen framstå som enbart en högre myndighet (d.v.s. för den enskilde uppfattas som ännu en motpart)”.⁴² Om myndigheten har bevisbördan innebär åberopsbördan att endast de grunder som myndigheten uttryckligen åberopat får prövas av rätten. Om myndigheten är motpart är rätten på motsvarande sätt bunden av de bestridandegrunder som myndigheten åberopat. För den enskilde gäller ingen åberopsbörda, inte ens om denne har bevisbördan. Det räcker att en för den enskilde positiv omständighet finns i processmaterialet för att den skall få beaktas av domstolen.⁴³ Förutom 8 § FPL har även 29 och 30 §§ FPL betydelse för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Bestämmelserna, som skall läsas tillsam-

⁴⁰ Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 399.

⁴¹ Lavin, Rune, JT 1989-90, s. 80, Lavin, Rune, FT 1995, s.146.

⁴² Diesen, Christian, Bevisprövning i förvaltningsmål, s. 65-66.

⁴³ Diesen, Christian, Bevisprövning i förvaltningsmål, s. 73.

mans, bidrar till att ange den ram som domstolen har att hålla sig till när den skall avgöra ett mål. I nästa avsnitt följer därför en redogörelse av 29 och 30 § § FPL.

2.2.4 Utredningsansvarets ram enligt 29 och 30 § § FPL

2.2.4.1 29 § FPL

8 § FPL ger följaktligen förvaltningsdomstolarna ett överlag starkt utredningsansvar och samtidigt en stor frihet i sitt dömande. Denna frihet inskränks i viss mån av 29 § FPL som föreskriver att rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkas i målet, och är därmed det enda stadgandet i FPL som ger uttryck för en domstolens bundenhet vid parternas processhandlingar.

29 § Rättens avgörande får ej gå utöver vad som yrkas i målet. Om det föreligger särskilda skäl, får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse.

29 § FPL får därmed stor betydelse för tillämpningen av de i 8 § FPL inskrivna föreskrifterna om tillsyn över utredningen och om processledning. Förvaltningsdomstolarna får inte utan stöd i författning eller sakens natur genom officialprövning vidga den ram som partsyrkandena i målet sätter och utreda något som ligger utanför denna ram. Enskild part har dock en privilegierad ställning eftersom andra meningen i 29 § stadgar att om det föreligger ”särskilda skäl”, får rätten ”även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse”. I motiven till bestämmelsen anges det att man skall se bestämmelsen ur perspektivet att förvaltningsdomstolens uppgift är att vara en garant för den enskildes rättsskydd. Domstolens ram för avgörandet är, genom denna möjlighet till reformatio in melius, absolut endast i de sällsynta fall då två enskilda rättssubjekt står mot varandra i ett förvaltningsmål. Detta medför att FPL i övriga fall, de flesta målen utspelar sig mellan ett enskilt rättssubjekt och någon sorts myndighet, ger förvaltningsdomstolarna utrymme att sätta sig över parternas processhandlingar. Förvaltningsdomstolarna skall emellertid inte missbruka detta utan bör först och främst vägleda part om att han bör ändra sitt yrkande och om hur det bör ändras. Domstolen skall därmed inte som första åtgärd ex officio ändra yrkandet.⁴⁴

Rättsläget bekräftas i RÅ 1991 not 543 där Regeringsrätten uttalade att enligt 29 § FPL får rättens avgörande som huvudregel inte gå utöver vad som yrkats i målet. Däremot betonade Regeringsrätten att om det föreligger särskilda omständigheter kan rätten även utan yrkande få besluta till det bättre för enskild om det kan ske utan men för motstående intresse. Således är domstolarna inte bundna av vad parterna medgivit, erkänt, vitsordat eller

⁴⁴ Prop. 1971:30, s. 579f.

åberopat. Dock understryks det i motiven att denna undantagsbestämmelse skall användas sparsamt och därmed endast fungera som en garanti för ett materiellt tillfredsställande avgörande i de fall där en strikt tillämpning av huvudregeln skulle ge ett motsatt resultat, vilket även praxis har följt.⁴⁵

Även om reformatio in melius inte kan tillämpas i ett förvaltningsmål så behöver inte detta innebära att parternas yrkande bildar en orubblig ram för målet som domstolen måste följa. Peter Westberg betonar nämligen i sin avhandling⁴⁶ att allmän domstol har möjligheter att påverka prövningens omfattning. Domstolen kan främst göra det inom ramen för en tolkning av parts yrkande och en tolkning av författningsbestämmelsen och låta det komma till uttryck inom ramen för materiell processledning. Detta kan i sin tur få till följd att part vidgar sitt yrkande eller att domstolen företar en domslutsinriktad officialprövning, d.v.s. domstolen vidgar prövningen i målet utöver vad som formligen har yrkats genom sitt val av rättsföljd.

Dessa möjligheter att påverka prövningens omfattning kan enligt mig inte anses vara exklusivt förbehållna de allmänna domstolarna utan möjligheterna bör även kunna ges till förvaltningsdomstolarna. Detta får till följd att förbudet i 29 § FPL för rätten att gå utöver vad som yrkas i målet sätter en relativt tänjbar ram kring processföremålet. Denna egenskap är, om den används på ett omsorgsfullt sätt, värdefull för förvaltningsprocessen. Det innebär att domstolen inte är hindrad av den fastställda ramen när domstolen utövar en styrande processledning för att få part att ändra sitt yrkande i konstruktiv riktning. Den hindrar inte heller rätten från att vidta åtgärder för att få fram bevisning som kan leda till att part förstår att han lagt upp sin talan på ett mindre lyckat sätt. Rätten kan också inom sin rådighet över den rättsliga bedömningen tolka parts yrkande inte efter orden utan med upplyst sinne.⁴⁷

2.2.4.2 30 § FPL

Det är emellertid inte bara 29 § FPL som kan begränsa omfattningen av domstolens prövning. Även 30 § begränsar omfattningen av domstolens prövning. Dessa båda bestämmelser skall läsas tillsammans och fastställer den ram som domstolen har när den skall avgöra ett mål.

30 § Rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.

Bestämmelsen innebär att allt vad som har skrivits, sagts eller på annat sätt förekommit i målet utgör processmaterial. Av förarbetena kan man utläsa att bestämmelsens syfte är att ge parterna en garanti för att avgörandet inte grundas på material som inte hör till målet eller annat material som ligger utanför parternas kontroll.⁴⁸ Stadgandet skall emellertid inte tolkas så att det även utesluter att domstolen får lägga annat material till grund för avgöran-

⁴⁵ Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 394.

⁴⁶ Westberg, Peter, Domstols officialprövning, s. 62.

⁴⁷ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 149-150.

⁴⁸ Prop. 1971:30, s. 584.

det än det som parterna tillhandahållit eller åberopat. Föreskriften om utredningsansvar i 8 § FPL erbjuder nämligen förvaltningsdomstolen en möjlighet att fritt inom ramen för detta utredningsansvar inhämta material som kan läggas till grund för avgörandet. Därför kan man sammanfatta 30 § som en bestämmelse som endast stadgar att parterna har en rätt till insyn och att domstolen på detta sätt har en skyldighet att upplysa parterna om vilket material som har använts.⁴⁹

2.2.4.3 Slutsats

Med 8 § som centralbestämmelse ger FPL förvaltningsdomstolarna en stor frihet i sitt dömande. De enda stadgandena som begränsar förvaltningsdomstolarnas frihet är 29 och 30 §§ FPL, som påvisar förvaltningsdomstolarnas bundenhet vid parternas processhandlingar och har därmed avgörande betydelse för utredningsansvarets ram. Det skall dock anmärkas att förvaltningsdomstolarnas ram för avgörandet är absolut endast i de sällsynta fall då två enskilda rättssubjekt står mot varandra i målen. Om så inte är fallet ger åtminstone alltid *reformatio in melius* en möjlighet att besluta till det bättre för den enskilde, och förvaltningsdomstolen kan sätta sig över parternas processhandlingar. Detta innebär att förvaltningsdomstolarna inte längre är bundna av vad parterna medgivit, erkänt, vitsordat och åberopat.

Jag skall i det följande avsnittet kort redogöra för reglerna om allmän domstols utredningsansvar i RB respektive förvaltningsmyndighets utredningsansvar i FL, då de på olika sätt influerar och påverkar förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Jag skall även försöka redogöra för de viktigaste likheterna och skillnaderna mellan de olika institutionernas utredningsansvar.

2.3 Utredningsansvar i andra institutioner

2.3.1 Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar

När en förvaltningsmyndighet⁵⁰ genom beredning skall åstadkomma ett underlag för ett ärendes sakliga avgörande uppkommer frågan vem som har ansvaret för att ärendet blir tillfredsställande utrett. Av 4 § FL kan man utläsa att förvaltningsmyndigheter har en viss vägledningsplikt gentemot enskilda under ärendets initialstadium. Frågan är om denna vägledningsplikt övergår i någon form av utredningsplikt under beredningsstadiet, eller skall den enskilde själv ta fram material till beslutet? Sedan länge har huvudregeln varit att förvaltningsmyndigheterna skall leda utredningen och tillse att denna blir så fullständig som ärendet kräver vilket medför att det huvudsak-

⁴⁹ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 288.

⁵⁰ Med förvaltningsmyndighet åsyftas riksomfattande centrala myndigheter, regionala myndigheter och lokala myndigheter. Däremot avses inte regeringen, domstolarna och de beslutsfattande församlingarna.

liga utredningsansvaret ligger på myndigheterna. Detta innebär emellertid inte att myndigheterna måste sköta utredningen själva. Denna officialprincip är till skillnad från 8 § FPL inte uttryckligen lagfäst i FL. Däremot finns det bestämmelser om utredningsansvaret i en del specialförfattningar. I t.ex. 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) slås det fast att socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Ett utredningsansvar regleras även i 3 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324) som stadgar att skatteverket skall se till att taxeringsärendena blir tillräckligt utredda. Vidare finner man på socialförsäkringsområdet föreskrifter om försäkringskassans utredningsansvar och den försäkrades skyldighet att medverka, och i 7 kap 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område att ansvarsnämnden skall se till att varje ärende blir tillräckligt utrett.⁵¹

Vid 1986 års reform av förvaltningslagen lade Förvaltningsrättsutredningen⁵² fram ett förslag på att FL skulle innehålla en likadan bestämmelse om utredningsansvaret som finns i 3 kap. 1 § taxeringslagen. Lagstiftaren valde emellertid att inte införa en sådan bestämmelse eftersom man ansåg att FL bygger på att myndigheterna har ett utredningsansvar på sedvanerättslig grund. Trots avsaknaden av en uttrycklig reglering av utredningsansvaret kan vissa av FL:s regler ge antydningar om utsträckningen och innebörden av myndigheternas utredningsansvar.⁵³ Av serviceskyldigheten i 4 § FL får det anses följa att myndigheten bör ge anvisningar om hur utredningen i ett ärende kan behöva kompletteras, och enligt 7 § framgår det att myndigheten skall beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om så behövs. Även i en del JO-ärenden kan man utläsa omfattningen och innebörden av utredningsansvaret. Trots avsaknaden av föreskrifter i FL har JO fastslagit ”principen om myndighets utredningsansvar, d.v.s. principen att myndigheten skall tillse att ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver”, och därefter kritiserat en länsstyrelse för att dennas handläggning av ett ärende ”varit alltför summarisk och förorsakat en onödig kammarrättsprocess”.⁵⁴ Bedömningen av vad som är det säkraste och smidigaste sättet att skaffa utredning för att ett ärende skall bli ”så utrett som dess beskaffenhet kräver” påverkas av vilket utredningsmaterial det gäller. Men också vem som inlett ärendet och överhuvudtaget ärendets art har betydelse och blir ofta avgörande.⁵⁵

Av naturliga skäl finns det ofta skyddsvärda allmänna intressen inblandade i förvaltningsärendena, vilket medför att myndigheternas utredningsansvar ofta är starkt. Emellertid finns det otaliga förvaltningsärenden och dessa kan uppkomma på flera olika sätt vilket gör att myndigheternas utredningsansvar varierar. Det råder inga tvivel om att huvudansvaret för utredningen bör

⁵¹ Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 73, Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 55.

⁵² SOU 1983:73, s. 20,80.

⁵³ Prop 1985/86:80, s. 18-20.

⁵⁴ JO 1977/78 s. 310.

⁵⁵ Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 74.

ligga på myndigheten i situationer där myndigheten utför sina samhällsåligganden ex officio genom att t.ex. ta upp ett ärende som gäller allmän ordning och säkerhet eller miljö- och hälsoskydd. Det är lika självklart att myndigheten har huvudansvaret för utredningen då den vidtar åtgärder i det allmännas intresse, t.ex. ingriper mot olovligt byggande och mot olämpliga bilförare eller yrkes- och näringsutövare. Myndighetens utredningsansvar är emellertid inte lika dominerande i ärenden där en enskild genom ansökan försöker uppnå ett för honom positivt beslut. Officialprincipen gäller även här men utredningsansvaret gestaltar sig i en mer nedtonad variant eftersom det i dessa situationer ligger i den enskildes eget intresse att myndigheten får ett tillfredsställande utredningsmaterial, vilket innebär ett större ansvar för den enskilde att inhämta den utredning som krävs. Framförallt om saken gäller t.ex. ett bidrag, ett tillstånd eller liknande skall det i första hand vara den enskilde som med egen utredning skall visa att han skall åtnjuta den aktuella förmånen. Myndigheten kan härmed i många fall nöja sig med att ange vad som behöver kompletteras och på så vis vägleda den enskilde. Exempel på detta finner man i RÅ 1981 2:37 där Regeringsrätten genom beviljande av resning undanröjde ett beslut av PRV att avföra ett bolag ur aktiebolagsregistret eftersom beslutet grundats på en oklar ansökan som kompletterats endast genom upplysningar per telefon. PRV borde i stället ha anmodat den enskilde att med skriftlig dokumentation närmare precisera sitt yrkande. Skulle den enskilde inte följa myndighetens råd om komplettering måste myndigheten ändå avgöra ärendet varvid den enskildes passivitet kan få till följd att ansökan avslås.⁵⁶

Det finns även en stor mängd av i olika utsträckning rutinbetonade anmälningsärenden, t.ex. införande av ägaruppgifter i vägtrafikregistret. Dessa ärenden kräver för det mesta en obetydlig utredning av myndigheten, ofta räcker det med att man blott registrerar det anmälda sakförhållandet. Men om det i ärendet skulle framkomma omständigheter som talar emot ett beslut om registrering i enlighet med vad som hävdats i anmälan måste myndigheten genom sitt utredningsansvar klarlägga och utreda förhållandena. Detta framkom i RÅ 2002 ref. 85 som rörde omfattningen av Vägverkets utredningsansvar vid registrering av ny ägare till fordon.⁵⁷

2.3.2 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar jämfört med förvaltningsmyndigheternas

Det i lagtext reglerade utredningsansvaret i 8 § FPL gäller som ovan nämnts endast för förvaltningsdomstolarna, inte för underliggande förvaltningsmyndigheter. Lagstiftaren har valt att införa en förvaltningslag för förvaltningsmyndigheter och en förvaltningsprocesslag för förvaltningsdomstolarna. Detta medför att ett och samma mål följer vissa processuella regler i de första instanserna, som är förvaltningsmyndigheter, medan målet följer

⁵⁶ Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, s. 107.

⁵⁷ Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, s. 108.

andra regler i de högre instanserna, som är förvaltningsdomstolar. Ett tydligt exempel på detta fenomen som visar på skillnader mellan FL och FPL är det lagstadgade utredningsansvaret enligt 8 § FPL som gäller hos domstolarna medan ett liknande utredningsansvar bara delvis kan utläsas i FL för förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar finner man istället framförallt i sedvanerätt och i viss speciallagstiftning.⁵⁸

Även om förvaltningsmyndigheterna i stort sett hanterar sina ärenden efter samma allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsar som domstolarna gör när de tillämpar utredningsansvaret i 8 § FPL, får man betrakta avsaknaden av klara lagregler i FL om utredningsansvaret som en brist. Detta kan medföra att konsekvenserna blir något underliga när en myndighets beslut överklagas hos förvaltningsdomstol. Det tydligaste exemplet finner man i RÅ 1974 ref. 29 som angick ansökan om körkortstillstånd, visserligen avgjordes målet innan upprättandet av 4 och 7 § § FL men det är fortfarande att betrakta som relevant eftersom dessa bestämmelser inte tillförde något som inte redan fanns i sedvanerätten. Några månader innan sökanden hos länsstyrelsen ansökte om körkortstillstånd hade han gjort sig skyldig till fylleri och därför av polismyndigheten meddelats s.k. negativt lämplighetsintyg. I ärendet hos länsstyrelsen framlade han annan utredning som visade hans lämplighet som innehavare av körkort, trots detta avtog länsstyrelsen hans ansökan. Kamrätten ogillade härefter överklagandet varmed målet fullföljdes till Regeringsrätten som konstaterade att det förelegat ovisshet om möjligheten för sökanden att erhålla körkortstillstånd. Därför ansåg Regeringsrätten att länsstyrelsen ”borde lämpligen” före avgörandet ha berett honom tillfälle att inkomma med ytterligare utredning om sin skötsamhet. Sedan länsstyrelsens beslut överklagats ansåg Regeringsrätten att det ”åvilat” kammarrätten att se till att målet blivit på ett lämpligt sätt utrett genom att låta sökanden inkomma med utredning om sin skötsamhet. Förklaringen till att Regeringsrätten uttryckte sig på dessa två olika ”sätt” beror på att kammarrätten i 8 § FPL uttryckligen ålagts att tillse att målet blir tillfredsställande utrett, medan länsstyrelsens utredningsansvar endast följer av allmänna principer. Formellt olika regler om utredningsansvaret kommer alltså att gälla för ett och samma ärende beroende på i vilken instans man befinner sig i. Jag instämmer därför med Hans Ragnemalm och Alf Bohlin som anser att det vore önskvärt om man i FL, precis som i FPL, hade infört en bestämmelse som tydliggör förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar, speciellt med tanke på att det är viktigt att behövliga utredningsåtgärder företas redan under handläggningen i myndigheterna.⁵⁹

Trots avsaknaden av ett uttryckligt utredningsansvar i FL kan man ifrågasätta om skillnaderna mellan FL och FPL avseende utredningsansvaret är så stort. Praxis har styrt myndigheterna till att tillämpa ett utredningsansvar liknande det som finns i 8 § FPL vilket framkommer tydligt i JO 1977/78 s. 310 där JO fastslog ”principen om myndighets utredningsansvar, d.v.s. principen att myndigheterna skall tillse att ärende blir så utrett som dess beskaf-

⁵⁸ Petré, Gustaf, FT 1977, s. 161.

