



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Betül Cetinkaya

En studie av SOU 2014:76 förslag om
införandet av specialiserade domare i
skattemål

—

och dess möjliga effekter på tillämpningen av
officialprincipen

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Professor Christina Moëll

Termin för examen: VT 2015

Innehåll

SUMMARY	FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.
SAMMANFATTNING	FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågställning	6
1.3 Metod och material	6
1.4 Disposition	7
2 FÖRVATNINGSPROCESSEN OCH FPL	8
2.1 Förvaltningsprocessens syfte och funktion	8
2.1.1 Införandet av tvåpartsprocess	11
2.2 Allmänt om regelverket i FPL	14
3 OFFICIALPRINCIPEN	16
3.1 Officialprincipens innebörd och funktion	16
3.2 Domstols utredningsansvar enligt officialprincipen	18
3.2.1 Utredning	22
4 OMFATTNINGEN AV UTREDNINGANSVARET	23
4.1 Målets beskaffenhet	23
4.1.1 Målets materiella karaktär	24
4.1.2 Partsförhållandets och tvåpartsprocessens betydelse	26
4.1.2.1 Processledning av enskild part	26
4.1.2.2 Processledning av offentlig part	29
4.1.2.3 Instansordningsprincipens betydelse	29
4.1.2.4 Betydelsen av ombud	31
5 SKATTEPROCESSEN I FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN	32
5.1 Parterna och kontradiktionen i skatteprocessen	32
5.1.1 Official- och bevisprövning	Fel! Bokmärket är inte definierat.

6	SKATTEPROCESSEN I FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN	33
6.1	Parterna och kontradiktionen i skatteprocessen	33
6.1.1	Official- och bevisprövning	33
6.1.2	Urval ur praxis gällande förvaltningsdomstols utredningsskyldighet i skattemål	34
6.1.3	Skriftlighet och muntlig förhandling i skattemål	36
6.1.4	Kommunikationsprincipen	38
6.1.5	Ersättning för biträdes- och ombudskostnader	39
6.2	Kritik mot domstolarnas tillämpning av officialprincipen i skattemål	Fel! Bokmärket är inte definierat.
7	SOU 2014:76 FORTSATT UTVECKLING AV FÖRVALTNINGSPROCESSEN OCH SPECIALISERING FÖR SKATTEMÅL	40
7.1.1	Vilka är de önskade och förväntade effekterna?	41
7.1.2	Positiva effekterna av specialisering	42
7.1.3	Nackdelar med specialisering	44
7.1.4	Förvaltningsrättens sammansättning vid prövning av skattemål	45
7.2	Åtgärder för att stärka möjligheterna till materiell processledning	46
7.2.1	Skriftliga sammanställningar	47
7.2.2	Förberedande sammanträde	48
7.2.3	Tydligare regler om muntligförhandling	48
8	ANALYS OCH SLUTSATSER	50
	BILAGA A	58
	BILAGA B	60
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	55
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	58

Förord

Denna uppsats tillägnar jag min kära mor Seher Cetinkaya och alla de starka och underbara kvinnor som förgyllt mitt liv på olika sätt, med deras vänskap, kunskap, tilltro, stöd, glädje och styrka. Dr. Ewa Sperlich, Alexandra S, Matilda E, Birna G, Anna E, Sarah H, Farah A och Claudia W. Tusen tack för att ni funnits för mig! Utan er genuina kärlek och ert stöd hade jag aldrig kunnat göra min resa.

”Två sanningar närmar sig varann. En kommer inifrån, en kommer utifrån och där de möts har man en chans att få se sig själv.”

Thomas Tranströmer

Lund den 20 juni 2015

Betül Cetinkaya

Förkortningar

f.	Följande sida
ff.	Följande sidor
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidskrift
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RhJL	Lagen (1996:1 619) om rättshjälp.
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1 244)
SN	Skattenytt
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Förvaltningsdomstolarna hantering av skattemål har länge varit föremål för kritik från olika håll i den juridiska sfären. Jurister inom både näringslivet och akademien har riktat kritik mot domstolsprocesserna, för att de inte ansetts vara tillräckligt rättssäkra för den enskilde tillika skatteskyldige. De brister som påtalats gällande rättssäkerheten har bl.a. varit domstolarnas otillräckliga tillämpning av officialprincipen, vilken finns kodifierad i 8 § FPL och som ålägger domstolarna att tillse att utredningen i ett mål blir utrett så som dess beskaffenhet kräver innan ett avgörande kan tas. Samma bestämmelse ålägger även domstolen att vid eventuella brister i en utredning, genom materiell processledning av parterna och särskilt den enskilde parten se till att dessa avhjälpas. En ytterligare brist som påtalats och ansetts ha ett nära samband med den bristande tillämpningen av officialprincipen, har varit domstolarnas bristfälliga kunskaper i skatterätt och deras bristande förståelse för skattesystemet som sådant och det större sammanhang som frågorna i ett mål kan ingå i. Den bristande kunskapsnivån hos domstolarna har också påståtts vara ett av skälen till att domstolarna inte alltid fullt ut har kunnat sätta sig in i och förstå vad som är relevant fakta att diskutera i ett mål och därmed inte kunnat processleda parterna i tillräcklig utsträckning.¹ Detta i kombination med bristande resurser har också hävdats vara en bidragande orsak till de oskäligt långa handläggningstiderna i skattemålen i förvaltningsdomstolarna.²

Den enskilde parten i ett skattemål förväntas processa utan ombud mot Skatteverkets jurister och förlita sig på att domstolen utövar sin processledande plikt, i den omfattning som målets beskaffenhet kräver för att denne ska kunna tillvarata sin rätt. Reglerna för att få ersättning för ombud och biträdes kostnader i skattemål är restriktiva och ersättning kan endast erhållas efter att ett avgörande tagits i skattemålet. Enskild som

¹ SOU 2014:76, s. 194 f.

² Nyqvist och Fast, SN, 2007, s.24.

Kommentar [lo1]:

saknar ekonomiska förutsättningar för att kunna anlita ett rättsligt ombud eller biträde blir därmed beroende av domstolens processledning och blir lidande när domstolen inte utövar det i tillräcklig omfattning. Den bristande kunskapsnivån hos domarna har också enligt vissa kritiker medfört att de tenderat att utan kritisk granskning godkänna Skatteverkets utredningar, vilket föranlett att den riktiga prövningen i ett mål först fått ske i kammarrätten.³ För att få bukt med dessa rättssäkerhetsproblem har specialisering inom skatterättsmålen föreslagits. Domare med särskild skattekompetens har förmodats vara den bästa åtgärden för att avhjälpa dessa rättssäkerhetsproblem. I maj 2013 tillsatte regeringen utredningen ”*Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*”. Det övergripande syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen samt ytterligare stärka rättssäkerheten i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen resulterade i SOU 2014:76. Utredningen kom med förslaget att införa en domstolsintern skattespecialisering i förvaltningsrätterna. Förslaget innebär att skattemålen skall koncentreras till sex förvaltningsrätter, där det ska finnas en avdelning eller enhet där alla skattemål behandlas och där domare med särskild skattemålsprofilering ska arbeta femtio procent av sin arbetsid med enbart skattemål och resterande tid med allmänna förvaltningsmål. Införandet av specialiserade skattedomare kommer enligt utredningen leda till en mer rättssäker och effektiv skatteprocess och även öka kvaliteten i avgörandena.⁴ Utredningen har också kommit med förslag på åtgärder som syftar till att stärka möjligheterna för domstolarna att bedriva materiell processledning. Dessa åtgärder är bl.a. förslagen om att införa en skyldighet för de allmänna förvaltningsdomstolarna att göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på, sedan skicka sammanställningen till parterna. Vidare, att det i förvaltningsprocesslagen ska införas en särskild bestämmelse om förberedande sammanträden i mer komplexa och särskilt

³ SOU 2014:76, s. 194f.

⁴ SOU 2014:76, s. 157.

komplexa skattemål och samt att möjligheten till att hålla muntlig förhandling ska stärkas.

1.2 Syfte och frågställning

Syftet med denna uppsats är att utreda huruvida utredningens⁵ förslag om att införa specialiserade skattedomare och särskilda åtgärder för att uppnå en effektiv materiell processledning, kommer påverka tillämpningen av officialprincipen i positiv riktning och därmed stärka den enskildes rättssäkerhet och ställning i skatteprocessen i förvaltningsdomstolarna.

För att kunna uppnå syftet med min uppsats ämnar jag besvara följande frågor:

- Vilken funktion och syfte har förvaltningsprocessen och förvaltningsprocesslagen?
- Vilken innebörd och funktion har officialprincipen i förvaltningsprocessen?
- Vilka faktorer påverkar omfattningen av domstolens utredningsansvar?
- Vilka är de önskade och förväntade effekterna av en ökad specialisering i skattemålshandlingen i domstolarna?

Jag anser att det är nödvändigt att utreda och svara på dessa frågor för att sedan använda resultatet som underlag för att svara på syftet med uppsatsen.

1.3 Metod och material

I denna uppsats kommer den rättsdogmatiska metoden att tillämpas. Genom studiet av de traditionella rättskällorna – lag, lagförarbeten, praxis samt doktrin är min förhoppning att ge en klar bild om vad som utgör gällande rätt inom det valda området. För att kunna uppfylla syftet med uppsatsen anser jag denna metod vara den mest lämpliga. Studien har genomförts med ett deskriptivt arbetssätt genom att först beskriva rättsläget och utifrån det

⁵ SOU 2014:76 ”Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål”.

göra en analys. Den teleologiska tolkningen har tillämpats, den utgår från lagens ändamål med beaktande av förarbetsuttalanden.

1.4 Disposition

Efter denna inledande del följer kapitel 2 som behandlar förvaltningsprocessens syfte och funktion och förvaltningsprocesslagen samt införandet av tvåpartsprocessen i förvaltningsprocessen. Därefter följer kapitel 3, där det redogörs för officialprincipens innebörd och funktion, med en följande redogörelse för domstolarnas utredningsskyldighet. Kapitel 4 tar sikte på vilka faktorer som kan vara av betydelse för omfattningen av domstolarnas utredningsskyldighet. I kapitel 5 görs en genomgång av skatteprocessen och praxis gällande förvaltningsdomstols utredningsskyldighet särskilt i skattemål. I kapitel 6 redovisas det för SOU 2014:76 ”*Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*” med särskild fokus på utredningens förslag om att införa specialiserade skattedomare i skattemål samt de särskilda åtgärder som föreslås, för att stärka domstolarnas möjligheter för att bedriva materiell processledning. Slutligen ämnar jag avsluta min uppsats med diskussion och analys. Kapitlen är tänkta att bygga vidare på varandra för att läsaren ska kunna få en djupare förståelse för förvaltningsprocessens och officialprincipens funktion och syfte och dess betydelse för den enskildes rättssäkerhet och möjligheter till att kunna tillvarata sin rätt i en skatteprocess.

2 Förvaltningsprocessen och FPL

I detta kapitel ämnar jag redogöra för förvaltningsprocessens syfte och funktion samt införandet av tvåpartsreformen i förvaltningsprocessen och vilken påverkan det haft på domstolarnas processledningsfunktion. Avslutningsvis ämnar jag redogöra för regelverket i FPL.

2.1 Förvaltningsprocessens syfte och funktion

I motiven till FPL understryks att förvaltningsprocessen syftar till att nå materiellt riktiga avgöranden, värna den enskildes rättsskydd och tillförsäkra den enskilde en god rättssäkerhet.⁶ Vad lagstiftaren närmare avser och hur dessa begrepp förhåller sig till varandra belyses dock sparsamt i motiven. Av departementschefens uttalanden i motiven framgår att det med *enskildes rättsskydd* menas möjligheten för denne att få till stånd en överprövning av förvaltningsmyndighets beslut.⁷ Enligt von Essen korresponderar detta väl med hur termen normalt nyttjas.⁸ Med termen *rättssäkerhet* åsyftas oftast *formell* rättssäkerhet, vilket tar sikte på formen för processens genomförande. Rättssäkerhetskraven tillgodoses genom att processen genomförs i former – med beaktande av processuella regler- som säkerställer en allsidig transparent och objektiv prövning. Den enskildes rättssäkerhet garanteras då genom dessa processuella regler som t.ex. processledning och kommunikation.⁹ Departementschefen understryker vidare att överprövning i förvaltningsdomstol skall erbjuda *särskilda garantier* för att avgöranden blir *materiellt riktiga*.

Sådana garantier utgörs enligt motiven till FPL av att förvaltningsdomstolarna intar en fristående ställning i förhållande till samhällsapparaten, samt att de normalt har större kompetens än andra

⁶ Prop. 1971:39 Del 2 s. 278 ff och s.72.

