



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan Gustafson

Utredningsansvaret för
förvaltningsmyndigheter och
förvaltningsdomstolar

- *En jämförelse särskilt avseende socialförsäkringsmål*

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

HT2014

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Presentation av ämnet	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsning	7
1.4 Metod och material	9
1.5 Utgångspunkter och definitioner	11
1.6 Disposition	12
2 MYNDIGHETERNAS FUNKTION	14
2.1 Introduktion	14
2.2 Förvaltningsmyndighetens funktion	14
2.3 Förvaltningsdomstolens funktion	17
2.4 Slutsatser och kommentarer	21
3 OM UTREDNINGSANSVARET	25
3.1 Bakgrund	25
3.2 Termen utredningsansvar	26
3.3 Utredning och utredningsmedel	28
3.4 Avgränsningen mellan serviceskyldighet och utredningsansvar	30
3.5 Avgränsningen mellan utredningsansvar och bevisvärdering	32
4 FÖRVALTNINGSMYNDIGHETERNAS UTREDNINGSANSVAR	34
4.1 Förvaltningslagen	34
4.1.1 Introduktion	34
4.1.2 Praxis	35

4.1.3	Answarets omfattning	37
4.2	En ny förvaltningslag	40
4.3	Försäkringskassans utredningsansvar	41
4.3.1	Introduktion till socialförsäkringen och socialförsäkringsmålen	41
4.3.2	Socialförsäkringsbalken	42
4.3.3	Praxis	43
4.4	Slutsatser och kommentarer	44
5	FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNAS UTREDNINGSA NSVAR	47
5.1	Förvaltningsprocesslagen	47
5.1.1	Introduktion	47
5.1.2	Praxis	47
5.1.3	Answarets omfattning	49
5.1.4	Målets beskaffenhet	52
5.1.4.1	Materiell karaktär	52
5.1.4.2	Partsförhållandena	54
5.2	Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstol	55
5.2.1	Introduktion	55
5.2.2	Socialförsäkringsmålens beskaffenhet	56
5.2.2.1	Materiell karaktär	56
5.2.2.2	Partsförhållandena	57
5.3	Slutsatser och kommentarer	58
6	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	60
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	63
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	67

Summary

To what extent the individual should receive help and guidance from authorities in a matter or a case is an interesting and important question. It is significant because it can be important for individuals' possibilities to exercise their rights. There must also be a balance between guidance and the public resources. Since the administrative law reform was introduced in the 1970s, the perception of this issue has changed while the law almost remains unchanged. The purpose of this paper is to investigate the meaning and scope of the responsibility that administrative authorities and administrative courts have for the investigation of the matter or the case and compare how these responsibilities differ between them.

The major changes that have occurred have primarily targeted the administrative judicial procedure. Among other things, the wording of § 8 FPL has changed somewhat, Sweden has ratified the European Convention of the Human Right which has resulted in Article 6 have become part of Swedish law, dozens of new case types have been introduced, there is an increased amount of oral proceedings and the two-party proceeding has been introduced. It is therefore the administrative judicial procedure that has changed the most and it has had an impact on the court and how it should investigate its cases. The administrative authorities procedure has not changed in the same way.

It is important to ensure the authorities' basic function and purpose in order to determine their investigative responsibilities. Both the administrative authorities and administrative courts shall apply legal standards. But administrative authorities should optimally and maximally realize the purpose and intention of the legislation while administrative courts only shall ensure the purpose of the legislation and provide legal protection for individuals by achieving substantive accurate decisions.

The most obvious difference between the administrative authorities and the administrative courts in addition to their basic function is the legislation of their responsibilities. In social security cases that formal difference does not exist. Both authorities shall apply the principle of official responsibility but for administrative courts this is stated directly by the legislation. There is no equivalent legislation for administrative authorities and it is a shortcoming that needs to be addressed. Though in practice, the legislation should not make any difference in the responsibilities.

The authorities' responsibility should always be determined by the nature of the case or the matter. The nature depends on the circumstances. The meaning of "the nature" can be divided into the character, meaning the importance for whom it concerns, and the relative strength of the parties. There is an interaction between these two. But despite some differences, the most decisive factor is the importance of the matter or the case.

Sammanfattning

I vilken utsträckning enskilda ska få hjälp och ledning av myndigheterna i ärenden och mål är en intressant och viktig fråga. Den har betydelse eftersom det kan vara avgörande för enskilda parter möjlighet att tillvarata sin rätt emot det allmänna. En avvägning måste även göras mot det allmännas resurser. Sedan förvaltningsreformens införande på 1970-talet har synen på denna fråga förändrats samtidigt som lagstiftningen i princip är oförändrad. Syftet med uppsatsen är att utreda innebörden och omfattningen av utredningsansvaret för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar och jämföra hur ansvaret skiljer sig åt mellan instanserna.

Det som har tillkommit inom området är framförallt sådant som har riktat sig mot förvaltningsprocessen. Bland annat har lydelsen av 8 § FPL förändrats något, Sverige har ratificerat Europakonventionen vilket har medfört att artikel 6 har blivit en del av svensk rätt, mängder av nya måltyper har tillförts processen, det finns ett ökat inslag av muntlighet och tvåpartsprocessen har införts. Först och främst är det alltså förvaltningsprocessen som har förändrats och det har fått genomslag på hur domstolen bedriver sitt utredningsansvar. Förvaltningsmyndigheternas förfarande har inte förändrats på samma sätt utan istället kan utredningsansvaret sägas ha tydliggjorts genom praxis.

För att avgöra myndigheternas utredningsansvar är det viktigt att se till vilken funktion de har. Både förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar ska tillämpa rättsliga normer. Däremot ska förvaltningsmyndigheterna optimalt och maximalt förverkliga lagstiftningens syfte och intentioner medan förvaltningsdomstolarna endast ska tillse syftet med lagstiftningen för att bereda enskilda rättsskydd genom att uppnå materiellt riktiga avgöranden.

Den tydligaste skillnaden mellan instanserna utöver deras grundläggande funktion är lagstiftningen. För socialförsäkringsmålen finns inte denna formella skillnad. Instanserna ska tillämpa officialprincipen men för förvaltningsdomstolarna framkommer detta direkt av 8 § FPL. Någon motsvarighet finns inte i FL och det är en brist som behöver åtgärdas trots att det genom utvecklingen i praxis inte bör göra någon skillnad i tillämpligheten av officialprincipen.

Utredningsansvaret ska alltid avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och ärendets eller målets beskaffenhet. Innebörden av beskaffenhet kan sedan brytas ner i karaktär, vad målet eller ärendet har för betydelse, och partsförhållandet. Det är en samverkan mellan båda dessa, men trots vissa skillnader mellan instanserna bör det avgörande vara vad målet eller ärendet har för betydelse, alltså hur stor inverkan utgången har för den det berör.

Förord

Framförallt vill jag tacka min kära Andrea för korrekturläsning och för sitt stora tålamod med mig under hela min studietid.

Tack även till Leon för korrekturläsning och till min handledare Henrik Wenander för goda synpunkter under arbetets gång.

Det har varit en härlig period här på Juridicum. Framförallt i gemenskapen på nätkurslärarnas kontor där jag har tillbringat mycket av tiden.

Tack fina vänner!

Kontoret, Lund, 8 januari 2015.

Förkortningar

BNP	Bruttonationalprodukt
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
JT	Juridisk Tidskrift
KamR	Kammarrätten
LSt	Länsstyrelsen
MIG	Migrationsöverdomstolens avgöranden
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RFV	Riksförsäkringsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalken (2010:110)
SOU	Statens offentliga utredningar
SVJT	Svensk Juristtidning
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
ÄFL	Äldre förvaltningslagen (1971:290)

1 Inledning

1.1 Presentation av ämnet

Förvaltningsmålen består av en mängd olika måltyper av skiftande karaktär. De flesta karaktäriseras av en beslutsprocess mellan ojämna parter där den enskilde står utan juridisk hjälp mot en resursstark och kompetent myndighet och där utgången har en stor betydelse för den enskilde. Det är viktigt både för enskilda och för samhället i stort att alla kan tillvarata sin rätt gentemot det allmänna i dessa lägen. Förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar har därför ett ansvar för att deras ärenden och mål blir tillräckligt utredda för att ett materiellt riktigt och rättvist beslut ska kunna fattas. Utredningens omfattning och myndigheternas ansträngningar måste dock hela tiden avvägas utifrån målens karaktär, de motstående intressen som är aktuella och de övriga förvaltningsrättsliga principer som finns om exempelvis opartiskhet, snabbhet och effektivitet.

Frågan om utredningsansvarets omfattning är omdiskuterad inom all processrätt. Det är många olika faktorer som påverkar myndigheternas agerande och dessa leder ofta till komplexa resonemang kring förvaltningens och domstolens funktion och roll. Lagstiftaren har på området inte gett mycket mer än allmänna riktlinjer.¹ Det är oklarheten i riktlinjerna och komplexiteten i frågan som gör den intressant att undersöka närmare. Det pågår också en utveckling av förvaltningsprocessen vilket gör ämnet fortsatt aktuellt att analysera.

Förvaltningslagen (FL) och förvaltningsprocesslagen (FPL) innehåller endast ett fåtal bestämmelser och lämnar en hel del processuella frågor obesvarade. Det var också avsikten med lagstiftningen vid införandet. Genom korta och flexibla lagar med utrymme endast för det väsentligaste ska processen lättare kunna anpassas efter processföremålet och enskilda kunna föra sin talan utan ombud.² Allteftersom processen har utvecklats i och med tillförandet av måltyper till förvaltningsprocessen, införandet av tvåpartsprocess samt det ökade inslaget av muntlighet ställer processen högre krav på författningsbestämmelserna. I avsaknad av tillgängliga regler har processen främst utvecklats genom praxis och genom ledning av reglerna i rättegångsbalken (RB). Den allmänna processen är dock inte helt homogen utan skillnader finns både mellan brottmålen och tvistemålen och i sin tur mellan dispositiva tvistemål och indispositiva tvistemål varför analogier bör göras med viss försiktighet. Lösningar som är lämpliga för den allmänna processen behöver inte vara lämpliga för förvaltningsförfarandet.³

¹ Se exempelvis prop. 2012/13:45 s. 114. Där framhålls att den skiftande karaktären på måltyperna och styrkeförhållandena gör det svårt och mindre lämpligt att genom lagstiftning i detalj reglera vad som ska gälla.

² von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*, 2009, s. 13.

³ von Essen, 2009, s. 14.

Myndigheternas utredningsskyldighet och processledning är en följd av officialprincipen som generellt ansetts stark inom förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. Principen innebär att myndigheten ska leda utredningen och ansvara för att behövligt material inkommer.⁴ Något utredningsansvar fastställs inte uttryckligen av FL utan denna framkommer efter tolkning och av förvaltningsrättsliga principer utvecklade i praxis. I FPL framgår utredningsansvaret däremot direkt av lagtexten. Redan här framkommer en tydlig skillnad i hur frågan hanteras för de olika myndigheterna. Historiskt har myndigheternas skyldigheter och funktion vid beslutsfattandet ansetts vara likartat, oavsett nivå. Under de senaste årens utveckling har förvaltningsorganisationen förändrats, framförallt på domstolsnivå, och trots allt blivit mer lik den allmänna processen. Efter införandet av tvåpartsprocessen har förvaltningsprocessen fått ett större inslag av kontradiktion som är typiskt för den allmänna processen.

I grunden handlar omfattningen av utredningsansvaret om vilken funktion förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar har samt deras och parternas roll i processen. Det finns ett nära samband mellan service-skyldigheten och utredningsansvaret samt mellan utredningsansvaret och bevisvärderingen. Enligt min mening är omfattningen av utredningsansvaret och dess avgränsning en mycket viktig fråga i praktiken. I varje mål och ärende och i all kommunikation med parter måste den som ansvarar avgöra om utredningen är tillräcklig och bestämma sig för vilken utredningsåtgärd eller processledning som är mest lämplig. Det är troligen ofta en svår bedömning som måste ske utefter omständigheterna i det enskilda fallet. En viktig fråga är även vart i instansordningen som huvudansvaret för utredningen ska ligga. Förvaltningsmyndigheternas utredning är det som kommer ligga till grund för förvaltningsdomstolens utredning. På så sätt är de sammankopplade. För att uppnå materiellt riktiga avgöranden och största möjlig rättvisa i det enskilda fallet är det viktigt att myndigheternas respektive ansvar och dess fördelning framkommer tydligt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att utreda innebörden och omfattningen av utredningsansvaret för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar och jämföra hur ansvaret skiljer sig åt mellan instanserna.

För att uppfylla syftet har jag förutom en generell genomgång valt ut socialförsäkringsmålen för vidare analys. Genom att djupgående fokusera på en måltyp är förhoppningen att tydligare kunna utröna de viktigaste omständigheterna och faktorerna för att avgöra utredningsansvaret i det enskilda fallet. Det är även nödvändigt att se till den speciella förvaltningsrätten för att konkretisera de processuella frågorna. Det gör förhoppningsvis också jämförelsen mellan beslutsnivåernas utredningsansvar tydligare.

⁴ Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, 2014, s. 85.

Utredningsansvaret har i praktiken inte någon riktigt tydlig gräns utan riskerar att sammanblandas med övriga moment och skyldigheter i processen som exempelvis serviceskyldighet och bevisvärdering. En del-fråga för uppsatsen är därför också att klart definiera utredningsansvaret för att avgränsa det från övriga moment vid beslutsfattandet.

För att jämföra instanserna är det även intressant och viktigt att utreda hur utvecklingen av utredningsansvaret sett ut, hur synen på utredningsansvaret har förändrats samt om denna utveckling kan förväntas fortsätta.

Synen på förvaltningsdomstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter och skyldigheter i beslutsprocessen hör ihop med deras roll och funktion i rättsordningen och samhället i stort. Av den anledningen kommer jag även att utreda och jämföra myndigheternas roll och funktion. Myndigheternas funktion är även viktig att utreda för att i ett senare skede av uppsatsen kunna föra resonemang med ett bredare perspektiv kring omfattningen av utredningsansvaret och hur detta skiljer sig mellan besluts-nivåerna.

Mina frågeställningar för att uppnå uppsatsens syfte är därför:

- Vad är förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas roll och funktion och hur påverkar det utredningsansvarets omfattning?
- Vad innebär utredningsansvaret och vad är avgörande för ansvarets omfattning för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar?
- Vad har myndigheterna för utredningsansvar i socialförsäkringsmål och vilka faktorer är avgörande?
- Hur skiljer sig utredningsansvaret på förvaltningsmyndighetsnivå från förvaltningsdomstolsnivå?

1.3 Avgränsning

I uppsatsen har jag valt att fokusera på socialförsäkringsmål. Det finns många andra intressanta måltypen i förvaltningsprocessen som skulle kunna undersökas, exempelvis skattemål eller migrationsmål. Socialförsäkrings-målen är dock typiska för förvaltningsprocessen i och med att de oftast handlar om utverkandet av förmåner, varken är flerpartsmål eller brottmåls-likligt samt att de har tydliga partsförhållanden. Det har också konstaterats att socialförsäkringsbalken (SFB) till stor del anses vara en rättighets-lagstiftning. Det leder till svåra och intressanta avvägningar mellan olika ofta motstående intressen. Socialförsäkringsmål har dessutom ett utredningsansvar stadgat i SFB. På så vis kompletterar socialförsäkrings-målen den generella genomgången av FL.

Någon definition av socialförsäkring i SFB finns inte utan socialförsäkringen avgränsas utifrån ett praktiskt synsätt i 1 kap. 1 § SFB.⁵ Med socialförsäkringsmål avses i denna uppsats mål och ärenden som väcks i enlighet med SFB. Det gäller bland annat sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, bostadsbidrag, handikappersättning, föräldrapenning, barnbidrag med flera. Det är en varierande skara mål som omfattas av SFB. Lagrådet utsatte förslaget till SFB för omfattande kritik på denna punkt.⁶ Eftersom SFB har ett så brett spann avser jag främst att utreda mål som innefattar de klassiska sociala försäkringarna så som sjukersättning, sjukpenning, arbetsskadeförsäkring med flera och därmed inte de som främst framstår som bidrag, exempelvis bilstöd. Målen som avses i denna uppsats är sådana där Försäkringskassan utgör motpart i processen enligt 7 a § FPL vilket innebär att pensionsmål inte omfattas.

Uppsatsen kommer inte innehålla någon presentation av den allmänna processen. Som redan nämnts och som kommer framgå av uppsatsen har förvaltningsprocessen närmast sig den allmänna processen och har, i alla fall tidigare, lånat mycket därifrån. I en begränsad framställning som denna finns det tyvärr inte mer utrymme än att bara kort nämna de likheter och olikheter som finns när detta är till klar fördel för framställningen.

Uppsatsen inriktar sig på den allmänna förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten. Laglighetsprövningen enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och rättsprövningen enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304) tas inte upp. I uppsatsen bortser jag också helt ifrån de regler som finns inom EU-rätten.

Bedömningar av utredningsansvaret mot offentlig part kommer inte att beröras mer än ytligt. Eftersom förvaltningsmyndigheterna i princip inte hamnar i en situation där de behöver processleda offentlig part likt förvaltningsdomstolarna har frågan inte någon betydelse för uppsatsens huvudsyfte.

Jag har även valt att avgränsa bort hur domstolens utredningsansvar begränsas av ramen för målet, det vill säga av vad som anförts i form av yrkanden och grunder och av saken i målet. Även det är en fråga som uppkommer för domstolen. Förvaltningsmyndigheterna är inte bundna på samma sätt vid sitt beslutsfattande. Det är en intressant men alldeles för omfattande fråga som lämpar sig bättre för en egen uppsats.

I tid begränsas redogörelsen i uppsatsen i princip från förvaltningsreformen på 1970-talet till idag.

⁵ Hessmark, Lars-Göran, m.fl., *Socialförsäkringsbalken – En kommentar*, Avd. A-C, 2013, s. 83.

⁶ Prop. 2008/09:200 s. 1104-1107.

1.4 Metod och material

En vanligt förekommande formulering i juridiska uppsatser är, som Sandgren konstaterar beträffande avhandlingar, att metoden för uppsatsen är rättsdogmatisk. Jag har själv i ett flertal uppsatser använt mig av den formuleringen. Den närmare innebörden av en rättsdogmatisk metod, som av vissa anses ha en negativ klang, är dock något svår att tyda trots att det vid en första anblick kan verka finnas en konsensus.⁷

Rättsdogmatisk metod går, enligt Peczenik, traditionellt sett ut på att tolka och systematisera gällande rätt för att framställa rättsordningen som ett sammanhängande och logiskt nätverk av huvudregler och undantag.⁸ Rättsdogmatiken handlar då om att finna och studera gällande rätt inom en bestämd ram. Att tolka gällande rätt är enligt Peczenik juridikens huvuduppgift.⁹ En viktig fråga är då vad som är gällande rätt och hur man finner den. Enligt bland andra Sandgren finns gällande rätt. Men inte som en existens i sig utan som ett resultat av juridisk argumentation som följer allmänt accepterade regler.¹⁰ På samma sätt kan man fråga sig vad som är rätt svar inom juridiken. Svaret är enligt Sandgren, att det inte finns några uttryckligt rätta svar på juridiska problem. Uppgiften som jurist blir istället att åstadkomma så väl motiverade lösningar som möjligt. Två olika svar kan därför vara lika "rätt" förutsatt att de är juridiskt försvarliga.¹¹

Rättsvetenskapen accepterar i regel en relativt fri argumentation där rättskälleanalys kan kombineras med ändamålsaspekter, specialkunskap från andra områden och personens erfarenheter och kunskap om området. Den juridiska metoden handlar då inte om att finna "gällande rätt" utan snarare om att systematisera relevant material, utveckla begrepp, analysera argument och möjliga lösningar, utforma principer, kritiskt granska rättsläget och så vidare. Utifrån detta är det enligt Sandgren svårt att hävda att rättsdogmatiken i praktiken skulle vara dogmatisk.¹²

Det viktiga är kanske inte egentligen vad man kallar sin metod utan att ens tillvägagångssätt på ett begripligt sätt framgår för läsaren för att visa att den juridiska argumentationen är tillräckligt kvalitativ. I min uppsats skulle jag trots det istället för rättsdogmatisk vilja benämna min metod som analytisk rättsvetenskaplig metod så som Sandgren definierar den klart dominerande fåran inom rättsvetenskapen. Svårigheterna i att förklara den rättsdogmatiska metoden leder mig nämligen till slutsatsen att detta begrepp ter

⁷ Jfr Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen*, 2001, s. 23. Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, FT 1989, s. 115. Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, TfR 2008, s. 649. Jfr Peczenik, Aleksander, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, FT 1990, s. 41. Se även Lavins svar på denna i Lavin, Rune, *Om förvaltningsrättslig forskning, en replik*, FT 1990, s.71.

⁸ Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT 2005, s. 249.

⁹ Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?*, 1995, s. 1.

¹⁰ Sandgren, TfR 2008, s. 651.

¹¹ Sandgren, TfR 2008, s. 653.

¹² Sandgren, TfR 2008, s. 652.

sig mindre lämpligt att använda.¹³ En sedvanlig rättsvetenskaplig analys bör visserligen ske inom den ram som lagen, eller rättskällorna, uppställer och skulle därmed kunna kallas för dogmatisk. Men den gängse juridiska metoden är för den sakens skull inte dogmatisk. Det finns inte alltid *ett* rätt svar och ibland måste svaren sökas i andra källor än de rent juridiska. Därför bör juristen vara fri i valet av material¹⁴ förutsatt att materialet sedan kan ligga till grund för en juridiskt relevant och korrekt argumentation. Det gäller, enligt min uppfattning, inte minst inom förvaltningsrätten.

Genom att använda traditionella rättskällor som lag, lagförarbeten, rättspraxis och doktrin och bearbeta dessa genom att systematisera relevant material, utveckla begrepp, analysera möjliga lösningar och bedömningar och så vidare ska jag uppnå mitt syfte med uppsatsen. Till grund för framställningen kommer jag framförallt använda mig av rättsvetenskaplig litteratur och praxis eftersom lagtexten på området inte är särskilt utförlig. För att visa på socialförsäkringsmålens stora betydelse för samhället kommer jag även att använda mig av Försäkringskassans statistiska årsbok. För att ge ett bredare perspektiv på förvaltningens funktion kommer jag använda mig av statsvetenskaplig litteratur. Jag kommer alltså även använda mig av icke traditionella rättskällor. Sådana källor kan dock bära juridisk relevans genom att utifrån det som framkommer föra en juridiskt korrekt argumentation.