⁵⁹ Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 57, Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder s. 105-106.

fenhet kräver”. Det är dessutom så att officialprincipen präglar utredningsansvaret i både FPL och FL samt att det generellt förekommer skyddsvärda allmänna intressen, som emellertid varierar i styrka. Gäller ärendet/målet en gynnande förvaltningsakt, ställer man större krav på den som önskar få ett för sig förmånligt beslut att själv medverka till framskaffande av de upplysningar om fakta som krävs för att förmånen skall erhållas. Avser ärendet/målet en betungande förvaltningsakt läggs en större utredningsbörda på förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna. Det finns då oftast ett starkt allmänt intresse av att den beslutande instansen får reda på hur det verkligen förhåller sig i saken. Man kan därmed konstatera att även om införandet av ett lagstadgat utredningsansvar i FL innebär att man rent teoretiskt stärker den enskildes rättssäkerhet tyder mycket på att det i praktiken inte föreligger några större skillnader i utredningsansvaret mellan FL och FPL. Skulle det förekomma några skillnader kan man spekulera i fall inte utredningsansvaret i myndigheterna kan vara strängare än i domstolarna. Anledningen till detta skulle i så fall stå att finna i att utredningsansvaret förändrades i FPL när man införde den generella tvåpartsprocessen. Det finns tecken som tyder på att domstolarna i samband med denna förändring närmade sig förhandlingsprincipen och lämnade därmed över större ansvar för utredningen i målen till parterna även om lagstiftaren inte gjorde några inskränkningar i officialprincipen. Dessa teorier kommer att utredas närmare i de följande avsnitten.

2.3.3 Allmänna domstolarnas utredningsansvar

I de allmänna domstolarna som tillämpar RB anses sedan långt tillbaka förhandlingsprincipen gälla. Enligt denna princip skall man se processen som en inför domstolen utspelad förhandling mellan parterna. Det stora syftet med förhandlingen blir därmed att den skall producera det material som skall utgöra underlag för avgörandet i målet. Som berörts ovan innebär förhandlingsprincipen i sin mest renodlade form att domaren inte skall lägga sig i parternas sätt att i materiellt avseende sköta processen. Domarens uppgift blir därmed att döma över det material som parterna valt att lägga fram i rättegången. Förhandlingsprincipen tillämpas emellertid inte längre i sin mest renodlade form utan får betraktas som endast ett riktmärke för de allmänna domstolarnas utredningsansvar i rättegångsmål. Lagstiftaren har även i proposition 1986/87:89 betonat att förhandlingsprincipen inte får inskränka de allmänna domstolarnas möjlighet att kunna officialpröva såväl tvistemål som brottmål i ibland betydande omfattning.⁶⁰ I RB görs en klar åtskillnad mellan rättegången i tvistemål och rättegången i brottmål varför jag har valt att redovisa dem i separata avsnitt.

2.3.3.1 Tvistemål

Den moderna civilprocessen är kontradiktorisk, d.v.s. processen domineras av parterna. Dess kärna är att två enskilda parter står mot varandra i en förhandling inför en/flera opartisk/a domare som skall avgöra den tvist som

⁶⁰ Prop. 1986/87:89, s. 109f.

käranden har valt att anhängiggöra vid domstolen. Det ankommer i princip på parterna att skaffa fram och i processen föra in underlaget för den aktuella tvistens lösning. En särskilt viktig del av underlaget presenterar parterna genom sina yrkanden om rättsföljder och åberopanden av faktaförhållanden varpå yrkandena omedelbart grundas. Dessa yrkanden och åberopanden har därtill den betydelsefulla funktionen att de bildar en yttre ram för tvisten.⁶¹

Domstolens utredningsansvar i tvistemål, d.v.s. det som man i motiven kallar den materiella processledningen, finns reglerat i 42 kap. 8 § 2 st och 43 kap. 4 § 2 st RB. Bestämmelsen i 43 kap. reglerar domstolens utredningsansvar under förhandlingen medan bestämmelsen i 42 kap. reglerar utredningsansvaret under förberedelsen och stadgar:

Rätten skall, allt efter målets beskaffenhet, vid förberedelsen verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Rätten skall genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar.

42 kap. 8 § 2 st RB innehåller således bestämmelser om tingsrättens skyldigheter när det gäller att under förberedelsen av ett tvistemål fastställa parternas ståndpunkter och när det gäller att begränsa eller berika processmaterialet. Det är under förberedelsestadiet som domstolarna kan behöva hjälpa parterna att få fram vad de vill yrka och åberopa men även ta ställning till om den av parterna åberopade bevisningen kan behöva kompletteras ex officio. När målet sedermera kommit till huvudförhandling skall sådana åtgärder generellt sett inte behöva användas. Departementschefen uttalade i samband med en lagändring⁶² att om det är oklart t.ex. huruvida en under förberedelsen åberopad grund vidhålls under huvudförhandlingen bör domstolen i enlighet med sitt utredningsansvar ingripa och försöka ta reda på hur det förhåller sig.⁶³ I 43 kap. 4 § 2 st RB finner man bestämmelser om rätts utredningsansvar under huvudförhandlingen:

Rätten skall också se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet. Genom frågor och påpekanden skall rätten försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs.

Vid 1987 års översyn av RB angavs att det i den nya lydelsen klargjorts att målets beskaffenhet är av avgörande betydelse för utredningsansvarets omfattning. Med detta uttryck avses enligt motiven såväl sakens beskaffenhet, t.ex. om det rör sig om en dispositiv eller indispositiv tvist, som övriga omständigheter i målet, t.ex. om parterna processar ensamma eller med hjälp av advokater. Utredningsansvaret anpassas således efter det behov som föreligger i det enskilda målet. När det gäller de dispositiva tvistemålen påpekas det i motiven att det i princip råder frihet för parterna att själva bestämma vad som skall vara föremål för processen (se 17:3 RB 2 men.) och att det finns viktiga begränsningar vad gäller domstolens möjligheter att självmant

⁶¹ Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 392.

⁶² Prop. 1986/87:89.

⁶³ Prop. 1986/87:89, s. 196f.

vidta åtgärder om bevisning (se 35:6 RB). Denna processens yttre ram skall domstolen ta för given, den får i princip inte överskridas. Detta medför att domstolen i stort sett saknar befogenhet att i utvidgande eller inskränkande riktning påverka tvistefrågornas yttre gränser. Domstolen saknar dessutom i princip befogenhet att självant införskaffa utredning om sakfakta i det aktuella målet. Kännetecknande för de dispositiva målen är att en förlikning om saken är möjlig och att domstolen är bunden av parternas medgivanden och eftergifter. Dessa förhållanden är av avgörande betydelse för domstolarnas utredningsansvar och domarnas processledning skall enligt motiven i princip begränsas till att i den mån det behövs hjälpa parterna att klara ut vad de vill yrka och åberopa och vilken bevisning de vill lägga fram. Domstolens huvudsakliga uppgift blir därmed att inom den givna ramen avgöra målet med ledning av de civilrättsliga regler som domstolen vid en korrekt rättstillämpning och egen gjord rättsutredning självant finner vara relevanta för tvistens lösning. Emellertid framhåller man i motiven att detta inte innebär att man förespråkar en passiv domarroll. I rättsfallet NJA 1987 s.766 hade käranden i mål om köp under handläggningen i tingsrätten förväxlat fakturadatum och inköpsdatum vilket medfört att tingsrättsdomen blivit felaktig. HD ansåg att det under handläggningen vid tingsrätten uppkomna felet skulle ha undgått om reglerna i paragrafen om avhjälpande av otydligheter och ofullständigheter iakttagits.⁶⁴

För indispositiva tvistemål är det betecknande att det inte ansetts kunna överlåtas på parterna att själva fullt ut beakta alla intressen som är berörda, speciellt eftersom de indispositiva målen skiljer sig från de dispositiva på så sätt att de ofta har ett skyddsvärt allmänt intresse. Därför finns det i den indispositiva processen särskilda processuella regler för att efterse det skyddsvärda intresset, vilket bl.a. innebär att det finns undantag som gör det möjligt för domstolen att överskrida den partsbestämda tvistens yttre ram (se 17:3 RB). Andra regler stadgar dessutom att parternas medgivande, eftergivande och förlikning i målen inte är bindande för domstolarna. Detta har medfört att domstolarna har större möjligheter att ta in annat material i målet än vad parterna åberopat och att i domen ta hänsyn till andra omständigheter än dem parterna åberopat. Detta påverkar givetvis domstolarnas utredningsansvar, de indispositiva målen har ett större inslag av officialprövning än de dispositiva och tvistefrågan kan vanligtvis inte regleras på privat väg. Detta innebär emellertid inte att förhandlingsprincipen överges och processen skulle få en inkvisitorisk karaktär. Tvärtom anges det i motiven att man i de allra flesta indispositiva frågor bör låta parterna ha ett förstahandsansvar för utredningen ungefär på samma sätt som i de dispositiva målen. Man har då tänkt sig att domstolarna åtminstone till en början kan agera som i dispositiva mål, endast om parterna själva inte vill eller kan ta fram tillräckligt material för målets avgörande bör enligt motiven domstolen på eget bevåg t.ex. gå utöver de grunder som en part åberopat eller på egen hand vidta åtgärder om bevisning. Man skulle kunna formulera det som att domstolen

⁶⁴ Prop. 1986/87:89, s. 216f, Fitger, Peter, Rättegångsbalken, 42:31f.

ibland behöver utforma sin materiella processledning på ett annat och mera kraftfullt sätt i de indispositiva målen än i de dispositiva.⁶⁵

2.3.3.2 Brottmål

Liksom tvistemålsprocessen vilar brottmålsprocessen på förhandlingsprincipen där åklagaren och den tilltalade möts inför domstolen som två jämbördiga parter. Emellertid finns det inte någon lagregel om utredningsansvaret under förberedelseskedet i brottmålen, då målet skall vara tillräckligt förberett genom förundersökningen. Domstolens utredningsansvar i brottmål regleras i 46 kap. 4 § 2 st RB och är identiskt med utredningsansvaret vid huvudförhandlingar i tvistemål i 43 kap. 4 § 2 st RB. Domstolen skall därför, liksom i tvistemål, se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i målet vilket domstolen främst åstadkommer genom frågor och påpekanden för att försöka klarlägga otydligheter och ofullständigheter i parternas uttalande. Brottmål kännetecknas av att det finns ett från det allmännas sida skyddsvärt intresse, vanligen den åtalades rättssäkerhet, vilket bl.a. innebär att domstolen inte är bunden av den tilltalades erkännande. Det finns därför i brottmålen ett synnerligen starkt allmänt intresse av att det inte meddelas oriktiga fällande domar, vilket för den allmänna processens del innebär att beviskravet är starkast i brottmål. Den materiella processledningen och den domslutsinriktade officialprövningen måste anpassas därefter och således sträcka sig längre än i tvistemålen. Inte desto mindre är det i första hand parterna själva som skall prestera den utredning och bevisning som domstolen skall grunda sitt avgörande på. Domstolen har således inget eget ansvar för att utreda ett brott och finna den skyldige, huvuduppgiften är inte brottsbekämpning utan att sakligt och opartiskt pröva värdet av den utredning som läggs fram.⁶⁶

Det innebär emellertid inte att domstolen kan eller bör förhålla sig helt passiv i brottmål. Tvärtom har rätten en allmän skyldighet att vid behov komplettera utredningen varmed rätten är fri att på egen hand vidta åtgärder om bevisning eller på annat sätt komplettera utredningen. Också i fråga om brottsrubricering och påföljdsval har domstolen fria ramar. Däremot är domstolen bunden av åklagarens gärningsbeskrivning (se 30:3 RB) som sätter upp ramen för vad rätten kan döma över, inom denna ram har domstolen (precis som i tvistemål) det yttersta ansvaret för att målet blir "... utrett efter vad dess beskaffenhet kräver". Detta inverkar emellertid inte på det faktum att domstolen både har rätt och skyldighet att genom frågor försöka reda ut oklarheter och brister i åklagarens gärningsbeskrivning. Det är trots allt domstolen som har det slutliga ansvaret för att ett brottmål blir tillräckligt utrett, utan att domstolens utredningsansvar för den skull skall ta sig formen av inkvisitoriska förhör från rättens sida.⁶⁷

⁶⁵ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen, s. 148, Fitger, Peter, Rättegångsbalken, 42:32c f.

⁶⁶ Nordh, Robert, Processens ram i brottmål, s. 11-12, Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 393.

⁶⁷ Ekelöf, Per-Olof, Rättegång II, s. 129, prop. 1986/87:89, s. 109f.

2.3.4 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar jämfört med de allmänna domstolarnas

I Sverige har vi ett omfattande system med förvaltningsdomstolar istället för att förvaltningstvister skulle ha avgjorts av de allmänna domstolarna. Den relativt unga FPL är i stor utsträckning influerad av den betydligt äldre och traditionsbundna RB. Emellertid är FPL inte alls så detaljreglerad som RB, vilket medför att FPL är en relativt flexibel lagstiftning där domstolarna i viss utsträckning kan skraddarsy processen efter det aktuella målet. Inte desto mindre har många av bestämmelserna i FPL tillkommit efter förebilder i RB, såväl civilprocessen som straffprocessen. Detta är en fortgående utveckling, och RB har sedan införlivandet av FPL bl.a. influerat lagstiftaren att införa såväl tvåpartsprocess som muntlig förhandling i förvaltningsprocessen. Bestämmelserna om förvaltningsdomstols utredningsansvar i 8 § FPL är inget undantag och har utformats efter förebild av motsvarande föreskrifter i 43 kap. 4 § 2 st RB rörande huvudförhandling i tvistemål och 46 kap. 4 § 2 st RB angående huvudförhandling i brottmål. Därmed skall både allmän domstol och förvaltningsdomstol se till att ett mål blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver samt övervaka så att inget onödigt dras in i målet. En allmän domstol skall vidare genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i de uttalanden som görs. En förvaltningsdomstol däremot anvisar vid behov hur utredningen bör kompletteras. Förfarandena i de olika domstolarna skiljer sig emellertid åt eftersom någon motsvarighet till RB:s uppdelning i tvistemål och brottmål inte finns i FPL.⁶⁸

Även om det inte kommer till uttryck i bestämmelserna bygger tvistemålen och brottmålen på en annan processuell huvudprincip än målen i förvaltningsprocessen vilket i hög grad påverkar utredningsansvaret. Medan officialprincipen har fungerat som huvudprincip i förvaltningsprocessen har förhandlingsprincipen haft samma funktion för målen hos allmän domstol. Förklaringen till att två helt olika grundprinciper har iakttagits finner man i att civilprocessen av tradition varit en tvåpartsprocess, i vilken parterna äger disponera över processföremålet, medan förvaltningsprocessen länge varit en enpartsprocess, i vilken förekomsten av ett starkt allmänt intresse utesluter parten från att disponera över saken. Däremot tillämpas numera inte någon av principerna i sin mest renodlade form, utan vissa undantag görs i den faktiska rättstillämpningen. Detta innebär att en allmän domstol kan vidta vissa åtgärder för att främja utredningen i ett mål. I t.ex. indispositiva mål anses domstolen ha möjlighet att kunna ge en part anvisning på en ytterligare omständighet som denne kan åberopa till stöd för sin talan. Detta innebär att allmän domstol i vissa avseende närmar sig en process enligt officialprincipen, vilket däremot inte anses vara möjligt i dispositiva mål. Istället kan domstolen i dispositiva mål genom att försöka avhjälpa otydligheter eller ofullständigheter i parternas uttalanden föranleda part att åberopa en ny omständighet. Inte heller officialprincipen tillämpas

⁶⁸ Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocesslagen, s. 136, Lavin, Rune, JT 1989/90, s. 70-71.

fullt ut i ett förvaltningsmål. Domstolens initiativ i utredningshänseende anses normalt kunna ha den formen att domstolen meddelar part ifall hans talan behöver kompletteras. Men sedan införandet av tvåpartsprocessen möjliggjort en kontradiktorisk process kan domstolen i större utsträckning få parterna att ta fram egen utredning och argumentera för sin sak, d.v.s. en uppdelning av utredningsansvaret. På så vis har förvaltningsprocessen tagit ett steg närmare förhandlingsprincipen.⁶⁹ Vad som emellertid försvårar denna tillnärmning är det faktum att det fortfarande är svårt för den enskilde att få rättshjälp vid anlitan av ett ombud i en förvaltningsprocess. Detta medför att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar i detta avseende behöver vara starkare än i de allmänna domstolarna.