⁷ Prop. 1971:39 Del 2 s.72.

⁸ Von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 17.

⁹ a.a., s. 17.

besvärsprovande organ på förvaltningens område.¹⁰ Vidare framförs det att utredningarna i målen blir mer fullständiga och bättre i förvaltningsdomstol än hos andra besvärsprovande organ. Med anledning av denna kompetens samt strävan efter materiellt riktiga domar utgör således förvaltningsdomstolarnas avgöranden också en viktig vägledning för förvaltningsmyndigheterna.¹¹

Vad som avses med materiellt riktiga avgöranden preciseras aldrig i förarbetena.

von Essen anser att uttrycket materiellt riktiga avgöranden anses inbegripa domstolens tillgodoseende av materiell och formell rättssäkerhet. Detta innebär att prövningen skall utformas så att den blir allsidig, väl genomlyst och objektiv och resulterar i ett avgörande som är förutsebart och etiskt godtagbart.¹²

I doktrin har förvaltningsprocessen, efter tvåpartsreformens inträde beskrivits dels såsom ett medel att slita tvister mellan enskilda och offentliga subjekt, under materiell processledning av domstolen, dels som sanktionerande i den meningen att processen avser utmynna i ett beslut om huruvida någon skall träffas av en sanktion till följd av ett otillåtet handlande.^{13 14} von Essen har kritiserat dessa beskrivningar, eftersom dessa funktionsbeskrivningar enligt honom inte kan anses vara allmängiltigt rättvisande för alla måltyper inom förvaltningsprocessen. De olika måltyperna inom förvaltningsprocessen kan uppvisa stora inbördes olikheter enligt von Essen att processens funktion kan framstå som något varierande från mål till mål.¹⁵ von Essen benämner förvaltningsprocessen som ”kontrollerande” i förhållande till förvaltningen snarare än som ”tvistelösande” eller ”sanktionerande”. Förvaltningsmyndigheternas verksamhet bygger på offentlighetsregler som erkänner vissa allmänna och enskilda intressen. I myndighetsutövningen som bl.a. sker

¹⁰ Prop. 1971:30, Del 2, s. 72.

¹¹ Prop. 1971:30, Del 2, s. 72.

¹² von Essen, Processlagen, s. 17.

¹³ Dahlgren SvJT, 402 ff. Dahlgren JT, s 243ff.

¹⁴ von Essen, 2009, Processramen, s. 24-29. Lavin, Rune, 1995, a.a. s. 76.

¹⁵ von Essen, 2009, a.a., s.30, von Essen.

genom tillstånds- och tillsynsbeslut åligger det på förvaltningsmyndigheten att värna och tillgodose dessa intressen. Är t.ex. enskild missnöjd eller taleberättigad, med ett myndighetsbeslut kan denna överklaga beslutet till förvaltningsdomstol och på så vis initiera en kontroll av huruvida förvaltningsmyndighet tillämpat lagstiftning rätt eller agerat inom sin befogenhet. Till skillnad från förvaltningsmyndigheten som skall vara intressebejakande i sin verksamhet, får förvaltningsdomstolarna i sin dömande verksamhet, aldrig vara det, utan skall endast ha en rättsskipande roll och detta trots att förvaltningsprocessens syfte som ovan beskrivits, delvis är att eftersträva materiellt riktiga avgöranden.¹⁶

Det torde därför vara mer rättvisande att, så som von Essen hävdar, benämna förvaltningsprocessen som ”kontrollerande” i förhållande till förvaltningen än som ”tvistelösande” eller ”sanktionande”.¹⁷

Södergren har en liknande uppfattning som von Essen om förvaltningsprocessens roll. Han gör gällande att förvaltningsprocessen skall betraktas som främst rättsskyddande, då domstolarna ska medverka till att enskilda kan genomdriva de rättigheter som de tillförsäkrats genom lagstiftningen och skydda dem mot icke-rättsenliga ingripanden från det allmänna.¹⁸ Emellertid är det inte lämpligt att betrakta förvaltningsdomstolarnas prövning av förvaltningsmål som enbart kontrollerande, det finns även andra viktiga syften som domstolen måste upprätthålla. Som tidigare nämnts uttalar departementschefen i motiven till FPL att förvaltningsdomstolens främsta uppgift är att utgöra ett organ för den enskildes rättsskydd och skall som institution ge garantier för en enskilds rättssäkerhet.¹⁹ Möjligheten att genom besvär få till en överprövning av förvaltningsbeslut i högre instans utgör en sådan förutsättning för rättssäkerheten på förvaltningens område.²⁰

¹⁶ Dahlgren, SvJT, s. 402.

Von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 17, s 20.

¹⁷ A.a. s.30.

¹⁸ Södergren Patrik, Vem dömer i gråzonen?, s.154.

¹⁹ Prop. 1971:30, Del 2, s. 72.

²⁰ Prop. 1971:30, Del 2, s. 72.

Domstolens överprövning av förvaltningsbeslut är inte begränsad till att endast gälla beslutets rättsenlighet utan skall omfatta avgörandet i sin helhet, dvs. prövningen ska även innefatta beslutets lämplighet. Prövningen kan även aktualisera andra omständigheter, eller föreskrifter än de som lagts till grund för beslutet.²¹ I sin prövande verksamhet skall förvaltningsdomstolen också väga enskilda och allmänna intressen.²² Överprövningen i domstol innebär dock inte att domstolen gör en ny prövning av själva saken, utan endast en efterhandsöverprövning av förvaltningsmyndighets beslut.²³ Finner domstolen att beslutet inte är rättsenligt eller ej tagits inom myndighets befogenheter upphäver eller ändrar det beslutet som enskild eller offentliga part överklagat.²⁴

2.1.1 Införandet av tvåpartsprocess

I mitten av 90-talet gjordes förvaltningsprocessen om till tvåpartsprocess. Tvåpartsprocessens införande i förvaltningsprocessen innebar bl.a. förändringar för domstolens roll.²⁵ Innan reformen präglades förvaltningsprocessen av en inkvisitorisk process, där enparstmål med vissa undantag var den härskande måltypen i förvaltningsdomstolarna. I det tidigare systemet stod liksom i tvåpartsmål, enskilda intressen mot allmänna, men med skillnaden att det allmänna representerades av domstolen och inte av en förvaltningsmyndighet, som i dagens system. Domarna hade en dubbel roll, där de både skulle representera det allmänna och samtidigt döma i målet. Domstolen var ensamt ansvarig för att anskaffa fullgod utredning för att bevaka de allmännas intresse och var således tvungen att på egen hand inhämta erforderlig utredning för målet. Det medförde att domstolen ibland riskerade att uppfattas som partisk när den införskaffade utredning som var till nackdel för den enskilde. Efter tvåpartsreformens inträde ändrades förfarandet i domstolen, så att det istället kom att präglas av det kontradiktoriska förfarandet. Detta innebar bl.a. att

²¹ Prop. 1971:30, Del 2, s. 72.

²² von Essen, Processramen, s.111.

²³ Wennergren, SvJT, s. 72.

²⁴ A.a, s. 74.

²⁵ Prop.1995796:22, Tvåpartsprocessen m.m. i de allmänna domstolarna.

det allmänna skulle företrädas av allmän förvaltningsmyndighet och domstolen endast skulle ha en rättskipande roll i processen. Den normala partsställningen i dag i förvaltningsprocessen, är att en enskild part står mot det allmänna som motpart.²⁶ Det kontradiktoriska förfarandet utgör således utgångspunkten i förvaltningsprocessen. Detta har dock inte påverkat tillämpningen av officialprincipen, utan den gäller utan påverkan av tvåpartsprocessens införande.²⁷

Det finns två rättsfall RÅ 2006 ref. 46 och RÅ 2002 ref. 22 där HFD fastslår att officialprincipen gäller utan påverkan av tvåpartsprocessens införande. I den senaste propositionen till FPL 2013 ansluter sig även regeringen till HFD:s slutsatser om att officialprincipen gäller utan påverkan av införandet av en tvåpartsprocess, och hänvisar till de två ovan nämnda rättsfallen.²⁸

I RÅ 2006 ref. 46, gällde målet ersättning för hyra för särskilt boende enligt 8 kap. socialtjänstlagen. Utan att undersöka vidare valde länsrätten att endast använda den allmänna partens, kommunens, uppgifter som grund för domstolsprövningen. I Kammarätten meddelades inget prövningstillstånd. HFD fastslog att officialprincipen enligt 8 § FPL skulle gälla opåverkad av att förvaltningsprocessen blivit en tvåpartsprocess. Detta ansågs vara särskilt viktigt när styrkeförhållandena mellan parterna som i förevarande fall var ojämnt. För att se till att den enskilde inte blir lidande av en bristfällig utredning, vilar det ett särskilt stort utredningsansvar på domstolen.

Målet RÅ 2002 ref. 22 gällde ett taxeringsmål mellan en enskild part och skattemyndigheten, där kammarätten ansågs ha åsidosatt sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL. Trots att den enskilde som överklagat skattemyndighetens beslut, vid flera tillfällen hänvisat till olika intyg som stödde hennes sak, hade kammarätten vid sin bedömning inte tillgång till nämnda intyg, vilket enligt HFD berodde på att kammarätten brustit i sitt

²⁶ von Essen, Processramen, s. 232.

²⁷ Vid införandet av tvåpartsprocessen gjordes aldrig något uttalande i förarbetena om vilken inverka det skulle antas ha på tillämpningen av officialprincipen. Prop. 2012/13:45, s.112. Jfr Prop. 1995:96, s.22.

²⁸ Prop. 2012/13:45, s. 112.

utredningsansvar, vilket kunde ha avhjälppts genom domstolens processledning av den enskilde parten i målet.

Dahlgren har lyft fördelarna med tvåpartsprocessens införande i förvaltningsprocessen. Dahlgren menar att det finns skäl att anta att den materiella kvaliteten på avgörandena höjs vid en tvåpartsprocess. Han hävdade också att tvåpartsprocessen ökar allmänhetens förtroende för domstolens opartiskhet samt att överprövningseffekten stärks genom att utredningen koncentreras till första instans.²⁹ Lavin har också kommenterat fördelarna med tvåpartsprocessen. En av fördelarna med tvåpartprocessen enligt Lavin är att domstolen kan få hjälp med utredningen från den allmänna parten som kan förväntas lägga fram argument för sin sida. Istället för att tillvarata de allmännas intressen i sak kan då domstolen enbart ägna sig åt att skipa rättvisa. Lavin ansåg också att tvåpartsprocessen underlättade den enskildes processföring genom att det allmänna blir motpart och dess ståndpunkter blir konkretiserade.³⁰ Även Dahlgren har hållit vid Lavins ståndpunkter gällande fördelarna med tvåpartsprocessens inverkan på förvaltningsprocessen.

²⁹ Dahlgren, JT, s. 237-251, s. 241-243.

³⁰ Lavin, FT, s. 97-120, s. 97.

2.2 Allmänt om regelverket i FPL

Innan förvaltningsprocesslagens (1971:291), FPL tillkomst 1971 baserades förfarandet i förvaltningsdomstolarna i stor utsträckning på sedvanerätt. Den så kallade officialprincipen³¹ som i dag tillämpas vid handläggningen av mål i allmän förvaltningsdomstol,³² var en av de principer som tillämpades på förfarandet innan FPL tillkom. Regelverket, som de tidigare förvaltningsdomstolarna hade att förhålla sig till, hade utvecklats genom Regeringsrättens ledning och var starkt influerade av den dåvarande hovrättens skriftliga process i den gamla rättegångsbalken.

I dag innehåller FPL bestämmelser av varierande härkomst. Innehållet i lagen är en blandning av regler härstammande från det tidigare sedvanerättsliga förfarandet, med regler som tillkommit efter förebild från den nuvarande rättegångsbalkens, samt i efterhand nytillkomna föreskrifter som syftar till att tillgodose den moderna förvaltningsprocessens nya behov. Av motivuttalandena till FPL framgår att förvaltningsprocessen är tänkt som en flexibel process som ska kunna anpassas till den mängd olika krav som processföremål av den mest skiftande beskaffenhet kan ställa.³³ Vidare är det tänkt att parterna skall kunna processa utan ombud.³⁴ Jämfört med RB (1942:749), som innehåller fler och mer detaljerade regler och reglerar två enhetliga måltyper – brottmål och -tvistemål innehåller FPL betydligt färre och mindre detaljerade regler. Eftersom FPL till skillnad från RB tillämpas på ett mycket större antal måltyper av vitt skilda särdrag, har det ansetts nödvändigt att regleringen i FPL ger förvaltningsdomstolarna ett större mått av handlingsfrihet.³⁵ I FPL görs ingen uppdelning av olika måltyper däremot har det i praxis och i viss mån i lagstiftningen gjorts viss uppdelning av förvaltningsmålen. Målen har kategoriserats utefter, hur de uppvisar likheter med tvistemål, mål som i stort liknar brottmål och mål som inte liknar

³² Dahlgren, SvJT, s.388.