En rättskällas värde beror enligt Sandgren på två grunder, dels dess legitimationsgrund som auktoritet, det vill säga dess rangordning i rättskällehierarkin och formella auktoritet, eller utpekning som rättskälla i en sådan auktoritär källa, och dels dess juridiska argumentationskvalité och förmåga att övertyga. Det gäller oavsett om det är fråga om lag, prejudikat eller doktrin. En källa som framstår som orättvis, orationell eller obegriplig riskerar att inte accepteras och därmed förlora sin legitimitet.¹⁵

I uppsatsen har jag till viss del använt mig av en avhandling¹⁶ skriven av Gunilla Edelstam som under disputationen och därefter utsattes för omfattande kritik.¹⁷ I ett sådant fall finns det skäl att resonera kring avhandlingens värde som rättskälla.

Avhandlingen sågs av fakultetsopponenten och en av betygsnämndens tre ledamöter som "vetenskapligt tvivelaktig" med så många brister att den inte borde ha godkänts. Kritiken tog framförallt sikte på avhandlingens upplägg, metod och avgränsningar. Bland annat har JO:s uttalanden på området avgränsats bort från avhandlingen, trots att avhandlingen ska vara en rätts-säkerhetsstudie, och blott åtta år av Högsta förvaltningsdomstolens praxis tas upp. Enligt opponenten har avgränsningarna gjort att avhandlingens

¹³ Sandgren, TfR 2008, s. 656.

¹⁴ Jfr Lavin, FT 1989, s. 119.

¹⁵ Sandgren, TfR 2008, s. 654.

¹⁶ Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet*, 1995.

¹⁷ Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, *Vetenskaplig standard - En gång till*, FT 1995, s. 57-64.

frågeställningar inte har kunnat besvaras. Edelstam kritiserades även för att tillskriva förvaltningsmyndigheterna en utredningsskyldighet enligt FL som korresponderar med förvaltningsdomstolarnas enligt FPL trots frånvaron av en sådan bestämmelse. Utvecklingen har dock delvis tagit en sådan riktning som Edelstam förespråkade, exempelvis i en generell uppfattning om att utredningsskyldigheten för förvaltningsmyndigheterna korresponderar med den enligt FPL eller i alla fall bör göra det.¹⁸

Det förvaltningsrättsliga området är till stor del styrt av praxis. Det är en följd av att de processuella frågorna är reglerade genom ramlagar. Lavin förespråkar en flitig användning av rättsfall som redskap för att analysera förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten.¹⁹ Därför kommer jag försöka använda en stor mängd rättsfall och även beslut från Justitieombudsmannen (JO). Det innebär dock att jag inte kommer kunna kommentera alla rättsfall men enligt min mening bör det ändå hjälpa framställningen genom att läsaren får en utökad förståelse och själv kan dra andra slutsatser än de jag finner relevanta för uppsatsen syfte.

Den urvalsprincip för rättsfall som jag kommer att använda mig av är att leta efter referat och referatrubriker vari det framgår att målet handlar om utredningsansvar. Jag kommer även undersöka sådana rättsfall som exemplifieras i den juridiska litteraturen på området. Jag tänker endast använda mig av rättspraxis från högsta instans. Det kommer säkerligen finnas fler mål som är intressanta för uppsatsen än de jag kommer redogöra för. Processuella frågor behandlas sällan som en huvudfråga i praxis. Omnämns frågorna görs det oftast relativt kortfattat. Detta gör att det är svårt att hitta relevanta rättsfall för processuella frågor samt att det många gånger är osäkert vilka faktorer som motiverat domstolens ställningstagande och om uttalanden är generellt tillämpliga eller avsedda för den aktuella måltypen.²⁰ Det är inom ramen för en begränsad uppsats som detta inte möjligt att göra en noggrannare analys av den stora mängd rättsfall som finns tillgänglig.

1.5 Utgångspunkter och definitioner

Uppdelningen mellan vad som är *förvaltningsrätt* och vad som är *förvaltningsprocessrätt* skiljer sig något i den juridiska litteraturen. Ragnemalm definierar förvaltningsprocessrätten som alla de regler och principer som är knutna till det administrativa beslutsfattandet. Övriga regler och principer hänförs till den allmänna förvaltningsrätten.²¹ Således kan ett visst förfarande som följer av reglerna i förvaltningslagen hos en förvaltningsmyndighet benämnas förvaltningsprocess.²² Lavin delar in

¹⁸Se exempelvis Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 2014, s. 83-86.

¹⁹ Lavin, FT 1989, s. 120.

²⁰ Detta är ett problem som både von Essen och Edelstam har uttryckt. Se von Essen, 2009, s. 16 och Edelstam, 1995, s. 18.

²¹ Ragnemalm, 2014, s. 20.

²² Ragnemalm, 2014, s. 32.

förvaltningsrätt och förvaltningsprocessrätt utifrån uppdelningen av reglerna i förvaltningslagen respektive förvaltningsprocesslagen. Därmed benämner han uteslutande beslutsfattandet som sker i förvaltningsdomstol för förvaltningsprocessrätt. Detta gör han eftersom förvaltningsprocesslagen endast styr förfarandet i domstolsprocessen och namnet därmed antyder att benämningen bör reserveras för förfarandet i domstol. Det är även den vanligast förekommande indelningen.²³ För att undvika missförstånd kommer jag i mitt arbete att reservera betydelsen av förvaltningsprocess för reglerna om förfarandet i förvaltningsdomstol och betydelsen av förvaltning för förfarandet hos förvaltningsmyndighet.

I Sverige kallas varje offentligt organ som inte är en politisk församling, alltså statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter, domstolar samt regeringen, för *myndighet*. Termen *förvaltningsmyndighet* är i sin tur ett organisatoriskt begrepp som innefattar alla myndigheter utom regeringen och domstolarna.²⁴ Förvaltningsdomstolarna är således också myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsdomstolar i Sverige är alla förvaltningsrätter, kammarrätter samt Högsta förvaltningsdomstolen. I enlighet med denna indelning använder jag mig av myndighet i sammanhang där någon separation mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol inte behöver göras.

Begreppet *enskild* avser alla som har kontakt med en myndighet och innefattar inte bara fysiska personer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt men inte organ för det allmänna.²⁵

Ett *ärende*, är en verksamhet hos en myndighet som utmynnar i någon form av beslut från myndighetens sida och ska skiljas från *annan förvaltningsverksamhet* eller *faktiskt handlande*. Ett *beslut* är i sin tur ett uttalande som påverkar faktiska förhållanden genom att det direkt eller indirekt leder till ett visst handlande eller avhållande från ett visst handlande.²⁶ Ett *mål* är däremot en vid domstol anhängiggjord talan. En domstols avgörande utmynnar i en dom eller ett beslut.

En utförlig definition av *utredningsansvar* kommer i kapitel 3.

1.6 Disposition

Utöver detta inledningskapitel består uppsatsen av sex kapitel. I det andra kapitlet redogörs för myndigheternas roll och funktion. Tanken är att slutsatserna från detta kapitel ska kunna fungera som utgångspunkter för de rättsliga resonemang som förs i övriga kapitel.

²³ Lavin, 2014, s. 13, 14.

²⁴ Se Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen – Med kommentarer*, 2010, s. 52, 53.

²⁵ Hellners, Malmqvist, 2010, s. 81. SOU 2001:47 s. 252.

²⁶ Ragnemalm, 2014, s. 30, 31. Hellners, Malmqvist, 2010, s. 38, 39.

I det tredje kapitlet presenteras utredningsansvaret. Genom att definiera vad utredningsansvaret är teoretiskt och praktiskt, sätta in det i ett sammanhang och förklara hur det avgränsas i processen är förhoppningen att läsarens förståelse för utredningsansvaret ska öka inför den närmare analysen av utredningsansvarets omfattning.

Därefter, i kapitel fyra, redogörs för förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar generellt utifrån hur den kommer till uttryck i ramlagstiftningen, ledande prejudikat och juridisk litteratur. Efter genomgången av den allmänna förvaltningsrätten går kapitlet över till att presentera Försäkringskassans utredningsansvar i socialförsäkringsmålen.

I kapitel fem redogörs för förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar på samma sätt som förvaltningsmyndigheternas i kapitel fyra. Efter genomgången av den allmänna förvaltningsprocessen går kapitlet över till att presentera förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar i socialförsäkringsmålen.

Uppsatsen utmynnar i en sammanfattning i kapitel sex. Där sammanfattas uppsatsens slutsatser för att besvara huvudsyftet. Alla delar av uppsatsen innehåller löpande analys av och diskussion om det som framkommer. Några kapitel innehåller även ett avslutande avsnitt där de slutsatser och frågor som uppkommit i kapitlet lyfts.

I de delar som innehåller rättsfallsreferat kommer dessa mer eller mindre att samlas dessa under en och samma rubrik. Det görs för att det handlar om ett stort antal mål som inte utan svårigheter kan redogöras för i den löpande framställningen. De enligt min mening viktigaste aspekterna i rättspraxis kommenteras sedan och lyfts in i den övriga framställningen.

2 Myndigheternas funktion

2.1 Introduktion

Vilken funktion myndigheterna har handlar om vilket ändamål, roll eller uppgift som förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna har i grunden. Svaret har betydelse eftersom det kan förändra myndigheternas möjlighet och skyldighet att påverka processen. Utredningsansvaret bör anpassas för att bidra till att uppfylla förfarandets syfte. Genom att utreda vilken roll och funktion som förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar har framgår det tydligare varför reglerna ser ut som de gör eller hur de borde se ut samt hur reglerna ska tolkas.

Jag vill påpeka att det i avsnittet nedan är ett offentligrättsligt perspektiv som tillämpas. Med ett rättsfilosofiskt eller statsvetenskapligt perspektiv skulle antagligen ett delvis annorlunda svar framkomma.

2.2 Förvaltningsmyndighetens funktion

Det svenska statsskicket bygger på folksuveränitet och funktionsdelning. All offentlig makt utgår från folket genom dess företrädare riksdagen, 1 kap. 1 § Regeringsformen (RF). Samhällsfunktionerna fördelas sedan på särskilt utsedda organ. Enligt RF:s terminologi är domstolar och förvaltningsmyndigheter båda myndigheter som till viss del är likställda med varandra.²⁷ Förvaltningsmyndigheternas huvudsakliga uppgift är att sköta den löpande verksamheten inom den kommunala och statliga förvaltningen, 1 kap. 8 § RF. Det är myndigheterna som ansvarar för att tillämpa de lagar och regler som riksdag, regering och EU har beslutat om. Förvaltningsmyndigheterna får även instruktioner från regeringen och den kommunala ledningen som sätter upp ramar för arbetet och ekonomin. Det är främst genom dessa instruktioner, FL och RF som förvaltningsmyndigheternas verksamhet styrs. I det enskilda ärendet är förvaltningsmyndigheterna enligt 12 kap. 2 § RF självständiga.

Förvaltningsmyndigheterna förvaltar alltså den kommunala och statliga verksamheten. Ordet förvaltning är ett både omfattande och obestämt begrepp som förekommer inom såväl det offentliga som i det enskilda livet. Att förvalta innebär att sköta de för subjektet nödvändiga uppgifterna. Det omfattar både faktiska handlingar som rättshandlingar och innebär en mer eller mindre omfattande beslutanderätt i de frågor som uppkommer vid förvaltningen.²⁸ Från den faktiska förvaltningsverksamheten skiljer man den

²⁷ Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, 2006, s. 308.

²⁸ Sundgren, Halvar G.F., *Allmän förvaltningsrätt*, 1955, s. 1.

beslutande verksamheten som innebär att myndigheten meddelar rättsliga direktiv för faktisk förvaltningsverksamhet eller för en enskilds handlande.²⁹

Förvaltningen har också en betydelse utanför handläggningen av enskilda ärenden, nämligen i en reglerande funktion. De lagar och regler som stiftas ska verkställas av förvaltningsorganisationen men där det finns luckor i regelverket överläts det till viss del åt förvaltningsorganen att fylla ut med detaljer inom området för deras respektive expertis, se 8 kap. 1 § RF. Förvaltningsmyndigheterna har därmed ett visst inflytande på utformningen av politiken.

Den offentliga förvaltningen får större betydelse i en utvecklad och komplex stat för att politiken ska kunna verkställas effektivt. Förvaltningen förändras och får en starkare ställning under trycket av växande uppgifter vilket leder till att förvaltningsorganen agerar i olika former och strukturer. I och med denna förändring, som inte bara har skett i Sverige, finns det åsikter om att den offentliga förvaltningen numera, vid sidan av de tre klassiska delarna, en lagstiftande, en verkställande och en dömande, kan anses utgöra en fjärde statsmakt.³⁰ I Sverige har vi som nämnts inte maktindelning utan istället funktionsdelning. Det är trots allt en observation med relevans även för Sverige som vid en internationell jämförelse har en historiskt stark och självständig förvaltning.

Förvaltningen är ansvarig för att främja allmänna och enskilda intressen, sköta statens verksamhet och därmed se till att samhället upprätthålls och fungerar.³¹ Förvaltningsmyndigheterna är enligt Dahlgren per definition företrädare för det allmänna intressen.³² Vad det allmänna intresset består av är svårdefinierat. I grunden är det beroende av lagstiftningens bestämmelser och dess bakomliggande syfte och intentioner. Dessa kan vara att och hur olika enskilda och allmänna intressen ska skyddas eller främjas. Förvaltningen ska då i det allmänna intresse, självständigt, med iakttagande av opartiskhet och saklighet sätta detta i verket. Eftersom förvaltningsmyndigheterna utövar makt gentemot enskilda krävs det av myndigheterna att besluten som fattas är objektiva, sakliga och grundas i lag. Enskilda får varken gynnas eller missgynnas gentemot andra enskilda genom ett beslut.³³ Genom detta upprätthålls samhället och enskildas tillit till systemet. Wennergren menar att denna funktion, hellre än intressebevakande, kan kallas för intresseförverkligande, ett ”optimalt och maximalt förverkligande av de av lagstiftningen uppburna intressena”.³⁴ Även enligt Ragnemalm är förvaltningsmyndigheternas uppgift att förverkliga lagstiftarens intentioner i

²⁹ Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 2014, s. 17.

³⁰ Reichel, 2006, s. 19-21. Hon hänvisar vidare till Vile, M.J.C., ”Constitutionalism and the Separation of Powers”, 1998, som företräder idéerna om den fjärde statsmakten.

³¹ Sundgren, 1955, s. 7.

³² Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, SvJT 1994, s. 402.

³³ Edelstam, 1995, s. 19.

³⁴ Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv – En förvaltningsrättslig studie*, 2014, s. 247. Wennergren, Bertil, *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift*, SvJT 1995, s. 68.

fråga om den materiella regleringen. I det ligger att ärenden blir tillräcklig utredda.³⁵

I propositionen till 1974 års RF framhöll departementschefen att förvaltningsmyndigheterna verkställer beslutande organs föreskrifter men liksom domstolarna också avgör rättstvister och prövar andra rättsfrågor. Enligt departementschefen är det samma prövning som de olika myndigheterna gör om ett ärende överklagas. Förvaltningsmyndigheterna intar också samma oberoende ställning som domstolarna i sin myndighetsutövning.³⁶

Vid den enskildes överklagande intar förvaltningsmyndigheten en ny roll som den enskildes motpart och ska företräda det allmännas intressen i processen. Denna dubbla roll som myndigheten uppvisar kan göra det svårt för enskilda att förstå förvaltningsmyndighetens funktion. På grund av detta är ett rimligt antagande att en enskild redan från början ser myndigheten som sin motpart med ett annat intresse än denne.³⁷

Wockelberg har analyserat de svenska partiernas syn på förvaltningen under slutet av 1900-talet. Det är intressant i detta sammanhang eftersom partierna ska representera folket och den gemensamma viljan. Hon kommer fram till att uppfattningen om förvaltningen är att den ska vara ett "följsamt verktyg".³⁸ Med följsamt menas att myndigheterna ska vara tillmötesgående eller i lydnadsposition till olika styrsignaler. Det är viktigt att förvaltningen kan spela roller som inte urholkar följsamheten men som bidrar till en effektiv samhällsapparat. Framförallt bör opolitiska beslut kunna delegeras till förvaltningen. Det finns tre möjliga roller för förvaltningen utöver den som följsamt verktyg, den normgivande, den korrigerande och den lagprövande. Den lagprövande rollen är de flesta partierna negativt inställda till men framförallt socialdemokraterna förespråkande förvaltningens skapande och aktiva roll som normgivare, inom klara gränser, och korrigerare av sina beslut. Övervägande majoritet av övriga partier var skeptiska till alla dessa roller. Förvaltningen ska inte ha en klart självständig roll som en legitim motmakt utan partierna förväntar sig, kanske naivt, att den politiska viljan ska färdas oförändrad genom styrningskedjan.³⁹

Följsamheten avser främst lagen, som är det mest legitima styrverktyget som politikerna och i grunden folket har att erbjuda, men även politikernas informella styrande genom deras förtydliganden och instruktioner om tillämpning av lagen. Utöver det ska förvaltningen vara följsam mot folkviljan och dess förverkligande inom ramen för en representativ demokrati, mot domstolarna som en överprövare av beslut och tolkare av

³⁵ SOU 2010:29 s. 416.

³⁶ Prop. 1973:90 s. 233.

³⁷ Wall, s. 240, Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen 2000*, JT 2000-01, s. 100.

³⁸ Wockelberg, Helena, *Den svenska förvaltningsmodellen*, 2003, s. 318.

³⁹ Wockelberg, 2003, s. 318-324.

lagen för enskildas rättssäkerhet och mot mindre betydande styrsignaler som experter, särintressen och "etiken".⁴⁰

2.3 Förvaltningsdomstolens funktion

Förvaltningsdomstolarnas huvudsakliga uppgift är rättskipning, 1 kap. 8 § RF. I likhet med förvaltningen är domstolarna i sin rättskipande uppgift självständiga, 11 kap. 3 § RF. Vid en internationell jämförelse har de svenska domstolarna haft en relativt svag ställning medan förvaltningsmyndigheterna framstår som starka och självständiga i förhållande till de politiska organen. Sedan 1970-talet har förvaltningsdomstolarnas roll utvecklats, bland annat som ett resultat av Europakonventionens och EU-rättens krav på enskildas rätt till domstolsprövning.⁴¹ Ett exempel på detta är att domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas roller numera regleras i varsitt kapitel i RF.⁴²

Som nämnts ovan framhöll departementschefen i propositionen till 1974 års RF förvaltningens och rättskipningens nära samband. Enligt departementschefen är det samma prövning som sker i de båda nivåerna. Förutom att avgöra rättstvister och pröva andra rättsfrågor bör den rättstillämpande verksamheten, precis som förvaltningen, innefatta ett verkställande av föreskrifter som beslutande organ har fattat.⁴³ När RF skulle reformeras motiverades uppdelningen av förvaltningen och rättskipningen i två separata kapitel med att man ville tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet som bland annat garanter för enskildas rättigheter. Även förvaltningens betydelse och självständighet i normtillämpningen skulle förtydligas. Utifrån den utvidgade rätten till domstolsprövning, att instanserna hanterar ärenden av olika slag och med olika förutsättningar för handläggningen ansågs det vara en naturlig utveckling.⁴⁴

Enligt Nergelius kan uppfattningen om förvaltningens och domstolarnas nära samband som var dominerande vid införandet av RF till viss del förklaras med den positiva samhällsutveckling som pågick under 1900-talets mitt. Denna period präglades enligt Nergelius av en bred politisk enighet om och stark tilltro till det politiska beslutsfattandet och en uppfattning om att domstolsmakt närmast framstod som odemokratiskt och ett möjligt hinder mot folksuveränitetens förverkligande.⁴⁵ Nergelius anser att den uppfattningen numera till viss del har förändrats och framhåller reformen av RF som ett tecken på det. Han ser reformen av RF som ett steg mot en starkare oberoende ställning för rättskipningen.⁴⁶

⁴⁰ Wockelberg, 2003, s. 324-333.

⁴¹ Reichel, 2006, s. 310. SOU 2008:125 s. 346.

⁴² Prop. 2009/10:80 s.119.

⁴³ Prop. 1973:90 s. 233.

⁴⁴ SOU 2008:125 s. 347. Prop. 2009/10:80 s. 1

⁴⁵ Nergelius, Joakim, *Stärkta men inte starka – om svenska domstolars svaga konstitutionella ställning*, 2011, s. 22.

⁴⁶ Nergelius, 2011, s. 35.

Förvaltningsprocessens funktion är svårfångad och det finns till viss del motsägelsefulla uttalanden i förarbeten, praxis och doktrin.⁴⁷ Den svenska förvaltningstraditionen har istället för domstolsprövning präglats av överprövning av en högre myndighet med regeringen som sista instans. Som framgått har det inte heller funnits någon egentlig åtskillnad mellan förvaltning på myndighetsnivå och rättskipning på domstolsnivå.⁴⁸ Som ytterligare exempel kan nämnas att Lavin i ett arbete i början av 1970-talet uttalat att förvaltningsdomstolarna, enligt dåvarande rättsläge, inte ska räknas till domstolskategorin utan att dessa hade ett naturligt samband med förvaltningsmyndigheterna.⁴⁹ Departementschefen uttalade i motiven till FPL att förvaltningsdomstolarna har en dubbel roll i processen och att det är naturligt att se dessa som en form av förvaltningsmyndighet när de inträder i beslutsmyndighetens befogenheter men att det är omtvistat. Bland annat förklarades den bristande åtskillnaden mellan instanserna av att förvaltningsdomstolarna i flertalet fall kan ses som utbrytningar ur förvaltningen. Själv ansåg departementschefen, precis som många remissinstanser, att framförallt rättssäkerhetsaspekterna för enskilda talade för att göra en tydlig skillnad däremellan.⁵⁰ Som ett exempel på när denna uppfattning ifrågasätts är 1995 då Wennergren uttalade att förvaltningsdomstolarna inte längre bör betraktas som ett slags judicialiserade förvaltningsmyndigheter utan som domstolsorgan *sui generis*.⁵¹

Processen har alltså förändrats på några viktiga punkter vilket gör att man bör vara försiktig vid tolkning av funktionen utifrån tidigare uttalanden och förarbeten. Exempelvis är förvaltningsprocessen numera en fullt utbyggd tvåpartsprocess. Det har inneburit en funktion med betoning på rättskipning.⁵² Det finns dessutom ett ökat antal måltyper. Hänsyn måste tas till många olika intressen och dessa kan skilja sig åt i olika situationer.⁵³ Därpå finns även internationella åtaganden som säger att tillämpningen av lagar och regler ska kunna kontrolleras av självständiga domstolar.

