



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Frida Lundgren

Förvaltningsdomstolens materiella processledning

– en tillfredställande garanti för den enskildes rättsskydd?

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats
Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Martina Axmin

Termin: VT 2020

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och frågeställningar	4
1.2 Metod och material	5
1.3 Begrepp	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	7
2 DEN MATERIELLA PROCESSLEDNINGEN	8
2.1 Förvaltningsprocessens funktion	8
2.2 Officialprincipen	8
2.3 Processuella bestämmelser	9
2.4 Tillämpning	11
2.4.1 Domstolsutredningen	11
2.4.2 Utredningsansvarets omfattning	12
2.4.2.1 Materiell karaktär	12
2.4.2.2 Partsförhållandet	14
2.4.3 Ramen i processen	17
2.4.3.1 <i>Tolkning</i>	17
2.4.3.2 <i>Läka brister i yrkandet</i>	18
2.4.3.3 <i>Läka brister i grunder</i>	18
2.5 Sammanfattande kommentarer	19
3 RÄTTSSÄKERHET	21
3.1 Legalitetesprincipen	21
3.2 Objektivitetsprincipen	23
3.3 Sammanfattande kommentarer	24
4 DISKUSSION OCH SLUTSATS	26
4.1 Diskussion	26

4.2 Slutsats	28
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	30
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	32

Summary

When the individual appeals against an official decision, he or she often stands as the sole counterparty in the court against the authority's litigator. In order for the individual to be able to exercise his or her rights and to even out an unreasonably large imbalance between the parties, the judge has statutory opportunities to influence the process so that the legal rights of the individual is granted. The purpose of this paper is to investigate whether such an arrangement is to be considered satisfactory for the individual's need of legal protection in the court action.

The thesis has been written using the formal dogmatic approach to find out the practical application of the relevant laws. The investigation shows that there are many different factors that influence the judge's actions in court. Thereafter the legal certainty is studied in the procedural order with a focus on the principles of legality and objectivity and how these principles relate to the judge's application of laws and rulings.

The thesis shows that there is no given consensus on how and when the rules should be applied. It is up to the individual judge to decide when so is appropriate. From the individual's perspective, there is more to be desired from both the clarity of the administrative court procedure act and the interest monitoring exercised by the judge. There are practical factors that explain the structure of the administrative court procedure act and there are principles of administrative law that explain the judge's interest monitoring. The conclusion reached is that the judge's process management satisfactorily meets the need for the individual's legal protection.

Sammanfattning

När den enskilda överklagar ett förvaltningsbeslut står den ofta som ensam motpart i rätten mot myndighetens processjurister. För att den enskilde ska kunna ta till vara på sin rätt och obalansen inte ska bli oskäligt stor mellan parterna har domaren lagstadgade möjligheter att påverka processen så att den enskildes rätt tas tillvara. Denna uppsatsens syfte är att undersöka om en sådan ordning kan anses vara tillfredställande för den enskildes behov av rättsskydd i domstolsprocessen.

Frågan har angripits med hjälp av rättsdogmatisk metod för att utröna den praktiska tillämpningen av de relevanta lagrummen. Det framkommer att det är många skilda faktorer som påverkar domarens agerande i rätten. Därefter studeras rättssäkerheten i processordningen med fokus på legalitets- och objektivitetsprincipen och hur dessa principer förhåller sig till domarens regeltillämpning.

Resultatet visar att det inte finns någon given konsensus kring hur och när den materiella processledningen ska tillämpas utan det vilar på den enskilde domaren att avgöra när så är lämpligt. Ur den enskildes rättssäkerhetsperspektiv finns mer att önska av både förvaltningsprocesslagens tydlighet och den intresseövervakning som domaren utövar. Det finns praktiska faktorer som förklarar förvaltningsprocesslagens utformning och förvaltningsrättsliga principer som förklarar domarens intresseövervakning. Den slutsats som nås är att domarens materiella processledning möter behovet av den enskildes rättsskydd på ett tillfredställande sätt.

Förkortningar

EKMR	Europakonventionen för mänskliga rättigheter
FL	Förvaltningslag
FPL	Förvaltningsprocesslag
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
LVU	Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

Förvaltningsprocessen kännetecknas av en stor flexibilitet och en strävan efter att alltid komma till korrekt materiellt slut i målen. Förutom att döma i mål mellan enskild och allmän part har domstolen en central roll i demokratin för att kontrollera att de offentliga förvaltningarna följer lagen. Majoriteten av de mål som inkommer till förvaltningsdomstolen är överklagandemål där den enskilde vill överklaga ett betungande beslut den ålagts från en förvaltningsmyndighet. Gemensamt för många av dessa mål är att den enskilde förväntas föra sin talan helt själv inför domstolen, ofta med den beslutsfattande myndigheten som motpart representerad av erfarna processjurister. För att obalansen mellan parterna inte ska vara oskäligt stor innehåller förvaltningsprocesslagen (FPL) bestämmelser om när domaren i målet får gå in och agera i processen för att utöka processmaterialet eller styra den åt ett visst håll för att tillgodose den enskildes intressen.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna kandidatuppsats är att undersöka hur den materiella processledningen i förvaltningsrättsliga mål förhåller sig till den enskildes intresse av att få sin rättssak prövad på ett objektiva och rättssäkert sätt utifrån legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen. De frågeställningar som kommer besvaras är följande:

1. Hur ser processrätten ut som reglerar domarens hantering av förvaltningsmål?
2. Uppfyller den materiella processledningen på ett tillfredställande sätt de krav som ställs på rättssäkerhet utifrån grundlagen och förvaltningslagen?

1.2 Metod och material

Jag har använt mig av en rättsdogmatisk metod för att utröna gällande rätt inom förvaltningsprocessens område genom att analysera de rättskällor som ingår i rättskällehierakin.¹ De rättskällor som jag fokuserat på är lagförarbeten, doktrin och praxis. De lagförarbeten jag tittat på är de som direkt föranledde införandet av förvaltningsprocesslagen och de utredningar som skett därefter inför ändringar i den. Den doktrin jag främst använt mig av i min rättutredande del är justitierådet Ulrik von Essens lagkommentarer till förvaltningsprocesslagen utgiven 2017. Tidigare har von Essen skrivit lagkommentarerna tillsammans med regeringsrådet Bertil Wennergren som även han var ett stort namn inom forskningen på ämnet. De rättsfall som tas upp för att illustrera tillämpning av området har valts genom rättsfallsanalys. Jag har i min rättsfallsanalys valt att gå relativt tillbaka långt i tiden då många av de vägledande fallen på området kom i anslutning med att den nya förvaltningsprocesslagen infördes 1971. Jag har enbart studerat de fall där Högsta förvaltningsdomstolen återförvisar målet till Kammarrätten eller Förvaltningsrätten för ny handläggning då de funnit att domstolen inte utförs sin materiella processledning på ett korrekt eller tillräckligt utförligt sätt.

