

Allmän förvaltningsdomstols officialprövning

Av kammarrättsassessor GÖRAN DAHLGREN

Inledning

Förvaltningsprocessen har nyligen varit föremål för en översyn av Domstolsutredningen.¹ Denna översyn utgjorde endast en del av utredningens mycket omfattande uppdrag. Tidsbrist kan därför antas vara förklaringen till att utredningen knappast kan sägas ha gått på djupet med förvaltningsprocessens problem. Det som presenteras av Domstolsutredningen bär endast i mindre utsträckning prägel av nytänkande. Utredningens förslag om en ny processlag — lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol (domstolsförfarandelagen, DFL)² — bygger således i stort på den rådande ordningen enligt förvaltningsprocesslagen (FPL).

Endast i ett avseende kan Domstolsutredningen sägas ha kommit med ett förslag som i egentlig mening innebär en reform av förvaltningsprocessen. Förslaget gäller partsställningen i förvaltningsmålen. FPL saknar bestämmelser om det allmännas partsställning. Denna fråga regleras i stället i författningar inom den speciella förvaltningsrätten. Om inte något annat är föreskrivet i en sådan författning handläggs måltypen i fråga i en enpartsprocess, dvs. en process i vilken den enskilde inte har någon offentlig motpart. Enligt 14 § förslaget till DFL får domstol, om en enskild part inte har någon motpart, uppdra åt en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken att som part företräda det allmännas intressen i målet. Bestämmelsen ger också en förvaltningsmyndighet som beslutat i saken eller en myndighet som är överordnad beslutsmyndigheten rätt att självant inträda som part i förfarandet. Vad som föreslås av utredningen kan betecknas som en *fakultativ tvåpartsprocess*. Enligt min mening talar många skäl för att göra tvåpartsprocessen till den normala processformen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.³

¹ Domstolarna inför 2000-talet, Arbetsuppgifter och förfaranderegler (SOU 1991:106).

² Statsrådet Hellsvik har i prop. 1992/93:216 s. 76 anfört att hon inte har för avsikt att lägga fram en för allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar gemensam lag. Siktet är i stället inställt på att revidera FPL och ärendelagen var för sig.

³ Se Göran Dahlgren, Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol, JT nr 2/1991-92 s. 237.

Domstolsutredningens förslag om tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol väcker frågan om den offentliga partens ställning i processen och om det vid en sådan ordning finns anledning att förändra domstolens roll i processen. Enligt FPL har domstolen möjlighet att underkasta målen en mycket omfattande officialprövning. I en process mellan två parter framstår det inte som lika självklart att domstolen bör tillåtas att göra en sådan prövning. I denna artikel har jag för avsikt att på ett generellt plan behandla den del av officialprövningen som innebär att domstolen kan sätta sig över parternas medgivanden, erkännanden och vitsordanden och att den kan forma avgörandet utan att vara bunden av de omständigheter som åberopats av parterna i målet. Denna fråga har inte närmare analyserats av Domstolsutredningen.

Domstolsutredningens förslag om en *fakultativ tvåpartsprocess* kan vid ett första påseende förefalla tilltalande. Utredningen betecknar själv sitt förslag som modernt och okonventionellt.⁴ Förslaget bör dock jämföras med en ordning som innebär att beslutsmyndigheten alltid uppträder eller betecknas som den enskildes motpart, en *obligatorisk tvåpartsprocess*. Domstolsutredningen har inte gjort någon sådan jämförelse. Det enda motiv för sitt förslag om en fakultativt utformad tvåpartsprocess som Domstolsutredningen för fram är att det inte torde finnas någon måltyp i allmän förvaltningsdomstol för vilken man alltid måste låta de allmänna intressena som förekommer bli partsföreträdde. Domstolsutredningen menar samtidigt att det nog inte heller finns någon måltyp för vilken man aldrig borde låta de allmänna intressena vara partsföreträdde.⁵ Frågan är dock om detta är ett tillräckligt skäl för att välja den fakultativa modellen.

Jag kan för egen del se bara *en* mindre fördel med den fakultativa tvåpartsprocessen. I vissa fall, främst i mål om socialt bistånd och om psykiatrisk vård, är det på grund av fortgående behandlingsinsatser av värde att beslutsmyndigheten även efter en process har ett gott förhållande till den enskilde. Då kan det vara bra att myndigheten inte har uppträtt som den enskildes processuella motpart. Mot detta kan anföras, vilket också sägs i Domstolsutredningens betänkande,⁶ att den enskilde nog i många fall upplever en klar motsatsställning till den beslutande myndigheten långt innan han överklagar. Det är möjligen så att motsatsställningen endast i en del fall *accentueras* genom processen. Processen i sig skapar således primärt inte den enskildes missnöje med eller bristande förtroende för myndigheten. För övrigt förhåller det sig redan enligt rådande ordning så att socialnämnden efter eget överklagande av länsrättens eller kammarrättens beslut uppträder som den enskildes processuella motpart. Detta skäl för en fakultativ tvåpartsprocess är således svagt.

En fakultativ tvåpartsprocess har flera nackdelar. Utredningen framhåller att en sådan process är flexibel. Mot detta talar redan den omständigheten att en fakultativ tvåpartsprocess konstitueras först efter ett beslut av domstolen eller av den förvaltningsmyndighet som vill träda

⁴ SOU 1991:106, Del A, s. 507 (i fortsättningen benämnt bet.).

⁵ Bet. a. st.