Förvaltningsdomstolarnas uppgift är därmed förvaltningsrättskipning. Enligt motiven till FPL avser beteckningen förvaltningsrättskipning att det är fråga om en överprövning av förvaltningsmyndighets beslut som sker i domstolsmässiga former. Det avser inte bara beslutets rättsenlighet utan avgörandet i sin helhet med eventuella lämplighetsfrågor och syftar till att garantera avgörandets materiella riktighet. Rättskipningen ska även fungera som vägledning för förvaltningsmyndigheterna.⁵⁴

Departementschefen uttalade vid införandet av FPL att största möjliga materiella rättvisa i det enskilda fallet är önskvärt, men att det inte kan efter-

⁴⁷ von Essen, 2009, s. 22, 23.

⁴⁸ Wall, 2014, s. 21.

⁴⁹ Lavin, Rune, *Domstol och administrativ myndighet*, 1972, s. 7.

⁵⁰ Prop. 1971:30 s. 290-291.

⁵¹ Wennergren, SvJT 1995, s. 68.

⁵² Wall, 2014, s. 257.

⁵³ von Essen, 2009, s. 22, 23.

⁵⁴ Lavin, 2014, s. 14, 15. Prop. 1971:30 s. 72.

sökas utan begränsning. En ordning där domstolen är obunden av parternas processföring för att finna en materiell rättvisa skulle i längden kunna bli ohållbar och kanske inte heller leda till önskvärt resultat. Domstolen kan ha svårighet med att komma till klarhet i frågor som den själv lyfter och ska inte heller riskera att rubba sin opartiska ställning. Departementschefen framhöll att domstolens uppgift är att garantera den enskildes rättssäkerhet. En del i detta är att domstolen ska vara bunden av parts yrkanden men kunna gå utöver dessa till den enskildes fördel.⁵⁵

Praxis har spelat en avgörande roll när det gäller att utveckla processen. Samtidigt drar uppfattningen om processens roll åt skilda håll i olika måltyper, vilket är förståeligt. Det gör dock att helheten inte alltid framstår som helt konsekvent. Dahlgren skrev före införandet av tvåpartsprocessen att domstolens dubbla roller i förvaltningsprocessen, att värna om både enskilda och allmänna intressen, är ett problem eftersom domstolen därför kan ställas inför att behöva ta hänsyn till intressen som i det enskilda fallet kan stå i ett motsatsförhållande.⁵⁶ Han menade vidare att en övergång till en tvåpartsprocess också bör innebära en övergång till att processen ska präglas av den kontradiktoriska principen där domstolens huvuduppgift är att avgöra tvisten utifrån den yttre ram som parterna sätter upp genom sina yrkanden och åberopanden av rätts- och bevisfakta. Enligt Dahlgren bör en kontradiktorisk process där domstolen tar avstånd från all intressebevakning vara utgångspunkten för all rättskipande verksamhet. På så sätt kan domstolen uppnå det viktiga att bevaka sin opartiska ställning. Viss intressebevakning kan dock vara lämplig när den motiveras av starka skäl. Ett sådant intresse är den enskildes i fall där denne är klart svagare i processen vilket ofta är fallet i förvaltningsprocessen. Däremot bör domstolen alltså – till skillnad från förvaltningsmyndigheterna – inte bevaka allmänna intressen.⁵⁷ Domstolsprocessen viktigaste mål är materiell rättvisa och rättskydd för den enskilde.⁵⁸ En annan fråga är om det är möjligt att avkunna en materiellt riktig dom utan att lagstiftningens bakomliggande syften och det allmänna intresset lyfts fram, Wall är tveksam.⁵⁹

Vid införandet av tvåpartsprocessen uttalade regeringen att det innebär att förhållandet mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen ändrar karaktär. Processen blir med ett tvåpartsförfarande inte längre en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten. Att tyngdpunkten i rättskipningen ligger i första domstolsinstans stämmer väl överens med den roll som förvaltningsdomstolarna ska ha.⁶⁰ En allmän förvaltningsdomstols uppgift är att göra en mer allmän juridisk bedömning, inte att vara specialiserade på ett visst område som förvaltningsmyndigheterna.

⁵⁵ Prop. 1971:30 s. 579-582.

⁵⁶ Dahlgren, SvJT 1994, s. 401. von Essen, 2009, s. 23.

⁵⁷ Dahlgren, SvJT 1994, s. 402.

⁵⁸ Dahlgren, SvJT 1994, s. 403.

⁵⁹ Wall, 2014, s. 248.

⁶⁰ Prop. 1995/96:22 s. 79. Se även Prop. 1994/95:27 s. 140.

Förvaltningsdomstolarnas uppgift är i första hand att överpröva, inte att ompröva förvaltningsbesluten.⁶¹

Av Ragnemalm går det att utläsa att han inte gör någon direkt uppdelning mellan förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarnas funktion.⁶²

Diesen gör en tydlig skillnad mellan funktionen för allmän domstol och förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolarna har en viktigare roll för bevisföringen och bevisupptagningen. Där allmän domstol främst har ett kompletterande ansvar har förvaltningsdomstolen ett ansvar som utöver materiell processledning i praktiken ofta innebär att rätten tar egna initiativ för att inhämta bevisning och därmed genom sin försorg tar fram en betydande del av bevisningen.⁶³ Detta ansvar handlar om rättssäkerhet och syftar till att uppnå en materiellt riktig dom. Förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna har samma objektivitetsplikt men för att det verkligen ska bli fråga om en överprövning är det viktigt att domstolen kritiskt granskar om förvaltningsmyndighetens utredning är tillräcklig och vid behov tillser att ytterligare utredningsåtgärder vidtas.⁶⁴

von Essen uppställer tre möjliga huvudtyper av funktion för domstolen, att slita tvister mellan enskilda och myndigheter, att utdöma sanktioner eller att kontrollera förvaltningen. von Essen själv menar att ändamålet i grunden alltid är att kontrollera förvaltningen.⁶⁵ Även om förvaltningsmyndigheten står som motpart är det inte en nödvändighet till skillnad från den allmänna processen där svaranden alltid är nödvändig som motpart i ett tvistemål. Funktionen kan därmed inte vara att slita tvister. Förvaltningsprocessen är på ett annat sätt en förnyad prövning av det tidigare beslutet där förvaltningsmyndigheten inte har ett egenintresse av att "vinna" på samma sätt som en svarande i ett tvistemål. Vissa måltyper har ett större inslag av tvist exempelvis mål av kommersiell natur medan andra inte alls har något sådant inslag, exempelvis mål om tvångsvård.⁶⁶

Enligt von Essen kan inte heller utdömande av sanktioner för ett otillåtet handlande ses som huvuduppgiften för domstolen. Det finns mål som ligger väldigt nära brottmål, som till exempel mål om skattetillägg, viten eller återkallelse av legitimation. Dessa fall handlar dock inte om ett ansvarsutkrävande eller bestraffningssyfte som i brottmålen, utan om att rätta ett felaktigt beteende och bereda allmänheten skydd mot sådant beteende. Syftet med dessa förvaltningsrättsliga ingripanden är att lagar och föreskrifter ska efterlevas. De fungerar främst som verkställighetsmedel och inte som en påföljd för otillåtet handlande. Rätten prövar sedan om dessa är lagligen grundade och korrekt utformade.

⁶¹ Prop. 1994/95:27 s. 141.

⁶² Ragnemalm, 2014, s. 31 f. Jfr Wall, 2014, s. 21.

⁶³ Diesen, Christian, *Bevisprövning i förvaltningsmål*, 2003, s. 13, 14.

⁶⁴ Diesen, 2003, s. 82.

⁶⁵ von Essen, 2009, s. 24.

⁶⁶ von Essen, 2009, s. 26.

Detta leder enligt von Essen till att förvaltningsprocessens funktion är att kontrollera förvaltningsmyndigheternas beslut. Han framhäver dock att processen är mer än så. Den är även en överprövning av sakens hela vidd, där hänsyn också kan tas utifrån förändringar som sker efter det tidigare beslutet, både nya omständigheter och eventuellt nya regler. Detta eftersom det finns ett samhällsintresse av att avgörandena blir objektivt sett riktiga.⁶⁷ Wall anser att denna kontroll främst innebär att med tillämpning av den aktuella lagstiftningen fastslå vem av parterna som har rätt. I rättskipningens natur ligger att domstolen måste vara opartisk i förhållande till parterna.⁶⁸

Både Wennergren och von Essen anser att det finns ett stort samhällsintresse av att få materiellt riktiga domar. Men domstolarna har inte och ska inte heller ha ett ansvar för att aktivt förverkliga den materiella lagstiftningens intressen. Det är förvaltningsmyndigheternas roll. De viktigaste funktionerna i förvaltningsprocessen är istället att bereda enskilda, och den offentliga parten, rättsskydd, att kontrollera myndighetsbeslutens riktighet och låta den enskilde få sin rätt ordentligt prövad. Domstolarna ska efterhandskontrollera att myndigheterna inte har överskridit sina befogenheter, tolkat eller tillämpat lagen fel och garantera den enskildes rättssäkerhet. Den ska, liksom förvaltningsmyndigheterna, tillse att syftet med den materiella lagstiftningen tillgodoses men utan att agera på ett resultatintresserat sätt och känna något ansvar för att ändamålen med lagstiftningen blir optimalt och maximalt förverkligade samt stå fria från parternas och andra allmänna intressen. I och med detta har domstolen en renodlat rättskipande roll.⁶⁹

Wennergren betonar att domstolen i dess överprövande uppgift bör ta utredningsinitiativ när det kan gagna enskildas rättsskydd och fördjupa den samlade bedömningen. Detta för att nå fram till ett rättsligt och materiellt riktigt avgörande och vara en vägledning för myndigheterna.⁷⁰

2.4 Slutsatser och kommentarer

En observation utifrån det som har framkommit ovan är att förvaltningsmyndigheternas funktion inte är lika juridiskt debatterad som förvaltningsdomstolarnas. Det råder inga större meningsskiljaktigheter om vad som är förvaltningsmyndigheternas funktion. En förklaring är att det antagligen har varit ganska ointressant att utreda eftersom det inte har varit särskilt ifrågasatt från politiskt håll. En annan förklaring till varför diskussionen bland jurister är mer inriktad på domstolarnas funktion är på grund av att denna nivå på ett annat sätt än förvaltningsmyndigheterna domineras av jurister. De förändringar som har skett i förvaltningsprocessen har naturligtvis också bidragit till att en diskussion om domstolarnas funktion

⁶⁷ von Essen, 2009, s. 30, 31.

⁶⁸ Wall, 2014, s. 248.

⁶⁹ Wennergren, SvJT 1995, s. 72. Wennergren, von Essen, 2013, s. 98. von Essen, 2009, s. 34, 35. Se även Wall, 2014, s. 248.

⁷⁰ Wennergren, SvJT 1995, s. 74.

varit nödvändig, tillskillnad från förvaltningsförfarandet som inte har utsatts för några större förändringar.

Förvaltningsmyndigheterna ska vara ett "följsamt verktyg", trogna riksdag och regering genom att tillämpa de lagar och direktiv som uppställs och förverkliga politiken, men har samtidigt en stark och självständig ställning med omfattande behörigheter och inflytande inom sitt område. Att förvaltningsmyndigheterna är oberoende i det enskilda ärendet och fattar beslut på eget ansvar är typiskt för den svenska förvaltningskulturen. Självständigheten är till för att förvaltningen ska uppnå de mål och skydda de intressen som kommer till uttryck i lagstiftningen och inte de särintressen som annars eventuellt skulle kunna få inflytande.

Det framgår enligt min mening att förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna i grunden egentligen bedriver samma verksamhet, nämligen att tillämpa rättsliga normer. Domstolarna tillämpar dock rättsliga normer först när något har gått snett medan förvaltningens verksamhet är något normalt och löpande.

Enligt RF:s terminologi är förvaltningsmyndigheterna och domstolarna det samma, nämligen myndigheter. Men att lagstiftaren numera har valt att dela upp deras roller i två separata kapitel i RF visar på en förändrad inställning mot deras samhörighet där domstolarnas rättskipning istället framhålls. Det är en tydlig skillnad på hur departementschefen i propositionen till RF framförde förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas likheter mot hur resonemangen fördes vid reformen av RF. Det sägs inte uttryckligen att förvaltningsdomstolarnas funktion har förändrats men det är en ofrånkomlig slutsats. Frågan är då vad som numera är deras funktion.

Vid resonemang kring förvaltningsdomstolarnas funktion i den juridiska litteraturen finns en klar strävan mot att distansera domstolsprocessen från förvaltningsförfarandet. Det sker genom att betona rättskipning istället för omprövning. Domstolsprocessen är inte en högre förvaltningsmyndighet som prövar frågan och fattar ett nytt beslut. Det är istället en prövning i domstolsmässiga former, det vill säga att en juridiskt kvalificerad, och oavsättlig, sammansättning kontrollerar det första beslutets riktighet, även med beaktande av nya omständigheter. Det är påtagligt att domstolsprocessen numera har tagit flera avgörande steg bort från att anses vara ännu en överprövande förvaltningsmyndighet. Domstolen ska inte likt förvaltningsmyndigheten vara följsam, även om den självklart också ska följa lagen som är det främsta styrmedlet.

Det framkommer tydligt att det inte är tvistlösning som är processens funktion även om förvaltningsmyndigheten uppträder som part. En tvistlösande funktion leder tanken till att domstolen ska finna "sanningen i målet".⁷¹ I huvudsak är frågan i förvaltningsmålen om vissa omständigheter ska leda till en viss rättsföljd enligt en offentlighetsreglering vilket enligt

⁷¹ Se exempelvis Lindell, Bengt, *Sakfrågor och rättsfrågor*, 1987, s. 334, som menar att detta är målet i dispositiva tvistemål.

min mening inte borde liknas vid en tvist. Självklart kan det vara annorlunda i till exempel flerpartsfall. Vad gäller utdömandet av sanktioner för otillåtet handlande finns det måltypen där detta är framträdande, exempelvis mål om skattetillägg, men då handlar det inte i lika stor grad som i den allmänna processen om att utdöma ett ansvar. I dessa måltypen handlar det i större utsträckning om att rätta ett felaktigt agerande eller skydda enskilda eller allmänna intressen från fortsatt felaktigt handlande. Kvar blir då att förvaltningsdomstolen har en främst kontrollerande funktion och det kan jag hålla med om. von Essen framhåller att den även är mer än så, nämligen en överprövning av frågans hela vidd för att nå ett så objektivi t riktigt resultat som möjligt. Detta skulle kanske kunna sägas vara det typiska för den förvaltningsrättsliga rättskipningen. Att kontrollera frågans hela vidd blir en kontroll av saken, inte av beslutet som sådant. Förvaltningsprocessen syftar därför istället för att finna "sanningen i målet" till att hitta "sanningen i verkligheten".

Det framstår även som att det är viktigare för domstolarna att nå materiellt riktiga beslut än för förvaltningsmyndigheterna. Detta för att garantera den enskilde rättsskydd. Frågan är då vad ett materiellt riktigt beslut är. Enligt min mening måste ett materiellt riktigt beslut vara ett beslut där de uppställda bestämmelserna tillämpas "rätt", där det föreligger en hög grad av säkerhet för att rekvisiten är uppfyllda. De faktiska omständigheterna ska så långt som möjligt vara klargjorda och den tillämpliga bestämmelsen ska inte misstolkas. Det innebär inte att omständigheterna måste vara helt klargjorda även om en sådan tolkning bör vara lämplig i brottmålsliknande mål som exempelvis mål om skattetillägg. I RÅ 2001 ref. 22 som handlade om bevisbördan i ett mål om bilförmån framkom att en odelad bevisbörda på det allmänna skulle kunna leda till omfattande utredningssvårigheter vilket i sin tur skulle leda till att den aktuella bestämmelsen aldrig skulle kunna tillämpas även om det skulle vara befogat. HFD tillämpade en bevisbörderegeln men visar med målet att de faktiska omständigheterna inte alltid behöver vara helt utredda för att rekvisiten ska anses vara uppfyllda.

Ett materiellt riktigt avgörande kanske även kan vara då det är "lämpligt" att tillämpa en viss regel. Att en bestämmelse finns innebär nämligen inte nödvändigtvis att något fall i verkligheten korrelerar med rekvisiten. Domstolen får som en del av sin uppgift avgöra om bestämmelsen är uppfylld.

En avgörande fråga vid en jämförelse mellan instanserna blir vad som är skillnaden mellan att förvaltningsmyndigheterna ska förverkliga lagstiftningens intressen, dess syfte och intentioner, medan förvaltningsdomstolarna endast ska tillse syftet med lagstiftningen som kan vara att bevaka både enskilda och allmänna intressen. Det är inte helt lätt att förstå och det finns inte heller några direkta resonemang kring det. En möjlig distinktion skulle kunna vara att medan förvaltningsmyndigheterna ska tillämpa lagen så att dess intressen blir *maximalt förverkligade* ska domstolen endast *kontrollera* eller *övervaka* att intressena inte blir *åsidosatta*. Förvaltningsmyndigheterna ska främst förverkliga allmänna

intressen, även om dessa kan innefatta enskilda intressen, och domstolarna ska främst granska, men inte bevaka, att enskildas intressen som framkommer av lagen inte åsidosätts, när ärendets natur kräver det. Materiellt riktiga domar leder dock förhoppningsvis till att andra syften som att lagstiftningen förverkligas också uppnås.

Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att förvaltningsmyndigheten har en dubbel roll medan förvaltningsdomstolen inte har det. Förvaltningens existensberättigande ligger i att den ska förverkliga de beslutande organens, politikens, mål och är därmed mer bunden av politiken. Förvaltningsmyndigheterna måste dock fortfarande tillvarata de enskildas rättssäkerhet, som även det är ett allmänt intresse. Det är nog som Wockelberg skriver något naivt att definiera förvaltningen som ett ”följsamt verktyg”. Men att förvaltningen ska vara följsam mot de rätta styrmedlen är absolut en del av dess funktion. Förvaltningens ”följsamhet” får aldrig följa av sådana informella kontakter som på något sätt riskerar att underminera förvaltningens självständighet.⁷² Rättskipningens syfte är istället att tillgodose den materiella riktigheten i varje enskilt fall. Först på prejudicerande nivå bör framtida konsekvenser inverka på avgörandet och då sekundärt mot materiell riktighet. Domstolens förvaltningsrättskipning karaktäriseras av en professionell sammansättning och en större grad av självständighet och oavhängighet. Domstolens funktion i förvaltningsprocessen kan sammanfattas till att överpröva riktigheten i myndighetens beslut med syftet att nå materiell riktighet och på så sätt värna om den enskildes rättsskydd genom att låta denne få sin rätt ordentligt prövad med alla relevanta omständigheter med i bedömningen.

⁷² Se exempelvis Ragnemalm, Hans, i *Regeringen och förvaltningsmyndigheterna – synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning*, FT 1986, s. 7-13, där han reagerar på kommitténs i SOU 1983:39 rättsliga analys av regeringskansliets möjlighet att genom ”informella kontakter” påverka tolkningen av innebörden och innehållet i olika typer av regeringsbeslut.

3 Om utredningsansvaret

3.1 Bakgrund

Inte förrän på 1970-talet i och med förvaltningsrättsreformen fick vi i Sverige generellt tillämpliga lagar på förvaltningsrättens område. Innan dess fanns endast ett fåtal lagar som reglerade speciella förhållanden och förvaltningsprocessen lånade mycket från den allmänna processrätten. 1971 års förvaltningsrättsreform innebar två nya centrala lagverk på området, äldre förvaltningslagen (ÄFL) och FPL, varav den förstnämnda ersattes av en ny version, FL, 1986. Lagarna innebar inte några direkta nyheter utan byggde på förvaltningsrättsliga principer som främst utvecklats av HFD och som redan tidigare ansetts gälla.⁷³

Införandet av FPL innebar ett stort steg för förvaltningsprocessen som då ytterligare närmade sig den allmänna processen och dess uppbyggnad. Som redogjorts för ovan har prövningen hos förvaltningsdomstolarna tidigare setts som en slags ytterligare myndighetsprövning men med FPL togs första steget mot en övergång till en mer domstolslik process som den allmänna. I och med införandet av tvåpartsprocessen 1996 togs ytterligare ett steg.

Även Artikel 6 i Europakonventionen har tydligt påverkat och förändrat förvaltningsprocessen. Artikeln ger var och en, vid en prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, rätt till en rättvis och offentlig förhandling. För att Sverige ska kunna uppfylla kraven i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning har en stor mängd måltyper överförts till förvaltningsdomstolarna.⁷⁴ Processen har i och med det förändrats framförallt i form av ökad muntlighet och tillgång till domstolsprocessen för fler måltyper.⁷⁵ Under de senaste 20 åren har förvaltningsdomstolarna fått en omfattande kompetens, ett enhetligt treinstanssystem och samma status som de allmänna domstolarna.⁷⁶

Den 1 januari 2013 infördes ändringar i FPL som innefattade en omformulering av utredningsansvaret för förvaltningsdomstolar. Det finns även ett utredningsbetänkande med förslag till ändringar i FL. Mer om dessa och vad de innebär kommer redovisas i kapitel 4.2 och 5.1.3.

En grundläggande fråga för förvaltningsförfarandet och domstolsprocessen är vem det är som bär det yttersta ansvaret för att ett ärende eller ett mål blir tillfredsställande utrett och således vem som ska belastas av en eventuell brist. Svaret kan bero på om officialprincipen är stark i målet eller om det, vid fråga om en domstolsprocess, istället ska vara förhandlingsprincipen och

⁷³ Ragnemalm, 2014, s. 35-37. Prop. 1971:30 s. 529.

⁷⁴ von Essen, 2009, s. 13.

⁷⁵ Lavin, JT 2000-01, s. 106, 109.