Jag har anlagt ett rätts säkerhetsperspektiv på den materiella processledningen där jag låtit den enskildes intressen stå i främsta rummet. Detta hindrar dock inte att jag vid tillfälle kommer att resonera kring den större roll som förvaltningsdomstolen har som domstol sett till upprätthållande av lagen.

1.3 Begrepp

Rätts säkerhet är ett brett begrepp som vi ofta möter i både den politiska debatten och den juridiska argumentationen. Dock så finns det inte någon enhetlig syn på vad begreppet rätts säkerhet faktiskt innebär. I denna framställan har jag valt att definiera rätts säkerhet utifrån det som Frändberg

¹ Kleinman 2018, s. 26.

kallar *rättsligt grundad förutsebarhet*. De tre kriterier som ställs upp som krav för att rättssäkerhet ska råda är: klara och adekvata regler, att dessa regler är lättillgängliga och att man kan lita på innehållet i reglerna.² Valet föll på Frändberg då han har en rättsfilosofisk ingång i sin forskning och hans minimalistiska definition av rättssäkerhet har visat sig vara användbar vid andra framställningar på förvaltningsrättens område.³

Officialprincipen är central för denna framställan.⁴ För tydlighetens skull så kommer begreppen ”utredningsskyldighet” och ”utredningsansvar” att användas i den löpande texten för att beskriva uppfyllandet av officialprincipen.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsens utgångspunkt är att studera det utredningsansvar som gäller för förvaltningsdomstolarna. Här kan noteras att visserligen påbörjas en förvaltningsprocess oftast i en beslutsfattande myndighet som även de har en lagstadgad utredningsskyldighet men denna kommer inte beröras vidare. Vidare så har jag i min utredning av tillämpning av gällande rätt fokuserat på de måltyper där den enskilde inte har rätt till rättshjälp utan förväntas föra sin talan i domstol själv. Jag har studerat de krav som grundlagen och förvaltningslagen ställer på rättssäkerhet med fokus på den enskilde parten och självklart är Europakonventionen (EKMR) en central del av den enskildes rättsskydd i domstolsprocessen, men den har av avgränsningsskäl inte behandlats mer ingående här. Den materiella processledningen styrs av flera bestämmelser i FPL: 8, 23, 24, 29 och 30 §§. Jag har enbart studerat 8, 29 och 30 §§ FPL som uttrycker de möjligheter domaren har att styra processen i domstolen. Sedan 1996 så är förvaltningsprocessen en obligatorisk tvåpartsprocess.⁵ Innan dess var majoriteten av målen i förvaltningsdomstolen så kallade enpartsfall där den enskilde stod som enda

² Frändberg 2000, s. 274–275.

³ Marcusson 2010, s. 241.

⁴ Se definition avsnitt 2.2.

⁵ Prop. 1995/96:22, s. 81 och 7a § FPL.

part inför domstolen. Utvecklingen från enpartsprocess till tvåpartsprocess har påverkat domarens utredande roll, främst gällande dess beaktande av det allmännas intresse.⁶ Men då denna uppsats fokuserat på gällande rätt och rättssäkerheten för den enskilde kommer denna utveckling inte att beaktas närmare. Den praxis som finns på området från tiden innan 1996 är dock fortfarande relevant.⁷

1.5 Disposition

I den inledande delen av uppsatsen redogörs för centrala lagrum och principer så att läsaren får en god grund att stå på inför resten av framställan. Därefter följer en redogörelse kring tillämpningen av givna lagrum utifrån doktrin med exempel från praxis, vilka kommer hanteras löpande i texten. Efter detta behandlas rättssäkerheten särskilt utifrån regeringsformen och förvaltningslagen med fokus på legalitets- och objektivitetsprincipen. Dessa två principer kopplas var för sig till den praktiska tillämpningen av lagrummen som tidigare redogjorts för. De två utredande delarna avslutas med sammanfattande kommentarer kring det viktigaste att ta med sig från respektive utredande del. Avslutningsvis förs en diskussion utifrån den enskildes rättssäkerhetsperspektiv och slutsatser med utgångspunkt i frågeställningarna presenteras.

⁶ Prop. 1995/96:22, s. 73 ff. och prop. 2012/13:45, s. 114.

⁷ Detta följer av praxis, b.la. RÅ 2002 ref. 22 och RÅ 2006 ref. 46.

2 Den materiella processledningen

2.1 Förvaltningsprocessens funktion

I början av uppsatsen ska något sägas om förvaltningsprocessens funktion, denna är nämligen inte helt given. Processen i förvaltningsdomstolen kan ses som ett sätt att slita tvist i likhet med civilprocessen, eller som ett sätt att utdela sanktion mot en samhällsmedborgare som felat eller som en institution vars uppgift är att kontrollera den rättsliga förvaltningen som sker på beslutsmyndigheten.⁸ Jag kommer, i likhet med von Essen, att utgå från att den förvaltningsrättsliga processen innehar funktionen av att kontrollera förvaltningen hos den beslutsfattande myndigheten. Dock ska noteras att själva prövningen om huruvida förutsättningarna för en viss rättsregel är uppfyllda främst ska ske hos beslutsmyndigheten, inte hos domstolen. Domstolens uppgift är enbart att behandla överklagande av beslut.⁹ Enskild som är missnöjd med resultatet i ett beslut kan överklaga det till domstolen där domstolens uppgift är kontrollera att det beslut som fattats inte innebär överträdande av befogenheter eller felaktig tillämpning av lag. Det är denna kontroll som domstolen sedan ska utöva med hjälp av processledning och med garanti för den enskildes rättssäkerhet.¹⁰

2.2 Officialprincipen

Den officialprincip som råder inom domstolsväsendet är gemensam för alla processer, såväl tvistemål, brottmål och förvaltningsmål.¹¹ Principen innebär att domstolen är ytterst ansvarig för att målet blir tillräckligt utrett för att möjliggöra en korrekt bedömning i sak. Domstolen har alltså ett utrednings-

⁸ von Essen 2016, s. 27.

⁹ För högre rätt: behandla överklagande av domar.

¹⁰ von Essen 2016, 37–38.

¹¹ von Essen 2017, s. 90.

ansvar för processen. Detta får inte missförstås som att domstolen ska stå för all utredning i målet. Förvaltningsprocessen är en tvåpartsprocess och det är parterna i målet som i första hand ska ansvara för sin egen talan. Officialprincipen kan istället definieras som att domstolen har ett ansvar att se till så att tillräckligt med utredning finns för att målet ska anses vara fullgott utrett. Om det sedan visar sig att utredningen brister i något hänseende är det den parten som bevisreglerna i målet pekar ut som ska lastas för bristen.¹² En central del av domstolens hantering av mål blir då att avgöra när utredningen är så pass fullgod att man har uppnått sin utredningsskyldighet.

