

Examensarbete på juristprogrammet 30 hp
Höstterminen 2018
Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Författare: Christian Sörqvist
Handledare: Sebastian Wejedal
Examinator: Wanna Svedberg

Så utrett som dess beskaffenhet kräver – förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar i teori och praktik



UNIVERSITY OF GOTHENBURG
SCHOOL OF BUSINESS, ECONOMICS AND LAW

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR	4
Del I. Inledning	5
1.1 Bakgrund till ämnesvalet.....	5
1.2 Syfte.....	7
1.3 Metod och material.....	8
Del II. Utredningsansvaret enligt rättskällorna	10
2.1 Utredningsansvaret – ett utflöde av officialprincipen.....	10
2.2 En förskjutning mot förhandlingsprincipen.....	12
2.3 Utredningsansvarets innebörd.....	14
2.4. Utredningsansvarets omfattning.....	17
2.4.1 Processföremålets natur.....	17
2.4.2 Partsförhållandena i målet.....	18
2.5 Utredningsansvaret i specifika måltyper – en översikt.....	20
2.5.1 Tvångsvårdsmål.....	20
2.5.2 Asylmål.....	21
2.5.3 Offentlig upphandling.....	22
2.5.4 Socialförsäkringsmål.....	23
2.5.5 Återkravsmål.....	24
2.6 Övriga påverkansfaktorer.....	25
2.6.1 Rättskällornas vaghet.....	25
2.6.2 Hög arbetsbelastning.....	25
2.6.3 Domstolarnas anseende för oväld.....	26
2.7 Sammanfattning av del II.....	27
Del III. Utredningsansvaret i den rättsliga praktiken	28
3.1 Enkätundersökning.....	28
3.1.1 Metod.....	28
3.1.2 Resultat.....	31
3.1.2.1 Presentation av respondenterna.....	31
3.1.2.2 Officialprincipen kontra förhandlingsprincipen.....	33
3.1.2.3 Utredningsansvarets innebörd.....	36
3.1.2.4 Utredningsansvarets omfattning.....	41
3.1.2.5 Övriga påverkansfaktorer.....	46
3.1.2.6 Förvaltningsdomstolarnas aktivitet.....	49
3.1.2.7 Avslutande frågor.....	57
3.2 Intervjuundersökning.....	58
3.2.1 Metod.....	58
3.2.2 Resultat.....	60
3.2.2.1 Presentation av intervjupersonerna.....	60
3.2.2.2 Utredningsansvarets innebörd.....	61
3.2.2.3 Utredningsansvarets omfattning.....	62
3.2.2.4 Övriga påverkansfaktorer.....	63
3.2.2.5 Förvaltningsdomstolarnas aktivitet.....	64
3.2.2.6 Avslutande frågor.....	66
3.3 Aktundersökning.....	67
3.3.1 Metod.....	67
3.3.2 Resultat.....	68
Del IV. Avslutande diskussion	71
4.1 Utgångspunkter för diskussionen.....	71
4.2 En mer nyanserad och verklighetsförankrad bild av utredningsansvaret.....	71

4.2.1 Skillnader i grundläggande processprincip.....	71
4.2.2 Utredningsansvarets innebörd.....	72
4.2.3 Utredningsansvarets omfattning.....	73
4.2.4 Förekomsten av övriga påverkansfaktorer.....	74
4.2.5 Förvaltningsdomstolarnas aktivitet.....	76
4.3 Den nya bilden och frågan om kompensation.....	77
4.4 Behöver det ske någon förändring?.....	79
AVGÖRANDE	80
KÄLLOR OCH LITTERATUR	81

FÖRKORTNINGAR

a.a.	anfört arbete
a.st.	anfört ställe
exv.	exempelvis
FK	Försäkringskassan
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FR	förvaltningsrätt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
LPT	lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MiÖD	Migrationsöverdomstolen
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken (1942:740)
ref.	referat
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	socialförsäkringsbalken (2010:110)
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄL	ärendelagen (1996:242)

Del I. Inledning

1.1 Bakgrund till ämnesvalet

Hur mycket domstolarna ska och/eller får utreda sina mål är en mycket omdiskuterad fråga, såväl inom processrätten i stort som inom förvaltningsprocessrätten.¹ Trots detta går det att ställa sig frågan om inte diskussionen också borde föras upp till en bredare samhällsdebatt. Innebörden och omfattningen av detta ansvar får nämligen stor betydelse för alla de enskilda personer som vid något tillfälle i livet befinner sig inför en förvaltningsdomstol. Anledningen till detta är att officialprincipen sägs vara den grundläggande processuella principen i förvaltningsdomstol vilket innebär att det huvudsakliga ansvaret för att målen blir tillräckligt utredda anses vara placerat på förvaltningsdomstolarna. Detta medför i förlängningen att den enskilde i allmänhet anses sakna behov av juridiskt biträde i förvaltningsprocessen.

Det är med andra ord förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar som ska vara den enskildes garant för att dennes bristfälliga juridiska kunskaper eller processvana inte blir avgörande för utgången i målet. Eftersom den enskilde så gott som alltid ställs mot en mer kunnig och resursstark motpart i form av en förvaltningsmyndighet finns annars en överhängande risk att sådant får betydelse.

Nedanstående är exempel på hur avslagsbeslut på ansökningar om rättshjälp i förvaltningsdomstol ofta motiveras. I dessa beslut förekommer begrepp som domstolens utredningsansvar, materiella processledning och utredningsskyldighet.

”Förvaltningsdomstolarnas *materiella processledning* och *utredningsansvar* gör att biträdesbehovet i dessa domstolar inte är detsamma som i mål vid allmän domstol (prop. 1996/97:9 s. 115 ff.)”²

”Med hänsyn till att rätten vid mål i förvaltningsdomstol har *utredningsskyldighet* är behovet av biträde generellt sett mindre än vid mål i allmän domstol.”³

”Förvaltningsrätten ska, enligt 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Den *utredningsskyldighet* som åligger förvaltningsdomstolarna innebär att rättshjälp normalt inte beviljas i förvaltningsrättsliga mål och endast om det med hänsyn till angelägenhetens art, omfattning och betydelse kan anses föreligga ett behov av juridiskt biträde (se prop. 1996/97:9 s. 115 ff.)”⁴

Problematiken kan sammanfattas på följande sätt. Förvaltningsdomstolarnas ansvar för att utredningen i målet når en sådan nivå att målet kan avgöras på ett godtagbart sätt medför att den enskilde anses sakna behov av rättshjälp i förvaltningsprocessen. Detta innebär i sin tur att sådana ansökningar regelmässigt avslås och enskilda tvingas istället föra sina processer själva, utan någon hjälp av ett juridiskt kvalificerat biträde.⁵ Oavsett om domstolens ansvar för utredningen i målet formuleras i termer av *utredningsansvar*, *utredningsskyldighet* eller *materiell processledning* så

1 von Essen (2016) s. 209.

2 Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 13562-18. Min kursivering.

3 Förvaltningsrätten i Göteborg, mål 6083-16 samt 7239-16. Min kursivering.

4 Förvaltningsrätten i Malmö, mål 4298-17. Min kursivering.

5 Problematiken har behandlats ingående av Sebastian Wejedal i avhandlingen ”Rätten till biträde (2017)” och det är denna avhandling som har inspirerat mig i mitt val av uppsatsämne.

talar användandet av dessa begrepp för att det ställs krav på aktivitet från förvaltningsdomstolarnas sida, en sådan syn framkommer också tydligt i diverse förarbeten.⁶

Föreställningar om vad utredningsansvaret innebär och hur det fungerar får alltså stor praktisk betydelse, inte minst medför sådana föreställningar att enskilda personer ofta får föra sina processer i förvaltningsdomstol på egen hand. Av denna anledning är det viktigt att utredningsansvaret, inte bara teoretiskt, utan även praktiskt, fungerar på ett sådant sätt att den enskilde inte lider rättsförluster på grund av snedvridna ekonomiska och kunskapsmässiga förhållandena i processen. Att försöka belysa vad utredningsansvaret innebär – både i teori och praktik – framstår därför som angeläget. Detta är också syftet med min uppsats.

Uppsatsen består av två olika nivåer. Den första nivån faller under rubriken ”Utredningsansvaret enligt rättskällorna” och behandlar utredningsansvaret utifrån kunskap som inhämtats från vad som brukar kallas för de traditionella rättskällorna. Denna nivå ger läsaren en överblick över hur rättsläget på det aktuella området ser ut.

På uppsatsens andra nivå – som faller under rubriken ”Utredningsansvaret i den rättsliga praktiken” – behandlas utredningsansvaret istället utifrån kunskap som har inhämtats genom användandet av olika empiriska metoder. Denna nivå ger läsaren en bild över hur gällande rätt ser ut i faktiskt mening, det vill säga hur utredningsansvaret uppfattas och tillämpas i det praktiska rättslivet.

Slutligen kontrasteras de båda nivåerna mot varandra i en avslutande diskussion. Genom detta tillvägagångssätt hoppas jag att kunna bidra med ny kunskap om utredningsansvarets betydelse i det praktiska rättslivet och hur den faktiska tillämpningen förhåller sig till rättskällorna.⁷ Detta är intressant, inte minst eftersom gällande rätt i faktisk mening ofta skiljer sig från gällande rätt i sedvanlig mening.⁸

6 Se exv. prop. 1993/94:151 s. 132.

7 Det finns studier som tar sikte på den praktiska tillämpningen av utredningsansvaret. Dessa börjar dock bli något föråldrade vid det här laget. Se exv. SOU 1991:106 del B.

8 Sandgren (JT 3/1995-96a) s. 732.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med uppsatsen är att undersöka förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar, både utifrån traditionella rättskällor och som rättslig praktik. Detta ska göras genom en studie på två nivåer, dels genom en mer traditionell rättsanalytisk⁹ undersökning och dels genom en kombination av flera empiriska metoder. Den kunskap som inhämtats på respektive nivå sammanförs slutligen till en avslutande diskussion. Det övergripande syftet kan såtillvida brytas ned i tre mer konkreta delsyften.

Det första delsyftet är att utifrån rättskällorna undersöka innebörden och omfattningen av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Detta delsyfte fullgörs i uppsatsens del II, där jag alltså närmar mig utredningsansvaret från ett inomrättsligt perspektiv. Exempel på frågor som besvaras i denna del är följande: Hur långtgående är detta ansvar enligt tillgängliga rättskällor? Är utredningsansvaret lika omfattande i alla måltyper? Finns det några andra omständigheter än målets beskaffenhet som ska eller kan påverka domstolens grad av aktivitet när det kommer till utredningen i målet?

Det andra delsyftet är att genom empiriska studier undersöka hur utredningsansvaret uppfattas och utövas i praktiken. Detta delsyfte fullgörs i uppsatsens del III som snarare handlar om att undersöka den rättsliga praktiken genom olika empiriska metoder. I denna del besvaras exv. följande frågor: Hur uppfattar domare och föredragande jurister sitt eget utredningsansvar? Finns det någon ”domstolsintern” konsensus kring utredningsansvarets innebörd och omfattning? Vilka faktorer påverkar i praktiken domstolarnas aktivitet när det kommer till utredningen i målet? Och slutligen: I vilken utsträckning är dessa domstolar aktiva genom att de facto vidta olika åtgärder för att främja utredningen i målet?

Det tredje delsyftet är att sammanfoga resultaten från uppsatsens föregående delar till en avslutande diskussion kring mötet mellan teori och praktik. Detta syfte fullgörs i uppsatsens avslutande del IV, där ambitionen är att ge en mer nyanserad och verklighetsförankrad bild av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar än den som förmedlas i det gängse källmaterialet. Genom denna diskussion ska följande frågor besvaras: Går det att finna en enhetlig bild avseende utredningsansvarets innebörd och omfattning? Går det att identifiera skillnader mellan den bild som förmedlas i rättskällorna och i den rättsliga praktiken? För att återknyta till den inledande problembeskrivningen: Medför den nya bild som tecknats av utredningsansvaret att den enskilde saknar behov av rättshjälp i förvaltningsprocessen? Och slutligen: Bör några förändringar ske i relation till utredningsansvaret?

⁹ För innebörden av rättsanalytisk undersökning, se not 13.

1.3 Metod och material

Claes Sandgren beskriver på ett bra sätt varför empiriska undersökningar kan vara ett användbart komplement till traditionella rättsvetenskapliga sådana. Genom användandet av empiriska studier kan nämligen rättsvetenskapen få ökad tyngd och relevans, inte minst på sådana områden där det finns ont om rättsligt material. Detta utgör också den huvudsakliga anledningen till varför jag har valt att inkludera sådana studier i min uppsats.¹⁰

Jag har stor respekt för de metodologiska krav som ställs vid genomförandet av empiriska studier, vilket inledningsvis gjorde att jag var tveksam till att genomföra sådana. Sandgren menar att en anledning till att många jurister avhåller sig från att använda empiriskt material är att det finns utbredda uppfattningar om att ifall sådant material ska användas måste detta alltid ske i form av mer omfattande undersökningar. Han påpekar dock att det inte alltid krävs någon mer avancerad metodik utan de vetenskapliga krav som ska ställas får avgöras med beaktande av syftet med det empiriska materialet, vilken typ av material det gäller och hur detta ska användas. Exempelvis kan lägre krav på metodik accepteras om syftet är skapa en bredare överblick över vissa frågor. Syftet med de empiriska studierna inom ramen för denna uppsats är närmast att ge en bredare överblick vad gäller utredningsansvaret och hur detta tar sig uttryck i praktiken och därför har inte de metodologiska kraven ställts alltför högt. Jag vill dock understryka att jag givetvis har eftersträvat att behandla det empiriska materialet på ett så metodologiskt korrekt sätt som möjligt. Sandgren menar att juristens avsaknad av träning i användandet av empiriska metoder ofta kan vara en begränsning, mitt uppsatsarbete utgör inget undantag till detta. Å andra sidan har den juridiska kunskap jag besitter varit hjälpsam eftersom jag har kunnat avgränsa mig till sådant empiriskt material som är av relevans för att undersöka den aktuella frågan. För att använda Sandgrens ord så har min kunskap medfört att rätt frågor har kunnat ställas till materialet.¹¹

Sandgren menar att det är naturligt att den positivrättsliga studien står i centrum för rättsvetenskapen, inte minst eftersom sådana rättsliga analyser är viktiga för att upprätthålla rättssäkerhet, hög kvalitet och en god rättskultur i övrigt.¹² Jag ansluter mig till denna uppfattning och därför omfattar uppsatsen en sådan typ av rättslig analys som teoretisk grund för de empiriska undersökningarna. På den första nivån kommer därför utredningsansvaret att beskrivas utifrån sådant rättskällematerial som brukar kallas för de traditionella rättskällorna. Det handlar om lagtext, förarbeten, avgöranden från högsta instans, beslut från JO samt den rättsvetenskapliga litteraturen. En begränsning har skett till dessa källor eftersom de är allmänt vedertagna bland jurister i allmänhet och används inom ramen för traditionell juridisk metod. Det ska dock tilläggas att beroende på betraktelsesätt så går det även att argumentera för att annat material ska utgöra rättskällematerial, exv. icke-bindande allmänna råd utfärdade av myndigheter samt internationella konventioner som inte har blivit inkorporerade i svensk lagstiftning.

För att beskriva den metod som har använts på denna nivå har jag valt att använda mig av begreppet rättsanalytisk metod, detta istället för det mer traditionella rättsdogmatisk metod. Jag anser nämligen att det förstnämnda begreppet bättre beskriver den arbetsmetod jag har använt mig av, nämligen att ha analyserat rättskällematerialet och sedan bildat mig en egen uppfattning om hur sagda rättsläge ser ut.¹³ Att jag har gjort en egen tolkning utesluter alltså inte att andra personer skulle kunna analysera samma material och göra en annan tolkning av hur rättsläget ser ut, vilket

¹⁰ Sandgren (JT 4/1995-96b) s. 1037 samt Sandgren (JT 3/1995-96a) s. 728.

¹¹ Sandgren (JT 3/1995-96a) s. 731 samt Sandgren (JT 4/1995-96b) s. 1044.

¹² Sandgren (JT 3/1995-96a) s. 728.

¹³ Svensson (JP jubileumsnummer 2014) s. 214.

begreppet rättsdogmatisk metod i viss mån insinuerar. När denna tolkning har gjorts så har jag i möjligaste mån utgått ifrån relevant lagtext, följt av förarbeten och slutligen praxis. När det i den rättsvetenskapliga litteraturen har funnits sammanställningar av rättsläget på ett visst delområde så har jag ofta utgått ifrån dessa.

Det finns en stor mängd rättsvetenskaplig litteratur som behandlar utredningsansvaret och angränsande frågor, därför har materialet varit tvunget att avgränsas. Den litteratur som har bedömts vara mest aktuell och som behandlar ämnet mest ingående har valts ut. Trots denna avgränsning vill jag nämna att det finns annan litteratur, detta material har alltså inte förbisetts eller ignorerats trots att materialet inte har använts i uppsatsen. Utöver litteraturen finns en mängd studentuppsatser på området som har lästs översiktligt för att se hur tidigare uppsatsskribenter har resonerat.¹⁴

Det empiriska materialet har inhämtats genom en kombination av flera metoder, både kvalitativa och kvantitativa sådana. Enligt Sandgren är det ofta fruktbart att kombinera kvantitativ och kvalitativ metod eftersom det på basis av ett större kvantitativt material går att identifiera problem som sedan kan angripas på ett mer djupgående sätt.¹⁵ Mitt syfte med att använda flera olika empiriska metoder är att nå resultat som har både djup och bredd. En förhoppning är därför att synergieffekter uppstår mellan de olika undersökningarna och ger större tyngd åt uppsatsen som helhet. En nackdel med att genomföra flera empiriska undersökningar inom ramen för en uppsats av så här begränsat omfång är att respektive undersökning inte har kunnat genomföras på ett lika djuplodande sätt. Jag är medveten om denna problematik, trots detta bedömer jag att en kombination av flera empiriska metoder har varit oundgängligt för uppfyllandet av uppsatsens syfte.

Eftersom de berörda aktörernas syn på utredningsansvaret endast kan fångas upp genom användandet av intervjuer och enkäter så har dessa former för undersökning varit nödvändiga. Till att börja med har därför en omfattande enkätundersökning genomförts. Denna undersökning har följts upp av en intervjustudie som syftar till att ge fördjupade förklaringar till de relativt kortfattade enkätsvaren. Slutligen har en mindre studie av domstolsakter genomförts. Denna syftar till att ge ytterligare empiriskt underlag för att kunna dra slutsatser om förvaltningsdomstolarnas aktivitet i utredningshänseende. Den sistnämnda studien kompletterar de övriga genom att empiriska data som kommer från en annan källa än enskilda personers uppfattningar av utredningsansvaret tillförs. Mer djuplodande metoddiskussioner kommer att hållas i anslutning till att resultaten av de olika empiriska undersökningarna redovisas. Avslutningsvis ska sägas att det empiriska materialet har inhämtats och bearbetats mot bakgrund av den kunskap som inhämtats genom användandet av de traditionella rättskällorna. Det empiriska materialet har sedan integrerats tillsammans med den rättsliga analysen. De två nivåerna samspelar alltså på så sätt med varandra.¹⁶

14 Se exv. Gustafson, Johan, *Utredningsansvaret för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar – en jämförelse särskilt avseende socialförsäkringsmål*, HT2014. Löfquist, Christoffer, *Tvåpartsprocessens inverkan på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar*, VT05. Landström, Johanna, *Myndigheters och domstolars utredningsskyldighet i mål om offentlig upphandling*, VT16.

15 Sandgren (JT 4/1995-96b) s. 1046.

16 a.a s. 1047.

Del II. Utredningsansvaret enligt rättskällorna

2.1 Utredningsansvaret – ett utflöde av officialprincipen

Officialprincipen är en processuell princip som är tätt förknippad med utredningsansvaret och som har varit föremål för omfattande diskussion, både i den rättsvetenskapliga debatten och i olika typer av lagstiftningssammanhang. Trots sådan intensiv behandling är det fortfarande svårt att ge principen någon klar definition. Att det förhåller sig på detta sätt ska ses i ljuset av att en mängd andra begrepp används för att beskriva de företeelser som principen inrymmer, exv. officialprövning, officialprövningsskyldighet, materiell processledning, utredningsansvar och utredningsskyldighet.¹⁷ Trots den spretiga begreppsbyggnaden går det dock att finna att principen i någon mån alltid har att göra med domstolens ansvar för utredningen i målet.¹⁸ På grund av det nära sambandet mellan officialprincipen och rättens utredningsansvar så är det nödvändigt att inleda med att kort redogöra för denna princip.

Ett sätt att underlätta förståelsen för officialprincipens innebörd är att bryta ner principen i två olika aktiviteter som domstolen kan ägna sig åt för att berika processmaterialet och/eller utvidga processramen. Den första aktiviteten kan kallas för domstolens *official- eller utredningsansvar* och tar sikte på domstolens ansvar för utredningens fullständighet inom processramen. Den andra aktiviteten kan kallas för domstolens *officialprövningsrätt* och denna tar istället sikte på domstolens möjlighet att på egen hand utvidga den av parterna uppdragna processramen i målet. Aktiviteterna går hand i hand eftersom ifall domstolen har möjlighet att utvidga processramen i förhållande till parternas yrkanden och åberopade grunder så utvidgas även domstolens ansvar för utredningen i motsvarande mån.¹⁹

För förvaltningsprocessens del så framgår domstolens officialprövningsrätt av förvaltningsprocesslagen (1971:291) 29-30 §§ som handlar om domstolens bundenhet till parternas yrkanden och grunder. Domstolens utredningsansvar framgår istället av FPL 8 § första stycket. På grund av det nära samband som finns mellan utredningsansvaret och officialprövningsrätten så måste dessa tre bestämmelser alltid ses i ett sammanhang.

Om distinktionen mellan de två aktiviteterna upprätthålls kommer dessa att aktualiseras på olika stadier av processen. Utredningsansvaret utövas främst under målets beredning och officialprövningsrätten utövas först när domstolen står i begrepp att avgöra målet i sak. Eftersom aktiviteterna är så tätt sammankopplade så kan denna distinktion vara svår att upprätthålla i praktiken, trots detta är uppdelningen hjälpsam för att förstå officialprincipens innebörd.

För att fördjupa förståelsen för officialprincipen kan en jämförelse göras med en annan processuell princip, nämligen förhandlingsprincipen. Denna princip har beskrivits som officialprincipens motpol och innebär att det är parterna i målet som ansvarar såväl för att genom sina yrkanden och åberopade grunder bestämma processramen som att utredningen inom denna processram är fullständig.

¹⁷ Se exv. prop. 2009/10:215 s. 164-166 samt prop. 2012/13:45 s. 113.

¹⁸ Wejedal (2017) s. 808.

¹⁹ a.a s. 808-809.

En strikt tillämpning av officialprincipen innebär att domstolen spelar den totalt dominerande rollen i processen. Detta eftersom domstolen har möjlighet att obehindrat vidga processramen bortom parternas yrkanden och åberopade grunder och sedan tillföra utredning inom denna utvidgade processram. En sådan tillämpning av officialprincipen har träffande beskrivits som en *av domstolen bedriven undersökning* eftersom parternas enda roll är att vara domstolens undersökningsobjekt. En strikt tillämpning av förhandlingsprincipen innebär å andra sidan att domstolen är strikt bunden av parternas yrkanden och åberopade grunder samt den utredning som parterna åberopar till styrkande av dessa grunder. I en sådan process blir domstolen istället en passiv åskådare vars aktivitet endast begränsar sig till att avgöra målet på den utredning som parterna presterat och inom den ram som parterna har dragit upp. Här spelar istället parterna den totalt dominerande rollen i processen och rättegången kan beskrivas som en *inför domstolen utspelad förhandling*.²⁰

Att beskriva principerna som sina motsatser kan skapa en orealistisk bild av rollfördelningen i processen, vilket tidigare har påpekats av ett flertal författare. Detta beror på att förhandlingsprincipen har kopplats ihop med den allmänna processen och officialprincipen med förvaltningsprocessen vilket skapar föreställningen att dessa två processformer är varandras motsatser. Det är emellertid inte så enkelt, numera äger vare sig förhandlingsprincipen eller officialprincipen strikt tillämpning i någon processform.

Därför är det mer realistiskt att se på principerna som var sin ände på en skala.²¹ Beroende på det utredningsansvar och den officialprövningsrätt domstolen har i den specifika processformen – det vill säga med vilken styrka officialprincipen gör sig gällande – går det sedan att placera in den aktuella processformen någonstans på skalan. Påståendet att en processform är präglad av officialprincipen signalerar därför att domstolen besitter både en omfattande officialprövningsrätt och ett omfattande utredningsansvar.

Enligt uttryckliga bestämmelser i respektive processuella regelverk så har rätten större möjlighet att gå utöver parternas yrkanden och åberopade grunder i förvaltningsprocessen än i den allmänna processen vilket möjligen gör att officialprövningsrätten är större i förvaltningsprocessen.²² Vad gäller utredningsansvaret så har istället den processuella utvecklingen medfört att de bestämmelser som reglerar utredningsansvaret i de båda domstolsslagen har identisk ordalydelse.²³ Den utveckling som förvaltningsprocessen har genomgått och som beskrivs i nästa avsnitt kastar därför något av en skugga över officialprincipen som grundläggande processprincip i förvaltningsprocessen.

20 a.a s. 809.

21 a.a. s. 810.

22 *Tvistemål*: RB 17 kap. 3 §. *Brottmål*: RB 30 kap. 3 §. *Förvaltningsmål*: FPL 29-30 §§.

23 *Tvistemål*: RB 43 kap. 4 § andra stycket. *Brottmål*: RB 46 kap. 4 § andra stycket. *Domstolsärenden*: ÄL 12 §. *Förvaltningsmål*: FPL 8 §.

2.2 En förskjutning mot förhandlingsprincipen

I förarbetena till införandet av förvaltningsprocesslagen slogs det fast att officialprincipen skulle vara den grundläggande processprincipen vid handläggning av mål i förvaltningsdomstol. Eftersom processen på denna tid var en enpartsprocess så fanns inte två parter som kunde förhandla med varandra inför domstolen. Redan av denna anledning fann därför lagstiftaren att förhandlingsprincipen var utesluten som grundläggande processprincip.²⁴

I departementspromemorian hade det föreslagits att utredningsansvaret skulle formuleras på följande sätt: ”*rätten ska tillse att målet blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet kräver*”. Departementschefen anslöt sig dock till en av remissinstanserna och menade att ordet fullständigt skapade risk för att utredningsansvaret skulle tolkas som alltför omfattande, därför skulle detta ord utgå. En annan kritiserad formulering var att rätten skulle ”*leda parts utredning*”. Flera remissinstanser menade att detta signalerade till parterna att dessa skulle kunna förhålla sig passiva och förlita sig på att målet blev tillräckligt utrett genom domstolens försorg. Trots att rätten skulle ha det yttersta ansvaret så menade departementschefen att det i stor utsträckning skulle vara upp till parterna själva att skaffa fram utredningen i målet. Av denna anledning underströks det i propositionen att rättsens utredningsinitiativ normalt skulle bestå i att rätten gav part besked om att dennes talan behövde kompletteras.²⁵

Lagstiftaren underströk alltså vikten av att parterna inte uppfattade rättsens utredningsansvar som att dessa kunde förhålla sig passiva och falla tillbaka på domstolens utredningsåtgärder. Utredningsansvaret var istället tänkt att fungera sekundärt till parternas ansvar och rätten skulle agera först när parterna själva misslyckats med att presentera tillräcklig utredning. Flera empiriska studier genomfördes inom ramen för domstolsutredningen och dessa indikerade att förvaltningsdomstolarna var mycket försiktiga i sin utredande verksamhet redan när lagstiftningen såg ut på detta sätt. Mycket talade för att rättsens aktivitet i utredningshänseende inte ens nådde upp till den nivå som förelåg i allmän domstol.²⁶

Genom 1996 års tvåpartsreform valde sedan lagstiftaren att överge den inkvistoriska enpartsprocessen till förmån för en generell och obligatorisk tvåpartsprocess vilket gjorde det till huvudregel att den enskilde fick den beslutande myndigheten som motpart i förvaltningsdomstol.²⁷ Den främsta anledningen till reformen var att det allmänna skulle få möjlighet att överklaga sådana beslut där den enskilde efter överklagande till förvaltningsdomstol vunnit bifall för sin talan, en möjlighet som inte fanns i enpartsprocessen. Detta skulle gynna rättsutvecklingen genom en ökad prejudikatbildning.²⁸

Enpartsprocessen hade varit utsatt för omfattande kritik, fast av helt andra skäl. Det hävdades bland annat att den enskilde hade mycket svårt att ta till vara sin rätt i denna processform. Avsaknaden av motpart medförde att den enskilde närmast fick gissa sig till vilka argument en potentiell motpart skulle ha anfört. En annan kritik var att den enskilde hade svårt att övertyga domstolen om att ändra uppfattning. Eftersom domstolen stod för både utredningen i målet och det efterföljande beslutet, så skulle ett underkännande av utredningen medföra att domstolen underkände sig själv, därför är

24 Prop. 1971:30 s. 526.

25 Prop. 1971:30 s. 529-530.

26 SOU 1991:106 del A s. 521.

27 Se FPL 7 a §.

28 Prop. 1995/96:22 s. 75.

kritiken förståelig.²⁹ Trots ovanstående kritik var det endast det allmännas utökade möjligheter till överklagande som stod i fokus för reformen.³⁰

Reformen syftade enligt förarbetena till att minska domstolarnas ansvar för att reda ut frågorna i målet. Eftersom det från och med nu skulle finnas två parter, båda med intresse av att berika utredningsmaterialet, så skulle domstolen avlastas i sitt utredningsarbete.³¹ Efter reformen skulle alltså parterna ta ett större ansvar och domstolen ett mindre sådant vilket indikerar en förskjutning från officialprincipen mot förhandlingsprincipen vad gäller utredningsansvaret. Valet av grundläggande processprincip är centralt när det gäller vilket ansvar som åvilar den enskilde i processen. Trots detta diskuterades inte i förarbetena till reformen vare sig hur valet av sådan princip skulle påverka exv. förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar eller möjligheterna att få ersättning för rättegångskostnader.