⁷⁶ Lavin, JT 2000-01, s. 97.

kontradiktion som ska vara starkast.⁷⁷ Är officialprincipen stark ska myndigheten bära det yttersta ansvaret för utredningen och stå för aktiviteten i detta avseende. Officialprincipen i dess renodlade form kan sägas vara en inkvisitorisk process.⁷⁸ I en kontradiktorisk process ska parterna sköta det materiella innehållet och domstolens uppgift begränsas till att döma över det material som parterna lägger fram.⁷⁹

Enligt Wennergren och von Essen står inte officialprincipen och förhandlingsprincipen i något motsatsförhållande och det är ytterst sällan som någon av dessa används i sin mest renodlade form. Wennergren och von Essen ser det istället som att officialprincipen hör hemma i alla processer oavsett om det är en tvistemålsprocess, brottmålsprocess eller förvaltningsprocess. Men förhandlingsprincipen och kontradiktion är utgångspunkten och officialprincipen tillämpas olika omfattning utifrån målets natur och partsförhållandena.⁸⁰

Wennergrens och von Essens uppfattning står något snär i motsats till hur lagmotiven till FPL behandlar frågan. Däri sägs det uttryckligen att förhandlingsprincipen inte kan användas som allmänt riktmärke i processen. Uttalandet gjordes dock innan tvåpartsprocessen infördes. Det starkaste argumentet för att förhandlingsprincipen inte kan tillämpas som utgångspunkt var att det allt som oftast inte fanns någon motpart. Det har emellertid förändrats efter införandet av tvåpartsprocessen. Andra argument för att förhandlingsprincipen inte ska ligga till grund för processen är att förvaltningsmålen ofta handlar om sådana frågor där det vore olämpligt att parterna ska ta det ansvaret samt att det även finns ett allmänt intresse av materiellt riktiga domar.⁸¹ Av motivuttalandena följer att förvaltningsprocessen ska vara en flexibel process som kan anpassas till processföremålet och där parter ska kunna föra sin egen talan utan hjälp av ombud.⁸²

3.2 Termen utredningsansvar

Kärt barn har många namn, likaså är det för utredningsansvaret inom förvaltningsrätten. Det finns flera olika termer som syftar till begreppet och som mer eller mindre sammanfaller i samma faktiska handlande. Exempelvis används utredningsskyldighet, utredningsplikt, officialprövning, officialprincipen och så vidare. Dessa betyder i mångt och mycket samma sak, även om det finns vissa skillnader. Alla innebär i grunden att förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen har ett ansvar och skyldighet att på olika sätt ta initiativ till att tillräckligt material inkommer och tas upp i målet eller ärendet för att ett välgrundat beslut ska kunna fattas.

⁷⁷ Ragnemalm, 2014, s. 81.

⁷⁸ Dahlgren, SvJT 1994, s. 391.

⁷⁹ Ragnemalm, 2014, s. 82.

⁸⁰ Wennergren, von Essen, 2013, s. 83.

⁸¹ Prop. 1971:30 s. 526.

⁸² Prop. 1971:30 s. 290-292.

Som berörts ovan under 3.1 innebär officialprincipen att den myndighet som har att avgöra målet eller ärendet ska leda utredningen och se till att rätt och tillräckligt material inkommer. Officialprincipen innebär alltså att myndigheterna har ett utredningsansvar eller en utredningsskyldighet. Det innebär inte att myndigheten själv behöver sköta utredningen eller införskaffa material.⁸³

Bohlin och Warnling-Nerep använder sig av termen utredningsansvar när de diskuterar myndigheternas skyldighet i processen. Att utredningsansvaret primärt åvilar myndigheten men inte alltid själv måste ombesörja utredningen kallar de official- eller undersökningsprincipen.⁸⁴ Precis som Bohlin och Warnling-Nerep anser Wennergren och von Essen att officialprincipen kommer till uttryck genom första stycket i 8 § FPL. Wennergren och von Essen framhåller dock att det inte är lätt att närmare precisera innebörden av officialprincipen. Utredningsansvaret delar de upp i domstolens utredningsplikt och processledningsuppgift. Utredningsplikten hänför sig till domstolens skyldighet att själv inhämta material medan processledningsuppgiften hänför sig till domstolens skyldighet att styra parterna.⁸⁵ Även Ragnemalm använder sig av utredningsansvar och officialprincipen på samma sätt som Bohlin och Warnling-Nerep.⁸⁶

Edelstam, som skriver om förvaltningsmyndigheternas utredningsskyldighet, använder sig i sin avhandling av utredningsskyldighet när förvaltningsmyndigheten har en skyldighet att ta initiativ till utredning. Utredningsansvaret är för Edelstam ett bredare begrepp som, beroende på sammanhang, kan syfta på utredningsskyldighet, bevisvärdering och på parts skyldighet att lämna uppgifter.⁸⁷

Den varierande användningen av benämningar i doktrinen indikerar att valet inte har någon avgörande betydelse. Den faktiska innebörden skiftar inte särskilt mycket utan används för i princip samma begrepp. Det är trots det nödvändigt att förhålla sig till de olika termerna. Officialprincipen framstår som den princip ur vilken utredningsansvaret följer. För mig innefattar utredningsansvaret myndigheternas egna utredningsinitiativ och vägledning av parternas utredning när detta behövs med målet att insamla ett tillräckligt underlag för ett materiellt riktigt avgörande. Det skulle enligt min mening lika gärna kunna kallas för utredningsskyldighet. Att använda utredningsskyldighet betonar att myndigheterna har ett *aktivt* ansvar för utredningen i målet. Att begränsa användandet av utredningsskyldighet till när myndigheterna tar egna utredningsåtgärder är en möjlighet men mindre lämpligt. Jag anser att utredningsskyldighet lika mycket är att ge parterna instruktioner för vad och hur de ska frambringa utredning som att själv införskaffa den. Skyldigheten ligger i att sörja för det materiella underlaget i

⁸³ Wennergren, von Essen, 2013, s. 82.

⁸⁴ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 105.

⁸⁵ Wennergren, von Essen, 2013, s. 81-124. von Essen, 2009, s. 197.

⁸⁶ Ragnemalm, 2014, s. 82.

⁸⁷ Edelstam, 1995, s. 68.

målet. Utredningsansvar kan å andra sidan enligt min mening framstå som något passivt vilket för mina tankar till processledning snarare än utredningsåtgärder.

I denna uppsats används trots det termen utredningsansvar genomgående som samlande benämning för de skyldigheter som myndigheterna har för utredningen eftersom det är den mest använda.

3.3 Utredning och utredningsmedel

Det finns inte någon definition av termen utredning i vare sig FL eller FPL. Utredning innefattar dock inte endast bevisning utan även det material som upplyser om vad som är frågan, gärningen eller saken i målet, Petréen skiljer på tre olika frågor som kan kräva utredning: de faktiska omständigheterna i målet, de omgivande miljöfaktorer som anger den ram som händelserna utspelar sig i och de rättsliga bestämmelser som är tillämpliga i målet.⁸⁸

Enligt Edelstam hänför sig begreppet utredning till sakfrågan och ibland även till lagtolkningen. Med sakfrågans utredning åsyftas klargörandet av omständigheter i det enskilda fallet. Lagtolkning hänför sig till rättsfrågan och målet med tolkningen är att tydliggöra lagens rättsfakta. Uppdelningen mellan rättsfråga och sakfråga är dock inte alltid helt tydlig. En rättsfråga är exempelvis innebörden av ett rekvisit i en lagregel. En sakfråga är om en omständighet uppfyller ett rekvisit i en lagregel. I många fall kan det krävas utomståendes hjälp, och därmed utredningsinitiativ, för att förstå innehållet i en rättsregel. Exempelvis av sakkunnig när innebörden av ett begrepp inte framgår.⁸⁹

Utredning i ett mål eller ärende kan i princip tillkomma på tre olika sätt enligt Edelstam: Part lämnar uppgifter efter vägledning från myndigheten, myndigheten införskaffar själv de uppgifter som erfordras och att part självständigt lämnar uppgifter.⁹⁰

Utredning bedrivs genom att ta emot, bedöma och framställa material. Lika viktigt som införskaffandet av utredningsmaterial är att alla inblandade ska kunna ta del av och yttra sig över allt relevant innehåll i ärendet. Därav finns regler om partsinsyn och kommunikation i 16 och 17 §§ FL och 10, 11, 12, 18 och 43 §§ FPL. Allt som inhämtas, både material och upplysningar, ska dokumenteras för att alla inblandade ska kunna ta del av det som förekommit i ärendet och även av allmän offentlighetssynpunkt.⁹¹ I FL finns en bestämmelse om dokumentationsskyldighet i 15 §.

⁸⁸ Petréen, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, FT 1977, s. 158.

⁸⁹ Edelstam, 1995, s. 62, 63.

⁹⁰ Edelstam, 1995, s. 66, 67.

⁹¹ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 99.

En utgångspunkt för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar är att förfarandet främst är skriftligt, även om det muntliga inslaget som nämnts har ökat under senare år. I FL uppställs inte några direkta krav på skriftlighet men principen om skriftlig handläggning av ärenden är huvudregeln.⁹² Enskilda har trots det en viss rätt till att få lämna uppgifter muntligen enligt 14 § FL och förvaltningsmyndigheter har en möjlighet att helt eller delvis erbjuda muntlig handläggning av ett ärende för att underlätta för enskilda. FPL däremot innehåller en bestämmelse i 9 § om att det skriftliga förfarandet är huvudregel i förvaltningsdomstol. När enskild begär det ska dock förvaltningsrätt och kammarrätt hålla muntlig förhandling om det inte anses obehövligt och det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Under handläggningen får även andra formella och informella muntliga kontakter tas om utredningen främjas av det.⁹³ Sverige måste som nämnts även följa den av Europakonventionen fastslagna rätten till rättvis och offentlig förhandling, innefattande en principiell rätt till muntlig förhandling, inför domstol i fråga om personers civila rättigheter och skyldigheter.⁹⁴

Under ett ärendes beredning förfogar myndigheten över ett antal olika utredningsmedel för att fullfölja sitt utredningsansvar. Med utredningsmedel avses således de olika sätt eller resurser som myndigheterna disponerar över när dessa inhämtar utredning. Nedan redogörs för ett urval av dessa.

För att myndigheten ska kunna fullgöra sitt utredningsansvar är det i vissa fall nödvändigt att inhämta yttranden och upplysningar från andra myndigheter, organisationer eller personer. Med hjälp av så kallad remiss kan myndigheten kontrollera uppgifter, erhålla ny information eller tillgodogöra sig viss sakkunskap som är nödvändig för förståelsen av målet. Det viktigaste är att myndigheten får tillgång till ett fullgott och korrekt beslutsunderlag. Regleringen av remisser finns i 13 § FL, 13 och 24 §§ FPL såväl som i specialbestämmelser. Myndigheterna ska inte använda remisser när dessa är onödiga. Det kan exempelvis i vissa fall vara lämpligare att myndigheter emellan samråder via telefon.⁹⁵

Till utredningen i ett ärende hör förutom muntlig och skriftlig information som lämnats av part eller annan utomstående även gjorda iakttagelser av exempelvis föremål, byggnader, lokaler eller personer. Detta kan ske genom syn eller besiktning enligt 23 § FPL.⁹⁶ Till skillnad från FPL finns det inte uttryckliga regler om syn och besiktning i FL men förvaltningsmyndigheternas arbetssätt bygger i princip på att inhämta information på samma vis. Inom många områden föreligger specialbestämmelser som ålägger myndigheterna att utöva tillsyn för att kontrollera om till exempel en viss verksamhet följer gällande föreskrifter.⁹⁷ Exempel på sådana special-

⁹² Strömberg, Lundell, 2014, s. 109.

⁹³ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 100.

⁹⁴ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 104.

⁹⁵ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 111.

⁹⁶ Strömberg, Lundell, 2014, s. 113.

⁹⁷ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 114.

bestämmelser finns i lagen om skydd mot olyckor, miljöbalken och fastighetstaxeringslagen. En syn eller besiktning ska dokumenteras och utförs i regel av en tjänsteman som redovisar resultatet i en rapport.⁹⁸ Syn bör företas om det bedöms vara till fördel för utredningen eller på parts begäran förutsatt att det inte är uppenbart obehövt eller olämpligt.⁹⁹

21 § FPL föreskriver en exhibitionsskyldighet. Det innebär att föremål som är åberopat som bevis, utan dröjsmål ska överlämnas till rätten. Domstolen får även meddela ett formligt editions- eller exhibitionsföreläggande som kan förenas med vite eller att det ska hämtas av kronofogdemyndigheten enligt 38 kap. 5 § RB. Om den enskilde inte lämnar över föremålet kan rätten enligt 22 § FPL som påföljd avgöra målet utan beviset.¹⁰⁰

För Försäkringskassans del framkommer det av 110 kap. 14 § SFB att myndigheten har stora utredningsbefogenheter. Försäkringskassan får enligt bestämmelsen göra förfrågningar hos arbetsgivare, läkare eller någon annan som kan antas kunna lämna behövliga uppgifter, besöka den försäkrade, begära utlåtanden av läkare och sakkunniga samt begära att den försäkrade genomgår undersökning eller utredning.

Domstolens processledning bör också kunna kategoriseras som en form av utredningsmedel. För att processledning ska kunna aktualiseras krävs att parterna har ett behov av materiell processledning. Det är domaren som är ansvarig att identifiera detta behov och ta initiativ. Vilken form processledningen bör ha ska avgöras från fall till fall. Processledningen bör sättas in så tidigt som möjligt för att parterna ska hamna rätt i processen och processledningen ska vara tydlig och öppen.¹⁰¹

Enlig Wennergren och von Essen kan processledningen delas in i tre grupper, processledning för att klargöra innebörden av parts talan, processledning för att berika parts talan och processledning till följd av domstolens bedömningar av skilda förhållanden. De gör även en uppdelning mellan yrkanden å ena sidan och omständigheter och bevisning å andra sidan.¹⁰²

3.4 Avgränsningen mellan serviceskyldighet och utredningsansvar

Både för myndigheter och för enskilda är det viktigt att skilja serviceskyldighet från utredningsansvaret. Serviceskyldigheten handlar om det som föregår handläggningen av ett ärende medan utredningsansvaret hör till själva handläggningen och beslutsfattandet vid ett befintligt ärende.

⁹⁸ Strömberg, Lundell, 2014, s. 114.

⁹⁹ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 116.

¹⁰⁰ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 116.

¹⁰¹ Wennergren, von Essen, 2013, s. 117.

¹⁰² Wennergren, von Essen, 2013, s. 82.

Serviceskyldigheten som regleras i 4 § FL innebär att myndigheten ska lämna upplysningar, råd och annan hjälp till enskilda inom myndighetens verksamhetsområde. Som en del av serviceskyldigheten har myndigheter en vägledningsplikt. Myndigheten ska därmed vägleda enskilda vid all kontakt inför att ärendet initieras. Förvaltningsdomstolarna har som myndigheter också en serviceskyldighet och i initialstadiet en viss vägledningsplikt enligt 5 § FPL.¹⁰³ Även förvaltningsmyndigheterna bör analogt tillämpa 5 § FPL vid vissa svårare brister i exempelvis en ansökan.¹⁰⁴ Myndigheterna ska så långt som möjligt svara på frågor om gällande bestämmelser, myndighetens praxis och möjligheterna att få exempelvis en social förmån. Gränsen mellan ren service och ärendehandläggning kan i dessa fall ofta vara flytande.¹⁰⁵ Hjälpen får inte ges i den utsträckningen att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas. Myndigheterna ska inte heller lämna information till en sökande om förutsättningarna för bifall i sådan form att den enskilde får intrycket av att saken redan är avgjord.¹⁰⁶

Ragnemalm uttrycker en viss oro inför att bland annat teknisk utveckling i kombination med en ambition att utöva sina uppgifter på ett offensivt och subjektivt bättre sätt, kan leda till kompetensöverskridande hos myndigheterna. Ett typexempel är informationskampanjer som vissa förvaltningsmyndigheter bedriver efter att dessa ålagts en särskild informationsskyldighet av regeringen. Kampanjerna kan enkelt spridas via myndighetens hemsida samt fylla flera funktioner samtidigt. De kan exempelvis vara upplysande och därmed en del av myndighetens service och styrande på samma gång.¹⁰⁷ Det kan i dessa fall vara en tunn gräns mellan styrning och beslutsfattande och beslutsfattande måste ske i rättssäkra former. Det så kallade ”Olivoljemålet”¹⁰⁸, är ett exempel där gränsen mellan serviceskyldigheten och beslutsfattandet flöt ihop och HFD ansåg att myndigheten hade handlat utanför sin kompetens. Utan att inleda ett ärende där handlingar kommuniceras och parter får chansen att yttra sig gick myndigheten ut med information om egenskaperna hos olika olivoljor för att påverka enskildas handlande. Myndigheten hade felaktigt uppnått samma resultat som vid ett beslut men utan att bereda berörda parter något rättsskydd. Om det hade hanterats som ett ärende hade nämligen de som berördes haft möjligheten och rätten att få yttra sig och komplettera myndighetens utredning.

Utredningsansvaret aktualiseras först när ärendets beredning startar efter det att inga hinder uppstått eller de hinder som har funnits har avklarats under initialstadiet och det därvid ska åstadkommas underlag för ett sakligt avgörande.¹⁰⁹

¹⁰³ Ragnemalm, 2014, s. 81.

¹⁰⁴ Ragnemalm, 2014, s. 78.

¹⁰⁵ Hellners, Malmqvist, 2010, s. 74, 75.

¹⁰⁶ Ragnemalm, 2014, s. 65.

¹⁰⁷ Ragnemalm, Hans, *Förvaltning i förändring*, FT 2005, s. 446-448.

¹⁰⁸ RÅ 2004 ref. 8.

¹⁰⁹ Ragnemalm, 2014, s. 81.

3.5 Avgränsningen mellan utredningsansvar och bevisvärdering

Under beredningen ska ett tillräckligt underlag åstadkommas för att ärendet ska kunna avgöras i sak. En fråga som naturligt uppkommer i det läget är hur beslutet påverkas av brister i utredningen. Att utdela ett huvudansvar för utredningen syftar till att utredningen ska nå en tillräckligt hög nivå för att ett riktigt beslut ska kunna fattas, att ett aktuellt *bevisstyrkekrav* ska uppnås.

Vid bevisvärderingen gäller precis som inom den allmänna processen *fri bevisföring* och *fri bevisprövning*.¹¹⁰

Bevisbörda innebär att den part som inte presterat viss bevisning för ett åberopat påstående kan göra en rättsförlust. Enligt Diesen har regler om bevisbörda en underordnad betydelse inom förvaltningsrätten. Eftersom rätten har ett utredningsansvar leder det till att uppenbara brister i utredningen i regel inte kan belasta parterna. Det finns även en tendens, vilket visar sig i praxis, att bevisfrågor inte renodlas i förvaltningsmål. Frågorna blir istället en integrerad del av helheten där bevisfråga, rättsfråga och diskretionär prövning blandas ihop till en svårgreppbar lämplighets-avvägning.¹¹¹

Bevisbördan varierar precis som utredningsansvaret beroende på måltyp, partsförhållanden och bevisfråga. Diesen menar att som huvudregel gäller att den enskilde har bevisbördan för rättigheter och myndigheten för skyldigheter men att det finns många undantagssituationer. Bevisbördan är partsbetingad vilket innebär att det inte är möjligt att lägga bevisbördan på domstolen. Domstolens utredningsansvar utgör i praktiken en hjälp för part att uppfylla sin bevisbörda, inte en bevisbörda i sig.¹¹²

Bevisbörda har ett samband med bevisstyrkekrav. Om ett erforderligt beviskrav, den styrka bevisningen måste ha, för ett rättsfaktum inte uppnås kan alltså regler om bevisbörda avgöra vem som kommer att få avgörandet till sin nackdel.¹¹³ Bevisbördan borde dock endast få avgörande betydelse i fall där ytterligare utredning inte är möjlig eller där myndighetens skyldighet att utreda har nått sin gräns.¹¹⁴ Bevisbördan hör till avgörandet och är sekundär i förhållande till reglerna om utredningsansvar och processledning. Det innebär att domstolen först måste uppfylla sitt utredningsansvar innan den med hjälp av bevisbörderegler kan låta någon av parterna stå risken för eventuella brister i bevisstyrkekrav.¹¹⁵ Detta framgår exempelvis

¹¹⁰ Ragnemalm, 2014, s. 111, 112.

¹¹¹ Diesen, 2003, s. 14.

¹¹² Diesen, 2003, s. 16, 17.

¹¹³ Edelstam, 1995, s. 70.

¹¹⁴ Edelstam, 1995, s. 195.

¹¹⁵ SOU 1991:106 s. 527.

av RÅ 1990 ref. 64 angående återkallelse av läkarlegitimation. Detsamma bör gälla vid förvaltningsmyndigheternas beslut.

Frågan om utredningsansvarets förhållande till bevisstyrkekrav blir av särskild vikt när den enskilde har bevisbördan, som exempelvis i ett ansökningsärende. Initiativ till utredning ska, enligt Edelstam, i ett sådant ärende i regel tas av myndigheten rörande bevisning av saken när bevisstyrkekravet inte uppnåtts. Utredningsskyldigheten bör omfatta tillfällen då bevisbördan leder till ett för den enskilde parten oönskat resultat. Ett lågt bevisstyrkekrav i fall där parten bär bevisbördan minskar myndighets skyldighet att ta utredande initiativ.¹¹⁶ Bevisstyrkekravet kan därmed ha betydelse för utredningsskyldighetens omfattning.¹¹⁷ När enskild part har bevisbördan och utgången av ärendet antagligen kommer falla till den partens fördel, gäller också en mindre omfattande utredningsskyldighet. Det är dock enligt Edelstam inte nödvändigtvis så att bevisstyrkekravet är avgörande för utredningsskyldigheten även om det finns ett tydligt samband.¹¹⁸ Att bevisstyrkekravet inte har uppnåtts behöver inte innebära att utredningen har brister. Om det är möjligt att utreda vidare behöver myndigheten ta ställning till om en utredningsskyldighet föreligger.¹¹⁹

När myndigheten uppfyller sin utredningsskyldighet genom att vägleda part får parten en uppgiftsskyldighet enligt Edelstam. En passivitet eller försummelse från partens sida att inkomma med utredning kan då tjäna som ett självständigt bevisfaktum. I sådant fall är det ingen skillnad mellan bristande utredning och att bevisstyrkan inte har uppnåtts. I båda fall läggs bördan på parten.¹²⁰

Vilket beviskrav som allmänt gäller i förvaltningsprocessen är oklart och kanske inte heller möjligt att slå fast. Enligt Edelstam finns det i svensk rätt inte någon allmän regel om nödvändig grad av bevis.¹²¹

Sammanfattningsvis måste myndigheterna först uppfylla sitt eget ansvar för utredningen, sin utredningsskyldighet, utifrån målets beskaffenhet, antingen genom egna utredningsinitiativ eller genom vägledning av part, innan bevisbörderegler eventuellt kan användas. Ett möjligt praktiskt problem är när den som ska värdera utredningens robusthet också är införskaffare av bevis eftersom myndighetens utredning då antagligen tar slut där den enskilde handläggaren anser att beviskravet är uppnått. Det är å andra sidan också vara positivt för effektiviteten under förutsättning att handläggningen sker i enlighet med 1 kap. 9 § RF.