2.3 Processuella bestämmelser

Lydelsen i 8 § första stycke FPL stadgar att rätten ska se till att målet blir så utrett som dess *beskaffenhet* kräver. Dåvarande departementschef hos Justitiedepartementet anger i propositionen som föranledde FPL att detta innebär att domarens processledning kommer att behöva sträcka sig olika långt i olika typer av mål. Domstolen har det yttersta ansvaret för att utredningen blir fullgod men det ankommer främst på parterna själva att svara för att inkomma med relevant utredning i målet. Departementschefen anger att processledningen främst ska utgöras av anvisning om att parts talan kräver komplettering för att läka uppenbara fel och brister. För att rättens objektivitet och opartiskhet inte ska riskeras bör även all processledning ske helt öppet och inför båda parter.¹³ Vid den omarbetning av 8 § FPL som skedde 2013 lades ett andra stycke till i paragrafen för att understryka att processledningen främst ska ske genom frågor och påpekanden från domaren angående otydligheter.¹⁴ 8 § FPL innebär inte en skyldighet för domaren att använda officialprincipen utan enbart en möjlighet till att *ex officio* ta in material i målet som ingen part åberopat.¹⁵

¹² von Essen 2017, s. 95.

¹³ Prop. 1971:30 Del 2, s. 529.

¹⁴ Prop. 2012/13:45, s. 113. Jfr med 43:4 RB och 46:4 RB.

¹⁵ Prop. 2012/13:45, s. 114.

Domaren har även möjlighet att avvisa utredning som den finner överflödigt för att avgöra målet.¹⁶

29 § FPL tar sikte på parternas yrkanden i talan. Enligt 29 § FPL är huvudregeln vid prövningen att utgå ifrån de yrkanden som angivits av parterna. Rätten får dock gå utanför yrkandena om särskilda skäl talar för det och om det talar till det bättre för den enskilde. Det föreligger alltså ett lagstadgat undantag för *reformatio in melius*, att ändra talan till det bättre för den enskilde. Denna ordning var ny för införandet av FPL och tidigare hade domstolen i princip varit bunden av de yrkanden som framförts av part i föregående instans.¹⁷ 29 § FPL lydelse utgör ett mellanting mellan två ytterligheter: den där domaren helt är bunden av yrkanden och den där domaren inte är bunden av yrkanden över huvud taget. Det är domstolen som genom sin rättskyddande roll ska uppnå jämvikt mellan de två ytterligheterna. Departementschefen anger att de situationer som främst ska föranleda *reformatio in melius* är de där uppenbara fel skett i den enskildes framförande av yrkanden. Paragrafen ska även tolkas som att det föreligger ett förbud mot *reformatio in pejus*, att ändra den enskildes yrkande till nackdel för denne.¹⁸

30 § FPL tar sikte på bedömningen av de grunder som anges som stöd för yrkanden i talan. Huvudregeln är att domstolen ska grunda avgörandet på handlingarna i målet och vad som i övrigt framkommit. Bestämmelsens främsta funktion är att en dom inte ska kunna grundas på något som ligger utanför parternas kontroll.¹⁹ Någon mer motivering om vad formuleringen ”i övrigt framkommit” innebär anges inte förarbetena.

¹⁶ Prop. 1971:30 Del 2, s. 530.

¹⁷ Ibid., s. 577.

¹⁸ Ibid., s. 580–581.

¹⁹ Ibid., s. 584.

2.4 Tillämpning

2.4.1 Domstolsutredningen

För den enskilde domaren måste en gränsdragning göras mellan det utredningsansvar som föreligger enligt officialprincipen och det krav på opartiskhet som är grundläggande för all domstolsutövning. Som ovan visat anges i förarbetena att domaren främst ska inrikta sin processledning på de fall där det finns uppenbara brister i parts talan.²⁰ I Domstolsutredningen från 1991, vilket är den senaste omfattande utredningen på området, kartlades hur domare faktiskt tillämpade processledningsreglerna i FPL. Det gick att dra slutsatsen att de flesta domarna gick längre i sin processledning än att enbart påvisa uppenbara brister i parts talan.²¹ Svaren i kartläggningen varierade dock kraftigt, vissa domare var mer aktiva i sin processledning samtidigt som andra var mer passiva. Detta kan ställas i kontrast till att Domstolsutredningen framhåller den materiella processledningen som ämnad att ersätta behovet av juridisk hjälp för den enskilde i processen.²² De varierande svaren från domarna talar för att det verkar vara svårt att få till en uniform reglering av domarens utredningsplikt och materiella processledning, både genom lagstiftning och praxisutveckling. Detta får följden att den enskilda domarens agerande kommer att spela stor roll för domstolens processledning i målen. Domstolsutredningen påpekar att det är otillfredsställande att parter inför vissa domare får betydligt mindre hjälp i en given situation än i andra.²³ Utredningen kommer dock till slutsatsen att även om det ur ett likabehandlingsperspektiv skulle vara önskvärt med mer detaljerade bestämmelser i den materiella processledningen så är det inte praktiskt möjligt. Lagstiftningen måste ha vida ramar för att kunna användas i praktiken och man kan inte komma ifrån att det ytterst blir upp till den

²⁰ Prop. 1971:30 Del 2 s. 530.

²¹ SOU 1991:106, s. 516.

²² Ibid., s. 518.

²³ Ibid., s. 520.

enskilde domaren att bedöma vad som är korrekt materiell processledning i den givna situationen.²⁴

2.4.2 Utredningsansvarets omfattning

Domarens utredningsansvar är främst kopplat till det aktuella målets karaktär. Målets karaktär bestäms i sin tur av vad målet materiellt gäller samt partsställningen i målet.²⁵ De två delarna kommer redogöras för separat nedan i ett försök att tydligt klargöra vidden av domstolens utredningsansvar. Praxis på området kommer av tydlighetsskäl att behandlas löpande och kopplas till relevant avsnitt men notera att många av rättsfallen aktualiserar mer än en rättsfråga och således måste avsnittet läsas i sin helhet för övergripande förståelse.

2.4.2.1 Materiell karaktär

I förarbeten till den omarbetning som skett av 8 § FPL nämns att vidden av domstolens utredningsansvar ges och begränsas delvis av målets materiella karaktär.²⁶ Det som kan sägas om samtliga förvaltningsrättsliga måls karaktär är att de är indispositiva.²⁷ Detta innebär för förvaltningsprocessen att domstolen ska eftersträva materiellt riktiga avgöranden och är således inte bunden av parters erkännanden, yrkanden eller åberopade grunder. Målets materiella karaktär utgörs dock inte enbart av dess indispositiva natur, även andra faktorer i målets karaktär avgränsar och utvidgar domstolens utredningsansvar. Centralt är först och främst vilken måltyp som faktiskt prövas.²⁸ Detta ger dock ingen långtgående vägledning och tre ytterligare faktorer i målet som påverkar utredningsansvaret kommer behandlas nedan.