³³ Lavin, JT, s.

³⁴ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 83.

³⁵ Prop. 1971:30 Del 2, s. 291, Lavin JT, s.70, von Essen, a.a. s. 25.

någon av dessa måltyper.³⁶ Samtliga mål i förvaltningsdomstol är indispositiva. I förarbetena till FPL uttalade departementschefen att det inte fanns något behov av att skydda part mot otillbörligt agerande från motparts sida, regler som t.ex. förbud mot ändring av talan. Detta på grund av att domstolarna inte handlade i dispositiva tvistemål, vilket allmänna domstolar gör.³⁷ Av detta följer därför att samtliga förvaltningsmål måste betraktas som indispositiva.³⁸ Det innebär att domstolen inte är bunden av medgivanden, erkännanden, och vitsordanden och att den kan avgöra målen på grunder som inte uttryckligen åberopats av part och med beaktande av bevisning som inhämtats på eget initiativ.³⁹ Skälet till att indispositiva mål har denna processform beror på att domstolen i sin rättsskipande roll måste bevaka vissa intressen som gör att parterna fullt ut inte kan tillåtas disponera över det.⁴⁰

³⁶ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s.25 hänvisar till Lavin, JT 2000-01, s.107. Lavin FT, 1995 s. 65 ff. och Lavin FT, 2008 s. 496.

³⁷ Prop. 1971:30, Del 2, s. 291.

³⁸ von Essen, Processramen, s. 112.

³⁹ von Essen, Processramen, s. 110. Hänvisning görs till Dahlgren i SvJT 1994 s. 389 och Lavin i JT, 1989-90 s. 73 f.

⁴⁰ von Essen, Processramen, s. 111.

3 Officialprincipen

3.1 Officialprincipens innebörd och funktion

Officialprincipen anses inbegripa tre saker som domstolen skall ansvara för under förvaltningsdomstolsprocessen. Dessa tre saker är; rättens officialansvar för utredningens fullständighet, rättens processledande uppgift och domstolens officialprövning.⁴¹

Med *officialansvar* menas rättens ansvar för utredningens fullständighet och att rätten vid behov har rätt att begära att utredning kompletteras. Med *officialprövning* menas rättens möjlighet att pröva omständigheter som ligger utanför det som part yrkat eller åberopat d.v.s. utanför processramen.

Under förvaltningsprocessen utövas *officialprincipen* i form av *formell* eller *materiell* processledning. Med *formell* processledning menas domstolens aktivitet gällande rättegångens yttre förlopp som t.ex. avsätta tid till muntlig förhandling. *Materiell* processledning innebär domstolens möjlighet till att på eget initiativ berika eller begränsa processmaterialet för att komplettera en utredning.⁴² Tanken bakom materiell processledning är att det i större utsträckning är möjligt att kunna nå ett materiellt riktigt beslut. Om domstolen utför det på rätt sätt ökar också möjligheterna för att få till en snabbare och enklare process, där fokus läggs på det väsentliga i målet.⁴³

Domarens materiella processledningsplikt aktualiseras först när parterna i ett mål har ett faktiskt behov av det. Domaren måste således först konstatera att utformningen eller utförandet av parts talan är bristfällig och behöver kompletteras. Efter en värdering av situationen, väljer domstolen att ta eller inte ta initiativ till processledning.⁴⁴

⁴¹ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen, 5:e upplagan (2005) , s. 145.

⁴² Dahlberg, SvJT, s. 388.

⁴³ SOU 1991:106, s.539.

⁴⁴ von Essen, Processramen, s. 225.

För att domstols objektivitet och opartiskhet inte ska ifrågasättas bör processledning från domstolen ske öppet inför den andra parten.⁴⁵

Petrén har listat ut tre kategorier av omständigheter som i ett mål kan föranleda domstols utredningsansvar. Första kategorin är fakta i målet som utgörs av de faktiska omständigheterna i målet. Enligt Petréns åligger utredningen av fakta främst på parterna, eftersom de lättast kan upplysa om föreliggande sakomständigheter. Om det ändå förekommer brister i utredningen, är det i andra hand domstolens uppgift att medverka till att utredningen kompletteras med rätt uppgifter, genom att antingen förelägga parterna om att komplettera eller genom att göra en egen utredning. Faktiska omständigheter som det i princip alltid åvilar på domstol att utreda är t.ex. beslut och domar från andra myndigheter. Den andra kategorin omständigheter som Petréns listar är så kallade miljöfaktorer som fastställer ramen inom vilka händelser utspelar sig. Miljöfaktorer kan t.ex. vara fakta om vilken dag en viss händelse utspelades eller om det var mörkt vid en viss tidpunkt och liknande allmänt kända fakta om miljön kring händelsen. Dessa omständigheter ska parterna inte behöva föra bevisning om. Den tredje kategorin omständigheter är; vilka rättsliga bestämmelser som skall tillämpas i målet. Det åligger på domstolen enligt principen *jura novit curia* (rätten känner till lagen) att ha kännedom om vilka lagar som skall vara tillämpliga på målet.⁴⁶

⁴⁵ Prop. 1971:30, s.530. von Essen, Processramen, s.238.

⁴⁶ Petréns, FT, 1977,s.158.

3.2 Domstols utredningsansvar enligt officialprincipen

8 § FPL består av tre stycken och lyder enligt följande:

8 § Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar.

Rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet. Överflödigt utredning får avvisas.

Officialprincipen som finns kodifierad i 8 § FPL, föreskriver att huvudansvaret för utredningen i ett mål ligger på domstolen. I motiven till FPL framgår att domstolen i sin utredande verksamhet skall eftersträva en allsidig överblick över alla på målet inverkan förhållanden.⁴⁷ Denna ståndpunkt bekräftas också 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". I de nya förarbetena till FPL⁴⁸ uttalade regeringen att utredningsansvaret innebär att domstolen ska se till att målet är klart för avgörande genom att utredningen är "fullständig". Det som menas med detta är inte att domstol måste ha utrett varje förhållande fullt ut, utan underlaget ska vara tillräckligt, fullgott för att målet ska kunna avgöras. von Essen anser att det kan vara svårt, i det närmaste omöjligt att närmare precisera vad som kan krävas i detta avseende. Han anser dock att det är klart att man inte bör läsa in allt för mycket av de gamla förarbetsuttalandena om att domstolen har huvudansvaret för utredningen och ska eftersträva en allsidig överblick över alla på målet inverkan förhållanden. Alla aspekter behöver inte utredas i varje mål och någon fullständig utredningsplikt åligger inte domstol.⁴⁹

⁴⁷ Prop. 1971:30, Del 2, s. 529 ff.

⁴⁸ Prop. 2012/13:45, s.115.

⁴⁹ JO 1996/97s. 135. von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 84.

Här kommer ett urval av rättsfall som illustrerar rättens ansvar att tillse att tillräcklig utredning föreligger för att målet ska kunna avgöras på ett tillfredställande sätt.

RÅ 2001 ref 61. I målet hade klagande efter att dennes framställan om muntlig förhandling avslagits av kammarrätten, framfört att det var av vikt att kammarrätten tog del av förvaltningsrätten tidigare inspelade förhör av henne och hennes dåvarande make. Klagande kände då inte till att det inte skett någon inspelning i förvaltningsrätten av förhören hon hänvisade till. Enligt kammarrätten borde man ha insett att klagande svävade i villfarelse om vilket processmaterial som fanns tillgängligt för kammarrätten.⁵⁰

I RÅ 1990 ref. 94 uttalade HFD att när det föreligger ovisshet gällande förutsättningarna för om tillämpningen av en viss bestämmelse är uppfylld, ankommer det på vederbörande domstol att så långt som möjligt utreda frågan. Vidare anförde HFD att den omständigheten att den skattskyldige inte berört frågan själv normalt inte bör påverka domstols utredningsskyldighet.

RÅ 1996 ref. 83 gällde ett mål där en fastighetsmäklare tilldelats en varning. Efter att kammarrätten avslagit fastighetsmäklarens begäran om muntlig förhandling, tilldelades denne en varning. HFD anförde att kammarrätten brustit i sin utredningsskyldighet då den avslagit fastighetsmäklarens begäran om muntlig förhandling, trots att dennes bostadsförhållanden varit av avgörande betydelse för målets utgång. HFD återvisade därför målet till kammarrätten med hänvisning till att domstolen förvägrat mäklaren att förebringa utredning, som kunde tala till hans förmån och sedan låtit avsaknaden av sådan utredning läggas till last för honom vid avgörandet av påföljdsfrågan.

⁵⁰ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 85.

Om domstolen inte uppfyller sitt utredningsansvar redan i första instans riskerar målet att återförvisas från högre instans tillbaka till lägre instans för ytterligare utredning. Högre instans har dock möjlighet att själva föra utredning. I fall där domstolen inte har utredningsskyldighet kan part ha en uppgiftsskyldighet. Passivitet från parts sida kan leda till att denne får bevisbördan och vid bristande otillräcklig utredning får denne lida för bristen, på grund av bevisbördereglerna.⁵¹

Även om domstolen ex officio har huvudansvaret för att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver skall detta ansvar enligt departementschefens uttalanden i motiven till FPL, först aktualiseras när brister förekommer i parternas utredning och det inte finns ett tillräckligt bra underlag för att beslut skall kunna tas.⁵² Således ligger huvudansvaret för utredningen främst på parterna i ett mål, vilket rimmar väl med det kontradiktoriska förfarandet som förvaltningsprocessen utgörs av. Det ankommer på parterna att i stor utsträckning tillföra bevisning till utredningen.

Rättens roll skall bestå av att i första hand ålägga parterna att komplettera utredningen, men även i form av inhämtade av upplysning från tredje person som exempelvis vid uträttandet av syn, så att utredningen blir tillräcklig för att rätten skulle kunna fatta beslut.⁵³ Departementschefen uttalade även att domstolarnas aktivitet måste gestalta sig på olika sätt beroende på om det är ett en- eller flerpartsmål och om det allmänna företräds i processen eller ej.⁵⁴ Enligt departementschefen skulle rättens kompletterande aktiviteter växla beroende på måltyp, partställning och styrkeförhållanden.⁵⁵ I varje situation måste domstolen överväga vad som är lämpligt och förenligt med kraven på materiell rättsvisa, en snabb och effektiv process och domstolens objektivitet.⁵⁶

⁵¹ Edelstam, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 66f.

⁵² Dahlgren, SvJT, 1994, s.391.

⁵³ Petré, FT, 1977, s. 158.

⁵⁴ Prop.1971:30, s. 529ff.

⁵⁵ Prop. 1971:30, s. 529, 530.

⁵⁶ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s82.

Utredningsansvaret är inte tänkt att tillämpas för att uppnå en viss utgång, eller för att hjälpa viss part att nå framgång.⁵⁷ Denna inställning går att utläsas av 8 § 2 stycket 2 meningen FPL, där det stadgas att rätten ” vid behov” anvisar hur utredningen bör kompletteras.

Vid mindre otydligheter eller ofullständigheter behöver domstolen inte vidtaga någon processledning. Likaså gäller det förhållanden som är allmänt veterliga eller förekommande otydlighet som saknar betydelse för rättsprövningen. Vidare behövs ingen processledning angående innehållet i svensk lag eller annan lagstiftning. Detta utesluter dock inte att domstolen uppmanar parterna till att argumentera över i målet uppkomna rättsfrågor, som oftast också utgör själva tvistefrågan i målet.⁵⁸

En annan bestämmelse som också reglerar domstolens processledning i förvaltningsdomstol är 5 § FPL. Denna bestämmelse reglerar domstolens ansvar att processleda sökande eller klagande när dennes ansökan eller klagohandling inkommit och det visar sig att den är bristfällig eller undermålig, att den ej kan anses utgöra grund för prövning av ärendet i sak. I de fallen skall domstolen förelägga sökande eller klagande att inom viss tid avhjälpa bristen vid äventyr om att talan ej annars kan tas upp till prövning. Om part inte följer föreläggandet och avhjälper påtalad brist innebär detta emellertid inte att domstolen är bunden att avvisa talan.⁵⁹ Det råder dock oklarheter kring bestämmelsens betydelse i praktiken, då språkliga brister i parts handling eller inlägga läks med stöd av 8 § FPL som föreskriver domstolens utredningsansvar för språkliga brister.

⁵⁷ Prop. 2012/13:45 s. 115 f.

⁵⁸ von Essen, Processramen, s. 226

⁵⁹ A.a, s. 224.