¹¹⁶ Edelstam, 1995, s. 192, 193.

¹¹⁷ Edelstam, 1995, s. 195.

¹¹⁸ Edelstam, 1995, s. 212.

¹¹⁹ Edelstam, 1995, s. 213.

¹²⁰ Edelstam, 1995, s. 194.

¹²¹ Edelstam, 1995, s. 205.

4 Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar

4.1 Förvaltningslagen

4.1.1 Introduktion

Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar regleras inte uttryckligen i FL. Istället anses bestämmelserna i 4 och 7 §§ FL till viss del ge uttryck för detta ansvar.¹²² Utredningsansvaret framkommer även av sedvanerättslig grund genom officialprincipen och i vissa speciallagar.¹²³ Eftersom FL är subsidiär enligt 3 § FL faller man tillbaka på reglerna i FL när det inte finns några andra tillämpliga bestämmelser i speciallagar.

I den tidigare förvaltningslagen, ÄFL, fanns en bestämmelse i 8 § om förvaltningsmyndigheternas vägledning. Bestämmelsen löd som följer:

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

Bestämmelsen tog fasta endast på myndighetens vägledningsplikt vid ärenden. Regeln var ett lagfästade av vad som redan ansågs gälla enligt praxis. Någon skyldighet för myndigheterna att ansvara för eller komplettera utredningar på något sätt kunde inte läggas in i 8 § ÄFL. Utredningsansvarets fördelning mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol ansågs nämligen inte kunna införlivas i en generell regel.¹²⁴ Bestämmelsen ersattes vid införandet av FL.

Enligt nuvarande 4 § FL, ska myndigheten hjälpa enskilda genom upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som motiveras av frågans art, partens behov och myndigheternas verksamhet. Bestämmelsen handlar om myndigheternas serviceskyldighet men denna kan också betecknas som en vägledningsskyldighet under ett ärendes initialstadium. Det anses numera att denna vägledningsskyldighet övergår till ett utredningsansvar under beredningsstadiet.¹²⁵

¹²² Hellners, Malmqvist, 2010, s. 82.

¹²³ Ragnemalm, 2014, s. 85.

¹²⁴ Prop. 1971:30 s. 375. SOU 1981:46 s. 99.

¹²⁵ Se exempelvis prop. 1985/86:80 s.18. Departementschefen gör inte någon uttrycklig skillnad mellan initialstadiet och beredningsstadiet.

4.1.2 Praxis

Nedan följer exempel från HFD:s praxis med avseende på förvaltningsmyndigheternas skyldigheter vid utredningen. Även en del praxis från JO och Migrationsöverdomstolen redovisas.

RÅ 1974 ref. 29 är ett tidigt och intressant mål. Målet gällde "fråga om LSt:s och KamR:s utredningsskyldighet i körkortsmål". Målet handlade om en enskild som ansökte om körkortstillstånd efter att tidigare ha fått det återkallat för rattfylleri. Några månader innan ansökningen hade han ålagts ett så kallat negativt lämplighetsintyg. Den enskilde framförde utredning om sin lämplighet men ansökan avslogs både hos länsstyrelsen och hos kammarrätten. HFD konstaterade att länsstyrelsen lämpligen borde ha berett parten tillfälle att inkomma med ytterligare utredning om sin skötsamhet eftersom det förelegat ovisshet om möjligheten för sökanden att få tillbaka sitt körkort. HFD ansåg att kammarrätten borde ha utrett ärendet på grund av sin lagstadgade skyldighet enligt 8 § FPL eftersom länsstyrelsens utredning var bristfällig. Det åvilade alltså kammarrätten att utreda ärendet tillräckligt för ett fullgott avgörande. Målet återförvisades sedan till länsstyrelsen. Det intressanta med målet är att HFD ålade ansvaret för utredningen på kammarrätten eftersom länsstyrelsens ansvar först framkom av allmänna principer. Formellt olika regler för utredningsansvaret kom alltså att gälla för samma ärende beroende på i vilken instans ärendet hanterades. Enligt Ragnemalm bör en förvaltningsmyndighet i detta läge åläggas samma ansvar som förvaltningsdomstolarna enligt 8 § FPL eftersom det är angeläget att utredningen sker så tidigt som möjligt. Avgörandet hade stor betydelse för den enskilde och därmed var ärendets beskaffenhet sådant att förvaltningsmyndigheten borde ålagts ett stort ansvar för utredningen.¹²⁶

Även RÅ 1976 ref. 71 och RÅ 1976 ref. 110 gällde ansökan om körkortstillstånd efter tidigare fylleri och rattfylleri. I båda dessa mål framkommer av minoriteten (i bägge fallen Gustaf Petrén) att förvaltningsmyndigheterna åläggs ett omfattande ansvar för utredningen när saken i målet handlar om ett ingripande mot den enskilde. Majoriteten var i RÅ 1976 ref. 110 av uppfattningen att den enskilde inte hade lämnat tillräcklig utredning för att visa på dennes lämplighet för att återfå sitt körkortstillstånd och lämnade därav besvären utan bifall. Minoriteten framförde istället att målet skulle återförvisas eftersom nödvändig utredning saknades och framförde dess likhet med RÅ 1974 ref. 29. I RÅ 1976 ref. 71 utvecklade Petrén två möjliga sätt att se på körkortstillståndet vilket leder till olika slutsatser för utredningsansvarets omfattning. Antingen ser man framförandet av motorfordon som en farlig verksamhet som endast borde tillåtas personer som staten hyser ett förtroende till. Eller anser man att framförandet av motorfordon som ett nödvändigt hjälpmedel för försörjning och en rättighet för att det ger medborgarna friare möjligheter att bosätta sig varhelst de vill. Enligt Petrén leder den förra åsikten till att den enskilde måste visa sin lämplighet medan den senare innebär att myndigheten måste

¹²⁶ Ragnemalm, 2014, s. 84.

utreda frågan grundligt och inte endast förhålla sig till registrerbara fakta. Petrén själv var en förespråkare för rättighetsperspektivet.

JO har i 1977/78 s. 310 slagit fast förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar. I ärendet kritiserade JO en länsstyrelse för att denna hanterat ett ärende allför summariskt vilket orsakade en onödig kammarrättsprocess. Förvaltningsmyndigheter ska enligt JO se till att ärenden blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.¹²⁷ Ett exempel på detta är när JO i 1978/79 s. 492 inte ansåg att den omständigheten att en klagande i ett ärende om bostadsbidrag inte styrkt en inkomstuppgift trots begäran om komplettering kunde motivera att ärendet avskrevs av länsbostadsnämnden.

I JO 1997/98 s. 460 ansåg JO att en kommunal nämnd hade uppfyllt sitt utredningsansvar. Nämnden hade förklarat för en sökande av parkeringstillstånd att dennes ansökan borde kompletteras med ett läkarintyg och sedan tillhandahållit ett formulär. JO ansåg inte att nämnden själva borde ha införskaffat läkarintyget eftersom att detta inte funnits lättillgängligt hos en annan myndighet.

I RÅ 1981 2:37 beviljade HFD resning och undanröjde ett beslut av Patent- och registreringsverket (PRV). PRV hade avfört ett bolag ur aktiebolagsregistret efter en bristfällig ansökan som endast hade kompletterats genom upplysningar över telefon. HFD uttalade att PRV istället borde begärt in skriftlig dokumentation med preciserade yrkanden.

RÅ 1996 ref. 89 belyser i vilken utsträckning den som ansöker om sociala förmåner måste vara medhjälplig vid utredningen när myndigheten har ett lagstadgat utredningsansvar enligt speciallag. I målet hade en kommunalnämnd vägrat två föräldrar bistånd i form av barnomsorg eftersom dessa inte tillräckligt väl hade redovisat sina inkomstförhållanden trots uppmaning från nämndens sida och inte heller åberopat några särskilda skäl för beviljande. HFD ansåg inte att kommunalnämnden hade brustit i sitt utredningsansvar.

I RÅ 2002 ref. 85 påpekade HFD att dåvarande Vägverket skulle ha vidtagit erforderliga kontrollåtgärder i ett mål om ägarregistrering av fordon. Eftersom en registrering påtagligt kan påverka en enskilds ekonomi måste myndigheten vara aktiv och se till att ärendet utreds när omständigheter som talar mot en registrering framförs. I normala registreringsärenden av rutinbetonad karaktär uttalade HFD att det självklart inte är så att myndigheter måste utreda om sakförhållandena stämmer. I detta fall hade den anmälda ägaren framfört omständigheter som talade för att denne inte hade något med fordonet att göra. Vägverket hade därför brustit i sitt utredningsansvar.

Migrationsöverdomstolen har i ett mål om asylansökan, MIG 2011:15, uttalat sig om förvaltningsmyndigheters utredningsansvar. I målet konstateras att förvaltningsmyndigheter har ett utvidgat utredningsansvar i

¹²⁷ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 107.

mål där det föreligger ett starkt skyddsintresse. Migrationsöverdomstolen slog fast att Migrationsverket har ett utvidgat utredningsansvar vid en ansökan om asyl eftersom ett sådant asylärende kan innefatta ett skyddsbehov. Utredningsansvaret blir därmed större än i många andra ansökningsärenden.

RÅ 2006 ref. 15 handlade om ett ärende enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. HFD ansåg att Skatteverket hade brustit i sitt utredningsansvar genom att inte utreda huruvida en enskild tillhörde ett trossamfund när denne framförde att hon inte var medlem. HFD uttalade att en avgift enligt den aktuella lagen är att anse som en skatt som kan drivas in genom Kronofogdens försorg. Intagandet av en sådan avgift är ingripande för den enskilde och därmed åläggs myndigheten ett stort ansvar för att utreda sakförhållandena i ärendet. HFD fastslog att ”det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att förvaltningsmyndigheter har ett ansvar för att deras ärenden blir tillräckligt utredda” och att officialprincipen därmed gäller.¹²⁸

I HFD 2014 ref. 50 har HFD återoppat samma ”allmänna förvaltningsrättsliga princip” som i RÅ 2006 ref. 15. I målet ansåg HFD att en socialnämnd hade underlåtit att fullgöra sin utredningsskyldighet i ett ärende om upphörande av vård enligt LVU. Enligt HFD är det viktigt att se till den tid som har förflutit sedan omständigheterna i målet fastställdes vid bedömningen av utredningens tillräcklighet. Socialnämnden hade inte uppfyllt sin utredningsskyldighet främst av den anledningen att det inte fanns några aktuella observationer av förälderns omsorgsförmåga eller boendeförhållanden trots uppgifter om att dessa hade förbättrats. Socialnämnden och underrätternas utredning och avgöranden grundades på observationer som var runt två år gamla. Bristerna ansågs anmärkningsvärda och beslutsunderlaget var inte tillräckligt för varken socialnämnden eller underrätterna. Målet återförvisades till socialnämnden för ny handläggning.

4.1.3 Ansvarets omfattning

Det framkommer av praxis att det är viktigt för förvaltningsmyndigheterna att avgöra sitt ansvar för utredningen efter de omständigheter som finns i det aktuella ärendet. Det framstår därmed som att den sedvanerättsliga ordningen att utredningsansvaret primärt åvilar förvaltningsmyndigheterna enligt officialprincipen gäller.

Förvaltningsmyndigheterna har det yttersta ansvaret för att deras ärenden blir utredda i tillräcklig utsträckning utifrån vad dess beskaffenhet kräver. Myndigheten ska leda utredningen och se till att tillräckligt underlag inhämtas för att ett riktigt beslut ska kunna fattas.¹²⁹

¹²⁸ Prop. 2010/11:165 s. 409.

¹²⁹ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 105.

Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar som framkommer av 4 § FL gäller vid handläggningen av alla sorters ärenden enligt 1 § FL. Gränsen mellan service och ärendehandläggning är, som framkommit ovan, ofta flytande. Myndigheterna ska hjälpa enskilda att ta till vara på sin rätt genom exempelvis upplysningar om hur en ansökan ska göras, vilka handlingar som ska bifogas ett ärende eller hjälp med att fylla i blanketter. Det gäller oavsett om det gäller enskilda som är part i ett ärende eller utomstående. När det behövs och är lämpligt ska myndigheten också ta initiativ till ytterligare utredning eller komplettering och hjälpa den enskilde med att begränsa förfrågan till det nödvändiga. Det innebär att när enskilda lägger tid och energi på för utgången i ärendet onödiga saker bör myndigheten, när det är lämpligt, på eget initiativ informera den enskilde om vad och hur denne bör begränsa sig eller fokusera på som bättre och mer effektivt leder till ett för den enskilde önskvärt resultat.¹³⁰

Vägledningsskyldigheten enligt 4 § FL gäller oavsett om någon har bett om hjälp eller inte och syftar inte bara till hjälp på det formella planet, handläggningens yttre förlopp, utan avser även materiella frågor, innehållet i målet, vilket är en tydlig skillnad mot 8 § ÄFL.¹³¹

Utredningsansvaret sträcker sig till bristfälliga framställningar och ansökningar. När sådana förekommer bör myndigheterna vägleda sökanden att avhjälpa bristerna.¹³² Som nämnts under avsnitt 3.4 anser Ragnemalm att myndigheter analogt bör kunna tillämpa 5 § FPL och avvisa ärendet om sökanden inte följer ett kompletteringsföreläggande som avser ansökningshandlingarna.¹³³ Att myndigheterna då kan avvisa ärendet kan sägas uttrycka en gräns för utredningsansvaret i förhållande till ansökningshandlingar. Myndighetens ansvar minskar därmed i vissa fall när den enskilde inte är medhjälplig. Förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar ska även avgöras utifrån 7 § FL när det inte finns någon specialreglering som avgör vem som ska inhämta utredning.¹³⁴

7 § FL kallas för samverkansregeln och omfattar såväl samverkan med enskilda som mellan myndigheter. Den innebär att myndigheten ska handlägga sina ärenden så enkelt, snabbt och billigt som möjligt och även beakta inhämtande av upplysningar från andra myndigheter. Förvaltningsmyndigheter ska alltså ibland inhämta yttranden, registerutdrag och så vidare från andra myndigheter istället för att begära detta från den enskilde. Myndigheten ska allmänt arbeta för att underlätta kontakten med myndigheten för enskilda.¹³⁵

I propositionen till FL konstaterades att den hjälp som enskilda behöver i förvaltningsärenden bäst och billigast ges av förvaltningsmyndigheterna.

¹³⁰ Prop. 1985/86:80 s. 59.

¹³¹ Hellners, Malmqvist, 2010, s. 75.

¹³² Hellners, Malmqvist, 2010, s. 84

¹³³ Ragnemalm, 2014, s. 78.

¹³⁴ Hellners, Malmqvist, 2010, s. 82.

¹³⁵ Prop. 1985/86:80 s. 62.

Enskilda ska nämligen inte behöva få rättshjälp för att kunna ta vara på sin rätt i dessa ärenden. Trots att det inte fanns en uttrycklig regel anförde departementschefen att det är en närmast självklar grundsats att myndigheter är skyldiga att se till att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Omfattningen av denna skyldighet kunde departementschefen inte uttala sig generellt om utan den beror på ärendets karaktär.¹³⁶ Avgörande för omfattningen bör vara den enskildes behov av hjälp, frågans art, resursernas omfattning och partsställningen. Myndigheternas opartiska ställning ska inte riskeras. Departementschefen uppmärksammade att enskilda till stor del blir beroende av myndigheternas lämplighetsavvägningar men att handläggarna har att följa 1 kap. 9 § RF.¹³⁷

Myndigheternas hjälp och vägledning får alltså inte vara så stor att den uppfattas som partisk. Det är ett större problem när flera berörs av myndighetens beslut som är fallet i flerpartsfall som exempelvis vissa beslut om bygglov. Myndighetens opartiskhet och saklighet enligt 1:9 RF är alltid överordnad myndigheternas skyldigheter i beslutsprocessen.¹³⁸

När en myndighet som en del av sitt samhällsuppdrag ex officio initierar ett ärende är det naturligt att man också bär ansvaret för att utredningen, oavsett om det negativt eller positivt berör ett enskilt subjekt. Det kan exempelvis vara i frågor om allmän ordning och säkerhet eller miljö- och hälsoskydd. När en myndighet fullgör sin samhällsfunktion och vidtar åtgärder av allmänt intresse, som exempelvis ingripanden mot olovligt byggande, olämpliga bilförare eller näringsidkare är det naturligt att myndigheten också har en större skyldighet att utreda omständigheterna. Om den som berörs av åtgärden negativt inte medverkar till utredningen kan myndigheten inte utan vidare använda passiviteten mot denne. Att den enskilde lämnar sitt samtycke fråntar inte heller myndigheten dess utredningsansvar.¹³⁹

Som utgångspunkt är det också naturligt att den som ansöker om en förmån som exempelvis statligt stöd eller ett tillstånd av något slag själv får bära ett större ansvar för ärendets utredning än den som riskerar att utsättas för en ingripande åtgärd.¹⁴⁰ Det bör primärt ankomma på sökanden att visa att förutsättningar för ett gynnande beslut är uppfyllda enligt Ragnemalm. Även Bohlin är av uppfattningen att det ligger i den enskildes intresse att myndigheten får tillgång till ett fullgott beslutsunderlag när denne genom ansökan vill utverka ett positivt beslut. Om ärendet behöver kompletteras borde dock myndigheten ansvara för att enskilda vet vad och hur ärendet ska kompletteras. Det handlar, främst i fall med en svag part, om en modifierad tillämpning av officialprincipen där myndigheten vägleder och ansvarar för att den enskilde förstår vad som behöver kompletteras men att den enskilde själv ansvarar för att skaffa fram materialet. Passivitet från den enskilde i

¹³⁶ Prop. 1985/86:80 s. 18, 19.

¹³⁷ Prop. 1985/86:80 s. 20, 21.

¹³⁸ Hellners, Malmqvist, 2010, s. 78.

¹³⁹ Ragnemalm, 2014, s. 81. Hellners, Malmqvist, 2010, s. 82. Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 108.

¹⁴⁰ Hellners, Malmqvist, 2010, s. 82

detta avseende kan leda till ett betungande beslut.¹⁴¹ Se exempelvis det ovan refererade RÅ 1996 ref. 89 i detta avseende. I målet visste det sökande paret att det krävdes en utförlig redovisning av sina ekonomiska förhållanden för att beviljas förmånen. Att kommundelsnämnden inte själva utförligt utredde deras ekonomiska förhållanden ledde enligt HFD inte till att de brast i utredningsansvar.

I detta sammanhang bör det även nämnas att ett förslag på ny förvaltningslag för närvarande bereds.

4.2 En ny förvaltningslag

Vart i processen förslaget befinner sig just nu är något oklart. Det finns dock en färdig utredning, SOU 2010:29 ”En ny förvaltningslag” och som dessutom har mottagits väl av remissinstanserna. Utredningen är utarbetad av Hans Ragnemalm och färdigställdes 2010. Ragnemalm framför i utredningen att det är konstigt att officialprincipen och utredningsansvaret för förvaltningsmyndigheter inte uttryckligen framkommer av FL. Det är minst lika viktigt att utredningen blir tillräcklig hos förvaltningsmyndigheterna som senare i domstolprocessen.¹⁴² Vidare påpekar Ragnemalm, om skillnaden mellan FL och FPL, att ”Under tiden närmast genomförandet av 1971 års förvaltningsreform tycks denna skillnad ha tillmätts viss betydelse.”¹⁴³ Det som är relevant för uppsatsen är att Ragnemalm framför ett förslag på en reglering av myndigheternas utredningsansvar. Den lyder som följer:

”19 § En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

*En enskild part, som väckt ett ärende hos en myndighet, ska ge in den utredning som är tillgänglig för parten och som parten vill åberopa till stöd för det framställda anspråket. Om myndigheten anser att utredningen är ofullständig, ska den ge parten anvisning om hur denna bör kompletteras.”*¹⁴⁴ [min kursivering]

Förvaltningsärenden är varierande till sin karaktär, därför kan en bestämmelse inte bli mer än allmänt hållen. Motivet bakom denna bestämmelse är först och främst att officialprincipen och myndigheternas utredningsansvar klart ska framgå i lag. Det yttersta ansvaret bör enligt förslaget alltid ligga hos myndigheten för att varje beslut korrekt ska avspegla intentionen och innehållet i den tillämpade normen. Det yttersta ansvaret måste ligga på den som fattar beslutet. Ansvar för utredningen kan dock inte helt och hållet ligga på myndigheten eftersom att det skulle kunna legitimera total passivitet från andra aktörer i ett ärende. Därför finns

¹⁴¹ Ragnemalm, 2014, s. 82, Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 109.

¹⁴² SOU 2010:29 s. 398.

¹⁴³ SOU 2010:29 s. 405.

¹⁴⁴ SOU 2010:29 s. 419.

en markering om att myndighetens ansvar varierar med hänsyn till ärendets karaktär.¹⁴⁵

Regeln ger en tydlig anvisning till uppdelning av ansvaret i förfarandet. I ärenden där enskild part exempelvis ansöker om en förmån har myndigheten det yttersta ansvaret för beslutsunderlaget. Den enskilde måste dock medverka genom att ge in den utredning som denne besitter och vill åberopa till stöd för sin ansökan. Myndighetens ansvar ligger sedan i att anvisa sökanden hur utredningen ska kompletteras om det är nödvändigt. I ärenden där myndigheten eller annan offentlig part är initiativtagare gäller inte någon sådan skyldighet för den enskilde. En sådan skyldighet regleras mer lämpligt genom specialbestämmelser.¹⁴⁶

Genom denna bestämmelse motverkas den oklara situation som nu gäller men som delvis motverkats genom praxis, att förvaltningsmyndigheterna har ett mindre tydligt utredningsansvar för sina ärenden än vad förvaltningsdomstolarna sedan har i samma fråga vid ett överklagande. Därvid uppnås också lagstiftarens intention att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans.¹⁴⁷

4.3 Försäkringskassans utredningsansvar

4.3.1 Introduktion till socialförsäkringen och socialförsäkringsmålen

Första instans för socialförsäkringsmålen är Försäkringskassan. Försäkringskassans beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 113 kap. 10 § SFB efter att Försäkringskassan har omprövat sitt beslut. Förvaltningsdomstolens beslut överklagas hos kammarrätt vars beslut i sin tur överklagas till HFD enligt 33 § FPL. Före 1995 förelåg en annorlunda instansordning. Första instans var även då Försäkringskassan men den var uppdelad i separata myndigheter. Besluten överklagades till särskilda försäkringsdomstolar och högsta instans var Försäkringsöverdomstolen (FÖD).¹⁴⁸

Socialförsäkringen gäller i princip alla som bor eller arbetar i Sverige. Försäkringen är avsedd att ge trygghet för var och en som omfattas i olika ekonomiskt utsatta situationer. Socialförsäkringen står på många olika sätt för en omfattande del av Sveriges ekonomi och har således en stor betydelse för enskildas och samhällets välfärd. Socialförsäkringens utgifter var under år 2013 ca 6 % av Sveriges BNP eller uttryckt i kronor, 212 miljarder. Ungefär hälften av utgifterna gick till sjuka och personer med funktionsnedsättning, en tredjedel till barn och familjer och resterande till övriga

¹⁴⁵ SOU 2010:29 s. 416.