Lagrådet reagerade på avsaknaden av diskussion och ställde sig tveksamma till ifall förslaget var tillräckligt underbyggt för att kunna genomföras. Lagrådet konstaterade också att införandet av en tvåpartsprocess skulle innebära en de facto förskjutning från officialprincipen till förhandlingsprincipen.³² Lagstiftaren konstaterade dock att utredningsansvaret inte skulle påverkas utan officialprincipen skulle även fortsättningsvis utgöra grundläggande processprincip i förvaltningsprocessen. Varför reformen inte skulle innebära en förskjutning i riktning mot förhandlingsprincipen och följaktligen även förflytta en del av ansvaret för utredningen till parterna förklarades aldrig.³³

År 2013 ändrades ordalydelsen i FPL 8 § genom att den tidigare formuleringen ”*vid behov anvisar rätten hur utredningen kompletteras*” övergavs till förmån för den nya formuleringen ”*genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar*”.³⁴

I förarbetena till lagändringen uttalades att behovet av aktivitet från domstolens sida har minskat eftersom parterna numera själva ombesörjer utredningen i målet i högre utsträckning.³⁵ Den nya lydelsen skulle därför passa bättre med förvaltningsprocessens utveckling. Detta kan framstå som paradoxalt eftersom det hade hävdats att utredningsansvaret inte skulle påverkas av tvåpartsreformen. Den nya lydelsen skulle alltså på ett bättre sätt spegla den processuella verkligheten i förvaltningsdomstolarna, nämligen att parterna inte kan vara passiva och förlita sig på att domstolen ska sköta utredningsarbetet. Efter denna reform harmonierar också, vilket framgått ovan, bestämmelserna om utredningsansvaret i de tre största processuella regelverken med varandra

Sammanfattningsvis så var det alltså inte tänkt att förvaltningsdomstolarna skulle vara särskilt aktiva ens vid införandet av FPL, detta trots att rättegången då var arrangerad som en enpartsprocess. Mycket pekar sedan på att tvåpartsreformen sköt förvaltningsprocessen i riktning mot den ände på skalan som representeras av förhandlingsprincipen och därmed minskade domstolarnas utredningsansvar. Eftersom det slutligen ansågs påkallat att justera lydelsen av FPL 8

29 Lavin (JT 1/2000-01) s. 99.

30 Wejedal (2017) s. 845.

31 Prop. 1995/96:22 s. 78.

32 Prop. 1995/96:22 s. 162.

33 JuU 1995/96:7 s. 8.

34 *Lydelse innan ändring*: SFS 1971:231 samt prop. 1971:30. *Lydelse efter ändring*: SFS 2013:86 samt prop. 2012/13:45.

35 Prop. 2012/13:45 s. 114.

§ till att bättre återspegla den processuella verkligheten så bekräftade lagstiftaren genom 2013 års reform att en sådan förskjutning verkligen hade ägt rum.

2.3 Utredningsansvarets innebörd

Rättens utredningsansvar är alltså en del av officialprincipen och framgår av FPL 8 § första stycket vars ordalydelse är följande: ”Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.”

Utredningsansvaret kan beskrivas som ett sätt att tillgodose rättssäkerheten, detta eftersom den myndighet eller domstol som har ett bra utredningsunderlag har en större möjlighet att fatta korrekta beslut. Syftet med detta ansvar kan alltså beskrivas som att främja materiellt korrekta avgöranden.³⁶ Detta gör rätten genom att se till att varje mål blir tillräckligt utrett innan avgörandet fälls. Alla aspekter av ett mål måste dock inte vara fullständigt utredda vilket innebär att rätten inte har något fullständigt utredningsansvar. Det centrala är att utredningen ska nå den punkt när målet är klart för avgörande, von Essen beskriver det som att utredningen ska vara fullgod.³⁷

Utredningsansvaret är subsidiärt till parternas eget ansvar för utredningen vilket innebär att rätten först griper in i utredningen när parterna själva inte har lyckats tillföra utredning av sådan kvalitet att målet är klart för avgörande.³⁸

Det är inte närmare reglerat i vare sig rättegångsbalken (1942:740) eller FPL vad som avses med utredningen. Enligt Wennergren består utredningsmaterialet av mer än bara bevisningen. Detta material består nämligen av omedelbart relevanta omständigheter (rättsfakta), bevisning till styrkande av sådana omständigheter (bevisfakta), samt information om vad som är saken, frågan, eller gärningen (hjälpfakta). Det är mycket svårt att närmare precisera vilken information i målet som utgör rättsfakta, bevisfakta och hjälpfakta. Därför kan enligt Wennergren inte med utredningen avses enbart bevisningen, utan mer än så.³⁹

Rättens utredningsansvar är primärt i förhållande till reglerna om bevisbörda och beviskrav. Att det förhåller sig på detta sätt innebär att rätten alltid måste se till att utredningen är tillräcklig innan målet kan avgöras med tillämpande av dessa regler, och då till nackdel för den part som bär bevisbördan.⁴⁰ Att utredningsansvaret är primärt till dessa regler följer också av att utredningsansvaret utövas på beredningsstadiet medans reglerna om bevisbörda och beviskrav aktualiseras först när målet har nått prövningsstadiet. Om domstolen avgör ett mål trots otillräcklig utredning så begår denna ett *allvarligt förfarandefel*, konsekvensen av ett sådant fel är att högre instans ska undanröja domen och återförvisa målet till lägre instans för vidare handläggning. Bristerna kan i vissa fall läkas i högre instans, detta ifall konsekvenserna av den bristande utredningen kan avhjälpas utan väsentlig olägenhet.⁴¹

36 Lundin (2017) s. 207 samt Lindkvist (2018) s. 79.

37 von Essen (2016) s. 213.

38 Wejedal (2017) s. 854. Se även Dahlgren (SvJT 4/1994) s. 394 samt Bohlin & Warnling-Nerep (2007) s. 105.

39 Wennergren (2005) s. 149. Se även von Essen (2016) s. 215 som menar att med utredningen avses inte bara bevisningen, utan även rättsfakta.

40 SOU 1991:106 del A s. 527. Se även von Essen (2016) s. 209.

Genom vilka typer av konkreta aktiviteter kan då rätten utöva sitt utredningsansvar? Till att börja med kan rätten granska den utredning som finns i målet och kontrollera att denna uppnår sådan kvalité att den kan läggas till grund för en sakprövning. Om domstolen efter sådan kontroll kommer fram till att utredningen i målet är tillräcklig krävs uppenbarligen ingen vidare aktivitet från domstolens sida utan målet är klart för avgörande. Om domstolen å andra sidan skulle finna att utredningen är bristfällig kommer någon av nedanstående åtgärder att behöva vidtas. Lundin beskriver det som att ”domstolens ansvar att agera inträder först när det finns brister i utredningsmaterialet”.⁴²

Den första åtgärd som domstolen kan vidta efter att den har konstaterat att utredningen är otillräcklig är att återförvisa målet till lägre instans. Att domstolen har denna möjlighet har att göra med *instansordningsprincipen*. Enligt denna princip ska tyngdpunkten för rättskipningen ligga så långt ner i instansordningen som möjligt vilket beror på att högre instans endast ska överpröva – och inte ompröva – det överklagade beslutet.⁴³ Den instans som målet återförvisas till kan antingen vara en myndighet eller en domstol tidigare i instansordningen. Vilken instans i instansordningen målet ska återförvisas till får avgöras i det enskilda fallet. von Essen förespråkar att målet som utgångspunkt ska återförvisas till beslutsmyndigheten eftersom detta bäst korresponderar med den rättssäkerhetsgaranti som instansordningsprincipen utgör.⁴⁴ En bedömning av lämpligheten av att återförvisa ett mål av utredningsskäl får avgöras av domstolen i varje enskilt fall, här kan domstolen väga in flera saker, bland annat tidsaspekter och processekonomi.⁴⁵ Det finns flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som visar att återförvisning på grund av bristande utredning är möjligt, exv. *RÅ 2002 ref. 22* där HFD återförvisade ett mål till kammarrätten av just denna anledning.

Nästa åtgärd domstolen kan vidta är att använda sig av FPL 8 § andra stycket som numera har följande lydelse: ”Genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälpas otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar”.

Denna regel har beskrivits som en tilläggsregel till utredningsansvaret och innebär att rätten, genom frågor och påpekanden till parterna, ska försöka förmå parterna att själva komplettera utredningen när denna är bristfällig. Detta är den huvudsakliga aktivitet som domstolen ska ägna sig åt i utövandet av sitt utredningsansvar efter att den har konstaterat att det är olämpligt att återförvisa målet till tidigare instans. Denna aktivitet har beskrivits som att rätten bedriver materiell processledning.⁴⁶ Eftersom processen i förvaltningsdomstol som huvudregel är skriftlig så sker processledningen antagligen oftast i form av att rätten genom skriftliga förelägganden ställer frågor till parterna eller påpekar för dessa att utredningen är otillräcklig. Inget hindrar dock att processledningen sker på annat sätt, exv. genom telefonsamtal till parterna. I sådana mål där rätten håller muntlig förhandling kan processledningen givetvis ske genom att rätten ställer muntliga frågor och påpekanden till parterna under själva förhandlingen.⁴⁷ Det ska tilläggas att enligt FPL 9 § andra stycket så får muntlig förhandling endast ingå beträffande *viss fråga*, detta leder förmodligen till att processledningen begränsas till sådant som avser just denna fråga. Rätten har, enligt nämnda

41 von Essen (2017) kommentar till FPL 34 § under rubriken ”Rättegångsfel” samt kommentar till FPL 8 § under rubriken ”Bristande utredning i tidigare instans”. Se även Lindkvist (2018) s. 85 som formulerar bristande utredning som ett sakprövningshinder för domstolen.

42 Lundin (2017) s. 206.

43 Prop. 1994/95:27 s. 140.

44 von Essen (2016) s. 270.

45 SOU 1964:27 s. 602.

46 Prop. 2012/13:45 s. 113. Se även von Essen (2016) s. 209.

47 von Essen (2016) s. 229.

bestämmelse, en möjlighet att förordna om muntlig förhandling ex officio vilket också kan betraktas som ett medel genom vilket rätten kan fullgöra sitt utredningsansvar.

I anslutning till detta ska också nämnas något om den så kallade kommunikationsprincipen. Enligt denna princip ska den enskilde underrättas om sådant nytt material i utredningen som motparten eller domstolen för in och få möjlighet att yttra sig över detta. Att så sker behöver dock inte innebära att utredningen förs framåt i materiell mening utan principen är endast en formell skyldighet för rätten. Enligt Lundin är det vanliga att kravet på kommunikation betraktas som en självständig princip som är skild från utredningsansvaret, han menar dock att detta kan diskuteras. Kravet på kommunikation kan också ses som en del av kontradiktionsprincipen eftersom att avgöra mål på sådant material som inte kommunicerats med parterna knappast är förenligt med kravet på en rättvis rättegång.⁴⁸

Det finns ytterligare en så kallad tilläggsregel i FPL 8 § tredje stycket som tar sikte på begränsningar av utredningsmaterialet. Rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet och ges också en möjlighet att avvisa överflödigt utredning. Syftet med denna regel är att se till att parterna inte fokuserar på sådant som är överflödigt och irrelevant vilket, trots att syftet med regeln inte är att berika utredningsmaterialet, också kan ses som en typ av ansvar för utredningen. Enligt von Essen har regeln störst betydelse vid muntlig förhandling.⁴⁹

Domstolen kan också, på eget initiativ och utan medverkan av någon av parterna, inhämta den ytterligare utredning som krävs. Detta beskrivs av von Essen som att domstolen utövar sin *utredningsplikt*.⁵⁰ I motiven till FPL 8 § slår lagstiftaren fast att domstolen har en möjlighet att förfara på detta sätt, vad gäller frågan om när denna åtgärd ska aktualiseras så ger dock motiven mindre ledning. Stöd i förarbetena finns endast för att utredning kan inhämtas av processekonomiska skäl, exv. genom att rätten inhämtar material från andra myndigheter. von Essen anser dock att det är möjligt för rätten att förfara på detta sätt både när det är motiverat av processekonomiska skäl, men även när den enskilde uppvisar bristande förmåga att inskaffa utredningen på egen hand. Det framgår av motiven att rätten ska vara ytterst restriktiva med att företa denna typ av åtgärder, inte minst på grund av att förtroendet för domstolens objektivitet annars riskerar att rubbas.⁵¹

Denna åtgärd är subsidiär till att rätten utövar materiell processledning. Först när utredningen fortfarande är otillräcklig efter att processledning har vidtagits för att få parterna att själva komplettera denna så går domstolen vidare och inhämtar utredningen på egen hand om detta är en nödvändighet för att målet ska bli klart för avgörande.⁵²

Rätten har slutligen en möjlighet att använda sig av sådana utredningsmedel som uttryckligen framgår av FPL, exv. besluta om syn enligt FPL 23 § eller inhämta sakkunnigutlåtande enligt FPL 24 §.

48 Lundin (2017) s. 208. Se även FPL 18 §.

49 von Essen (2017) kommentar till FPL 8 § under rubriken ”Tredje stycket”.

50 von Essen (2016) s. 217.

51 a.a. s. 230 samt s. 234.

52 a.a. s. 236.

2.4. Utredningsansvarets omfattning

Nu när utredningsansvarets innebörd har diskuterats så är det dags att gå vidare och diskutera dess omfattning. Enligt FPL 8 § första stycket ska varje mål utredas efter vad dess *beskaffenhet* kräver. I förarbetena till införandet av bestämmelsen slogs det fast att utredningsansvaret skulle sträcka sig olika långt i olika typer av mål, detta var enligt departementschefen ”sedan gammalt i förvaltningsprocessen”.⁵³ Enligt senare förarbeten är det två faktorer som har betydelse för frågan om målets beskaffenhet, dessa är *processföremålets natur* och *partsförhållandena i målet*.⁵⁴

2.4.1 Processföremålets natur

Den första faktor som nämns i förarbetena och som har betydelse för målets beskaffenhet är processföremålets natur. von Essen använder begreppet *målets karaktär* för att beskriva detta förhållande och med detta avses vad målet materiellt gäller.⁵⁵ Vad kan då sägas kring hur detta begrepp ska tolkas, går det att ställa upp några allmänna riktlinjer för att bestämma utredningsansvarets omfattning i olika typer av mål?

I den allmänna processen kan en distinktion göras mellan dispositiva och indispositiva mål på så sätt att rätten har ett större utredningsansvar i de sistnämnda målen. Alla förvaltningsmål är emellertid indispositiva vilket innebär att någon sådan distinktion inte kan göras i förvaltningsprocessen. Målets indispositivitet är alltså inte något som kan användas för att avgöra processföremålets natur.⁵⁶

I förarbetena till förvaltningsrättsreformen kopplades utredningsansvarets styrka till de allmänna intressena i målet. Detta är dock inget som har återspeglats i praxis där det snarare är starka enskilda intressen som har medfört ett utökat utredningsansvar. Förvaltningsmålen innehåller dessutom ofta både starka allmänna och enskilda intressen, dessa kan både kollidera med varandra och förstärka varandra beroende på situation och perspektiv.⁵⁷ I deslegitimationsmål kan exv. den enskilda läkarens intresse av att utöva sitt yrke kollidera med det allmänna intresset av att skydda patienterna mot olämpliga läkare. I tvångsvårdsmål kan den enskildes intresse av att inte felaktigt frihetsberövas förstärkas av det allmänna intresset av att förhindra felaktiga frihetsberövanden. Detta gör att det blir svårt att använda styrkan av allmänna och enskilda intressen som ett kriterium i detta hänseende.

Det har hävdats att utredningsansvaret är nära sammankopplat med beviskravet i målet, ett högre beviskrav skulle således medföra ett större utredningsansvar. Enligt von Essen saknas till att börja med en sådan koppling i praxis. Som ytterligare argument mot en sådan koppling anför han att det finns vissa bevislättnader i asylmål men trots detta minskar inte rättens utredningsansvar.⁵⁸ Höjden på beviskravet verkar därmed också vara svårt att använda som ett kriterium.

Ett annat verktyg för att avgöra utredningsansvarets omfattning skulle kunna vara huruvida målet rör en för den enskilde gynnande respektive betungande förvaltningsakt. Eftersom det har hävdats

53 Prop. 1971:30 s. 529.

54 Prop. 2012/13:45 s. 113.

55 von Essen (2016) s. 219.

56 a.st.

57 a.a. s. 220.

58 a.a. s. 221.

att domstolens utredningsansvar minskar när den enskilde ansöker om att utverka förmåner från det allmänna så skulle utredningsansvaret vara mindre omfattande vid gynnande förvaltningsakter.⁵⁹ Det finns dock flera måltyper som har en sådan karaktär att denna distinktion blir svår att upprätthålla. I asylmålen talar mycket för att domstolarna har ett långtgående utredningsansvar trots att dessa ofta beskrivs som gynnande förvaltningsakter. Tvångsvårdsmålen är en annan måltyp som orsakar problem eftersom denna är svår att kategorisera som vare sig gynnande eller betungande. Jag kommer att återkomma till dessa två måltyper längre fram i uppsatsen.

På grund av de svårigheter som illustrerats ovan så menar von Essen att målets materiella karaktär – alltså processföremålets natur – ska bestämmas av målets betydelse eller vikt i mer allmän mening. Olika faktorer kan användas för att avgöra vilken betydelse målet har, exv. höjden på beviskravet eller karaktären av gynnande eller betungande förvaltningsakt, men ingen av dessa faktorer kan vara ensamt avgörande. Att avgöra vilken betydelse målet har i det enskilda fallet är enligt von Essen en svår uppgift, vilket är enkelt att hålla med om. Mål om tvångsvård och asyl är förmodligen ofta av större betydelse för den enskilde än mål som handlar om ekonomiska angelägenheter. Det finns dock måltyper som bär större likheter med varandra och vars inbördes betydelse är svårare att avgöra. Utöver måltypen så växlar målets betydelse också beroende på omständigheterna i det enskilda målet. När det handlar om ekonomiska frågor kan beloppets storlek användas för att avgöra dess betydelse. Det ovanstående är dock bara allmänna riktlinjer som av förklarliga skäl inte ger speciellt mycket ledning när rätten ska avgöra hur det enskilda målet är beskaffat.⁶⁰

2.4.2 Partsförhållandena i målet

Nästa faktor av betydelse för omfattningen av utredningsansvaret är partsförhållandena i målet och denna är enligt von Essen den mest betydelsefulla av de båda. I denna bedömning ingår både hur partsförhållandena ser ut och vem som bär bevisbördan för olika omständigheter i målet.⁶¹

Det normala i förvaltningsprocessen är att den enskilde har en förvaltningsmyndighet som motpart. I sådana mål kan domstolen processleda den enskilde parten i större utsträckning än den offentliga vilket enligt von Essen var departementschefens avsikt. Han menar vidare att förvaltningsprocessens viktigaste funktion är att enskild part ska kunna få myndigheternas beslut kontrollerade vilket talar i samma riktning. Rättens möjlighet till reformatio in melius, alltså att i vissa fall kunna gå utöver yrkandet till den enskildes fördel, ger ytterligare stöd för denna slutsats.⁶²

Det går att hitta stöd för ovanstående slutsats i avgöranden från HFD. I *RA82 2:24* – som handlade om körkortsingripande – så hade den enskilde trots att denne motsatte sig ingripandet inte i någon instans anfört omständigheter som talade för att överträdelsen skulle ses som ringa, vilket kunde varit till personens fördel. Målet återförvisades på grund av detta till dåvarande länsrätten för att kompletteras med utredning beträffande denna fråga. HFD valde alltså att inte låta den bristande utredningen gå ut över den enskilde. I detta fall var alltså målet inte så utrett som dess beskaffenhet krävt eftersom utredning som kunde talat till den enskildes fördel saknades.

59 a.st. Se även Wejedal (2017) s. 854-855, Petrán (FT 2-4/1977) s. 158 f, Lundin (2017) s. 212 samt Lavin (2018) s. 98.

60 von Essen (2016) s. 222 samt von Essen kommentar till FPL 8 § under rubriken ”Målets materiella karaktär”.

61 a.a. s. 224.

62 a.a. s. 223.

Ett annat rättsfall är *RA 2006 ref. 46* som handlade om kostnad för boende i mål om avgift enligt SoL. Länsrätten hade lagt kommunens uppgifter om vad som ingick i en kostnadspost som kommunen betecknat som ”hyra” till grund för avslag av den enskildes överklagande utan att någon ytterligare utredning avseende detta hade skett i länsrätten. HFD menade att i ett sådant här fall, alltså där styrkeförhållandena i målet är så pass ojämna, har domstolen ett stort ansvar att se till att brister i utredningen inte går ut över den enskilde.⁶³ Målet hade alltså inte blivit så utrett som dess beskaffenhet krävt eftersom brister i utredningen skulle gå ut över den enskilde parten.

Ett tredje rättsfall är *RA83 2:10* som även detta avsåg körkortsingripande. Bristande utredning om att körkortshavaren var opålitlig i nykterhets hänseende, vilket var en grund för att återkalla körkortet, gick ut över det allmänna utan att domstolen utövade någon processledning för att bringa klarhet i denna fråga. I detta fall var alltså målet så utrett som dess beskaffenhet krävt trots att utredning som skulle kunna talat till den enskildes nackdel saknades.

I de två förstnämnda rättsfallen så hade den enskilde bevisbördan för de omständigheter som bristerna i utredningen hänförde sig till. I det sistnämnda fallet var däremot denna börda placerad på det allmänna. Målen stödjer därför slutsatsen att partsförhållandena i målet i kombination med bevisbördans placering är av betydelse för utredningsansvarets omfattning. von Essen uttrycker det som att ”*domstolens ansvar sträcker sig längre när brister i utredningen kommer att gå ut över den enskilde. Då så är fallet krävs alltså mer för att utredningen ska anses fullgod*”.⁶⁴

Om det rör sig om mål som innehåller mer än en enskild part, exv. mål om offentlig upphandling och mål om bygglov, så bör domstolen enligt von Essen bedriva sitt utredningsansvar med stor försiktighet. I sådana mål får utredningsansvarets omfattning avgöras utifrån måltypen istället för målets betydelse. Dessa mål uppvisar nämligen likheter med dispositiva tvistemål där utredning till förmån för en enskild part i regel är till nackdel för motparten och därför riskerar domstolens utredningsåtgärder i dessa mål att undergräva förtroendet för domstolarnas objektivitet. Ett mål som ger stöd för att domstolarna ska vara försiktiga i kommersiella mål som innehåller flera enskilda parter är *RA 1992 not. 70*. HFD menade att i sådana mål är det olämpligt att processleda en av parterna att ändra sitt yrkande. Målet avgjordes inte utifrån FPL 8 § men illustrerar ändå att domstolarna ska vara försiktiga när partsförhållandena ser ut på detta sätt.⁶⁵

En intressant fråga som är relaterad till partsförhållandena i målet är förekomsten av ombud. I de ursprungliga förarbetena till FPL 8 § sägs att förekomsten av ombud ska ha betydelse för frågan om målets beskaffenhet.⁶⁶ von Essen menar dock att detta inte påverkar den principiella omfattningen av domstolens utredningsansvar. Ifall ett skickligt ombud finns kan det istället få till följd att rätten kan förhålla sig mer passiv eftersom part då har förmåga att själv tillföra målet utredning i sådan omfattning att detta blir klart för avgörande. Ifall den enskilde företräds av ett mindre skickligt ombud kan detta å andra sidan innebära att rätten trots förekomsten av ombud är tvungen att ingripa, exv. genom en mer aktiv materiell processledning. Målsättningen är alltså att part aldrig ska förlora på att anlita ombud.⁶⁷ Det ska dock tilläggas att part i praktiken kan förlora på att anlita ombud. Ett försumligt ombud kan exv. missa att skicka in ett överklagande i tid vilket i sig inte är grund för återställande av försutten tid.

63 a.a. s. 223-224.

64 a.a. s. 224.

65 a.a. s. 223 samt s. 137.

66 Prop. 1971:30 s. 530.

67 von Essen (2016) s. 226.

Det är alltså partsförhållandena i målet och processföremålets natur som är vägledande för omfattningen av utredningsansvaret i det enskilda målet. En mängd olika faktorer kan vara av betydelse för hur dessa två begrepp ska tolkas. Som framgått så är dock de flesta sådana trubbiga instrument när det kommer till att avgöra utredningsansvaret omfattning. För att ytterligare illustrera att det förhåller sig på detta sätt består nästa avsnitt av en djupdykning vad gäller utredningsansvaret i ett antal utvalda måltyper.

2.5 Utredningsansvaret i specifika måltyper – en översikt

I detta avsnitt ska översiktligt redogöras för utredningsansvarets omfattning i ett antal utvalda måltyper. Varje måltyp behandlas först utifrån de faktorer som har redogjorts för i ovanstående avsnitt följt utav en kort genomgång av sådant rättskällematerial som specifikt avser utredningsansvaret i den aktuella måltypen. Avslutningsvis dras en försiktig slutsats vad gäller utredningsansvarets omfattning i den aktuella måltypen.

Förvaltningsdomstolarna hanterar runt 600 olika måltyper och därför har av förklarliga skäl endast ett fåtal valts ut.⁶⁸ De valda måltyperna är sådana som är vanligt förekommande på domstolarna och är också av skiftande karaktär. Detta bidrar till att skapa ytterligare förståelse för hur utredningsansvaret kan skifta i olika typer av mål och hur de relativt abstrakta parametrarna *processföremålets natur* och *partsförhållandena i målet* kan appliceras på olika måltyper.

2.5.1 Tvångsvårdsmål⁶⁹

I denna måltyp kan en uppdelning göras mellan ansökningsmål och mål om upphörande av tvångsvård. Till att börja med kan myndigheten ansöka om att den enskilde ska beredas tvångsvård, i detta fall handlar ansökan om att domstolen ska ålägga den enskilde en rättsföljd i form av ett administrativt frihetsberövande. En sådan rättsföljd anses i allmänhet vara betungande, vilket det visserligen finns goda skäl att anse. Att karaktärisera dessa mål som betungande förvaltningsakter kan dock problematiseras. Syftet med lagstiftningen är nämligen att bereda den enskilde nödvändig vård som syftar till att gynna denne. Därmed skiljer sig denna måltyp från andra betungande förvaltningsakter, som inte sällan syftar till att ålägga den enskilde sanktioner till följd av någon form av oönskat beteende. I sådana måltyper är dessutom beviskravet av rättssäkerhetsskäl ofta ställt högt. Ett sådant högt beviskrav är mer svårmotiverat i denna måltyp. Målets karaktär kan även problematiseras ur ett annat perspektiv. Ifall den underårige samtycker till nämndens ansökan om vård enligt LVU medans föräldrarna motsätter sig densamma, är målet då gynnande eller betungande i förhållande till den underårige?

När det gäller mål om upphörande av tvångsvård så kastas partsställningen om och den enskilde är i detta fall initiativtagare till processen, medför detta att målet ska klassificeras som en gynnade förvaltningsakt? Ovanstående resonemang visar att det inte är helt självklart att klassificera denna måltyp som vare sig en gynnande eller betungande förvaltningsakt.

Eftersom ett administrativt frihetsberövande är en kraftig inskränkning av den enskildes rörelsefrihet aktualiserar denna måltyp starka enskilda intressen. Med hänsyn till det allmännas

⁶⁸ a.a. s. 17.

⁶⁹ Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, Lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, Lag (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall, Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

intresse av att förhindra felaktiga frihetsberövanden så aktualiseras även starka allmänna intressen. Den enskildes intresse av ett materiellt korrekt avgörande korresponderar alltså med det allmänna intresset av förhindra felaktiga frihetsberövanden.

I denna måltyp har den enskilde det allmänna som motpart. Den enskilde företräds dock alltid av ett offentligt biträde. Vad gäller ansökningsmålen så bör det vara myndigheten som bär bevisbördan för de konkreta rättsfakta som ansökan baserar sig på.⁷⁰

Det finns inte mycket rättsligt material att förhålla sig till när det gäller utredningsansvaret i denna måltyp. JO uttalade dock följande i ett beslut som avsåg vård enligt LVM.

”När såsom i LVM-mål det allmänna i egenskap av sökande har ett omfattande utredningsansvar, kan domstolen med hänsyn till ’målets beskaffenhet’ som regel utgå från sökandes utredning och granska denna med beaktande av vad motparten anför i målet”.⁷¹

Myndigheten har alltså ett omfattande utredningsansvar i denna måltyp och med hänsyn till rättens möjlighet att återförvisa målet till tidigare instans på grund av bristande utredning så bör utredningsansvaret snarast ses som kopplad till sakfrågan i målet.⁷² Detta återspeglar sig i domstolens ansvar, vilket innebär att även rätten bör ha ett omfattande utredningsansvar i denna måltyp. Hur domstolen sedan ska fullgöra detta ansvar får som alltid avgöras från fall till fall.

Åtskilligt talar alltså för ett omfattande utredningsansvar. Till att börja med finns det starka skäl att betrakta måltypen som en betungande förvaltningsakt, trots att detta kan problematiseras. Måltypen aktualiserar också både starka enskilda och allmänna intressen. Uttalandet i ovanstående JO-beslut talar även detta i samma riktning.

Att den enskilde har ett offentligt biträde förordnat talar dock för att domstolen kan förhålla sig mer passiv och förlita sig på ombudet. Vidare är det allmänna motpart och har bevisbördan vilket talar för att brister i utredningen lättare kan gå ut över myndigheten, med hänsyn till de starka skyddsintressen som finns för den enskilde så är det dock inte självklart att detta är möjligt.

Det är alltså inte helt självklart att avgöra utredningsansvarets omfattning i denna måltyp. Det mesta talar dock i riktning mot ett mer omfattande utredningsansvar.

2.5.2 Asylmål

Ett vanligt betraktelsesätt vad gäller dessa mål är att den enskilde ansöker om en förmån i form av ett uppehållstillstånd vilket får till följd att måltypen ofta beskrivs som en gynnande förvaltningsakt. Det finns dock vissa problem med ett sådant betraktelsesätt, inte minst det absoluta förbudet mot att utvisa en person som riskerar förföljelse.⁷³ von Essen är också av uppfattningen att migrationsmålen karaktär av förmån kan diskuteras.⁷⁴ Det är alltså inte helt självklart att kategorisera denna måltyp som en gynnande förvaltningsakt.

70 Lindkvist (2018) s. 265.

71 JO 2011/12 s. 301.

72 Lindkvist (2018) s. 106.

73 Utlänningslagen (2005:716) 12 kap. 2 §.

74 von Essen (2016) s. 221.

Ett asylbeslut kan få mycket ingripande konsekvenser för den enskilde och därför är det inte speciellt kontroversiellt att påstå att dessa mål aktualiserar starka enskilda intressen. Starka allmänna intressen aktualiseras också med hänsyn till att asylrätten till stor del bygger på internationella konventioner, felaktiga asylbeslut riskerar också att urholka förtroendet för asylsystemet.

Precis som i föregående måltyp har den enskilde det allmänna som motpart och företräds samtidigt regelmässigt av ett offentligt biträde. Den enskilde har dock bevisbördan för de konkreta rättsfakta som ligger till grund för asylansökan.⁷⁵

Det har i flera avgöranden från Migrationsöverdomstolen slagits fast att myndigheten har ett utvidgat utredningsansvar i denna måltyp, detta på grund av att starka intressen till skydd för den enskilde aktualiseras. I förarbeten och ett avgörande från MiÖD har vidare slagits fast att myndigheten har ett större utredningsansvar i denna måltyp än i sedvanliga ansökningsärenden. Vad som avses med detta begrepp är oklart, möjligen avses sådana mål där den enskilde ansöker hos det allmänna om någon typ av förmån, sådana förmåner skulle kunna vara ekonomiskt bistånd alternativt ersättning från socialförsäkringen, det vill säga andra gynnande förvaltningsakter.⁷⁶

Myndigheten har alltså ett utökat utredningsansvar i denna måltyp vilket, med hänsyn till de skäl som anfördes i föregående avsnitt, även bör återspegla sig i ett utökat ansvar för rätten.