Den första faktorn att beakta är det beviskrav som ställs upp i den juridiska sakfrågan. Domstolens utredningsansvar kan då antas öka i samma takt som

²⁴ SOU 1991:106, s. 538.

²⁵ von Essen 2017, s. 91.

²⁶ Prop. 2012/13:45 s. 114.

²⁷ Visserligen finns en del mål inom förvaltningsrätten med dispositiva drag, likväl är de fortfarande att anse som indispositiva.

²⁸ von Essen 2017, s. 97.

beviskravet blir strängare.²⁹ Detta samband är dock svårt att påvisa i praxis. I ett mål gällande återkallelse av läkarlegitimation så är beviskravet mycket högre än i ett LVU-mål och trots detta så kommer domstolen ha ett större utredningsansvar i den senare måltypen.³⁰ Beviskravet kan alltså inte ensamt läggas till grund för att på ett mer allmänt sätt fastställa domstolens utredningsansvar.

Den andra faktorn gällande vidden av utredningsansvaret är att se till om målet främst ämnar skydda ett starkt allmänt eller enskilt intresse. Frågan här är dock vad som ska anses väga tyngst av de två. Som exempel kan tas en återkallelse av läkarlegitimation. Den enskilde har ett stort intresse i frågan då denne riskerar ett väsentligt ingripande i sin rättsfär om domen blir instämmande. Samtidigt finns ett påträngande allmänintresse av att se till så att enbart lämpliga läkare är verksamma inom vården. Vilket intresse som ska väga tyngst och därmed åtnjuta processledning från domaren är inte självklart.³¹ I RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 108 som gällde återkallelse av läkarlegitimation respektive disciplinpåföljd för läkare konstaterade HFD att den allmänna parten, i detta fall socialstyrelsen som även anhängiggjort målet vid domstolen, ska styrka att läkaren begått sådana handlingar som är förenade med deslegitimering respektive disciplinpåföljd. HFD resonerade att av rättssäkerhetsskäl för den enskilde måste dennes intressen i dessa fall väga så tungt att domstolen inte kan processleda den allmänna parten i målet vilket leder till att domstolen enbart ska ta hänsyn till de omständigheter som faktisk åberopats av den allmänna parten i talan. Det viktiga att ta med sig från dessa två fall är att i vissa måltyper där den enskilde står inför ett särskilt betungande myndighetsbeslut kan det inte anses motiverat med processledning från domstolen för att anvisa den allmänna sida om vilka omständigheter denne måste åberopa för att styrka sin talan.

Ovan refererade fall tar oss in på den tredje faktorn som ska beaktas: huruvida beslutet är betungande eller gynnande för den enskilde. De mål där

²⁹ von Essen 2017, s. 97.

³⁰ Ibid., s. 97.

³¹ Ibid., s. 98.

den enskilde ansöker om en förmån kan då tänkas generera begränsat med processledning från domstolens sida. Dock framstår det som olämpligt att domstolen till exempel skulle inta ställningen att bedriva mer aktiv processledning i mål som rör återkrav än i mål som rör beviljande av socialförsäkringsersättning. Att bestämma utredningsansvaret efter denna faktor passar såldes inte heller optimalt i domstolarna.³²

Ingen av dessa faktorer är ensamt tillfredställande för att bestämma vidden av utredningsansvaret. Det som ger oss bäst vägledning av domarens utredningsansvar med hänsyn till målets materiella karaktär blir något så abstrakt som *målets betydelse*, där mål av större betydelse genererar mer processledning är mål av mindre betydelse för att nå upp till utredningsansvaret. Det är dock ingen enkel sak att gradera måls betydelse efter en lista i fallande ordning. Till exempel så kan ett mål gällande socialförsäkring där den enskildes inkomst står på spel upplevas vara av större betydelse än ett mål gällande utlämnande av allmän handling, trots att det senare är en grundlagsstadgad rättighet. Vilket som ska anses mest betydande kan inte sägas generellt och sammantaget kokas det ned till en fråga om sunt förnuft när målets betydelse ska värderas av domaren.³³

2.4.2.2 Partsförhållandet

Domstolens utredningsansvar beror även på faktorer så som vilka som är parter i målet och vilken av parterna som har bevisbördan för ett visst rättsfaktum. Det normala partsförhållandet i förvaltningsprocessen är att en enskild part står emot en offentlig part, vanligtvis i form av den beslutsfattande myndigheten vars beslut överklagats. En av de viktigaste funktionerna förvaltningsprocessen har är att bereda den enskilde rättsskydd och se till så att myndighetsbeslut blir överprövade.³⁴ Detta ger indikationer på att domstolen ska bistå den enskilda parten i större utsträckning än den allmänna parten med materiell processledning. Detta går även i linje med praxis, se till exempel RÅ 2006 ref. 46 om ett överklagat beslut från en

³² von Essen 2017, s. 98–99.

³³ Ibid., s. 99.

³⁴ Ibid., s. 103.

omsorgsnämnd gällande kostnader för boende enligt 8 kap. socialtjänstlagen. Kärnfrågan i målet var att klargöra vad som ingick i kostnads-posten hyra som omsorgsnämnden baserat sitt beslut på. Trots detta utredde länsrätten inte frågan ytterligare utan la omsorgsnämndens siffra till grund för att avslå överklagandet. Länsrätten borde enligt HFD ex officio kontrollerat siffran. Motiveringen löd att i de fall där styrkeförhållandet är så avsevärt ojämnt mellan parterna vilar ett stort ansvar på domstolen att se till så att den enskilde parten inte blir lidande för att det finns en brist i utredningsmaterialet. Ett annat exempel på denna riktning i praxis hittar vi i RÅ 82 2:24. I målet hade klagande fått sitt körkort indraget på grund av rödljuskörning. Länsrätten noterade att den enskilde i överklagan åberopat omständigheter till stöd för sin talan men att dessa inte kunde ligga till grund för om brottet skulle anses som ringa eller ej, varvid de avslog överklagan. Här fastställde HFD att länsrätten borde ha upplyst klagande om att det krävdes ytterligare omständigheter från hans sida för att kunna bedöma om brottet var ringa eller ej. Detta mål kan ställas i motsats till RÅ 83 2:10 där det istället var den allmänna parten som stod för bristen i utredningen gällande bevisningen. I målet fann HFD det istället lämpligt att inte processleda den allmänna parten så att bristen kunde läkas. Dessa praxis till trots är det viktigt att notera att det egentligen inte är parternas förmåga att processa i sig som bestämmer utredningsansvaret. Domstolens ansvar, som redan fastslagits ovan, är att hela tiden sträva efter att nå den punkt där målet är så utrett som dess beskaffenhet kräver så att målet kan avgöras. Om en part är okunnig om processen och dess centrala frågor så måste dock domstolen vara mer aktiv för att nå denna punkt. Domstolen får på sätt och vis kompensera för den enskilde partens avsaknad av ombud.³⁵