3.2.1 Utredning

I FPL förekommer ingen definition av vad som avses med begreppet *utredning*⁶⁰ i målet. Enligt Edelstam tillhör begreppet utredning *sakfrågan, rättsfakta i målet och bevisningen*.⁶¹ Med *rättsfakta* avses sådana omständigheter i målet som kan anses vara väsentliga för en viss rättsföljd. *Bevisfakta* ska bevisa *rättsfakta*, det vill säga de omständigheter vilka styrker rättsfakta. Även *hjälpfakta* kan förekomma i utredningen. Hjälpfakta används som hjälp för att värdera rättsfakta och bevisfakta. Det är viktigt att domstolen kan skilja på dessa fakta då det i vissa mål kan ha betydelse för t.ex. åberopsbördan, som endast omfattar rättsfakta och inte bevisfakta.⁶²

⁶⁰ Wennergren, Förvaltningsprocessen en fullbordad tvåpartsprocess, FT 1996, nr 3.

⁶¹ Edelstam, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, s. 68, Petrán, FT 1977, s. 62ff, von Essen, Processramen, s. 142.

⁶² von Essen, Processramen, s. 200ff.

4 Omfattningen av utredningsansvaret

Omfattningen av utredningsansvaret som åvilar domstolarna i förvaltningsmål varierar, beroende på måltyp, instansordning och ärendets beskaffenhet, tillgången till biträde eller ombud, bevisbörderegler samt parternas förhållande till varandra.⁶³ Nedan följer en genomgång av dem ovan nämnda omständigheternas betydelse för hur officialprincipen tillämpas i förvaltningsmål.

4.1 Målets beskaffenhet

Som redan nämnts innebär officialprincipen att ansvaret för utredningen i ett mål ytterst ligger på domstolen. Innebörden av detta ansvar innebär att domstolen skall se till att tillräcklig utredning finns för att målet ska kunna avgöras. Utredningen skall med andra ord vara fullgod. När en utredning skall anses vara fullgod d.v.s. hur pass långt utredningsansvaret och domstols processledning sträcker sig avgörs bl.a. av målets beskaffenhet.⁶⁴ Det som avgör målets beskaffenhet är dels de bestämmelser som finns i målet tillämpliga materiella lagstiftningen, som syftar till att tillvarata enskilda eller allmännas intressen och tyngden av dessa intressen d.v.s. *målets materiella karaktär*, dels partsförhållandena i målet, d.v.s. deras förmåga att föra processen.⁶⁵ I regel har domstolen ett större utredningsansvar i förhållande till enskilda parter.⁶⁶

⁶³ von Essen, Processramen, s. 239.

⁶⁴ Som tidigare nämnts sträcker sig domstols utredningsansvar olika långt i olika mål. (Prop. 1971:30 del 2 s. 529 och Prop. 2012/13:45 s.113.).

⁶⁵ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s.89. von Essen, Processramen, s. 229.

⁶⁶ A.a, s. 91.

4.1.1 Målets materiella karaktär

Det som åsyftas med *målets materiella karaktär* är vad målet gäller i sak, d.v.s. vad det materiellt gäller. Vad är det då i målets karaktär som kan motivera en kraftfull processledning respektive en mer begränsad processledning? von Essen anser att det är svårt att gradera ett måls betydelse. Enligt von Essen får betydelsen normalt avgöras mot bakgrund av de intressen som kommer till uttryck genom den materiella lagstiftningen.

I förarbetena till FL uttalade besvärskunniga rörande förvaltningsförfarandet att ju starkare allmänintresse som präglar ett mål, desto större blir utredningsansvaret för förvaltningsmyndigheten.⁶⁷ Tanken torde även avse förvaltningsdomstolarna. I praxis finns dock få exempel på när allmänna intressen påkallat ett större utredningsansvar för domstolen. Snarare har praxis förskjutit fokus från allmänna intressen till vikten av utredningsansvar i mål som har stor vikt för enskilda intressen.⁶⁸ von Essen påpekar att det med denna uppdelning kan uppstå svårigheter då den förvaltningsrättsliga regleringen ofta har fler syften och det inte alltid är givet vilket som skall göras gällande. Som exempel på mål där både allmänna och enskilda intressen kan stå på spel kan nämnas återkallelse av läkarlegitimation. I ett sådant mål står viktiga enskilda intressen på spel. Samtidigt som lagen också syftar till att för framtiden skydda patientkollektivet mot olämpliga läkare. Därmed finns det även ett starkt allmän intresse att bevaka i målet. Frågan som uppstår då är vilket intresse som skall anses vara framträdande i målet. von Essen drar därför slutsatsen att det framstår som ytterst osäkert att de intressen som är framträdande i den materiella lagstiftningen kan läggas till grund för att avgöra räckvidden av domstolarnas utredningsansvar.

von Essen ger exempel på en rad olika faktorer som kan vara av avgörande betydelse för att gradera ett måls beskaffenhet och omfattningen av domstols utredningsplikt.

⁶⁷ SOU 1964:27 s. 299, von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 90.

⁶⁸ A.a, s. 90.

En annan uppdelning som också kan göras är mellan för enskilda betungande respektive gynnande beslut. von Essen kritiserar även detta uppdelningssätt och tycker det är ett trubbigt instrument att använda. Partsförhållanden menar han dock har betydelse för omfattningen av domstols utredningsansvar. I regel har domstolen större utredningsansvar i förhållande till enskilda parter. I det följande delkapitlet kommer partsförhållandenas betydelse för domstols utredningsplikt redovisas.

von Essen menar att man kan tänka sig att domstolen har större ansvar i fråga om ett rättsfaktum för vilket den enskilde har bevisbördan, men inte för omständighet som det allmänna har bevisbördan för. von Essen menar därför att bevisbördereglererna har en central roll för omfattningen av utredningsplikten hos domstol. Men menar att det inte kan ha någon inverkan på bedömningen av målets materiella karaktär, utan genom att det speglar partsförhållandena i målet. Mot bakgrund av detta drar han därför slutsatsen att målets beskaffenhet måste knytas till målets betydelse, dess vikt, där faktorer som – beviskrav, bevisbörda, betungande beslut kan inverka, men där ingen ensamt är avgörande. Ju större betydelse målet har desto mer krävs det för att utredningen ska anses fullgod. Men enligt von Essen är det emellertid svårt att bestämma utredningsplikten utifrån målets betydelse. Vad målet materiellt gäller är enligt honom viktigt, men det går ändå inte att ge några generella kriterier för hur en gradering i detta avseende ska göras. Utan domstolen är hänvisad till att göra en bedömning i det enskilda fallet.⁶⁹

⁶⁹ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 89ff.

4.1.2 Partsförhållandets och tvåpartsprocessens betydelse

Ett ytterligare förhållande som påverkar omfattningen av domstolarnas utredningsansvar är partsförhållandena som tar sikte på hur partsställningen ser ut i målet.

4.1.2.1 Processledning av enskild part

Eftersom den viktigaste funktionen som förvaltningsprocessen fyller är att bereda den enskilde rättsskydd så anses det vara mindre känsligt att domstol ger processledning till den enskilde parten.⁷⁰ Ett tydligt exempel på detta är RÅ 2006 ref. 46. Målet rörde förvaltningsrättens utredningsskyldighet i ett mål avseende månadskostnader för boende enligt SoL. Sökanden som överklagade en kommunal nämnds beslut gällande månadsavgift yrkade om lägre kostnad. Domstolen valde, utan närmare utredning av kommunens angivna uppgifter, att lägga dessa till grund för sitt avgörande och avslöt överklagandet. Kammarätten meddelade inget prövningstillstånd. Sökande fullföljde talan hos HFD. Domstolen konstaterade att förvaltningsrätten vid beslutstagandet brustit i sin utredningsplikt då man utan närmare utredning av kommunens bristfälliga uppgifter valde att lägga dessa till grund för avgörandet. HFD ansåg härmed att målet inte blivit utrett som dess beskaffenhet kräver samt att kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd. Målet återförvisades därför till förvaltningsrätten. HFD uppmärksammade även det ojämna styrkeförhållandet i målet. Domstolen uttalade att när ett ojämnt styrkeförhållande föreligger mellan parterna som i det aktuella målet, åvilar det ett stort ansvar på domstolen att se till att den enskilda parten inte blir lidande genom att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt i något hänseende.⁷¹

⁷⁰ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 94.

I kap 2 förklaras innebörden av vad som avses med rättsskydd för den enskilde. Kortfattat innebär det att den enskilde får sin sak prövad i domstol, d.v.s. myndighetsbeslut kontrollerad.

⁷¹ A.a, s. 95.

Ett annat rättsfall som talar i samma riktning som ovan redovisade rättsfall är RÅ 82 2:24. Målet rörde ett körkortsingripande på grund av körning mot rött ljus. Det allmänna ombudet i körkortsfrågor ansökte hos förvaltningsrätten om ett körkortsingripande. Den enskilde motsatte sig ingripandet, men valde att inte närmare ange någon omständighet som kunde tala för att förseelsen skulle anses vara ringa, trots att förvaltningsrätten berett denne tillfälle att yttra sig. Förvaltningsrätten avslag det allmänna ombudets yrkande med hänvisning till att denne ej lyckats visa att förseelsen ej var att anse som ringa. Det allmänna ombudet överklagade beslutet. Den enskilde valde att inte heller här yttra sig. Kammarätten valde att gå på förvaltningsrättens linje och avslag överklagandet. Målet gick till HFD där den enskilde återigen valde att inte yttra sig över det allmänna ombudets yrkande. Domstolens majoritet anförde att det bör ankomma på förvaltningsrätten att sörja för den utredning som erfordras för att ta ställning till huruvida den konkreta trafikfaran var ringa eller inte. HFD återförvisade tillbaka målet till kammarrätten.

Avgörandena visar att förvaltningsdomstolarna har ett ansvar för att se till att utredningen blir fullgod i den meningen att utredningen blir tillräcklig för att målet ska kunna avgöras. En omständighet av betydelse i de båda rättsfallen var partsförhållandena som var centrala för att avgöra målets beskaffenhet. En annan slutsats som kan dras av målen är att domstols utredningsansvar sträcker sig längre när en bristande utredning riskerar vara till nackdel för den enskilde parten.⁷²

Ett mål som belyser hur bevisbördereglerne kan leda till att en bristande myndighetsutredning kan gå ut över den offentliga parten, är mål som gäller återkallelse av läkarlegitimationer. I Rå 2004 not141 anförde HFD att endast omständigheter som offentlig part uttryckligen åberopat kan läggas till grund för en förvaltningsdomstols prövning, när det gäller återkallelse av läkarlegitimation. Orsaken till detta har varit att det är fråga om en mycket

⁷² von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 95 f.

ingripande åtgärd från det allmänna till den enskilde. Därför är domstolens utredningsansvar i dessa fall begränsat och istället åligger det på myndigheten att lägga fram de omständigheter som skall utgöra grund för talan. Detta innebär att bevisbördereglererna kommer medföra att eventuella brister i utredningen går ut över den offentliga parten. Ibland kan även det motsatta inträffa; att myndigheten presenterar en fullgod utredning som framstår som tillräcklig för att vinna bifall, men där det ändå förekommer förhållanden som talar till den enskildes fördel. Då har domstolen ansvar för att dessa förhållanden kommer fram. I dessa fall kommer kravet på fullgod utredning att vara beroende av att förhållandena som talar till den enskildes fördel lyfts fram.⁷³

Domstolens utredningsskyldighet begränsas inte av de omständigheter som endast påtalats av parterna. I RÅ 1990 ref. 94 uttalade HFD att utredningsskyldigheten inte begränsas av att den skatteskyldige inte själv berört en viss omständighet. Däremot kan förhandlingsprincipen få stort utrymme i komplicerade mål med kvalificerade och jämnstarka parter. I de målen kan domstolen begränsa sin prövning av målet till den utredning och den argumentation som parterna presenterat i målet.⁷⁴

Parternas förmåga att processa påverkar inte den principiella omfattningen av domstolens utredningsansvar eftersom ansvaret för domstolen alltid är att försöka uppnå en fullgod utredning för att målet ska kunna avgöras. Parternas förmåga kan däremot påverka den praktiska hanteringen i domstolen, då svaga parter föranleder mer aktivitet i utredningsfrågan. I vissa fall kan det vara svårt för parterna att förstå vilka omständigheter som är av betydelse för målet och då kan en aktiv processledning från domstolens sida behövas. På så vis får domstolen kompensera för att den enskilde exempelvis saknar ombud. Ansvaret för utredningen kan komma

⁷³ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 96.