Det finns alltså åtskilligt som talar för ett omfattande utredningsansvar. Måltypen aktualiserar både starka enskilda och allmänna intressen. Att målen innehåller starka enskilda intressen bekräftas av praxis från MiÖD. Målets karaktär av gynnande förvaltningsakt talar för ett mindre omfattande utredningsansvar, vilket dock kan problematiseras. Förarbeten och praxis från MiÖD talar oavsett för att dessa mål skiljer sig från andra gynnande förvaltningsakter vilket minskar betydelsen av denna faktor. Den enskilde företräds normalt av ett offentligt biträde vilket talar för att domstolen kan förhålla sig mer passiv. Det mesta talar dock i riktning mot ett mer omfattande utredningsansvar för domstolen.

2.5.3 Offentlig upphandling

I denna måltyp står den leverantör som begär överprövning av en upphandling i ett motpartsförhållande till den beslutande myndigheten jämte den leverantör som tilldelats upphandlingen.⁷⁷ Partsförhållandena i målet, det vill säga att det handlar om mål som innehåller mer än en enskild part, talar för att domstolen har ett reducerat utredningsansvar i denna måltyp.

Att rätten har ett begränsat utredningsansvar i denna måltyp bekräftas i praxis. HFD uttalar i följande i *RA 2009 ref. 69*:

”Mål om offentlig upphandling gäller i princip ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare. De har alltså större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska i förvaltningsdomstolarna och för vilka FPL har konstruerats. Detta leder till slutsatsen att *officialprincipen måste tillämpas på ett försiktigt sätt i mål om offentlig upphandling*” (min kursivering.)

⁷⁵ Prop. 1996/97:25 s. 114.

⁷⁶ Lindkvist (2018) s. 123-125.

⁷⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 20 kap. 4 §.

Det senare avgörandet *HFD 2015 ref. 55* förskjuter dock möjligen rättsläget i riktning mot ett utökat utredningsansvar för domstolen i denna måltyp.⁷⁸ Avgörandet har nämligen tolkats som att förvaltningsdomstol kan vara tvungna att, inom ramen för sitt utredningsansvar, på egen hand begära in uppgifter från den upphandlande myndigheten. Det kan tilläggas att domstolen i *HFD 2018 ref. 28* återigen erinrar om de uttalanden som gjordes i 2009 års fall, alltså att officialprincipen ska tillämpas på ett försiktigt sätt i denna måltyp.

I denna måltyp måste alltså målets beskaffenhet avgöras med hänsyn till partsförhållandena i målet snarare än processföremålets natur vilket innebär att utredningsansvaret är lägre i denna måltyp än i sådana mål där den enskilde står i motpartsförhållande till det allmänna, att det förhåller sig på detta sätt bekräftas i praxis. Rättsläget har dock genom *HFD 2015 ref. 55* möjligen förskjutits i riktning mot ett större utredningsansvar för domstolen. Det kan tilläggas att ombud är relativt vanligt förekommande i denna måltyp, det finns emellertid ofta stora skillnader i resurser mellan små och stora bolag vilket innebär att styrkeförhållandena mellan parterna givetvis kan skilja sig i denna måltyp, trots att det handlar om flerpartsfall.⁷⁹

2.5.4 Socialförsäkringsmål

I denna måltyp försöker den enskilde utverka någon typ av förmån från det allmänna, därför är socialförsäkringsmål gynnande förvaltningsakter. Med hänsyn till att dessa typer av mål handlar om enskildas möjligheter till försörjning vid sjukdom eller liknande svåra situationer så aktualiseras starka enskilda intressen. Det finns också ett starkt allmänt intresse av att upprätthålla en fungerande socialförsäkring vilket innebär att de som uppfyller förutsättningarna för ersättning ska beviljas sådan. Styrkan av det enskilda intresset bör öka när beslutet avser en förmån som ska betalas ut för lång tid framför, exv. livränta eller sjukersättning.

I denna måltyp har den enskilde det allmänna som motpart och saknar rätt till offentligt biträde vilket innebär att den enskilde normalt för sina processer på egen hand. Bevisbördan för de konkreta rättsfakta som åberopas till stöd för ansökan är placerade på den enskilde.⁸⁰

Både i förarbeten och i avgöranden från HFD så förekommer uttalanden vad gäller utredningsansvarets omfattning i socialförsäkringsmål. Till att börja med ger lagstiftaren i motiven till rättshjälpslagen (1996:1619) uttryck för att såväl Försäkringskassan som rätten har ett omfattande utredningsansvar i mål om underhållsstöd.⁸¹

I målet *RA 2010 ref. 120* som avsåg sjukpenning bedömdes FK ha brösttit i sitt utredningsansvar. Den enskilde hade upplyst FK om att denne hade behandlats av en läkare. HFD menade att FK inte borde ha avgjort målet utan att ha först försöka kontakta denna läkare för att inhämta ytterligare uppgifter från denne, detta eftersom fallet var komplicerat och utredningsunderlaget inte gav någon säker bild av den enskildes tillstånd och arbetsförmåga. Att utredningsunderlaget ska ge en ”säker bild” kan tolkas som ett högt utredningskrav vilket i sin tur innebär ett omfattande utredningsansvar,

78 Lundin (2017) s. 219 samt Lavin (2018) s. 97. Se vidare Rappmann (2019).

79 Kartläggning och analys av mål om överprövning, s. 81.

80 Se exv. *HFD 2013 ref. 50*, ”Även om Försäkringskassan har ett utredningsansvar i ansökningsärenden är det primärt den som ansöker om en förmån som har att visa att förutsättningarna för bifall är uppfyllda.”

81 Prop. 1996/97:9 s. 136.

enligt Lindkvist är det dock osäkert ifall rättsfallet går att tolka på detta sätt.⁸² I *RA 2005 not. 81* uttalade HFD att ett beslut om arbetsskadelivränta normalt har mycket stor betydelse för den enskilde. På grund av detta ska särskilt höga krav ställas på den utredning som ligger till grund för ett sådant beslut.

Starka enskilda och allmänna intressen aktualiseras alltså i denna måltyp vilket talar för ett utökat utredningsansvar. Det redovisade rättskällematerialet talar i samma riktning, speciellt när det gäller vissa typer av förmåner. Att den enskilde saknar offentligt biträde gör att domstolen kan behöva ta ett större ansvar för utredningen. Måltypens karaktär av gynnande förvaltningsakt talar dock för ett mindre omfattande utredningsansvar. Det mesta talar alltså för ett mer omfattande utredningsansvar, även om det också finns sådant som talar emot detta.

2.5.5 Återkravsmål

Ett återkravsbeslut ålägger den enskilde att återbetala felaktigt utbetald ersättning, det rör sig alltså om en betungande förvaltningsakt. När det gäller styrkan av de allmänna och enskilda intressena så gör sig samma argument gällande som avseende socialförsäkringsmålen, det finns alltså starka sådana intressen även i denna måltyp.

Den enskilde står även i denna måltyp i motpartsförhållande till det allmänna och saknar rätt till offentligt biträde, bevisbördan för de konkreta rättsfakta som ligger till grund för återkravsbeslutet är i motsats till socialförsäkringsmålen placerad på det allmänna.⁸³ Detta medför att domstolen lättare kan låta brister i utredningen gå ut över myndigheten.

Jag har inte funnit några uttalanden i rättskällorna som tar sikte specifikt på utredningsansvaret i denna måltyp, därför måste jag stanna vid ovanstående resonemang.

Målets karaktär av betungande förvaltningsakt där starka enskilda och allmänna intressen aktualiseras talar för ett mer omfattande utredningsansvar. Den enskilde saknar rätt till offentligt biträde vilket även detta talar i samma riktning. Bevisbördan är placerad på det allmänna vilket innebär att brister i utredningen lättare kan gå ut över denna part. Det mesta talar alltså för ett mer omfattande utredningsansvar.

⁸² Lindkvist (2018) s. 129.

⁸³ Se återigen HFD 2013 ref. 50, ”I ärenden om återbetalning av socialförsäkringsförmåner är det däremot Försäkringskassan som har bevisbördan.”

2.6 Övriga påverkansfaktorer

Vid sidan av målets beskaffenhet så finns det ett antal faktorer som kan ha påverkan på utredningsansvaret i olika avseenden och ett antal sådana faktorer ska diskuteras i det följande. Jag kategoriserar även tvåpartsreformen som en sådan faktor, denna har dock redan diskuterats extensivt vilket innebär att den inte kommer att tas upp igen inom ramen för detta avsnitt.

2.6.1 Rättskällornas vaghet

En faktor som har diskuterats i litteraturen är den bristande vägledningen från lagstiftarens sida i frågor om utredningsansvar i förvaltningsprocessen. Petrén uttryckte det som att den ledning lagstiftaren lämnade i motiven till införandet av FPL var ”*truismer som vem som helst som har erfarenhet av utredningsarbete skulle kunna formulera*”⁸⁴. Han menade vidare att den vaga avfattningen av bestämmelsen gjorde att den uppfattades av förvaltningsdomstolarna ”*icke så mycket som en för dem tvingande norm, utan snarare som en till intet förpliktigande anvisning, på vilken det går att ta ganska lätt i det praktiska domstolsarbetet.*”⁸⁵

Även Dahlgren var av uppfattningen att det fanns en brist på vägledning från lagstiftarens sida. I en av sina artiklar menade han att officialansvaret var knapphändigt beskrivet av lagstiftaren.⁸⁶

Domstolstutredningen visade att bristen på vägledning från lagstiftarens sida medförde att utredningsansvaret tolkades på olika sätt i det praktiska arbetet på domstolarna, det fanns enligt utredningen avsevärda skillnader i uppfattning i detta hänseende.⁸⁷

Det har alltså argumenterats från flera olika håll för att det finns en vaghet i rättskällorna. Denna vaghet har tidigare visat sig få påverkan på utredningsansvaret på så sätt att personer på domstolarna har tolkat ansvaret på olika sätt i det dagliga arbetet. Petrén menade att vagheten får till följd att utredningsansvaret tolkas som en vag målbild istället för en skarp och tvingande regel.

2.6.2 Hög arbetsbelastning

En annan faktor som det har förekommit diskussion kring i den rättsvetenskapliga litteraturen är förekomsten av hög arbetsbelastning på domstolarna och att detta skulle ha en hämmande effekt på utredningsansvaret. Petrén uttryckte det på följande sätt:

”Fråga är nu i första hand om länsrätterna/länsskatterätterna och kammarrätterna har tillräckliga resurser för att tillämpa 8 § förvaltningsprocesslagen i alla de mål som de handlägger. [...] Kammarrätterna är överbelastade och hade vid utgången av 1976 en balans av över 26000 mål. Länsrätternas samlade balans är också betydande. *Det är begripligt att detta arbetstryck indirekt minskar domstolarnas möjligheter att i varje mål införskaffa ny utredning*”.⁸⁸

84 Petrén (FT 2-4/1977) s. 158.

85 a.a s. 154.

86 Dahlgren (SvJT 4/1994) s. 394.

87 SOU 1991:106 del A s. 516 samt 519.

88 Petrén (FT 2-4/1977) s. 157.

Följande citat från Wejedal pekar också på denna risk.

”En försiktig slutsats är således att officialprincipen utgjorde en förhållandevis svag garanti för att den enskildas intressen tillvaratogs genom domstolens försorg redan när förvaltningsprocessen var inrättad efter inkvisitoriskt mönster, vilket har en rad förklaringar – rädslan för att förlora sitt anseende för oväld, den skriftliga handläggningsformen, *hög måltillströmning*, med mera.”⁸⁹

Det har alltså förekommit resonemang om att höga målbalanser riskerar att få en hämmande effekt på utövandet av utredningsansvaret. En aspekt som är nära förknippad med förekomsten av hög arbetsbelastning är intresset av att nå ett snabbt avgörande. Ifall arbetsbelastningen är hög finns en överhängande risk att handläggningstiderna förlängs. Förlängda handläggningstider riskerar i sin tur att pressa domstolen att avgöra mål snabbare för att förkorta handläggningstiderna. Intresset av ett snabbt avgörande kan alltså öka i samband med att måltillströmningen ökar.

2.6.3 Domstolarnas anseende för oväld

En tredje faktor som har debatterats är domstolarnas rädsla att uppfattas som partiska och ifall detta har en hämmande effekt på utredningsansvaret. Petrén uttrycker problematiken på följande sätt:

”[...]Rädslan, att förlora sin opartiska ställning, om man för part antyder var den relevanta utredningen står att finna, förlamar domstolarna. Varje sådant ingripande kan komma att påverka målets utgång. Den ledande målsättningen att materiellt riktigt resultat skall erhållas kan ej uppnås, därför att det föreligger risk att varje anvisning från domstolen om var bevistemata är att söka skulle kunna skada domstolens anseende för oväld”.⁹⁰

Petrén menade alltså att denna rädsla ”förlamar domstolarna”. I sammanhanget ska nämnas att domstolen givetvis inte får agera på ett sådant sätt att dess opartiskhet kan ifrågasättas.⁹¹ Detta innebär att det kan uppstå ett spänningsförhållande mellan utredningsansvaret och domstolens opartiskhet. Ifall rätten å ena sidan underlåter att företa en viss utredningsåtgärd kan detta medföra att de brister i sitt utredningsansvar. Å andra sidan riskerar vidtagandet av samma utredningsåtgärd att rätten agerar på ett sådant sätt att deras opartiskhet kan ifrågasättas. Domstolarnas rädsla för att förlora sin opartiska ställning riskerar därmed i teorin att ha en hämmande effekt på utövandet av utredningsansvaret.

⁸⁹ Wejedal (2017) s. 857. Min kursivering.

⁹⁰ Petrén (FT 2-4/1977) s. 161. Min kursivering.

⁹¹ Prop. 1971:30 s. 530.

2.7 Sammanfattning av del II

Att förvaltningsdomstolarna har ett utredningsansvar är alltså ett utflöde av officialprincipen och innebär att varje mål måste vara så utrett som dess beskaffenhet kräver innan domstolen avgör detta till nackdel för den part som bär bevisbördan. Om domstolen avgör målet trots otillräcklig utredning har ett allvarligt förfarandefel begåtts vilket kan få till konsekvens att domen undanröjs av högre instans. Ansvar är subsidiärt till parternas eget ansvar och griper in först när dessa inte förmår att på egen hand förse målet med erforderlig utredning.

Utredningsansvaret kan fullgöras genom ett antal olika mer eller mindre konkreta åtgärder. Rätten kan bland annat kontrollera utredningen, återförvisa målet till lägre instans, bedriva materiell processledning och inhämta utredning på eget initiativ.

Utredningsansvaret är inte statiskt utan växlar med målets beskaffenhet. Beroende på förutsättningarna i det enskilda målet så ska domstolen avgöra hur höga krav som ska ställas på utredningen för att detta ska vara klart för avgörande. Målets beskaffenhet bestäms av processföremålets natur och partsförhållandena i målet. Att avgöra det enskilda målets beskaffenhet är emellertid inte någon enkel uppgift. Med Lundins ord så är principen klar till sin innebörd men svår att precisera i det enskilda fallet.⁹² Ett antal olika faktorer kan nämligen få betydelse, något som inte minst min redogörelse för utredningsansvaret i olika måltyper har visat.

Slutligen existerar diverse omständigheter utanför målets beskaffenhet som kan få påverkan på utredningsansvaret i olika avseenden, exv. bristande ledning från lagstiftaren, stora målbalanser, tvåpartsreformen och domstolarnas anseende för oväld.

⁹² Lundin (2017) s. 227.

Del III. Utredningsansvaret i den rättsliga praktiken

I föregående kapitel har jag skapat en bild av hur utredningsansvaret ser ut mot bakgrund av de traditionella rättskällorna. Nu är det dags att byta nivå. I del III lägger vi rättskällorna bakom oss och övergår till att undersöka hur utredningsansvaret uppfattas och utövas i praktiken, detta ska göras genom tre empiriska studier som är disponerade på följande sätt.

Först ut är en mer omfattande enkätundersökning som syftar till att undersöka hur domare och föredragande jurister uppfattar och utövar sitt utredningsansvar. Genom denna studie kommer bland annat de frågeställningar som exemplifierats i uppsatsens andra delsyfte att besvaras.

Nästa studie består av ett antal intervjuer som syftar till att fördjupa den kunskap som erhållits genom enkätundersökningen. Med hänsyn till detta är det i stora drag samma aspekter på utredningsansvaret som undersöks i de båda undersökningarna, vilket innebär att även denna studie bidrar till att besvara ovan nämnda frågeställningar.

Den tredje, och sista, empiriska studien består av en undersökning av domstolsakter. Genom denna studie kommer endast den sista av de frågeställningar som exemplifierades i det andra delsyftet att besvaras, det vill säga i vilken utsträckning förvaltningsdomstolarna är aktiva genom att de facto vidta olika åtgärder för att främja utredningen i målet.

3.1 Enkätundersökning

Den empiriska studie som kommer att presenteras i detta avsnitt är en enkätundersökning av huvudsakligen kvantitativ karaktär. Avsnittet kommer att inledas med en metoddiskussion som sedan följs av undersökningens resultat.

3.1.1 Metod

Undersökningen omfattar domare och föredragande jurister på förvaltningsrätterna i Göteborg, Stockholm och Malmö. Eftersom ett så brett perspektiv på utredningsansvaret som möjligt eftersträvas så omfattas endast förvaltningsrätter av undersökningen, det är nämligen i dessa domstolar som de flesta mål hanteras. Ett generellt krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätterna utgör en kraftig begränsning av de mål som når denna instans. Ett ännu strängare krav på prövningstillstånd vid överklagande till HFD medför att bara en bråkdel av alla förvaltningsmål prövas där. Trots att det givetvis hade varit intressant att låta studien omfatta övriga instanser så har ovanstående begränsning varit nödvändig på grund av att det har varit en tidskrävande process att inhämta svar, analysera och sammanställa undersökningen.

De förvaltningsrätter som har valts ut är Sveriges tre största vilket har fördelen att ett större antal personer enklare har kunnat inkluderas i studien. Alla tre domstolar är också migrationsdomstolar vilket gör att även denna måltyp kan inkluderas. Eftersom det är domaren som avgör målet så är det också domaren som bär ansvaret för att utredningen är tillräcklig, därför omfattas naturligen denna yrkeskategori av undersökningen. Att jag också har valt att inkludera föredragande jurister i studien förklaras av att denna yrkeskategori får ta ställning till processuella frågor under målens handläggning och därför besitter värdefull kunskap på området.

De frågor som ställs i enkäten har valts ut med intresset av att så många olika aspekter av utredningsansvaret som möjligt ska kunna täckas in. Undersökningen har i största möjliga mån delats in i olika avdelningar med belysande rubriker för att respondenterna lättare ska kunna sätta frågorna i sitt rätta sammanhang och förstå vad som efterfrågas. Detta är också något som rekommenderas i metodlitteraturen.⁹³

Undersökningen har skett i form av en webbenkät skapad genom verktyget *Google formulär*. Den största fördelen med denna typ av enkät är att den är enklare att distribuera. Arbetet med att läsa av enkätsvaren underlättas också, inte minst eftersom svaren redovisas direkt i enkätverktyget i form av grafer och diagram.

En nackdel med dessa enkäter är att de riskerar att inbringa en lägre svarsfrekvens.⁹⁴ Intresset av en enkel distribution har dock fått stå i förgrunden när valet av enkätform har valts. Enkäten har distribuerats genom att en webblänk har skickats till de aktuella yrkeskategorierna på respektive domstol, detta efter att en säkerhetskontroll genomförts av domstolen. För att möjliggöra en kritisk granskning av uppsatsen så kommer enkätsvaren att sparas på Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet under en period av 5 år.

Med reliabilitet avses tillförlitligheten hos en kvantitativ undersökning. En hög reliabilitet innebär att upprepade mätningar förväntas ge samma resultat vilket i sin tur skapar en möjlighet att kunna generalisera slutsatserna av en undersökning till en större population, så kallad generaliserbarhet.⁹⁵ Inom ramen för denna studie innebär detta en möjlighet att generalisera resultaten till en generell uppfattning om utredningsansvaret på de tre domstolar som omfattas av studien, och i förlängningen kanske även skulle kunna användas för att dra slutsatser om utredningsansvaret på alla förvaltningsdomstolar.

En faktor som har betydelse för reliabiliteten hos en enkätundersökning är dess bortfall. Bortfallet brukar delas i två kategorier, internt och externt sådant. Det interna bortfallet tar sikte på specifika frågor i enkäten som inte har besvarats av de personer som i övrigt har deltagit i undersökningen.⁹⁶ Vissa frågor i min enkät har ett högre internt bortfall än andra, vilka dessa frågor är kan avgöras genom att jämföra det totala antalet respondenter med det antal som har svarat på den aktuella frågan.

Hur många personer som har svarat redovisas i anslutning till varje enkätfråga i form av uttrycket $(n=x)$ där x representerar antalet respondenter. En sådan redovisning av det interna bortfallet förespråkas av Ejlertsson, speciellt när det interna bortfallet varierar från fråga till fråga vilket är fallet i denna undersökning.⁹⁷

93 Hultåker & Trost (2016) s. 92-93.

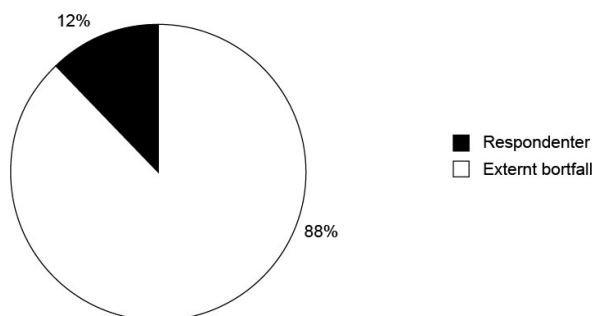
94 a.a s. 143.

95 a.a s. 61. Se även Ejlertsson (2014) s. 111.

96 Ejlertsson (2014) s. 26.

97 a.a s. 131.

Det externa bortfallet utgörs av de personer som inte har svarat på enkäten överhuvudtaget. Det externa bortfallet vad gäller denna undersökning kan illustreras på följande sätt.



Tillfrågade personer	637 st
Respondenter	77 st
Svarsfrekvens	12%
Externt bortfall	88%

Svarsfrekvensen på denna undersökning är alltså relativt låg vilket tyvärr minskar reliabiliteten. Detta utfall är emellertid inte något som har kunnat förutses innan genomförandet av undersökningen. Det har visserligen gjorts studier som indikerar att allt färre personer överlag deltar i enkätundersökningar, detta är dock inte något som har avskräckt mig då jag bedömt att denna typ av undersökning varit nödvändig.⁹⁸ Med hänsyn till den låga svarsfrekvensen så vill jag framhålla att resultaten av undersökningen inte kan generaliseras till att avse den större populationen. Trots detta så kan intressanta slutsatser dras vilket kan illustreras med ett exempel: Slutsatsen att det finns skillnader i uppfattning om utredningsansvarets innebörd kan dras med endast två respondenter, låt vara att detta inte besvarar frågan om hur stora dessa skillnader är. Trots att reliabiliteten i undersökningen är låg och att jag därmed inte kan förmedla en exakt bild av hur utredningsansvaret uppfattas på de aktuella domstolarna så kan alltså undersökningen presentera stabila och intressanta fynd.

Med validitet avses den precision med vilken en undersökning mäter det som undersökningen är avsedd att mäta.⁹⁹ Syftet med denna studie är att undersöka förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och därför är det givetvis viktigt att säkerställa att det är just detta som mäts. Intresset av en hög validitet har haft betydelse för hur enkätundersökningen utformats, detta på följande sätt. Om frågor ställs kring ett visst begrepp så är det nämligen viktigt att veta att både frågeställaren och frågebesvararen har ungefär samma förståelse av begreppet. Eftersom det finns en stor mångtydighet i begreppsbildningen på detta område så har respondenterna redan tidigt i enkäten fått möjlighet att ta ställning till min definition av utredningsansvaret och alternativt tala om på vilket sätt deras egen definition skulle avvika. Det är då möjligt att avgöra om

⁹⁸ a. a. s. 13.

⁹⁹ a. a. s. 110. Se även Hultåker & Trost (2016) s. 62.

respondenterna besvarar enkäten med den ungefärliga förståelse av begreppet som frågorna har utformats utifrån. På så sätt maximeras också den begreppsmässiga validiteten.

Redovisningen av undersökningens resultat ser annorlunda ut beroende på ifall enkätfrågorna har formulerats med öppna eller stängda svarsalternativ. De frågor som har stängda svarsalternativ har varit möjliga att kvantifiera och därför redovisas dessa i form av diagram. När det gäller frågor med öppna svarsalternativ så har svaren på dessa ofta inte varit möjliga att kvantifiera. Här har svaren istället tolkats och grupperats under vissa övergripande teman. Svaren på denna typ av frågor redovisas i form av tabeller där de olika svaren har grupperats.

De flesta frågor på temat "Förvaltningsdomstolarnas aktivitet", och som redovisas under rubriken 3.1.2.6, har haft öppna svarsalternativ. Respondenterna uppmanades trots detta att försöka svara i procent, detta för att kvantifiering skulle underlättas. Vissa svar har dock skett i en sådan form att de har varit omöjliga att kvantifiera och därför sker redovisning på följande sätt: De svar som har varit möjliga att kvantifiera redovisas i form av stapeldiagram, i dessa diagram har respondenternas svar kategoriserat i procentuella intervall. Har en person exv. svarat att en viss utredningsåtgärd företas i 3-5% av målen så kommer detta svar att hamna i intervallet 0-10%. De svar som inte kunnat kvantifieras och/eller innehåller övrig intressant information redovisas separat och grupperas under belysande rubriker.

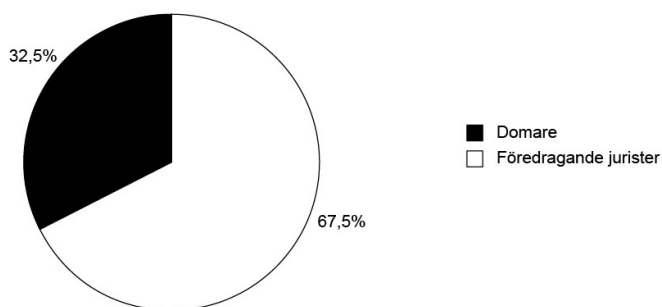
3.1.2 Resultat

3.1.2.1 Presentation av respondenterna

Vilken domstol arbetar du på? (n=77)

<i>Domstol</i>	<i>Antal respondenter</i>
Förvaltningsrätten i Göteborg	34 st
Förvaltningsrätten i Stockholm	17 st
Förvaltningsrätten i Malmö	26 st

Vilken befattning har du på domstolen? (n=77)

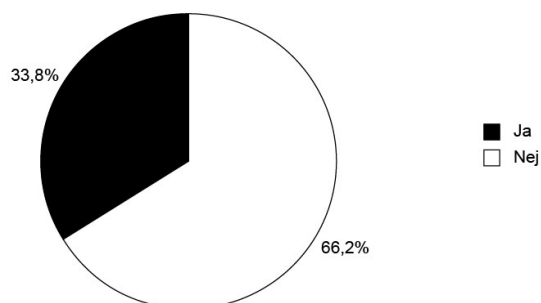


Nämna några måltyper, max tre stycken, som du vanligen arbetar med. (n=77)

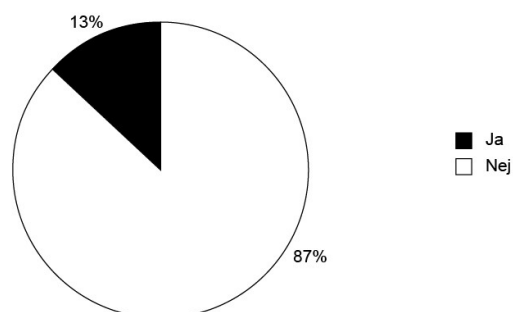
Vanliga måltyper	Antal respondenter som nämner den aktuella måltypen
Migrationsmål	50 st
Biståndsmål	21 st
Tvångsmål	19 st
Socialförsäkringsmål	17 st
Skattemål	14 st

Övriga måltyper som förekommer	Tillståndsmål, körkortsmål, tullmål, folkbokföringsmål, kriminalvårdsmål, djurskyddsmål, mål om statsbidrag, färdtjänstmål, mål om bostadsanpassningsbidrag, tobaksmål, vitesmål.
--------------------------------	---

Har du erfarenhet av arbete i allmän domstol? (n=77)



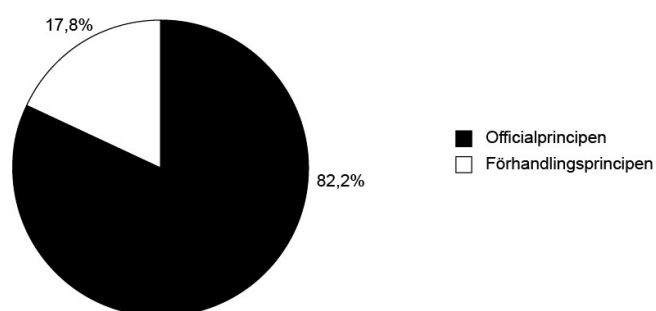
Har du varit yrkesverksam som domare/föredragande jurist/beredningsjurist i förvaltningsdomstol sedan före 1996 års tvåpartsreform? (n=77)



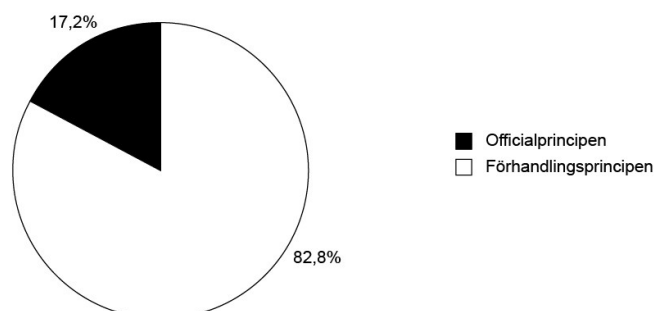
Kommentar: Bland respondenterna förekommer anställda i båda yrkeskategorier på alla tre domstolar. Det finns även en stor mängd olika måltyper representerade bland personernas yrkeserfarenheter. Vidare förekommer både respondenter som har arbetat i allmän domstol och sådana med erfarenhet från tiden före tvåpartsreformen. Det finns alltså en mängd olika erfarenheter bland respondenterna vilket ger undersökningen större bredd.