Även bevisbördans placering är central för domstolens utredningsansvar. Då den enskilde har bevisbördan när denne ansöker om förmåner och det allmänna har bevisbördan när den beslutar om betungande beslut så kan slutsatsen dras att domstolen har ett större utredningsansvar gällande ett mål om avslag på ansökan om socialförsäkring jämfört med ett mål om återkrav

³⁵ von Essen 2017, s. 109.

på redan utbetalad socialförsäkringsersättning. Praxis talar i denna riktning och HFD har i en rad rättsfall slagit fast att när det handlar om mycket ingripande åtgärder i den enskildes rättssfär är domstolen helt bunden av de omständigheter som den allmänna parten lagt fram som stöd för sin talan och kan inte ingripa för att berika dess processmaterial.³⁶

Med beaktande av målets karaktär och partsförhållanden kan sägas att den viktigaste faktorn av dessa två för att bestämma domstolens utredningsansvar är partsförhållandet. Den centrala frågan är alltid om bristerna i utredningen kommer att drabba den enskilda parten eller den allmänna. Om bristerna kommer att drabba den enskilda parten krävs det mer av domstolen för att nå punkten där ett mål kan anses utrett fullgott. Vad den faktiska utgången senare blir i målet bestäms av bevisbörderegler.³⁷

Den balansgång som domstolen måste gå genom att processleda så mycket att målet kan avgöras samtidigt som den inte verkar för ett visst resultat illustreras väl i RÅ 1974 ref. 29. I målet hade den klagande inte erhållit ett körkortstillstånd då denne inte inkommit med bevisning för att styrka sin skötsamhet. HFD noterade att klagande visserligen hade lämnat in utredning i målet men det gick inte av den att utröna om klagande var en skötsam person. Med hänsyn till den ovisshet som rådde kring huruvida klagande kunde få ett körkortstillstånd eller ej borde underrätten innan beslut berett den klagande tillfälle att inkomma med ytterligare utredning om sin skötsamhet. HFD fann att trots att det ankommer på den enskilde att inkomma med utredning kring sin skötsamhet, vilket klagande i detta fall gjort, är det ändå underrättens uppgift i och med sitt utredningsansvar att meddela den enskilde om utredningen inte är tillräcklig för att uppnå ett gynnande avgörande. Vid en första anblick kan det verka som att HFD uppmanar till en materiell rådgivning snarare än processledning av den enskilda. Något sådant vore självklart inte lämpligt och för att vidare förstå vad som menas måste man läsa dömande regeringsrådet Petréns tillägg. Han

³⁶ von Essen 2017, s. 105 samt b.la. ovan refererade RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 108.

³⁷ von Essen 2017, s. 109.

poängterar att det i den då gällande körkortskungörelsen som reglerade frågan om körkortstillstånd ankom det på beslutsmyndigheten att ex officio inhämta uppgifter för att komplettera sökandes ansökan.³⁸ Enligt förarbetena till körkortskungörelsen var syftet med körkortstillstånd att få till en grundlig utredning om en persons lämplighet i trafiken. Detta i kombination med en modernare syn på myndigheten, att den ska vara till allmänheten behjälplig, ledde till slutsatsen att domstolen även ska agera vägledande kring den utredning som erfordras för att nå framgång med sin talan. Slutligen framför Petrén att förvaltningsdomstolen ska ge den materiella lagen genomslagskraft så som lagstiftaren ämnat och att en allt för bokstavstrogen tolkning kan leda till rättsförluster för den enskilde. Rättsfallet aktualiserar den avvägning som den enskilde domaren måste göra mellan intresset från det allmänna att få till ett materiellt riktigt beslut i linje med det lagstiftaren ämnat, den enskildes intresse av rättssäkerhet samt beaktande av principen om opartiskhet och oavhängighet.

2.4.3 Ramen i processen

Officialprincipen ger domstolen stora möjligheter att pröva frågor i ett mål ex officio. Den enskilde parten tvingas ge över mycket av sin makt i tvisten till domstolen och således finns lagstadgade begränsningar för att sätta upp ramen i målet för att säkra den enskildes rättssäkerhet. De bestämmelse som reglerar ramen i förvaltningsprocessen är instansordningsprincipen samt 29 och 30 §§ FPL, vilka kommer studeras närmre nedan.

2.4.3.1 Tolkning

När domstolen fått in ett överklagande och det är oklart vad part vill angöra med talan så ska domstolen i första hand tolka partens yrkande. Det är först efter att tolkning inte gett någon klarhet som behovet av processledning uppkommer.³⁹ Gällande yrkanden så uppstår sällan problem när domstolen ska tolka in partsviljan, det föreligger oftast att det i praktiken enbart finns

³⁸ 16 § körkortskungörelsen.

³⁹ von Essen 2017, s. 111.

ett yrkande att anföra.⁴⁰ När det kommer till omständigheterna som ligger till grund för yrkandet så finns här ett större utrymme för tolkning. Den yttersta gräns som ställs upp för hur långtgående en tolkning av omständigheter får vara följer av instansordningsprincipen.⁴¹ Domstolen kan inte tolka omständigheterna i målet så långt så att rättsfrågan ändras i sak. Detta då det följer av rättssäkerhetsskäl och förvaltningsrättsliga principer att det ska ske en främsta prövningen av saken hos beslutsmyndigheten.⁴²

2.4.3.2 Läka brister i yrkandet

29 § FPL möjliggör att domstolen undantagsvis kan ändra parts yrkande om det sker till det bättre för den enskilde. Bestämmelsen ämnar vara en rättssäkerhetsgaranti.⁴³ Regeln innebär dock inte att domstolen kan döma till vad som helst utöver yrkandena i målet så länge det gynnar den enskilde. I HFD 2012 ref. 36 anges att en grundläggande förutsättning för att ändra parts yrkande är att det framstår som uppenbart vad som är det materiellt riktiga resultatet i målet. Är så fallet kan domstolen döma utöver vad som yrkats i lägre instans och således erbjuder 29 § FPL ett undantag från instansordningsprincipen. Det bör dock i praktiken vara ett begränsat antal fall där det är uppenbart för domstolen vad som är det materiellt riktiga avgörandet i målet vilket leder till en restriktiv tillämpning av bestämmelsen.⁴⁴ Trots att 29 § FPL ämnar vara ett rättsskydd för den enskilde är den restriktiva tillämpningen att föredra. Den klagande måste kunna utgå ifrån att saken den klagat på inte kommer att utvidgas i all oändlighet när högre instanser prövar frågan på nytt.

2.4.3.3 Läka brister i grunder

Enligt 30 § FPL så ska domstolen avgöra målet på handlingarna och vad som övrig framkommit i målet. Domstolen är således inte begränsad i sin prövning till de omständigheter som uttryckligen åberopats av parterna utan kan inhämta mer material ex officio med stöd av 8 § FPL. Dock kan praxis

⁴⁰ von Essen 2017, s. 112.

⁴¹ Ibid., s. 117.

⁴² Ibid., s. 319–320.