⁷⁴ A.a, s. 96. Jfr RÅ 1992 ref. 21 och RÅ 1991 ref. 107.

att öka också p.g.a. rent individuella förhållanden som när en part är sjuk, inte behärskar det svenska språket, är gammal eller för ung⁷⁵

4.1.2.2 Processledning av offentlig part

Domstolens utredningsansvar begränsas inte till den enskilde parten, utan domstolen kan även under vissa förutsättningar jämväl processleda den offentliga parten eller vidtaga utredningsåtgärder som kan komma att vara till nackdel för den enskilde parten. von Essen för fram tre omständigheter som kan medföra att domstolen processleder den offentliga parten. Den första omständigheten kan vara det faktum att domstolen inte alltid i förväg kan veta vilken part som kommer att gynnas av de uppgifter som framkommer till följd av ett initiativ till utredning från domstolens sida. Därför kan i vissa fall en aktiv processledning från domstolens sida gynna den enskilde. En annan omständighet är när en myndighet förlorat ett mål på grund av att en viktig omständighet förbisets i processen och under förutsättningen att det är tillåtet, överklagar domen till högre instans och där planerar att ta upp den förbisatta omständigheten. I det fallet kan högre instans antingen, om förutsättningarna föreligger enligt 30 § FPL, pröva den nya förbisatta omständigheten eller återförvisa ärendet tillbaka till lägre instans. Detta innebär att den enskilde när processledningen av den offentliga parten uteblir, riskerar genomgå en förnyad process. Den tredje omständigheten är när utebliven processledning gentemot det allmänna kan leda till materiellt oriktiga domar.⁷⁶

4.1.2.3 Instansordningsprincipens betydelse

Instansordningsprincipen sätter den yttre gränsen för domstols möjligheter att berika processmaterialet med stöd av officialprincipen och officialprövningsprincipen. Likväl begränsar principen parternas möjligheter till att vidga sina yrkanden så att det går utöver vad som tidigare varit

⁷⁵ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 101f. (Jfr med SOU 1991:106 Del A s. 533.)

⁷⁶A.a, s. 97.

föremål för prövning i föregående instans.⁷⁷ Inskränkningen gäller även omständigheter i målet. 30 § FPL föreskriver att rättens avgörande av ett mål ska grundas på innehållet i inkomna handlingar och vad som i övrigt förekommit i målet. Tillämpningen av instansordningsprincipen innebär att domstolen i högre instans måste avisa eller återförvisa när nya förhållanden d.v.s. yrkanden och omständigheter som inte prövats i underinstans, uppkommer. Processramen utgörs av dels parternas framställda yrkanden och dels av omständigheterna som anförts till stöd för dessa.⁷⁸ Domstolen får med andra ord inte grunda sitt avgörande på annat än det som yrkats i lägre instans. Under vissa förhållanden, angivna i 29 §, får dock domstolen göra avsteg från instansordningsprincipen. Regeln innehåller också en undantagsregel som innebär att domstolen utan parternas yrkanden får besluta till det bättre för den enskilde, om detta kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Detta är ett uttryck för principen (*reformatio in melius*). 29 § FPL föreskriver således förbudet mot (*reformatio in pejus*) som innebär att domstolen inte får gå utöver yrkanden som kan innebära nackdel för den klagande. Förbudet gäller inte bara i förhållande till enskild part, utan även då myndighet står som yrkande part i målet. Enligt von Essen saknar detta praktisk betydelse då det framgår av motiven till FPL att rättens möjlighet att besluta till det bättre för den enskilde (*reformatio in melius*), inte är beroende av att denne står som yrkande part i målet.⁷⁹ Tanken bakom möjligheten till *reformatio in melius* är att förvaltningsdomstolarnas bl.a. ska utgöra en garanti för den enskildes rättsskydd. Dock framhålls det i förarbetena till FPL att regeln bör ses som en extraordinär åtgärd och tillämpas restriktivt. Domstolen bör endast ta egna initiativ till ytterligare utredning i ett mål vid uppenbara eller uppenbarade fel.⁸⁰ Beträffande förhållandet mellan domstolens processledning och instansordningen i ett mål, framgår det av motiven till FPL att instansen har betydelse för domstolens processledning. Det krävs

⁷⁷ von Essen, Processramen, s. 190.

⁷⁸ von Essen, Förvaltningsprocesslagen, s. 309.

⁷⁹ A.a, s. 279. Prop.1971:30, Del 2 s. 581.

⁸⁰ von Essen, Processramen, s. 162.

normalt mer processledning i underinstans än i överinstans.⁸¹ Enligt Petrén innebär instansordningens princip att utredningens tyngd ligger på lägsta instans så att domstolen kan grunda sin bedömning på allt utredningsmaterial.⁸² I praxis har instansordningsprincipen av domstolarna åberopats som självständig grund för att inte företa prövning av en särskild fråga, även när taxeringslagen eller förvaltningslagen inte uttryckligen hindrat det. I regel har domstolarna till stöd för denna tillämpning åberopat rena lämplighetsöverväganden som ytterst haft att göra med omsorgen för rättsprocessen så att den blir rättssäker och förutsebar för den enskilde.⁸³

4.1.2.4 Betydelsen av ombud

Tillgången till ett ombud kan enligt förarbetena till FPL påverka omfattningen av domstolens utredningsskyldighet. Om det visar sig att ett ombud är oskickligt har domstolen en skyldighet att vägleda parten som om part inte anlitat ombud. I domstolsutredningen påpekas att en enskild aldrig ska behöva förlora på att ha anlitat ett ombud.⁸⁴ Förekomsten av ett ombud som är skicklig och tillvaratar den enskildes rätt medför oftast att behovet av materiell processledning från domstolens sida minskar.⁸⁵ Petrén har berört frågan om ombudets betydelse för domstolens utredningsskyldighet. Han är av den uppfattningen att det inte står klart i vilken utsträckning ombudet påverkar domstolens utredningsplikt. Han framhåller att domstolen bör kunna förlita sig på att ett ombud kommer att tillvarata den enskildes partens intressen, men påpekar samtidigt att ett ombud i sig inte utgör en garanti för att man håller sig till de för målet relevanta omständigheterna. Detta eftersom ombuden sällan är tillräckligt kvalificerade. Förekomsten av ett ombud påverkar således utredningsskyldigheten endast i begränsad omfattning.⁸⁶

⁸¹ SOU 1991:106, s. 538.

⁸² Petrén, Gustav, FT, 1977, s.163.

⁸³ Holstad, Per, m.fl., SvSkT, 2014:4, s. 320.

⁸⁴ SOU 1991: 106, s. 528 f.

⁸⁵ SOU 2006:6, s. 211.

⁸⁶ Petrén, Gustav, FT, 1977, s. 160.

5 Skatteprocessen i förvaltningsdomstolen

5.1 Parterna och kontradiktionen i skatteprocessen

När ett beslut av Skatteverket överklagats av enskild till förvaltningsdomstol blir Skatteverket den enskildes motpart i domstolen enligt 67 kap 11 § Skatteförfarandelagen (hädanefter SFL). När det allmänna ombudet överklagar blir denne den enskildes motpart i domstolen enligt 67 kap 3 § och 67 kap 11§ SFL. De lagar och regler som reglerar förfarandet i skattemål är FPL och FSL. FPL är enligt 2 § FPL subsidiär till andra lagar, vilket innebär att om SFL föreskriver något annat än FPL så gäller SFL före. Liksom andra förvaltningsmål är skatteprocessen utformad som en tvåpartsprocess där Skatteverket för de allmännas talan⁸⁷ I och med detta förutsätts det att parterna i möjligaste mån ska inspirera varandra till utredning och argumentation och därigenom bidra till att minska på behovet av utredning från domstolens sida. Kontradiktionen i processen får också betydelse för upprätthållandet av domstolarna som opartisk instans.⁸⁸

⁸⁷ Jfr 7 a § FPL.

⁸⁸ Leidhammar, SvSkT, 2014, s. 283.

6 Skatteprocessen i förvaltningsdomstolen

6.1 Parterna och kontradiktionen i skatteprocessen

När ett beslut av Skatteverket överklagats av enskild till förvaltningsdomstol blir Skatteverket den enskildes motpart i domstolen enligt 67 kap 11 § Skatteförfarandelagen (hädanefter SFL). När det allmänna ombudet överklagar blir denne den enskildes motpart i domstolen enligt 67 kap 3 § och 67 kap 11§ SFL. De lagar och regler som reglerar förfarandet i skattemål är FPL och FSL. FPL är enligt 2 § FPL subsidiär till andra lagar, vilket innebär att om SFL föreskriver något annat än FPL så gäller SFL före. Liksom andra förvaltningsmål är skatteprocessen utformad som en tvåpartsprocess där Skatteverket för de allmännas talan⁸⁹ I och med detta förutsätts det att parterna i möjligaste mån ska inspirera varandra till utredning och argumentation och därigenom bidra till att minska på behovet av utredning från domstolens sida. Kontradiktionen i processen får också betydelse för upprätthållandet av domstolarna som opartisk instans.⁹⁰

6.1.1 Official- och bevisprövning

Både Skatteverket och domstolen är i enlighet med officialprincipen skyldiga att se till att ärenden och mål blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.⁹¹ Som framgått ovan i kapitel 4 varierar domstolens utredningsansvar beroende av bl.a. parternas möjligheter att själva föra sin talan, sakens svårighetsgrad och komplexitet samt om den enskilde företräds av ett ombud. Med stöd av 8 § FPL får överflödigt utredning avvisas.

⁸⁹ Jfr 7 a § FPL.

⁹⁰ Leidhammar, SvSkT, 2014, s. 283.

⁹¹ 4§, 7§ samt 8 § FPL.

Bevisprövningen i skattemål är fri, vilket innebär att det råder fri bevisföring och fri bevisvärdering.⁹² Skatteverket har bevisbördan för intäkts- och den skatteskyldige för kostnadssidan. Beviskravet ligger på nivån ”sannolikt”. Bevisbördan vid efterbeskattning omkastas på Skatteverket och beviskravet ligger då på ”visat/styrkt” eller som ofta uttrycks i underinstanserna ”mycket sannolikt”. Vid beslut om skattetillegg har Skatteverket enligt 49 kap. 5 § SFL bevisbördan med beviskravet ”klart framgår”.⁹³

6.1.2 Urval ur praxis gällande förvaltningsdomstols utredningsskyldighet i skattemål

Domstolens utredningsskyldighet har aktualiserats i ett antal skattemål.

I RÅ 2002 ref. 22 fann HFD att kammarrätten åsidosatt sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL genom att avgöra ett mål utan att ha tillgång till ett intyg som åberopats av klagande. Sakfrågan i målet var om den skatteskyldige hade avdragsrätt för resor till och från arbetet för en längre tid än den hon varit folkbokförd. Den skattskyldige åberopade ett intyg till stöd för att varit bosatt en längre tid på den aktuella adressen än vad hon varit folkbokförd. Kammarrätten avgjorde dock målet utan att ha tillgång till intyget och till nackdel för den skatteskyldige. HFD anförde att kammarrätten brustit i sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL genom att avgöra målet utan att ha tillgång till det av klagande åberopade intyget, trots att bevisningen gällande den klagandes bostadsförhållande varit av avgörande betydelse för målets utgång. HFD undanröjde kammarrättens dom och återförvisade målet för fortsatt handledning.

RÅ 1996 not. 81 avsåg inkomst- och förmögenhetsbeskattning p.g.a. påstått innehav av depå på en schweizisk bank. Den skatteskyldige invände och framhöll att han agerat bulvan samt att depåmedlen tillhörde andra personer.

⁹² I bevisprövning och bevisvärderingsfrågor sker en analog tillämpning av 35 kap. 1 § rättegångsbalken.

⁹³ Leidhammar, SvSkT, 2014, s. 282f.

I kammarrätten åberopade den skatteskyldige till stöd för detta vittnesförhör av två utländska banktjänstemän. Med stöd av 25 § FPL beslutade kammarrätten att avvisa vittnesbevisningen och ogilla den skatteskyldiges talan. HFD uttalade att kammarrätten grundat sitt avgörande på depån i den schweiziska bankinrättningen, men att det fanns oklarheter i de inlämnade skriftliga inlagorna om vem som var den rättmätige ägaren till de inestående medlen på depån. Vidare konstaterade domstolen att den åberopade vittnesbevisningen kunnat bidra till ett klarläggande. Mot bakgrund av detta ansåg HFD att kammarrätten inte borde ha avvisat den av skatteskyldige åberopade vittnesbevisningen. Med hänvisning till dess oklarheter och därmed utredningens ofullständighet återförvisade HFD målet till kammarrätten.