⁶ Bet. a. st.

in i processen. Vid en obligatorisk lösning behöver inte domarna eller tjänstemännen fatta något beslut i detta avseende. Om man med flexibilitet eftersträvar en effektiv och snabb process står det över huvud taget inget att vinna med en fakultativ tvåpartsprocess. En obligatorisk sådan är lika flexibel. Även i en obligatorisk tvåpartsprocess kommer nämligen beslutsmyndigheten att utföra processhandlingar i målet endast när det finns behov av sådana, vilket typiskt sett gäller när det skall hållas muntlig förhandling i målet eller när den enskildes talan ger domstolen anledning att kommunicera målet med myndigheten. Beslutsmyndighetens processfunktion kommer således de facto att aktualiseras i samma utsträckning i de båda fallen. Sammanfattningsvis kan sägas att det förefaller tveksamt om det fakultativa momentet har några processekonomiska fördelar. — En fakultativ tvåpartsprocess kan antas ge upphov till skilda meningar om behovet av tvåpartsprocess i det enskilda fallet. Inte minst arbetstyngda förvaltningsmyndigheter kan kanske ha synpunkter på domstolarnas sätt att hantera denna fråga. Det förefaller vara en mindre lyckad ordning att partsställningen kan bli föremål för diskussion. — Vidare kan domstolen, när den förordnar att beslutsmyndigheten eller överordnad myndighet skall vara den enskildes motpart, komma att uppfattas som partisk av den enskilda parten. Beslutet om tvåpartsprocess kan till yttermera visso uppfattas som en fingervisning om avgörandet i målet. — Domstolsutredningens förslag innebär att en förvaltningsmyndighet har rätt att träda in som part i processen när den så önskar, trots att domstolen har valt att hantera målet i en enpartsprocess. Enligt min mening är partsställningen i ett mål inte en sådan fråga som de i målet inblandade bör tillåtas att disponera över. — En fakultativ tvåpartsprocess innebär att den enskilde inte ges möjlighet att i förväg bedöma om det kommer att bli fråga om en tvåpartsprocess eller ej. Detta får ses som en olägenhet bl. a. med hänsyn till de utomprocessuella kontakter som den enskilde kan tänkas ta med beslutsmyndigheten. — En nackdel med enpartsprocess är att domstolens anseende hos parter och utomstående kan tänkas komma i fara om domstolen har att utöva vad som i andra domstolssammanhang är partsfunktioner. Domstolsutredningen menar att det sakligt sett främst är vissa fall där domstolen måste agera aktivt som kan bereda problem när det gäller frågan om tilltron till domstolens opartiskhet.⁷ Emellertid kan som utredningen också konstaterar såväl klaganden som utomstående — utan hinder av att domstolen inte haft anledning att företa någon utredningsåtgärd — uppfatta domstolen som partisk. Med en obligatorisk tvåpartsprocess undanröjer man sådana missuppfattningar. — En annan nackdel med en fakultativ tvåpartsprocess är att överklaganderätten inte är kopplad till partsfunktionen. Domstolens rubricering av målet som ett enpartsmål kan vid bifallande dom därför ge klaganden en felaktig föreställning om att målet är slutligt avgjort och att domen är utan appell från det allmännas sida. I en obligatorisk tvåpartsprocess kommer alla mål att betecknas som ett mål mellan två parter. Det finns då inte något utrymme för missuppfattningar om det allmännas möjlighet att föra målet vidare.

⁷ Bet. s. 501.

Allmänt om officialprövning

I motiven till FPL utgår man från att *officialprövningsprincipen*⁸ eller *officialprincipen*⁹ skall tillämpas vid handläggningen av mål i allmän förvaltningsdomstol. Principen, som för övrigt inte enbart tar sikte på domstolar utan även på förvaltningsmyndigheter, innebär i sin renodlade form att domstolen skall ombesörja att utredningen i målet blir så fullständig som erfordras för ett riktigt beslut samt att domstolen skall fälla avgörandet utan att vara bunden av parternas processhandlingar. Vid en handläggning enligt den renodlade officialprincipen har således parterna en undanskymd roll i processen. Deras roll är fastmera undersökningsobjektens. Det är uppenbart att lagstiftaren inte har åsyftat att officialprincipen skall tillämpas i sin renodlade form i allmän förvaltningsdomstol. FPL:s utformning visar emellertid att det är tänkt att domstolen skall spela en relativt aktiv roll i processen. Att officialprövningsprincipen lades fast som processuell grund för de allmänna förvaltningsdomstolarna i början av sjuttioalet framstår som en naturlig och ändamålsenlig åtgärd från lagstiftarens sida. De flesta målen handlades nämligen då i enpartsprocesser, varför den avgörande förutsättningen för att anordna processen som en förhandling mellan två parter saknades.

I motiven till FPL har man inte gått närmare in på vad officialprövningsprincipen står för. Principen används som om den vore allmänt känd till sitt innehåll. Begreppet officialprövning tycks emellertid inte ha en vedertagen betydelse, i vart fall inte inom den rättsvetenskapliga doktrinen.¹⁰ Officialprövningens funktion kan dock sägas vara att bevaka de intressen som finns i målen. Interessebevakningen kan ske såväl under rättegången som vid avgörandet av målet. Vad som skall bevakas är de intressen som skall tillgodoses vid prövningen i målet. Dessa intressen behöver inte vara de som företräds av parterna i målet. Även kollektiva eller allmänna intressen kan behöva bevakas av domstolen.

Under rättegången utövas officialprövningen genom processledning. Denna kan vara formell eller materiell. Den formella processledningen avser domstolens åtgärder beträffande rättegångens yttre förlopp medan den materiella processledningen avser att berika eller begränsa processmaterialet.¹¹ Möjligheterna till officialprövning vid avgörandet är avhängig av frågan om domstolen

⁸ Prop. 1971:30 s. 291.

⁹ A. a. s. 529.

¹⁰ Peter Westberg, Domstols officialprövning, s. 35 ff. (Westberg).

¹¹ SOU 1982:26 s. 101.

är bunden av parternas yrkanden och de grunder som de åberopat till stöd för sin talan.¹²

De olika måltyperna i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol uppvisar skilda inslag av officialprövning.¹³ I allmän domstol finns minst utrymme för officialprövning i dispositiva tvistemål. Större utrymme har officialprövningen i indispositiva tvistemål och i brottmål. Domstolsutredningen har gjort gällande att man generellt kan påstå att officialprövningen har eller bör ha en kanske ännu större betydelse i förvaltningsmålen i allmän förvaltningsdomstol. Den materiella processledningen bör enligt utredningen i de allra flesta typer av förvaltningsrättsliga mål sträcka sig minst lika långt som i brottmålen.¹⁴