3.1.2.2 Officialprincipen kontra förhandlingsprincipen

Vilken processuell grundprincip anser du bäst beskriver processen i förvaltningsdomstol? (n=73)



Vilken processuell grundprincip anser du bäst beskriver processen i allmän domstol? (n=64)



Om du har svarat att olika processuella grundprinciper bäst beskriver processen i allmän domstol och förvaltningsdomstol, hur yttrar sig detta? (n=28)

Svar som kan hänföras till skillnader i domstolarnas officialprövningsrätt

”Domstolen äger normalt bevisvärderingsfrågan på ett annat sätt i förvaltningsdomstolen än i de allmänna domstolarna. En förvaltningsdomstol kan lägga andra förhållanden till grund för ett avgörande än vad parterna åberopat, än vad som råder inom de allmänna domstolarna, och är på så sätt något friare i sin bedömning.”
 ”Förhandlingsprincipen i allmän domstol är tydlig ex. då domstolen inte självmant bör gå utöver de grunder part åberopat”, ”Förvaltningsdomstol har betydligt större möjligheter att "laga efter läge" och tolka yrkandena så att det blir till det bästa för den enskilde”, ”Parterna styr mer i allmän domstol”

Svar som kan hänföras till skillnader i domstolarnas utredningsansvar

”Att vi oftare vänder oss till beslutsmyndigheten och enskilda för att komplettera brister i utredningen, är mycket mer aktiva vid muntliga förhandlingar och driver på parterna för att fylla ut luckor och otydligheter utan att för den sak skall uppträda partiskt. Svår balansgång.”, ”Asylmål är ett belysande exempel, med förhållandevis långtgående krav på utredningen även för domstolen, eftersom det är den klagande själv som ska uppfylla sin bevisbörda, men sällan eller aldrig har denne förmågan att på egen hand klara det.”, ”Parterna har större ansvar i allmän domstol, mer strikt process vad gäller bevisbörda och krav, väldigt liten materiell processledning”, ”I allmän domstol läggs ett större ansvar på parterna och rätten är mindre aktiv.”, ”Ansvaret för processen och utredningen ligger i princip enbart på parterna i allmän domstol (med undantag för vissa familjerättsliga mål och ärenden). I förvaltningsdomstolen har rätten alltid ett ansvar även om det kan vara mer eller mindre omfattande.”

Svar som kan hänföras till skillnader i handläggningsform

”Att domar i allmän domstol mer grundar sig på det som har kommit fram vid en huvudförhandling medan i förvaltningsdomstol är en muntlig förhandling endast ett komplement till den skriftliga handläggningen.”,
 ”Förfarandet i förvaltningsdomstol är som huvudregel skriftligt till skillnad från i allmän domstol där omedelbarhet/muntlighet etc. gäller. Dvs. den muntliga förhandlingen i förvaltningsdomstol ska i regel vara ett komplement till det skriftliga material rätten tagit del av.”, ”Genom omedelbarhetsprincipen i allmän domstol och utgångspunkten i skriftlig handläggning hos förvaltningsdomstol”, ”I förv.dom. är skriftlig handläggning utgångspunkten, så är inte fallet för allm. domst.”, ”Huvudregeln skriftlig handläggning i förvaltningsrätten, samt förekomst av skriftligt beslut och utredning redan från början. Dvs. överprövning.”, ”8 § FPL och omedelbarhetsprincipen.”, ”Förvaltningsdomstol faller i princip alltid tillbaka på ett överklagat beslut och en utredning som gjorts hos beslutsmyndigheten.”

Svar som inte gör en klar distinktion mellan domstolsslagen

”På ett antal olika sätt, mycket på att processerna ser olika ut och att rättegångsbalken med praxis ger mer vägledning och mer styrning, medan förvaltningsprocesslagen med praxis ger mindre vägledning och mer handlingsutrymme. I förvaltningsdomstol är parterna ofta mer ojämlika, med en myndighet kontra en enskild, som ofta har bevisbördan och som ibland saknar juridiskt biträde eller har ett biträde som inte är tillräckligt kompetent. Det finns en viss likhet med brottmål i allmän domstol, men där är det åklagarmyndigheten som har bevisbördan. Det går inte heller att förlikas i förvaltningsdomstol, vilket går i många mål i allmän domstol. Jag tycker dock att båda domstolstyperna har inslag av båda principerna och att det varierar mellan olika måltyper.”, ”Eftersom målen i förvaltningsdomstol mer liknar indispositiva mål om man jämför, är det domstolens skyldighet att se till att målet blir så utrett som krävs - i alla avseenden. Samtidigt finns starka inslag av förhandlingsprincip i om att vi har en

tvåpartsprocess. Lite svårt att säga vilken process som dominerar mest. Har svarat officialprincip för allmän utifrån brottmål.”, ”**I** tvistemål tänker jag att förhandlingsprincipen kommer till uttryck, annars officialprincipen även i allmän domstol (stark part mot enskild)”, ”**Det** beror på att allmän domstol och förvaltningsdomstol arbetar med olika typer av mål. I tvistemål äger parterna processen på ett sätt som inte vore ändamålsenligt i en förvaltningsdomstol som handlägger ett mål om exv. tvångsvård”, ”**Kan** man förlikas, är det förhandlingsprincipen”, ”**Jag** har ingen vidare koll på allmän domstol men i icke-dispositiva tvistemål finns det ju mindre rätt och fel utan parterna kan ju komma överens om någon typ av kompromiss. I förvaltningsrätt går inte det och det går inte att helt låta parterna styra över vad som ska ges in och hur processen ska gå. Men har återigen ingen djupare kunskap om processen i de allmänna domstolarna och är inte helt bekväm med att försöka kontrastera mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol utan att ha läst på”, ”**Har** en bild av att många mål i allmän domstol är tvistemål och där sker främst förhandling. Detta gäller ju då inte brottmålen, men där är det snarast åklagare som har utredningsansvar. På förvaltningssidan är parterna ojämna (enskild mot myndighet) och därför har domstolen ett större ansvar.”, ”**I** allmän domstol mer en tvist mellan enskilda parter vilket påverkar”

Svar hänförliga till skillnader i bevisvärdering

”**Fri** bevisvärdering i förvaltningsdomstol”

Svar hänförliga till skillnader i intresset av ett materiellt korrekt avgörande

”**Ett** förvaltningsbeslut ska bli rätt. Hela rikets styrelse bygger på förvaltningsrättsliga beslut och principer. Inom förvaltningsrätten sker i alla former av beslut en avvägning mellan vad som är bra för individen och vad som är bra för det allmänna.”

Kommentar: En stor majoritet av respondenterna menar att officialprincipen bäst beskriver förvaltningsprocessen medan förhandlingsprincipen bäst beskriver den allmänna processen. När det gäller frågan om *hur* denna skillnad i processuell grundprincip tar sig uttryck så går det att göra en del intressanta iakttagelser.

Till att börja med så kan noteras att ett antal respondenter anför sådana skäl som överhuvudtaget inte har med officialprincipen att göra, exv. skillnader i handläggningsform. Följande två svar är exempel på detta. ”**Genom omedelbarhetsprincipen i allmän domstol och utgångspunkten i skriftlig handläggning hos förvaltningsdomstol**”, ”**I förv.dom. är skriftlig handläggning utgångspunkten, så är inte fallet för allm. domst.**”. En slutsats som kan dras av detta är alltså att det råder viss begreppsförvirring kring officialprincipens innebörd.

En annan intressant iakttagelse är att flera respondenter nämner faktorer som endast hänför sig till att förvaltningsdomstol har en mer omfattande officialprövningsrätt men som inte berör skillnader i utredningsansvar. Ett exempel på detta är följande svar: ”**Förhandlingsprincipen i allmän domstol är tydlig ex. då domstolen inte självmant bör gå utöver de grunder part åberopat**”. Detta talar för att dessa respondenter inte uppfattar utredningsansvaret, utan endast officialprövningsrätten, som mer långtgående i förvaltningsdomstol.

Ett stort antal respondenter har svarat på ett sätt som i varierande grad ger uttryck för att skiljelinjen egentligen inte går mellan processformerna, utan snarare handlar om vilken typ av mål det handlar om. Många menar att i de dispositiva tvistemålen råder förhandlingsprincipen och i övriga mål i allmän domstol så råder officialprincipen. Detta kan illustreras av följande två svar: ”**Jag tycker dock att båda domstolstyperna har inslag av båda principerna och att det varierar mellan olika måltyper.**”, ”**Eftersom målen i förvaltningsdomstol mer liknar indispositiva mål om man jämför, är det domstolens skyldighet att se till att målet blir så utrett som krävs – i alla avseenden. Samtidigt**

finns starka inslag av förhandlingsprincip i om att vi har en tvåpartsprocess. Lite svårt att säga vilken process som dominerar mest. Har svarat officialprincip för allmän utifrån brottmål.”

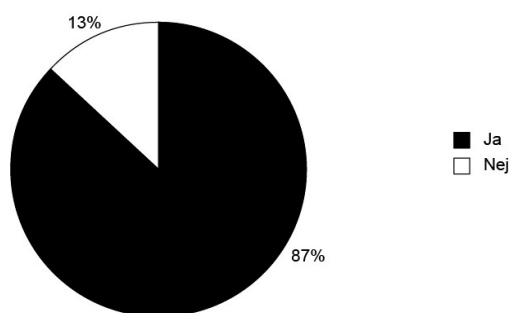
3.1.2.3 Utredningsansvarets innebörd

Av de skäl som anförts i metodavsnittet så har respondenterna inledningsvis fått läsa och ta ställning till följande definition av utredningsansvaret.

”Rättens ansvar att kontrollera ifall utredningen i målet är tillräckligt omfattande (”robust”) för att målet ska vara klart för avgörande.

Ifall utredningen inte är tillräckligt robust kan domstolen antingen återförvisa målet till beslutsmyndigheten för ytterligare utredning eller, främst genom frågor och påpekanden till parterna, verka för att utredningen uppnår sådan robusthet att målet blir klart för avgörande.”

Instämmer du i att domstolen har ett ansvar som kan formuleras på ovanstående sätt? (n=77)



Om du svarade nej på föregående fråga, på vilket sätt skulle din egen definition avvika? (n=11)

<i>Invändningar mot begreppet ”robusthet”</i>
<i>”Jag hade inte använt ordet robust, men i huvudsak instämmer jag med din beskrivning.”, ”Uttrycket om utredningen är tillräckligt omfattande (robust). Ger intryck av att det viktiga är utredningens omfattning – inte innehållet i utredningen.”, ”Bl.a. undrar jag över valet av orden robust och robusthet.”, ”Utredningsansvaret handlar inte om att målets utredning är tillräckligt omfattande/robust, utan att målet ska vara utrett som dess beskaffenhet kräver. Det är parterna som ska inkomma med den utredning som de vill åberopa.”</i>
<i>Vissa aspekter saknas i definitionen</i>
<i>”Utredningsansvaret omfattar inte bara att målet ska bli tillräckligt utrett för att det ska bli klart för avgörande. Inom förvaltningsrätten kan även frågor och påpekanden behöva göras för att få materiellt rätt utgång. Ofta har klaganden en bevisbörda. Brist på bevisning etc kan dock inte bara rakt av läggas parten med bevisbördan till last. En klagande som man misstänker kanske helt missat att åberopa något som är viktigt för rätt utgång måste rätten fråga kring. Ett konkret exempel är att föräldrar ibland glömmer att barnen kan ha egna skyddsskäl så som barn. Förstår vi att sådana kan finnas ligger det i vår utredningsskyldighet att fråga kring det. Det anser jag bör göras även om målet formellt är klart för avgörande så tillvida att alla har fått möjlighet att yttra sig.”, ”Den fångar inte upp frågan om när man kan falla</i>

tillbaka på bevisbördan”, ”Men även be myndigheten att utföra eller inhämta viss utredning.”

Definitionen är för långtgående

”Anser inte att det är domstolen som ska göra myndighetens arbete att utreda sitt ärende. Däremot kan det framgå av handlingarna att beslutsmyndigheten inte skickat med alla handlingar som legat till grund för dess beslut. I sådant fall verkar jag för att utredningen kompletteras med dessa.”, ”Jag skulle inte alls vilja definiera det generellt – utredningsansvaret 8 § FPL varierar beroende på måltyp, partsställning m.m. I vissa måltyper saknas över huvud taget beredningsansvar utifrån rättspraxis. Styrkeförhållandet mellan parterna är en bra utgångspunkt för att bedöma hur långt utredningsansvaret sträcker sig.”, ”Tillräckligt bra utrett”, ”Titta på prejudikat från HFD så ska du se hur ytterst försiktiga vi ska vara”

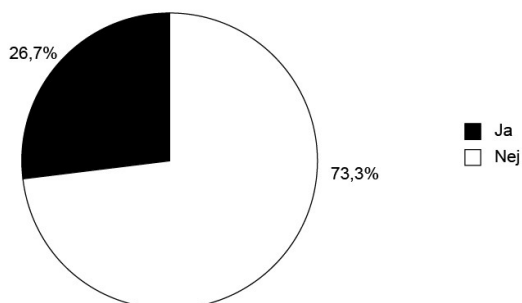
Kommentar: Närmare 90% av respondenterna instämmer i ovanstående definition av utredningsansvaret. Det finns dock de som invänder och bland dessa kan följande synpunkter urskiljas.

Till att börja med vänder sig flera av respondenterna mot att definitionen innehåller begreppet *robusthet*. En respondent menar att detta signalerar att det är omfattningen och inte innehållet i utredningen som är det viktiga. Begreppet robusthet är starkt förknippat med bevisningen i målet och är man av den uppfattningen att utredningsansvaret inbegriper mer än enbart bevisningen så kan detta vara en anledning att vända sig mot att definitionen innehåller detta ord, detta är dock en spekulation från min sida.

En respondent menar att det inte framgår att domstolen kan be myndigheten att utföra/inhämta viss utredning och en annan menar att frågor och påpekanden till parterna kan behöva göras. För att besvara båda dessa invändningar så innehåller definitionens andra stycke uttrycket ”främst genom frågor och påpekanden till parterna” vilket öppnar upp för både frågor och påpekanden, men även för andra utredningsåtgärder såsom exv. inhämtande av utredning på eget initiativ. Det hävdas också att definitionen inte fångar upp frågan om när man kan falla tillbaka på bevisbördan, vilket kan tolkas som att respondenten menar att det inte tydligt nog framgår att ansvaret växlar med målets beskaffenhet.

Jag tolkar även flera av respondenterna svar som att dessa menar att min definition av utredningsansvaret är för långtgående. En respondent menar att ansvaret endast består i att kontrollera att de handlingar som ligger till grund för beslutet finns hos domstolen. En annan respondent påpekar att praxis säger att domstolarna ska vara ytterst försiktiga i sin utredande verksamhet.

Anser du att begreppen "utredningsansvar" och "materiell processledning" är synonyma begrepp?
(n=75)



Om du svarade nej på föregående fråga, hur skiljer sig dessa begrepp åt? (n=54)

Svar som i varierande grad pekar på att materiell processledning är ett sätt att utöva utredningsansvaret, detta i form av frågor och påpekanden till parterna

”Domstolens utredningsansvar är att se till att målet är så utrett som dess beskaffenhet kräver. För att målet ska bli tillräckligt utrett så måste domstolen använda materiell processledning, dvs. genom frågor och påpekanden få parterna att prestera den bevisning och utredning som krävs för att målet ska bli tillräckligt utrett.”, ”Utredningsansvar tolkar jag mer som en princip och något att ta ställning till under hela arbetets gång och som är ett absolut krav innan avgörande i målet. Materiell processledning kan mer beskrivas som en tillämpning som är restriktiv i den mening att vi försöker att processleda så lite som möjligt för att förhindra att någon av parterna får ett processuellt övertag.”, ”Om utredningsansvar är rättens ansvar att kontrollera om det finns ett fullgott beslutsunderlag för att målet ska vara klart för avgörande är materiell processledning den vägledning rätten ger parterna för att se till att målet blir i sådant skick att det kan avgöras.”, ”Utredningsansvaret innefattar främst ett ansvar att tillse att parterna får ta del av samtliga relevanta omständigheter som har framkommit i målet. Domstolens ansvar att själv företa utredning är begränsat, särskilt med hänsyn till att det rör sig om en tvåpartsprocess. I vissa fall kan det dock förekomma. Materiell processledning innebär snarare att domstolen, på eget bevåg, instruerar endera part vilka uppgifter som bör tillföras målet. Att så sker torde vara ovanligt, särskilt när enskild part företräds av ett offentligt biträde eller ett juristombud.”, ”Utredningsansvar torde vara bredare och innefatta både processledande av parterna (materiella processledning genom t.ex. riktat föreläggande, för att få parterna att yttra sig i särskilda frågor) eller ensidigt agerande från domstolens sida(t.ex. att domstolen själv tillför målet landinformation). Dvs. materiell processledning är ett sätt för domstolen att uppfylla sitt utredningsansvar.”, ”Processledningen tar mer sikte på att leda parterna rätt, medan utredningsansvaret kan innebära att se till att materialet är komplett på andra sätt, exv genom att begära in handlingar som saknas eller begära sakkunnetglåtande (vilket iofs är ovanligt)”, ”Enligt min mening lägger uttrycket "processledning" större ansvar på de enskilda parterna att komma in med den utredning som är nödvändig medans utredningsansvar lägger ett större ansvar på domstolen själv att se till att utredningen nått den kvalitet som domstolen önskar, genom att domstolen själv inhämtar svar från sakkunnig etc.”, ”I huvudsak är det synonyma begrepp men de skiljer sig dock åt. Utredningsansvar talar för att domstolen måste agera aktivt och utreda. Materiell processledning är att tala om för parterna vad de ska utreda.”, ”Framförallt att utredningsansvaret syftar på domstolens ansvar att tillse att utredningen är tillräcklig, alltså en vidare definition. Materiell processledning tycker jag syftar på åtgärder som domstolen vidtar gentemot parterna för att uppfylla sin utredningsskyldighet (det senare ledet i din definition)”, ”Enligt mig skiljer sig begreppen åt på så sätt att materiell processledning är en metod som ofta används för att uppfylla utredningsansvaret. Dvs. att utredningsansvar är det ansvar domstolen har för se till att utredningen är tillräcklig för ett avgörande och om utredningen inte bedöms tillräcklig kan domstolen använda sig av materiell processledning för att få parterna att komplettera utredningen.”, ”Utredningsansvar kan möjligen uppfattas som ett vidare begrepp där domstolen inte bara vägleder parterna utan också själv tillför målet relevant material (t.ex. landinformation)”, ”Utredningsansvaret innebär även att tillföra målet t.ex. relevant landinformation.”, ”Utredningsansvaret sträcker sig lite längre, då domstolen genom utredningsansvaret kan tillföra nytt material i målet, trots att parterna inte åberopat det. Det handlar inte bara att leda parterna, utan att man även måste vända på samtliga stenar, även om parterna inte gjort det.”, ”Utredningsansvar behöver inte innebära en aktiv handling, utan kan bestå av att titta igenom allt och se att inget av vikt saknas. Materiell processledning är mer aktivt, ex. att be en part svara på en särskild fråga.”, ”Något förenklat anser jag att utredningsansvaret sträcker sig längre än den materiella

processledningen. En utredning tar även sin utgångspunkt i en sakfråga, som sedan ska bli tillräckligt utredd. Den materiella processledningen utgår från den process som den ska driva framåt. Att domstolar kan återförvisa till underinstans ser jag som ett exempel på när den materiella processledningen övergår i fråga om utredning, där utredningsansvaret åligger den första instansen, som även måste bedöma underlaget som tagits fram. Ett exempel är om det tillkommer nya omständigheter i samband med att målet bereds på domstolen, varpå återförvisning sker. Endast i undantagsfall ser jag att underinstansen går på det som framkommit i domstolen, istället genomför underinstansen sin egen utredning innan en bedömning sker.” ”Utredningsansvar är objektivt. Materiell processledning innebär att styra en part eller parterna åt ett visst håll. Utredningsansvar och materiell processledning kan i vissa fall sammanfalla.” ”Utredningsansvar kan även medföra att domstolen för in utredning i målet.” ”Det senare är ett snävare och mer praktiskt inriktat begrepp.” ”Jag menar att utredningsansvar mer handlar om att identifiera avsaknad av utredning och vilka frågor som kan behöva belysas och dylikt. Materiell processledning ser jag mer som ett tillvägagångssätt för hur man tillgodoser sitt utredningsansvar.” ”Jag upplever materiell processledning som ett snävare begrepp. Utredningsansvaret gör att jag t.ex. kan inhämta fler uppgifter från försäkringskassan om jag upplever att det saknas något i akten. Materiell processledning indikerar däremot att jag skulle tipsa den enskilde om vad denne borde lämna in eller uppge för att nå större framgång med sitt mål.” ”Jag tänker spontant att materiell processledning handlar om parterna och vilken hjälp de kan behöva (om en ”svagare part”) medan utredningsskyldigheten ligger hos oss som domstol och kan innefatta allt material vi begär in, dvs även sakkunnigutlåtanden osv som inte kommer från parterna.” ”Materiell processledning anser jag riktar sig främst mot hur domstolen agerar mot parterna (exv. genom föreläggande) medan utredningsansvar omfattar flera delar. (t.ex. inhämtande av handlingar eller sakkunnigutlåtanden).” ”Materiell processledning önskar rätten få svar på en viss specifik fråga. Utredningsansvar är mer generellt.” ”Utredningsansvar omfattar mer förhållanden som inte parterna har inflytande över eller påverkar, t.ex. forumfrågor, samordning med andra avgöranden, kontroll av att handlingar finns i målet m.m.” ”Domstolen kan inte bara be parterna komma in med ytterligare utredning. Domstolen kan på eget initiativ t.ex. höra en sakkunnig eller tillföra målet ny utredning.” ”Delvis synonymt men materiell processledning kan, i mina ögon, vara mer specifika åtgärder gentemot båda parter.” ”Utredningsansvaret innefattar mer än enbart den materiella processledningen, vilket b.l.a. Möjligheten att återförvisa visar. Ett annat exempel är att domstolen på eget initiativ kan inhämta yttrande från exv. en expertmyndighet som inte är part i målet.” ”Utredningsansvaret innefattar materiell processledning men också annat, t.ex. att ta in utredning ex officio (under vissa förutsättningar)”, ”Det senare handlar mer om att hjälpa en part att förstå vad målet handlar om och vad som efterfrågas.” ”Utredningsansvaret är för mig mer långtgående (se ovan). Materiell processledning stämmer bättre överens med den definition du har ovan.” ”Utredningsansvar handlar mer om att finns det tillräckligt underlag för att döma i målet (en öppen process). Materiell processledning handlar mer om att efterfråga grunder etc. (en mer riktad process.)”

Svar som i varierande grad pekar på att materiell processledning är en aktivitet som inte enbart kan ta sikte på utredningen i målet, utan även på annat

”Utredningsansvaret innebär att vid behov vidta åtgärder för att komplettera underlaget i målet, medan materiell processledning även kan syfta till att ”rensa bort” ovidkommande frågor.” ”Utredningsansvar är smalare”, ”Materiell processledning är ett vidare begrepp.” ”Materiell processledning är det jag gör för att avhjälpa utredningsbrister. Det kan dock fylla andra funktioner också, t.ex. utröna vad saken egentligen rör dvs. yrkanden och inställningar samt vad parterna faktiskt överens om. Det handlar mer om att få fram frågan i målet och är en förutsättning för att kunna bedöma om utredningen är tillräcklig.” ”Är ofta synonyma begrepp men kan skilja sig åt. Materiell processledning kan sträcka sig längre än utredningsansvaret, alltså målet kan vara tillräckligt utrett för att avgöras men domstolen kan trots detta behöva förete materiell processledning.” ”Utredningsansvaret syftar endast till att ett mål ska ha tillräckligt underlag för att kunna avgöras, alternativt konstatera att det ska visas åter till beslutsmyndigheten, medan materiell processledning för mig även innehåller en större grad av ledning och vinkling av processen i önskad riktning. Materiell processledning är en med aktiv handling som sträcker sig något längre än utredningsansvaret.” ”I mig-mål kan domstolen själv ta in landinformation i målen, vilket jag inte anser faller under materiell processledning men under utredningsansvar. Materiell processledning innefattar mer än utredningsansvaret kring domstolens ansvar att få parterna att ange tydliga yrkanden och grunder. MP innefattar alltså ansvar att få tex en part utan ombud att själv ange vad de faktiskt åberopar som grund, medan utredningsansvaret endast tar sikte på olika former av bevisning. Utredningsansvar finns inte i tvistemål men däremot MP.” ”Jag anser att utredningsansvaret syftar till att få ett tillräckligt beslutsunderlag, medan materiell processledning mer innebär att hjälpa parterna att tolka yrkandena.” ”Utredningsansvar tolkar jag som att se till att beslutsunderlaget är utrett. Processledning tolkar jag mer att se till att yrkande och grunder är tydliga, även om häri också ligger att tex ge part tillfälle att komplettera utredningen om parten uttryckt vilja att vilja göra det. Enskild parter utan ombud har ofta större behov av sådan typ av processledning”

Svar som pekar på att materiell processledning är en aktivitet som domstolen ägnar sig åt (förenligt med båda ovanstående)

”Möjligen främst genom att begreppen används i olika situationer, vi har ett utredningsansvar men ägnar oss åt materiell processledning”, ”Materiell processledning är mer åtgärder under rättegången för att hjälpa part”, ”Materiell processledning innefattar mer styrning i min öron än utredningsansvar”, ”Utredningsansvaret ser jag mer som att komplettera uppenbara brister i utredningen. Materiell processledning handlar om att styra målet mot de sakfrågor som ska prövas”, ”Utredningsansvar brukar vi använda om det som myndigheten (part) har edan begreppet materiell processledning är något som rätten kan ägna sig åt.”, ”Ett utredningsansvar kan komma till uttryck i bedömningen att målet är tillräckligt utrett, utan ytterligare åtgärder. Materiell processledning förutsätter ett aktivt handlande.”

Svar som pekar på att materiell processledning tar specifikt sikte på muntlig förhandling

”Jag ser begreppet "materiell processledning" som hur ordförande agerar i samband med muntlig förhandling medans "utredningsansvaret" är i alla mål, även de som avgörs på handlingarna (som är de flesta målen, i alla fall när det gäller skattemål),”Det senare begreppet för tankarna till muntlig förhandling, vilket vi inte har i de flesta mål.”, ”Det ena tar fasta på allt material som förekommer och det andra på den muntliga förhandlingen i att parterna ska främja utredningen med material.”

Svar som endast pekar på att det med begreppen avses två skilda saker

”De sträcker sig olika långt och skiljer sig åt i olika mål.”, ”I vart fall hög grad överlappande begrepp.”, ”Det är domstolens ansvar att se till att målet är klart att avgöra och vanligtvis inte att tillföra nya omständigheter. Finns dock vissa undantag.”, ”Återförvisning pga omfattande brister ser jag inte som materiell processledning.”

Kommentar: En majoritet av respondenterna menar att dessa begrepp innebär två olika saker, även om det ska poängteras att ungefär en fjärdedel anser att begreppen är synonyma.

I stort sett alla svar från de respondenter som menar att begreppen betyder två olika saker pekar mot att materiell processledning består av någon typ av aktivitet från rättens sida. Nästa fråga blir då vilken typ av aktivitet som avses. Många respondenter menar att materiell processledning innebär att rätten utövar sitt utredningsansvar genom frågor och påpekanden till parterna. Med ett sådant synsätt går det att se utredningsansvaret som ett vidare begrepp än materiell processledning, detta eftersom utredningsansvaret även kan utövas genom andra typer av aktiviteter, exv. genom att rätten inhämtar utredning på eget initiativ.

Ett annan uppfattning som flera respondenter ger uttryck för är att materiell processledning är ett sätt att utöva utredningsansvaret men att detta begrepp även kan ta sikte på annat, exv. att få parterna att tydligt ange yrkanden och grunder. Anlägger man ett sådant synsätt kan man tvärtom se materiell processledning som ett vidare begrepp än utredningsansvar, eftersom begreppet då innefattar mer än bara utredningen i målet.

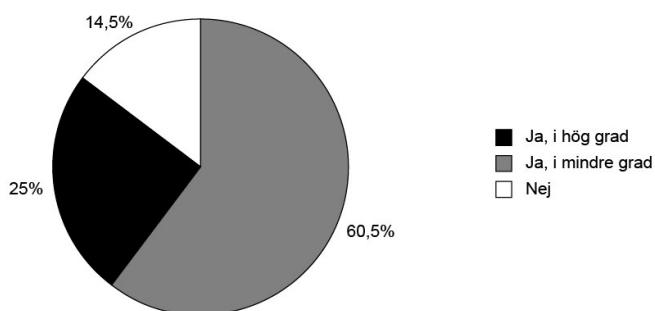
Ett antal respondenter menar att materiell processledning endast tar sikte på hur rätten agerar under den muntliga förhandlingen och inget annat. Med ett sådant synsätt är materiell processledning ett avsevärt snävare begrepp än utredningsansvar eftersom muntlig förhandling som bekant utgör ett undantag i förvaltningsprocessen.

Bland de som menar att materiell processledning inte är synonymt med begreppet utredningsansvar så är alltså de flesta överens om att det innebär någon typ av aktivitet från rättens sida. En vanlig uppfattning är att denna aktivitet är ett led i domstolens utredningsansvar och består av frågor och påpekanden till parterna, vissa menar dock att begreppet även kan inbegripa annat. Vidare finns det de som menar att materiell processledning handlar om det ovanstående, men då endast under den

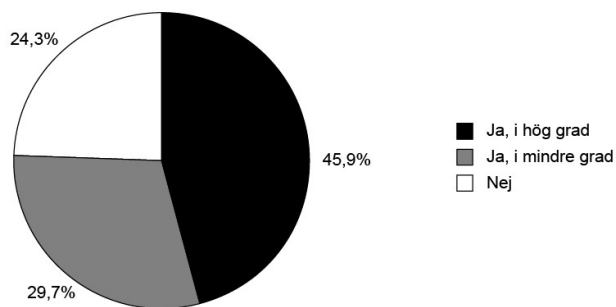
muntliga förhandlingen. Vissa aspekter av begreppet är alltså enklare för respondenterna att enas om, exv. att det rör sig om en typ av aktivitet från rättens sida, men begreppet fylls ändå med delvis olika innebörd beroende på vem som tillfrågas.