RÅ 1972 Fi 204 rörde frågan huruvida den skatteskyldige skulle medges avdrag för periodiska understöd till sin svärmor eller om dessa transaktioner istället skulle betraktas som avbetalning på ett lån som den skattskyldige erhållit av sin svärmor. HFD avslog den skatteskyldiges talan med hänvisning till bevisbördereglerna och framhöll att den skatteskyldige inte gjort sannolikt att aktuellt belopp utgjort periodiskt understöd till svärmodern. Det intressanta i detta mål var minoritetens, där Petrén också ingick, intressant och belysande uttalanden om förhållandet mellan utredningsskyldigheten och bevisbördereglerna. Vid bedömningen av utredningsskyldighetens omfattning och rekvisitet sakens ”beskaffenhet” i 8 § FPL fästes avseende på beloppets storlek. Det stora belopp som målet gällde var av sådan beskaffenhet att det föranledde att målet inte endast skulle avgöras huvudsakligen med ledning av bevisbördereglerna. Minoriteten ansåg också att den skatteskyldige skulle ha kunnat bringa klarhet i frågan i målet om denne hörts vid muntlig förhandling.

RÅ 1980 Aa 183 avsåg ett mål som rörde prövningen av utredningsskyldighetens omfattning i en situation där det ansågs vara svårt eller omöjligt att utreda sakförhållandena. I målet uttalade HFD följande:

”Domstolarnas plikt i utredningshänseende skall enligt 8 § förvaltningsprocesslagen bestämmas med beaktande av målets beskaffenhet. I förevarande fall innebär hänvisningen till målets beskaffenhet bl. a. att hänsyn måste tas till ovissheten om det överhuvud taget går att få fram någon utredning i målet. Det finns nämligen anledning tvivla på möjligheterna att nu – tio år efter de förhållanden som avses med besvären – verkligen uttömmande klarlägga hur det förhåller sig med de olika detaljer som inverkar på frågan om bolagets beskattning till mervärdeskatt.”

HFD begränsade således sin utredningsskyldighet med hänsyn till svårigheten att utreda sakförhållandena i det aktuella målet.⁹⁴

6.1.3 Skriftlighet och muntlig förhandling i skattemål

Enligt 9 § FPL är huvudregeln vid förfarandet i förvaltningsdomstol skriftlighet. Detta gäller även skattemålen. I andra stycket i 9 § FPL föreskrivs att domstolen på eget initiativ eller efter begäran av part kan besluta att muntlig förhandling ska hållas. Beslut om att muntlig förhandling ska hållas, får tas i fall det kan vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Det väsentliga skälet till att muntlig förhandling hålls är p.g.a. utredningsskäl. 9 § FPL har således en nära anknytning till 8 § FPL då det möjliggör för domstolen att besluta om muntlig förhandling för att kunna träffa parterna och utreda eventuella brister, oklarheter eller lyssna på vittnen. Därigenom kan domstolen bidra till att det tas fram ett säkrare beslutsunderlag i sakfrågor och bedriva en mer aktiv processledning. Det blir också lättare för domstolen att avvisa sådant som saknar betydelse i målet. Vidare blir det jämfört med skriftlig förhandling enklare och säkrare att under muntliga förhandlingarna direkt avvisa oviktig eller uppenbart utan verkan bevisning.⁹⁵ Bevisprövningens tillförlitlighet gynnas också när domstolen håller en muntlig förhandling. I samband med upptagandet av parts-, vittnes- eller sakunnighetsförhör kan lämnade uppgifter omedelbart

⁹⁴ Lindqvist, SvSkT, s. 29ff.

⁹⁵ Leidhammar, SN, s. 406.

bemötas eller klarläggas närmare och eventuella kompletteringar av materialet genomförs direkt genom frågor till parterna. Leidhammar anser att vissa skriftliga inlagor lämpar sig bäst för muntlig förhandling. Han framhåller att inlagor som rör t.ex. frågor om en verksamhets faktiska eller ekonomiska betingelser, personliga levnadsförhållanden eller ett avtals verkliga innebörd, bör hanteras muntligt. Däremot anser han att skriftlighet framför muntlighet bör föredras om målet är av bagatellartad karaktär eller om kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till tvisteföremålets värde. Han anser att det inte bör föreligga några nackdelar i bevisvärderingshänseende med att hålla muntlig förhandling, utan tvärtom leder till att skapa ett bredare och djupare beslutsunderlag. I mål där tvisten gäller de faktiska förhållandena blir tillförlitligheten av bevisvärderingen sämre med enbart skriftligt förfarande. Leidhammar anser vidare att taxeringsmål som handläggs i förvaltningsrätt och kammarrätt genomgående lämpar sig väl för muntlig förhandling. Skatteverkets utredningar grundar sig relativt ofta på en omfattande taxeringsrevision och i regel förekommer det många inslag av tvistiga sakförhållanden i målen. Dessa är inte sällan av invecklad beskaffenhet och rör betydande ekonomiska värden för den enskilde. Av egen erfarenhet anser Leidhammar att partens förståelse för domstolens avgörande i de flesta fall ökar genom att muntlig förhandling hålls. Han anser också att värdet av det personliga mötet mellan de inblandade aktörerna i rättsalen inte bör underskattas.⁹⁶

För rättsfrågor saknas det vanligtvis skäl till muntlig förhandling. Eftersom FPL är subsidiär till annan lagstiftning blir 67 kap. 37 § SFL, som föreskriver möjligheterna till muntlig förhandling, tillämplig i skattemål. Enligt bestämmelsen får muntlig förhandling hållas om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl som talar mot det. I förvaltningsrätt och kammarrätt ska mål som avser särskild avgift, såsom skattetillägg, förseningsavgift och kontrollavgift hållas muntlig förhandling, om den enskilde begär det. En grundförutsättning är emellertid att det kan antas att avgift kommer att tas

⁹⁶ Leidhammar, SN, s. 407.

ut. Muntlig förhandling ska också hållas i mål om företrädaransvar och om företrädaren begärt det, enligt 59 kap. 18 § SFL.⁹⁷

Lindkvist har behandlat förhållandet mellan domstols officialprövning och muntlig förberedelse i skattemål.⁹⁸ Han argumenterar för att muntlig förberedelse i skattemål borde förekomma i större omfattning, då det ökar förutsättningarna för att klarlägga vad som ska prövas i målet jämfört med skriftlig handläggning. Han understryker att detta är av särskild vikt i skattemål som ofta är komplicerade vad gäller såväl rätts- som sakfrågor.⁹⁹ Han framhåller vidare att förutsättningarna för en förutsebar rättstillämpning ökar genom att domstolarna håller sammanträden för muntlig förberedelse, för att därefter formalisera parternas respektive talan i en sammanställning över målet. Han menar också att officialprövning i skattemål bäst tillgodoses genom att bl.a. muntlig förberedelse hålls.¹⁰⁰ Enligt Petrén kräver muntliga handläggningar såväl förberedelser som tid, men att förlorad tid kan tjäna in eftersom muntlighet har den betydande fördelen att kommunikationskravet blir tillgodosett. Detta då samtliga närvarande parter omedelbart får vetskap om vad som tillförs målet. Slutligen framhåller han att muntlig handläggning utgör det bästa medlet för att utröna sakläget, varför förvaltningsdomstolarna bör ges en sådan organisatorisk uppbyggnad att de i rimlig omfattning genom muntlig förhandling kan fullgöra sin utredningsplikt enligt 8 § FPL.¹⁰¹

6.1.4 Kommunikationsprincipen

Kommunikationsprincipen och reglerna om partsinsyn som finns reglerade 10 och 18§ FPL. Reglerna har viss betydelse för utredningsansvaret i förvaltningsmål eftersom de föreskriver hur kommunikationen mellan domstolen och parterna skall föras. Enligt 10 § FPL skall motpart till

⁹⁷ Leidhammar, SvSkT, 2014, s. 284.

⁹⁸ Lindkvist, SvSkT, 2012.

⁹⁹ Lindkvist, SvSkT, 2012, s. 675.

¹⁰⁰ Lindkvist, SvSkT, 2012, s. 677.

¹⁰¹ Petrén, FT, 1977, s. 165.

sökande eller klagande innan målet avgörs får kännedom över allt som förts i målet genom en annan än själva parten och även få tillfälle till att yttra sig över det. I fall där underrättelse kan anses vara uppenbart onödigt på grund av det inte finns anledning att antaga att parts talan kommer bifallas, får undantag av regeln om kommunikation göras.

6.1.5 Ersättning för biträdes- och ombudskostnader

Huvudregeln är att enskild ska stå för sina egna kostnader i skatteprocessen. Detta hänger samman med domstolens utredningsansvar enligt 8 § FPL som anses vara tillräckligt för att den enskilde ska kunna föra sin talan på egen hand. Vid medverkan i muntlig förhandling kan enskild få ersättning för resa och uppehälle, enligt 15 § FPL. Under begränsade förutsättningar kan fysiska personer och dödsbon erhålla ersättning för rättshjälp eller rådgivning med stöd av lagen (1996:1 619) om rättshjälp (RhjL) 1 § och 6 §. Om inte särskilda skäl föreligger beviljas vanligtvis inte näringsdikare rättshjälp för skattemål som uppkommit i näringsverksamheten, enligt 13 § RhjL. Utöver denna möjlighet till ersättning kan den enskilde/skatteskyldige erhålla ersättning för biträdes- och ombudskostnader med stöd av 43 kap. SFL. Reglerna tillämpas restriktivt och föreskriver bl.a. att den skattskyldiges yrkan i målet måste ha bifallits helt eller delvis. Ersättning beviljas i efterhand.

7 SOU 2014:76 Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål

I maj 2013 tillsatte regeringen utredningen ”*Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*”. Det övergripande syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen samt ytterligare stärka rättssäkerheten i de allmänna förvaltningsdomstolarna. I detta kapitel ämnar jag redovisa utredningens motiv och förslag om specialiserade domare, åtgärder för att stärka möjligheterna för materiell processledning genom att införa möjligheten för domstolarna att hålla förberedande sammanträden samt tydliggöra reglerna om muntlig förhandling i skattemålshandlingen på förvaltningsrätterna.

I de delar som rörde skattemålshandlingen fick utredning i uppdrag att bland annat:

- Analysera om det fanns anledning till en ökad specialisering av skattemålshandlingen i allmän förvaltningsdomstol och hur en sådan i så fall skulle utformas.
- Ta ställning till vilka skattemål som kan omfattas av specialisering och vilket målunderlag som krävs, samt om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden inom skatterätten.
- Se över reglerna om muntlig förhandling i förvaltningsprocessen.

Utredningens arbete resulterade i betänkandet (SOU 2014: 76) *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*”. För tillfället ligger det hos Justitiedepartementet för beredning och har skickats ut till olika remissinstanser, som ska inkomma med synpunkter på betänkandets innehåll. Förslagen gällande domstolarnas domförhet i skattemål föreslås träda i kraft den 1 juli 2016 med förekommande

övergångsreglering. Övriga regler föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.¹⁰²

7.1.1 Vilka är de önskade och förväntade effekterna?

Av direktiven som utredningen¹⁰³ tilldelades framgick att de effekter som önskades åstadkommas genom en ökad specialisering i skattemålshanteringen i domstolarna bland annat var:

- Stärkt rättssäkerhet genom ökad kompetens och därmed en höjd kvalitet i avgörandena.
- Att effektiviteten i skatteprocessen ökar bland annat genom att omloppstiderna för skattemålen förkortas.

Utredningen anför i SOU 2014:76 att de under arbetets gång erfarit att ombud och parter förväntar sig att specialisering ska ha effekten att hanteringen av skattemålen i domstolarna i olika avseenden förbättras, där det i dag upplevs förekomma brister. En brist som angetts, har varit rättens ibland till synes oförmåga att kunna förstå och sätta sig in i målens händelseförlopp och skälen bakom dessa. Detta har medfört att parterna känt sig osäkra på om domstolen har tillräcklig kompetens för att kunna bedöma i målet. En ytterligare brist som påtalats är att det i förvaltningsdomstolarna varit svårt att veta vad domstolarna anser är relevant fakta att diskutera. Vid muntliga förhandlingar har problemet ansetts vara särskilt tydligt. Domstolarnas ovilja till att berätta vilka frågor de anser vara relevanta för målets avgörande har medfört att parterna haft svårt att förstå vilka frågor som bör tas upp i diskussion. Det har ibland lett till att parterna argumenterat i flera frågor än nödvändigt eller ibland missat att diskutera och argumentera kring frågor som domstolen sedermera valt att lägga till grund för sitt avgörande.

¹⁰² Cedermark och Kristiansson, SN, 2015, s. 125f.

¹⁰³ Utredningen *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*".