¹⁴⁶ SOU 2010:29 s. 416, 418.

¹⁴⁷ SOU 2010:29 s. 397, 417.

¹⁴⁸ Lavin, JT 2000-01, s. 97.

ersättningar inom exempelvis arbetsmarknadsområdet.¹⁴⁹ De enskilt största utgiftsposterna är sjuk- och aktivitetsersättning, assistansersättning, sjukpenning, föräldrapenning, barnbidrag och aktivitetsstöd.¹⁵⁰ Varje år fattar Försäkringskassan flera miljoner beslut, år 2011 ca 19 miljoner, varav många är maskinella utbetalningsbeslut.¹⁵¹ Det finns inte några uppgifter på hur många av besluten som är betungande men ca 56 200 ärenden omprövas varje år. Av dessa bifalls ca 20 % medan 40 % av de resterande går vidare till förvaltningsrätterna. Av ca 18 200 mål som når förvaltningsrätterna bifalls ca 20 % helt eller delvis.¹⁵² Av dessa är beslut om sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning de absolut mest omprövade.¹⁵³

Som nämndes i inledningen anses socialförsäkringslagstiftningen generellt vara en rättighetslagstiftning där enskilda är tillförsäkrade vissa förmåner under särskilt angivna omständigheter. Förmånerna i SFB ses även som civila rättigheter enligt Europarådets konvention om mänskliga rättigheter. Det innebär att socialförsäkringen tolkas som en lagstadgad rätt till ersättning som kan åtnjuta konventionens skydd, och inte som en avgiftsrelaterad försäkring.¹⁵⁴

4.3.2 Socialförsäkringsbalken

Försäkringskassan har i socialförsäkringsmål ett vidsträckt utredningsansvar som regleras i 110 kap. 13 § SFB. Före SFB var officialprincipen inte direkt uttryckt i lagstiftningen men har redan tidigare gällt inom socialförsäkringsområdet.¹⁵⁵ 110 kap. 13 § SFB stadgar att Försäkringskassan ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Utredningsansvaret innebär att myndigheten leder utredningen i sina ärenden och ser till att nödvändigt material kommer in. Av andra stycket i 110 kap. 13 § SFB framkommer att den enskilde ska lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

Lagrådet framförde i propositionen till socialförsäkringsbalken att omfattningen av utredningsansvaret kan bero på ärendets beskaffenhet vilket ledde till att bestämmelsen fick den nuvarande lydelsen. När en enskild ansöker om en förmån ska denne visa att han eller hon uppfyller kraven för förmånen. Försäkringskassan uppfyller i ett sådant ärende sitt utredningsansvar genom att anvisa hur den enskilde bäst styrker sina påståenden. När den enskilde riskerar att meddelas betungande beslut som exempelvis återkrav eller nedsättning av ersättning utvidgas utredningsansvaret

¹⁴⁹ Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2014*, s. 5.

¹⁵⁰ Försäkringskassan, 2014, s. 9.

¹⁵¹ Se pressmeddelande från Försäkringskassan den 18 januari 2012.

¹⁵² Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2014:18 *Socialförsäkringen i förvaltningsdomstolarna*, s. 39.

¹⁵³ Rapport 2014:18, s. 41.

¹⁵⁴ Hessmark m.fl., A-C 2013, s. 59, 60.

¹⁵⁵ Hessmark, Lars-Göran, m.fl., *Socialförsäkringsbalken – En kommentar, Avd. D-H*, 2013, s. 795.

väsentligt. Inom en och samma förmånstyp kan det också förekomma så pass olika ärenden att det påverkar kassans utredningsansvar.¹⁵⁶

Utredningsansvaret enligt 110 kap. 13 § SFB förändrar inte Försäkringskassans skyldigheter enligt 4 och 7 §§ FL utan fungerar som ett komplement.¹⁵⁷ I ärenden som kassan själv har initierat är det uppenbart att myndigheten bär huvudansvaret för utredningen. När det finns särskilt föreskrivet att den enskilde ska inge viss utredning innebär det att denne har ett förstahandsansvar men Försäkringskassan har även i dessa ärenden ett utredningsansvar. Bestämmelsen innebär alltså, precis som för alla förvaltningsmyndigheter, inte att myndigheten själv måste ombesörja utredningen.¹⁵⁸

Ramen för uppgiftsskyldigheten i 110 kap. 13 § andra stycket är sådana faktiska förhållanden som är av betydelse för frågan om ersättningen eller i övrigt för tillämpningen av SFB.¹⁵⁹ I SFB finns uttryckliga bestämmelser om vad som måste bevisas för att åtnjuta en förmån, exempelvis 27 kap. 25 § om att läkarintyg krävs för att få rätt till sjukpenning. Det finns även regler som exempelvis 39 kap. 3 § om vilken styrka bevis ska ha.

4.3.3 Praxis

Nedan följer ett urval av HFD:s praxis med avseende på socialförsäkringsmålen. Även ett beslut från JO berörs.

I JO 1993/94 s. 344 kritiserades en försäkringskassa för dess handläggning av ett ärende om rätt till sjukpenning. Försäkringskassan hade vid beslutets utfärdande ännu inte tagit beslut om den försäkrades rätt till sjukpenning. Skälet var att den försäkrade inte hade besvarat den inkomstförfrågan som kassan skickat och därmed ansåg sig sakna erforderligt beslutsunderlag. Den försäkrade framförde att denne varit i kontakt med kassan och bett myndigheten kontakta skattemyndigheten. JO kritiserade försäkringskassan för att inte ha drivit utredningen vidare och inhämtat de aktuella uppgifterna från skattemyndigheten och arbetsgivaren eller i alla fall fattat ett beslut. Ett undermåligt beslutsunderlag kan alltså inte innebära en rätt för myndigheten att förhålla sig passiv.

RÅ 2007 not. 198 rörde prövningstillstånd i kammarrätten i mål om sjukpenning och frågan om vilken utredning som kan anses utgöra fullgott beslutsunderlag. I målet ansåg HFD att Försäkringskassans och länsrättens beslut inte vilade på ett fullgott underlag, nämligen ett högst tvivelaktigt läkarutlåtande. Läkarutlåtandet brast i objektivitet med vaga och olämpliga generaliseringar. Försäkringskassan hade beslutat att efter ett par års sjukskrivning sluta betala ut sjukpenning för en försäkrad utifrån läkar-

¹⁵⁶ Prop. 2008/09:200 s. 555, 1166.

¹⁵⁷ Prop. 2008/09:200 s. 554.

¹⁵⁸ Prop. 2008/09:200 s. 554, 555. Hessmark m.fl., D-H 2013, s. 795.

¹⁵⁹ Prop. 2008/09:200 s. 554–556.

utlåtandet. HFD anförde att innehållet i läkarutlåtandet var sådant att det inte borde lagts till grund för bedömningen eftersom det brast i objektivitet med svepande generaliseringar.

I RÅ 2010 ref. 120 tog HFD ställning till omfattningen av Försäkringskassans utredningsansvar i ett sjukpenningärende. När Försäkringskassan ansåg att det intyg som hade skickats in var otillräckligt för att avgöra ärendet avstod man från att försöka ta del av den behandlande läkarens uppfattning i frågan. HFD ansåg att när det beslutsunderlag som fanns tillgängligt inte gav någon säker bild av den enskildes tillstånd och arbetsförmåga borde Försäkringskassan ha rådfrågat läkaren, diskuterat saken med den enskilde eller på annat sätt kompletterat utredningen inför omprövningsbeslutet. HFD uttalade att utredningsansvaret varierar bland annat beroende på ärendets karaktär och den enskildes styrka i målet. När den enskilde har svårt för att tillvarata sin rätt och bevaka sina intressen bör Försäkringskassans utredningsansvar utvidgas.

I NJA 2013 s. 1210 prövade Högsta domstolen (HD) bland annat frågan om Försäkringskassans serviceskyldighet och utredningsansvar. HD fann att Försäkringskassan borde ha kontaktat den enskilde och utrett eventuella missförstånd när denne skickade in ett läkarutlåtande med förslag på helt sjukbidrag i ett ärende om sjukpenning. Kassan borde ha utrett saken och bistått med upplysningar och råd. Att inte göra detta var oaktsamt från Försäkringskassans sida eftersom det ledde till att den försäkrade gick miste om en förmån som denne med största sannolikhet hade haft rätt till.

4.4 Slutsatser och kommentarer

Förvaltningsmyndigheterna ska som framkommit i kapitel 2.2 optimalt och maximalt förverkliga lagstiftningen. Det finns ofta skyddsvärda allmänna intressen inblandade i förvaltningsärenden vilket gör förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar påtagligt. Den enskildes intressen är också av vikt i varje ärende, vilket ofta framgår genom lagstiftningen. Den enskildes och det allmänna intresset kan vara detsamma, motsättningar eller till och med både och. En ansökan om ekonomisk förmån är en ärendetyp där jag skulle vilja påstå att det finns motsatta allmänna intressen. Det finns både ett allmänintresse av att enskilda får de förmåner de behöver och har rätt till, samtidigt som det finns ett starkt allmänintresse av att tillämpningen är så pass korrekt att systemet inte utnyttjas eller urholkas. De som behöver förmånen men inte har rätt till den ska inte heller få förmånen tilldelad.

Generellt är det svårt att säga något definitivt om omfattningen av utredningsansvaret för förvaltningsmyndigheterna. Den beror som framgått alltid på omständigheterna i det enskilda fallet och eftersom förvaltningsmålen är av en skiftande karaktär kan dessa vara väldigt olika. Däremot kan några generella slutsatser dras utifrån vad som framkommit.

Det är inte bara skillnad mellan olika måltypers beskaffenhet utan även mellan olika ärenden inom samma måltyp. Exempelvis hur det har initierats eller vilket utredningsmaterial det gäller.

Betydelsen av vem som har initierat ärendet är vid en första anblick stort. I ett ärende som initieras av offentlig part eller direkt av myndigheten gäller generellt ett större utredningsansvar än de ärenden som initieras av en enskild. Men sambandet mellan vem som har initierat ärendet och utredningsansvarets omfattning beror enligt min mening snarare på ett samband mellan initieringen och vad saken gäller. Oftast sammanfaller initiering av den enskilde med att saken exempelvis gäller en förmån och de ärenden som myndigheten initierar är i princip uteslutande betungande för den enskilde. Betungande beslut får en stor inverkan eftersom de i regel syftar till att stoppa den enskildes handlande eller till att ta eller ta tillbaka något från den enskilde utifrån att ett allmänt intresse är viktigare.

Det spelar också roll vilket sorts utredningsmaterial som efterfordras och kvalitén och aktualiteten på det material som finns. Det viktiga är att se till vem av parterna som i varje enskilt fall på ett smidigt och säkert sätt kan tillföra ärendet materialet eller uppdatera det om omständigheterna påstås ha förändrats. Men även vilket utredningsmaterial det gäller har ofta ett samband med vad saken gäller och vilken påverkan det får för den enskilde.

Det är vanskligt att dra alltför långtgående slutsatser utifrån ärendenas yttre omständigheter eftersom den enskilde parten i alla sorters mål kan ha en så pass svag ställning att denne är oförmögen att på något sätt tillvarata sina intressen. Styrkeförhållandet mellan förvaltningsmyndigheten och den enskilde kan därför i många fall ha en avgörande betydelse. En svag part kräver i princip alltid att myndigheten tar ett större ansvar i princip oavsett övriga omständigheter i ärendet. Även när den enskilde företräds av ett ombud kan myndigheten därmed ha ett omfattande ansvar.

Utifrån praxis, exempelvis JO 1997/98 s. 460, RÅ 1996 ref. 89 och NJA 2013 s. 1210, kan slutsatsen dras att myndigheten oavsett ärende alltid som minst måste upplysa parten, i alla fall en fysisk person utan ombud, om och hur utredningen är otillräcklig innan den fattar sitt beslut.

Vad gäller socialförsäkringsmålen är den stora skillnaden mot den allmänna förvaltningsrätten att Försäkringskassans utredningsansvar och officialprincipens tillämplighet uttryckligen har lagstadgats. Utifrån lagstadgandet framkommer att Försäkringskassan har ett vidsträckt utredningsansvar. Det hänger väl ihop med att socialförsäkringsmålens beskaffenhet innebär att Försäkringskassans beslut oftast får en stor inverkan på den enskildes tillvaro. Enligt min mening föreligger det däremot ingen större skillnad mot vad som gäller för andra förvaltningsmyndigheter i ärenden av samma beskaffenhet.

Det typiska förvaltningsärendet rör en resurssvag enskild som är en fysisk individ och som försöker utverka en förmån från en resursstark och

kompetent myndighet. Likaså är det typiska socialförsäkringsmålet. Eftersom förvaltningsmyndigheternas funktion är att dessa ska förverkliga lagstiftarens intentioner behöver man också se till syftet bakom lagstiftningen. Vad som är speciellt med socialförsäkringsmålen är att SFB kan ses som en rättighetslagstiftning. Precis som Petrén framförde i sitt yttrande i RÅ 1976 ref. 71 kan den bakomliggande synen på lagstiftningen bli avgörande. Att ersättningen ses ur ett rättighetsperspektiv istället för ett förmånsperspektiv bör leda till att Försäkringskassan behöver vara aktivare i utredningshänseende. Socialförsäkringen finns för enskildas och samhällets välfärd. Den ska skänka en ekonomisk trygghet vid särskilt utsatta situationer. Försäkringskassan kan därför anses ha en skyldighet att se till att de som har rätt till ersättning också får den. En slutsats blir då att Försäkringskassan absolut inte får förhålla sig passiv mot den enskilde så som var fallet i JO 1993/94 s. 344. Det finns dock samtidigt ett samhällsintresse av att utbetalningen av ersättningar inte blir frikostig vilket urholkar systemet. Det är också svårt och resurskrävande att aktivt utreda alla ärenden. Därmed måste enskilda medverka i utredningen. Det framkommer också direkt av ansvarsfördelningen i SFB att den enskilde måste medverka för att få ut en ersättning.

110 kap. 13 § SFB har stora likheter med förslaget i utredningen till en ny förvaltningslag. Det viktigaste med förslaget är att det uttryckligen lägger det yttersta ansvaret för utredningen på myndigheterna och därmed lagfäster officialprincipen för förvaltningsmyndigheterna. Förslaget innehåller också en liknande ansvarsfördelning som SFB. Till största delen verkar den enligt min mening vara en kodifiering av det som redan anses gälla enligt praxis.

Enskilda ska bidra med utredning och inkomma med det som har betydelse för beslutet men myndigheten ska som minst instruera och det ansvaret växer desto svagare parten är och desto större betydelse beslutet får. Det hänger väl ihop med viljan att tyngden ska ligga i första instans och förvaltningsmyndigheternas funktion som förverkligare av lagstiftningens syfte och intentioner.

5 Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar

5.1 Förvaltningsprocesslagen

5.1.1 Introduktion

Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar och officialprincipen i förvaltningsprocessen har uttryckligen lagfästs genom 8 § FPL. Bestämmelsen stadgar att rätten ska tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Omfattningen av utredningsansvaret avgörs i förvaltningsprocessen därmed av målets beskaffenhet. Enligt 8 § andra stycket FPL ska domstolen ingripa genom frågor och påpekanden för att parterna ska avhjälpa otydligheter och ofullständigheter. 8 § tredje stycket FPL stadgar att rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet och att överflödigt utredning får avvisas. Bestämmelsen kompletteras av domstolens utredningsmöjligheter enligt 23, 24 och 25 §§ FPL.

5.1.2 Praxis

Nedan följer ett utdrag ur HFD:s praxis med avseende på förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Även mål från Migrationsöverdomstolen tas upp.

RÅ 1974 ref. 29 som har refererats ovan i 4.1.2 är av förståeliga skäl även av vikt för domstolarnas utredningsansvar. Enligt Petréns skapade rättsfallet en del uppståndelse som ett av de första målen där HFD prövade den då nyligen införda 8 § FPL.¹⁶⁰ Wennergren anser att målet ett exempel på att gränsen mellan utredning för att målet ska kunna avgöras och utredning för att nå ett visst resultat ofta är svår att dra. I målet ansåg underinstanserna att utredningen var tillräcklig för att nå ett beslut, vilket inte var tillräckligt enligt HFD. Utredningen måste nå en tillräcklig höjd, det räcker inte att det går att fatta ett beslut.

RÅ 1990 ref. 64 är ur många synvinklar ett intressant mål. Målet handlade bland annat om domstolens utredningsskyldighet vid återkallelse av läkarlegitimation. Kammarrätten hade i målet kommit fram till att en dom av tingsrätt inte ensam utgjorde tillräcklig grund för ett ställningstagande om återkallelse av läkarlegitimation. För domstolsprocessens del uttalade HFD att kammarrätten enligt 8 § FPL borde föranstaltat den ytterligare utredning som kammarrätten ansåg nödvändig. Eftersom utredningen inte var fullgod borde kammarrätten tillsett att utredningen kompletterades innan avgörandet. HFD slog fast att domstolen har ”huvudansvaret för

¹⁶⁰ Petréns, FT 1977, s. 154.

utredningen och skall eftersträva en allsidig överblick över alla på målet inverkan förhållanden”.

RÅ 1996 ref. 15 och RÅ 1996 ref. 83 gällde fråga om utrednings och beviskrav i mål om meddelande av disciplinpåföljd, avstängning från universitet respektive varning enligt lagen om fastighetsmäklare. För att disciplinpåföljder ska kunna komma ifråga gäller det enligt HFD att omständigheterna som ligger till grund kan slås fast otvetydigt. Av vikt i RÅ 1996 ref. 83 var att ingripandet från tillsynsmyndigheten kunde inskränka rätten att utöva yrkes- eller näringsverksamhet. Det är således en klar princip att kravet på utredning är högt när ett avgörande medför kännbara verkningar för enskilda att exempelvis utöva sitt yrke.

RÅ 2001 ref. 61 gällde fråga om betydelsen av att klaganden delvis svävat i villfarelse om vad en i kammarrätt åberopad bandupptagning innehållit. Klagande trodde felaktigt att en bandupptagning från länsrätten innehöll ett förhör med denne. Enligt HFD hade villfarelsen om vilket processmaterial som funnits tillgängligt varit uppenbar för kammarrätten. Kammarrätten borde därmed berett klaganden tillfälle att utveckla sin talan ytterligare innan dom. HFD nämnde inte uttryckligen att kammarrätten hade brustit i sitt utredningsansvar. Däremot i det liknande RÅ 2002 ref. 22, som gällde ett överklagat skattebeslut, ansågs kammarrätten inte ha fullgjort sitt utredningsansvar. Klaganden i målet hade i sitt överklagande hänvisat till ett intyg för att styrka vissa för målet avgörande omständigheter utan att sedan skicka in det. När kammarrätten avgjorde målet utan att begära in intyget eller påpeka saken för klaganden åsidosatte man enligt HFD sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL.

I MIG 2006:1 var det fråga om en ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen uttalade då att trots att det är fråga om ansökningsmål, där den enskilde som oftast är biträdd av offentligt biträde har bevisbördan för sina påståenden, och trots att det är en tvåpartsprocess kan domstolen få ett utredningsansvar. Det innebär dock inte att domstolen i alla lägen själv måste genomföra utredningen utan domstolen kan, i vissa fall, ge anvisningar om vilken utredning som behövs vid äventyr om att målet annars kan avgöras i befintligt skick. Migrationsdomstolen hade i målet inte vidtagit några egna utredningsåtgärder utan förlitat sig på Migrationsverkets utredning. Migrationsöverdomstolen uttalade att domstolens officialprövningsskyldighet påverkas av de speciella förhållanden som gäller för mål där skyddsbehov åberopas. Migrationsöverdomstolen ansåg att migrationsdomstolen hade brustit i sitt utredningsansvar. Eftersom det funnits oklarheter i målet angående berättelsens trovärdighet men outredda bevis som talade för att den var sann, kunde beslutsunderlaget inte anses vara komplett.

RÅ 2006 ref. 46 avsåg fråga om förvaltningsdomstols utredningsskyldighet avseende kostnad för boende i mål om avgift enligt SoL 8 kap. Klaganden anförde att hyran för sitt särskilda boende var oskäligt hög utifrån andra, likvärdiga boenden. HFD uttalade att officialprincipen enligt 8 § FPL gäller

utan hinder av att förvaltningsprocessen numera blivit en tvåpartsprocess. Särskilt styrkeförhållandet mellan parterna är avgörande för officialprincipens tillämpning. I målet var styrkeförhållandet väldigt ojämnt och då vilar ett stort ansvar på domstolen att se till att den enskilde inte blir lidande av en ofullständig eller bristfällig utredning. Länsrätten hade grundat sitt avgörande uteslutande på vad kommunen hade anfört för skäl till hyran utan att inhämta ytterligare utredning eller klargöra karaktären av den kostnadspost som kommunen anförde som hyra.

MIG 2007:7 avsåg en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Frågan i målet var om Migrationsdomstolens handläggning hade varit bristfällig eftersom domstolen inte hade haft tillgång till anknytningspersonens dossié vid avgörandet, vilket Migrationsverket hade haft vid sitt beslut. Migrationsöverdomstolen ansåg att Migrationsdomstolens handläggning bland annat på den grunden hade allvarliga brister. Migrationsdomstolen borde i enlighet med 8 och 30 §§ FPL rekvirerat anknytningspersonens dossié inför avgörandet.