⁴³ Prop. 1971:30 Del 2, s. 580.

⁴⁴ von Essen 2017, 314.

begränsa domstolens möjligheter att inhämta eget material, till exempel som när domstolen begränsar sig till att enbart pröva det som den allmänna partnern uttryckligen åberopat i målet. Detta är ordningen främst i de mål som berör en mycket ingripande åtgärd mot den enskilde och som redan berörts ovan.⁴⁵ Domaren kan inte med materiell processledning läka den allmänna partens talan med en anvisning om att åberopa rätt grunder för fallande dom i sin talan.⁴⁶

När bristen istället beror på den enskildes talan är utrymmet för processledning mycket större. I RÅ 2002 ref. 22 gällande ett skattemål hade den klagande inte inkommit med ett skriftligt intyg för att bevisa sin hemvist vilket ledde till underinstanserna skrev instämmande domar med skatteverkets beslut. HFD stadgade dock att Kammarrätten borde insett att den klagande parten ämnade att sicka in ett intyg gällande sin hemvist och när de ej fått in något sådant borde de ha efterfrågat intyget igen. HFD:s dom får tolkas som att om domstolen får kännedom om att mer utredning finns att tillföra målet till fördel för den enskilda ska detta påpekas så den enskilde kan inkomma med utredningen.

2.5 Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis kan sägas att domstolens utredningsansvar generellt varierar kraftig från fall till fall där en rad faktorer måste beaktas så som vilken måltyp som avses, beviskravet, det centrala intresset som ska skyddas, om beslutet är betungande eller gynnande, vilka som är parter i målet och vem som har bevisbördan i målet. Stort ansvar läggs på den enskilde domaren att avgöra när och var processledning kan motiveras. Avseende ramen för processen är det andra faktorer som påverkar hur långt domaren får ingripa i det enskilda fallet: gällande yrkanden kan domaren till viss del gå utanför dessa och frångå instansordningsprincipen om det är gynnande för den enskilde och gällande grunderna så har domaren långt-

⁴⁵ Se RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 108.

⁴⁶ von Essen 2017, s. 351.

gående möjlighet att stärka den enskildes grunder och mindre möjlighet att ingripa i den allmänna partens talan.

3 Rättssäkerhet

För att upprätthålla en rättssäkerhet finns en rad principer inom rättstillämpningen. I grundlagen så hittar vi dem i 1 kap. regeringsformen (RF) och inom förvaltningsrätten stadgas de särskilt i 5 § förvaltningslagen (FL) och utgörs av legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen.⁴⁷ Nedan kommer jag att titta närmre på de två första principerna, då dessa främst aktualiseras i domstolen, samt hur dessa förhåller sig till domarens materiella processledning.

3.1 Legalitetsprincipen

I 1 kap. 1 § tredje stycket RF anges att all offentlig makt utövas under lagarna. Det är detta som uttrycker den grundlagsskyddade legalitetsprincipen. Uttryck för samma princip återfinns igen i 5 § första stycket FL. Legalitetsprincipen är den moderna rättsstatens kärna och ger uttryck för ett krav på maktutövningens normbundenhet i motsats till godtycke.⁴⁸ All offentlig makt måste alltså ha någon typ av lagstöd för sin maktutövning. Legalitetsprincipen kan sägas vara en näst intill formaljuridisk princip och den enskilde påverkas mer direkt av official-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen då dessa aktualiseras i varje kontakt med det offentliga.⁴⁹ Men trots att legalitetsprincipen snarare är av indirekt betydelse för den enskilda kan man inte bortse från att den är central för förutsebarheten i hela det rättsliga systemet och därmed även för rättssäkerheten.

Den lag som förvaltningsdomstolarna till stor del förlitar sig på i sin rättskipning är FPL. Som framgått av rättsutredningen i denna framställan så finns det en rad oklarheter i hur långt domstolens makt att officialpröva mål stäcker sig. Lagstiftaren har i motiven till FPL angett att det ankommer på domstolen att sörja för att den enskilde garanteras ett rättsskydd vilket

⁴⁷ Som enligt 1 § FL gäller för förvaltningsdomstolarna.

⁴⁸ Sterzel 2017, s. 75.

⁴⁹ Ibid., s. 96.

processledningen ska tillse.⁵⁰ I den genomgång av tillämpning som skett ovan visas att domstolen kommer att agera olika i sin processledning om det är den enskilda eller den allmänna parten som står för en brist i målets utredning. Domstolen är mer benägen att hjälpa den enskilda för att nå ett tillfredställande resultat än den allmänna parten. Att så är fallet beror på den intressebevakning som domstolen är ålagd att utöva mot den enskilde enligt förarbetena till FPL. Att det i förarbeten framkommer att domaren ska agera garant för den enskildes rättsskydd innebär dock inte att man kan bortse från att det i lag inte finns ett uttryckligt hinder för domaren att i det enskilda fallet skapa en materiell rättvisa som blir oförmånlig och överraskande för den enskilde. Till exempel genom att grunda sin dom på en oförmånlig omständighet som inte har åberopats av den allmänna motparten men som ändå kommit domstolen till kännedom. En sådan domstolsåtgärd innebär fortfarande att domstolen skipar ett materiellt riktigt beslut trots att det inte kan förenas med domstolens uppgift som garant för enskildes rättsskydd. Att en sådant utfall är möjligt enligt lag kan också vara besvärande för allmänhetens förtroende för förvaltningsdomstolarna.⁵¹

Frändberg behandlar legalitetsprincipen under rättssäkerhetskravet om klara och adekvata rättsregler. Att FPL är öppen i sin lydelse lämnar mycket åt rättstillämparen att tolka och fylla i vid tillämpningen vilket även i förarbetena uttrycks vara det önskvärda.⁵² Prejudikat har framhållits som en viktig del av att i praktiken bestämma vidden den materiella processledningen.⁵³ Frändberg ställer sig dock kritisk till att den högst beslutande instansen kan anses bidra på ett generellt sätt till rättssäkerheten med prejudikat. Ett prejudikat är bara rättssäkert i just den typen av fall som prejudikatet avser.⁵⁴ När man studerar den praxis som kommit till avseende den materiella processledningen finner man att domstolen ofta ser till förarbeten för att motivera sin tolkning. Frändberg menar även att användning av förarbeten för lagtolkning inte heller gagnar rättssäkerheten.

⁵⁰ Prop. 1971:30 Del 2, s. 580.

⁵¹ Dahlgren 1994, s. 401.

⁵² Prop. 1971:30 Del 2, s. 529.

⁵³ SOU 1991:106, s. 492.

⁵⁴ Frändberg 2000, s. 276.