Trots att två olika huvudprinciper ligger till grund för processerna i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna så kan det även finnas likheter mellan domstolarnas utredningsansvar. Både Göran Dahlgren och Rune Lavin anser att de moderna förvaltningsmålen som handläggs i tvåpartsprocess lämpar sig mycket väl att jämföra med indispositiva tvistemål, främst fullgörelsedomar. En förvaltningsdomstols dom är nämligen i princip också verkställbar enligt utsökningsbalkens regler. I dessa båda måltyper finns ett mer eller mindre starkt allmänt intresse av att få till stånd materiellt riktiga avgöranden, vilket medför att detta intresse i vissa fall utesluter rätten för parterna att fullt ut få disponera över den i målet behandlade frågan. Även om man i motivuttalandena fastlägger två olika processuella grundprinciper så anser både Lavin och Dahlgren att samma sak egentligen åsyftas, nämligen att parterna har förstahandsansvar för utredningen i målet samt en utredningsskyldighet för domstolen som griper in när parterna av någon anledning inte har tagit fram ett tillräckligt bra underlag för avgörandet i målet. Det kan även tänkas att vissa förvaltningsmål kan ha en del gemensamt med brottmålen, trots att det inte finns något förvaltningsmål som kan anses angå "ansvar för brott" och ha ett lika starkt allmänt intresse av materiellt riktiga domar samt höga beviskrav. Detta omöjliggör emellertid inte att i vissa förvaltningsmål, där det föreligger ett starkt skyddsvärt allmänt intresse och höga beviskrav, ses förvaltningsdomstolen precis som en allmän domstol i brottmål som en garant för den enskildes rättsskydd. Detta förekommer främst i förvaltningsmål där det kan bli aktuellt att utdöma en med straff jämförbar påföljd, någon sorts sanktion, t.ex. mål om administrativa frihetsberövanden, vilket medför att domstolen inom ramen för målet skall utföra ett omfattande utredningsansvar. I praxis har Regeringsrätten i sin bedömning av processrättsliga frågor fäst avseende vid att förvaltningsprocessen innehar vissa med brottmålsprocessen likartade drag. Således har Regeringsrätten i ovan redovisade RÅ 1990 ref. 64 ansett att beviskraven inte bör ställas lägre i ett mål om återkallelse av läkarlegitimation än i ett mål om åtal för den handling eller försummelse som åberopats till grund för återkallelsen. Paralleller till beviskraven i brottmål har även uttalats i RÅ 1990 ref. 108 och RÅ 1993 ref. 76.⁷⁰

⁶⁹ Lavin, Rune, JT 1989/90, s. 76, Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 392.

⁷⁰ Dahlgren, Göran, JT 1991/92, s. 249f, Lavin, Rune, JT 1989/90, s. 70f, Lavin, Rune, FT 1995, s. 66.

Inom vilken ram domstolarna skall hålla sig när den skall träffa ett avgörande är av stor betydelse för det utrymme domstolarna har för att utföra sitt utredningsansvar. I tvistemålen har parterna enligt 17 kap. 3 § RB ett stort inflytande på domsavgörandets omfattning och allmän domstols dom får således inte ges över annat eller mera än vad part i behörig ordning yrkat, och i ett dispositivt mål får domen inte heller grundas på en omständighet som part icke åberopat till grund för sin talan. I brottmål är domstolen enligt 30 kap. 3 § RB visserligen inte bunden av vare sig åklagarens yrkande om brottets rättsliga beteckning eller tillämpligt lagrum. Däremot får domstolen inte döma över någon annan gärning än den som omfattas av åklagarens gärningsbeskrivning. Den ram inom vilken en förvaltningsdomstol har att hålla sig när den skall träffa ett avgörande läggs fast i 29 § FPL, som stadgar att rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkats i målet. Däremot om det föreligger särskilda skäl tillåter stadgandet att domstol ex officio kan ändra beslutet till den enskildes fördel så länge det inte är till någon enskilds nackdel. Denna möjlighet att gå utanför parts yrkande innebär att förvaltningsdomstolarnas utrymme för att utöva sitt utredningsansvar är rymligt i många situationer, en möjlighet som inte de allmänna domstolarna har i vare sig tvistemåls- eller brottmålsprocessen. I FPL finns inga uttryckliga regler om att förvaltningsdomstolarna skulle vara bundna just vid de grunder som part åberopat. Det finns inte heller några regler om parts möjligheter att byta grund för sitt yrkande. Praxis har emellertid visat att domstolarna bara skall beakta de grunder som den i målet aktuella myndigheten har åberopat. Därtill tycks domstolarna alltid ha möjlighet att beakta andra grunder än de som parterna har åberopat om det kan leda till att den enskilde partens önskemål blir bättre tillgodosedda.⁷¹

2.3.5 Slutsats

Kartläggningen av förvaltningsmyndigheternas och de olika domstolarnas utredningsansvar visar dels på skillnader dels på likheter mellan de olika institutionernas utredningsansvar. Det går inte att dra upp någon entydig principiell gränslinje mellan hur utredningsansvaret vid förvaltningsmyndighet skall gå till respektive hur motsvarande verksamhet vid allmän domstol och förvaltningsdomstol skall gå till. Det är istället andra förhållanden än domstolsanknytningen som bör vara utslagsgivande för utredningsansvarets omfattning.⁷² Även inom de olika institutionerna varierar omfattningen på utredningsansvaret, vilket förklaras av det i lagtexterna formulerade riktmärket att målen skall bli så utredda som ”dess beskaffenhet kräver”. Denna variation på omfattningen av utredningsansvaret är inte så påtaglig för de allmänna domstolarna som kan koncentrera sig på två enhetliga måltyper, tvistemål (som i sin tur består av dispositiva och indispositiva mål) och brottmål, vilket begränsar svängningar i utredningsansvaret. Däremot är variationen mera påtaglig för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar som till skillnad från de allmänna domstolarna inte har en upp-

⁷¹ Lavin, Rune, JT 1989/90, s. 79-80.

⁷² SOU 1991:106, del A, s. 521.

delning i enhetliga ärende-/måtyper, samtidigt som dessa institutioner tillämpar sina bestämmelser på ett stort antal olika ärende-/målgrupper. Den rikliga variationen på omfattningen av myndigheters och de olika domstolarnas utredningsansvar gör det omöjligt att kunna precisera en enhetlig formel på hur utredningsansvaret skall gestalta sig, det finns inget universellt utredningsansvar.

Emellertid anser jag att det är möjligt att ta fram de sex huvudkriterier som jag använt tidigare för att kunna åskådliggöra vad som formar omfattningen av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Dessa kriterier bör med framgång även kunna användas för att tydliggöra förvaltningsmyndigheternas och de allmänna domstolarnas utredningsansvar. Genom att bedöma de olika institutionernas utredningsansvar i de olika ärende-/måtyperna med utgångspunkt i de sex kriterierna får man en enhetlig mall som underlättar bedömningen och tydliggör likheter och skillnader.

1. De huvudprinciper som formar processen/handläggningen utgörs av officialprincipen och förhandlingsprincipen. I sina mest renodlade former innebär principerna lite förenklat att; för officialprincipens del att myndigheten/domstolen har ett starkt utredningsansvar, samt för förhandlingsprincipens del att myndigheten/domstolen har ett svagt utredningsansvar. Idag förekommer inga processer/handläggningar enligt de mest renodlade fallen, men man kan placera in myndigheternas och de olika domstolarnas närhet till de två principerna på en glidande skala. Förmodligen hade man då funnit att den allmänna domstolens utredningsansvar i dispositiva tvistemål legat nära förhandlingsprincipen vilket innebär ett svagt utredningsansvar, medan myndigheters utredningsansvar i förvaltningsärenden legat nära officialprincipen och därmed ett starkt utredningsansvar. Däremellan hade man kunnat placera in utredningsansvaret i förvaltningsmål, brottmål och indispositiva tvistemål.
2. Vad för slags mål det är fråga om är också av betydelse för utredningsansvaret, d.v.s. gäller det aktuella målet/ärendet en betungande eller gynnande akt för den enskilde. Även här är det möjligt att placera in det aktuella målet på en glidande skala med gynnande respektive betungande akter som skalans ändpunkter. I alla brottmål samt i vissa förvaltnings- och civilmål och förvaltningsärenden, finner man att det aktuella målet är av betungande art. Det medför därmed att domstolarnas/myndigheternas utredningsansvar blir större. I vissa måityper är det emellertid fråga om för den enskilde gynnade akter. Exempelvis finns det i förvaltningsprocessen en del tillståndsmål som är att betrakta som gynnande förvaltningsakter vilket innebär att domstolarnas utredningsansvar inte är så starkt som i mål angående betungande förvaltningsakter.
3. Huruvida det finns en eller två parter i målet/ärendet har stor betydelse för utredningsansvaret, vilket inte minst går att utläsa ur både doktrin och förarbeten. Vid enpartsprocess/enpartsärende förväntas domstolen/myndigheten ha ett starkt utredningsansvar. Sedan även förvaltningsprocessen blivit en generell tvåpartsprocess har förvalt-

ningsförfarandet i detta avseende närmat sig tvistemål- och brottmålsprocessen vilket medför ett svagare utredningsansvar för domstolarna. Emellertid är förfarandet i myndigheterna att betrakta som ett enpartsförfarande vilket betyder att myndigheterna därmed har ett starkare utredningsansvar i detta avseende. Det finns även undantag från den generella tvåpartsprocessen, i förvaltningsprocessen behandlas allttjämt sekretessärendena som en enpartsprocess vilket medför att förvaltningsdomstolarna i dessa fall får ett större utredningsansvar.

4. Något som också är av betydelse för utredningsansvaret är om den enskilde/parten har möjlighet till ett juridiskt ombud i ärendet/målet. Skulle så vara fallet avlastas domstolens/myndighetens utredningsansvar och ombudet får istället axla en del ansvar för utredningen. I mål som avgörs av de allmänna domstolarna är möjligheterna till rättshjälp goda och därmed finns det goda möjligheter att ha ombud. Rättshjälp är däremot inte möjligt att få i ett ärende hos en förvaltningsmyndighet och nästintill omöjligt att få i en förvaltningsprocess.
5. Genom att även väga in med vilken styrka som allmänna intressen har i det berörda ärendet/målet får man in ytterligare aspekter som har betydelse för omfattningen av utredningsansvaret. Ju starkare det allmänna intresset är desto starkare blir myndigheternas/domstolarnas utredningsansvar. Man kan även här följa en glidande skala där knappast något allmänt intresse finns med i det dispositiva tvistemålet, medan det indispositiva tvistemålet och i hög grad brottmålet i stor utsträckning domineras av ett starkt allmänt intresse. Generellt sett domineras även förvaltningsprocessen av starka allmänna intressen som i styrka kan placeras in i närheten av de indispositiva tvistemålen, medan det i vissa förvaltningsmål kan förekomma lika starka skyddsvärda allmänna intressen som i brottmålen.
6. Styrkan på beviskraven i det enskilda målet/ärendet är också av betydelse. Även här kan man använda sig av en glidande skala där starka beviskrav respektive svaga får fungera som ändpunkter. Allmänt sett är beviskraven höga i brottmål vilket medför ett starkt utredningsansvar medan de är låga i dispositiva tvistemål. Däremellan kan man inplacera beviskraven i indispositiva tvistemål, förvaltningsmål och förvaltningsärenden där beviskraven varierar i styrka.

Genom att parallellt bedöma domstolarnas/myndigheternas utredningsansvar enligt de sex huvudkriterierna får man en god bild av omfattningen på utredningsansvaret i det enskilda målet/ärendet, och vid jämförelser åskådliggör kriterierna likheter och skillnader på olika institutioners utredningsansvar. Givetvis finns där även andra kriterier som formar de olika institutionernas utredningsansvar, men inte desto mindre är de sex huvudkriterierna relativt fruktbara och relativt enkla att använda när man skall analysera olika institutioners utredningsansvar. Vidare kan man konstatera att huruvida processen bedrivs som ett tvåpartsförfarande eller ej bara är ett av de sex huvudkriterierna som kan påverka förvaltningsdomstolarnas utrednings-

ansvar. Emellertid hänger de olika kriterierna mer eller mindre samman och påverkar varandra, varav t.ex. införandet av tvåpartsprocessen även kan förmodas påverka den processuella huvudprincipen samt vikten av att part representeras av ett ombud. Vad införandet av tvåpartsprocessen således har inneburit för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och den enskildes rättssäkerhet, återstår att se i de följande huvudavsnitten.

I det följande huvudavsnittet skall jag med utgångspunkt i lag, förarbeten och doktrin redogöra för tvåpartsprocessen och dess införande i förvaltningsprocessrätten.

3 Tvåpartsprocess

3.1 Inledning

I brottmål- och tvistemålsprocessen har det av tradition alltid funnits två likställda parter, åklagaren och den tilltalade respektive käranden och svarenden. De båda processerna bygger på den kontradiktoriska principen. Det medför att de allmänna domstolarna i stort sett befriats från sin efterforskande verksamhet och att vardera parten får tillfälle att yttra sig över och försöka bevisa felaktigheten i det som motparten anfört. Domarna anses inte heller vid prövningen av ett mål kunna ta hänsyn till annat material än sådant som på föreskrivet sätt framlagts i målet.⁷³

Annorlunda har det varit i förvaltningsprocessen. Ursprungligen hade en klagande inte någon motpart vid förhandlingar inför förvaltningsdomstolen. Det medförde att domstolen inte bara dömde i målet utan även representerade staten. Rättegången var således ett slags inkvisitorisk process. I denna processform var det besvärligt för den enskilde att ta till vara sina intressen, även om domstolsprövningen var starkt influerad av officialprincipen. Den enskildes talan fick gå ut på att övertyga domstolen om att beslutsmyndigheten haft fel, vilket inte var en lätt uppgift. Som en följd av systemet kom den enskilde parten att tilldelas en tung bevisbörda för sina påståenden. Det var dessutom svårt för den enskilde att veta hur en ”motpart” (om en sådan hade funnits) skulle resonera i det specifika målet. Detta innebar att den enskilde ofta fick gissa sig till vilka påståenden och motargument en tänkt motpart skulle ha framställt. Avsikten var att den enskilde skulle kunna lita till att förvaltningsdomstolarna utredde målen fullständigt och objektivt. Att det sistnämnda verkligen efterlevdes kunde emellertid vara svårt att övertyga den enskilde om, eftersom statens intressen också skulle tillgodoses inom ramen för denna utredningsverksamhet. Rune Lavin har ifrågasatt om ett sådant enpartsförfarande egentligen är i överensstämmelse med vad som brukar kallas för ”fair trial”, och som regleras i artikel 6 Europakonventionen.⁷⁴

Med bakgrund i ovanstående kan man undra vilken inställning lagstiftaren haft till att införa en generell tvåpartsprocess även i förvaltningsprocessen. Frågan om behovet av ett tvåpartsförfarande i förvaltningsprocessen fanns faktiskt redan med i 1950-talets rättssäkerhetsdebatt. 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.⁷⁵ Vid tillkomsten av FPL och FL diskuterade departementschefen bl.a. frågan om det allmännas möjligheter att överklaga beslut, genom vilka det allmännas intresse fått vika för ett enskilt eller som annars kunde

⁷³ Lavin, Rune, JT 1989-90, s. 75.

⁷⁴ Lavin, Rune, JT 2000-01, s. 99-100.

⁷⁵ SOU 1964:27, s. 539 f.

anses förfördela det allmännas intresse. Han tog även upp frågan om utsträckt tillämpning av det kontradiktoriska förfarandet genom partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden. Departementschefen ansåg att dessa frågor i ett senare sammanhang borde bli föremål för en samlad bedömning.⁷⁶ Lagrådet ansåg det vara en brist att man vid reformen av förvaltningsprocessen inte införde ett generellt kontradiktoriskt tvåpartsförhållande där det allmänna skulle representeras av ett allmänt ombud. Lagrådet betonade vikten av att hithörande frågor borde utredas och ansåg att, innan ett kontradiktoriskt tvåpartsförfarande införts, förvaltningsprocessen inte kunde betraktas som en tillfredsställande processordning.⁷⁷

En samlad bedömning av processformen skulle emellertid dröja ända fram till att Domstolsutredningen⁷⁸, utredningen Domstolarna inför 2000-talet, i början av nittiotalet gjorde den senaste omfattande kartläggningen av förvaltningsprocessen. Under denna tidsperiod hade visserligen frågan om man skulle ha enparts- eller tvåpartsprocess varit uppe i en del reformsammanhang. De överväganden man då gjorde hade däremot varit begränsade till att gälla en viss måltyp. I vissa fall hade emellertid ett något vidare perspektiv anlagts. Exempel på ett sådant fall var när Länsdomstolskommittén⁷⁹ i betänkandet Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess behandlade partsfrågorna i hälsovårdsmål, djurskyddsmål, brandmål och vissa vapenmål. Förslaget gick bl.a. ut på att beslut av en kommunal nämnd, brandchef, brandstyrelse eller ett lokalt polisorgan skulle överklagas till länsrätten istället för länsstyrelsen. I länsrätten skulle statens talan skötas av ett allmänt ombud, som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde skulle förordna. Kommitténs förslag ledde emellertid inte till någon lagstiftning. Departementschefen uttalade i förarbetena⁸⁰ att länsstyrelserna skulle stå kvar som besvärinstans. Visserligen instämde departementschefen i en del av kommitténs gjorda uttalanden om att tvåpartsförfaranden i många fall kunde ha ett stort värde från rättssäkerhetssynpunkt. Samtidigt befarade han dock att kommitténs förslag skulle medföra ett onödigt tungrovt förfarande utan några påtagliga rättssäkerhetsvinster. Han menade också att kommittén inte lyckats framlägga fullgoda lösningar på problemet med hur de kommunala intressena skulle kunna göras gällande i processen.⁸¹

I några sammanhang hade det således i olika utredningar framförts att en tvåpartsprocess är att föredra framför en enpartsprocess. Emellertid ansåg lagstiftaren att det inte fanns anledning att komplettera FPL med generella bestämmelser om statens partsällning i processen. Istället gick lagstiftaren den vägen att man på område för område prövade behovet av en tvåpartsprocess. Vid denna prövning anser Göran Dahlgren att lagstiftaren framför

⁷⁶ Prop. 1971:30, s. 399.