3.1.2.4 Utredningsansvarets omfattning

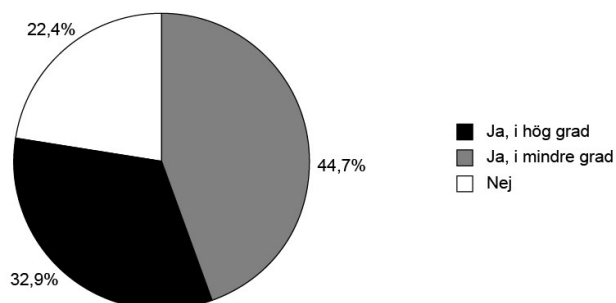
Bedömer du att utredningsansvaret minskar när den enskilde har ett juridiskt kvalificerat ombud?
(n=76)



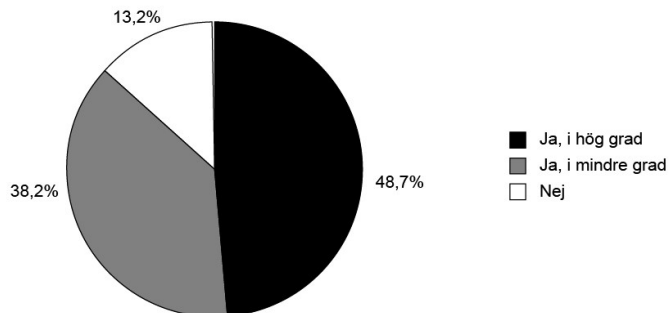
Bedömer du att utredningsansvaret påverkas av om målet rör en för den enskilde gynnande eller betungande förvaltningsakt? (n=74)



Bedömer du att utredningsansvaret påverkas av bevisbördans placering? (n=76)



Bedömer du att utredningsansvaret ökar när domstolen upptäcker att den enskilde parten har svårt att ta tillvara sin rätt? (n=76)

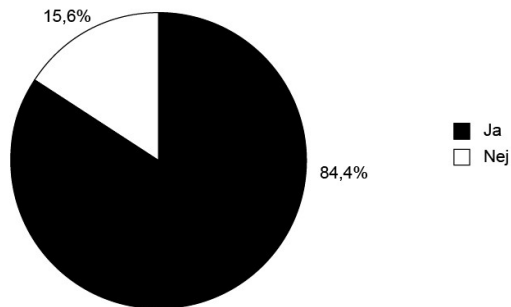


Finns det några andra faktorer du ser som viktiga när omfattningen av rättens utredningsansvar ska fastställas? (n=32)

<i>Svar hänförliga till domen eller beslutets rättskraft</i>
”(...)Om förmånen som kan sökas igen.”, ”Huruvida domen kommer att ha negativ rättskraft eller inte(...)”, ”Utredningsansvaret minskar om målet avser en förmån som kan sökas på nytt, dvs. när ett avgörande inte innebär res judicata.”, ”Möjligheten att göra en ny ansökan.”
<i>Svar hänförliga till utredningens kvalité eller omfattning</i>
”Kvalitén på ett överklagat beslut och utredningen till grund för beslutet(...)”, ”(...)Omfattningen av underinstansens utredning.”
<i>Svar hänförliga till målets vikt, tyngd eller betydelse</i>
”Vikten av det som ska avgöras. Frihetsberövanden innebär exv. ett ökat utredningsansvar som jag ser det.”, ”Förutom dessa omständigheter så spelar också vikten av det ansökta förmånen eller rättigheten en roll. Exv. asylmål där det även finns ett visst skyddsintresse som påverkar utredningsskyldigheten.”, ”Om något särskilt skyddsvärt intresse ska beaktas i målet anser jag att utredningsansvaret ökar, som till exempel i mål om omhändertagande av barn.”, ”Barnets bästa.”, ”Tyngden av beslutet f�r den enskilda”, ”(...)vilken betydelse frågan i målet har i den enskildes liv”, ”(...)vad som ”står på spel” , ”(...)vilka konsekvenser för beslutet?”
<i>Svar hänförliga till målets komplexitet eller svårighetsgrad</i>
”Det enskilda målets komplexitet(...)”, ”Målets svårighetsgrad,”
<i>Svar hänförliga till det offentliga biträdet</i>
”(...)hur väl ett offentlig biträde sköter sitt uppdrag”, ”(...)om off. biträde förordnats eller om ombud finns.”, ”(...)Den enskilde kan ju ha ett offentligt biträde som är advokat men trots det ha svårigheter att ta tillvara sin rätt etc”
<i>Svar hänförliga till avsaknaden av utredning</i>

”Utredningsansvaret triggas i praktiken av att något i målet tyder på att något saknas, exv. att ett intyg nämns eller att parterna vill att man kontaktar en person. Då ges parten tillfälle att komplettera”
<i>Svar hänförliga till sakfrågan eller måltypen</i>
”Vad saken gäller”, ”Sakfrågan, materiella förutsättningarna i målet(...)”, ”Den största faktorn anser jag vara vad det är för typ av mål. Partens relativa styrka (ex. företag, någon med juridiskt ombud eller någon med bristande språkkunskaper) bedömer jag främst påverka hur mycket domstolen hjälper genom att förklara processen/juridiska termer och hur mycket som utreds för att se om en part eventuellt önskar yrka muntlig förhandling eller liknande.”, ”Om det är ett mål som innebär ett ingrepp för den enskilde (ex tvångsmål) eller om det är den enskilde som ansöker om en förmån.”, ”Om det är fråga om en förmån för enskild(...)”, ”I måltyper där processen närmast är av dispositiv karaktär(möjlighet att komma överens), tex företrädaransvar, begränsas utredningsansvaret än mer.”
<i>Svar hänförliga till parternas möjligheter att ta tillvara sin rätt</i>
”Hur jämbördiga parterna är, tex om båda är myndigheter eller om det finns en svagare part(enskild utan juridisk erfarenhet).”, ”(...)klagandes personliga förutsättningar”, ”(...)Uppenbara språksvårigheter kan i vissa fall få betydelse.”
<i>Svar hänförliga till tidsaspekter</i>
”Hur bråttom är det att få fram ett avgörande?”
<i>Svar hänförliga till förekomsten av skriftlig bevisning</i>
”(...)om skriftlig bevisning finns eller inte”
<i>Svar som inte är att hänföra till någon specifik faktor i målet</i>
”Utöver den enskildes behov av att ta tillvara sin rätt ska rätten komma till ett riktigt beslut, avgörande får inte vara vem som bäst manipulerar eller lurar rätten, handlar oftast om fördelning av statens resurser som ska ske på rätt grunder.”, ”Som regel anser jag att utredningsansvaret för att det överklagade beslutet är tillräckligt underbyggt ligger på den beslutande myndigheten, varför något direkt utredningsansvar för att få till att beslutet står fast inte föreligger hos domstolen, men att utredningsansvaret som regel kan vara högre i förhållande till den enskilde, framförallt om det framstår som att den beslutande myndigheten inte fullt ut beaktat och utrett det som den enskilde framfört.”, ”Svårt att generalisera – viktigt att se det enskilda målet och de förutsättningar som finns i detsamma.”, ”Rättssäkerhet och att vi ska vara objektiva och opartiska.”, ”När man anser att det är rimligt att ansvaret för att en fråga inte är utredd får falla på den som har bevisbördan.”, ”Domstolens uppgift är att överpröva ett beslut – inte ompröva ett beslut.”, ”Hela frågeställningen är felformulerad enligt min uppfattning. Domstolens utredningsansvar är som jag ser det alltid 100 procent (om man uttrycker sig så) oavsett måltyp och andra förutsättningar, sedan är det en mängd kringfaktorer som avgör när man kan anses nått dit.”, Såklart flera olika faktorer som kan ha betydelse och en sammantagen bedömning i enskilda mål(...)”

Anser du att utredningsansvaret varierar i omfattning beroende på måltyp? (Om du svarar nej på denna fråga så kan du hoppa över nästkommande två frågor.) (n=77)



Ange några måltyper (högst tre stycken) där du anser att domstolen har ett långtgående utredningsansvar: (n=59)

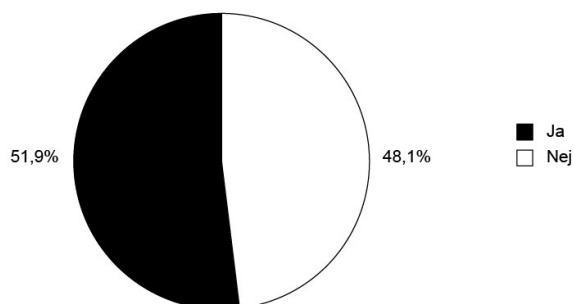
Vanligaste måltyperna	Antal respondenter som nämner måltypen
Tvångvårdsmål	34 st
Migrationsmål, särskilt asyl	20 st
Biståndsmål	15 st
Övriga måltyper som omnämns	Socialförsäkringsmål, skattemål, djurskyddsmål, vitesmål, återkravsmål, körkortsmål, LSS-mål.

Ange några måltyper (högst tre stycken) där du anser att domstolen har ett begränsat utredningsansvar. (n=56)

Vanligaste måltyperna	Antal respondenter som nämner måltypen
Offentlig upphandling	24 st
Skattemål	10 st
Biståndsmål	5 st

Övriga måltyper som omnämns	Folkbokföringsmål, vitesmål, viseringsmål, begravningsmål, kameraövervakning, mål om särskild avgift, radio/tv mål, återkravsmål, finansmarknadsmål, körkortsmål, deslegtimationsmål, mål om ersättning till offentligt biträde, migrationsmål, laglighetsprövning.
-----------------------------	---

Upplever du att du och dina kollegor har en gemensam syn när det gäller utredningsansvarets omfattning? (n=77)



Kommentar: Till att börja med går det att urskilja två faktorer som enligt en mycket stor del av respondenterna får påverkan på utredningsansvarets omfattning. Den handlar om förekomsten av juridiskt kvalificerat ombud samt den enskildes förmåga att ta tillvara sin rätt. Cirka 85% av respondenterna menar att dessa två faktorer får påverkan i någon mån. En större del av respondenterna menar dock att den den enskildes förmåga att ta tillvara sin rätt påverkar utredningsansvaret i hög grad, medan fler menar att förekomsten av ombud endast påverkar i mindre grad. En intressant fråga blir då hur dessa två faktorer samspelar, innebär själva förekomsten av ombud, oavsett skicklighet, att utredningsansvaret minskar? Den enskilde kan ha svårt att ta tillvara sin rätt även om denna företräds av ombud, detta ifall ombudet skulle vara oskickligt. Svaret på denna fråga går inte att läsa ut ur enkätsvaren men omständigheten att ett större antal respondenter menar att den enskildes förmåga att ta tillvara sin rätt påverkar i högre grad skulle kunna tala för att många anser att det inte är förekomsten av ombud i sig som är avgörande utan att ombudets skicklighet också måste vägas in.

När det gäller övriga faktorer så går meningarna isär i högre grad. När det gäller bevisbördans placering så menar ungefär en tredjedel att detta påverkar i hög grad, medan ungefär en fjärdedel menar att detta inte påverkar alls. Samma sak kan sägas när det gäller frågan om gynnande respektive betungande förvaltningsakt, ungefär hälften menar att detta påverkar i hög grad medan en fjärdedel menar att detta inte får någon påverkan överhuvudtaget. När det gäller övriga faktorer som får påverkan så lyfts en stor mängd olika faktorer fram. Vissa av dessa faktorer är sådana som har diskuterats i litteraturen, exv. målets betydelse medan andra inte har varit föremål för sådan diskussion vad jag har kunnat se, exv. förekomsten av negativ rättskraft.

En stor majoritet menar att utredningsansvaret varierar med måltypen, även om alla inte är överens om detta. I vilka måltyper är då ansvaret högt respektive lågt? Det finns några måltyper där en större konsensus råder, ett exempel på detta är tvångsmålen där mer än hälften av alla som har besvarat frågan menar att ansvaret är långtgående samtidigt som ingen har svarat att ansvaret är begränsat. Asylmålen kategoriseras också av många respondenter som en måltyp där ansvaret är

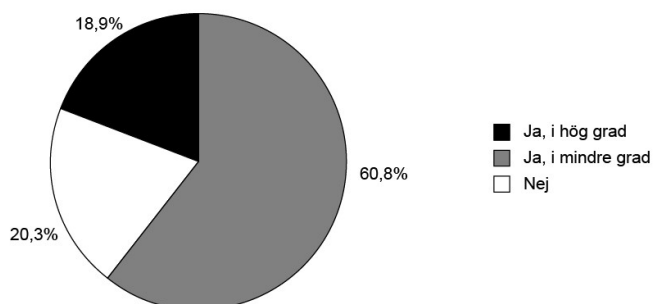
långtgående, samtidigt som ingen explicit nämner asylmålen som en måltyp där ansvaret är begränsat. Nästan hälften av respondenterna menar att ansvaret är lågt i mål om offentlig upphandling samtidigt som ingen har kategoriserat denna måltyp som en måltyp där ansvaret är långtgående.

Det kan noteras att vissa måltyper har sorterats in *både* som måltyper där ansvaret är långtgående respektive begränsat, fast av olika respondenter. Följande måltyper placeras i båda kategorier: migrationsmål, biståndsmål, skattemål, återkravsmål, vitesmål samt körkortsmål.

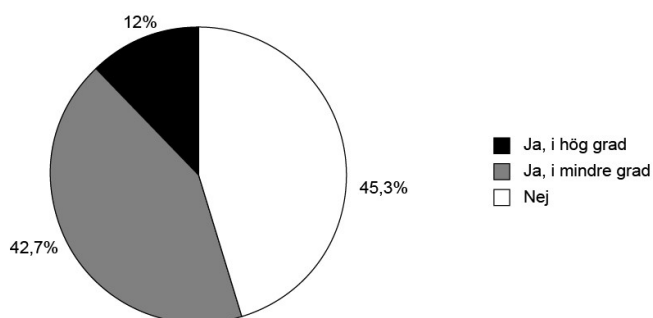
Det finns alltså olika uppfattningar både vad gäller vilka faktorer som ska få påverkan och i vilka måltyper ansvaret ska vara lågt respektive högt. Detta bekräftas av den direkta fråga som ställdes till respondenterna angående frågan om det finns samsyn eller inte, hälften av respondenterna svarade då att samsyn saknas. De personer som menar att samsyn saknas har alltså stöd för sin uppfattning i undersökningens resultat.

3.1.2.5 Övriga påverkansfaktorer

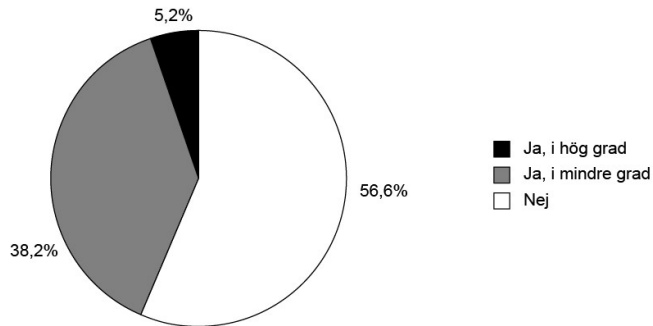
Utifrån de förarbetsuttalanden och prejudikat som finns på området, bedömer du att det finns en svårighet att avgöra utredningsansvarets innebörd och omfattning? (n=74)



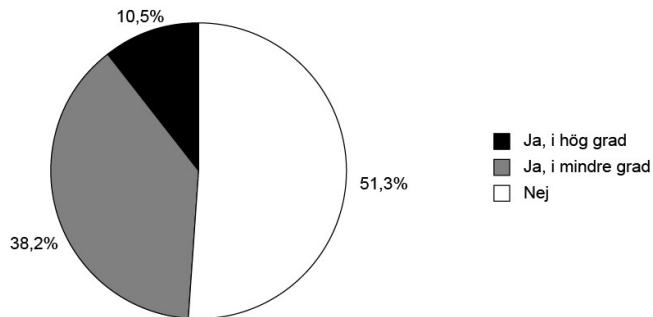
Bedömer du att risken för att rätten ska uppfattas som partisk har en hämmande effekt på utövandet av utredningsansvaret? (n=75)



Bedömer du att intresset av att nå ett snabbt avgörande har en hämmande effekt på utövandet av utredningsansvaret? (n=76)



Bedömer du att stora målbalanser har en hämmande effekt på utövandet av utredningsansvaret? (n=76)



Bedömer du att tvåpartsreformen har påverkat förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar? I så fall hur? (Du kan hoppa över denna fråga om du inte var yrkesverksam före denna reform.) (n=10)

<i>Minskat utredningsansvaret</i>
”Ja mindre aktiv nu”, ”Utredningsansvaret ligger främst på parterna vilket medför att domstolens utredningsansvar har minskat”, ”Parterna har ett större ansvar att åberopa den bevisning de vill tillföra målet”
<i>Ingen skillnad</i>
”Nej”, ”Nej, inte nämnvärt, krävs utredning så krävs den!”, ”Inte egentligen tror jag”, ”Ingen egentlig skillnad”

Finns det något annat förhållande som du anser verkar hämmande på utredningsansvaret? (n=20)

<i>Svar hänförliga till risken att utreda till nackdel för den enskilde</i>
”Risken att utreda till nackdel, dvs. att utredning kan medföra att icke efterfrågad sidoinformation framkommer som kan vara till nackdel för part.”, ”Det förekommer resonemang om att rätten inte bör utreda "till nackdel" för den enskilde (förvaltningsdomstol)”, ”Jag utreder inte om utfallet av utredningsåtgärd kan bli till nackdel för den klagande i läget att det annars lutar åt bifall”, ”Risken att ge förslag av mer rådgivande karaktär, att begära in material som vore bra, men som inte är absolut nödvändigt för processen. Risken att utreda till den enskildas nackdel.”, ”Risken för att rättens utredning kan bli till klagandens nackdel”, ”Risken att utreda till nackdel för den enskilde har en hämmande verkan.”, ”Man aktar sig för att ta in utredning/ställa frågor som kan innebära att domstolens agerande blir till nackdel för den enskilde. Det verkar hämmande på bl.a. att ställa frågor under muntlig förhandling.”, ”Utred inte till den enskildes nackdel"
<i>Svar hänförliga till tidsaspekter</i>
”Att det ibland tar lång tid innan ett mål hinner avgöras, det kan i viss mån vara hämmande för utövandet av utredningsansvaret.”
<i>Svar hänförliga till ett oklart rättsläge</i>
”Oklart rättsläge”
<i>Svar hänförliga till hög arbetsbelastning</i>
” Hög arbetsbelastning och produktionskrav.”
<i>Svar hänförliga till intresset av opartiskhet</i>
”Vi ska vara objektiva!”, ”Balansgången mot opartiskt uppträdande är i praktiken mycket svår.”
<i>Svar hänförliga till bekvämlighet</i>
”Bekvämlighet samt en ovilja att styra processen utanför det som parterna uttryckligen anför.”
<i>Svar hänförliga till synen på rollfördelningen i processen</i>
”Nja, kanske inte hämmande. Men utredningsansvaret ska ju ändå balanseras mot att det är en tvåpartsprocess och att det är parterna som sätter ramen för vad som kan prövas”, ”Hur man ser på parternas ansvar för processen och hur mycket tyngd som läggs vid rättens ansvar att se till att mål blir erforderligt utrett (finns olika syn inom förvaltningsrätter upplever jag)”

Kommentar: Ungefär 80% av respondenterna menar att det finns svårigheter att avgöra utredningsansvarets innebörd och omfattning utifrån förarbeten och praxis, detta indikerar att det finns en vaghet i rättskällorna. På vilket sätt kan detta då påverka utredningsansvaret? En respondent menar att detta är något som har en hämmande effekt på utövandet av utredningsansvaret. En spekulation från min sida är att detta skulle kunna vara en möjlig förklaring

till den skiftande syn på utredningsansvarets omfattning som har konstaterats i föregående avsnitt. Påverkan blir följaktligen att utredningsansvaret tillämpas på olika sätt och inte nödvändigtvis att det har en hämmande effekt. Det är dock möjligt att den person som menar att den skiftande synen har en hämmande effekt menar att många tolkar utredningsansvaret som mindre omfattande än vad denne gör.

När det gäller de faktorer som kan verka hämmande på utredningsansvaret så råder det delade meningar vad gäller förekomsten av sådana. Ungefär hälften av respondenterna menar att de faktorer det har ställts direkta frågor kring har en hämmande effekt på utredningsansvaret, medan ungefär hälften menar att dessa inte påverkar alls. När det gäller tvåpartsreformen så har ungefär hälften svarat på ett sätt som jag tolkar som att domstolens utredningsansvar har minskat medan den andra hälften menar att reformen inte har fått någon påverkan på utredningsansvaret. Trots att det råder delade meningar om dessa faktorer påverkan så menar alltså ett antal personer att sådana faktorer får påverkan, flera menar till och med att dessa påverkar i hög grad.

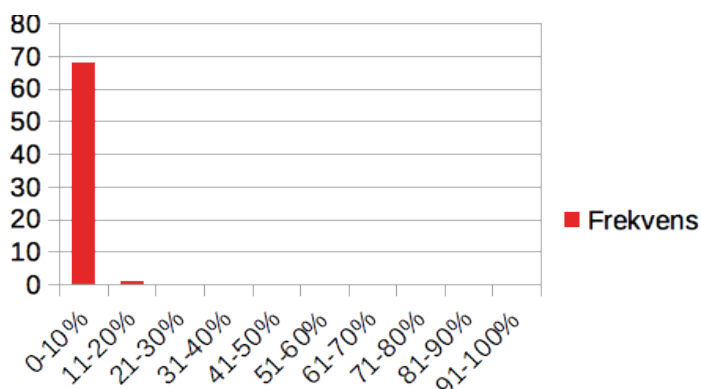
På fråga om det finns övriga faktorer som kan verka hämmande på utredningsansvaret så återkommer flera av de faktorer som det även har ställts direkta frågor kring. Alltså exv. tidsaspekter, opartiskhet och objektivitet och hög arbetsbelastning. Synen på rollfördelningen i processen är en annan faktor som tas upp och kan kopplas till tvåpartsreformen. En intressant iakttagelse är att flera respondenter tar upp risken att utreda till den enskildes nackdel som en faktor som verkar hämmande på utredningsansvaret. Detta nyanserar bilden av rättens intresse att framstå som opartisk på så sätt att detta insinuerar att domstolen ser det som särskilt allvarligt att framstå som partisk i förhållande till den enskilde.

3.1.2.6 Förvaltningsdomstolarnas aktivitet

I nedanstående stapeldiagram så representeras X-axeln av det intervall som respondenternas svar ligger inom medan Y-axeln representeras av det antal respondenter som har avgivit svar som kan hänföras till det aktuella intervallet.

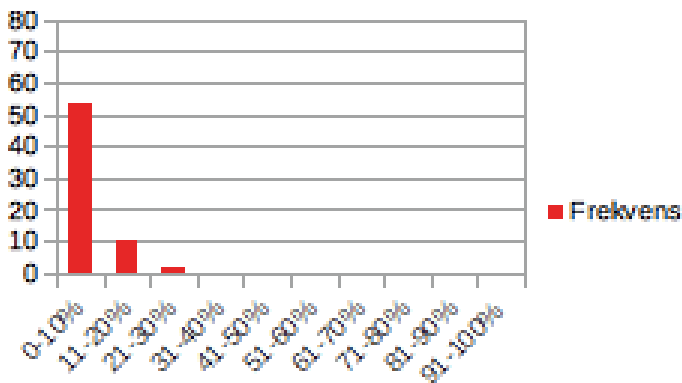
*I hur många av de mål där du är involverad i handläggningen fattas beslut om nedanstående?
Försök att göra en uppskattning i procent.*

I överklagandemål, att målen återförvisas till beslutsmyndigheten på grund av brister i utredningen. (n=76)



<i>Talar för mer vanligt</i>
”Kan inte ange en exakt siffra, men det är inte ovanligt.”
<i>Talar för mindre vanligt</i>
”Väldigt sällan – de får i allmänhet stå sitt kast – domstolen är inte SKV:s advokat och ska inte hjälpa SKV”, ”Svårt. Inte särskilt ofta. Och det är inte alltid underinstansens fel. Det kan komma fram nya omständigheter som på grund av instansordning bör utredas hos underinstansen.”, ”Sällan.”
<i>Talar varken för mer/mindre vanligt</i>
”Svårt att göra en uppskattning i samtliga överklagandemål. Uppskattar att det är vanligast i biståndsmålen.”

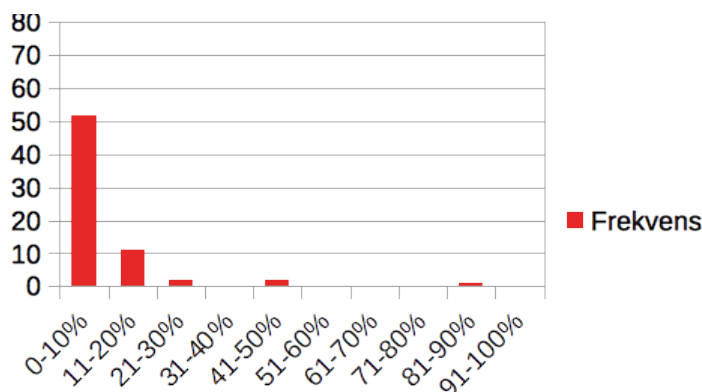
Att rätten gör enskild part uppmärksam på att talan innehåller brister i något avseende och förelägger denne att komma in med komplettering rörande dessa brister. (n=75)



<i>Talar för mindre vanligt</i>
”Ja, men inte särskilt ofta.”, ”Mindre vanligt men förekommer.”, ”Mycket sällan.”, ”Offentliga biträden ger ofta in blanka överklaganden i asylärenden vilket leder till att de får föreläggande att komplettera överklagandet. Inte vanligt i övriga måltyper”, ”Vanligt när det gäller formella brister. Kan dock inte komma på en situation där det har hänt gällande materiella brister.”, ”Vi förelägger inte den enskilde att inkomma med komplettering om det inte är formella brister. Vanligare är att upplysa parten om att det är upp till denna att inkomma med underlag eller att bemöta förfrågningar om underlag behövs.”
<i>Talar varken för mer/mindre vanligt</i>
”Kan förekomma”, ”Ibland. Oftast är det dock inte mera dramatiskt än att den enskilde glömt att bifoga en handling

som hen åberopar.”

Rätten gör myndighet uppmärksam på att talan innehåller brister i något avseende och förelägger denne att komma in med komplettering rörande dessa brister. (n=74)



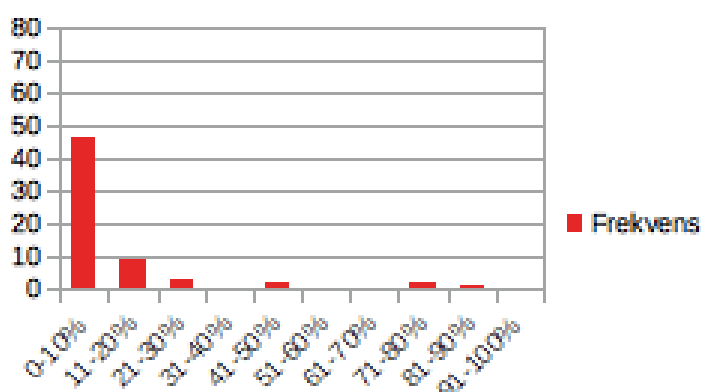
Talar för mindre vanligt

”Inte om talan brister, men vi förelägger ofta att inkomma med de handlingar som legat till grund för beslutet.”, ”Nej väldigt sällan”, ”Extremt ovanligt”, ”I princip aldrig”, ”Om det är en brist i myndighetens talan (ex. vid återkrav) har jag svårt att se att domstolen skulle förelägga dem att komma tillrätta med dem. Att myndigheten inte gett in allt som legat till grund för beslutet är dock väldigt vanligt, behöver kanske hämtas in något i 15% av målen?”, ”Relativt sällan”, ”Sällan.”, ”Det är vanligare att myndigheten inte har inkommit med all utredning, så att rätten får begära in komplettering. kanske 5 %. det är ju då inte talan som är bristfällig utan själva utredningen som inkommit till domstolen som har legat till grund för grundbeslutet. frågan är nog något fel formulerad?”

Talar varken för mer/mindre vanligt

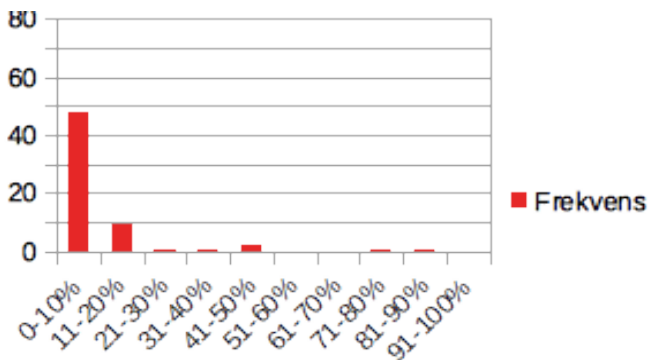
”Varierar beroende på måltyp. Kommunala myndigheter är generellt lite sämre än statliga på detta.”, ”Mer vanligt än att enskild part förelägg.”

Rätten ställer kompletterande frågor till enskild part. (n=76)



<i>Talar för mindre vanligt</i>
”Vanligt under muntlig förhandling, men ovanligt vid mål på handlingarna.”, ”Inte särskilt vanligt men vanligare än föreläggande. I förhandlingssituationen är det dock vanligt. Det är ju poängen med förhandlingen.”, ”Vanligt vid förhandling i tex tvångsmål, mer ovanligt i skriftliga handläggningen där den enskilde har bevisbördan”, ”Nästan uteslutande vid MF”, ”Sällan”, ”Frågor för att få parten att uppge ytterligare omständigheter – mycket ovanligt. Frågor för att få förtydligande av vad en part menar med en viss skrivning – händer då och då.”, ”Undantagsvis”, ”Mycket sällan (kanske i samband med en muntlig förhandling).”, ”Sällan.”, 50 % om muntlig förhandling annars 1 %.
<i>Talar varken för mer/mindre vanligt</i>
”Ibland”, ”Japp förekommer – dock inte frågor som faller avgörande.”
<i>Svar som endast tar sikte på muntlig förhandling</i>
50 % (vid muntlig förhandling), 50 % (under muntlig förhandling), 80% vid förhandling, 80 % (i MUF)

Rätten ställer kompletterande frågor till myndighet. (n=75)

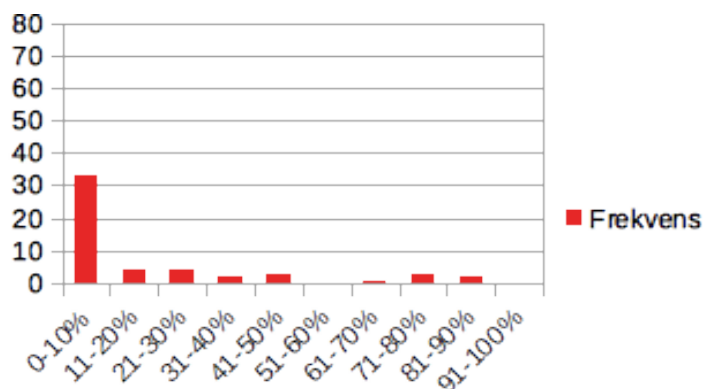


<i>Talar för mer vanligt</i>
”Relativt vanligt.”
<i>Talar för mindre vanligt</i>
”Extremt ovanligt (om vi talar skriftlig handläggning)”, ”Ovanligt. Förekommer ibland när det är förhandling.”, ”i princip aldrig – ibland för att begära in beslutsunderlag som inte lämnats in med överklagandet”, ”Sällan”, ”Ytterst sällan”, ”Relativt sällan”, ”Sällan.”
<i>Talar varken för mer/mindre vanligt</i>
”Ibland”, ”Japp förekommer – dock inte frågor som faller avgörande.”, ”Frågor till myndigheten kan ofta vara för att klargöra sakförhållanden i målet.”