Jag vill sätta i fråga om dessa två uttalanden om officialprövningen i allmän förvaltningsdomstol vilar på hållbar grund. Den undersökning av FPL:s tillämpning som jag själv gjorde för Domstolsutredningens räkning visar att domarna i allmän förvaltningsdomstol är mycket passiva i sin materiellt processledande roll. Även om man av undersökningen inte kan dra helt bestämda slutsatser, menar Domstolsutredningen att man kan få det intrycket av undersökningen att den materiella processledning som domarna i allmän förvaltningsdomstol utövar inte ens når upp till den processledningsnivå som numera gäller för de dispositiva tvistemålen i allmän domstol.¹⁵ Under alla förhållanden kan man enligt min mening dra den slutsatsen av undersökningen att officialprövningen inte *har* en större betydelse i förvaltningsmålen än i brottmålen. Den starkast bidragande orsaken till förvaltningsdomarnas passivitet i processledningen är enligt min uppfattning att förvaltningsmålen i regel handläggs skriftligt. Det är mycket lättare, och det faller sig mer naturligt, att utöva sin materiellt processledande roll som domare när man träffar parterna vid ett sammanträde. Vid en skriftlig handläggning måste man författa en skrivelse med frågor till den part som uttryckt sig ottydligt eller på annat sätt fallerat i sin processföring. I och för sig kan man per telefon inhämta sådana uppgifter från en part, men även det alternativet är underlägset möjligheten att vid ett sammanträde ställa direkta frågor till parterna. Den skriftliga processformen befrämjar helt enkelt inte

¹² Westberg har välfunnet betecknat denna officialprövning som domslutsinriktad, s. 819.

¹³ I allmän domstol anses den s. k. *förhandlingsprincipen* gälla. Enligt denna princip ses processen som en inför domstolen utspelad förhandling mellan parterna. Syftet med förhandlingen är att denna skall avkasta det material som skall utgöra underlag för avgörandet i målet. I sin renodlade form innebär förhandlingsprincipen att domaren inte skall lägga sig i parternas sätt att i materiellt hänseende sköta processen. Domarens uppgift är att döma över det material som parterna valt att lägga fram i rättegången. Förhandlingsprincipen får i dag ses som endast ett riktmärke för de allmänna domstolarnas handläggning av rättegångsmål. Lagstiftaren har i prop. 1986/87:89 lagt fast att allmän domstol har att officialpröva såväl tvistemål som brottmål i ibland betydande omfattning. Man kan med anledning bl. a. av dessa uttalanden sätta i fråga om det i dag finns någon principiell skillnad mellan RB och FPL såvitt avser domstolens materiella funktion i processen. Se bet. s. 518 f. och jämförelsen mellan förvaltningsmål och indispositiva tvistemål hos Göran Dahlgren, Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol, JT nr 2/1991-92 s. 249 ff.

¹⁴ Bet. s. 513 och 522.

¹⁵ Bet. s. 522.

domarnas benägenhet till att utöva materiell processledning. Samtidigt förhåller det sig säkerligen så att domarna i allmän förvaltningsdomstol är minst lika aktiva med sin materiella processledning som brottmålsdomarna i de mål som handläggs muntligt. — Jag vill också vända mig emot Domstolsutredningens inte närmare utvecklade mening de lege ferenda att det *bör* finnas ett större utrymme för officialprincipen i förvaltningsmålen än i brottmålen. Även om förvaltningsmålen i likhet med brottmålen kan gälla frågor om ingripanden mot enskilda personer, finns det trots allt en avsevärd skillnad mellan vad som behandlas i dessa måltyper. Ett frihetsberövande till följd av brottslig handling är det kraftigaste ingreppet mot en enskild medborgare från samhällets sida och kan ses som en ren repression. Det finns därför i brottmålen ett synnerligen starkt intresse av att det inte meddelas oriktiga fällande domar. Den materiella processledningen och den domslutsinriktade officialprövningen måste anpassas därefter och således sträcka sig mycket långt. Visst förhåller det sig på det sättet att det även i målen i allmän förvaltningsdomstol finns ett mycket starkt intresse av att domarna blir materiellt riktiga. Enligt min mening finns det dock — med undantag för målen om administrativa frihetsberövanden — ingen måltyp i allmän förvaltningsdomstol i vilken det allmänna intresset av materiellt riktiga domar är generellt sett lika starkt som i brottmålen.

Regleringen i FPL

Ett flertal bestämmelser i FPL ger uttryck för att domstolens handläggning av målen skall vila på officialprövningsprincipen.

Den ram inom vilken en allmän förvaltningsdomstol har att hålla sig när den skall träffa ett avgörande läggs fast i 29 § FPL. Enligt denna bestämmelse får domstolens avgörande inte gå utöver vad som yrkas i målet. Parternas yrkanden binder alltså domstolen vid prövningen av målet. Enskild part har dock en privilegierad ställning i detta sammanhang. Om det föreligger särskilda skäl får nämligen domstolen även utan yrkande, dvs. *ex officio*, besluta till det bättre för sådan part, när det kan ske utan men för något motstående enskilt intresse (*reformatio in melius*). I motiven till bestämmelsen¹⁶ sägs att bestämmelsen skall ses mot bakgrund av förvaltningsdomstolens uppgift att vara en garanti för den enskildes rättsskydd. *Reformatio in melius* bör enligt departementschefen ses som en extraordinär åtgärd som bara skall användas i rena undantagssituationer. I praxis har detta uttalande entydigt följts.

Såvitt avser det underlag som domstolen har att hålla sig till vid sin prövning av målet stadgar 30 § FPL att avgörandet skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Bestämmelsen innebär att allt vad som har skrivits, sagts eller på annat sätt förekommit i målet utgör processmaterial. Detta gäller oavsett vem materialet kommer från och i vilket samman-

¹⁶ Prop. 1971:30 s. 580–581.

hang det har presenterats. Visserligen innehåller FPL bestämmelser om att parterna skall eller bör ange grunden för sina yrkanden och bestridanden,¹⁷ men domstolen är således inte bunden av vad som åberopats. 30 § FPL reglerar följaktligen inte något annat än att domstolen inte får grunda sitt avgörande på ett material som part inte har kännedom om. Möjligheten att grunda avgörandet på annat än vad part åberopat till stöd för sin talan finns på samtliga domstolsnivåer. Regeringsrätten är dock i ett visst hänseende beskuren möjligheten att såsom de lägre instanserna helt fritt använda processmaterialet. Endast om det föreligger särskilda skäl får Regeringsrätten enligt 37 § FPL, i mål som kräver prövningstillstånd, beakta omständighet eller bevis som klaganden åberopar först i Regeringsrätten. Denna bestämmelse är förestavad av Regeringsrättens ställning som prejudikatinstans.