⁷⁷ Prop. 1971:30, del 2, s. 689.

⁷⁸ SOU 1991:106.

⁷⁹ SOU 1981:75.

⁸⁰ Prop. 1983/84:100, bil. 15.

⁸¹ Prop. 1995/96:22, s. 69.

allt fokuserade på i huvudsak fyra olika kriterier. Dessa kriterier var graden av lagstiftningens ingripande karaktär mot den enskilde medborgaren, behovet av talerätt för det allmänna samt å ena sidan rättssäkerhetsvinsterna och å andra sidan kostnadsfördyringarna med en tvåpartsprocess. Tyngden av respektive kriterium styrde sedan lagstiftarens val av processordning. Vid valet av processform ställdes emellertid främst två kriterier mot varandra, nämligen rättssäkerhetsvinsterna för den enskilde i motsats till de kostnadsfördyringar som ett tvåpartsförfarande anses föra med sig.⁸²

En del av utredningarna ledde till införandet av ett tvåpartsförfarande, varav det växte fram ett fåtal måltyper med tvåpartskaraktär. Exempelvis fanns det en tvåpartsprocess i taxeringsmål där statens intressen representerades av en taxeringsintendent. I körkortsmål fanns det ett allmänt ombud, i smittskyddsmål en smittskyddsläkare, i vissa sociala mål en socialnämnd och i vitesmål den myndighet som förelagt vitet. I socialförsäkringsmålen fanns det dessutom en central myndighet, Riksförsäkringsverket, som kunde välja att gå in som motpart redan i processen vid försäkringsrätt och som dessutom alltid var part i processen inför försäkringsöverdomstolen. Därtill hade kommunen även partställning i kommunalbesvärsmålen.⁸³

I samband med ansökningsmålens inträde i förvaltningsprocessen tillkom automatiskt fler tvåpartsprocesser. Detta berodde på ansökningsmålens karaktär där sökanden är den ena parten och den mot vilken ansökningsriktar sig är motpart. Emellertid utgör ansökningsmålen endast en liten grupp av mål hos förvaltningsdomstolarna. Den största gruppen av mål är överklagandemålen och för dessa gällde fortfarande den generella enpartsprocessen i början av nittioalet.⁸⁴

Mot bakgrund av att det i början av nittioalet förekom ett mycket stort antal måltyper som var av enpartskaraktär och som skulle överklagas till länsrätt som första domstolsinstans, fick frågan om förvaltningsmyndigheternas ställning i förvaltningsprocessen stort intresse hos lagstiftaren. Man befann sig i en situation där den enskilde i merparten av de måltyper som avhandlades i länsrätterna inte hade någon motpart. Detta innebar att om länsrätterna ändrade ett överklagat beslut till den enskildes fördel fanns det enligt den dåvarande ordningen ingen som kunde överklaga beslutet. Denna ordning var enligt lagstiftaren inte tillfredsställande eftersom det medförde att all rättsbildning stannade i länsrätten då den enskildes talan bifallits. Det svenska förvaltningsrättskipningssystemet hade även vid ett flertal tillfälle kritiserats av Europadomstolen under 1980-talet och i början av 1990-talet. Europadomstolen kom i flera av sina domar fram till att de mänskliga rättigheterna kränkts. Sedan Sverige inkorporerat Europakonventionen som svensk lag⁸⁵ i mitten av nittioalet ökade trycket på införandet av en tvåpartsprocess då den dåvarande enpartsprocessen inte förväntades kunna uppfylla kravet på "fair trial" i konventionens sjätte artikel. Enligt den sjätte

⁸² Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 238.

⁸³ Lavin, Rune, JT 1989-90, s.75.

⁸⁴ Prop. 1995/96:22, s. 70-71, Lavin, Rune, JT 2000-01, s. 100.

⁸⁵ SFS 1995:1692.

artikeln gäller att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk domstol, som upprättats genom lag. Lagstiftaren ansåg det därför vara angeläget att finna en generell lösning på problemet som kunde tillämpas över hela det förvaltningsrättsliga fältet. Detta skedde sedermera genom utredningen Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106).⁸⁶

Domstolsutredningen, vars uppgift bl.a. var att överse huruvida det skulle finnas en eller två parter i förvaltningsprocessen, lade fram ett förslag om en generell fakultativ tvåpartsprocess. Enligt förslaget skulle en förvaltningsdomstol kunna uppdras åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att som part företräda statens intressen i målet, om den enskilde parten inte redan hade en motpart. Lagstiftaren införde emellertid ingen fakultativ tvåpartsprocess utan man gick ett steg längre när man 1996 införde en generell obligatorisk tvåpartsprocess för överklagandemålen. Därmed gäller att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart.⁸⁷

3.2 Tvåpartsprocess i 7 a § FPL

Efter en utdragen diskussion har vi i Sverige sedan 1996⁸⁸ haft ett tvåpartsförfarande i förvaltningsprocessen. Därmed gäller att om en enskild person överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. När det gäller beslut i mål som överklagas direkt till kammarrätt från en förvaltningsmyndighet, ansåg lagstiftaren att det inte var lämpligt att ge beslutsmyndigheten en generell rätt att överklaga kammarrättens beslut. Lagstiftaren föreslog därför inte heller att beslutsmyndigheten skulle axla rollen som den enskildes motpart i dessa mål. Paragrafen lyder enligt följande:

7 a § 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.

Första stycket gäller inte i fråga om beslut som överklagas direkt hos kammarrätt.

Avsikten med förvaltningsmyndighetens medverkan i processen är att den dels skall underlätta och befrämja utredningen i målet, dels innebära att det allmännas intresse hävdas mera aktivt. Det skall uppmärksammas att ett tvåpartsförfarande medför att förvaltningsmyndigheten uppträder i två roller. Först som överhöghetssubjekt med rätt att fatta bindande beslut för enskild och sedan som enskilds motpart. Bytet av rollerna äger rum i samband med att handlingarna i ärendet överlämnas till domstolen.⁸⁹

⁸⁶ Halila, Leena, FT 2001, s. 59.

⁸⁷ Prop. 1995/96:22, s. 72.

⁸⁸ Ändring av förvaltningsprocesslagen 1995:1692.

⁸⁹ Lavin, Rune, JT 2000-01, s. 100.

Införandet av tvåpartsprocessen i 7 a § FPL ger således myndigheterna möjligheten att överklaga beslut som gått myndigheten emot i förvaltningsdomstol. Vidare innebär tvåpartsprocessen att, i de fall förvaltningsmyndighetens beslut har överprövats av en besvärmyndighet, rätten att överklaga skall begränsas till den primära beslutsmyndigheten. Stadgandet i 7 a § medför även att förvaltningsmyndigheten skall vara motpart om en enskild överklagar myndighetens beslut till länsrätt. Följderna av tvåpartsprocessen kan enligt Leena Halila⁹⁰ bl.a. innebära att människorättsskyddet förstärks. Dessutom öppnas möjligheter för myndigheterna att få en ändring till stånd när ett domstolsavgörande materiellt sett har blivit oriktigt. Det förhållandet att det då genomgående blir fråga om ändringar till nackdel för den enskilde (det blir generellt endast i sådana fall som förvaltningsmyndigheten får möjlighet att överklaga), hindrar inte att det får anses vara ett allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden inte blir bestående. Genom införandet av den generella tvåpartsprocessen försvann emellertid inte utrymmet för särskilda lösningar på vissa områden eftersom FPL, enligt 2 § FPL, inte gäller om det i lag eller förordning meddelats bestämmelser som avviker från lagen. Om det finns särskilda behov för vissa måltyper kvarstår således möjligheten för lagstiftaren att utforma avvikande föreskrifter i de materiella bestämmelserna för de aktuella måltyperna.⁹¹ Avvikande bestämmelser kan behövas t.ex. för att göra en annan myndighet än den som först beslutade i saken till den enskildes motpart i målet, det kan vara ett allmänt ombud, en särskild fackmyndighet, en överordnad myndighet eller en "värdmyndighet". Exempelvis skall inte Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd vara enskilds motpart hos domstol när dess beslut överklagas av enskild, utan den uppgiften måste ankomma på Socialstyrelsen som sökande hos nämnden. Även i situationer där ett beslut överklagas som fattats av disciplinnämnden hos en högskola kan inte gärna nämnden själv bli den enskildes motpart hos länsrätten, utan denna roll får istället ankomma på den aktuella högskolan.⁹²

Som nämnts ovan föreslog Domstolsutredningen införandet av en fakultativ tvåpartsprocess. Fördelarna med en sådan process består i att beslutsmyndighetens medverkan i många fall kan vara överflödigt genom att den inte har något ytterligare att tillföra i målet. Emellertid har en sådan process även en del nackdelar eftersom den kräver att domstolen utser beslutsmyndigheten till part eller att beslutsmyndigheten till domstolen anmäler att den vill vara part. Lagstiftaren ställde sig mycket tveksam till ett sådant system som man befarade skulle bli både tungrott och kostnadskrävande. Istället förespråkade lagstiftaren en modell där beslutsmyndigheten automatiskt är part. En sådan modell innebär att det är mer praktiskt och rättssäkert för alla inblandade att redan från början veta vilka som är parter i målet. En modell där beslutsmyndigheten uppträder i alla mål är emellertid utesluten, inte minst av kostnadsskäl. Däremot ansåg regeringen att det var möjligt att finna de resursmässiga vinster som Domstolsutredningen ville uppnå med sitt förslag om fakultativ tvåpartsprocess med ett system enligt vilken be-

⁹⁰ Halila, Leena, FT 2001, s. 62.

⁹¹ Prop. 1995/96:22, s. 73.

⁹² Wennnergren, Bertil, FT 1996, s. 73-74.

slutsmyndigheten alltid är part. Det betonades nämligen att den omständigheten att beslutsmyndigheten är part inte nödvändigtvis behöver medföra att myndigheten alltid medverkar i processen. Beslutsmyndighetens medverkan i processen beror närmare bestämt på i vilken utsträckning myndigheten föreläggs att yttra sig till domstolen, d.v.s. hur kommuniceringsreglerna är utformade, och om myndigheten är närvarande vid muntlig förhandling i målet. Genom att man parallellt gjorde ändringar i kommuniceringsreglerna medförde detta vidgade möjligheter för domstolen att avgöra mål utan att höra motparten i de fall beslutsmyndigheten är motpart. Mot denna bakgrund ansåg lagstiftaren att tvåpartsprocessen skulle utformas efter en obligatorisk modell.⁹³

I Domstolsutredningens betänkande diskuterades även en rad väsentliga förfarandefrågor som har anknytning till införandet av tvåpartsprocess. Bland annat diskuterade man sådant som förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar, betydelsen av parternas yrkanden respektive bestridanden och medgivanden samt möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader. Sådana anknytande förfarandefrågor berörs inte av departementschefen i propositionen och några förslag till ändringar i dessa avseenden lades följaktligen inte fram. Detta får tolkas som att departementschefen avsett att införandet av tvåpartsprocessen inte skall medföra förändringar i rättsläget. Inte desto mindre vore det lämpligt med några uttalanden om eventuella återverkningar och effekter av att tvåpartsförfarandet blivit den generella processformen i förvaltningsprocessen. Lagrådet betonade i sitt yttrande till propositionen att det var tydligt att, även om inte någon lagändring sker beträffande grunderna för domstolarnas handläggning, övergången i ett mycket stort antal typer av mål från enparts- till tvåpartsprocess "... kommer att medföra viss förskjutning i de praktiska handläggningsformerna i riktning mot tillämpning av en förhandlingsprincip". Lagrådet menade att om de berörda förfarandefrågorna hade fått en ordentlig genomlysning skulle detta förmodligen ha lett till en önskvärd ökad enhetlighet i hanteringen av förvaltningsmålen. Med anledning av att en sådan genomlysning inte hade skett vid tillfället för införandet av tvåpartsprocessen, ansåg Lagrådet att det kunde ifrågasättas om det föreslagna tvåpartsförfarandet var tillräckligt underbyggt för att träda i kraft den 1 januari 1996. Lagrådet ansåg att det inte fanns någon anledning att påskynda genomförandet av tvåpartsförfarandet. Istället skulle man vänta med införandet så att en mer ingående revision av förvaltningsprocesslagen skulle komma till stånd där de nämnda förfarandefrågorna skulle kunna belysas. Lagrådet avstyrkte emellertid inte att tvåpartsförfarandet skulle införas vid den föreslagna tidpunkten varför riksdagen röstade genom förslaget som därefter trädde i kraft den 1 januari 1996. Emellertid utgick Lagrådet ifrån, när man beslutade att inte avstyrka lagförslaget, att de berörda förfarandefrågorna skulle komma att beaktas i det fortsatta arbetet med revisionen av förvaltningsprocesslagen. En sådan revision har emellertid ännu inte kommit till stånd.⁹⁴

⁹³ Prop. 1995/96:22, s. 80-81.

⁹⁴ Prop. 1995/96:22, s. 162, bilaga 2.

3.2.1 Tvåpartsprocessens fördelar och nackdelar

Som nämnts ovan är många olägenheter sammankopplade med enpartsprocessen. Som ensam part har den enskilde en tung bevisbörda i förvaltningsmålet, och han har dessutom svårt att utforma sin talan på ett lämpligt sätt och överhuvudtaget ta tillvara sina intressen. Förvaltningsdomstolen skall å sin sida inte bara döma i målet utan också företräda statens intressen. Dessa dubbla funktioner kan ofta vara svåra att kombinera. Genom att endast en part ingår i processen blir domstolens utredningsansvar dessutom mycket omfattande. Vid övergång till en tvåpartsprocess förmodas det att officialprincipen luckras upp och inslag av förhandlingsprincipen ökar i förfarandet. Övergången från enpartsprocess till tvåpartsprocess förväntas helt enkelt leda till en förbättrad process. Jag tänker i detta avsnitt redovisa de största fördelarna med att införa en tvåpartsprocess i förvaltningsprocessrätten, men även diskutera eventuella nackdelar.⁹⁵

Tvåpartsprocessen är i förhållande till enpartsprocessen förenad med betydande fördelar. I enpartsmålen finns det ingen part som företräder statens intresse. Denna uppgift ankommer på domstolarna, vilket medför att deras roll i processen blir oklar. Med tvåpartsprocessen följer den kontradiktoriska modellen som i doktrinen⁹⁶ anses vara utgångspunkten för all rättskipande verksamhet. Genom denna modell arbetar domstolarna på ett sätt som borgar för deras självständighet och opartiskhet. Att försätta förvaltningsmyndigheten i partsställning innebär oundvikligen att bindningarna mellan myndigheten och domstolen minskar. För många, och inte bara för jurister, är säkerligen den kontradiktoriska modellen också den självklara verksamhetsformen för en domstol. Rättskipningen i förvaltningsdomstolarna bör därför så långt det överhuvudtaget är möjligt utformas så att den inte innefattar någon intressebevakning från domstolens sida då detta kan ifrågasätta domstolens opartiskhet. Man bör inte underskatta värdet av att en förvaltningsdomstol i allmänhetens ögon även utåt sett och i formell mening framstår som en opartisk instans. Med en tvåpartsprocess åstadkommer man denna effekt som ökar allmänhetens förtroende för att förvaltningsdomstolarna avgör målen på ett opartiskt sätt.⁹⁷

En fördel med tvåpartsprocessen sett ur den enskildes perspektiv är att denne får en motpart, i form av en myndighet, som kan klargöra det allmännas ståndpunkt och även bemöta den enskildes anspråk och påståenden. Det blir därmed lättare för den enskilde att välja lämpliga argument och grunder för sin talan. Den offentliga motpartens invändningar mot den enskildes utredning ger honom kanske anledning att komplettera denna eller införskaffa helt ny utredning. Existensen av en offentlig motpart borde därför underlätta den enskildes processföring. En ytterligare fördel som brukar

⁹⁵ Lavin, Rune, JT 1989-90, s. 85.

⁹⁶ Se Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 402, Westberg, Peter, Domstols officialprövning, s. 31.