RÅ 2009 ref. 69 är ett exempel på en måltyp där domstolens prövning anses begränsad till de omständigheter som parterna uttryckligen anför. Målet gällde offentlig upphandling. I ett sådant mål gör målets beskaffenhet, framförallt med avseende på partsställningen, att domstolen ska tillämpa officialprincipen på ett försiktigt sätt. Länsrätten hade i målet prövat omständigheter som sökanden inte lagt till grund för sin talan vilket HFD ansåg felaktigt.

5.1.3 Ansvarets omfattning

Motivuttalandena till den ursprungliga 8 § FPL är inte särskilt utförliga¹⁶¹ men bör nämnas i sammanhanget. Som framförts tidigare ansågs inte förhandlingsprincipen vara lämplig som allmänt riktmärke i förvaltningsprocessen enligt departementschefen. Istället framhövdes officialprincipen och att domstolen alltid bör ha rätten och skyldigheten att ta initiativ till att utredningsmaterialet kompletteras. Rättens utredningsansvar skulle dock gestalta sig på olika sätt beroende på om det är ett en- eller flerpartsmål och om det allmänna företräds i processen eller ej. Utredningsverksamheten skulle kunna innebära både processledning i form av anvisningar och frågor och utredningsåtgärder i form inhämtande av upplysningar från tredje part eller exempelvis syn.¹⁶²

Departementschefen framhövde att utredningsansvaret för rätten i första hand bör ta formen av att ge part besked om att talan borde kompletteras och att det därefter framförallt bör ligga på parterna att skaffa fram utredningen. Rättens aktivitet i detta avseende ska enligt departementschefen växla beroende på måltyp, partsställning och styrkeförhållande. Det innebär att

¹⁶¹ Petré, FT 1977, s. 158.

¹⁶² Prop. 1971:30 s. 526, 527.

officialprincipen gör sig tydligare påmind i mål med enskilda parter i enpartsmål utan ombud då parten har uppenbart svårt för att tillvarata sin rätt. Processledningen bör inte i något läge riskera domstolens objektivitet och opartiskhet. Därmed ska processledningen främst inrikta sig på uppenbara brister och förbiseenden i enskilda talan. Vid en myndighet som motpart är utrymmet för vägledning således mindre. Även om processledning är det främsta sätt som domstolen utövar sitt utredningsansvar på hindrar det inte att domstolen vidtar andra utredningsåtgärder.¹⁶³

Det dåvarande regeringsrådet Gustaf Petrén uttryckte en oro över 8 § FPL i en artikel år 1977. Enligt Petrén fanns det en risk för att domstolarna såg på den vaga utformningen av 8 § FPL som en intet förpliktande anvisning istället för en tvingande norm. På så sätt sågs utredningsplikten som ett spörsmål som kunde beröras i allmänna termer och som inte lämpade sig för prejudikatsbildning.¹⁶⁴ Utifrån utvecklingen av förvaltningsprocessen borde detta vara överspelat. Det ger ändå en inblick i hur HFD resonerade under den första tiden efter införandet av FPL och den något knapphändiga praxis som finns på området.

Vid införandet av tvåpartsprocessen uttalade regeringen att syftet var att lägga tyngdpunkten för rättskipningen i första instans. Med en tvåpartsprocess ansågs domstolens aktivitet i processen kunna minska eftersom parternas aktivitet och dialog i processen skulle förbättra kvalitén på utredningen. En minskad aktivitet från domstolens sida sågs positivt eftersom det minskar risken för att domstolen uppfattas som partisk genom att föra in utredningsmaterial i processen till nackdel för den enskilde parten.¹⁶⁵ Dahlgren var av liknande uppfattning.¹⁶⁶

1 juli 2013 ändrades lydelsen av 8 § andra stycket första meningen FPL från: ”Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras.” till ”Genom frågor och påpekanden ska rätten verka för att parterna avhjälp otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar.”¹⁶⁷ [min kursivering]

Vid införandet uttalade regeringen att förändringen avsåg ett förtydligande av förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Behovet av att ändra lydelsen uppkom främst utifrån att förvaltningsprocessen blivit en tvåpartsprocess. Grundregeln i första stycket av bestämmelsen reglerar förutsättningarna för domstolens processledande verksamhet i materiellt hänseende. De därefter följande styckena konkretiserar domstolens processledande verksamhet. Vad den består av i praktiken varierar från måltyp till måltyp och är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande är enligt propositionen processföremålets natur samt partsförhållandena i målet. Eftersom ansvaret sträcker sig olika långt i olika mål

¹⁶³ Prop. 1971:30 s. 529, 530.

¹⁶⁴ Petrén, FT 1977, s. 154.

¹⁶⁵ Prop. 1995/96:22 s.78

¹⁶⁶ Dahlgren, SvJT 1994, s. 389.

¹⁶⁷ Prop. 2012/13:45 s. 26.

lämnar det ett utrymme för att tillämpa officialprincipen, bestämmelsen skapar dock inte en skyldighet att tillämpa den. Det viktigaste är att se till de intressen och intressenas tyngd som kommer till uttryck genom den materiella lagstiftningen.¹⁶⁸

I och med tvåpartsprocessens införande ansåg regeringen även nu att behovet av aktivitet från domstolens sida har minskat eftersom parterna ansvarar för att utredningsunderlaget är fullgott. Regeringen förtydligade att formuleringen ”*genom frågor och påpekande*” inte leder till slutsatsen att dessa är de enda sätt som utredningsansvaret tillgodoses men att det är ett första steg. Genom bestämmelsens utformning tydliggörs att parterna ska stå för utredningen och att rätten ska verka genom parterna för att tillföra utredningsmaterial och undvika att agera helt på egen hand. På så sätt speglar det bättre förvaltningsdomstolarnas rättskipande uppgift.¹⁶⁹

Det som framkommer av förarbetena är ett uttryck för den utveckling av förvaltningsprocessen som skett under de senaste 20 åren. Utvecklingen har gått från en process med betoning på omprövning till rättskipning där de viktigaste målen är materiellt riktiga avgöranden och den enskildes rättsskydd. Det ska uppnås genom domstolens självständighet mot övriga delar av förvaltningen och dess opartiska ställning i processen. Däremot är uppfattningen om när och hur utredningsansvaret ska aktualiseras i princip detsamma. Enligt von Essen innebar den förändrade lydelsen av 8 § FPL inte några direkta förändringar jämfört med vad som redan ansetts gälla.¹⁷⁰ Det framstår istället som att den nya lydelsen kodifierar vad som utvecklats genom praxis.

Det är alltså förvaltningsdomstolen som bär huvudansvaret för att ett mål blir tillräckligt utrett. Ansvaret omfattar såväl språkliga som rättsliga brister och bristerna kan vara såväl rättsfakta som bevisfakta.¹⁷¹ Domstolen ska styra och processleda parterna i rätt riktning och begära in utredning och handlingar från parterna. Utredningsansvaret syftar inte till att hela målet ska bli fullständigt utrett, att varje del i ett mål ska ha klarlagts, utan till att utredningen ska bli fullgod för avgörande för att målet kan kunna avgöras på ett korrekt sätt, vilket varierar mellan målen¹⁷², se exempelvis RÅ 1974 ref. 29.

Domstolen måste i varje situation överväga vad som är lämpligt och förenligt med kraven på materiell rättvisa, en snabb och effektiv process och domstolens objektivitet.¹⁷³ Den springande punkten är om domstolen på olika sätt ska verka för att avlägsna oklarheter av betydelse för utgången i målet eller låta parterna bära följden av underlåtenheten eller oförmågan av att prestera ett fullgott beslutsunderlag.

¹⁶⁸ Prop. 2012/13:45 s. 113, 114.

¹⁶⁹ Prop. 2012/13:45 s. 115, 116.

¹⁷⁰ von Essen, Ulrik, *Förvaltningsdomstols utredningsansvar*, FT 2012, s. 29.

¹⁷¹ Blomberg, Jesper, *Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov*, FT 2011, s. 52.

¹⁷² Wennergren, von Essen, 2013, s. 84, 88.

¹⁷³ Wennergren, von Essen, 2013, s. 82.

Det avgörande för utredningsansvarets omfattning är enligt lagtexten målets beskaffenhet. Med målets beskaffenhet avses dels målets materiella karaktär, alltså måltypen och tyngden av de enskilda och allmänna intressen som görs gällande, dels partsförhållandena i målet, alltså partsställningen och deras styrkeförhållande i processen.¹⁷⁴

5.1.4 Målets beskaffenhet

5.1.4.1 Materiell karaktär

Med målets materiella karaktär åsyftas vad målet gäller i sak.¹⁷⁵

Besvärssakkunniga ansåg att ju starkare allmänna intressen det finns i ett mål, desto större utredningsansvar har myndigheterna och domstolarna.¹⁷⁶ I praxis verkar detta dock ha förskjutits mot att framhålla vikten av utredning i mål där den enskilde har ett starkt intresse, se RÅ 1996 ref. 83. En viss skillnad finns dock när det gäller mål med motstående enskilda intressen som i exempelvis upphandlingsmål som RÅ 2009 ref. 69. Vilka intressen som görs gällande i ett mål är alltså av stor väsentlighet men det är inte alltid helt lätt att avgöra vad som väger tyngst. I många mål finns det motstridiga intressen i och med att den förvaltningsrättsliga regleringen ofta har flera olika syften.¹⁷⁷

Ett exempel på mål med motstridiga intressen är mål om återkallelse av läkarlegitimation. I dessa mål är det enskilda intresset att få utöva sitt yrke för att kunna försörja sig. Det allmänna intresset ligger i att patienter ska skyddas från olämpliga läkare. Det är utifrån praxis och förarbeten svårt att utverka vilka intressen som ska väga tyngst. Det talar mot att de intressen som står bakom den materiella lagstiftningen har en avgörande betydelse vid bestämmande av omfattningen av domstolarnas utredningsansvar.¹⁷⁸

Som framfört ovan anser Ragnemalm att samhällsorganen bär det yttersta ansvaret för utredningen i mål som har ett allmänt intresse och då speciellt i de mål som tagits upp ex officio. Alla dessa förfaranden präglas av officialprincipen och oavsett om den enskilde skulle förhålla sig passiv i ärendet och inte bidra till utredningen eller medger ingripandet ska tillräckligt underlag för beslut införskaffas. I mål där en enskild försöker utverka en förmån är det dock inte lika säkert att officialprincipen ska gälla fullt ut utan att den enskilde ska visa att förutsättningarna för förmånen är uppfyllda. Enligt Ragnemalm ska dock den enskilde hjälpas genom anvisningar om utredningen behöver kompletteras även i dessa mål.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Wennergren, von Essen, 2013, s. 89.

¹⁷⁵ Wennergren, von Essen, 2013, s. 90.

¹⁷⁶ SOU 1964:27 s. 299.

¹⁷⁷ Wennergren, von Essen, 2013, s. 90, 91.

¹⁷⁸ Wennergren, von Essen, 2013, s. 91.

¹⁷⁹ Ragnemalm, 2014, s. 81, 82.

Att dela upp beslut i betungande och gynnande för den enskilde för att dra slutsatser om domstolens utredningsskyldighet är vanskligt. En nekad förmån i form av ersättning eller uppehållstillstånd kan för den enskilde vara lika betungande som ett återkrav av en redan utbetald ersättning.¹⁸⁰ Som framgår av MIG 2006:1 som gällde en asylansökan, är ärenden som innefattar ett skyddsintresse av sådan karaktär att domstolens har ett långtgående utredningsansvar. Detta trots att det är fråga om en ”förmån” i ett ansökningsärende där den sökande representeras av ett ombud.

Det är otvivelaktigt så att kraven på domstolens utredning, och bevisning, är höga när beslutet är kännbart betungande för den enskilde genom att exempelvis påverka dennes ekonomiska förhållanden. Ett meddelande om disciplinåtgärd måste föregås av en otvetydig utredning enligt RÅ 1996 ref. 15 och RÅ 1996 ref. 83. En sådan disciplinåtgärd kan vara återkallelse av läkarlegitimation, körkort, tillstånd för friskola och så vidare.¹⁸¹

Det går också, som nämntes i 3.5, att koppla utredningsansvaret till frågor om beviskrav och bevisbörd. Det är dock viktigt att komma ihåg domstolen schematiskt sett måste avgöra om utredningen är tillräcklig innan bevisvärderingen påbörjas. Domstolen måste uppfylla sitt utredningsansvar innan bevisvärdering kan användas, såvida det inte föreligger passivitet som bevisfaktum. Ibland finns det inte alltid vittnen, handlingar kan vara borta eller ha förstörts, det kan förekomma annan bevisning som ingen känner till eller som undanhålls, både medvetet och omedvetet. Rätten måste ändå till slut avgöra målet och då kan bevisbörderegler bli aktuella.

Betungande beslut för den enskilde som till exempel återbetalningskrav på en utbetald ersättning har negativa verkningar för den enskilde och fattas på eget initiativ av myndigheten. När ett sådant mål föreligger i domstol åligger det en form av bevisbörd på beslutsmyndigheten för att visa att sakförhållandena är sådana att ett betungande beslut kan fattas. När brister i utredningen kommer att drabba en offentlig part är det lämpligt att domstolen utredningsansvar är av mindre omfattning.¹⁸²

När ett mål kommer till domstolen genom ett överklagat avslag på en ansökan hos en förvaltningsmyndighet har den enskilde vanligtvis fått försöka visa att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllt. Det beror både på att det i så fall handlar om en förmån och på att den enskilde oftast har lättast för att lägga fram relevant utredningsmaterial, särskilt av personlig art. Är detta fallet kommer bevisbördan även i domstolen läggas på den enskilde. Detta återverkar enligt Lavin på utredningsansvarets omfattning på så vis att det minskar rättens skyldigheter. Domstolen ska dock fortfarande vara beredd på att anvisa den enskilde om vilken utredning som måste läggas fram och eventuella kompletteringar.¹⁸³

¹⁸⁰ Wennergren, von Essen, 2013, s. 91

¹⁸¹ Bohlin, Warnling-Nerep, 2007, s. 106.

¹⁸² Wennergren, von Essen, 2013, s. 91.

¹⁸³ Lavin, 2014, s. 89

Även beviskravets stränghet har betydelse. Ett strängt beviskrav leder antagligen till ett ökat utredningsansvar för domstolen när bevisbördan läggs på den enskilde även om det är svårt att påvisa i praxis. I MIG 2006:1 låg bevisbördan på den enskilde men utifrån skyddsbehovet som görs gällande vid en ansökan om asyl och de uppenbara bevissvårigheter som föreligger när en person har flytt från ett oftast ostabilt land föreligger också lättnader i beviskrav i dessa mål. Som nämnts lades ett omfattande utredningsansvar på migrationsdomstolen i MIG 2006:1.

Det finns därmed en viss koppling mellan beviskraven som gäller i målet och utredningsansvaret men det är svårt att mer än allmänt bestämma omfattningen av utredningsansvaret.¹⁸⁴

Wennergren och von Essen anser att det ofrånkomligen är så att målets beskaffenhet måste knytas till målets *betydelse*, där det ovan anförda inverkar men där ingen av faktorerna är ensamt avgörande. Målets betydelse måste avgöras med hänsyn till förhållande i målet och med hjälp av sunt förnuft. Exempelvis är ett mål av större betydelse ju högre värden det gäller, desto längre tidsperiod det får verkningar och om det är avgörande för någons yrkesutövning eller liv. Att bestämma utredningsansvaret omfattning utifrån målets betydelse är svårt, därför är en väl så viktig faktor hur partsförhållandena i målet ser ut.¹⁸⁵

5.1.4.2 **Partsförhållandena**

Vad som menas med partsförhållandena är hur partsställningen och styrkeförhållandet i målet ser ut.¹⁸⁶

Domstolen bör verka för att parterna uppnår jämbördighet i processen. När en enskild står som part mot en myndighet som har expertis och resurser bör domstolen motverka den enskildes ofta underlägsna ställning. Enligt Lavin bör det göras för att frambringa ett så objektiva riktiga resultat som möjligt. Det innebär att även i mål, till exempel ett överklagat ansökningsärende, där bevisbördan ligger på den enskilde kan domstolen ha ett mer omfattande utredningsansvar om den enskilde är ”svag” i processen.¹⁸⁷ Det är ytterligare ett argument för att beviskrav och bevisbörda är ett trubbigt mått på ansvarets omfattning. Det mest talande rättsfallet för domstolarnas utredningsansvar vid ojämna styrkeförhållanden är det ovan refererade RÅ 2006 ref. 46. I målet stod en kommun mot en enskild där den enskilde överklagade kommunens högt satta hyra för särskilt boende. Domstolen grundade sitt avgörande på det som kommunen framförde men borde utrett eller ifrågasatt uppgifterna när den enskilde blev lidande av utredningens bristfällighet.

¹⁸⁴ Wennergren, von Essen, 2013, s. 90.

¹⁸⁵ Wennergren, von Essen, 2013, s. 92.

¹⁸⁶ Wennergren, von Essen, 2013, s. 89.

¹⁸⁷ Lavin, 2014, s. 89.

I ansökningsmål som är ingripande för den enskilde har denne oftast rätt till ett offentligt biträde. Eftersom båda parterna då kan utforma sin talan på ett tillräckligt sätt kan partsställning anses jämbördig. Domstolen bör då kunna lägga upp en mer kontradiktorisk process för att på så sätt locka parterna att sörja för en större del av utredningen och klargöranden av sin talan. Domstolen ska dock fortfarande se till att målet bli såpass utrett att de av parterna påstådda förhållandena är riktiga. Domstolen bör kunna hålla sig till att anvisa hur en förd talan måste kompletteras¹⁸⁸ Domstolen bör alltså inte ta egna utredningsåtgärder i dessa mål. Däremot pekar MIG 2006:1 på att målets *betydelse* kan innebära att domstolen bör ta egna utredningsåtgärder även i mål där den enskilde har ett ombud.

I mål med flera enskilda parter bör domstolens utredningsansvar vara mer begränsat för att på så sätt inte förfördela eller favorisera en part i förhållande till andra parter.¹⁸⁹ En måltyp där processen har till största delen kontradiktoriska drag är mål om offentlig upphandling, se exempelvis det ovan refererade RÅ 2009 ref. 69. I dessa mål ska officialprincipen tillämpas på ett försiktigt sätt vilket innebär att parterna behöver ange vilka omständigheter som talan grundas på.¹⁹⁰ Eftersom det i princip handlar om ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare anses parterna jämbördiga.

Parternas inbördes förhållande är således viktigt. Även Ragnemalm är av uppfattningen att i mål med jämbördiga parter bör processen kunna vara mer kontradiktorisk och därmed ålägga parterna att sörja för utredningen. Är bägge parter kapabla att lägga upp den utredning som krävs bör officialprincipen tillämpas på ett försiktigt sätt, i princip endast i form av mindre anvisningar från rättens sida.¹⁹¹

5.2 Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstol

5.2.1 Introduktion

Vid förvaltningsdomstolarnas avgörande i socialförsäkringsmålen gäller samma regler som för övriga måltyper. Genomgången följer samma upplägg som för den allmänna förvaltningsprocessen i 5.1 med en utredning av socialförsäkringsmålens beskaffenhet. Eftersom det endast förekommer ett fåtal avgöranden av vikt på detta område från de högsta instanserna finns inte praxis under en egen rubrik i detta avsnitt. Istället vävs rättsfallsreferaten in i den övriga genomgången. Rättsfall hämtas både från HFD och från FÖD som var högsta prejudikatsinstans innan 1995.

¹⁸⁸ Lavin, 2014, s. 87.

¹⁸⁹ Blomberg, FT 2011, s. 52.

¹⁹⁰ Lavin, 2014, s. 88.

¹⁹¹ Ragnemalm, 2014, s. 82.

En första intressant fråga är hur domstolens utredningsansvar förhåller sig till en parts medgivanden som har varit vanligt förekommande i socialförsäkringsmålen. Lavin menar att ett medgivande från den allmänna parten bör utöva ett starkt inflytande på domstolens bedömning. Medgivandet hindrar dock inte domstolen att döma mot det men då krävs det mycket starka skäl. Det skulle exempelvis vara att medgivandet saknar stöd i medicinska utlåtanden. Ett medgivande sätter den enskilde i en processuellt sämre ställning än vid ett bestridande eftersom denne antagligen inte kommer anse sig behöva argumentera i saken. När motpart medger eller frambringa dålig argumentering för domstolens beviljande ligger det därför på domstolen att ge en fingervisning i vad den enskilde måste argumentera för innan domstolen kan döma mot medgivandet.¹⁹²

5.2.2 Socialförsäkringsmålen beskaffenhet

5.2.2.1 Materiell karaktär

Socialförsäkringsmål som exempelvis ett mål om sjukpenning eller sjukersättning handlar om den enskildes och kanske även om en hel familjs försörjning. Socialförsäkringen handlar även i ett större perspektiv om en viktig del av Sveriges ekonomi och ses generellt som rättigheter. Ersättning ska ges till dem som har rätt till det. Samtidigt systemet ska fungera och inte urholkas. Det är därmed en måltyp som har en känslig materiell karaktär. Det viktiga för domstolen är dock att avgörandena blir objektivt riktiga i enlighet med lagstiftningen och inte förverkligandet av det bakomliggande syftet.

I FÖD 1989:34 var frågan om försäkringsrätts utredningsskyldighet och skyldighet att hålla muntlig förhandling. Det är ett av de få refererade mål där FÖD tagit upp frågan om utredningsansvaret. Klaganden N, en privatpraktiserande läkare, hade avförts från förteckningen över anslutna till den allmänna försäkringen efter beslut från Försäkringskassan. Bakgrunden var att N hade debiterat för konsultationer i fall där konsultationerna inte fanns antecknade i journalerna samt utfärdat läkarvårdskvitton som daterats på datum som N inte hade befunnit sig på mottagningen. Försäkringsrätten gick på kassans linje och N överklagade till FÖD med grunden att varken förvaltningsmyndigheten eller domstolen hade preciserat grunderna för avförandet. FÖD uttalade att ett avförande medför allvarliga konsekvenser för en enskild genom att ta bort dennes försörjningsmöjligheter som privatpraktiker. I sådant fall måste det noggrant utredas och preciseras vilka överträdelser som läkaren gjort samt tidpunkten och omfattningen av dessa. FÖD ansåg att domstolen i detta avseende hade brustit i sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL eftersom målets beskaffenhet krävde en mer omfattande utredning.

¹⁹² Lavin, Rune, *Gäst hos försäkringsöverdomstolen*, 1991, s. 68-72. Se även RÅ 2009 not. 139 som i vissa delar berör samma frågeställning.