Huvudbestämmelsen om officialprövningen är 8 § FPL. Enligt denna bestämmelse skall rätten se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I motiven till FPL talas om att bestämmelsen ger domstolen ett *officialansvar* för utredningen. Detta ansvar för utredningen i målet är knapphändigt beskrivet av lagstiftaren. I specialmotiveringen till bestämmelsen¹⁸ läggs dock fast att det är fråga om ett *yttersta ansvar* för utredningen i målet som aktualiseras först när parterna själva av någon anledning inte har skaffat fram ett tillräckligt bra underlag för domstolens kommande beslut. Det måste enligt departementschefen i stor utsträckning ankomma på parterna själva att skaffa fram utredningen. Detta synsätt återspeglas i lagtexten på det sättet att det står angivet att rätten *vid behov* anvisar hur utredningen bör kompletteras. Rättens initiativ i utredningshänseende bör således normalt ha den formen att rätten ger part besked om att hans talan bör kompletteras.

FPL ger följaktligen förvaltningsdomstolarna, i synnerhet de lägre instanserna, en betydande frihet i sitt dömande. 29 § FPL är det enda stadgande i FPL som ger uttryck för en domstolens bundenhet vid parternas processhandlingar. Domstolens ram för avgörandet är dock med hänsyn till möjligheten till reformatio in melius absolut endast i de mycket sällsynta fall då två enskilda rättssubjekt står mot varandra i målen. I övrigt lämnar lagen förvaltningsdomstolen utrymme att sätta sig över parternas processhandlingar. Vad parterna medgivit, erkänt, vitsordat och åberopat är således domstolen inte bunden av.

Förvaltningsdomstolens obundenhet vid offentlig parts processhandlingar har ett omedelbart samband med frågan om litis pen-

¹⁷ 4 och 11 §§ FPL.

¹⁸ Prop. 1971:30 s. 530.

dens inom förvaltningsrätten. I den förvaltningsrättsliga doktrinen uppställs huvudregeln att ett överklagande av ett förvaltningsbeslut medför litispendensverkan.¹⁹ Grunden för denna litispendensverkan är att ett överklagande till allmän förvaltningsdomstol är devolutivt. I och med överklagandet²⁰ skiljs beslutsmyndigheten från sin rådighet över den omtvistade saken. Domstolen träder genom överklagandet i beslutsmyndighetens ställe och har att pröva den sak som gjorts till föremål för process på ett lika allsidigt sätt som beslutsmyndigheten. Eftersom domstolen har en lika omfattande prövningsbefogenhet som beslutsmyndigheten, har det från processekonomisk synpunkt ansetts olämpligt att tillåta beslutsmyndigheten att ånyo ta upp tvistefrågan. I sådant fall skulle ju saken komma att handläggas parallellt hos förvaltningsmyndighet och domstol med risk för olika utgång.²¹ En vacklande praxis utvisar dock att huvudregeln om en dylik litispendensverkan har flera undantag. I åtskilliga fall har beslutsmyndighet trots pågående prövning i högre instans tillåtits att ändra sitt beslut om det innefattat ett för den enskilde betungande direktiv eller avslag på en begärd förmån, allt under förutsättning att beslutet är klart oriktigt eller saken till följd av nya omständigheter kommit i ett helt annat läge. Sammanfattningsvis innebär praxis en viss presumtion för att beslutsmyndigheten inte får ändra sitt beslut sedan besvär anförts över beslutet och saken förts under domstols prövning.²²

¹⁹ Det är på detta sätt som litispendensproblemet normalt uppfattas inom förvaltningsrätten, dvs. som frågan om en förvaltningsmyndighet kan återkalla eller ändra ett beslut sedan det överklagats till annan överordnad myndighet eller förvaltningsdomstol. I allmän förvaltningsdomstol kan litispendens i dess klassiska bemärkelse också förekomma. Att talan redan är väckt kan innebära ett processuellt hinder för en ny talan om samma sak.

²⁰ 27 § förvaltningslagen (FL) har inneburit att litispendensverkan har förskjutits från själva överklagandet till den tidpunkten då domstolen nås av beslutsmyndighetens försändelse med överklagandehandlingarna.

²¹ Hans Ragnemalm, Om litispendens i förvaltningsrätten FT 1974 s. 57–84, särskilt s. 61–62 och 81–83, och Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl., s. 89 f. samt Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 16 uppl., s. 81 f.

²² Se t. ex. JO 1991/92 s. 148. Det var här fråga om en länsrätt som vid handläggningen av ett mål om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen överenskom med företrädare för socialnämnden att nämnden skulle ompröva vissa delar av det överklagade beslutet. Länsrätten medverkade således till att det uppkom en litispendenssituation. JO Ragnemalm menade att det i och för sig inte generellt skulle vara fel att en länsrätt medverkar till omprövning hos beslutsmyndigheten i en litispendenssituation. Som grund för denna slutsats pekade han på rättspraxis och att det av 27 § FL framgår att lagstiftaren inte heller står främmande för sådan själv rättelse även i litispendenssituationer.

Frågans behandling i motiven till FPL och i andra sammanhang

I *motiven till FPL*²³ anfördes att frågan huruvida allmän förvaltningsdomstol bör vara bunden av de grunder som parterna har åberopat i målet är betydligt mera komplicerad att lösa generellt för förvaltningsprocessens del än motsvarande fråga om parternas yrkanden. Det uttalades att det starka officialprövningsintresset i vissa typer av mål hos förvaltningsdomstol, t. ex. målen om administrativa frihetsberövanden, talar för att det beträffande en del målgrupper bör råda ganska stor frihet i dessa hänseenden. Vidare konstaterades att det i och för sig kan anföras skäl för att hithörande frågor regleras i förvaltningsprocessen men att mycket talar för att de inte kan lösas generellt för alla typer av mål i allmän förvaltningsdomstol utan att man i stället får tänka sig en reglering område för område. Mot denna bakgrund avstod departementschefen från att föreslå några regler i ämnet.