Förarbeten är även de text som måste tolkas och lagtolkaren finner sig ofta tvungen att tolka något obekant och oklart ur något annat lika obekant och oklart. Även om alla lagtolkare skulle använda sig av exakt samma förarbeten i sin tolkning av en rättsregel kan man heller aldrig vara säker på vilken del av förarbetet som den specifika lagtolkaren kommer att använda. En del av förarbetet kan tala för ett utfall i saken samtidigt som en annan del av förarbetet kan tala för en annan.⁵⁵ Frändberg når slutsatsen att den enda verkliga rättssäkerhetsgarantin ligger i lagtexten.⁵⁶ När det kommer till reglerna som styr domarens hantering av förvaltningsrättsliga mål har ovan visats att dessa är öppna i sin lydelse och inte ger mycket vägledning i hur de ska tillämpas. Det finns alltså fog för att uttala kritik mot detta ur en rättssäkerhetssynpunkt.

3.2 Objektivitetsprincipen

I 1 kap. 9 § RF anges att domstolen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det är detta som uttrycker den grundlagsskyddade objektivitetsprincipen. Uttryck för samma princip återfinns i 5 § andra stycke i förvaltningslagen. Det första ledet i RF:s bestämmelse uttrycker likabehandling och kommer av avgränsningsskäl inte att beröras djupare i fortsatt framställan. Opertiskhet tar i sin tur fasta på yttre faktorer, så som hur domstolen uppfattas med resultat av den relation som finns mellan den i maktposition och den som står i beroendeställning. Det handlar mycket och mycket om att domaren inte får vara jävig.⁵⁷ Ingen vidare granskning av reglerna kring jäv kommer att göras då det torde vara ostridigt att en jävig domare aldrig är eftersträvansvärt. Begreppet saklighet innebär dock att myndighet inte ska gynna eller missgynna en enskild utan att ha stöd för detta i lag. Sakligheten skiljer sig från legalitetsprincipen på så sätt den moderna offentlighetsprincipen innehåller många bestämmelser som lämnar myndigheten att utöva fritt skön. När en person nekas körkortstillstånd görs detta med grunden att denne ej är lämplig – vad som vidare är

⁵⁵ Frändberg 2000, s. 276.

⁵⁶ Ibid., s. 277.

⁵⁷ Bull 2017, s. 103.

lämpligt kan enbart i viss mån läsas ut ur lagtext och praxis, en skönsmässig bedömning av det enskilda fallet måste i slutändan alltid göras.⁵⁸ Kravet på saklighet kommer då att begränsa i vilken mån denna skönsmässiga bedömning kan ske. Kravet på saklighet kan ses som ett ytterligare säkerhetsnät som fångar upp det eventuella maktmissbruk som legalitetsprincipen inte kan komma åt.⁵⁹

För att minska risken för osaklighet och öka den enskildes förutsebarhet i processen är en tanke att låta förvaltningsprocessen mer likna den partbestämda process som råder i allmän domstol. I allmän domstol sätter de åberopade yrkandena och grunderna gränsen för domstolens prövning, parterna företräds av juridiska ombud och domarens processledning avser inte att tillbereda den enskilde något rättsskydd. Att utforma förvaltningsprocessen så kan enkelt motiveras av objektivitetsskäl. En domare som har till uppgift att intressebevaka en av parterna i processen riskerar alltid att äventyra allmänhetens tilltro till domstolens objektivitet. Problemet som uppstår är dock att i en fullt ut partbestämd process kommer en parts tillkortakommanden att synas i domen. Detta kan inte godtas i en förvaltningsdomstols var uppgift är att så gott som möjligt komma till korrekta materiella beslut. Detta gör att det i förvaltningsprocessen alltid kommer krävas en del processledning.⁶⁰

3.3 Sammanfattande kommentarer

De centrala principer som aktualiseras för den enskildes rättssäkerhet i förvaltningsprocessen är legalitets- och objektivitetsprincipen. Gällande legalitetsprincipen finns mer att önska av bestämmelserna i FPL för att öka förutsebarheten för den enskilda och minska risken för överraskande domar. Gällande domstolens objektivitet är det enkelt att nå slutsatsen att det skulle varit bättre för den enskilde att representeras av ett juridiskt ombud. Dock så kommer inte det ta bort faktumet att domaren ändå måste utöva viss

⁵⁸ Bull 2017, s. 101.

⁵⁹ Ibid., s. 102.

⁶⁰ Dahlgren 1994, s. 402–403.

materiell processledning för att uppfylla andra delar av sitt uppdrag som förvaltningsdomstol.

4 Diskussion och slutsats

4.1 Diskussion

Regleringen av förvaltningsprocessen är bred i sin utformning för att den ska kunna appliceras på en vid flora av förvaltningsrättsliga mål. De regler som styr domarens hantering av målet är även de breda i sin utformning för att kunna anpassas flexibelt till det enskilda fallet för handen. En vid reglering leder oundvikligen till att de luckor som inte ges svar på i lagtext måste fyllas i av egna förarbetestolkningar och av praxis från överinstans. Att rättsläget lämnas öppet av lagstiftaren är sig inget ovanligt och inte heller det faktum att tillämpningen i praktiken då kommer att skilja sig åt.⁶¹ Ur rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde går dock att framföra kritik mot ordningen. Grundläggande för den enskilde är en förutsebarhet över sin domstolsprocess. I botten för förutsebarheten finner vi legalitetsprincipen som statuerar att ingen maktutövning får ske utan stöd i lag. Dock är detta föga hjälpsamt om lagtexten varken säger bu eller bä. Frändberg anser att adekvata och tydliga rättsregler är centralt för att uppnå rättssäkerhet. Varken förarbetstolkning eller prejudikat anses på ett tillfredställande sätt uppnå kraven på rättssäkerhet.⁶² Jag håller med Frändberg i denna del. Att lämna åt tillämparen av lagen att tolka dess innebörd och sedan uttrycka den i praxis ger inte mycket för handen åt den enskilde, särskilt inte den som inte har rätt att företrädas av ett juridiskt kunnigt ombud. Både förarbeten och prejudikat är rättskällor som det är okontroversiellt att påstå kan framstå som otillgängliga för gemene man.

Att det är otillfredsställande att den enskilde står utan rättshjälp inför domstolen samtidigt som domstolsprocessen ter sig vara svårgreppad är ett problem som uppmärksammas av lagstiftaren. Lagstiftningsmotiven till förvaltningsprocesslagen försäkrar vid upprepade tillfällen att domarens roll

⁶¹ Se avsnitt 2.5.1.

⁶² Se avsnitt 3.1.

i processen även innebär att garantera den enskilde rättsskydd.⁶³ I Domstolsutredningen sägs till och med domaren vara ämnad att ersätta det juridiska ombudets roll i domstolsprocessen.⁶⁴ Domaren innehar alltså en dubbel roll som både försvarare av den enskildes intressen samt övervakare av lagen. Det mest tillfredställande för den enskilde hade dock varit mer generösa möjligheter att kunna åtnjuta ett eget juridiskt ombud som kunde bevaka dess intressen i domstolen. Det är inte hållbart att motivera restriktivitet i den enskildes rätt till ombud med faktorn att domstolen ändå redan bevakar ett samhällsintresse och då likväl när de ändå håller på kan bevaka den enskildes också. Rätten till juridiskt ombud utgör självklart även en processekonomisk fråga, men då detta inte har berörts i denna framställan kommer heller inte de svårigheter som kan uppstå vid en sådan reform att beaktas vidare.