En annan brist som accentuerats av ombuden är att förvaltningsrätterna ofta utgår från att Skatteverkets beslut är riktiga utan att riktigt ifrågasätta det som sägs i beslutet. Vissa ombud har sagt att det först i kammarrätten sker någon egentlig prövning av de argument som anförts mot Skatteverket. Ombuden anser att många av dessa problem skulle kunna minskas genom en aktiv processledning, fler muntliga förberedelser, skriftliga sammanställningar, fylligare domskäl och specialisering av domare. Utredningen har även erfarit att domarna vid förvaltningsdomstolarna anser att en skattespecialisering skulle ge dem bättre förutsättningar att döma i skattemål.¹⁰⁴

7.1.2 Positiva effekter av specialisering

Utredningen redogör i SOU 2012:76 för vilka för och nackdelar en specialisering inom skattemålshandlingen skulle medföra. Fördelarna med en specialisering anses vara flera.

- En domare som är specialiserad inom ett visst rättsområde eller viss måltyp medför att denne blir bättre skickad på att förstå de frågor ett mål handlar om och till att kunna ta ställning till parternas argument än om domaren inte har någon specialisering.
- En specialiserad domare har större möjligheter till att ifrågasätta det som anføres i ett överklagat beslut och bedöma det som framförs av parterna, än en icke specialiserad domare.
- Förutsättningarna för att kunna utforma tydliga domskäl och komma fram till ett riktigt domslut blir bättre för en specialiserad domare.
- Utredningen konstaterar också att aktiv processledning från domarens sida förutsätter att domaren har tillräckliga materiella kunskaper för aktuell måltyp. Att en domare effektivt sköter processledningen av parterna är viktigt för att de inte ska behöva åsamkas onödiga kostnader i samband med kommunikationen av målet.

¹⁰⁴ SOU 2014:76 ”Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål”, s. 194 f.

- En specialiserad domare förutsätts snabbare kunna sätta sig in i ett mål, kunna göra jämförelser med tidigare behandlade mål och även snabbare kunna avgöra målet, än om denne inte haft någon specialisering.

Utredningen konstaterar att de nämnda fördelarna med specialisering kan anses gälla alla typer av mål. Emellertid finns det enligt utredningen några faktorer som gör att fördelarna gör sig särskilt starkt gällande i fråga om skattemålen. Eftersom det skatterättsliga området är mycket omfattande och komplext, kräver skattemålen att domarna har kunskaper om och förståelse för skattesystemet som sådant och det större sammanhang som frågorna i ett mål ingår i. Som exempel på detta anges när ett skattemål innefattar en fråga om en viss inkomst ska flyttas från ett inkomstslag till ett annat, att det då är viktigt att domaren inte bara fokuserar på rättsfrågan, utan även kan se de faktiska skattemässiga konsekvenserna av en sådan flytt. Likaså är det viktigt att domaren kan se de skattemässiga konsekvenserna av om en viss tillgång klassificeras som lagertillgång eller som inventarie.

Vidare konstateras det att skattemålen genom åren blivit alltmer komplexa på grund av en ökad internationalisering, snabb rättsutveckling och hög förändringstakt i lagstiftningsarbetet. Man menar därför att dessa faktorer gör att skattemålen skiljer sig från de flesta måltyper, när det gäller behovet av specialisering. Det har även från flera domstolar framförts att domarna känner ett behov av att ha en ökad specialisering när det gäller just skattemål. Vid en sammantagen bedömning konstaterar utredningen att en ökad specialisering av skattemålshandlingen kommer innebära ett effektivt verktyg för att uppnå de effekter som efterlysts av både direktivet och parter, d.v.s. ökad kvalitet och stärkt rättssäkerhet i dömandet avseende skattemålen. Det påpekas att specialiseringen även kommer gynna skatteprocessen i flera andra avseenden, som både parter och ombud efterfrågat. Det konstateras dock att även andra åtgärder måste vidtagas för att alla önskade och förväntade effekter ska uppnås.

7.1.3 Nackdelar med specialisering

Utredningen redogör även för vilka nackdelar en ökad specialisering kan förväntas medföra.

- Man anser att det vid en alltför detaljerad specialisering kan uppstå nackdelar.
- Det kan uppstå en risk för ökat jäv, ledighet, samt svårigheter att organisera arbetet om vissa domare uteslutande är specialiserade på skattemål.
- En alltför hård specialisering kan medföra att domaren tappar sin generalistkompetens.
- Det kan också öka risken för att en skattespecialiserad domare i förlängningen blir mer inskränkt i sitt tänkande och mindre benägen att på ett nyanserat sätt lyssna på parternas argument.
- Alltför hård specialisering kan också medföra att domstolarna kan få svårt att rekrytera domare och föredragande som inte enbart vill arbeta specialiserat. Detta kan få effekter för parterna i målen, då det kan påverka såväl handläggningstider som kvaliteten på skattemålshanteringen.¹⁰⁵

Med hänvisning till de fördelar som en ökad specialisering av skattemålshanteringen kan medföra föreslog utredningen att en domstolsintern skattespecialisering bör genomföras. Den föreslogs ske genom att skattemålen hanteras av alla förvaltningsrätter, men att domstolarna internt fördelar målen på ett sådant sätt att vissa domare och annan personal får en större tilldelning av skattemål, där det antingen finns en särskild enhet eller avdelning för skattemål.¹⁰⁶ Domarna ska vid sidan av skattemålen även arbeta med viss andel andra måltyper. Utredningen anser det vara nödvändigt för att domarna ska behålla en bred erfarenhetsbas i sitt dömande och därmed en god förmåga till ett nyanserat reflekterande i skattemålen. För att domstolarna internt ska kunna ha en kvalitativ, specialiserad skattemålshandling föreslog utredningen att det ska vara minst

¹⁰⁵ SOU 2014:76, s. 196f.

¹⁰⁶ SOU 2014:76, s. 203f.

fyra domare i varje förvaltningsdomstol som kan jobba specialiserat med skattemål. För att varje specialiserad domare ska kunna få hantera tillräckligt många mål, måste varje domstol hantera minst 750 skattemål om året. Domarna bör beroende på tidigare erfarenhet lägga cirka 50 procent av sin arbetstid på skattemål och få kontinuerlig fortbildning på skatteområdet.¹⁰⁷

Det framgår inte av SOU 2014:76 vilken källa eller källor utredningen grundar sin redogörelse över vilka för- och nackdelar en ökad specialisering för domare kan förväntas medföra. Många av de argument som framförs gällande de för- och nackdelar som specialisering i allmänhet inom rättsväsendet kan medföra går att hitta i artikeln ” Overview Of Specialised Courts” av Marcus Zimmerman i International Journal of Court Administration.

7.1.4 Förvaltningsrättens sammansättning vid prövning av skattemål

Utredningen kom även med förslag angående förvaltningsrättens sammansättning vid prövning av skattemål. Det föreslogs att domförehetsreglerna i skattemål ska ändras så att förvaltningsrätten som huvudregel blir domför med två lagfarna domare vid prövning av mål enligt skatteförfarandelagen. Även nämndemän föreslogs ingå i rätten när det med hänsyn till frågorna i ett mål finns anledning till det. Som motiv till förslaget anges att skattemål på flera sätt intar en särställning bland målen i förvaltningsdomstol. Det skatterättsliga området är omfattande och komplext och skattemålen kräver systemförståelse på ett annat sätt än övriga måltyper vid förvaltningsdomstolarna. En dom i skattemål blir vägledning i större utsträckning och får oftare återverkningar för flera andra personer än t.ex. en dom i ett socialförsäkringsmål. Kollegiala överläggningar som hålls mellan fler erfarna domare innebär att erfarenhetsbasen blir större än i mål där endast en lagfaren domare ingår. Diskussionerna mellan domarna bidrar

¹⁰⁷ SOU: 2014:76, s. 197.

då till bättre underbyggda avgöranden och högre kvalitet. Frågorna i målet blir tydligare belysta i domarna, vilket i förlängningen bidrar till att processen underlättas i överrätt. Man menar att dessa omständigheter medför att det finns skäl att låta skattemålen prövas med en starkare sats i förvaltningsrätten. Det påpekas dock att domförhetsregeln skall gälla i mer komplexa och svåra mål och inte i mål av enkel beskaffenhet. De nya domförhetsreglerna bör enligt utredningens förslag även gälla i mål om bevissäkring och betalssäkring enligt skatteförfarandelagen, mål som rör undantagande av uppgift eller handling från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning samt mål om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna, som i dag avgörs ensamt av en lagfaren domare i förvaltningsrätt.¹⁰⁸

7.2 Åtgärder för att stärka möjligheterna till materiell processledning

Utredningen gör bedömningen att materiell processledning är en viktig komponent för att handläggningen av ett mål ska bli så rättssäker som möjligt. Man menar att det bör tas åtgärder för att förbättra de allmänna domstolarnas materiella processledande roll. Man tror att mycket handlar om domstolarnas arbetssätt och domarnas inställning till processledning och att dessa frågor inte kan lösas genom lagstiftning. En annan förklaring som ges är de stora målbaserna som lett till långa handläggningstider. Utredning tror också att en ytterligare anledning till varför materiell processledning inte utövas tillräckligt mycket; är att domarna inte tror sig ha tid till det. Utredningen påpekar att det är viktigt att materiell processledning utövas så tidigt som möjligt i målets handläggning, samt att den utövas fortlöpande. På så vis kan enklare mål snabbare sorteras och mer komplicerade ärenden få de resurser de behöver. Granskningen av nyinkomna handlingar till domstolen bör granskas av tillräckligt kvalificerad personal så snart de inkommit. Enligt utredningen är det bäst om dessa handlingar granskas av en domare eller erfaren föredragande. Materiell processledningen bör enligt

¹⁰⁸ SOU 2014:76, s.256ff.

utredningen i första hand utövas av en lagfaren domare.¹⁰⁹ Utredningen i frågasätter också om domare i förvaltningsrätterna ges tid och möjlighet till att göra rättsutredningar, skriva domar, och ägna sig åt materiell processledning i tillräckligt hög utsträckning. Utredningen föreslår därför att personalsammansättningen i förvaltningsrätterna bör ses.¹¹⁰ Det påpekas också att en högre andel lagfarna domare borgar för ökad kvalitet och ökad rättssäkerhet i förvaltningsrättsdömandet.¹¹¹

7.2.1 Skriftliga sammanställningar

För ytterligare stärka möjligheterna till materiell processledning förslög utredningen att det ska införas en skyldighet för de allmänna förvaltningsdomstolarna att göra en skriftlig sammanställning av parternas yrkanden och invändningar samt de omständigheter som dessa grundas på, om det med hänsyn till målets beskaffenhet är till fördel för handläggningen av målet. Sammanställningen ska sedan skickas till parterna i målet. Utredningen anser att det finns flera fördelar med att låta skriftliga sammanställningar utgöra en del av den materiella processledningen. I komplicerade mål kan vara värdefullt att domstolen upprättar en sammanställning av parternas ståndpunkter och tillsätter parterna den för yttrande. Detta kan exempelvis vara aktuellt i större skattemål där sakförhållandena är komplexa och den skriftliga utredningen omfattande. Då kan det vara värdefullt att rätten ger parterna möjlighet att precisera sina yrkanden och sin argumentation så att de tvistiga frågorna lyfts fram och det kan konstateras vilka frågor som eventuellt inte är tvistiga. En skriftlig sammanställning kan också ge såväl rätten som parterna en god överblick över processen och vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att utredningen i målet ska bli fullgod och målet klart för avgörande.¹¹²

¹⁰⁹ SOU 2014:76, s. 119.

¹¹⁰ SOU 2014:76, s. 122ff.

¹¹¹ Cedermark och Kristiansson, SN, 2015, s. 130f.

¹¹² SOU 2014:76, s. 130 ff.

7.2.2 Förberedande sammanträde

Utredningen förslog att det i förvaltningsprocesslagen ska införas en särskild bestämmelse om förberedande sammanträden. Utredningen anför att målen i allmän förvaltningsdomstol blir alltmer omfattande och komplexa och särskilt i bl.a. skattmål. Dessa faktorer i kombination¹¹³ med ökade krav på skyndsamhet och effektivitet gör enligt utredningen att det blir allt viktigare för domstolen att få parternas ståndpunkter noggrant preciserade och att reda ut vad som egentligen ska prövas. Utredningen har också erfarit under sitt arbete att det från flera håll framförts att det vore önskvärt om förberedande sammanträden kunde hållas i större utsträckning i mer komplicerade mål. Rätten bör enligt utredningen genom frågor och förelägganden utreda eventuella oklarheter och tydliggöra i vilka avseenden parterna behöver komplettera sin talan.