I mitten av 1980-talet behandlade *Justitieutskottet*²⁴ en motion med förslag om att allmän förvaltningsdomstol inte får grunda sin dom på en omständighet som inte av part åberopats till grund för hans talan. Denna ordning skulle enligt motionen gälla endast om det allmänna har partsställning i målet. Motionären menade att parterna i högre grad än som följer av FPL borde bringas att själva tala om vilket material de vill stödja sig på. Annars kan domen komma som en överraskning för parterna eftersom domstolen kan ha tagit fasta på något som parterna inte gittat åberopa. Utskottet gjorde den bedömningen att det knappast är möjligt att ha en regel som ålägger domstolarna det yttersta ansvaret för att målen blir utredda och att samtidigt ha en regel som säger att parterna är skyldiga att åberopa de omständigheter som de anser skall läggas till grund för avgörandet. Utskottet påpekade också att en regel om åberopande skulle försvåra för den enskilde att föra sin talan själv. Sammanfattningsvis menade utskottet att det inte fanns skäl att införa en sådan regel som motionären ville ha med generell giltighet. En annan sak, menade utskottet, är att det inte är otänkbart att det för vissa målgrupper kunde finnas anledning att betrakta frågan på ett annat sätt. I det sammanhanget nämnde utskottet den då arbetande Skatteförenklingskommitténs uppdrag att se över taxeringsprocessen.

*Skatteförenklingskommittén*²⁵ menade att nackdelarna med att införa en åberopsbörda var större än fördelarna. Det främsta skälet angavs vara att det knappast går att förena ett officialutrednings-

²³ Prop. 1971:30 s. 581.

²⁴ JuU 1984/85:15 s. 1 f., 11 f. och 45.

²⁵ SOU 1988:21 s. 151 ff.

ansvar med en åberopsbörda. Kommittén anförde vidare att en åberopsbörda innebär att man undandrar domstolen möjligheten att pröva ett yrkande på vissa grunder. Parterna skulle i så fall på liknande sätt som i dispositiva tvistemål kunna disponera över tvisteföremålet. En annan nackdel angavs vara att domstolen blir bunden av parts rättsliga rubricering. Det skulle enligt kommittén innebära ett avsteg från den allmänna rättsgrundsatsen *jura novit curia*, som gäller i dagens process och som innebär att domstolen har att utröna vilka lagregler som är relevanta på det aktuella rättsförhållandet. Vidare pekades på att möjligheterna för domstolen att verka för materiell rättvisa minskar om parterna fritt disponerar över tvisteföremålet och att det blir svårare för de skattskyldiga att processa utan hjälp av ett juridiskt skolat ombud. Skatteförenklingskommittén ansåg mot denna bakgrund att det skulle leda för långt att låta domstolarna vara bundna av åberopade grunder. Kommittén föreslog i stället en ändring i 8 § FPL som innebar att domstolarna skulle bedriva en mer kraftfull materiell processledning. Domstolarna borde i större utsträckning än som hittills varit fallet vägleda klaganden att framställa grunder och upplysa klaganden om existensen av andra grunder än dem han framställt innan målet tas till slutligt avgörande. Kommitténs förslag vann inte gehör hos lagstiftaren. I propositionen med förslag till ny taxeringslag m. m.²⁶ behandlades inte frågan om en åberopsbörda närmare. Med hänsyn till innehållet i 30 § FPL underströk dock departementschefen vikten av att domstolarna driver en kraftfull materiell processledning och ser till att det i målet klarläggs vad saken egentligen gäller. Till skillnad från Skatteförenklingskommittén ansåg han inte att 8 § FPL för den sakens skull behövde ändras. Redan gällande lydelse av lagrummet gav enligt departementschefen stöd för en sådan aktivitet från domstolens sida.

Domstolsutredningens förslag om en ny processlag innehåller, som sagts tidigare, härvidlag inga nyheter. I sitt betänkande uttalar utredningen att frågor om domstolens bundenhet vid parts yrkanden (?), medgivanden, erkännanden och grund för talan otvivelaktigt är mycket viktiga för det mindre antal förvaltningsmål i vilka de ställs på sin spets, men att de knappast går att besvara mera allmänt. I den mån det för visst rättsområde vållar särskilda problem att besvara dessa frågor bör detta enligt utredningens mening rättas till genom reformer på det område det gäller.²⁷ Trots dessa uttalanden tycks faktiskt Domstolsutredningen på ett annat ställe i

²⁶ Prop. 1989/90:74 s. 376.

²⁷ Bet. s. 517. Uttalandet är svårförståeligt såvitt det avser bundenheten vid parternas yrkanden. Som redovisats tidigare har denna fråga fått en allmän reglering i 29 § FPL. Domstolsutredningen föreslår för övrigt samma reglering i 29 § förslaget till DFL.

sitt betänkande²⁸ ge uttryck för en missuppfattning om domstolens bundenhet vid parternas processhandlingar. Beträffande frågan om tvåpartsprocessens effektivitet anför utredningen att processen ibland kan begränsas, t. ex. genom att det processförande organet förklarar att viss av den enskilde åberopad omständighet kan läggas till grund för avgörandet utan vidare utredning eller genom att det processförande organet helt eller delvis medger den enskildes talan.

I den rättsvetenskapliga litteraturen synes frågan om allmän förvaltningsdomstols officialprövning ha rönt liten uppmärksamhet. *Rune Lavin*, som är en av de få rättsvetenskapsmän som intresserar sig för förvaltningsprocessen, har dock i sin tankeväckande artikel "Civilprocessen och förvaltningsprocessen — en jämförelse"²⁹ berört frågan på ett allmänt plan. I artikeln hävdar Lavin att den möjlighet som parterna i ett civilmål har att bestämma över processföremålet och domsavgörandets omfattning aldrig kan omplanteras till förvaltningsmålet. Det starka inslaget av officialprövning i förvaltningsprocessen medför enligt Lavin att det är domstolen som skall avgöra prövningens omfattning och forma domsavgörandet delvis oberoende av en parts önskemål.