Svar som endast tar sikte på muntlig förhandling

”80% vid förhandling”, ”10 % (vid muntlig förhandling)”

Rätten agerar på något annat sätt för att berika utredningen genom parterna. (n=67)



Talar för mer vanligt

”Vanligt att efterhöra och begära in ytterligare utredning som myndigheten inte skickat över.”, ”Kommunicering kan berika utredningen genom parterna och är mycket vanligt förekommande (kanske cirka 25-50 % skickas för yttrande till någon part innan målen bedöms vara klara för avgörande).”

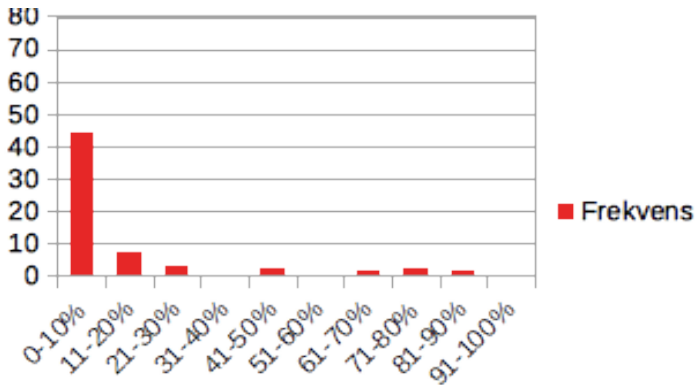
Talar för mindre vanligt

”i princip aldrig”, ”Händer att vi ex officio sätter ut till muntlig förhandling men är relativt ovanligt.”, ”Nej”, ”Sällan”, ”Sällan”

Talar varken för mer/mindre vanligt

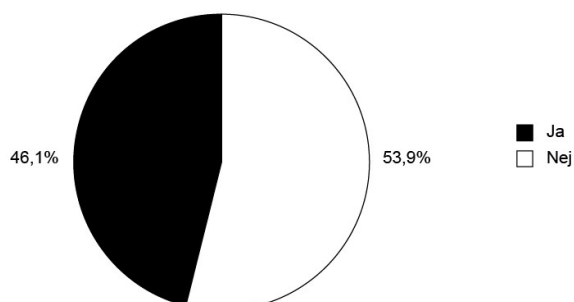
”Ex begär in läkarintyg.”, ”Se prejudikat från HFD”, ”Målets beredning genom kommunikering klargör i de flesta fall vad som eventuellt behöver klargöras och på vilket sätt.”, ”T.ex. genom aktiv processledning vid muntlig förhandling i olika avseenden

Rätten inhämtar själv utredning i målet. (n=71)

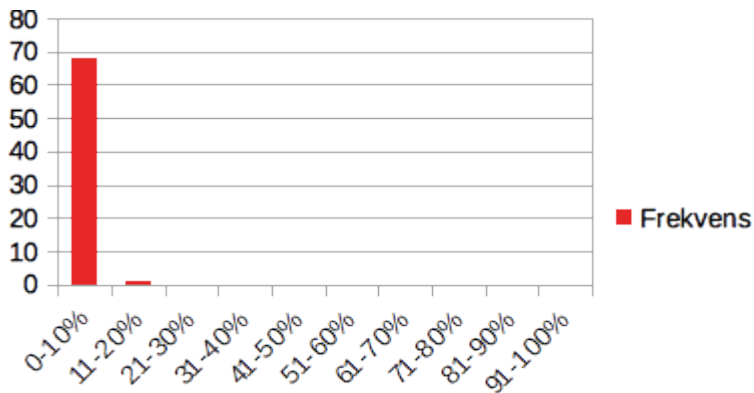


<i>Talar för mer vanligt</i>
”Vanligt att vi t.ex. för in landinformation som vi anser behövs”
<i>Talar för mindre vanligt</i>
”Mycket sällan. Utom i LPT och LRV där vi alltid har en sakkunnig, ”Livsfarligt – vi kan få fram uppgifter som är till nackdel för enskild och det är inte vår uppgift”, ”I psykiatrimål alltid eftersom det följer av lag. Annars i princip aldrig”, ”i princip aldrig”, ”Sällan i mina måltyper. I psyk målen har vi ju alltid sakkunnigläkare med”, ”Ovanligt, vissa beslut av kommuner inhämtas dock direkt från internet (men det är enbart pga av enklare än att ta in det via parterna)”, ”Nästintill aldrig”, ”Sällan”, ”Mycket sällsynt, förutom specifika måltyper som t.ex. psykiatri där sakkunnigutlåtande inhämtas.”
<i>Talar varken för mer/mindre vanligt</i>
”Migrationsmål ex, tillför landinformation”, ”Förekommer i tex migrationsmål att man inhämtar ny landinfo. I lpt/lrv har rätten sakkunnig”, ”Inhämta ny landinformation eller ett sakkunnigutlåtande”

Anser du generellt sett att rätten har lättare att utöva sitt utredningsansvar under en muntlig förhandling än genom skriftväxling? (n=76)

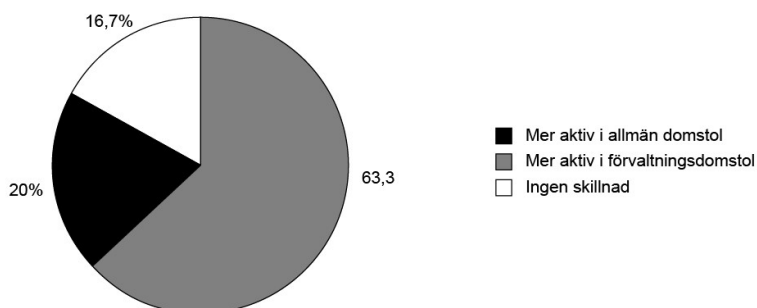


I hur många av de mål där du är involverad i handläggningen beslutar rätten, utan yrkande från part, om muntlig förhandling i syfte att utreda en viss fråga? (n=76)



<i>Talar för mindre vanligt</i>
”Förekommer men kanske inte väldigt ofta”, ”Bara där det är lagstadgat med MUF.”, ”Enstaka fall”, ”Utöver tvångsmål och migrationsmål högst ovanligt. Kan inte minnas att jag varit med om det.”, ”Aldrig”
<i>Talar varken för mer/mindre vanligt</i>
”Vid behov, alltid”, ”Svårt att svara på då det är obligatoriskt med muntlig förhandling i vissa måltyper. I övrigt brukar muntlig förhandling beslutas efter yrkande från part.”

Bedömer du att det finns någon skillnad i hur aktiv rätten är i utövandet av sitt utredningsansvar i förvaltningsdomstol respektive allmän domstol? (Har du ej erfarenhet av arbete i allmän domstol så kan du hoppa över denna fråga.) (n=30)



Kommentar: Den första frågan handlar om *återförvisning till tidigare instans*. I stort sett alla respondenter har svarat att denna åtgärd endast vidtas i 0-10% av målen, i övrigt finns det inte så mycket att tillägga vad gäller denna åtgärd.

Nästkommande fem frågor handlar om olika sätt varigenom rätten kan utöva sin *materiella processledning*. Frågor har ställts dels kring hur ofta rätten uppmärksammar parterna på brister i utredningen och förelägger dessa att komma in med komplettering och dels hur ofta rätten ställer frågor till parterna, detta kompletteras med en fråga som tar sikte på andra sätt varigenom rätten kan vara aktiv genom parterna och denna fråga har närmast en uppsamlande funktion. En stor majoritet har svarat att den förstnämnda aktiviteten endast förekommer i 0-10% av målen. Flera respondenter påpekar att detta ofta handlar om att domstolen upptäcker att viss utredning saknas, såsom att den enskilde har glömt att bifoga en handling som denne har åberopat eller att myndigheten inte har skickat med allt underlag till grund för sitt beslut. Detta indikerar att åtgärden ofta tar sikte på så kallade formella brister, alltså att sådant som redan förekommer i målet har missats och inte på att hjälpa någon av parterna att ytterligare berika sin utredning på något materiellt plan.

Frågor till parterna verkar inte heller vara speciellt vanligt förekommande, de flesta uppger att detta sker i ungefär 0-10% av målen. Flera av svaren indikerar att frågor ställs avsevärt mycket oftare när muntlig förhandling förekommer, detta gäller främst frågor till enskild part. Att frågor ställs till parterna när handläggningen är skriftlig verkar alltså vara ovanligt.

Att rätten är verksam genom parterna på något annat sätt än genom ovanstående verkar också vara ovanligt, dock indikerar svaren att detta verkar ske oftare än annan materiell processledning. Det går inte att med säkerhet säga exakt vilka aktiviteter som avses här, men en aktivitet som nämns av respondenterna är målets beredning genom kommuniseringsrundor.

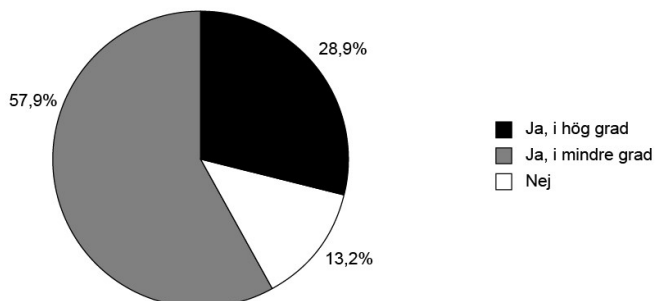
Att rätten *inhämtar utredning* på eget initiativ verkar också vara ovanligt, även här ligger en stor majoritet av respondenterna i intervallet 0-10%. Den typ av utredning som nämns är i princip uteslutande landinformation i migrationsmål och sakkunnigutlåtanden i tvångsvårdsfall. Förutom i dessa två måltyper så verkar det alltså vara högst ovanligt att rätten inhämtar utredning på eget initiativ.

Det råder helt delade meningar om huruvida det är lättare att utöva utredningsansvaret under muntlig förhandling än genom skriftväxling, vilket är intressant i ljuset av att många har uppgett att frågor oftare ställs vid muntlig förhandling. Oavsett hur det förhåller sig med detta så beslutar rätten i stort sett aldrig att muntlig förhandling ska hållas av utredningsskäl om inte någon av parterna har yrkat på det.

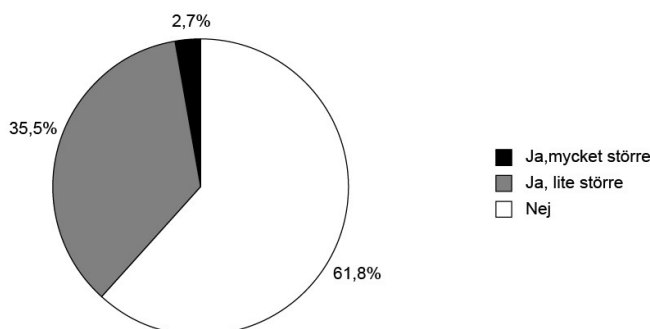
Uppemot 65% av respondenterna menar att förvaltningsdomstol är mer aktiv än allmän domstol medan endast 20% menar att allmän domstol är mer aktiv än förvaltningsdomstol. Detta är intressant mot bakgrund av att nästan hälften av respondenterna menar att det är lättare för rätten att utöva utredningsansvaret vid muntlig förhandling än vid skriftlig handläggning. Som bekant är muntlighet huvudregel i den allmänna processen och skriftlighet i förvaltningsprocessen vilket gör dessa resultat delvis svårförenliga. Ifall hälften menar att det är lättare för rätten att utöva sitt utredningsansvar vid muntlig förhandling, varför har inte fler svarat att allmän domstol är mer aktiv? Det ska dock tilläggas att det självklart finns andra sätt för rätten att vara verksam på än genom att ställa frågor till parterna, trots detta är ovanstående iakttagelse intressant.

3.1.2.7 Avslutande frågor

Anser du att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar kompenserar för den enskildes avsaknad av kvalificerat juridiskt ombud i mål där den enskilde saknar sådant ombud? (n=76)



Anser du att förvaltningsdomstol generellt bör ta ett större ansvar för utredningens fullständighet än vad som sker idag? (n=76)



Kommentar: En stor majoritet av respondenterna menar att utredningsansvaret kompenserar för den enskildes avsaknad av kvalificerat juridiskt ombud, de flesta menar dock att detta endast sker i mindre grad.

Detta ska dock problematiseras något i det följande. Eftersom det finns olika syn på vad som påverkar utredningsansvarets omfattning och i vilka måltyper rättens ansvar är högt respektive lågt så kanske frågan om kompensation beror på vem som handlägger målet? Å ena sidan menar många respondenter att utredningsansvaret ökar i hög grad när den enskilde har svårt att ta till vara sin rätt. Å andra sidan så finns det de som kategoriserar sådana måltyper där den enskilde regelmässigt saknar ombud, exv. biståndsmål och socialförsäkringsmål, som sådana måltyper där ansvaret är särskilt lågt. Det skulle dock kunna vara så att rätten har ett visst utredningsansvar som utgångspunkt i en måltyp och att detta ansvar sedan ökar om man märker att den enskilde har svårt att ta till vara sin rätt. Men vad händer om domstolen inte upptäcker att den enskilde har svårt att ta tillvara sin rätt ifall utredningsansvaret som utgångspunkt är lågt i sådana måltyper där den enskilde regelmässigt saknar ombud?

En annan synpunkt ska göras. Om rätten ska kompensera för avsaknaden av ombud så måste denna kompensation rimligtvis ske i form av någon typ av aktivitet från rättens sida. Uppenbarligen vidtar rätten olika utredningsåtgärder i relativt låg utsträckning. Många menar att rätten har lättare att utöva sitt utredningsansvar i sådana mål där muntlig förhandling förekommer, de måltyper där den enskilde saknar ombud är dock sådana måltyper där muntlig förhandling som regel inte hålls.¹⁰⁰ Utredning inhämtas också på rättens eget initiativ främst i sådana måltyper där den enskilde regelmässigt företräds av ett offentligt biträde, exv. asylmål och tvångsvårdsfall. Omständigheten att rättens aktivitet är lägre i de måltyper där den enskilde saknar biträde kastar därmed skugga över påståendet att utredningsansvaret kompenserar för avsaknaden av ombud, åtminstone att sådan kompensation sker i hög grad.

Avslutningsvis så menar en majoritet av respondenterna att större ansvar för utredningen inte bör tas medan ungefär en tredjedel menar att så bör ske. Den skiftande syn som genomsyrar vissa delar av undersökningen återspeglas alltså även när det gäller denna fråga.

3.2 Intervjuundersökning

Uppsatsens andra empiriska studie är en intervjuundersökning vars syfte är att följa upp och fördjupa den kunskap som erhöles genom enkätundersökningen. Denna studie kan beskrivas som strukturerad vilket innebär att den syftar till att undersöka ett specifikt område, nämligen förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Vidare är den renodlat kvalitativ, detta eftersom frågorna genomgående saknar fasta svarsalternativ.¹⁰¹ Avsnittet inleds med en metoddiskussion som sedan följs av en redovisning av undersökningens resultat.

3.2.1 Metod

Enligt Trost kan det vara praktiskt att urskilja tre steg i arbetet med kvalitativ data. Det handlar om *insamling*, *analys* och *tolkning* av materialet. Jag kommer att redovisa min arbetsmetod vad gäller dessa tre delar i tur och ordning, jag börjar med insamlingen av data. Det ska dock tilläggas att dessa tre steg i praktiken griper in och ur varandra, tolkningsprocessen sker exv. mer eller mindre automatiskt redan när insamlingen av materialet sker.¹⁰²

Eftersom intervjuundersökningen syftar till att vara fördjupande i förhållande till enkätundersökningen valdes intervjupersonerna ut bland deltagarna i enkätundersökningen. Sex av deltagarna anmälde sitt intresse och intervjuer genomfördes sedan med fem av dessa personer. Ett sådant antal intervjuer ligger i linje med vad som rekommenderas vid denna typ av undersökningar, för många intervjuer riskerar nämligen att medföra att materialet blir för omfattande och därigenom ohanterligt.¹⁰³

Som brukar rekommenderas vid kvalitativa intervjuer så har en lista bestående av övergripande frågeområden som ska undersökas genom intervjuerna konstruerats. Dessa frågeområden har

¹⁰⁰ Se dock prop. 2017/18:279 som träder i kraft 1 mars 2019 och som bland annat syftar till att förstärka rätten till muntlig förhandling.

¹⁰¹ Trost (2010) s. 42-43.

¹⁰² a.a. s. 147.

¹⁰³ a.a. s. 143.

nedtecknats i en intervjuguide som har använts som underlag vid genomförandet av intervjuerna. Att utgå ifrån frågeområden är positivt eftersom det möjliggör för den intervjuade att i högre grad styra intervjuens riktning och vilka aspekter som ska komma fram.¹⁰⁴ Frågeområdena har samordnats med enkätundersökningen vilket innebär att det är ungefär samma aspekter på utredningsansvaret som utforskas, vilka frågor som har ställts har dock skiftat något beroende på intervjupersonernas tidigare erfarenheter och den riktning samtalen har tagit. Jag har försökt att undvika att ställa ledande frågor eller sådana frågor som är formulerade som påståenden. I vissa lägen har jag dock använt mig av sammanfattande påståenden för att bekräfta att jag har förstått intervjupersonen rätt, detta har skett i samband med att diskussionen på ett visst område har avslutats.¹⁰⁵

Med hänsyn till att de tre domstolarna är spridda över landet så har det varit enklare att genomföra intervjuerna via telefon, därför har ett sådant förfarande valts. Intervjuerna har spelats in vilket har främjat ett aktivt lyssnande under själva intervjutillfället, intressanta uttalanden har då enklare kunnat följas upp med relevanta följdfrågor. Att istället föra anteckningar under intervjun hade kunnat vara ett alternativ, detta hade dock riskerat att ske på bekostnad av min uppmärksamhet. Vidare har inspelningen fungerat som en slags kvalitetssäkring eftersom jag efter respektive intervjutillfälle har kunnat lyssna igenom intervjun upprepade gånger vilket har minimerat risken för missuppfattningar och feltolkningar av materialet, detta är något som rekommenderas i metodlitteraturen.¹⁰⁶

Nästa steg har varit att ord för ord överföra de inspelade intervjuerna till textform. Dessa transkriberade intervjuer har sedan utgjort underlag för min analys vilket innebär att jag har haft ett detaljerat material att utgå ifrån. Eftersom den redovisning av resultaten som sker i uppsatsen enkelt kan jämföras med intervjupersonernas faktiska utsagor så underlättar transkriberingarna för den som är intresserad av att kritiskt granska uppsatsen. De transkriberade intervjuerna kommer, likt enkätsvaren, att lagras på juridiska institutionen i Göteborg under en femårsperiod.

Det andra steget är att analysera resultaten. I en renodlat kvantitativ undersökning kan tabeller och diagram användas som hjälpmedel i detta hänseende, i en kvalitativ undersökning måste andra metoder användas.¹⁰⁷ Min analys har skett på så sätt att jag har läst igenom de transkriberade intervjuerna och sedan funderat över innehållet i dessa. Slutligen ska materialet tolkas. Här finns enligt Trost inga regler förutom ett etiskt och ärligt förhållningssätt, används citat ska detta anges och så vidare.¹⁰⁸ Genom att vara transparent och ärlig med hur materialet har samlats in och hur resultaten redovisas så hoppas jag leva upp till ett sådant förhållningssätt.

Eftersom detta är en renodlat kvalitativ studie så är det mindre meningsfullt att, såsom i föregående undersökning, använda begreppen validitet och reliabilitet. Dessa begrepp härstammar nämligen från kvantitativ metodologi. Istället kommer begreppet trovärdighet användas i förhållande till undersökningens fynd. Genom att beskriva mina arbetsmetoder, både vad gäller datainsamling och redovisningen av resultaten så noggrant som möjligt så säkerställs att studien får hög trovärdighet.¹⁰⁹

Av integritetsskäl så har intervjuerna anonymiserats och inspelningarna slutligen raderats. Anonymisering har skett eftersom intervjupersonernas personuppgifter är irrelevanta för

104 a.a s. 71.

105 a.a s. 105-106.

106 a.a s. 74.

107 a.a s. 147.

108 a.a s. 148.

109 a.a s. 133.

uppfyllandet av undersökningens syfte, därmed är det onödigt att sådana uppgifter förekommer i uppsatsen. Eftersom innehållet i ljudinspelningarna och transkriberingarna är detsamma så har ljudinspelningarna raderats. Att spara inspelningarna hade annars kunnat motverka syftet med anonymiseringen, detta eftersom personerna då lättare skulle kunna identifieras. Anonymisering bidrar även till att skapa ett intervjuklimat där ett mer fritt samtal kan ske, exv. genom att risken för att någon känner sig manad att besvara frågorna på ett visst sätt minimeras.

Innan intervjuerna har påbörjats så har intervjupersonerna informerats om syftet med studien och att den information som lämnas endast kommer att användas inom ramen för mitt uppsatsarbete. Jag har även informerat om att intervjuerna kommer att spelas in och sedan raderas. Intervjupersonerna har sedan tillfrågats om de samtycker till ovanstående och ett sådant samtycke har lämnats av alla fem intervjupersoner. Ovanstående bidrar till att studien uppfyller Vetenskapsrådets forskningsetiska principer gällande information, nyttjande, samtycke och konfidentialitet.¹¹⁰

Slutligen ska något sägas om hur redovisningen av resultaten har skett. Här finns enligt Trost inga fasta spelregler utan det handlar mer om smakfrågor. Vissa förespråkar exv. ett stort antal citat medan andra avråder från detta.¹¹¹ Jag har gått tillväga på följande sätt, istället för att använda mig av citat har jag refererat intervjupersonernas uttalanden på ett komprimerat sätt. Referaten har sedan grupperats under olika rubriker så att läsaren lättare ska förstå sammanhanget och vad som diskuteras. Referaten från de olika intervjuerna presenteras i direkt anslutning till varandra vilket underlättar för läsaren att se likheter och skillnader i uppfattning hos intervjupersonerna.

3.2.2 Resultat

3.2.2.1 Presentation av intervjupersonerna

För att underlätta redovisningen av resultaten så har varje intervjuperson tilldelats en förkortning. RM används för de intervjupersoner som arbetar som rådmän och FD för de intervjupersoner som arbetar som föredragande jurister.

RM1 arbetar med migrationsmål på FR i Göteborg. RM1 har erfarenhet från arbete i allmän domstol och har arbetat med förvaltningsprocess sedan före tvåpartsreformen. **RM2** arbetar på FR i Stockholm, för tillfället med migrationsmål men har tidigare erfarenhet av bland annat skattemål, folkbokföringsmål, alkoholmål och mål om arbetslöshetsersättning. RM2 har arbetat med förvaltningsprocess sedan före tvåpartsreformen. **FD1** arbetar på FR i Göteborg, i stort sett enbart med asylmål. FD1 har erfarenhet från arbete i allmän domstol. **FD2** arbetar på FR i Göteborg, främst med socialförsäkringsmål, laglighetsprövning och mål om offentlig upphandling. FD2 har erfarenhet från arbete i allmän domstol. **FD3** arbetar på FR i Göteborg, nästan uteslutande med skattemål.

Kommentar: Det finns en variation bland intervjupersonerna både vad gäller yrke och tidigare erfarenheter, en stor variation är något som rekommenderas vid denna typ av studier och denna omständighet är därför positiv för undersökningen.¹¹²

110 Se Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning.

111 Trost (2010) s. 156.

112 a.a. s. 137.

3.2.2.2 Utredningsansvarets innebörd

Frågor: Hur ser du på begreppet utredningsansvar? Har detta att göra med omständigheter eller bevisning, eller både och?

RM1: När ett mål kommer in kontrollerar rätten att allt underlag finns med och att det överklagade beslutet kan kopplas till den utredning som myndigheten har utgått ifrån samt att denna utredning är komplett. Utredningsansvaret kan gälla både omständigheter och bevisning. **RM2:** Det är svårt att definiera utredningsansvaret generellt. Det beror helt på måltyp och hur partssammansättningen ser ut. **FD1:** Utredningsansvaret innebär att domstolen har ett ansvar för att se till att målen blir tillräckligt utredda. I praktiken kan det innebära att domstolen riktar frågor till parterna, men också att landinformation tillförs när parterna inte gör detta. Det kan också handla om att rätten ställer frågor kring sådant där parterna inte argumenterar rakt ut. Det kan ha att göra med både omständigheter och bevisning. **FD2:** Utredningsansvaret handlar om att man ser att målet ska vara klart för avgörande. Det kan handla både om både omständigheter och bevisning. **FD3:** Utredningsansvaret handlar om att domstolen ska utreda tillräckligt mycket för att kunna fatta ett beslut överhuvudtaget. Det handlar om omständigheterna i första hand.

Kommentar: RM1 menar att utredningen ska vara komplett, FD1 menar att målet ska vara tillräckligt utrett, FD2 menar att målet ska vara klart för avgörande, FD3 menar att domstolen ska utreda tillräckligt mycket. Dessa formuleringar indikerar alla att utredningsansvaret innebär att rätten har ett ansvar för att utredningen ska nå en sådan punkt att målet är klart för avgörande. RM1, FD1 och FD2 menar att med utredningen avses både omständigheter och bevisning medan FD3 menar att det gäller omständigheterna i första hand. De flesta menar alltså att utredningsansvaret kan omfatta både omständigheter och bevisning.

Fråga: Hur ser du på begreppet materiell processledning?

RM1: Materiell processledning används när domstolen vill ha svar på någonting speciellt. Då kan domstolen rikta förelägganden mot parterna för att få svar på en specifik fråga. Det kan också handla om att part uppgett att en viss bilaga ska vara med och domstolen märker att så inte är fallet, då kan man uppmärksamma part på detta. Man kan säga att det handlar om det praktiska utövandet av ansvaret. **RM2:** I den skriftliga processen kan det handla om att skicka ett riktat föreläggande till beslutsmyndigheten för att få dennas inställning i en viss fråga. När det gäller muntlig förhandling så kan det handla om att begränsa förhandlingen till att endast avse sådant som är relevant för beslutsunderlaget, även om den enskilde och dennes ombud vill låta den enskilde prata fritt. **FD2:** Materiell processledning handlar om att man försöker få fram vad parterna menar, alltså en typ av aktivitet från domstolens sida. **FD3:** Begreppet materiell processledning handlar om att ställa frågor och att försöka leda parterna rätt under en muntlig förhandling.

Kommentar: RM1, RM2 och FD2 kopplar alla ihop begreppet materiell processledning med att rätten berikar utredningsmaterialet genom att vända sig till parterna, exv. genom att rikta ett föreläggande för att få svar på en viss fråga. FD3 verkar också mena att begreppet innebär just detta, fast då specifikt under muntlig förhandling. RM2 kopplar också ihop materiell processledning med muntlig förhandling, fast då genom att rätten begränsar vad den muntliga förhandlingen ska omfatta.

3.2.2.3 Utredningsansvarets omfattning

Fråga: Vilka faktorer är viktiga för att bestämma omfattningen av utredningsansvaret?

RM1: Generellt kan man säga att domstolen ställer högre krav på att materialet är komplett när det handlar om någon typ av indragning, exv. återkallelse av körkort eller ett återkrav. Omfattningen beror alltså på målets karaktär och vilka konsekvenser det får. **RM2:** Styrkan i partsförhållandet. Om en enskild står mot en myndighet med stora resurser så är utredningsansvaret ganska stort när den enskilde inte förstår vad han eller hon ska åberopa. Har den enskilde en professionell aktör som ombud så blir partsförhållandena mer jämställda som utgångspunkt. Det kan dock vara så att domstolen, trots förekomsten av ombud, får vara lite mer aktiv när det offentliga biträdet inte bidrar i någon positiv mening. I vissa måltyper, exv. offentlig upphandling, saknas helt utredningsansvar. **FD1:** Det handlar om hur omfattande utredningsunderlaget är. Både vad gäller vad den enskilde har lämnat för uppgifter och vad som argumenterats i inlagor. Men även vad det finns för landinformation och ifall denna är aktuell. **FD2:** Det handlar om vilka parterna är och vilken måltypen är. I socialförsäkringsmål är utredningsansvaret exv. högre än i upphandlingsmål. **FD3:** Det handlar om vilka parterna är, om det exv. är en enskild part utan ombud så är man mer generös med att se till att denne inte missar något. Är det ett stort bolag med ett juridiskt ombud så blir det mer att de får skylla sig själv om man misstänker att det kan finnas mer. Myndigheterna får också skylla sig själva i större utsträckning, har dem inte kommit in med tillräckligt för att uppfylla sin bevisbörda så kan man ändå falla tillbaka på denna. Det handlar alltså om styrkan i partsförhållandet.

Kommentar: Intervjupersonerna lyfter delvis fram olika faktorer som viktiga. Den faktor som de flesta fäster störst vikt vid är dock hur partsförhållandena i målet ser ut och parternas inbördes styrkeförhållande, RM2, FD2 och FD3 betonar detta. RM1 fäster istället vikt vid målets betungande karaktär och de konsekvenser det får. FD1 menar att det handlar om hur omfattande utredningsunderlaget är. Man skulle kunna tänka sig att de faktorer som lyfts fram skiljer sig beroende på den måltyp personen i fråga arbetar med. Vad som talar mot detta är att RM1, FD1 och RM2 arbetar med migrationsmål alla tre, men lyfter ändå fram olika faktorer i sina svar. Det råder alltså delvis delade meningar om vilka faktorer som är viktiga när det gäller att bestämma utredningsansvarets omfattning.

Frågor: Finns det skillnader i uppfattning vad gäller utredningsansvarets omfattning? Kan sådana skillnader i uppfattning bero på att rättskällorna tolkas olika?