Låt oss ponera att förvaltningsprocessen revideras till en fullt ut partsbestämd process där alla inblandade representeras av juridiskt kunniga ombud och domarens roll enbart är att bedöma utgången i målet efter vad som yrkats och på vilka grunder. Detta hade för den enskilde på kort sikt varit mer rättssäkert sett till prövningen i domstolen. Dock är det ändå inte helt säkert att vi skulle uppnå ett helt tillfredställande rättssäkert resultat. Förvaltningsrätten är av den speciella naturen att det aldrig enbart är ett enskilt intresse som står på spel, som motpol står alltid allmänhetens intresse. Inte i den bemärkelse att det allmänna representeras av motparten i målet utan det allmänna intresset som var samhällsmedborgare har av att den offentliga förvaltningen fungerar korrekt och riktigt. Om det i vår ponerade fullt ut partsbestämda förvaltningsprocess händer att både den enskilde och den allmänna parten missar en central bit i utredningen blir det problematisk om domaren ska bortse från detta med motiveringen att parterna får skylla sig själva och därmed få till ett materiellt resultat som inte är korrekt. Det står klart i 1 § första stycket RF att den offentliga makten utövas under lagarna. Förvaltningsdomstolens roll är att kontrollera

⁶³ Se avsnitt 2.2 och 3.1.

⁶⁴ Se avsnitt 2.5.1.

och se till att just så sker, att förvaltningen agerar under given lag.⁶⁵ Således kommer vi med begräsning av grundlagen landa i att någon typ av materiell processledning från domstolens sida kommer behövas oavsett om den enskilde innehar ett ombud eller inte. Vidare blir då frågan hur långt den ska sträcka sig.

Om man ser till 29 § FPL så ges domstolen möjlighet att ändra yrkanden till det bättre för att skydda den enskilde och förbjuds att ändra dem till det sämre. Trots att detta i praktiken minskar den enskildes kontroll över processen bör detta i huvudsak vara förenligt med denna framställans rättssäkerhetsperspektiv för den enskilde.⁶⁶ 30 § FPL ger domstolen möjlighet att döma utefter andra grunder än de som åberopats av parterna. Praxis visar att domstolen i mycket större utsträckning processleder den enskilde till gynnande resultat än den allmänna parten.⁶⁷ Även detta anses tillfredställande för den enskildes rättssäkerhet. Slutligen så ger 8 § FPL domstolen möjlighet att ex officio plocka in mer material i utredningen än vad parterna åberopat för att komma till ett materiellt korrekt slut. Officialprincipen är stark i förvaltningsprocessen i och med det grundläggande syftet domstolen har att kontrollera den offentliga förvaltningen. Sett till detta syfte bör även den långtgående officialprincipen som statueras i 8 § FPL vara tillfredställande för den enskildes rättssäkerhet. Med förutsättningen att någon typ av materiell processledning alltid måste finnas i förvaltningsprocessen även om den enskilde har ett juridiskt ombud eller inte är svaret på frågan om hur långt domstolens utredningsskyldighet måste sträcka sig kanske så långt som den idag gör.

4.2 Slutsats

Att skriva en förvaltningsprocesslag som erbjuder den flexibilitet som krävs i förvaltningsdomstolarna är självklart ingen enkel uppgift. Att lagtexten sedan blir väldigt öppen i sin utformning och måste fyllas i av rätts-

⁶⁵ Se avsnitt 2.1.

⁶⁶ Se avsnitt 2.4.3.2.

⁶⁷ Se avsnitt 2.5.4.2.

tillämparen är inte heller särskilt förvånande. Det som kan konstateras efter denna framställan är att det finns en riklig praxis och en mängd doktrin på området som ämnar att svara på frågan hur man ska tillämpa de bestämmelser i FPL som reglerar domstolens utredningsskyldighet. Trots detta så kan man konstatera att det till syvende och sist är den enskilda domarens uppfattning och tolkning som kommer att avgöra hur utredningsskyldigheten tillämpas i det enskilda fallet. Det finns ingen övergripande enighet om hur olika situationer ska tolkas eller huruvida de ska föranleda en aktiv eller passiv processledning av parterna.

Gällande om den materiella processledningen på ett tillfredställande sätt tillgodoser de krav som den enskilde har på en rättssäker process kommer jag till slutsatsen att så är fallet. Det optimala för den enskilde skulle vara att företrädas av ett juridiskt ombud som kunde se enbart till dennes intressen. Men förutom de processekonomiska frågor detta skulle ge upphov till är det inget som kan lösa det faktum att domstolen har en annan roll i att övervaka en korrekt tillämpning av lagen. Domaren kommer i förvaltningsprocessen alltid att behöva påpeka när part brister i talan på sånt sätt att det äventyrar den korrekta materiella tillämpningen av en rättsregel, ett juridiskt ombud ändrar inte det faktumet. Således kommer jag till slutsatsen att den materiella processledningen på ett tillfredställande sätt tillgodoser den enskildes rätt till rättsskydd.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner och utredningsbetänkanden

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

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

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

SOU 1991:106 Domstolarna inför 2000-talet.

Svensk författningssamling

SFS 1942:740 Rättegångsbalken.

SFS 1971:291 Förvaltningsprocesslag.

SFS 1972:592 Körkortskungörelsen.

SFS 1974:152 Regeringsformen.

SFS 2017:900 Förvaltningslag.

Litteratur

Bull, Thomas: 'Objektivitetsprincipen' i: Marcusson, Lena

(red.), *Offentlighetsprinciper*, Tredje upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2017, s. 97–131.

Essen, Ulrik von, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*, 2., [rev.] uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016

Essen, Ulrik von, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, Sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017

Kleinman, Jan: 'Rättsdogmatisk metod' i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro

(red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 21–46.

Sterzel, Fredrik: 'Legalitetsprincipen' i: Marcusson, Lena

(red.), *Offentlighetsprinciper*, Tredje upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2017, s. 75–96.

Artiklar

Dahlgren, Göran: 'Allmän förvaltningsdomstols officialprövning.' *SvJT* 1994, häfte 4, s. 388–407.

Frändberg, Åke: 'Om rättssäkerhet.' *Juridisk Tidskrift* 2000/01, nr 2, s. 269–280.

Marcusson, Lena: 'Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande.' *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2010, nr 3, s. 241–254.

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare regeringsrätten)

RÅ 1974 ref. 29.

RÅ 82 2:24.

RÅ 83 2:10.

RÅ 1989 ref. 67.

RÅ 1990 ref. 108.

RÅ 2002 ref. 22.

RÅ 2006 ref. 46.

HFD 2012 ref. 36.