⁹⁷ Lavin, Rune, FT 1992, s. 101, Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 243.

anföras med tanke på det allmännas intressen är, att det allmänna genom tvåpartsprocessen får en egen besvärsmätt och kan därmed föra talan mot ett förvaltningsbeslut och framställa självständiga yrkanden. I sådana ärenden, där en myndighet på grund av ofullständig utredning, felbedömning av fakta eller feltolkning av författningsbestämmelser meddelar beslut där en enskild person obehörigen gynnas på bekostnad av allmänna intressen, är det betydelsefullt att myndigheten har möjlighet att genom överklaganden få besluten rättade av domstol. Även ur förvaltningsdomstolarnas synvinkel innebär tvåpartsprocessen en del fördelar. Tanken är att förvaltningsdomstolarna skall avlastas från uppgiften att ta tillvara det allmännas intresse (då myndigheterna får ökat inflytande i processen) och istället koncentrera sig på att skipa rättvisa. I ett tvåpartsmål förväntas domstolen få hjälp med utredningen i målet av parterna, främst genom myndigheten, vilket skall medföra att utredningsmaterialet blir fylligare. I propositionen understryks det att genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial avlastas domstolen en del av arbetet för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda och behovet av aktivitet från domstolens sida minskar när det gäller att skaffa in utredning i målet. Domstolen kan lägga upp processen kontradiktoriskt så att parterna kan argumentera för sin sak och bemöta motpartens påståenden.⁹⁸ Helt enkelt förbättras dialogen mellan parterna i processen. Europadomstolen har också uppställt en kontradiktoriskt förfarande som ett centralt element i en rättvis rättegång, vilket inte är märkligt eftersom domstolens opartiskhet och skyddet av individen är ett av de mest centrala krav som artikel 6 i Europakonventionen ställer på förvaltningsprocessen. Tvåpartsprocessen kan därmed anses innebära en förstärkning av människorättskyddet. Den nya processformen förväntas också medföra att förvaltningsmyndigheterna agerar mer aktivt i partsställning samt att den enskildes kännedom om myndighetens motiv blir klarare vilket ökar den enskildes möjligheter att utveckla sina egna ställningstaganden. Dessa fördelar med tvåpartsprocessen kan förväntas medföra en ökad rättsäkerhet och kvalitet på förvaltningsprocessen, den enskildes processföring underlättas och det finns skäl att anta att avgörandenas materiella kvalitet förbättras.⁹⁹

I enpartsmålen förekommer det ofta att den enskilde parten framlade nya påståenden och ny utredning i överrätten. Dessa problem minskar med en tvåpartsprocess. Genom dialogen mellan den enskilde parten och dennes offentliga motpart kommer bevisning och annan utredning att i större utsträckning koncentreras till den första domstolen i instanskedjan, d.v.s. länsrätten. Detta resulterar i att överrättsprocessen kommer att gestalta sig som en ren överprövning av det utredningsmaterial som lagts fram av parterna i underrätten. Därmed undviker man onödiga återförvisningar och genom att bevisning och annan utredning koncentreras till den första domstolen i instanskedjan kommer överrätternas, d.v.s. kammarrätterna och Regeringsrätten, överprövande funktion bättre till sin rätt.¹⁰⁰

⁹⁸ Lavin, Rune, FT 1992, s. 101, Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 241, 243, Prop. 1995/96:22, s. 78.

⁹⁹ Halila, Leena, FT 2001, s. 62.

¹⁰⁰ Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 244.

Som en följd av införandet av tvåpartsprocessen får förvaltningsmyndigheterna möjlighet att överklaga ett domstolsavgörande genom vilket förvaltningsmyndighetens beslut har ändrats. Tvåpartsprocessen innebär därmed en utvidgad talerätt för det allmänna vilket i sin tur kan förbättra prejudikatbildningen¹⁰¹. Detta är positivt eftersom en ökad prejudikatbildning medför en mer likformig rättstillämpning.¹⁰²

Några egentliga nackdelar med införandet av en tvåpartsprocess är svåra att identifiera. En vanlig invändning mot att man skulle införa den generella tvåpartsprocessen var att processen ansågs bli långsammare och dyrare. Denna invändning är berättigad när det gäller ordningen med processförare som är fristående från beslutsmyndigheten. Som exempel kan nämnas den ordning som behandlades i Domstolsutredningen med allmänna ombud som skulle föra det allmännas talan. En sådan ordning för naturligtvis med sig extra kostnader. Handläggningen löper även stor risk för att fördröjas genom den allmänna processförarens deltagande. En ordning med allmänna ombud är därmed inte att rekommendera. En ordning med den beslutande förvaltningsmyndigheten som det allmännas representant i domstolen minimerar emellertid kostnadsförlusterna. Genom att koppla samman den primära beslutsfunktionen med processfunktionen blir tvåpartsprocessen effektivare eftersom beslutsmyndigheten redan är insatt i målet. Invändningen att en tvåpartsprocess sålunda fördröjer handläggningen av målet och bidrar till stigande kostnader har inte samma slagkraft när det gäller en process med beslutsmyndigheten som part som vid en ordning med allmänna ombud. I förhållande till de fördelar som tvåpartsprocessen innebär, blir en ordning med beslutsmyndigheten som processförare på ett helt annat sätt ekonomiskt försvarbar både vad gäller tidsåtgången och de ekonomiska kostnaderna.¹⁰³

3.2.2 Slutsats

I förvaltningsprocessrätten finns det numera ett generellt obligatoriskt tvåpartsförfarande som regleras i 7 a § FPL. Som framkommit ovan innebär övergången från enpartsprocess till tvåpartsprocess en betydelsefull förändring. De förlegade enparts målen med dess inkvisitoriska inslag, d.v.s. att domstolen förenar uppgifterna att döma och att representera det allmännas intresse, ersätts av tvåpartsmålen som har starka kontradiktoriska inslag. Förvaltningsdomstolarna kan därmed med större koncentration inrikta sig på det som de är till för, nämligen att fälla avgöranden mellan tvistande parter eller med andra ord rättskipning. Förändringen får till följd att det kommer att starta en ny slags förvaltningsprocess som kan sammanfattas innebära:

1. att en förvaltningsmyndighet vars beslut ändras av en förvaltningsdomstol skall ges möjlighet att överklaga domstolens beslut,

¹⁰¹ Det skall emellertid erinras att vid införandet av tvåpartsprocessen infördes även regler om prövningstillstånd i ledet länsrätt - kammarrätt, se 34a § FPL, samt ledet kammarrätt – regeringsrätt, se 35-37 § § FPL.

¹⁰² Prop. 1995/96:22, bilaga 2, s. 160, Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 244.

¹⁰³ Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 246-247.

2. att, i de fall förvaltningsmyndighetens beslut har överprövats av en besvärsmyndighet, rätten att överklaga skall begränsas till den primära beslutsmyndigheten och slutligen
3. att förvaltningsmyndigheten skall vara motpart om en enskild överklagar myndighetens beslut till länsrätt.¹⁰⁴

Tvåpartsprocessen innebär därmed att det hos förvaltningsdomstolarna bedrivs en process där enskild klagande angriper myndighetens beslut och där myndigheten såsom motpart måste försvara sina åtgärder, klargöra sina motiv, förklara beslutets innehåll m.m.¹⁰⁵ Förfarandet hos förvaltningsmyndigheten blir närmast att betrakta som en "förberedelse" inför en eventuell domstolsprocess. Orosmolnen för att förvaltningsmyndigheterna ensidigt skall hävda partsintressen och därmed gå alltför långt i sina krav på den enskilde skall inte övedrivas. Även som part har en myndighet skyldighet att iaktta objektivitet, liksom åklagarna i brottmål.¹⁰⁶

Förvaltningsprocessen har därmed lämnat det gamla enpartsförfarandet där processen hade en stark officialkaraktär och var en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten och istället blivit ett tvåpartsförfarande med likheter till civilprocessen. Min fortsatta framställning kommer i hög grad att handla om de förändringar som införandet av tvåpartsprocessen inneburit för tillämpningen av utredningsansvaret i förvaltningsmålen. Jag hoppas kunna belysa de konsekvenser och eventuella komplikationer som detta fört med sig för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och den enskildes rättssäkerhet i förvaltningsprocessen.

¹⁰⁴ Prop. 1995/96:22, s. 81.

¹⁰⁵ Lavin, Rune, FT 1992, s. 120.

¹⁰⁶ Lavin, Rune, FT 1992, s. 456.

4 Tvåpartsprocessens inverkan på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar

4.1 Inledning

Införandet av den generella tvåpartsprocessen innebar en märkbar förstärkning av förvaltningsprocessens allmänprocessuella drag. Enpartsprocessen hade inneburit en stark domstolsstyrning som ansågs höra den tiden till, då förvaltningsrättskipningen hade utgjort en del av förvaltningen och förvaltningsprocessen hade definierats som en fortsättning på förvaltningsförfarandet. Denna ordning kunde inte betraktas vara tillfredställande, och kanske uppfyllde den inte Europakonventionens krav på en rättvis rättegång. Införandet av den kontradiktoriska tvåpartsprocessen, och de fördelar den innebar (se ovan), var därför efterlängtd av många. Som så många andra lagändringar kan man även förmoda att tvåpartsprocessen påverkat andra regleringar i FPL. Jag har koncentrerat mig på att utreda i vilken utsträckning tvåpartsprocessen har påverkat förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar i 8 § FPL och vad detta har inneburit för domstolens men även den enskildes roll i processen.

För att få en bättre bild av hur tvåpartsprocessen har påverkat domstolarnas materiella processledning och utredningsansvar har jag genomfört en enkätundersökning bland domare i länsrätterna i Skåne och Blekinge. Alla verksamma domare i de båda länsrätterna tillfrågades, varefter enkäten inbringade svar från åtta stycken domare. Enkäten i dess helhet finns som bilaga i slutet av uppsatsen. Frågorna i enkäten bygger på några av de frågor som Domstolsutredningen ställde för att kartlägga tillämpningen av förvaltningsprocesslagen i SOU 1991:106¹⁰⁷. Den första frågan jag ställde var om domarna ansåg att deras utredningsambition stämde överens med den ambition som framgick av lagmotiven till förvaltningsprocesslagen, nämligen att domstolens uppgift främst bör riktas in på uppenbara brister och förbiseenden i den enskildes talan. Tanken med denna fråga var att identifiera domarnas inställning till att bedriva utredning i målen. Därefter ställdes frågan om man generellt kan säga att rätten utövar en svagare materiell processledning nu än före införandet av tvåpartsprocessen. Genom denna fråga hoppades jag kunna bringa klarhet i de spekulationer som framförts bl.a. i doktrin om att införandet av tvåpartsprocessen skulle ha inneburit att domstolarnas materiella processledning och utredningsansvar skulle ha blivit svagare. Vidare frågade jag domarna dels i vilken mån den materiella processledningen påverkas av att den enskilde företräds av ett juridiskt skolad ombud, dels huruvida det förekommer någon skillnad i den materiella processledningen i mål som avser gynnande förvaltningsakter

¹⁰⁷ SOU 1991:106, del B, s. 399f.

jämfört med mål som avser betungande förvaltningsakter. Avsikten med dessa två frågor var att bekräfta mina teorier om att det finns en del kriterier utöver den aktuella processformen som påverkar domstolarnas utredningsansvar. Slutligen frågade jag domarna om de under sin tid som domare kunnat iaktta någon utveckling eller tendens vad gäller de allmänna förvaltningsdomstolarnas materiella processledning. Eftersom jag hade misstankar om att tvåpartsprocessen hade påverkat domstolarnas utredningsansvar på ett sätt som hade lämnat tydliga spår i tillämpningen av förvaltningsprocessen, var denna fråga väsentlig för att bekräfta mina misstankar.

4.2 Domstolens roll

Historiskt sett har processen i förvaltningsdomstolarna präglats av officialprincipen och ledorden har varit snabbhet, billighet och enkelhet. Genom införandet av tvåpartsprocessen har lagstiftaren indirekt öppnat upp dörren för förvaltningsdomstolarna så att de kan närma sig förhandlingsprincipen i civilmålen och RB:s muntlighets-, omedelbarhets- och koncentrationsprinciper, något som inte var möjligt att göra under enpartsprocessen. Kort sagt har övergången till tvåpartsprocess inneburit en märkbar förstärkning av förvaltningsprocessen allmänprocessuella drag. Under enpartsprocessen var domstolen både domare och företrädare för det allmännas intresse. Genom tvåpartsprocessen har myndigheterna tagit steg in i processen och företräder därmed det allmännas intresse. Vad har detta inneburit för domstolarnas tillämpning av utredningsansvaret i 8 § FPL? Begränsas domstolarnas utredningsansvar när en myndighet intar partsställning i förvaltningsprocessen?

Rune Lavin har framfört att när 8 § FPL tillkom utgick lagstiftaren från att den ovan nämnda officialprincipen präglade förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Detta skall ses mot bakgrund av att merparten av måltyperna bedrevs som enpartsprocesser vilket innefattade att domstolarna inte bara skulle döma i målen utan även företräda det allmännas intresse i utredningen vilket i sin tur medförde att domstolarna hade ett särskilt ansvar för målen. Dessa premisser ändras enligt Lavin i och med införandet av tvåpartsprocessen. Framst genom att det i 8 § FPL införda uttrycket ”som dess beskaffenhet kräver” gör det möjligt att lägga upp en kontradiktorisk process där parterna var för sig tar fram utredning och argumentation i ärendet, vilket i så fall sänker styrkan på domstolarnas utredningsansvar. Göran Wahlgren anser att detta får till följd att myndigheterna och den enskilde får ta ett större utredningsansvar i förvaltningsprocessen.¹⁰⁸ En förutsättning för detta är dock enligt Lavin att parterna är relativt jämbördiga. Skulle därför myndighetens resurser vara överlägsna den enskildes möjligheter att se efter

¹⁰⁸ Wahlgren, Göran, FT 1995, s. 205.

sina intressen bör förvaltningsdomstolarna ta på sig ett visst utredningsansvar.¹⁰⁹

Även Gustaf Petrén kunde på sin tid urskilja stor skillnad mellan mål med en part respektive mål med två motstående parter. I enpartsmålen ansåg Petrén att det ofta blev domstolens sak att rycka in och försöka få in den utredning som den obefintliga motparten annars skulle ha presenterat. I de mer sällsynta tvåpartsmålen, exempelvis i taxeringsmålen, ansåg Petrén att förvaltningsdomstolarna i praxis i stort sett överlämnade hela faktainsamlandet till parterna. Ytterst sällan tog förvaltningsdomstolarna i tvåpartsmålen initiativ till att utreda de faktiska förhållandena. Petrén var mycket negativ till att en tvåpartsprocess skulle minska förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar för att istället lägga ett större utredningsansvar på parterna. Även Bertil Wennergren anser att tvåpartsprocessen kom att innebära en förändring i förvaltningsprocessens handläggningsformer. Liksom Lagrådet tror han att förändringen innebär en förskjutning mot en ökad tillämpning av förhandlingsprincipen. Emellertid vill han inte överdramatisera denna förskjutning och dess inverkan på domstolarnas utredningsansvar. Han anser nämligen att även om förhandlingsprincipen blir den härskande processprincipen så skall alltjämt utredningen i förvaltningsmålen växa fram i konstruktivt samarbete mellan parterna och rätten, i vilket domstolen under noga beaktande av sin roll som objektiv och opartisk rättegångsledare skall verka för ett allsidigt och betryggande beslutsunderlag.¹¹⁰

I 8 § förvaltningsprocesslagen görs inget undantag när det gäller utredningsansvaret i tvåpartsmål, utan förvaltningsdomstolarna är skyldiga att enligt lag komplettera parternas utredning då så behövs för att besluten skall bli materiellt riktiga. Petrén konstaterade därför att en utveckling där tvåpartsprocessen innebar ett minskat utredningsansvar för domstolarna saknade lagstöd och stämde inte överens med den i förvaltningsprocessen starka officialprincipen.¹¹¹ Sammanfattningsvis kan man konstatera att den ledande doktrinen på området har ansett att tvåpartsprocessen kommer att påverka omfattningen på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar, även om inte det varit lagstiftarens avsikt. Däremot är det inget som tyder på att ramen på utredningsansvaret skall påverkas av tvåpartsprocessen, ramen lämnas till synes oberörd av eventuella följdverkningar.

I Domstolsutredningens kartläggning av tillämpningen av FPL, som genomfördes i början av nittioalet, framgick det att det på flertalet punkter rädde oklarhet i förvaltningsdomstolarna om hur 8 § i FPL skulle tillämpas. Detta gällde både inriktningen och omfattningen på utredningsansvaret. Från domstolarnas sida kunde man tyda en rädsla att uppfattas som partiska. Domstolsutredningen framförde däremot att frånvaron av en fast processledning är betydligt värre än en aktiv processledning. Domstolsutredningen uttalade vidare att det är viktigt att ledningen utövas fortlöpande under målets handläggning. Den enskilde domaren skall därmed

¹⁰⁹ Lavin, Rune, Gäst hos försäkringsdomstolen, s. 64.

¹¹⁰ Wennergren, Bertil, FT 1996, s. 76-77.

¹¹¹ Petrén, Gustaf, FT 1977, s. 159.

inte vänta med att ta ställning till frågor rörande materiell processledning till dess annan personal vid domstolen anser målet färdigt till avgörande. Sedan Domstolsutredningen avslutade sitt arbete infördes tvåpartsprocessen. Hur har detta påverkat domstolarnas utredningsansvar?

I motiven¹¹² till FPL betonar departementschefen vikten av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och deras uppgift att vara en garant för den enskildes rättsskydd. Vidare framgår det att domstolens processledande uppgift bör riktas in främst på uppenbara brister och förbiseenden i den enskildes talan. Vid Domstolsutredningens enkätundersökning¹¹³ bland domare om förvaltningsförfarandet i enpartsprocessen ansåg en fjärdedel av domarna att deras utredningsambition överensstämde med motivuttalandena medan över hälften av domarna ansåg att deras utredningsambition sträckte sig längre än till det uppenbart felaktiga i den enskildes talan. Dessa domare hjälpte således de enskilda med brister och förbiseenden i deras processföring även om de inte kunde betecknas som uppenbara. Vid införandet av tvåpartsförfarandet gjordes inga ändringar i de ursprungliga motivuttalandena angående förvaltningsdomstolarnas processledande uppgifter. Sedan tvåpartsförfarandet införts frågade jag ånyo domare i förvaltningsdomstolar om deras utredningsambition överensstämde med motivuttalandena. *Ungefär en fjärdedel av domarna ansåg att deras utredningsambition var högre, och någon domare betonade att det var ytterst viktigt att man som domare verkligen försöker utröna vad det är som den enskilde vill framföra i processen. De resterande domarna ansåg att deras utredningsambition stämde väl överens med motivuttalandena.* Några domare tillade dessutom att man är mycket restriktiv när det gäller att hjälpa myndigheterna och att domstolens materiella processledning överhuvudtaget inte sträcker sig långt så att man uppmärksammar myndigheten på uppenbara brister och förbiseenden. *Man kan således iakttä en viss förskjutning av utredningsambition sedan införandet av tvåpartsprocessen mot att domarna numera i högre grad följer motivuttalandena.*

I doktrin har det framförts, vilket framkommit ovan, att införandet av tvåpartsprocessen bl.a. kan innebära att förvaltningsprocessen närmar sig förhandlingsprincipen på bekostnad av officialprincipen. Denna förändring kan i stor utsträckning påverka domstolarnas utredningsansvar genom att den materiella processledningen blir svagare. Det är emellertid inte bara i doktrin som det framkommit misstankar om att tvåpartsprocessen kan påverka domstolarnas utredningsansvar. I propositionen¹¹⁴ till förvaltningsprocesslagen uttalade departementschefen att det skulle råda skillnad i domstolarnas utredningsansvar beroende på om det var ett enparts- eller tvåpartsmål som rätten skulle fatta beslut i. Nu är förvisso den generella enpartsprocessen avskaffad men den principiella tanken om hur utredningsansvaret kan påverkas är fortfarande relevant. Även i Domstolsutredningens¹¹⁵ utlåtande

¹¹² Prop. 1971:30, s. 580.