RM1: Det finns inte hundra procentig samsyn i denna fråga, men kanske nittiosju procentig. Den skiftande synen har att göra med ifall domstolens roll är att ompröva eller överpröva ett beslut. Har man inställningen att domstolen omprövar beslut så är det lättare att börja föra in material som man tycker behövs och därmed tar på sig en av parternas ansvar. Detta bör man vara försiktig med eftersom materialet också kan vara till den enskildes nackdel, det kan vara så att man begär in saker som det inte är domstolens uppgift att begära in. Det kan också vara så att olika personer kan göra olika tolkningar utifrån rättskällorna eftersom det inte finns något svart eller vitt. **RM2:** Synen på utredningsansvarets omfattning skiftar absolut, både vad gäller domare och föredragande och det finns en skiljaktig syn på hur man ska göra. Det har kommit personer till domstolarna som tidigare arbetade inom myndighetsvärlden, inte minst eftersom en del av de måltyper som nu ligger i domstol tidigare låg hos myndighet. Dessa personer har tagit med sig ett visst tänkande eftersom det finns ett helt annat utredningsansvar hos myndigheterna. Det finns alltså en kulturell skillnad som

påverkar hur man ser på det här. **FD1**: Omfattningen av utredningsansvaret är en fråga som diskuteras en del och det är ganska tydligt att det finns olika syn på det hela. Vissa hävdar ganska strikt att det är en tvåpartsprocess och att det är upp till parterna. Sedan finns det andra som har en mer extensiv syn på det hela och menar att domstolen ska vara mer aktiva. Det är inte som två falanger som står tvärt emot varandra utan mer en skala som man kan befina sig på ganska många olika ställen på. Den skiftande synen skulle kunna bero på en skiftande tolkning av rättskällorna. I mål där det finns offentligt biträde så finns det dem som tycker att det är upp till biträdet. **FD2**: Det finns olika syn även om det inte är något jättestort tvisteområde. Att det uppkommer situationer där det kan finnas meningsskiljaktigheter om vilken ytterligare utredning som behövs är inte så jättefrekvent förekommande, det är mer undantagsfall. **FD3**: Det är ganska stor skillnad mellan vad någon tycker är tillräckligt och vad någon annan skulle tycka behövas kompletteras. På detta sätt är det skillnad mellan olika rådmän. Någon kan exv. tycka att det behövs inhämtas ett yttrande till medan någon annan tycker att materialet är tillräckligt. Detta beror inte på skilda tolkningar av rättsläget utan vissa anser att den enskilde har chans att föra fram det denna vill vid överklagandet, domstolen ska inte efterfråga något mer. Andra kan tycka att domstolen ska vara mer generösa.

Kommentar: Alla intervjupersoner är överens om att det finns skillnader i hur utredningsansvaret uppfattas. I hur hög grad uppfattningarna skiljer sig råder det delade meningar om. RM1 menar att det finns 97% samsyn och FD2 menar att det inte är något jättestort tvisteområde, vilket talar för att det rör sig om mindre skillnader i uppfattning. Övriga svar indikerar att skillnaderna i uppfattning kan vara större. Nästa fråga blir då vad denna skiftande syn kan tänkas bero på? RM1 menar att det har med synen på domstolens roll att göra, RM2 menar att det finns en kulturskillnad, FD1 lyfter fram flera faktorer, vissa lägger exv. större vikt vid att det är en tvåpartsprocess än andra, FD3 menar att vissa lägger större ansvar på den enskilde än andra. Ett antal olika förklaringar lyfts alltså fram av intervjupersonerna, de flesta av dessa förklaringar verkar dock, åtminstone i någon mån, ha att göra med synen på domstolens roll i rättegången.

3.2.2.4 Övriga påverkansfaktorer

Fråga: Finns det faktorer utanför målet som påverkar hur aktivt domstolarna utövar sitt utredningsansvar, exv. stora målbalanser eller intresset av ett snabbt avgörande?

RM1: Har man inte så hög arbetsbelastning så har man större möjligheter att grotta ner sig, målets karaktär och sakfrågan styr dock mer än om det är hög arbetsbelastning. Ser man att det kommer att bli ett avslag oavsett vad så kanske man inte behöver lägga ner lika mycket tid på målet, men det är inte arbetsbelastningen som ska styra detta utan det är målets karaktär. Det finns situationer när den enskilde har begärt anstånd men domstolen ändå har avgjort målet utan att den enskilde har fått slutföra sin talan, att domstolen gör de missarna kan bero på hög arbetsbelastning. Detta är dock undantagsfall. **RM2**: Det kan finnas en risk för att sådant påverkar. Det kan vara så att man förenklar vissa rutiner och förkortar vissa saker, till exempel kanske man skriver kortare domar ibland. Det är dock ingrovt i varje ryggrad hos den som arbetar på domstolen, iallafall på ansvarig nivå, att när man har ett eget ansvar för människors mål och liv så tummar man aldrig på att utgången ska bli rätt. Är det någon som gör detta så är det nog omedvetet. Man chansar aldrig i frågor som kan påverka utgången av målet. **FD1**: Det tror jag absolut har påverkat. Det finns lite olika syn på hur mycket sådant får tillåtas påverka. Nu när det är väldigt stora balanser på migrationsdomstolen så tar det kanske emot mer för många att skicka ett riktat föreläggande när man inser att man borde, det finns kanske en vilja att få saker ur världen istället. Det finns också en skiftande syn på frågan ifall detta är mer ok beroende på om det blir till den enskildes fördel eller

nackdel. Den faktor som påverkar mest är målbalanserna, men även att enskilda domare kan ha en viss uppfattning mer principiellt. **FD2**: Man vill inte vara partisk. Om man har mycket mål så kan detta också påverka. Att ett mål har legat länge kan också påverka, det beror på. **FD3**: Sådant får påverkan eftersom alla vill jobba så snabbt och effektivt som möjligt. Det tummas inte på rättssäkerheten utan alla ligger inom ramen för vad som är rimligt. Det finns dock en ganska stor gråzon.

Kommentar: Alla intervjupersoner är överens om att det kan finnas faktorer såsom exv. hög arbetsbelastning som påverkar hur aktiva domstolen är i utövandet av sitt utredningsansvar. **RM2** menar att detta aldrig får någon påverkan på avgörande frågor, och om detta skulle ske så är det isåfall omedvetna misstag. **RM1** menar att hög arbetsbelastning kan påverka på så sätt att domstolen råkar avgöra ett mål utan att den enskilde har kommit in med allt material, trots att den enskilde begärt anstånd. **FD3** menar att trots att sådant påverkar så medför det inte att det tummas på rättssäkerheten. **FD1** menar att det kan ta emot mer för många att vidta utredningsåtgärder när arbetsbelastningen är hög. När det gäller på vilket sätt, eller i hur hög grad, påverkan sker så finns det alltså olika uppfattningar men det kan åtminstone konstateras att alla menar att sådana faktorer riskerar att få påverkan på något plan.

Fråga: Fick tvåpartsreformen någon påverkan på utredningsansvaret?

RM1: När det är en tvåpartsprocess så ligger ett stort ansvar hos parterna i första hand. I de flesta fall tar inte domstolen initiativ till att föra in utredning utan det är upp till parterna, påstår dem något så får dem också ge in stöd för det. **RM2**: Efter tvåpartsreformen fick myndigheten möjlighet att ändra sina egna beslut efter ett överklagande om man upptäckte att den enskilde egentligen skulle haft rätt, detta var inte möjligt tidigare. Detta fick till följd att måltillströmningen minskade.

Kommentar: **RM1** menar att ett stort ansvar i första hand ligger hos parterna när det är en tvåpartsprocess. Jag tolkar **RM1** som att tvåpartsreformen i viss mån flyttade ansvaret för utredningen från domstolen till parterna. Den förändring som **RM2** hänvisar till har visserligen med tvåpartsreformen att göra, men det är svårt att koppla denna förändring till utredningsansvaret.

3.2.2.5 Förvaltningsdomstolarnas aktivitet

Frågor: På vilket sätt kan rätten vara aktiv i de mål som du arbetar med? Hur ofta är rätten aktiv på dessa sätt?

RM1: Det vanligaste sättet för rätten att vara aktiv på är genom att rikta förelägganden till parterna för att få svar på en specifik fråga. Det sker inte jätteofta, kanske i ett eller två av tio ärenden. Rätten kan också vara aktiv genom att ställa frågor under förhandlingar. **RM2**: I de flesta målen så sker någon typ av kommunikationsrunda med parterna. Att ta in landinformation ex officio är sällsynt, kanske 3-5% av fallen. Riktade förelägganden används oftare, det beror lite på hur aktiv domaren är som individ. Mer avancerade riktade förelägganden sker i runt 5% av fallen och av schablonkaraktär kanske upp till var fjärde mål. **FD1**: Det kan handla om att skicka riktade förelägganden till parterna, men även att ta in landinformation. Detta sker kanske i var sjätte eller var sjunde mål. Frågor kan också ställas till parterna under muntliga förhandlingar. **FD2**: Man kan kommunicera ytterligare med parterna. Man kan också vända sig till parten och säga att de får redogöra för något ytterligare. Detta kan antingen ske i form av ett föreläggande eller att man ringer

upp. Detta sker sällan, kanske vart hundra mål när det gäller de måltypen personen arbetar med. **FD3**: Det är vanligt att skicka parternas yttrande fram och tillbaka. Annars är det vanligaste sättet för rätten att vara aktiv att genom telefonsamtal be enskilda parter om komplettering. I skattemål sker detta ungefär var tjugonde mål. I migrationsmål och biståndsmål är det vanligare, kanske var tionde mål.

Kommentar: Lite olika typer av aktivitet lyfts fram i intervjupersonernas svar, vilket skulle kunna bero på att personerna arbetar med delvis olika måltypen. Användandet av kommuniceringsrundor verkar vara vanligt förekommande oavsett måltyp eftersom RM2, FD2 och FD3 nämner detta. Att rikta förelägganden till parterna är en åtgärd som nämns av alla intervjupersoner utom FD3 som istället lyfter fram telefonsamtal till parterna som ett vanligt sätt för rätten att vara aktiv på. I migrationsmålen förekommer det att rätten inhämtar utredning på egen hand i form av landinformation, detta nämner alla intervjupersoner som arbetar med denna måltyp. Inhämtandet av utredning ex officio nämns överhuvudtaget inte av de två intervjupersoner som enbart arbetar med andra mål än migrationsmålen, alltså FD2 och FD3.

Fråga: Blir det en mer aktiv domstol när muntlig förhandling förekommer i målet?

RM1: Vid muntliga förhandlingar handlar det ofta om att bedöma ifall den enskildes uppgifter är tillförlitliga och trovärdiga. Detta handlar inte så mycket om utredningsansvaret som sådant. **RM2**: Om rätten är mer aktiv vid muntlig förhandling är väldigt individbaserat på domare. Vissa domare är väldigt aktiva vid muntlig förhandling medan är totalt passiva och låter parterna styra helt och hållet själva. **FD1**: Det blir en mer aktiv domstol när muntlig förhandling förekommer. De mål där det är muntlig förhandling blir dessutom ofta bättre utredda eftersom förberedelserna innan förhandlingen gör att det läggs mer tid på de målen. Det läggs egentligen oproportionerligt mycket tid på de mål där muntlig förhandling förekommer i jämförelse med de mål som avgörs på de skriftliga handlingarna, detta är dock svårt att undvika. **FD2**: Domstolen är förmodligen mer aktiv när det förekommer muntlig förhandling. **FD3**: Det blir en högre aktivitet när muntlig förhandling förekommer jämfört med skriftlig handläggning. Detta eftersom det ställs fler frågor från domstolens sida.

Kommentar: FD1, FD2 och FD3 anser att rätten är mer aktiv överlag när muntlig förhandling förekommer. Vad denna ökade aktivitet består i finns det delvis olika åsikter om. FD3 menar att så är fallet eftersom det ställs fler frågor från domstolens sida. FD1 menar att dessa mål blir bättre utredda överlag, på grund av att mer tid läggs på att utreda dessa mål. RM2 menar att det kan vara så att rätten är mer aktiv vid muntlig förhandling, om så är fallet beror dock på domare. RM1 kopplar inte ihop rättens aktivitet vid muntlig förhandling med utredningsansvaret överhuvudtaget, och således är det ingen skillnad.

Fråga: Hur ser rättens aktivitet ut i förhållande till allmän domstol?

RM1: Det finns en större öppenhet för att ställa frågor i allmän domstol än i förvaltningsdomstol. I förvaltningsdomstol medför risken att informationen som kommer fram blir till den enskildes nackdel att processledningen blir lite hämmad. **FD1**: Domstolarna är aktiva på lite olika sätt. I allmän domstol handlar det om att vara aktiv under förhandlingen medan i förvaltningsdomstol så handlar det om att tillföra skriftligt material och skriva förelägganden om saker och ting. Det är svårt att säga att den ena typen av domstol är mer aktiv än den andra utan det är lite beroende på

måltyp. **FD2**: I allmän domstol så har domstolen en mer passiv roll och parterna ska sköta sig själva i högre grad.

Kommentar: Här finns det olika uppfattningar bland intervjupersonerna. Jag tolkar RM1 som att denne menar att rätten är mer aktiv i allmän domstol på grund av den större öppenhet för att ställa frågor som finns där. FD2 menar å andra sidan att domstolen är mer passiv i allmän domstol eftersom ett större ansvar ligger på parterna i detta domstolsslag. Slutligen anser FD1 att det handlar om att domstolarna är aktiva på olika sätt och att det därför är svårt att säga att den ena är mer aktiv än den andra, det har mer med måltypen att göra.

3.2.2.6 Avslutande frågor

Frågor: Kompenserar utredningsansvaret för den enskildes avsaknad av ombud? Hur sker sådan kompensation isåfall?

RM1: Utredningsansvaret kompenserar i viss mån för avsaknaden av ombud, domstolen tar dock inte på sig hela utredningsansvaret. Om den enskilde inte har ombud eller biträde så försöker domstolen hjälpa till lite mera om det behövs. **RM2**: Om den enskilde inte har ombud så tittar man lite noggrannare på vad som är viktigt för att den personen ska kunna få rätt. Ser man att det är hopplöst för den enskilde så finns det inte så mycket att göra. Ifall det skulle vara möjligt för den enskilde att åberopa ett visst allmänt råd så tittar man på det allmänna rådet oavsett om den enskilde har gjort det. **FD1**: Tanken är att det ska kompensera för avsaknaden av ombud, men det är inte alltid så. Domstolen borde ta ett större ansvar när man märker att det är ett dåligt ombud. Domstolen kanske inte alltid kan kompensera men iallafall försöka göra det bästa möjliga av målet så att den enskilde inte far illa i rättsprocessen. Ifall det kompenserar beror mycket på vilken syn den domare, eller kombinationen domare och föredragande som handlägger målet har. **FD2**: Utredningsansvaret kan kompensera för avsaknaden av ombud. Om den enskilde har missat något så går det exv. att ringa denne, finns det ombud görs kanske inte detta. **FD3**: Utredningsansvaret kan i någon mån kompensera för avsaknaden av ombud. Domstolen är mer benägen att kontakta enskilda utan ombud för att uppmärksamma dessa på att det kan finnas mer material att komma in med för att visa att de har rätt. Detta sker isåfall genom muntliga telefonkontakter. Det handlar inte alltid om att man ber den enskilde att komma in med något, utan istället att man förklarar handläggningen och att denne har ansvar för att lämna in allt som finns.

Kommentar: Intervjupersonernas svar ger alla i varierande grad uttryck för att utredningsansvaret kan kompensera för avsaknaden av ombud. När det gäller på vilket sätt sådan kompensation kan ske så nämner intervjupersonerna lite olika saker. FD2 och FD3 nämner att domstolen kan ta en telefonkontakt och uppmärksamma den enskilde på att något saknas, eller att man hjälper till och förklarar hur handläggningen går till. RM2 tar som exempel att domstolen tittar på ett allmänt råd trots att den enskilde inte åberopat detta. FD1 är mer skeptisk mot att sådan kompensation sker och menar att denna fråga ytterst är avhängig vem som handlägger målet.

Frågor: Fungerar tillämpningen av utredningsansvaret tillfredsställande? Om rätten borde ta ett större ansvar, vad är i så fall ett hinder mot detta?

RM1: Utredningsansvaret fungerar tillfredsställande. Domstolen har verktyg för att hantera dessa frågor på ett bra sätt, det handlar mer om att dessa måste hanteras med sunt förnuft. Domstolen får

överlag ett bra underlag från båda parter. **RM2**: Tillämpningen av utredningsansvaret fungerar väldigt bra. Det finns olikheter i olika mål men generellt sett så utreds det inte för lite, om något så utreds det snarare för mycket. Enskilda behöver alltså inte vara oroliga för att någonting inte blir tillräckligt berett. **FD1**: Rätten bör oftare ta ett större ansvar för utredningen. Anledningen till varför detta inte sker är främst en fråga om inställning hos vissa, men också en resursfråga eftersom det är väldigt pressat just nu. Balanserna ska ner och det är en masshantering av mål. Det behövs dock inte alltid mer, utan i många mål gör domstolen tillräckligt och i många mål så presenterar parterna så mycket att det inte behövs fler utredningsåtgärder. **FD2**: Utredningsansvaret fungerar ganska bra. Om något bör domstolen kanske utreda lite mer. Detta bör speciellt ske i de mål där enskilda saknar ombud, exv. i socialförsäkringsmålen. Hinder för detta är tidsaspekter och stora målbalanser, men även att det är en tvåpartsprocess och att huvudregeln är att parterna ska sköta sig själva. **FD3**: Det fungerar bra överlag och i de flesta fall har domstolen ett tillräckligt beslutsunderlag. Det finns säkert fall där det skulle kunna bli bättre ifall domstolen var mer aktiv och ställde riktade frågor till den enskilde. Strävar man efter ett materiellt riktigt beslut så kanske man även skulle utreda till den enskildes nackdel, detta är dock inget att sträva efter. I de fallen det skulle behöva utredas mer så är hindret för detta främst av effektivitetsskäl och att det är tidspressat.

Kommentar: Här finns ett spektrum av olika åsikter hos intervjupersonerna. FD1 tycker att rätten oftare bör ta ett större ansvar för utredningen. FD2 är av liknande uppfattning och menar att domstolen i vissa fall borde utreda mer, speciellt när den enskilde saknar ombud. RM2 menar å andra sidan att domstolen, om något, bör utreda mindre även om denne tycker att tillämpningen av ansvaret fungerar bra i dagsläget. FD1, FD2 och FD3 lyfter alla tre fram faktorer som stora målbalanser och tidspress som hinder för domstolen att ta ett större ansvar för utredningen i de fall där detta skulle behöva ske.

3.3 Aktundersökning

Nu har vi nått den tredje och avslutande empiriska studien som består av en undersökning av ett fåtal domstolsakter. Syftet med denna studie är närmast att göra ett stickprov på hur aktiva förvaltningsdomstolarna är. Precis som vid de föregående undersökningarna så inleds avsnittet med en metoddiskussion som sedan följs upp av studiens resultat.

3.3.1 Metod

En domstolsakt är samlingsnamnet på alla de handlingar som tillhör ett mål och kan bland annat innehålla kopior på det överklagade beslutet, diverse handlingar som skickats från domstolen till parterna samt diverse beslut som har fattats under målets handläggning. Denna undersökning omfattar domstolsakter tillhörande tio mål fördelade på två olika måltyper. De måltyper som har valts är ansökan respektive återkrav av sjukpenning, detta eftersom samma myndighet utreder, fattar beslut samt uppträder som den enskildes motpart i förvaltningsdomstol. Att samma myndighet står för utredningen i båda måltyperna minskar risken för att sådana skillnader som kan kopplas till den omfattning olika myndigheter utreder sina ärenden återspeglas i antal utredningsåtgärder från domstolens sida. Vidare skiljer sig dessa två måltyper från varandra på flera sätt som har tillskrivits betydelse för utredningsansvarets omfattning, det är därför intressant att se ifall dessa skillnader får genomslag vad gäller antalet utredningsåtgärder från domstolens sida.

Mål där muntlig förhandling förekommer har avgränsats bort eftersom deltagande vid förhandlingen krävs för att kunna avgöra den totala omfattningen av domstolens aktivitet i sådana mål, detta hade tyvärr varit för tidskrävande. Möjligen hade det också varit svårt att delta vid sådana förhandlingar med hänsyn till de känsliga uppgifter som ofta förekommer i socialförsäkringsmål.¹¹³ Domstolarnas aktivitet vid muntlig förhandling har dock belysts genom övriga undersökningar, vilket väger upp för denna avgränsning.

Målen har hittats via Karnovs sökverktyg på <https://www.karnovgroup.se/>. Genom detta sökverktyg har två sökningar med söktermerna ”*sjukpenning*” samt ”*återbetalning av sjukpenning*” gjorts. Dessa sökningar har gjorts den 15/10 -2018. Sökningarna har avgränsats till avgöranden från FR i Göteborg och de fem senaste målen under respektive sökterm har valts ut. För att ha möjlighet att se vilka händelser som förekommit i målet och därigenom kunna avgöra vilka utredningsåtgärder domstolen har vidtagit så har dagboksbladen tillhörande respektive mål begärts ut. Ett dagboksblad är en förteckning över samtliga händelser som förekommit under handläggningen av ett mål. Nästa steg har varit att granska dagboksbladen och sedan begära ut alla skrivelser som domstolen har skickat till parterna. Genom att ta del av dessa skrivelser har det slutligen varit möjligt att dra slutsatser kring hur domstolens aktivitet i dessa mål har sett ut.

Eftersom studien omfattar ett begränsat antal domstolsakter så är det självklart tveksamt om den grad av aktivitet som framkommer i studien kan sägas gälla generellt i dessa båda måltyper. Trots denna tveksamhet ger undersökningen ändå en indikation om hur aktiviteten i dessa mål ser ut. Resultaten av de andra empiriska studierna förstärker också denna studies reliabilitet. Eftersom handläggningen i de undersökta målen är helt skriftlig finns all aktivitet dokumenterad i domstolsakterna. Detta medför att rättens aktivitet kan mätas på ett tillförlitligt sätt genom att studera dagboksbladen vilket i sin tur ger studien en hög validitet.

För att undvika upprepningar så redovisas inledningsvis omständigheter gemensamma för de undersökta målen. Detta följs av en tabell där omständigheter unika för de specifika målen samt den aktivitet som förekommit i respektive mål redovisas. Avslutningsvis kommenteras undersökningens resultat.

3.3.2 Resultat

Det första som är gemensamt för de undersökta målen är att alla klagande har fått avslag. I ansökningsmålen har anledningen varit att den klagande inte lyckats visa att förutsättningarna för att beviljas sjukpenning har varit uppfyllda. I återbetalningsmålen så har det allmänna lyckats visa att återbetalningsskyldighet förelegat i kombination med att den enskilde inte lyckats visa att särskilda skäl för eftergift¹¹⁴ av återkravet förelegat.

Rätten har i alla mål skickat en inledande skrivelse till klagande med information om att överklagandet har kommit in till domstolen och tilldelats ett målnummer, denna aktivitet redovisas därför inte i tabellen. Varje notering under den kolumn som har rubriken ”Rättens aktivitet” representerar en skriftlig handling som skickats till någon av parterna. När det står att part föreläggs så har skrivelsen haft rubriken ”*Föreläggande*” vilket innebär att part är tvungen att yttra sig. Övriga skrivelser som skickats till parterna har haft rubriken ”*Underrättelse*”.

¹¹³ Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt, s. 7.

¹¹⁴ Socialförsäkringsbalken (2010:110) 108 kap. 11 §.

<i>Målnummer</i>	<i>Måltyp</i>	<i>Period / Belopp</i>	<i>Ombud</i>	<i>Rättens aktivitet</i>
4619-18	Ansökan om sjukpenning	Perioden 1 september 2017 – 7 januari 2018	Nej	-
8534-17	Ansökan om sjukpenning	Perioden 21 september 2016 – 31 maj 2017	Ja	- Enskild underrättas om beviljat anstånd - FK föreläggs att yttra sig - FK underrättas om beviljat anstånd. - Enskild ges tillfälle att yttra sig
299-18	Ansökan om sjukpenning	Perioden 30 mars – 25 maj 2017	Nej	-
5534-17	Ansökan om sjukpenning	Perioden 1 juli – 23 augusti 2016	Nej	- FK föreläggs att yttra sig - Enskilde ges tillfälle att yttra sig
3743-17	Ansökan om sjukpenning	Perioden 29 augusti – 9 oktober 2016	Nej	- Enskild underrättas om beviljat anstånd - Enskild underrättas om beviljat anstånd - FK föreläggs att yttra sig - Enskild ges tillfälle att yttra sig
9299-17	Återkrav av sjukpenning	540 811 kr	Nej	-
2207-17	Återkrav av sjukpenning	7 551 kr	Nej	-
2932-17	Återkrav av sjukpenning	9 713 kr	Nej	-
642-17	Återkrav av sjukpenning	6 388 kr	Ja	- FK föreläggs att yttra sig - Enskild ges tillfälle att yttra sig - FK ges tillfälle att yttra sig - Enskildes ombud underrättas om beviljat anstånd - FK ges tillfälle att yttra sig - FK ges tillfälle att yttra sig - Enskilde ges tillfälle

				att yttra sig
1607-17	Återkrav av sjukpenning	1 602 kr	Nej	- Avslag enskildes inhibitionsyrkande

Kommentar: Det är alltså vanligt att olika typer av standardiserade skrivelser skickas till parterna. En vanligt förekommande sådan är en skrivelse där part ges tillfälle att yttra sig över sådant material som motparten tillfört målet. Genom detta förfarande ser rätten till att båda parterna får del av allt det som motparten anför och får en chans att bemöta detta innan målet avgörs och därigenom tillgodoses de krav som kommunikationsprincipen ställer. Denna typ av skriftväxling kan kallas för *kommuniceringsrundor* och är något som förekommer i flera av de undersökta målen.

Hur är det med övrig aktivitet då? Målen har inte i något fall återförvisats till beslutsmyndigheten p.g.a bristande utredning. Specifika frågor eller påpekanden har inte heller riktats till parterna, någon materiell processledning i egentlig mening har alltså inte förekommit. Slutligen har ingen utredning inhämtats av rätten på dess eget initiativ.

Av detta kan följande slutsats dras. Domstolen har bedömt utredningen som tillräcklig i alla de undersökta målen utan att någon av ovanstående utredningsåtgärder behövt vidtas. Målen har istället avgjorts med tillämpande av bevisbörderegler vilket i samtliga fall har varit till den enskildes nackdel. De båda måltyperna skiljer sig från varandra på flera olika sätt, återkravsmålen utgör betungande förvaltningsakter där bevisbördan är placerad på myndigheten medan ansökningsmålen utgör gynnande förvaltningsakter där bevisbördan är placerad på den enskilde. Inte nog med detta så skiljer sig målen åt inom de respektive måltyperna genom att ersättningsperioderna är olika långa och återkravsbeloppen är olika stora. En mängd av de faktorer som tillskrivits betydelse för att avgöra målets beskaffenhet skiftar alltså i dessa mål, detta är emellertid inte något som har fått genomslag i antalet utredningsåtgärder från domstolens sida. Det kan dock noteras att i ett av de fall där den enskilde har företrätts av ett ombud så har mer omfattande skriftväxling skett, vilket skulle kunna bero på att ombudet har tillfört målet mer material.

Del IV. Avslutande diskussion

4.1 Utgångspunkter för diskussionen

Nu har vi nått uppsatsens fjärde och sista del. Denna består av en avslutande diskussion som ska hållas i skärningspunkten mellan teori och praktik. Först kommer att diskuteras ifall det går att finna en enhetlig bild avseende utredningsansvarets innebörd och omfattning samt hur den bild som förmedlas i rättskällorna förhåller sig till den rättsliga praktiken. Detta följs av en diskussion kring ifall denna nya bild av utredningsansvaret utgör en kompensation för avsaknaden av juridiskt biträde i förvaltningsprocessen. Slutligen diskuteras ifall några förändringar bör ske i relation till utredningsansvaret.

4.2 En mer nyanserad och verklighetsförankrad bild av utredningsansvaret

4.2.1 Skillnader i grundläggande processprincip

Uppsatsens andra del tog sitt avstamp i en diskussion om officialprincipen och förhandlingsprincipen och därför inleds även den avslutande delen med en diskussion kring dessa två principer. Det har alltså hävdats återkommande från lagstiftarens håll att officialprincipen ligger till grund för förvaltningsprocessen medan förhandlingsprincipen ligger till grund för den allmänna processen och det har visat sig genom enkätsvaren att de berörda aktörernas uppfattning i huvudsak ligger i linje med detta.

Anser då de berörda aktörerna att skillnaden i grundläggande processprincip medför att utredningsansvaret är större i förvaltningsdomstol och att dessa utövar en mer aktiv materiell processledning? När det har undersökts hur skillnaden i grundläggande processprincip tar sig uttryck så är en vanlig uppfattning att skillnaden går mellan dispositiva och indispositiva mål snarare än mellan domstolsslagen. Med detta synsätt borde officialprincipen även ligga till grund för den allmänna processen eftersom både brottmål och indispositiva tvistemål är just indispositiva och dessa måltypen utgör huvuddelen av alla mål i allmän domstol.

En annan uppfattning är att frågan om grundläggande processprincip är sammankopplat med valet av handläggningsform, detta är något som tyder på en begreppsförvirring kring officialprincipen. Handläggningsformen har inget med officialprincipen att göra eftersom rätten kan ha det huvudsakliga ansvaret för utredningen oavsett om handläggningen är muntlig eller skriftlig. En sådan uppfattning medför också att det är svårt att göra en distinktion mellan domstolsslagen eftersom både muntliga och skriftliga inslag förekommer i varierande grad i båda processformerna. Exempelvis är det obligatoriskt med muntlig förhandling i vissa mål i förvaltningsdomstol, medan mål i allmän domstol ibland avgörs utan huvudförhandling.

Om olika processprinciper gäller i de två processformerna så borde detta också naturligen manifesteras sig i form av en högre aktivitet i förvaltningsdomstolarna. En majoritet av respondenterna är av uppfattningen att förvaltningsdomstolarna är mer aktiva. När det gäller intervjupersonerna så fanns det dock olika uppfattningar om vilken domstol som är mest aktiv. Jag

har alltså svårt att dra några vidare slutsatser än att det verkar finnas skillnader i uppfattningar i denna fråga.

De empiriska studierna visar att det finns uppfattningar om att förvaltningsdomstolarna blir mer aktiva när muntlig förhandling förekommer, detta exv. genom att fler frågor ställs. FD1 menar att sådana mål blir bättre utredda eftersom mer tid läggs ned på dessa. I allmän domstol är muntlig handläggning huvudregel, men trots detta faktum anser alltså många att förvaltningsdomstol med sin skriftliga handläggning är mer aktiv. Visst är det så att rätten kan vara aktiv på andra sätt än genom att ställa frågor till parterna, men detta visar ändå på lite av en paradox.

Att skilda processprinciper gäller i de båda domstolsslagen och att förvaltningsdomstolarna är mer aktiva än de allmänna domstolarna är alltså föreställningar som finns i domstolarna, ovanstående visar dock att dessa föreställningar förtjänar att ifrågasättas. Om distinktionen mellan domstolsslagen inte går att upprätthålla så blir det svårt att hävda att biträdesbehovet generellt sett är mindre i förvaltningsdomstol än i allmän domstol.

4.2.2 Utredningsansvarets innebörd

”Rättens ansvar att kontrollera ifall utredningen i målet är tillräckligt omfattande (”robust”) för att målet ska vara klart för avgörande. Ifall utredningen inte är tillräckligt robust kan domstolen antingen återförvisa målet till beslutsmyndigheten för ytterligare utredning, eller främst genom frågor och påpekanden till parterna, verka för att utredningen uppnår sådan robusthet att målet blir klart för avgörande.”