7.2.3 Tydligare regler om muntlig förhandling

Utredningen föreslog att förfarandet i allmän förvaltningsdomstol även fortsättningsvis ska vara skriftligt som huvudregel men att möjligheten till muntlig förhandling ska stärkas. Detta bör ske genom att det anges i lagtexten att det ska ingå muntlig förhandling i handläggningen i förvaltningsrätten och kammarrätten när det kan antas vara till fördel för utredningen. När enskild som för talan i ett förvaltningsmål begär muntlig förhandling ska muntlig förhandling ingå i handläggningen om det inte är uppenbart obehövligt. Utredning anser att avvägningen mellan skriftlighet och muntlighet i handläggningen av ett mål är av avgörande betydelse för både rättssäkerheten och för effektiviteten. Mot bakgrund av detta anser utredningen att bestämmelserna om muntlig förhandling vara enkla och att tillämpa samtidigt som de ska främja en effektiv handläggning av alla mål, oavsett svårighetsgrad och omfattning. Det är därför utredningens

¹¹³ SOU 2014:76, s. 129f.

uppfattning att muntlig förhandling bör hållas i större utsträckning än i dag. Domstolen bör ha ansvaret för att avväga i varje enskilt, huruvida hållandet av muntlig förhandling är nödvändigt och ändamålsenligt.¹¹⁴

¹¹⁴ SOU 2014:76, s. 325ff. s.338f.

8 Analys

Syftet med denna uppsats har varit att utreda vilken inverkan SOU 2014:76 utredningens förslag om att införa specialiserade skattedomare samt särskilda åtgärder för att uppnå en effektiv materiell processledning, kommer påverka tillämpningen av officialprincipen i positiv riktning och därmed stärka den enskildes rättssäkerhet och ställning i skatteprocessen i förvaltningsdomstolarna. För att kunna svara på denna fråga har jag behövt utreda vissa underfrågor. Dessa frågor har jag funnit nödvändiga att utreda, för att sedan med utgångspunkt från svaren på frågorna, kunna analysera SOU 2014:76 förslag och besvara syftet med uppsatsen.

Jag anser att förslaget om att införa en domstolsintern skattespecialisering i förvaltningsrätterna med specialiserade skattedomare kommer att lösa många av de rättsäkerhetsproblem som skatteprocessen förknippas med idag. Jag anser att SOU 2014:76 har varit lyhörda för både ombuden, parternas och domarnas önskemål, när det föreslagit att specialisering inom skatteområdet bör införas. Jag anser vidare att man skapat sig en mycket god helhetsbild över de delar i skattemålshanteringen där förvaltningsdomstolarnas verksamhet brustit och hotat den enskildes rättssäkerhet. Förslagen som getts är välgenomtänkta för sitt syfte. Jag anser att man genom att införa specialiserade domare i skattemål kommer att kunna lösa de flesta rättsäkerhetsbrister som påtalats gällande domstolarnas handläggning av skattemålen. Det talar för sig själv att en domare som får möjlighet till att fördjupa sig inom ett visst specifikt rättsområde, blir bättre på att sätta sig in och förstå de relevanta frågorna som måste utredas i ett mål. Domaren blir också mer självständig och kan granska båda parternas utlåtanden med kritiska ögon och också se till att ett mål blir utrett som dess beskaffenhet kräver.

Jag anser att en grundläggande förutsättning för att en domare i ett skattemål eller annat allmänt förvaltningsmål, ska kunna uppfylla förvaltningsprocessens syfte och funktion d.v.s. kontrollera

förvaltningsmyndighets beslut, värna om den enskildes rätt och tillförsäkra den enskilde en god rättssäkerhet, är att denne besitter de erforderliga rättskunskaper som målets beskaffenhet kräver. I motiven till FPL har lagstiftaren uttalat sig om att förvaltningsprocessen ska förväntas erbjuda särskilda rättsgarantier för att uppnå materiellt riktiga avgöranden. En av dessa garantier är just att domaren ska inta en självständig ställning gentemot statsapparaten. Förvaltningsdomstolens kontrollerande funktion i förhållande till förvaltningsmyndigheterna, kräver enligt mig att domaren i ett skattemål, kunskapsmässigt ligger på samma nivå eller är överlägsen förvaltningsmyndighetens. I SOU 2014:76 redogör utredningen för de positiva effekter en specialisering kan tänkas medföra. Av listan framgår det att en domare som är specialiserad inom ett visst rättsområde eller viss måltyp blir bättre skickad på att förstå de frågor ett mål handlar om och till att kunna ta ställning till parternas argument än om domaren inte har en specialisering. Vidare framförs det att en specialiserad domare har större möjlighet till att kunna ifrågasätta det som anförs i ett överklagat beslut och bedöma det som framförs av parterna. Detta anser jag talar för min mening om att specialisering inom skatteområdet i förvaltningsprocessen kommer leda till att domarnas självständiga ställning stärks och att de kan utgöra en motvikt mot Skatteverket i skatteprocessen. Lagstiftarens intentioner med förvaltningsprocessen är goda och syftet är att den enskilde ska kunna överklaga och få till en överprövning av ett förvaltningsbeslut som gått emot den och få sin sak prövad i överinstans. Processen syftar till att tillförsäkra den enskilde god rättssäkerhet och värna den enskildes rättsskydd. För att dessa syften ska kunna upprätthållas i praktiken krävs det att domarna har tillräcklig kompetens och erbjuds kontinuerlig fortbildning och även andra resurser, som möjliggör, att de i sitt arbete kan lägga ner tillräckligt mycket tid på varje utredning, som varje mål fodrar. Det är bland annat i dessa delar som det uppkommit brister i skatteprocessen. Skatteområdet är stort, komplicerat och komplext och kräver att domarna i ett skattemål är väl insatta inom själva rättsområdet, men också kan se till det större sammanhang som skattefrågorna i ett mål kan ingå i. Det är enligt mig fullt naturligt att en domare, som i sitt arbete får jobba med olika sorters

förvaltningsmål, inte alltid har möjligheten till att i tillräckligt stor utsträckning sätta sig in i större och komplexa rättsområden. I skattemål där domaren har bristande kompetens inom skatteområdet är risken stor att förvaltningsmyndigheten d.v.s. Skatteverket med sina specialiserade jurister och oändliga resurser jämfört med domaren och den enskilde parten, hamnar i en betydligt starkare ställning. Enligt praxis har HFD fastlagit att när det förligger ett ojämnt styrkeförhållande mellan parterna i ett mål, åvilar det domstolen ett större ansvar för att den enskilde parten inte blir lidande på grund av ett bristfälligt beslutsunderlag. Partsförhållandena i ett mål där Skatteverket processar mot en enskild part, som saknar ombud borde anses som ett ojämnt styrkeförhållande. I en sådan situation är den enskilde verkligen beroende av domstolens processledning för att tillvarata sin rätt i processen och blir lidande när domstolen inte kan processleda i tillräckligt stor utsträckning. Den bristande kompetensen hos skattedomare påverkar även den enskildes möjligheter till att få materiell processledning. Avsikten bakom den materiella processledningen är att det underlättar för domstolen att i större utsträckning kunna nå materiellt riktiga avgöranden och är en förutsättning för att domstolen ska kunna utöva sitt officialansvar. Det är genom den materiella processledningen domstolen vid behov har möjlighet att berika utredningen i ett mål. Materiell processledning är således ett viktigt verktyg domstolen använder för att se till att ett mål blir utrett så som dess beskaffenhet kräver och få till ett fullgott underlag för att kunna ta beslut. Faktorer som påverkar målets beskaffenhet är bland annat hur partsförhållandena i målet ser ut. Utredningen i SOU 2014:76 har även uppmärksammat med bristande processledning i skattemål och kommit med förslag på åtgärder som syftar till att stärka domstolarnas möjlighet till att bedriva materiell processledning. Utredningen påpekar att de bedömer att det bör tas åtgärder för att förbättra de allmänna domstolarnas processledande roll. Man anser dock att alla problem inte kan åtgärdas genom lagstiftning. Som exempel på sådana problem anges domarnas egen inställning till materiell processledning och deras oro för att de inte har tid till det. Gällande problemet om domarnas inställning till materiell processledning anser jag att det är viktigt att domarkåren i sina utbildningar och i andra

forum tar upp frågan till debatt och diskuterar det. På så vis kan man eventuellt lyckas med att skapa uppmärksamhet och diskussion kring problemet inom domarkåren och därigenom påverka domarnas inställning. Jag tycker det är bra att utredningen uppmärksammar vikten av materiell processledning och kommer med förslag för att stärka möjligheterna till det. Enligt utredningen är materiell processledning en viktig komponent för att handläggningen av ett mål ska bli så rättssäker som möjligt. Man påpekar också att materiell processledning bör utövas så tidigt som möjligt under målets handläggning, samt att den utövas fortlöpande. Utredningen ifrågasätter också om domare i förvaltningsrätterna ges tillräcklig tid och möjlighet till att göra rättsutredningar, skriva domar, och ägna såg åt materiell processledning i tillräcklig hög utsträckning. Jag tycker det är bra att utredningen uppmärksammar korrelationen mellan den höga arbetsbelastningen på domstolarna och domstolarnas bristande processledning och uppmanar till att personalsammansättningarna på förvaltningsdomstolarna bör ses över.

De åtgärder som föreslås för att stärka möjligheterna till materiell processledning i skattemålen, som muntliga sammanträden, skriftliga sammanfattningar över dessa och att möjligheterna för muntlig förhandling stärks för enskilda, kommer enligt min mening att stärka den enskilde partens ställning i skatteprocessen. Jag tror att det kommer bli lättare för denne att kunna sätta sig in i och förstå vad som förväntas av honom/henne i processen och vilka frågor som denne ska argumentera över i sina framställningar till domstolen. Förutsebarheten för den enskilde kommer därmed också att stärkas. Jag anser att de förslag som utredningen SOU 2014:76 framfört kommer medföra att domstolens möjligheter till att tillgodose den enskilde rättssäkerhet i skatteprocessen kommer att stärkas. Den enskildes möjligheter till att kunna processa och förstå vad som förväntas av denne kommer förbättras genom fler muntliga inslag i processen. Fler muntliga inslag i processen kommer också skapa bättre förutsättningar för skattedomstolarna att kunna snabbt upptäcka oklarheter och missförstånd och processleda den enskilde på ett mer effektivt sätt. Jag anser att de förslag som SOU 2014:76 kommit med kommer bereda

möjligheter för skattedomstolarna att bedriva materiell processledning i betydligt större utsträckning samt höja kvaliteten på avgörandena i skattemålen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentliga tryck

Prop. 1971:30, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1994/95:27, Fortsatt reformering av instansordningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

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

Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

SOU 1964:27 Lagen om förvaltningsförfarandet

SOU 2014:76 ”Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål”.

Litteratur

Almgren, Karin & Leidhammar, Börje (2012). Skatteprocessen. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Edelstam, G., (1995), ”Förvaltningsmyndighetens utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie”, Upplaga 1:1, Fritzes Förlag AB, Stockholm

Södergren Patrik, Vem dömer i gråzonen? 1995, Iustus Förlag, Uppsala

von Essen, Ulrik - Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor, 1:a uppl. Norstedts juridik AB, 2009 [von Essen 2009]

Wennergren, Bertil & von Essen, Ulrik - Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar, 6:e uppl. Norstedts juridik AB, 2013 [citat: von Essen, Förvaltningsprocesslagen, 2013]

Artiklar

Cedermark, Pia & Kristiansson, Hanna(2015), Förbättrad hantering av skattemål i de allmänna förvaltningsdomstolarna – en rättssäkerhetsfråga, Skattenytt, s.125-133.

Dahlgren, Göran (1992): "Tvåpartsprocessen i allmän förvaltningsdomstol", Juridisk Tidskrift, nr. 2 1991/92, s. 237-51.

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

Lindqvist, Gustav(2012), Något om officialprövning och muntlig förberedelse i skattemål, SvSkT, nr 8 s.671-678.

Lindqvist, Gustav(2015), Något om domstolens utredningsskyldighet och bevisvärdering i skattemål-särskilt vid sköntaxering, SvSkT, nr 1, s.21-43. [citerad Lindqvist ,SvSkT, 2014]

Leidhammar, Börje(2000), Om muntlig förhandling i skattemål. SN, s.405-416.

Leidhammar Börje (2014), Skatteförfarande och skatteprocess, SvSkT, s. 273-285.

Petrén, Gustaf (1977): "Om förvaltningsdomstols utredningsplikt", Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 2-4 1977, s. 154-66.

von Essen, Ulrik (2012): "Förvaltningsdomstols utredningsansvar",
Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 1 2012, s. 29-62.

Rättsfallsförteckning

RÅ 1972 Fi 204

RÅ 82 2:24

RÅ 1990 ref. 94

RÅ 1991 ref. 107

RÅ 1992 ref. 21

RÅ 1996 not. 81

RÅ 2002 ref. 22

Rå 2004 not.141

RÅ 2006 ref. 46

Bilaga A

Bilaga B