¹¹³ SOU 1991:106, del B, s. 399f.

¹¹⁴ Prop. 1971:30, s.530.

¹¹⁵ SOU 1991:106, del A, s. 511.

framkommer det att man anser tvåpartsprocessen kan komma att minska behovet av en aktivitet från domstolens sida när det gäller att skaffa in utredning i målet. Dessa teorier om tvåpartsprocessens inverkan på utredningsansvaret diskuteras emellertid inte i förarbetena till tvåpartsprocessen. I propositionen¹¹⁶ till tvåpartsförfarandet framhävs det endast att införandet av en tvåpartsprocess inte skall påverka utredningsansvaret i 8 § FPL, det förs inga diskussioner huruvida utredningsansvaret eventuellt kan påverkas av lagändringen. I propositionen anförs det vidare att genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial kan domstolen avlastas en del arbete för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda och behovet av aktivitet från domstolens sida minskar. Domstolens materiella processledning och utredningsansvar enligt FPL, som är tänkt att i viss utsträckning ersätta behovet av juridisk biträdes hjälp och därmed också behovet av rättshjälp, kvarstår även efter införande av tvåpartsprocessen.

Ytterst har således förvaltningsdomstolarna fortfarande ansvaret för utredningen i de olika förvaltningsmålen. Det är således lagstiftarens avsikt att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar inte skall påverkas av införandet av tvåpartsprocessen. I några domar i skattemål¹¹⁷, där processen även innan införandet av den generella tvåpartsprocessen bedrivits som en tvåpartsprocess, kunde man emellertid utläsa något som inte överensstämde med lagstiftarens förhoppningar om att domstolarnas utredningsansvar inte skulle påverkas. Av domarna kunde man dra slutsatsen att det enligt Regeringsrättens mening fanns ett stort utrymme för förhandlingsprincipen i komplicerade skattemål med omfattande utredning och jämnstarka parter. Därmed gäller omvänt ett lägre krav på domstolarnas utredningsansvar enligt 8 § FPL.¹¹⁸ Även Lagrådet¹¹⁹ ansåg att övergången från enparts- till tvåpartsmål kommer att medföra en förskjutning i de praktiska handläggningsformerna mot tillämpning av en förhandlingsprincip, till skillnad från den i motiven nämnda officialprincipen. Justitieutskottet¹²⁰ uppmärksammade detta och tolkade det som att det skulle innebära en förskjutning från ”den nu gällande officialprincipen” och betonade att detta borde ses utifrån ett praktiskt perspektiv och att domstolen alltjämt har det yttersta utredningsansvaret i förvaltningsprocessen. Denna förskjutning innebär i så fall enligt Justitieutskottet att domstolarnas utredningsansvar inte nödvändigtvis blir svagare. Doktrin och Lagrådet ansåg emellertid att förskjutningen skulle innebära ett svagare utredningsansvar för domstolarna, en förskjutning som förväntades ske utan att någon lagändring beträffande handlingsformerna skulle göras i FPL. Justitieutskottet framförde därvid, möjligtvis för att vara på den ”säkra sidan”, att frågan om domstolarnas utredningsansvar var så pass betydelsefull att man efter införandet av tvåpartsprocessen borde göra en utvärdering av reformen. En sådan utvärdering har inte hittills ägt rum.

¹¹⁶ Prop. 1995/96:22, s. 66.

¹¹⁷ Se RÅ 1992 ref. 21, RÅ 1991 ref. 107.

¹¹⁸ Dahlgren, Göran, SvJT 1994, s. 399.

¹¹⁹ Prop. 1995/96:22, bilaga 2, s. 162.

¹²⁰ JuU 1995/96:7, s. 8-9.

Redan ur Domstolsutredningens enkätundersökning bland domare kunde man emellertid utläsa att införandet av en tvåpartsprocess med stor sannolikhet skulle komma att påverka den materiella processledningen och därmed även domstolarnas utredningsansvar. På frågan om man generellt kan säga att rätten utövar en starkare materiell processledning i enpartsmålen än i tvåpartsmålen svarade närmare fyra femtedelar av domarna att så var fallet. Bland förklaringarna till att den materiella processledningen var starkare i enpartsmålen anfördes i huvudsak tre olika skäl. Det vanligaste skälet var att beslutsunderlaget eller utredningen i enpartsmålet helt enkelt var sämre än i tvåpartsmål. En annan förklaring som framlades var att domstolen måste vara mer aktiv i ett enpartsmål eftersom frånvaron av en offentlig motpart innebär att den enskilde har svårare att ta tillvara sin rätt. En tredje förklaring var att det ofta är svaga och utsatta människor som processade i enpartsmålen, ex. bistånds- och omsorgsmålen, och dessa personer krävde större aktivitet från rättsens sida.

För att få en bättre uppfattning av vad som skett med den materiella processledningen sedan Domstolsutredningen utförde sin enkätundersökning i början av nittiotalet frågade jag i min enkät domarna om man generellt kan säga att rätten utövar en svagare materiell processledning nu än före införandet av tvåpartsprocessen. *Hälften av de domare som svarade på frågan (domare som tillträtt sin post efter införandet av tvåpartsprocessen kunde av förklarliga skäl inte svara på denna fråga) ansåg att den materiella processledningen blivit svagare sedan införandet av tvåpartsprocessen.* Som skäl framfördes framför allt att behovet av processledning minskat i och med att den offentliga partens roll som verklig motpart medfört att förvaltningsprocessen tydligare tagit sig formen av en förhandling vilket medfört att parterna själva tar fram ett fylligare utredningsmaterial. Det anfördes även att tvåpartsprocessen innebär att myndigheterna är kvar längre i skriftväxlingen och har därmed kvar en viss utredningsambition grundad på förvaltningslagen som avlastar domstolarnas utredningsansvar. *Övriga domare, d.v.s. den resterande hälften, ansåg inte att införandet av tvåpartsprocessen hade medfört en svagare materiell processledning.* En domare ansåg emellertid att den materiella processledningen gentemot den enskilde var densamma som före införandet av tvåpartsprocessen, däremot ansåg domaren att den materiella processledningen blivit svagare gentemot den offentliga parten. Detta berodde i första hand inte på införandet av tvåpartsprocessen utan istället på Regeringsrättens avgörande i de s.k. HSAN-målen (se ovan). Med bakgrund häri kan man konstatera att införandet av tvåpartsprocessen har påverkat de olika domarna på olika sätt. Vissa domare anser, precis som Lagrådet förutsåg, att sedan tvåpartsprocessen införts har omfattningen av utredningsansvaret påverkats genom att den materiella processledningen blivit svagare. Andra domare hävdar emellertid att den materiella processledningen inte påverkats av tvåpartsprocessen. *Det föreligger således enligt enkätundersökningen en splittrad inställning i domarkåren till huruvida tvåpartsprocessen påverkat domstolarnas utredningsansvar.*

Man skall emellertid inte överdramatisera betydelsen som övergången från enpartsprocess till tvåpartsprocess har för domstolarnas utredningsansvar. Visst kan övergången medföra att förhandlingsprincipen avancerar som processform på bekostnad av officialprincipen samt att den materiella processledningen blir svagare vilket begränsar utredningsansvarets omfattning. Däremot är det, såsom jag framfört tidigare, fler faktorer än rådande processform samt huruvida det är enpartsprocess eller tvåpartsprocess som formar utredningsansvaret i det specifika förvaltningsmålet. Detta borde inte ha ändrats genom införandet av tvåpartsprocessen. För att bekräfta mina teorier om att det finns flera kriterier som formar domstolarnas utredningsansvar frågade jag, liksom Domstolsutredningen gjorde, domarna i vilken mån den materiella processledningen påverkas av att den enskilde företräds av ett juridiskt skolat ombud. *Alla domarna svarade att deras materiella processledning i dessa situationer blev svagare.* Bland svaren anfördes att det var ganska klart att man som domare blev mer restriktiv med att ingripa i processen när den enskilde har ett professionellt ombud vid sin sida. Helt enkelt en lägre ambition p.g.a. att man presumerar att ombudet tillvaratar sin huvudmans intressen. Två domare betonade emellertid att det fanns talrika exempel på att ombud tvärtom ställer till oreda som kräver processledning, skälet kan vara så väl okunnighet som taktik. Detta ändrar emellertid inte på det faktum att ett juridiskt skolat ombud generellt innebär att domstolarnas materiella processledning blir svagare.

Jag ställde även frågan om det förekommer någon skillnad i den materiella processledningen i mål som avser gynnande förvaltningsakter jämfört med mål som avser betungande förvaltningsakter. *Alla domarna svarade att den materiella processledningen är svagare i gynnande förvaltningsakter än i betungande.* Bland kommentarerna framfördes bl.a. att processledningen tenderar att bli mer aktiv vid mål som rör betungande beslut samt att det förmodligen föreligger en något mer uttalad processledning gällande betungande förvaltningsakter. En domare betonade även sambandet med att den enskilde generellt sett har bevisbördan vid för den enskilde gynnande beslut vilket medför att domstolen kan minska sitt utredningsansvar jämfört med situationer med för den enskilde betungande beslut där myndigheten har bevisbördan och domstolen får ta ett större initiativ i utredningshänseende. Man kan således konstatera att det inte bara är huruvida det är enparts- eller tvåpartsprocess i förfarandet som påverkar utredningsansvaret. Det finns även en del andra kriterier som i de enskilda förvaltningsmålen påverkar utredningsansvaret. Det återstår att se i vilken utsträckning införandet av tvåpartsprocessen har påverkat det generella utredningsansvaret.

För att få en bättre uppfattning om hur utredningsansvaret utvecklats i förvaltningsprocessen frågade jag domarna i min enkät om de under sin tid som domare kunnat iaktta någon utveckling eller tendens vad gäller förvaltningsdomstolarnas materiella processledning. *Ungefär hälften av domarna ansåg att den största förändringen var att den materiella processledningen blivit svagare.* Detta ansågs främst bero på införandet av tvåpartsprocessen samt en ökad arbetsbelastning. *Den andra hälften av domarna tyckte sig inte ha märkt någon större skillnad i detta avseende utan ansåg att styrkan på*

utredningsansvaret var i stort detsamma. Två domare utmärkte sig med två utförliga och divergerande uppfattningar i frågan. En av domarna ansåg att den materiella processledningen ökat. Domaren framhävde att detta berodde på att lagstiftaren och Regeringsrätten på senare tid uppmärksammat medborgarperspektivet i högre grad vilket medfört en ökad materiell processledning. Den andra domaren ansåg att generellt sett hade den materiella processledningen och utredningsansvaret blivit svagare, vilket berodde dels på tvåpartsförfarandet och dels på det faktum att förvaltningsdomstolarnas resurser är knappa samtidigt som ärendena blir fler och fler. Detta gällde främst i de rutinbetonade ärendena. Men i de mer invecklade ärendena hade den materiella processledningen ökat. Detta berodde främst på att införandet av tvåpartsprocessen tillsammans med möjligheterna att bedriva en muntlig process innebär att domstolarna i specifika invecklade mål till fullo kan utnyttja de fördelar som en muntlig tvåpartsprocess innebär. Lite krasst kunde man enligt domaren sammanfatta det som att den enskilde har fått det tuffare i de vardagliga målen p.g.a. att tvåpartsprocessen medfört att den enskilde får klara sig mer på egen hand samt att domstolarnas resurser minskat. Men i de mer invecklade målen där resurser finns för att genomföra en "äkta" tvåpartsprocess, med bl.a. muntlig förhandling och rättshjälp till den enskilde, har den materiella processledningen ökat och därmed har utredningsansvaret blivit starkare.

Förvaltningsdomstolarnas roll i dagens förvaltningsprocess får med anledning av det ovan anförda betecknas vara något oklar. I motiven till FPL understryks bl.a. officialprincipens vikt för domstolarnas utredningsansvar samt att utredningsansvaret och den materiella processledningen inte skall påverkas av tvåpartsprocessen. I doktrin har det emellertid framförts att tvåpartsprocessen mycket väl kan innebära att domstolarnas utredningsansvar blir svagare även om detta inte varit lagstiftarens avsikt. *Av domarenkäten framgår det att domarkåren är splittrad i frågan. Ungefär hälften av domarna gick på förarbetenas linje och menade att domstolarnas materiella processledning inte har påverkats av tvåpartsprocessen, medan den andra hälften menade att den materiella processledningen blivit svagare såsom man i doktrinen förutspått. Domarna kan förmodligen inte klandras för dessa divergerande svar. De knappa instruktionerna i lag och lagmotiv ställer höga krav på domarnas bedömningsfråga. Som domare kan det nog också vara problematiskt att döma i dagens förvaltningsmål som genom tvåpartsprocessen närmat sig förhandlingsprincipen samtidigt som lagstiftaren inte kan anses ha gjort något som formellt minskar utredningsansvarets omfattning. Det är däremot inte bra, sett ur ett rättsäkerhetsperspektiv, att det råder oklarheter kring domstolens utredningsansvar. Framförallt kan det leda till minskad enhetlighet i hanteringen av förvaltningsmålen och minskad rättssäkerhet för den enskilde.*

4.3 Den enskildes roll

Den enskildes situation i förvaltningsprocessen har förändrats betydligt sedan införandet av tvåpartsprocessen. Genom tvåpartsprocessen har den enskilde fått en motpart genom att beslutsmyndigheten tagit steget in i processen och bevakar det allmännas intresse. Hur har denna förändring inverkat på den enskildes situation i processen, har domstolens initiativ till att hjälpa den enskilde minskat?

Domstolsutredningen¹²¹ drog slutsatsen att förvaltningsdomstolarna i tvåpartsmålen hade en tendens att framförallt stötta de enskilda parternas processföring med materiell processledning, men mera sällan gav motsvarande hjälp åt offentliga parter. Samma tendenser kunde man utläsa av en del svar jag fick av domarna i min enkät. Dessa tendenser får ju ses som något positivt för den enskilde men samtidigt rättfärdigt med tanke på de stora skillnader i resurser som föreligger mellan en förvaltningsmyndighet och en enskild person. *Vad som undergräver det positiva med att den enskilde skulle få mer hjälp av domstolen genom dess materiella processledning är att samtidigt tyder mycket på att en stor del av domarna (ungefär hälften enligt min domarenkät) har minskat omfattningen av den materiella processledningen sedan införandet av tvåpartsprocessen, vilket innebär att utredningsansvaret blivit svagare.* Även de domare som inte har minskat omfattningen av den materiella processledningen kan enligt vissa röster ur doktrinen utföra en för svag materiell processledning gentemot den enskilde, även om de följer lagmotiven till förvaltningsprocesslagen som utformades under enpartsprocessen. Detta beror på att man anser att lagmotiven förespråkar en allt för svag materiell processledning då processledningen ”bör riktas in på främst uppenbara brister och förbiseenden i den enskildes talan”. Enligt Rune Lavin¹²² innebär det i praktiken för utredningsansvarets del att domstolarna på sin höjd ger anvisningar om hur en talan eventuellt bör kompletteras i ett visst fall. Detta medför att den enskilde under alla förutsättningar måste genom sin argumentering och bevisföring försöka övertyga domstolen om att myndigheten haft fel. Detta kan många gånger vara en svår uppgift för den enskilde då denne ofta saknar kvalificerad rättslig hjälp. *Det bör framhåvas att tre fjärdedelar av domarna i min enkät ansåg att deras materiella processledning stämde väl överens med den processledning som förespråkades i förarbetena.*

Det kan därmed ifrågasättas om tvåpartsprocessen, sett till den nuvarande utformningen i förvaltningsprocessrätten, inneburit en mer rättssäker process för den enskilde. Visserligen är förvaltningsprocessen allttjämt starkt influerad av officialprincipen och domstolen är ytterst den som har ansvar för utredningen i målet samt att den enskilde dessutom är skyddad av refor-

¹²¹ SOU 1991:106, del B, s. 422f.