Ovanstående definition av utredningsansvarets innebörd föreslogs för deltagarna i enkätundersökningen. Jag ska inleda med att kort förklara hur jag kom fram till denna definition, alltså hur denna bygger på min tolkning av rättskällorna. Definitionens första mening tar sikte på rättens ansvar att kontrollera utredningens tillräcklighet. Ordet *tillräckligt* innebär inte att alla aspekter behöver vara utredda, utan rätten har endast ett ansvar att kontrollera att målet har nått den punkt där det är *klart för avgörande*, alltså när rätten kan avgöra målet utan att därigenom brista i sitt utredningsansvar. Det andra meningen i definitionen tar sikte på när rätten väl konstaterat att utredningen inte är tillräcklig. Här nämns explicit åtgärderna återförvisning och materiell processledning. Att utredningen *främst* ska berikas genom frågor och påpekanden till parterna öppnar upp för att rätten kan vidta andra utredningsåtgärder, exv. inhämta utredning på eget initiativ men också att ett sådant inhämtande är subsidiärt till den materiella processledningen. Empirin har visat att de berörda aktörernas förståelse av begreppet till stor del är i linje med ovanstående definition. Med vissa mindre justeringar, exv. genom att ta bort ordet ”robust”, så skulle möjligen ännu större konsensus kunnat nås. Intervjupersonernas uppfattningar verkar också till stor del ligga i linje med denna definition, även om dessa formulerar innebörden på olika sätt. Slutsatsen som kan dras av ovanstående är att innebörden av utredningsansvaret inte är någon stor tvistefråga i praktiken, något som är i överensstämmelse med exv. Lundins uppfattning.

Begreppet *materiell processledning* är mer svårfångat. Detta har i rättskällorna beskrivits både som en synonym till utredningsansvaret och som ett sätt varigenom utredningsansvaret kan fullgöras. De empiriska studierna visar att det inte går att finna någon konsensus vad gäller innebörden av detta begrepp, det finns olika uppfattningar både hos respondenterna och intervjupersonerna. Det går emellertid att urskilja en huvudsaklig uppfattning, vilket är att begreppen inte är synonymer utan att materiell processledning snarare är ett sätt för rätten att praktiskt utöva sitt utredningsansvar, detta genom frågor och påpekanden till parterna. Denna uppfattning ligger i linje med den förståelse av begreppet som von Essen förefaller att ha och som prop. 2012/13:45 ger uttryck för.

4.2.3 Utredningsansvarets omfattning

Trots att det råder relativt stor konsensus kring utredningsansvarets innebörd så kan detsamma svårligen sägas om dess omfattning, de empiriska studierna har nämligen visat att det finns större skillnader i uppfattning vad gäller denna fråga. Hur tar sig då denna skiftande syn uttryck?

Till att börja med finns det skillnader i uppfattning angående vilka faktorer som är mest betydelsefulla i bedömningen av målets beskaffenhet. Enligt von Essen ska en samlad bedömning göras där många olika faktorer kan få betydelse vilket är en uppfattning som återspeglas i de empiriska studierna. Det intressanta är dock att uppfattningarna går isär när det gäller vilka faktorer som ska tillmätas störst betydelse. Det har framkommit att somliga tillskriver faktorer som bevisbördans placering och målets karaktär av gynnande eller betungande förvaltningsakt stor betydelse, medan andra menar att dessa faktorer inte har någon påverkan överhuvudtaget. Ett annat exempel är att vissa intervjupersoner betonar partsförhållandena i målet medan någon lägger större vikt vid målets betydelse.

Utöver vilka faktorer det ska läggas vikt vid så finns det även skillnader i uppfattning kring utredningsansvarets omfattning i olika måltyper. Biståndsmål, vitesmål, återkravsmål, körkortsmål, migrationsmål – förutom asylmål – och skattemål är alla sådana måltyper där utredningsansvaret har bedömts vara både särskilt långtgående och särskilt begränsat, fast av olika respondenter. Det är svårt att säga vad anledningen till detta är, möjligen är det så att en skiftande syn på vikten av de faktorer som konstituerar målets beskaffenhet också medför att måltyper kategoriseras på olika sätt. Detta kan exemplifieras på följande sätt: Om någon hävdar att biståndsmålets karaktär av gynnande förvaltningsakt påverkar utredningsansvaret i hög grad medan avsaknaden av biträde i dessa mål inte påverkar alls så kan detta få till följd att utredningsansvaret ses som lågt i denna måltyp. Om någon annan hävdar att typen av förvaltningsakt inte spelar någon roll alls utan att det är avsaknaden av biträde som ska få genomslag kan detta få till följd att ansvaret istället ses som högt. Jag har tyvärr inte tillräckligt med empiriskt underlag för att uttala mig med säkerhet om huruvida ett sådant samband finns och därför måste jag stanna vid ovanstående spekulation.

En intressant iakttagelse i detta sammanhang är att större konsensus har uppnåtts beträffande vissa måltyper. Det handlar om tvångsvårdsmål, asylmål och mål om offentlig upphandling. Vad kan då detta bero på? Att mål om offentlig upphandling genomgående kategoriseras som en måltyp där ansvaret är lågt tyder på att många ser partsförhållandena i målet som viktiga, en sådan slutsats stöds bland annat av att flera intervjupersoner tar upp denna faktor som viktig. Detta är också en av de få måltyper där det finns praxis från HFD som tydliggör att officialprincipen ska tillämpas med försiktighet. Att partsförhållandena i målet är enklare att avgöra än det mer diffusa processföremålets natur kan också ha betydelse för den högre graden av konsensus kring denna måltyp. Trots den rättsutveckling som skett avseende upphandlingsmålen så visar alltså empirin att många anser att rättens ansvar är särskilt lågt i denna måltyp, RM2 menar t.o.m att utredningsansvar helt saknas. När det gäller asylmålen så finns det – likt upphandlingsmålen – tydlig praxis som i detta fallet pekar mot ett högre utredningsansvar, därför är omfattningen av utredningsansvaret möjligen enklare att avgöra även i denna måltyp. Vad gäller tvångsvårdsmålen så medför aspekten av frihetsberövande att dessa mål har mycket stor betydelse för den enskilde, det är därför möjligen svårt att hävda annat än att rätten har ett omfattande utredningsansvar i dessa mål.

Vad är det då som skiljer de mål där konsensus finns från sådana mål där konsensus saknas? Även om det självklart kan finnas skillnader i styrkeförhållandena står den enskilde mot en stark myndighet i alla de måltyper där konsensus saknas, därför är upphandlingsmålen enklare att kategorisera i detta avseende. Inte i någon av dessa måltyper förekommer det heller något moment som är i närheten lika ingripande som ett frihetsberövande, vilket gör tvångsvårdsmålen enklare att kategorisera i detta avseende. Slutligen finns det mycket rättskällematerial som är specifikt för asylmålen – och som pekar i en och samma riktning – vilket gör det enklare att kategorisera dessa som en måltyp där ansvaret är högt. Det sistnämnda får dock ses som en spekulering eftersom jag inte känner till hur mycket rättskällematerial som finns avseende de måltyper där konsensus saknas. Detta med undantag för återkravsmålen där målspecifikt rättskällematerial helt saknas.

Domstolsutredningen konstaterade att det var bristande vägledning från lagstiftarens sida som medförde att utredningsansvaret tolkades på olika sätt på domstolarna. Målets beskaffenhet ska avgöras med hänsyn till processföremålets natur och partsförhållandena i målet. En uppfattning som finns, och som von Essen har gett uttryck för, är att dessa begrepp är svåra att använda för att skapa generella riktlinjer kring omfattningen av utredningsansvaret i det enskilda målet. Min redovisning av utredningsansvaret i olika måltyper visar på de svårigheter som finns att utifrån rättskällorna bestämma utredningsansvarets omfattning i det enskilda målet, det gäller även när det finns rättskällematerial som tar sikte på den aktuella måltypen, vilket ska sägas är ovanligt.

En annan intressant iakttagelse är följande. På vissa förvaltningsrättsliga områden vinner avslagsbeslut och domar negativ rättskraft och några respondenter menar att detta är en faktor som påverkar omfattningen av utredningsansvaret. Detta är inte en faktor som jag har sett explicit nämnas i rättskällorna men som ändå borde kunna hänföras till processföremålets natur. Detta är något som bekräftar vagheten i detta begrepp. Det finns alltså åtskilligt som pekar mot att det finns en vaghet i rättskällorna, vilket stöds av att många respondenter på direkt fråga har svarat att det finns svårigheter att avgöra utredningsansvarets omfattning och innebörd.

Beror då den skiftande synen vad gäller utredningsansvarets omfattning på en vaghet i rättskällorna? En sådan uppfattning har framkommit i flera intervjuer, vilket talar för ett samband däremellan. Det kan dock noteras att ingen av intervjupersonerna menar att anledningen till den skiftande synen skulle vara en skiftande förståelse för målets beskaffenhet och de faktorer som detta begrepp konstitueras av. Intervjupersonerna pekar snarare på en skiftande syn vad gäller mer principiella frågor, alltså frågor som handlar om ansvarsfördelningen mellan parterna och domstolen och domstolens roll i processen. Det skulle därför kunna vara så att skillnaderna i uppfattning avseende sådana mer principiella frågor har större betydelse än synen på vilka faktorer som har störst betydelse i avgörandet av målets beskaffenhet. Ett alternativt sätt att se på saken är att den principiella uppfattning någon har i sin tur får betydelse för vilka faktorer som läggs vikt vid i bedömningen av målets beskaffenhet. Jag har dock svårt att dra några vidare slutsatser av detta utan får nöja mig med att konstatera att det finns en skiftande syn på utredningsansvarets omfattning.

4.2.4 Förekomsten av övriga påverkansfaktorer

Pétren skrev år 1977 att rädslan för att förlora sin opartiska ställning förlamar domstolarna. Domstolarna får inte agera på ett sådant sätt att deras opartiskhet kan ifrågasättas, vilket kan resultera i en balansgång mellan intresset av att utöva utredningsansvaret på ett korrekt sätt och intresset av att behålla sin opartiskhet. Empirin visar att somliga är av uppfattningen att detta

hämmar utredningsansvaret vilket indikerar att domstolarna inte bara i teorin, utan även i realiteten, utövar en sådan balansgång. De empiriska studierna pekar alltså på att intresset av opartiskhet, kanske inte förlamar, men åtminstone har en hämmande effekt på domstolarnas utredningsansvar. Om man ska spetsa till det lite går det att fråga sig vad som är viktigast för domstolen, att framstå som aktiv eller som opartisk, denna frågeställning ska också ses i ljuset av att det är en tvåpartsprocess.

En faktor som har lyfts fram som hämmande för utredningsansvaret i de empiriska undersökningarna och som knyter an till rättens intresse av att behålla sin opartiskhet är risken att utreda till den enskildes nackdel. Detta indikerar möjligen att rätten ser det som mer allvarligt att framstå som partisk i relation till den enskilde. Här kan knytas an till von Essens resonemang om att syftet med processen är att bereda den enskilde rättskydd genom att få myndigheternas beslut kontrollerade, detta skulle kunna vara en anledning till varför vissa ser det som allvarligare att utreda till den enskildes nackdel.

Nästa faktor, som till skillnad från intresset av opartiskhet, inte ska ha någon påverkan på den principiella omfattningen av utredningsansvaret är förekomsten av stora målbalanser. Empirin pekar på att även denna faktor kan ha en hämmande effekt på hur aktiva domstolarna är i utövandet av sitt utredningsansvar. Intresset av att nå ett snabbt avgörande kan ses som nära förknippat med förekomsten av stora målbalanser och är även detta något som enligt empirin kan ha en hämmande effekt på utredningsansvaret. Trots att intresset av ett snabbt avgörande inte påverkar den principiella omfattningen av rättens utredningsansvar så kan detta få påverkan i ett annat avseende, nämligen när det gäller domstolens val av utredningsåtgärd. Om ett snabbt avgörande är påkallat så talar detta mot att rätten återförvisar målet till tidigare instans utan det är då lämpligare att rätten läker bristen genom att vidta någon annan typ av utredningsåtgärd.

I vilken grad dessa faktorer påverkar råder det delade meningar om och olika uppfattningar har framkommit i de empiriska studierna. Enkätsvaren visar att vissa menar att faktorerna hämmar utredningsansvaret i hög grad, medan andra menar att de inte har någon hämmande effekt alls. I intervjuerna finns både uppfattningen att sådana faktorer aldrig får påverkan i någon avgörande fråga, medan andra svar indikerar att påverkan kan vara större. Det är svårt för mig att dra några vidare slutsatser vad gäller graden av påverkan utan får nöja mig med att konstatera att det finns skilda uppfattningar både när det gäller ifall sådana faktorer påverkar och i vilken grad sådan påverkan sker.

Avslutningsvis ska några ord sägas om tvåpartsreformen. En hel del i rättskällematerialet talar alltså för att den utveckling förvaltningsprocessen har genomgått medfört en förskjutning från officialprincipen gentemot förhandlingsprincipen vilket i praktiken innebär ett minskat utredningsansvar för rätten. De empiriska studierna visar att det råder delade meningar huruvida denna reform har haft någon sådan påverkan. I detta sammanhang kan erinras om intervjun med RM1 som menade att ett större ansvar ligger på parterna när det är en tvåpartsprocess. Här kan också återknytas till intervjun med FD1 som, i samband med att den skiftande synen på utredningsansvaret diskuterades, menade att somliga fäster större vikt än andra vid att det rör sig om en tvåpartsprocess. Trots att det råder delade meningar om vilken påverkan denna reform har fått så verkar åtminstone somliga vara av uppfattningen att denna har fått någon betydelse.

4.2.5 Förvaltningsdomstolarnas aktivitet

”...domstolen skall se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att den vid behov anvisar parterna hur utredningen bör kompletteras. Till skillnad från dispositiva mål, där ansvaret för målet vilar på parterna, *skall således domstolen vara aktiv* (officialprincipen).”¹¹⁵

Ovanstående förarbetsuttalande exemplifierar den föreställning som finns om att förvaltningsdomstolarna är aktiva. Omfattningen av rättens aktivitet har försökt klarläggas genom de empiriska undersökningarna. Hur ser då denna aktivitet ut? För att dra slutsatser kring detta så måste det dels klarläggas genom vilka åtgärder rätten kan vara aktiv i sina mål och dels hur ofta sådana åtgärder vidtas.

Till att börja med är rättens ansvar att kontrollera utredningens tillräcklighet en grundläggande förutsättning för att utredningsansvaret ska kunna existera. Att de berörda aktörerna uppfattar att ett sådant ansvar finns bekräftas på följande sätt. Min definition av utredningsansvaret innehåller formuleringen ”*Rättens ansvar att kontrollera att utredningen i målet är tillräcklig*” och ingen respondent har specifikt invänt mot detta. Det ska dock sägas att det är svårt att beskriva detta som en åtgärd från domstolens sida eftersom det inte manifesterar sig i någon observerbar handling och följaktligen inte kan mätas.

Rätten har en möjlighet att återförvisa målet till tidigare instans på grund av bristande utredning, detta följer av instansordningsprincipen och bekräftas i flera avgöranden från HFD. Denna åtgärd verkar dock utnyttjas sällan i praktiken. I princip alla respondenter uppger att detta endast sker i 0-10% av målen. Vidare så omnämns inte denna åtgärd i någon av intervjuerna och har heller inte vidtagits i någon av de mål som omfattas av aktundersökningen. Det förefaller alltså vara ovanligt att denna åtgärd vidtas.

Vidare kan rätten använda sig av frågor och påpekanden för att berika utredningen genom parterna, något som alltså ofta beskrivs som rättens materiella processledning. I detta begrepp kan inbegripas en mängd olika aktiviteter. Rätten kan skicka skriftliga förelägganden till någon av parterna för att dessa ska komma in med ytterligare utredning eller svara på en viss fråga. Detta kan också ske genom telefonsamtal eller under en muntlig förhandling. Enkätundersökningen indikerar att sådan aktivitet inte i sker i mer än 0-10% av målen. En liknande frekvens kan utläsas ur intervjuerna. Rätten använde sig inte heller av materiell processledning i något av de mål som förekom i aktundersökningen. Att rätten använder sig av materiell processledning verkar därför inte heller vara speciellt vanligt förekommande. Flera enkätsvar indikerar också att när detta väl sker så handlar det oftare om att någon av parterna har missat att skicka med material till domstolen och inte att domstolen processleder någon av parterna för att ytterligare berika dennes utredning, alltså vad som brukar betraktas som materiell processledning i egentlig mening.

Enkätsvaren indikerar att frågor oftare ställs under muntlig förhandling och flera intervjupersoner menar att det blir en mer aktiv domstol under muntlig förhandling. Det råder dock delade meningar om huruvida det är lättare för rätten att utöva sitt utredningsansvar under muntlig förhandling. RM2 menar att ifall det blir en mer aktiv domstol under muntlig förhandling varierar beroende på vilken domare som håller i förhandlingen. Detta skulle kunna vara en möjlig förklaring till varför det råder delade meningar i frågan om det är lättare för rätten att utöva sitt utredningsansvar under en sådan

115 Prop. 1993/94:151 s. 132. Min kursivering.

förhandling. Om en enskild domare är mer aktiv genom att ställa frågor under den muntliga förhandlingen så tycker möjligen denne att det är enklare att utöva sitt utredningsansvar, å andra sidan kanske en domare som förhåller sig mer passiv under förhandlingen inte anser det vara någon större skillnad mellan handläggningsformerna i detta avseende.

Rätten har också en möjlighet att inhämta utredning på eget initiativ vilket bland annat framgår av prop. 1971:30. Den vanligaste uppfattningen är återigen att detta endast sker i 0-10% av målen, detta framgår både av intervju- och enkätundersökningen. Denna åtgärd förekom inte heller i någon av de mål som omfattades av aktundersökningen. Att domstolen inhämtar utredning på eget initiativ förefaller vara överlägset vanligast i migrationsmål och tvångsvårdsfall. Det är endast dessa två måltyper som omnämns i enkätundersökningen och åtgärden nämns endast av de intervjupersoner som arbetar med migrationsmål och inte av de som arbetar med andra måltyper, exv. skattemål och socialförsäkringsmål. Att åtgärden inte vidtog i något av de mål som omfattas av aktundersökningen talar i samma riktning.

Slutligen ska något sägas om förekomsten av kommunikationsrundor. Som Lundin har påpekat är det omtvistat om detta ska ses som en del av officialprincipen och utredningsansvaret eller om detta ska ses som en egen princip. Flera respondenter och intervjupersoner omnämner detta som ett vanligt sätt för domstolen att vara aktiv på och aktiviteten förekommer också i flera av de mål som omfattas av aktundersökningen. Det verkar alltså inte vara ovanligt att rätten är aktiv på detta sätt. Det är dock något oklart ifall uppfattningen finns att detta är en del av utredningsansvaret, eller utgör en egen princip.

Medför då ovanstående redogörelse att förvaltningsdomstolarna är aktiva eller passiva? För att komma längre än ett relativt intetsägande värdeomdöme så måste en jämförelse ske med något annat och då förslagsvis med allmän domstol. De allmänna domstolarnas aktivitet har dock inte undersökts mer än väldigt ytligt inom ramen för denna uppsats och är därför en fråga som skulle kunna vara intressant för vidare forskning.

4.3 Den nya bilden och frågan om kompensation

Tanken är alltså att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och materiella processledning ska kompensera för avsaknaden av juridiskt kvalificerat biträde. En vanlig uppfattning bland de berörda aktörerna är att sådan kompensation faktiskt också sker i praktiken. En uppfattning som ska problematiseras något i det följande. För att en diskussion om kompensation ska vara meningsfull så måste inledningsvis två saker klarläggas. Till att börja med måste man ha kunskap om *vad* det är rätten kompenserar för, vad är det med andra ord den enskilde går miste om när denne saknar ombud. Det andra som måste redas ut är *hur*, alltså på vilket sätt rättens kompensation sker. Först efter att dessa båda saker har gjorts så går det att avgöra om det sätt på vilket rätten utövar sitt utredningsansvar utgör verklig kompensation för avsaknaden av biträde.

Ett juridiskt ombud har som enda uppgift att ta tillvara sin klients intressen inom ramen för det uppdrag vederbörande har. Detta kan innefatta allt från att förklara processen rent allmänt till att anföra konkreta rättsfakta och bevisning till styrkande av dessa rättsfakta. Men det kan också handla om en mer renodlad juridisk argumentation. Det handlar alltså i princip om göra allt det den enskilde hade gjort om denne hade klarat av detta på egen hand. Genom vilka aktiviteter kompenserar då domstolen för dessa biträdesfunktioner?

Intervjupersonerna anför som konkreta exempel på hur rätten kompenserar för avsaknad av biträde att rätten tittar på sådana allmänna råd som den enskilde inte åberopat, uppmärksammar den enskilde på att något saknas eller förklarar hur handläggningen går till och att den enskilde har ansvar för att lämna in allt som finns. Det är möjligt att de utredningsåtgärder domstolen vidtar och den omfattning i vilket detta sker i viss mån kompenserar för ombud, exv. är de åtgärder som intervjupersonerna nämner självklart ofta till hjälp för den enskilde i processen. Det finns dessutom uppfattningar om att domstolen inte ska utreda till den enskildes nackdel vilket kan innebära att domstolen, när denna väl är aktiv, oftare är så till den enskildes fördel. Med hänsyn till alla de funktioner som ett biträde ska fylla så får man nog emellertid säga att om sådan kompensation sker så är det endast i mindre mån. Istället för att uttrycka det som att utredningsansvaret kompenserar för avsaknaden av ombud så är möjligen ett bättre sätt att uttrycka det som FD1 gör, nämligen att *”domstolen kan hjälpa den enskilde att inte fara illa i rättsprocessen”*. Detta kan domstolen exv. göra genom att förklara för den enskilde hur ansvarsfördelningen ser ut och att denne har det huvudsakliga ansvaret att lämna in erforderlig utredning, vilket uppenbarligen också görs i praktiken.

Nästa fråga är vad domstolarnas aktivitet i allmänhet säger om huruvida kompensation för ombud sker. Som framgått ovan så vidtar rätten olika typer av aktiviteter i utredningshänseende i en klar minoritet av sina mål. Vidare består den utredande verksamheten ofta endast i att efterfråga sådana handlingar som part har glömt att skicka med. Det finns indikationer på att aktiviteten är högre i vissa måltyper, exv. i asylmål och tvångsvårdsmål där utredning oftare inhämtas på rättens eget initiativ. Det finns också en relativt stor konsensus kring att utredningsansvaret är långtgående i dessa måltyper. Vidare finns det indikationer på att rättens aktivitet är högre i sådana mål där muntlig förhandling förekommer. Detta sker dock oftast i sådana måltyper där den enskilde regelmässigt företräds av ett offentligt biträde, exv. nyss nämnda måltyper. En åtgärd som verkar vidtas lite oftare är kommunikationsrundor. Hur mycket skriftväxling som sker är dock beroende av hur mycket material parterna själva tillför, om den enskilde har bristande juridiska kunskaper och inte vet vad denne behöver anföra är det svårt att se denna åtgärd som en kompensation för ombud. Det kan också noteras att aktundersökningen visade att mer skriftväxling ägde rum i ett av de mål där den enskilde företräddes av ett ombud, vilket också talar emot att denna åtgärd skulle kompensera för ombud.

Nästa fråga som är intressant att ställa sig är vad anledningarna kan vara till varför utredningsansvaret inte kompenserar för ombud i högre grad än vad som sker idag. Som framkommit i undersökningen så finns det indikationer på ett spänningsförhållande mellan domstolens utredningsansvar och intresset av att behålla sin opartiskhet vilket i sin tur hämmar utredningsansvaret. Denna faktor är därför något som talar emot att domstolens kompenserar för avsaknaden av ombud, eftersom ett juridiskt ombud per definition är partiskt. Domstolen kan omöjligen ta på sig ombudets roll utan att förlora sin opartiska ställning. De övriga hämmande faktorerna har givetvis också betydelse här, exempel på detta framkommer i intervjuerna.

Det finns en skiftande syn på utredningsansvarets omfattning och mycket pekar på att detta har att göra med synen på principiella frågor såsom hur ansvarsfördelningen i rättegången ser ut. I vilken mån utredningsansvaret kompenserar för avsaknaden av ombud kan därför vara avhängigt synen hos den som handlägger målet. Hamnar målet hos någon som fäster stor vikt vid att det handlar om en tvåpartsprocess och att ansvaret därmed ligger på parterna så är det möjligt att den enskilde kan förvänta sig mindre hjälp än om målet skulle handläggas av en person med motsatt uppfattning. En sådan diskrepans riskerar att skapa osäkerhet både hos den enskilde och domstolen kring var det

huvudsakliga ansvaret för utredningen är placerat. För det första riskerar detta att leda till rättsförluster för sådana enskilda som har en felaktig uppfattning kring hur omfattande domstolens ansvar är i praktiken. För det andra medför en skiftande syn på utredningsansvaret inom domstolarna risk för att lika mål behandlas olika.

Det finns alltså en utbredd uppfattning om att utredningsansvaret kompenserar för avsaknaden av ombud, ett påstående som kan problematiseras med hänsyn till resultatet av de empiriska undersökningarna. Min slutsats är att det är tveksamt ifall sådan kompensation sker, åtminstone ifall det är möjligt att tala om utredningsansvaret som ett reellt alternativ till biträde.¹¹⁶

4.4 Behöver det ske någon förändring?

De flesta av de berörda aktörerna är överens om att utredningsansvaret fungerar bra i dagsläget, men precis som så mycket annat i undersökningarna så råder det delade meningar om den saken. Det tolkningsutrymme och de oklarheter som finns i rättskällorna kring utredningsansvarets omfattning gör att det är svårt att svara på om domstolarna bör vara mer aktiva, och följaktligen är det också svårt att kritisera någon av de berörda aktörernas uppfattningar. Allt beror helt enkelt på vilken uppfattning man har och vilket perspektiv man anlägger, inte minst i frågor om domstolens uppgift och rollfördelningen i rättegången.

Min uppfattning är därför att det behövs klarare riktlinjer och hållpunkter kring hur långtgående utredningsansvaret ska vara. Om rättsläget bör klargöras genom lagstiftning eller mer extensiv prejudikatbildning är svårt att svara på, kanske bör lagstiftaren ta ett helhetsgrepp om frågan. En större tydlighet är viktig, inte minst på grund av risken för rättsförluster och att lika mål behandlas olika. Avslutningsvis vill jag bara säga att utredningsansvaret är en komplex och mångfasetterad företeelse där en stor mängd faktorer spelar in, min förhoppning är därför att denna uppsats har varit ett bidrag till att skapa ny kunskap kring denna viktiga företeelse.

¹¹⁶ Det finns forskning som pekar på att det går bättre överlag för enskilda som har ombud, vilket stödjer denna slutsats. Se exv. följande två studier av Sandefur: *Effects of Representation on Trial and Hearing Outcomes in Two Common Law Countries* samt *The Impact of Counsel: An Analysis of Empirical Evidences*.

AVGÖRANDEN

Högsta förvaltningsdomstolen (f.d Regeringsrätten)

HFD 2018 ref. 28
HFD 2015 ref. 55
HFD 2013 ref. 50
RÅ 2010 ref. 120
RÅ 2009 ref. 69
RÅ 2006 ref. 46
RÅ 2005 not. 81
RÅ 2002 ref. 22
RÅ 83 2:10
RÅ 82 2:24

Patentbesvärsrätten

RÅ 1992 not. 70

Förvaltningsrätterna (f.d länsrätterna)

Mål nr 13562-18
Mål nr 4619-18
Mål nr 299-18
Mål nr 9299-17
Mål nr 8534-17
Mål nr 5534-17
Mål nr 4298-17
Mål nr 3743-17
Mål nr 2932-17
Mål nr 2207-17
Mål nr 1607-17
Mål nr 642-17
Mål nr 7239-16
Mål nr 6083-16

Justitieombudsmannen

JO 2011/12 s. 298 ff.

KÄLLOR OCH LITTERATUR

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 2017/18:279 *Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna*
Prop. 2012/13:45 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*
Prop. 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar*
Prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*
Prop. 1996/97:9 *Ny rättshjälpslag*
Prop. 1995/96:22 *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*
Prop. 1994/95:27 *Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*
Prop. 1993/94:151 *Rättssäkerhet vid beskattningen*
Prop. 1971:30 *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1991:106 del A *Arbetsuppgifter och förfaranderegler*
SOU 1991:106 del B *Arbetsuppgifter och förfaranderegler – lagtext, specialmotivering och bilagor*
SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet*

Utskottsbetänkanden

- JuU 1995/96:7 *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Litteratur

- Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2007.
Brinkmann, Svend & Kvale, Steinar, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Studentlitteratur, Lund, 2009.
Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, Svensk Juristtidning, 4/1994, s. 388-406.
Ejlertsson, Göran, *Enkäten i praktiken – en handbok i enkätmetodik*, Studentlitteratur, Lund, 2014.
Hultåker, Oscar & Trost, Jan, *Enkätboken*, Studentlitteratur, Lund, 2016.
Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen år 2000*, Juridisk Tidskrift, 1/2000-01, s. 93-110.
Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2018.
Lindkvist, Gustav, *Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen*, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2018.
Lundin, Olle, *Officialprincipen*, i Marcusson, Lena, *Offentligrättsliga principer*, Iustus, Uppsala, 2017, s. 203-229.

- Petrén, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2-4/1977, s. 154-166.
- Rappmann, Hanna, *Finns i sjön? – Om officialprincipen, åberopsbörda och tillgång till information i upphandlingsmål*, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet: 2019 (examensuppsats)
- Sandefur, Rebecca L, *The Impact of Counsel: An Analysis of Empirical Evidence*, *Seattle Journal for Social Justice*, 9/2010-11, s. 51-95.
- Sandefur, Rebecca L, *Effects of Representation on Trial and Hearing Outcomes in Two Common Law Countries*, Stanford University, Stanford: 2005.
- Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap (del I)*, Juridisk Tidskrift, 3/1995-96a, s. 726-748.
- Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap (del II)*, Juridisk Tidskrift, 4/1995-96b, s. 1035-1059.
- Svensson, Eva-Maria, *De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion*, Juridisk publikation, Jubileumsnummer 2014, s. 211-226.
- Trost, Jan, *Kvalitativa intervjuer*, Studentlitteratur, Lund, 2010.
- von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m.*, En kommentar på internet, <http://zeteo.wolterskluwer.se>, publicerad i Zeteo: 2017-09-07.
- von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.
- Wejedal, Sebastian, *Rätten till biträde – Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, 2017.
- Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. – en kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2005.

Övrigt material

- Sveriges domstolar, *Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt*, 2011.
- Upphandlingsmyndigheten, *Kartläggning och analys av mål om överprövning, Rapport 2017:7*, 2017.
- Vetenskapsrådet, *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*, 2002.