I praxis har domstolens möjligheter att officialpröva vissa mål begränsats

Departementschefens tanke i motiven till FPL att frågan om domstolens bundenhet vid de grunder som parterna åberopat skulle regleras område för område har inte i något fall kommit att realiseras. En sådan bundenhet har dock formulerats i rättspraxis. Enligt vad jag har kunnat utröna har så skett i endast två typer av mål.

I RÅ 1989 ref. 67 lade Regeringsrätten fast att domstolen får beakta endast de omständigheter som Socialstyrelsen åberopat i de s. k. HSAN-målen, dvs. mål som avser frågor om disciplinansvar för hälso- och sjukvårdspersonal.³⁰ Som motiv för denna bundenhet anförde Regeringsrätten rättssäkerhetsskäl. Det bör observeras att bundenheten vid åberopade grunder endast gäller i de mål som initieras genom en Socialstyrelsens anmälan hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Står t. ex. en patient som anmälare, tycks domstolarna ha att ur processmaterialet "plocka grunder" på gängse sätt.

²⁸ A. a. s. 505, se Rune Lavins kommentar i FT 5/92 s. 460 f.

²⁹ JT nr 1/1989-90 s. 86.

³⁰ Se också RÅ 1990 ref. 64 och 108.

I körkortsmål gäller numera att domstolen är förhindrad att som grund för sitt avgörande lägga sådana återkallelsegrundade omständigheter som inte har åberopats av det allmänna ombudet i körkortsfrågor. I RÅ 1991 ref. 67 hade det allmänna ombudet i sin ansökan om körkortsingripande enligt 36 § körkortsförordningen åberopat ett trafiknykterhetsbrott och en olovlig körning (16 § 1 resp. 4). Allmänna ombudet hade i länsrätten lämnat in ett utdrag ur länsstyrelsens körkortsregister varav framgick bl. a. att körkortshavaren i fråga omhändertagits vid två tillfällen enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m. m. Länsrätten återkallade körkortet inte bara med stöd av 16 § 1 och 4 utan även med stöd av punkt 5, dvs. på grund av opålitlighet i nykterhetshänseende. Kammarrätten ansåg att länsrätten inte ägt att lägga punkt 5, som inte uttryckligen åberopats av allmänna ombudet, till grund för sin dom. Domstolen motiverade detta med bl. a. hänsyn till rättssäkerhetsintressen och till bestämmelsen i 36 § körkortsförordningen, enligt vilken allmänna ombudet skall ange såväl de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet om körkortsingripande som den eller de bestämmelser som är tillämpliga. Regeringsrätten delade kammarrättens mening att länsrätten inte haft rätt att lägga opålitlighet i nykterhetshänseende till grund för sin dom, men anförde inget annat skäl härför än att allmänna ombudet varken i sin framställning om körkortsingripande enligt 36 § körkortsförordningen eller senare hos länsrätten såsom grund för ingripande åberopat att körkortshavaren skulle vara opålitlig i nykterhetshänseende. I domskälen har Regeringsrätten hänvisat till de tre HSAN-mål som tidigare berörts. Hänvisningen får tolkas så att HSAN-målen tidigare varit den enda typen av mål i vilken det förekommit en domstolens bundenhet vid åberopade grunder.³¹

³¹ I några domar i skattemål som Regeringsrätten meddelat härefter, har domstolen gjort uttalanden som i det här sammanhanget förtjänar att nämnas. I RÅ 1992 ref. 21 I formulerade sig Regeringsrätten på följande sätt. "Mot bakgrund av hur skattemyndigheten sålunda utformat sin talan och den utredning som förebragts i målet saknar Regeringsrätten anledning utgå ifrån annat än att bolaget gjort civilrättsligt giltiga förvärv av inventarierna och att bolaget därför är att betrakta som ägare till dem." I RÅ 1991 ref. 107 (det s. k. Shellmålet) formulerades en passus så här: "Parterna har emellertid konsekvent och så gott som uteslutande inriktat såväl argumentation som utredning på en tillämpning av korrigeringsreglerna i 43 § 1 mom. KL. Det saknas således underlag för att pröva de i förevarande mål uppkomna frågorna från annan utgångspunkt än nämnda regler. Regeringsrätten inskränker sin prövning i enlighet härmed." Domarna bör enligt min bedömning inte tolkas så att Regeringsrätten lägger fast en åberopsbörd för parterna i skattemål. Man kan dock dra den slutsatsen av domarna att det enligt Regeringsrättens mening finns ett stort utrymme för förhandlingsprincipen i komplicerade skattemål med omfattande utredning och jämnstarka parter. Omvänt gäller alltså ett lågt krav på domstolens utredningsansvar enligt 8 § FPL.

Bör utrymmet för officialprövning begränsas?

Genom FPL:s tillkomst togs ett avgörande steg bort från uppfattningen att en förvaltningsdomstol är att se som en överordnad förvaltningsmyndighet. Lagstiftaren anslöt sig i stället till uppfattningen att förvaltningsdomstolarnas handläggning och arbetsätt stod mycket nära de allmänna domstolarnas rättskipande verksamhet och vitt skilde sig från handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna.³² FPL kom dock enligt min mening att präglas av båda synsätten. Samtidigt som FPL i många hänseenden uppvisar likheter med RB, representerar ändå det innersta i processen i förvaltningsdomstol en ordning som är att jämföra med förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen (FL), låt vara att verksamheten i domstol utövas i mer kvalificerade former. Med det innersta i processen avser jag de grundläggande principer som styr förfarandet. Processen i allmän förvaltningsdomstol saknar RB:s muntlighets-, omedelbarhets- och koncentrationsprinciper och kännetecknas i stället av honnörorden snabbhet, billighet och enkelhet. Det finns flera orsaker till att processen i allmän förvaltningsdomstol kom att få en utformning som på ett så grundläggande sätt skiljer sig från den klassiska domstolsprocessen. En förklaring är att principerna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration svårligen kan appliceras på ett förfarande med endast en part. Vidare ställer processen i allmän domstol normalt stora anspråk på parternas processföring. Muntligheten och omedelbarheten kräver ofta att parterna biträds av advokater eller andra juridiskt skolade processförare. För allmän förvaltningsdomstol har man hittills inte på allvar övervägt att öppna den möjlighet till allmän rättshjälp och rättegångskostnadsersättning som står part i allmän domstol till buds. För att inte ytterligare förvärpa den obalans som råder i en process där en enskild part utan juridiskt biträde står mot en förvaltningsmyndighet som ofta representeras av en jurist eller någon annan specialist, har FPL utformats med få och okomplicerade regler. Lagstiftaren har således i processuellt hänseende försökt att underlätta för de enskilda parterna så långt som möjligt. Eftersom den enskilde så gott som alltid har en förvaltningsmyndighet som motpart, i den mån det över huvud taget förekommer en tvåpartsställning, kan förvaltningsprocessens rudimentära reglering också förklaras av att det saknas behov av bestämmelser som skyddar part mot otillbörligt agerande från motparts sida. Förvaltningsmyndigheten förutsätts även i sin processförande roll uppträda sakligt och objektivt samt bevaka de olika intressen som bryts mot varandra i målen. En