¹²² Lavin, Rune, FT 1992, s. 455.

matio in melius i 29 § FPL. Trots det har man i doktrin¹²³ varnat för att tvåpartsprocessen kan innebära att den enskilde hamnar i ett sämre läge än vad denne gjorde i enpartsprocessen. I de fall domarna utövar en svagare materiell processledning innebär det i sin tur att domstolarnas utredningsansvar blir svagare vilket medför att utredningsansvaret ökar i samma takt för parterna i processen, d.v.s. för den enskilde och förvaltningsmyndigheten. Den enskilde och förvaltningsmyndigheten kan emellertid inte betraktas som jämbördiga parter, då förvaltningsmyndigheten i regel har stora resurser och en mängd spetskompetens på det område som tvisten gäller medan den enskilde ofta står ensam i processen utan någon juridisk erfarenhet. Ursprungligen var det lagstiftarens tanke att det för förvaltningsprocessen starka utredningsansvaret skulle ersätta behovet av rättshjälp, som är betydligt mera lättillgängligt i den allmänna processen, så att den enskilde skulle klara sig utan juridiskt biträde. I de mål där domarna utövar en svagare processledning borde därmed en obalans uppstå då den enskilde inte får den hjälp med utredningen som han fått innan av domstolarna. Denna obalans mellan parterna borde därför kompenseras genom utvidgade möjligheter för den enskilde att åtnjuta rättshjälp och ersättning för rättegångskostnader. Visserligen har den enskilde alltid rätt att anlita ett juridiskt biträde eller ombud att föra hans talan. Denna rättighet får dock betraktas vara av ringa värde om den enskilde inte kan få hjälp med de höga rättegångs- och biträdeskostnaderna som den enskilde får betala även om det aktuella förvaltningsmålet skulle gå hans väg. I telefonintervju med rådmannen Bengt Almebäck förklarade han att praxis för beviljande av rättshjälp är mycket restriktiv. Rättshjälp beviljas främst i mål som är komplicerade och där den för målet relevanta utredningen mycket lämpligen skall införskaffas och framläggas av den enskilde för att nå bästa resultat. Rättshjälp kan även undantagsvis beviljas den enskilde om denne har språksvårigheter eller något annat handikapp som nedsätter hans förmåga att ta tillvara sina intressen i förvaltningsmålet. Det är således svårt för den enskilde att få rättshjälp i ett förvaltningsmål. Möjligheterna till rättshjälp skall emellertid inte blandas samman med de lagstadgade rättigheterna den enskilde har till offentligt biträde som endast skall förordnas i ärenden som rör tvångsingripanden eller andra starkt integritetskänsliga åtgärder inom förvaltningsområdet, såsom i LPT- och LVU-mål.¹²⁴

Möjligheterna till rättshjälp är således begränsade. I förarbetena till rättshjälplagen¹²⁵ framgår det att det inte i allmänhet ansetts behövligt med rättshjälp i förvaltningsprocessen eftersom processen är starkt präglad av officialprincipen och att domstolarna har en skyldighet att se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.¹²⁶ Även Domstolsutredningen för ett sådant resonemang där man, bl.a. genom att påstå att förvaltningsprocessen är så utformad att det ställs låga krav på den enskilda parten

¹²³ Dahlgren, Göran, JT 1991-92, s. 237f, Wahlgren, Göran, FT 1995, s. 203f, Edelstam, Gunilla, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 97f.

¹²⁴ SOU 1995:81, s. 210.

¹²⁵ SFS 1996:1619.

¹²⁶ SOU 1995:81, s. 209.

när det gäller sakfrågorna¹²⁷, försöker genom sin argumentering förklara att rättshjälp inte behövs i någon större omfattning i förvaltningsprocessen. Denna ståndpunkt motiverar man med att förvaltningsdomstolarna genom sitt omfattande utredningsansvar enligt 8 § FPL gör rättshjälp onödig. Men då mycket tyder på att en del domstolar har minskat styrkan på utredningsansvaret borde väl detta även påverka den enskildes möjligheter till rättshjälp? I förarbetena till rättshjälplagen anförde Lagrådet, precis som man gjorde i förarbetena till tvåpartsprocessen, att även om införandet av tvåpartsprocessen inte medfört någon förändring i domstolarnas lagreglerade utredningsansvar så stod det klart att följden skulle bli att domstolarnas handläggning mer än tidigare kom att bli präglad av förhandlingsprincipen och mindre av officialprincipen, vilket förväntades skulle försvaga domstolarnas utredningsansvar. Dessutom tillade Lagrådet att floran av måltyper i förvaltningsdomstolarna utökats successivt under nittioalet. Framförallt har den många gånger invecklade EG-rätten växt betydligt, samtidigt som det är svårt för den enskilde att utan juridiskt biträde förstå sig på EG-rätten.

Mycket tyder således på att tvåpartsprocessen har inneburit att vissa förvaltningsdomstolars utredningsansvar blivit svagare, samtidigt som behovet av rättshjälp i förvaltningsprocessen är större än någonsin förr. Vid ett studiebesök¹²⁸ på Justitiedepartementet i Stockholm frågade jag dåvarande expeditionschef Thomas Rolén¹²⁹ om det fanns några planer på att utvidga rättshjälpen inom förvaltningsprocessen. Han svarade att det inte fanns några sådana planer. Han poängterade att ett av kraven vid införandet av tvåpartsprocessen var att kostnaderna för rättshjälpen inte skulle öka, då det helt enkelt varken fanns eller finns något ekonomiskt utrymme i statsfinanserna för en utvidgad rättshjälp. Rune Lavin har framfört att det hade varit uppriktigare av lagstiftaren om denne i lagmotiv, utredningar etc. hade erkänt att inte samhällsekonomi klarar högre kostnader för rättshjälpen, istället för att komma med grundlösa påståenden om rättshjälpens ringa betydelse i förvaltningsprocessen. Lavin menar att rättshjälp i praktiken är lika behövlig inom förvaltningsprocessen som inom den allmänna domstolsprocessen.¹³⁰

Tvåpartsprocessens inverkan på domstolarnas utredningsansvar kan för den enskildes roll i processen anses medföra olika konsekvenser beroende på hur den aktuella domstolens utredningsansvar påverkats av tvåpartsprocessen. Rent allmänt kan man konstatera att den enskilde fått en mer aktiv roll i processen då förhandlingsprincipen växt in i processen jämte officialprincipen. Detta har enligt doktrin medfört att den enskildes rättigheter förstärkts samtidigt som den enskilde har fått ta ett större ansvar för att samla in ett adekvat rättegångsmaterial. Den enskilde har gått från att vara en sorts assistent åt domstolen till att få en mer individuell och aktiv roll i processen. Dessa fakta kan man betrakta vara relativt obestridda.¹³¹

¹²⁷ SOU 1991:106, del A, s. 631.

¹²⁸ 3-4 maj VT 2004 i fördjupningskursen förvaltningsprocessrätt.

¹²⁹ Nuvarande generaldirektör för Domstolsverket.

¹³⁰ Lavin, Rune, FT 1992, s. 463.

¹³¹ Halila, Leena, FT 2001, s. 55.

Något som är mer omdiskuterat och som i högsta grad har betydelse för den enskildes roll i processen, och som enligt min domarenkät varierar mellan olika domare, är i vilken utsträckning domstolarnas utredningsansvar har påverkats av tvåpartsprocessen. Skulle domstolens utredningsansvar ha blivit svagare talar mycket för att den enskildes roll i processen blivit sämre. Detta beror främst på att, som ovan utretts, den enskilde i allmänhet inte har möjlighet att låta sig företrädas av ett juridiskt ombud även om den enskilde får ta ett större ansvar för utredningen. Den enskilde, som många gånger inte har någon som helst domstolsvana, har att försöka framställa en utredning och försöka driva sina yrkanden framgångsrikt i målet. Det kan vara besvärligt då den enskilde i processen möter en myndighet med stor spetskompetens. Detta talar för att den enskilde befinner sig i en situation som är mindre fördelaktig för honom än vad den var i det gamla enpartsförfarandet. Emellertid behöver inte tvåpartsprocessen enbart ha medfört negativa följder för den enskilde. Tvärtom kan tvåpartsprocessen även medföra en mängd fördelar för den enskilde jämfört med den gamla enpartsprocessen, vilket berörts i tidigare avsnitt. Framförallt gäller detta om domstolarnas utredningsansvar inte blir svagare sedan införandet av tvåpartsprocessen. Då kan tvåpartsprocessen innebära att utredningen i förvaltningsmålen förbättras. Det råder inga tvivel om att ett kontradiktoriskt tvåpartsförfarande uppvisar betydliga fördelar gentemot ett ålderstiget enpartsförfarande, inte minst ur medborgarrättssynpunkt. Exempelvis kan det faktum att det figurerar två parter i processen innebära att den enskilde parten kan få bättre vägledning angående vilka omständigheter han bör framföra i rätten. Utredningsmaterialet blir även fylligare genom att det uppstår en dialog mellan parterna. Till skillnad från den gamla enpartsprocessen kan detta medföra att den enskilde blir mer uppmärksam på att anföra uppgifter som han annars inte hade förstått varit viktig för hans talan. Tvåpartsprocessen innebär därmed generellt sett ett stort steg framåt, jämfört med enpartsprocessen, och ett tillnärmande mot den allmänna processen. Men frågan kvarstår om det är bra att ha en tvåpartsprocess där den enskilde inte kan förväntas ha möjlighet till juridiskt biträde annat än i undantagsfall. Man riskerar att sopa undan alla fördelar med tvåpartsprocessen genom att inte ge den enskilde det stöd som han kan behöva.

5 Analys

Förvaltningsprocessen har sedan införandet av FPL successivt blivit alltmer lik rättegångsbalken och processen vid de allmänna domstolarna. Bl.a. har det blivit huvudregel att förvaltningsbesvär anförs direkt hos länsrätt istället för hos kammarrätten, och kammarrätten utgör nu liksom hovrätterna mellaninstansen. Även de utökade möjligheterna att hålla muntlig förhandling och införandet av den generella tvåpartsprocessen i förvaltningsprocessrätten var ett stort steg i rätt riktning mot ett närmande av den allmänna processen. Tvåpartsprocessen innebär betydande fördelar jämfört med den gamla enpartsprocessen som var starkt påverkad av det inkvisitoriska förfarandet som får betraktas tillhöra en svunnen tid. Istället medför tvåpartsprocessen att förvaltningsprocessen närmar sig förhandlingsprincipen och att processen tar sig formen av ett kontradiktoriskt förfarande. Detta innebär ett tillnärmande av de allmänna domstolarnas processformer. Framförallt är det de indispositiva tvistemålen och förvaltningsmålen som har en del likheter. Införandet av en tvåpartsprocess bör i normalfallet innebära att förvaltningsdomstolarna kan frigöra sig från svårförenliga krav att å ena sidan vara en opartisk instans stående över tvisten och å andra sidan behöva utreda och besluta liksom en förvaltningsmyndighet. Förvaltningsprocessen är dock en udda figur eftersom man fortfarande lägger det starka utredningsansvaret i sakfrågan på domstolen. Detta är något som går emot tvåpartsprocessens natur.

Vid införandet av tvåpartsprocessen fördes inga djupare diskussioner i förarbete eller lag om att domstolarnas starka utredningsansvar enligt FPL skulle tunnas ut då processen övergick i ett tvåpartsförfarande. I propositionen¹³² anfördes endast i förbifarten att genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial kan domstolen avlastas en del arbete för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda och behovet av aktivitet från domstolens sida minskar. Vilka konsekvenser som detta kunde medföra för parterna i processen och vad det kunde medföra för processen i sig lämnades emellertid därhän. Lagstiftarens avsikt var tydligen att domstolarnas utredningsansvar inte skulle påverkas och att domstolarna alltjämt skulle ha det yttersta utredningsansvaret i förvaltningsprocessen. Denna inställning till tvåpartsprocessen stämmer inte överens med den uppfattning som departementschefen hade i propositionen till förvaltningsprocesslagen.¹³³ Departementschefen underströk här skillnaderna på styrkan i domstolarnas utredningsansvar beroende på om processen bedrevs som enparts- eller tvåpartsfall. Denna inställning till införandet av tvåpartsprocessen samt vilka konsekvenser det kan få för såväl domstolen som parterna i processen, framförallt den enskildes rättssäkerhet, tycks ha negligerats av departementschefen i propositionen till tvåpartsprocessen. Istället har man i propositionen till tvåpartsprocessen framförallt betonat att tvåpartsprocessen

¹³² Prop. 1995/96:22, s. 78.

¹³³ Prop. 1971:30, s. 530.

innebär att beslutsmyndigheten kan överklaga ett beslut som gått myndigheten emot, medan andra konsekvenser av införandet lämnas därhän.

Däremot hävdade man såväl i doktrinen som i Lagrådet att tvåpartsprocessen skulle innebära att förvaltningsprocessen förändrade sig och därmed skulle domstolarnas utredningsansvar minska i omfattning, vilket bl.a. kunde komma att påverka den enskildes rättssäkerhet. Redan ur Domstolsutredningens enkätundersökningar, under enpartsprocessen, kunde man konstatera att flertalet domare ansåg att det förelåg en skillnad i utredningsansvaret mellan enpartsmål och tvåpartsmål. Nära fyra femtedelar av domarna ansåg att de utövade en starkare materiell processledning i enpartsmålen än vad de gjorde i tvåpartsmålen.¹³⁴ När jag följde upp Domstolsutredningens enkätundersökning, sedan tvåpartsprocessen införts, visade det sig att domarna hade en splittrad inställning till utredningsansvaret. Hälften av domarna ansåg att domstolarnas utredningsansvar i stort var oförändrat medan den andra hälften ansåg att domstolarnas utredningsansvar blivit svagare. Man kan således påstå att domstolarnas inställning till utredningsansvaret är något oklar.

Oavsett om man som domare anser att tvåpartsprocessen har förändrat domstolarnas utredningsansvar eller inte, så står det klart att förvaltningsdomstolarnas roll i processen har förändrats. Genom införandet av tvåpartsprocessen har domstolarna lämnat ifrån sig ansvaret för det allmännas intresse, som ju förvaltningsmyndigheterna i form av part i målet tagit över. Det ger förvaltningsdomstolarna möjligheten att närma sig den kontradiktoriska modellen som borgar för domstolarnas självständighet och opartiskhet. Förvaltningsprocessen har därmed även närmat sig formerna för civilmålen, främst de indispositiva tvistemålen, där traditionen förespråkar ett svagare utredningsansvar än det som gällde under den gamla enpartsprocessen. I civilprocessen har de allmänna domstolarna generellt sett en mer tillbakadragen roll medan parterna istället har ett större utredningsansvar. Även om förvaltningsprocessen har närmat sig civilprocessen har inte de knapphändiga instruktionerna i motiven angående domstolarnas utredningsansvar uppgraderats. Detta får till följd att domstolarnas utredningsansvar tyvärr är något oklar, rent praktiskt innebär tvåpartsprocessen en ökad användning av förhandlingsprincipen samtidigt som lag och förarbete förespråkar en stark officialprincip och därmed även ett starkt utredningsansvar. Det är dessa inneboende oklarheter som har splittrat domarnas uppfattning om hur starkt förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar skall vara i förvaltningsprocessen.

Även den enskildes roll i förvaltningsprocessen har förändrats genom att den enskilde har fått en motpart i processen. Bland fördelarna för den enskilde med att införa en kontradiktorisk process kan nämnas att den enskilde får en tydlig motpart som kan klargöra det allmännas ståndpunkt och även bemöta den enskildes anspråk och påståenden. Det blir därmed lättare för den enskilde att välja lämpliga argument och grunder för sin talan. Bland

¹³⁴ SOU 1991:106, del B, s. 415-416.

alla fördelarna med införandet av tvåpartsprocessen finns det emellertid en del orosmoln som kan medföra negativa biverkningar för den enskilde. Det faktum att det råder oklarhet i huruvida och i så fall i vilken utsträckning som förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar påverkats av tvåpartsprocessen medför att den enskildes ställning i processen också blir oklar. Framförallt påverkas den enskilde negativt om domstolarna har minskat styrkan på utredningsansvaret. Konsekvenserna av detta är att parterna får ta ett större ansvar för utredningarna i målen. Förvaltningsmyndigheterna drabbas med all säkerhet inte av detta då de har stora resurser¹³⁵ för att klara av ett ökat eget utredningsansvar. Den enskilde däremot har inte alls de förutsättningarna. Detta beror i hög grad på det faktum att lagstiftaren inte bedömt att den enskilde behöver någon rättshjälp då domstolens utredningsansvar skall göra detta obehövligt. Eftersom omfattningen av domstolarnas utredningsansvar minskat i en del domstolar, ungefär hälften av domarna anger detta enligt min enkätundersökning, har den enskildes rättsäkerhet i dessa fall blivit sämre sedan tvåpartsprocessen infördes. Domstolarnas utredningsansvar har i dessa fall blivit svagare utan att den enskilde fått möjlighet att få hjälp med det ökade utredningsansvaret som ålagts honom. Kanske är det så illa att dagens förvaltningsprocessrätt inte motsvarar kraven på "fair trial" i Europakonventionens artikel 6.

Samtidigt som tvåpartsprocessen har påverkat förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar i varierande utsträckning, skall man inte glömma att det finns en del andra kriterier som också påverkar domstolarnas utredningsansvar. Olika förvaltningsmål är av olika beskaffenhet vilket påverkar domstolen när den skall "... tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver". Man skall därmed inte överdramatisera tvåpartsprocessens inflytande på utredningsansvaret i den bemärkelsen att det även finns andra kriterier som parallellt påverkar domstolarnas utredningsansvar, såsom om det är en gynnande eller betungande förvaltningsakt som skall behandlas eller om den enskilde har ombud eller inte i processen etc. Det medför att frågor om hur långt domstolens aktivitet skall sträcka sig i utredningshänseende, i stor utsträckning bör behandlas i anslutning till den materiella rätten. Det går därmed inte att fastställa att ett visst utredningsansvar krävdes av domstolarna i enpartsmålen och ett annat utredningsansvar krävs i tvåpartsmålen. Lika litet kan man fastställa ett visst utredningsansvar för mål med gynnande förvaltningsakter respektive ett annat utredningsansvar för mål med betungande förvaltningsakter.