Förfarandet mot läkaren hade i FÖD 1989:34 initierats av kassan. Lavin förtydligar att i ett sådant fall, där beslutet dessutom riskerar att bli så betungande för den enskilde, måste domstolen i detalj klarlägga de faktiska omständigheter som kommer ligga till grund för avgörandet och borde därmed begärt in en redogörelse från Försäkringskassan.¹⁹³

RÅ 1998 not. 211, som är ett av de få mål som HFD ha avgjort på området, gällde rätt till sjukpenning. I målet ansåg HFD att länsrätten borde ha inhämtat kompletterande medicinsk utredning genom ett utlåtande av psykiatrisk sakkunnig eftersom omständigheterna som klaganden anfört tytt på att denne borde haft rätt till sjukpenning. Till HFD hade klaganden dessutom tillfört ett läkarintyg som styrkte de anförda omständigheterna. HFD ansåg att Länsrätten därmed inte hade uppfyllt sitt utredningsansvar enligt 8 § FPL.

Domstolens avvägning ställs på sin spets i mål om förmåner där ett avslag blir betungande för den enskilde, exempelvis i ett sjukersättningsmål. Vid förmåner kommer bevisbördan ligga på den enskilde både i förvaltningsmyndighet och i förvaltningsdomstol vilket borde minska domstolens utredningsansvar. Samtidigt ska en otillräcklig utredning inte drabba den enskilde när avgörandet blir betungande. Det gäller dock mål där myndigheten varit initiativtagare till ärendet men om resultatet av avgörandet blir detsamma, att det drabbar den enskildes försörjning hårt, borde omfattningen av utredningen utifrån målets *betydelse* enligt min mening vara densamma även i mål som initierats genom en ansökan.

Besvärssakkunniga uttalade att starka allmänna intressen talar för ett omfattande utredningsansvar. Praxis pekar mot att starka enskilda intressen också ska leda till ett mer omfattande utredningsansvar. Samtidigt talar det ökade inslaget av kontradiktion i förvaltningsprocessen, att socialförsäkringsmålen handlar om utverkande av förmåner och bevisbördans placering för ett mindre omfattande utredningsansvar. Det avgörande bör därför vara att socialförsäkringsmålen oftast har en stor betydelse för den enskilde parten i målet och att utredningsansvaret därmed generellt även bör vara omfattande för förvaltningsdomstolarna. Men självklar påverkar även partsförhållandena processen.

5.2.2.2 **Partsförhållandena**

I ett typiskt socialförsäkringsmål står den enskilde utan ombud med Försäkringskassan som motpart. Man kan generellt anta att den enskilde utan ombud har svårt eller åtminstone svårare att lägga fram och förstå vilka omständigheter som är av betydelse i målet. Detta ställs mot Försäkringskassan som är resursstark och kompetent.

I FÖD 829/85:6 har Lavin utvecklat Riksförsäkringsverkets (RFV) partsställning i domstolsprocessen efter införandet av tvåpartsprocess i social-

¹⁹³ Lavin, 1991, s. 73.

försäkringsmålen. Resonemangen har fortfarande relevans men i dagsläget i förhållande till Försäkringskassans partsställning i processen. Lavin konstaterade att domstolen har möjligheten att lägga upp processen kontradiktoriskt eftersom domstolens roll förändras när processen innefattar två parter. Enligt Lavin innebär dock RFV:s (nu Försäkringskassans) partsställning att processen inte förs mellan två jämbördiga parter. Myndighetens resurser och expertis gör att den enskilde i socialförsäkringsmålen har en klart underlägsen ställning. Det innebär att domstolen bör ta på sig ett stort utredningsansvar för att kunna frambringe ett så objektiva resultat som möjligt.¹⁹⁴ I RÅ 2006 ref. 46 där partsförhållandet borde kunna jämföras med exempelvis ett mål om sjukersättning uttalade HFD att det vilar ett ansvar på domstolen att se till att ett bristfälligt beslutsunderlag inte drabbar den enskilde vid ett ojämnt styrkeförhållande.

Domstolen bör alltså verka för att parterna ska uppnå jämbördighet i socialförsäkringsmålen för att målets utredning ska bli fullgod. Skulle däremot den enskilde ha ett ombud eller på annat sätt inte vara i behov av processledning är situationen självklart en annan. Det viktiga är att utredningen blir tillräcklig för att domstolen ska kunna nå ett objektiva riktiga resultat och det kan förutsätta ett utjämnande av styrkeförhållandet mellan parterna.

5.3 Slutsatser och kommentarer

Förvaltningsdomstolarna har precis som förvaltningsmyndigheterna det yttersta ansvaret för utredningen i målet. Men det är uppenbart så att förvaltningsdomstolen inte aktivt och på egen hand ska inhämta utredning utan ska istället verka genom parterna. Den nya lydelsen av 8 § FPL och uttalandena i propositionen visar att domstolen främst genom materiell processledning ska uppfylla sitt utredningsansvar och att förhandlingsprincipen har fått ett ökat inflytande i processen.

Om det finns risk för att utredningsåtgärder som tas av domstolen blir till nackdel för den enskilde bör de alltid undvikas. Även en av domstolen alltför långtgående processledning av en enskild part kan resultera i utredning till den enskildes nackdel. Domstolen har dock som framgått självklart inte något ansvar för att en enskild ska nå framgång med sin talan eftersom domstolen inte ska tillvarata intressen på det sättet. Domstolens funktion i förvaltningsprocessen är att överpröva riktigheten i myndighetens beslut med syftet att nå materiell riktighet och på så sätt värna om den enskildes rättsskydd genom att låta denne få sin rätt ordentligt prövad med alla relevanta omständigheter med i bedömningen.

Det viktiga i domstolsprocessen är att rättens utredningsansvar är så pass omfattande att utredning blir fullgod. Domstolen måste avgöra sitt

¹⁹⁴ Jag har tyvärr inte kunnat hitta målet i dess helhet. Se istället Lavin, 1991, s. 64-66

utredningsansvar utifrån dess funktion. De riktlinjer som lagstiftaren har ställt upp för omfattningen av utredningsansvaret leder till att ett stort ansvar läggs på domstolen och ställer höga krav på dess bedömningsförmåga.

I rättspraxis är det svårt att avgöra vad som är den avgörande faktorn för domstolens utredningsansvar. Att domstolen ålagts ett stort utredningsansvar i ett mål kan lika gärna bero på enskilda som allmänna intressen. Det är inte heller avgörande hur ett ärende har initierats. Det leder mig till slutsatsen, precis som för Wennergren och von Essen, om att desto viktigare ett mål är, desto större *betydelse* målet har, desto större är domstolens utredningsansvar. Det avgörande är också om parten framstår som svag i processen. I förvaltningsmålen har den enskilde parten i princip alltid en underlägsen ställning men i vissa måltyper är det mer framträdande än i andra, exempelvis asylmålen men även till viss del socialförsäkringsmålen.

Det är svårt att peka på någon avgörande faktor för domstolens utredningsansvar även avgränsat till socialförsäkringsmål, inte minst för att även socialförsäkringsmål varierar i sin karaktär.

Socialförsäkringsmål handlar till största del om förmåner för en enskild part med den resursstarka Försäkringskassan som motpart i processen. Försäkringskassan står för det allmännas intressen som både består i att se till att det finns en ekonomisk grundtrygghet i samhället och att värna om det allmännas medel. Att Försäkringskassan har ett omfattande utredningsansvar i det typiska socialförsäkringsmålet får inte några direkta effekter på domstolens utredningsansvar men det är en stark indikation på måltypens karaktär. I det typiska socialförsäkringsmålet har utgången en stor betydelse för den enskilde. Målen har också en stor betydelse eftersom de kan få verkan under en lång tidsperiod och sammanlagt handla om stora värden.

Socialförsäkringsmålens beskaffenhet är sådan att förvaltningsdomstolen har ett omfattande utredningsansvar kopplat till sig. Med det sagt har även enskilda ett stort eget ansvar i dessa mål. Det framgår inte minst av den uppgiftsskyldighet och de övriga bestämmelser som finns i SFB som uttryckligen stadgar att enskilda ska lämna bevisning för att visa att förutsättningarna för eventuella förmåner är uppfyllda.

Utifrån det som framkommit och av exempelvis RÅ 2002 ref. 22 bör domstolens utredning även i dessa mål främst ta formen av anvisningar, bland annat om vilka handlingar som ska inges och andra påpekanden. Detta för att i bästa mån få fram ett tillräckligt beslutsunderlag för ett fullgott avgörande. Det bör endast vid väldigt ojämna styrkeförhållanden innebära att domstolen själv företar utredningsåtgärder. Om en enskild av någon anledning till exempel inte har ingett intyg eller ingett fel intyg för att styrka sitt anspråk på en ersättning bör domstolen anvisa vilket sorts intyg som denne ska inge samt varför. För den enskilde kan det i många fall annars vara svårt att förstå vilka omständigheter som är avgörande för målets utgång.

6 Sammanfattande slutsatser

Det är en viss skillnad mellan förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas utredningsansvar. Till att börja med det mest uppenbara, att det inte finns någon motsvarigheten till 8 § FPL i FL. I socialförsäkringsmålen finns däremot inte denna formella skillnad. Försäkringskassan har i dessa mål, trots att det i princip handlar om förmåner, ett omfattande ansvar för utredningen. Denna vägs till viss del upp av de krav SFB ställer på bevisning som den ansökande ska tillhandahålla. För förvaltningsdomstolarna innebär det antagligen att utredningen håller en högre kvalitet i dessa mål.¹⁹⁵ Det bör i förlängningen leda till att avgöranden i socialförsäkringsmål oftare än i andra typer av mål bygger på ett tillräckligt underlag. Men enligt min mening är det snarare en följd av socialförsäkringsmålen karaktär och partsförhållanden än av Försäkringskassans uttryckliga utredningsansvar i 110 kap. 13 § SFB. Det verkar enligt min uppfattning inte som att Försäkringskassan har ett mer omfattande utredningsansvar än vad andra förvaltningsmyndigheter har i liknande ärenden.

Båda instanser präglas av officialprincipen vilket gör att avsaknaden av en klar bestämmelse i FL inte bör spela någon roll för rättstillämpningen. Både mål och ärenden ska bli utredda i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Däremot i praktiken kan avsaknaden säkert innebära en viss skillnad för den enskilde handläggaren om denne inte är insatt i doktrin och praxis på området.

Dock, är det enligt min mening märkligt att utredningsansvaret inte tydligt framkommer av FL samtidigt som det gör det i FPL. Resultatet blir att det formellt gäller olika regler för utredningsansvaret för ett och samma ärende beroende på vilken instans som handlägger det. RÅ 1974 ref. 29 är det tydligaste exemplet. Även om jag kan konstatera att detta har ändrats genom praxis kvarstår den formella skillnaden. Eftersom alla mål som kommer till domstol passerar genom förvaltningsmyndigheten avgör förvaltningsmyndighetens utredning till en viss del kvalitén på domstolens avgörande. Det är således på förvaltningsmyndighetsnivå som huvudansvaret för utredningen bör ligga eftersom det är myndigheten som sitter inne med specialkunskap och expertis och därmed är bäst lämpade. Att den som är bäst lämpad utför utredningen är både rättssäkerhetsmässigt och process-ekonomiskt fördelaktigt. Om det i den praktiska tillämpningen inte är så måste det åtgärdas. Utifrån detta delar jag Ragnemalms åsikt om att den nuvarande lagstiftningen är bristfällig och ser gärna att det införs en bestämmelse om förvaltningsmyndigheternas utredningsansvar som den i SOU 2010:29.

Efter införandet av tvåpartsprocessen har officialprincipen ännu inte bytts ut mot en förvaltningsrättslig förhandlingsprincip. Däremot har official-

¹⁹⁵ Det är dock svårt att veta utan att ha tillgång till ett omfattande empiriskt underlag.

principens tillämpning förändrat karaktär. Processens förändring har inte inneburit att andra faktorer är viktiga för utredningsansvarets omfattning men däremot dess form. Domstolens uppgift har blivit mer inriktad på rättskipning och för domstolens del innebär det mindre aktivitet i processen framförallt vad gäller utredningsåtgärder. Domstolen måste dock fortsätta, utifrån målets beskaffenhet, ingripa processledande när utredningen riskerar att inte bli tillräcklig.

Den stora skillnaden mellan instanserna är vilken form utredningsansvaret tar sig och vad som är syftet med det. Förvaltningsmyndigheternas utredning syftar till att förverkliga de syften och intentioner som lagstiftningen och de beslutande organen uppställt. Självklart är dessa ofta att tillvarata enskilda intressen såsom möjlighet till yrkesverksamhet och skyddsbehov men dessa får stå mot andra allmänna intressen. Även exempelvis Försäkringskassans resurser sätter gränser för hur myndigheten ska bedriva sin utredning. I domstolsprocessen är det däremot svårare att göra ekonomiska skäl gällande för att begränsa utredningen i enskilda mål. Förvaltningsdomstolarnas rättskipning syftar till att bereda enskilda rättsskydd och låta dem få sin rätt ordentligt prövad mot den materiella lagstiftningen. Samtidigt ska den stå fri från att bevaka parternas intressen.

Domstolens opartiska ställning gör att processledning lämpar sig bäst som utredningsmedel. Förvaltningsmyndigheten står däremot fri att använda vilka utredningsmedel som helst och bör enligt min mening göra det. I exempelvis socialförsäkringsmål innebär Försäkringskassans utredningsansvar att både instruktioner och egna utredningsåtgärder som förfrågningar hos arbetsgivare och förfrågningar hos andra myndigheter kan användas.

Bägge instanser ska beakta ärendets eller målets beskaffenhet men utifrån det ovan anförda beaktas beskaffenheten med vissa skillnader. Exempelvis blir inte partsförhållandena en lika viktig faktor för förvaltningsmyndigheten. Självklart påverkar den enskildes styrka och möjlighet att ta tillvara sin rätt men förfarandet är inte en process där två parter möts inför en tredje. Istället är det karaktären, alltså ärendets *betydelse*, som är avgörande för förvaltningsmyndigheterna. För förvaltningsdomstolarna är *betydelsen* också det viktigaste men som utgångspunkt står numera partsförhållandena. Även innan tvåpartsprocessen var den enskildes ställning i processen viktig men då var domstolens bedömning av denna faktor mer lik förvaltningsmyndigheternas. Faktorerna att parten företräds av ett ombud eller att den har en motpart får mycket större inverkan på målets beskaffenhet än på ärendets. Domstolen bör avhålla sig från processledning och definitivt utredande åtgärder i mål mellan jämbördiga parter. Men eftersom målets betydelse är det viktigaste kan processledning behövas även i dessa mål för att finna ”sanningen i verkligheten”. Vid ojämna styrkeförhållandet, som ofta är fallet när den enskilde är en fysisk individ, bör domstolen arbeta för att utjämna styrkeförhållandet för att parterna ska kunna bidra till ett underlag som kan leda till ett materiellt riktigt avgörande.

När instanserna bedömer ärendets eller målets karaktär, alltså betydelse, är det i princip samma beaktanden som görs. Avgörande är inverkan på den enskildes skyddsbehov, försörjning, andra ekonomiska förhållanden och så vidare. Till karaktären hör också hur det har initierats. Men både initiering av enskilda och initiering av myndighet kan innebära att det har en stor betydelse. För förvaltningsmyndigheten innebär ett initierat ärende från en offentlig part ett stort utredningsansvar. För förvaltningsdomstolen betyder ett initierande av offentlig part snarare att den parten får bära bevisbördan. Först om avgörandet riskerar att bli betungande för den enskilde och denne inte klarar av att bidra till målets utredning bör domstolen ingripa styrande i processen. När en enskild initierar ett ärende är utredningsansvaret mer liknande mellan instanserna.

Att förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna har ett stort utredningsansvar har ett nära samband med deras funktion. Om lagstiftningens intressen ska förverkligas och materiellt riktiga avgöranden ska uppnås är det hos handläggaren och hos rätten som det yttersta ansvaret för utredningen bör ligga. Exempelvis bör Försäkringskassans utredningsansvar vara uppfyllt först då enskilda uppenbart inte medverkar till utredningen och det utredningsmaterial som behövs inte finns lättillgängligt. Men ansvaret bör självklart hållas inom rimliga gränser. Det skulle bli orimligt och omöjligt att tillämpa lagstiftning om allt låg på det allmänna att utreda och bevisa.

Omfattningen av utredningsansvaret är därmed liknande mellan instanserna men det skiljer sig i form och till viss del mellan vilka faktorer som är avgöranden. Synen på utredningsansvaret har förändrats för både förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas del sedan förvaltningsreformen. Det är däremot svårt att avgöra om utvecklingen kommer att fortsätta. Utvecklingen tyder i alla fall på en fortsatt omställning mot en flitigare tillämpning av kontradiktion i förvaltningsprocessen. Men även andra områden inverkar på denna utveckling. Eftersom regeringen vid införandet och vid i princip alla ändringar i FL och FPL har framhållit att enskilda ska kunna föra sin talan utan hjälp av ombud vore det ohållbart med en fortsatt utveckling mot ett kontradiktoriskt förfarande utan motsvarande satsningar i exempelvis möjligheterna till rättshjälp.

Käll- och litteraturförteckning

Artiklar

Blomberg, Jesper, *Domstols utredningsskyldighet i mål om bygglov*, FT 2011, s. 51. [Cit. Blomberg, FT 2011]

Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, *Vetenskaplig standard - En gång till*, FT 1995, s. 57.

Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, SvJT 1994, s. 388. [Cit. Dahlgren, SvJT 1994]

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsdomstols utredningsansvar*, FT 2012, s. 29

Lavin, Rune, *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?*, FT 1989, s. 115. [Cit. Lavin, FT 1989]

Lavin, Rune, *Om förvaltningsrättslig forskning, en replik*, FT 1990, s.71

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen 2000*, JT 2000-01, s. 93. [Cit. Lavin, JT 2000-01]

Peczenik, Aleksander, *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken*, FT 1990, s. 41.

Peczenik, Aleksander, *Juridikens allmänna läror*, SvJT 2005, s. 249.

Petrén, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, FT 1977, s. 154. [Cit. Petré, FT 1977]

Ragnemalm, Hans, *Regeringen och förvaltningsmyndigheterna – synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning*, FT 1986, s. 1.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltning i förändring*, FT 2005, s. 445.

Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, TfR 2008, s. 648. [Cit. Sandgren, TfR 2008]

Wennergren, Bertil, *En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift*, SvJT 1995, s. 66. [Cit. Wennergren, SvJT 1995]

Böcker

Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 2 upl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2007. [Cit. Bohlin, Warnling-Nerep, 2007]

Diesen, Christian, *Bevisprövning i förvaltningsmål*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2003. [Cit. Diesen, 2003]

Edelstam, Gunilla, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1995. [Cit. Edelstam, 1995]

von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*, Norstedts juridik, Stockholm, 2009. [Cit. von Essen, 2009]

Hellner, Jan, *Metodproblem i rättsvetenskapen*, Jure, Stockholm, 2001.

Hellners, Trygve, Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen – Med kommentarer*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2010. [Cit. Hellners, Malmqvist, 2010]

Hessmark, Lars-Göran, m.fl., *Socialförsäkringsbalken – En kommentar, Avd. A-C*, Norstedts juridik, Stockholm, 2013. [Cit. Hessmark m.fl., A-C 2013]

Hessmark, Lars-Göran, m.fl., *Socialförsäkringsbalken – En kommentar, Avd. D-H*, Norstedts juridik, Stockholm, 2013. [Cit. Hessmark m.fl., D-H 2013]

Lavin, Rune, *Domstol och administrativ myndighet*, Norstedt, Stockholm, 1972

Lavin, Rune, *Gäst hos Försäkringsöverdomstolen*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1991. [Cit. Lavin, 1991]

Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2014. [Cit. Lavin, 2014]

Lindell, Bengt, *sakfrågor och rättsfrågor*, Iustus, Uppsala, 1987.

Nergelius, Joakim, *Stärkta men inte starka – om svenska domstolars svaga konstitutionella ställning*, Timbro, Stockholm, 2011. [Cit. Nergelius, 2011]

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?*, Fritze, Stockholm, 1995.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 upl., Jure, Stockholm, 2014. [Cit. Ragnemalm, 2014]

Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure, Stockholm, 2006.

[Cit. Reichel, 2006]

Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 26 upl., Liber, 2014. [Cit. Strömberg, Lundell, 2014]

Sundgren, Halvar G.F., *Allmän förvaltningsrätt*, Norstedt, Stockholm, 1955. [Cit. Sundgren, 1955]

Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv – En förvaltningsrättslig studie*, Uppsala universitet, Uppsala, 2014. [Cit. Wall, 2014]

Wennergren, Bertil, von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, 6 upl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2013. [Cit. Wennergren, von Essen, 2009]

Wockelberg, Helena, *Den svenska förvaltningsmodellen*, Uppsala universitet, Uppsala, 2003. [Cit. Wockelberg, 2003]

Offentligt tryck

Propositioner

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

Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.*

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

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

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

Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

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

Statens offentliga utredningar

SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet*

SOU 1981:46 *Ändringar i förvaltningslagen*

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

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

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

Rapporter

Rapport 2014:18 *Socialförsäkringen i förvaltningsdomstolarna*

Övrigt

Pressmeddelande från Försäkringskassan, 18 januari 2012

Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2014*, Försäkringskassan, Stockholm, 2014. [Cit. Försäkringskassan, 2014]

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten)

RÅ 1974 ref. 29
RÅ 1976 ref. 71
RÅ 1976 ref. 110
RÅ 1981 2:37
RÅ 1986 ref. 89
RÅ 1990 ref. 64
RÅ 1996 ref. 15
RÅ 1996 ref. 83
RÅ 1996 ref. 89
RÅ 2001 ref. 22
RÅ 2001 ref. 61
RÅ 2002 ref. 22
RÅ 2002 ref. 85
RÅ 2004 ref. 8
RÅ 2006 ref. 15
RÅ 2006 ref. 46
RÅ 2007 not. 198
RÅ 2009 ref. 69
RÅ 2009 not. 139
RÅ 2010 ref. 120
HFD 2014 ref. 50

Övriga domstolar

FÖD 1989:34
FÖD 829/85:6
MIG 2006:1
MIG 2007:7
MIG 2007:31
MIG 2011:15
NJA 2013 s. 1210

Beslut från Justitieombudsmannen

JO 1977/78 s. 310
JO 1978/79 s. 492
JO 1993/94 s. 344
JO 1997/98 s. 460