³² Prop. 1971:30 s. 290 f.

annan starkt bidragande orsak till att FPL innehåller så få bestämmelser är processens karaktär av officialprövning.

På flera ställen i motiven till FPL framhålls förvaltningsdomstolens uppgift att vara en garanti för den enskildes rättsskydd.³³ För att kunna fullgöra denna uppgift har lagstiftaren genom FPL gett domstolen ett mycket stort handlingsutrymme, en stark officialprövningsfunktion, i sin handläggning av målen. I en process mellan en enskild och en offentlig part kan dock officialprövningen verka i olika riktningar. Officialprövningen verkar säkerligen i de allra flesta fall till de enskilda parternas förmån. Domstolen stöttar de enskilda parternas bristfälliga processföring med materiell processledning men mera sällan ges motsvarande hjälp åt offentliga parter.³⁴ I andra fall dömer allmän förvaltningsdomstol på grunder eller i en utsträckning som enskild part inte har åberopat eller begärt, allt för att åstadkomma ett från dennes synpunkt materiellt tillfredsställande resultat. Även om man kan känna sig övertygad om att förvaltningsdomstolarna i de allra flesta fall använder den domslutsinriktade officialprövningen till fördel för de enskilda parterna och därmed fullgör sin anvisade uppgift att garantera de enskildas rättsskydd, bör man inte bortse från det förhållandet att FPL och Domstolsutredningens förslag till ny processlag inte ställer upp något hinder för att i det enskilda fallet skapa materiell rättvisa på ett för den enskilda parten oförmånligt och överraskande sätt, t. ex. genom att desavouera en offentlig parts medgivande eller att grunda domen på en för den enskilda parten ofördelaktig omständighet som inte har åberopats av dennes offentliga motpart. Även om denna domstolens åtgärd innebär att det skipas rätt, kan den knappast förenas med domstolens uppgift att särskilt verka som garant för den enskildes rättsskydd. Begreppet rättsskydd måste rimligen också innefatta att processen är förutsebar för den enskilde.³⁵ Redan den omständigheten att lagstiftningen inte utesluter möjligheten till ett sådant handlande är direkt besvärande

³³ Prop. 1971:30, se exempelvis s. 580.

³⁴ Domstolsutredningens kartläggning av tillämpningen av FPL ger vid handen att många domare synes ha den uppfattningen att domstolen aldrig bör hjälpa det allmänna, bet. s. 530 f. och Del B s. 422 f.

³⁵ Visserligen kan man säga att processen är förutsebar för den enskilda parten om han vid processens början erinras om att domstolen är bunden endast av den offentliga motpartens yrkande. I sådant fall vet han på förhand att domstolen t. ex. kan grunda sitt avgörande på andra omständigheter än de som åberopats av den offentliga motparten. I ett omfattande och komplext mål är dock i praktiken denna förutsebarhet en fiktion. Domstolen bör i stället gå ett steg längre genom att med ett påpekande göra klart för den enskilda parten att domstolen har för avsikt att avvika från den offentliga motpartens ställningstagande och låta honom yttra sig i denna fråga (bet. s. 518). Även om ett sådant förfarande kan skapa en motsatsställning mellan den enskilda parten och domstolen under pågående process, torde den enskildes rättssäkerhet kräva att domstolen agerar på detta sätt.

för en strävan att bevara eller bygga upp ett allmänhetens förtroende för våra allmänna förvaltningsdomstolar.

Om man går över till ett tvåpartsförfarande i allmän förvaltningsdomstol och låter de allmänna intressena vara partsföreträdare av en förvaltningsmyndighet, finns det anledning att ställa frågan om inte förfarandet i förvaltningsmålen i större utsträckning än nu bör struktureras efter den kontradiktoriska modellen.³⁶ I denna modell ligger att domstolen skall slita den tvist som den enskilda parten eller förvaltningsmyndigheten fört under dess prövning och därvid vara bunden av den yttre ram för tvisten som parterna dragit upp genom sina yrkanden och åberopanden av rätts- och bevisfakta. Tvisten skall alltså vara partsbestämd. Domstolens huvuduppgift skall vara att avgöra tvisten och som stöd härför använda de regler som enligt domstolens bedömning är tillämpliga vid lösningen av tvisten (principen om *jura novit curia*).

Den kontradiktoriska modellen bör enligt min uppfattning vara utgångspunkten för all rättskipande verksamhet. Det är detta arbetssätt som borgar för att allmänheten uppfattar våra domstolar som självständiga och opartiska. För många, och inte bara för jurister, är säkerligen den kontradiktoriska modellen också den självklara verksamhetsformen för en domstol.³⁷ Den rättskipande verksamheten bör följaktligen så långt det över huvud taget är möjligt utformas så att den inte innefattar någon intressebevakning från domstolens sida. Eftersom all intressebevakning från domstolens sida kan äventyra tilltron till dess opartiskhet, måste avsteg från denna princip motiveras av starka skäl. Det är mer riskfyllt att avsteg görs för att bevaka ett allmänt intresse än ett enskilt sådant. Att skydda den enskilde, som är den svagare parten i en process mot det allmänna, rimmar väl med rättskipningsbegreppet. Det är frånvaron av bevakning av de allmänna intressena som enligt min mening på ett tydligt sätt bör skilja en förvaltningsdomstol från en förvaltningsmyndighet som per definition är företrädare för dessa intressen. Samtidigt förhåller det sig på det sättet att den kontradiktoriska modellen knappast utgör den optimala lösningen på problemet med att föra fram ett mål till avgörande med ett så fullständigt och adekvat processmaterial som möjligt. Om parterna av någon anledning brister i bevakningen av sina egna intressen i målet, kommer detta att avspeglas i den efterföljande domen. I ytterlighetsfall innebär således den kontradiktoriska modellen att rättegången får en farsartad utformning eller innebär ett spel för

³⁶ Se Westberg s. 29 ff. med hänvisningar till annan litteratur som behandlar innebörden av den kontradiktoriska principen.