Däremot är det lämpligare att bedöma det samlade utredningsansvaret för vissa olika typer av mål, t.ex. socialförsäkringsmål eller mål om bygglov. Genom att utgå från den modell som presenterats tidigare i uppsatsen bestående av sex olika kriterier som formar utredningsansvaret får man en relativt bra uppfattning om omfattningen av domstolarnas utredningsansvar i de olika måltyperna. Man kommer då förmodligen att kunna uttyda skillnader i utredningsansvaret mellan de olika måltyperna. Givetvis kan

¹³⁵ Jag förutsätter att förvaltningsmyndigheterna har processförare vilket innebär att myndigheterna besitter en processvana som generellt överträffar den enskildes processkompetens.

man förmoda att införandet av tvåpartsprocessen påverkade utredningsansvaret i många måltyper genom att domstolen inte längre behövde rycka in och försöka få in den utredning som den obefintliga motparten skulle ha gjort i enparts målen. Samtidigt kan andra kriterier, ex.vis. ett starkt skyddsvärt allmänt intresse, väga så pass tungt i det specifika målet att utredningsansvaret inte har påverkats genom införandet av tvåpartsprocessen. Vad som emellertid var unikt med införandet av tvåpartsprocessen var att flertalet förvaltningsmål, tillsammans och på en och samma gång, bytte processform vilket definitivt innebar en stor förändring för förvaltningsprocessen.

Den lämnade översikten visar att utredningsansvaret får olika innehåll i skilda typer av mål, och att tvåpartsprocessen är ett av flera kriterier som styr styrkan på domstolarnas utredningsansvar. Det är ett invecklat och mångbottnat arbete att försöka kartlägga domstolarnas utredningsansvar. Detta medför att frågor om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och materiella processledning inte låter sig så lätt greppas av lagstiftaren eller av dem som i andra former svarar för rättsbildningen. Därmed får de enskilda domarnas personliga åsikter och uppfattningar stor betydelse för domstolarnas utredningsansvar i målen. Eftersom lagstiftaren har sänt ut otydliga signaler till domarna som kan tolkas på skilda sätt har vi också fått en olik och oklar tillämpning av utredningsansvaret i förvaltningsdomstolarna. Det är givetvis inte tillfredställande att parter inför vissa domstolar eller domare får betydligt mindre hjälp i en given situation än inför andra.

I den nuvarande förvaltningsprocesslagen har kanske domstolarna sedan införandet av tvåpartsprocessen fått ta ett onödigt stort ansvar för omformandet av domstolens, den enskilde partens och förvaltningsmyndighetens roller i processen. Vid införandet av tvåpartsprocessen förde lagstiftaren förvaltningsprocessen ett steg närmare den traditionella tvåpartsprocessen, så som den är utformad i den allmänna processen. Samtidigt förde man inte förvaltningsprocesslagen hela vägen mot en traditionell tvåpartsprocess utan man höll kvar vid den gamla grundstrukturen, vilket bl.a. innefattar en stark officialprincip och små möjligheter för den enskilde att få rättshjälp. Så som det framgår av 8 § FPL förblir det också efter lagreformen förvaltningsdomstolens uppgift att i sista hand svara för utredningen i målet. Det stora ansvar som vilar på förvaltningsdomstolarna för att få tvåpartsprocessen att fungera på ett tillfredställande sätt, samtidigt som man inte har några tydliga direktiv för hur man skall hantera utredningsansvaret, har försatt domarna i en svår situation. Frågan domarna står inför är hur domstolarnas utredningsansvar skall påverkas av tvåpartsprocessen. Skall utredningsansvaret bli svagare, lämnas oberört eller rent utav bli starkare?

Domarnas inställning till domstolarnas utredningsansvar efter införandet av tvåpartsprocessen kan i huvudsak delas in i två olika inriktningar, vilket även kunde bekräftas av svaren i min enkätundersökning. Enligt den första inriktningen anser domarna att tvåpartsprocessen har medfört att domstolarnas utredningsansvar blivit svagare. Anledningarna till detta finner man främst i det faktum att en domstol främst skall ägna sig åt den dömande

verksamheten och därmed inte ta på sig ett för stort utredningsansvar gentemot den enskilde eftersom detta kan äventyra domstolens opartiskhet. Den största fördelen med denna inriktning är att förvaltningsdomstolarna närmar sig civilprocessen som får betraktas som en "äkta" tvåpartsprocess där domstolen dömer mellan två jämbördiga parter. Med "äkta" tvåpartsprocess menar jag en process där domstolens roll preciseras som självständig och opartisk, och där förhandlingsprincipen får större utrymme vilket medför att parterna blir mer delaktiga i processen. En stor nackdel med denna inriktning är emellertid att det ofta försätter den enskilde i en mindre fördelaktig situation då den enskilde sällan kan åtnjuta rättshjälp för att biträdas av ett juridiskt ombud. Förvaltningsprocessen riskerar därmed bli en Davids kamp mot Goliat när den enskilde möter den kompetenta myndigheten i rätten, en kamp som den enskilde sällan vinner. Denna inriktning kan därför i många fall drabba den enskildes rättssäkerhet negativt.

Enligt den andra inriktningen anser domarna att tvåpartsprocessen inte har påverkat domstolarnas utredningsansvar, utredningsansvaret är således lika starkt som det var under enpartsprocessen. Anledningen till detta finner man främst i det faktum att varken lag eller förarbetena till tvåpartsprocessen föreskriver att utredningsansvaret skulle ändras vid införandet av tvåpartsprocessen. Den största fördelen med denna inriktning är att man bevarar den enskildes rättssäkerhet på ett bättre sätt och bevarar kontinuiteten i förvaltningsprocessen. Emellertid är det en stor nackdel att processen bedrivs som en "oäkta" tvåpartsprocess där officialprincipen och de gamla grundstrukturerna med en stark domstolsstyrning från enpartsprocessens tid lever vidare. Denna inriktning förtar därmed en del av de fördelar som är förknippade med tvåpartsprocessen. Sammanfattningsvis kan man konstatera att de båda inriktningarna är förknippade med en del besvärande nackdelar. Om domstolarnas utredningsansvar blir svagare kan det medföra att den enskildes rättssäkerhet blir lidande, om domstolarnas utredningsansvar är detsamma som under den gamla enpartsprocessen kan man inte betrakta förvaltningsprocessen som en "äkta" tvåpartsprocess som erkänner myndighetens och den enskilda partens jämlika partställning.

Hur skall lagstiftaren komma till rätta med den olikformiga rättstillämpningen? Det optimala är givetvis att parterna, framförallt den enskilde parten, får en i möjligaste mån likartad behandling i en given situation oavsett vilken förvaltningsdomstol eller av vilken domare målet handläggs. För att detta skall bli möjligt att uppnå skulle man kunna införa tydligare och mer detaljerade regleringar om utredningsansvaret och den materiella processledningen. Emellertid varierar styrkan på utredningsansvaret från fall till fall, som jag påvisat ovan, vilket innebär att regleringen skulle ha sådana omfattande undantag att lagstiftningen blivit minst sagt rörig och svårförståelig. Detta innebär att lagstiftningen måste ha relativt vida ramar för att kunna anpassa utredningsansvaret till det specifika fallet. Det är således svårt att strama upp den olikformiga rättstillämpningen genom att ändra lagstadgandet om utredningsansvaret i 8 § FPL. Därmed blir det den enskilde domarens uppgift att bedöma hur starkt utredningsansvaret skall vara i det specifika fallet. Även om inga omfattande lagändringar görs kan lag-

stiftaren på annat sätt skapa ökad klarhet i rättstillämpningen. Genom att skapa en öppen dialog mellan lagstiftaren och domarna, exempelvis genom kursverksamhet och seminarier, kan man få igång en diskussion på hur utredningsansvaret lämpligen skall gestalta sig i förvaltningsprocessen. Därmed kan man avhjälpa de otydligheter och olikheter som finns i dagens rättstillämpning kring utredningsansvaret och få en mer konsekvent och homogen rättstillämpning, där det råder större sannolikhet för att den enskilde parten får en mer likartad behandling i en given situation oavsett vilken förvaltningsdomstol eller av vilken domare målet handläggs, än vad som är fallet i dagens förvaltningsprocess.

Vilken inriktning på utredningsansvaret är att föredra? Det optimala är givetvis att utforma tvåpartsprocessen i förvaltningsprocessen till en mer "äkta" tvåpartsprocess med förebild av processen i de allmänna domstolarna. Den enskilde hade precis som i den allmänna processen fått tillgång till rättshjälp varvid ett juridiskt ombud kunnat ge den hjälpande hand som den enskilde behöver. På så vis hade domstolarnas tvivel om hur långt utredningsansvaret sträcker sig avdramatiserats och de hade kunnat inrikta sig på att skipa rättvisa. Denna "äkta" tvåpartsprocess, med en självständig och opartisk domstol samt en förvaltningsmyndighet som den ena parten och den enskilde med ett juridiskt ombud som den andra parten, borgar för en trygg och förutsebar process med hög rättssäkerhet för den enskilde. Jag instämmer med Rune Lavin¹³⁶ som menar att ambitionen för förvaltningsmålen bör vara att de så småningom skall kunna likställas med tvistemål och brottmål och att rättegångsbalken rentav skall komma att omfatta alla tre typerna av mål. Med en enhetlig lag om rättskipningen hos såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol skulle en integrering av domstolarna underlättas.

Dessvärre är sannolikheten inte stor för att det finns ekonomiska möjligheter att införa en "äkta" tvåpartsprocess, som jag anser hade varit den bästa lösningen. En förbättring av den nuvarande förvaltningsprocessen, som minskar problemen för domstolarna och den enskilde, kan emellertid åstadkommas. Denna förbättring består huvudsakligen av att man från lagstiftarens sida tar initiativ till en dialog med förvaltningsdomstolarna, så som jag nämnt ovan, för att utarbeta tydligare riktlinjer och föreskrifter för domstolarnas användande av utredningsansvaret. Dessa riktlinjer skall understryka domstolarnas möjligheter att koncentrera sin hjälp med utredningen av målet till den enskilde, vilket förändrar den ogynnsamma situation som den enskilde riskerar hamna i den nuvarande förvaltningsprocessen. Förvaltningsmyndigheten kommer med stor sannolikhet inte drabbas negativt av detta då dess kompetens är överlägsen den enskildes och kräver inte lika mycket uppmärksamhet från domstolen. Genom utarbetandet av sådana riktlinjer hade man rätat ut många av de frågetecken som finns i dagens vaga och ojämna utformning av domstolarnas utredningsansvar. Den enskildes rättssäkerhet hade prioriterats vilket borde garantera att denne får den hjälp av domstolen som behövs då han inte representeras av ett ombud. Den

¹³⁶ Rune, Lavin, FT 1992, s. 453.

stora nackdelen med en sådan "oäkta" tvåpartsprocess är att domstolens opartiskhet kan ifrågasättas. Detta är dock ett pris man får vara beredd att betala för att få en mer likformig rättstillämpning och för att öka den enskildes rättssäkerhet i förvaltningsprocessen. Genom att domstolen använder större resurser på att hjälpa den enskilde med utredningen i målet ökar även möjligheterna för att nå fram till ett materiellt riktigt avgörande, vilket borde vara ledstjärnan i alla förvaltningsdomstolarnas dömande.

Bilaga: Enkätundersökning

Lund, 1 februari 2005

Enkät angående allmän förvaltningsdomstols utredningsansvar

Jag, jur. stud. Christoffer Löfquist på Juridiska fakulteten i Lund, har denna termin påbörjat mitt examensarbete som skall utreda om, och i så fall på vilket sätt, tvåpartsprocessen har inverkat på de allmänna förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Som en betydelsefull del av mitt arbete genomför jag en enkätundersökning bland domare i de allmänna förvaltningsdomstolarna för att få en inblick i hur förvaltningsdomstolarnas processledande uppgifter gestaltar sig i praktiken. Frågorna i enkäten bygger på några av de frågor som Domstolsutredningen ställde för att kartlägga tillämpningen av förvaltningsprocesslagen i SOU 1991:106 (del B sid. 399 f).

Enkäten inleds med att Du skall uppge Din yrkestitel samt hur många år Du varit verksam som domare. Därefter följer fem frågor. Det är min förhoppning att Du kan besvara så många som möjligt. Jag är emellertid medveten om att speciellt fråga 2 men även till viss del fråga 5 är av sådan karaktär att yngre domare inte kan lämna några utförliga svar.

Svar på enkäten önskas vara mig tillhanda senast fredagen den 18 februari. Svar i elektronisk form lämnas till e-mail christofferlofquist@hotmail.com, medan svar i pappers form kan skickas till Christoffer Löfquist, Vildandsvägen 6 S lgh 203, 227 34 LUND. Om Du har några frågor kan Du vända Dig till mig på ovanstående e-mail eller på telefon 046-15 24 67 alternativt 070-754 51 61. Min handledare, prefekt Bengt Lundell, på Juridiska fakulteten i Lund tar även emot Dina frågor och eventuella synpunkter på telefon 046-222 10 71 eller på e-mail Bengt.Lundell@jur.lu.se.

Jag vill på förhand framföra ett varmt tack för visat intresse.

Med vänlig hälsning

Christoffer Löfquist

Yrkestitel:

Yrkestid i dömande verksamhet:

1. Av lagmotiven till förvaltningsprocesslagen framgår att domstolens processledande uppgift bör riktas in på främst uppenbara brister och förbiseenden i den enskildes talan. Hur skulle Du vilja beteckna Din egen utredningsambition i förhållande till detta motivuttalande?
2. Kan man generellt säga att rätten utövar en svagare materiell processledning nu än före införandet av tvåpartsprocessen?
3. I vilken mån påverkas den materiella processledningen av att den enskilde företräds av ett juridiskt skolad ombud?
4. Förekommer det någon skillnad i den materiella processledningen i mål som avser gynnande förvaltningsakter jämfört med mål som avser betungande förvaltningsakter?
5. Har Du under Din tid som domare kunnat iaktta någon utveckling eller tendens vad gäller de allmänna förvaltningsdomstolarnas materiella processledning?
6. Övriga synpunkter

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1971:30, Förvaltningsrättsreform med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.

Prop. 1983/84:100, 1984 års budgetproposition.

Prop. 1985/86:80, Om ny förvaltningslag.

Prop. 1986/87:89, Om ett reformerat tingsrättsförfarande.

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

Utredningar

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

SOU 1981:75, Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. Betänkande av Länsdomstolskommittén.

SOU 1983:73, Ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningsrättsutredningen.

SOU 1991:106, Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler. Del A, Betänkande av Domstolsutredningen. Del B, Lagtext, specialmotivering och bilagor.

SOU 1995:81, Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Betänkande av 1993 års Rättshjälpsutredning.

Utskottsbetänkande

JuU 1995/96:7

Litteratur

Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, Stockholm 2004

Dahlgren, Göran, *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, JT 1991/92, s. 237-251

Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, SvJT 1994, s. 388-406

- Diesen, Christian, Lagerqvist Velos Roca, Annika, *Bevisprövning i förvaltningsmål*, Stockholm 2003
- Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet*, Stockholm 1995
- Ekelöf, Per-Olof, Edelstam, Henrik, *Rättegång I*, uppl. 8, Stockholm 2002
- Ekelöf, Per-Olof, *Rättegång II*, uppl. 8, Stockholm 1996
- Fitger, Peter, *Rättegångsbalken*, del 3, Stockholm 1998
- Halila, Leena, *Håller förvaltningsprocesssystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktning?*, FT 2001, s. 49-70
- Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, Stockholm 2003
- Lavin, Rune, *Gäst hos försäkringsöverdomstolen – en professor möter verkligheten*, Stockholm 1991
- Lavin, Rune, *Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse*, JT 1989-90, s. 70-88
- Lavin, Rune, *Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen*, FT 1992, s. 97-120
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen inför 2000-talet – anteckningar med anledning av Domstolsutredningens betänkande SOU 1991:106*, FT 1992, s. 450-464
- Lavin, Rune, *Förvaltningsdomens art och funktion*, FT 1995, s. 65-76
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen 2000*, JT 2000-01, s. 93-110
- Lindquist, Ulf, *Kommunala befogenheter*, uppl. 4, Stockholm 1993
- Nordh, Robert, *Processens ram i brottmål*, Uppsala 2002
- Petrén, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, FT 1977, s. 154-166
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, uppl. 7, Stockholm 1992
- Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap*, Del I, JT 1995-96, s. 726-748, Del II, JT 1995-96, s. 1035-1057
- Wahlgren, Göran, *Några provocativa funderingar kring förvaltningsprocessen*, FT 1995, s. 203-210

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m.*, uppl. 4, Stockholm 2001

Wennergren, Bertil, *En förvaltningsdomstols rättskipingsuppgift*, SvJT 1995, s. 66-74

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

Westberg, Peter, *Domstols officialprövning*, Lund 1988

Rättsfallsförteckning

Regeringsrätten

RÅ 1974 ref. 29

RÅ 1981 2:37

RÅ 1989 ref. 67

RÅ 1990 ref. 64

RÅ 1990 ref. 94

RÅ 1990 ref. 108

RÅ 1991 ref. 67

RÅ 1991 ref. 107

RÅ 1991 not 543

RÅ 1992 ref. 21

RÅ 1993 ref. 26

RÅ 1993 ref. 67

RÅ 1993 ref. 76

RÅ 1996 ref. 83

RÅ 2002 ref. 22

RÅ 2002 ref. 85

Högsta domstolen

NJA 1987 s. 766

JO-beslut

JO 2472-1996

JO 1977/78 s. 310