³⁷ Westberg s. 31.

galleriet. I syfte att komma till rätta med denna svaghet i kontradiktionen är det uppenbart att domstolen måste spela en viss aktiv roll när det gäller att ta fram underlag för en materiellt riktig dom. I varje typ av mål i såväl allmän domstol som förvaltningsdomstol förekommer också mer eller mindre inslag av officialprövning. Frågan är om officialprövningen i en förvaltningsdomstol måste sträcka sig så långt att den innefattar inte bara en (aktiv) materiell processledning utan också en prövning av parternas medgivanden och andra ställningstaganden.

Avgörande för frågan om det finns förutsättningar för att gå över till en ordning som sålunda begränsar förvaltningsdomstolens officialprövning vid avgörandet av målet är om man bör tillåta parterna att disponera över de intressen som gör sig gällande i de förvaltningsrättsliga målen. Annorlunda uttryckt kan man fråga sig om de intressen som bryts mot varandra i målen är tillräckligt väl bevakade av parterna själva och om man på grund härav kan undvara domstolens officialprövning som innebär att vardera partens intressen är dubbelt bevakade. Denna fråga måste med en generell utgångspunkt bedömas utifrån såväl den enskilda partens som förvaltningsmyndighetens kvalifikationer.³⁸

En bundenhet vid medgivanden och andra ställningstaganden förutsätter rimligen att domstolen också är bunden av enskild parts yrkanden. Redan av det förhållandet att FPL under mer än två decennier tillåtit förvaltningsdomstolarna att även utan yrkande besluta till det bättre för enskild part, framstår det som mycket tveksamt att införa en ordning där domstolen skulle vara bunden av enskild parts medgivanden m. m. Härtill kommer att en åberopsbörda skulle medföra att enskild part får det svårare att sköta sin processföring själv. Obalansen mellan enskild och offentlig part skulle komma att öka ytterligare. För att motverka denna obalans skulle lagstiftaren vara tvungen att införa avsevärt mer generösa regler om rättshjälp och ersättning för rättegångskostnader än vad som övervägts på senare tid.³⁹ Om statsfinanserna inte bedöms tåla en sådan ökad kostnad förefaller det ändamålsenligt och behövligt att en förvaltningsdomstol är ålagd att även vid domsavgörandet bevaka den enskilda partens intresse. En annan ordning innebär en sådan försämring av den enskilda partens processuella ställning

³⁸ Justitieutskottet och Skatteförenklingskommittén tycks ha fört cirkelresonemang i frågan. De båda församlingarna har som tidigare redovisats som skäl mot en åberopsbörda för part åberopat bl. a. 8 § FPL och att denna bestämmelse innebär ett officialutredningsansvar för domstolen. Har man den utgångspunkten att innehållet i denna bestämmelse skall vara evigt och inte får förändras, ägnar man sig åt ett föga fruktbarande resonemang. Frågan gäller ju hur omfattande officialprövningen skall vara.

³⁹ Bet. s. 619 ff. och Rättssäkerhetskommitténs betänkande (SOU 1993:62) Rättssäkerhet vid beskattningen, s. 101 ff.

att den inte bör komma i fråga. Det är jämförelsevis lika lite betänkligt att en förvaltningsdomstol bevakar den enskilda partens ställning som att en allmän domstol har att ta till vara den tilltalades intressen i en brottmålsrättegång. Åtminstone för mig framstår det som tilltalande att en förvaltningsdomstol även i fortsättningen kan ses som en garant för den enskildes rättsskydd.

Så till den offentliga parten i ett förvaltningsmål. Tanken bakom ordningen att den allmänna förvaltningsdomstolen skall bevaka inte bara den enskilda partens intressen utan även de allmänna intressen som finns i målet måste vila på övertygelsen att den offentliga partens bevakning av dessa intressen är otillräcklig och att domstolen skulle var bättre skickad att bevaka dessa intressen än förvaltningsmyndigheten. I annat fall skulle det inte föreligga något behov av officialprövning som går ut på att tillgodose de allmänna intressena. Jag är inte så säker på att detta är riktig tanke. Den myndighet som är satt att bevaka ett samhälleligt intresse, i vissa fall både i beslutande och processförande funktion, får förutsättas sitta inne med specialistkunskaper på området, i allmänhet av mer djupgående natur än vad domstolen kan ha förvärvat. Det kan rimligen inte vara en domares uppgift att skaffa sig och vidmakthålla sådan sakkunskap om hela det förvaltningsrättsliga spektrumet, allt från mycket komplicerade frågor om koncernbeskattning till intrikata spørsmål om byggnadslagstiftningen, att hans mening om hur de allmänna intressena bör värnas är att se som mer kvalificerad än den processförande förvaltningsmyndighetens. De misstag som en förvaltningsmyndighet gör i sin processföring borde vara så sällsynta att man redan på grund härav kan undvara domstolens domslutsinriktade officialprövning. Vidare kan domstolen med materiell processledning riktad mot förvaltningsmyndigheten rätta till åtminstone en del brister i talan. Här till kommer att de processuella misstag som inte bör rättas till genom materiell processledning, och som sålunda påverkar domen, i de allra flesta fall drabbar endast staten eller kommunen själv. Enligt den individualistiska självansvarighetsprincipen,⁴⁰ kan man säga att det allmänna får skylla sig självt. Med hänsyn till sina företrädares kompetens får staten eller kommunerna den dom de förtjänar.⁴¹

⁴⁰ Westberg s. 33, not 55.

⁴¹ I några få typer av mål, i synnerhet de administrativa frihetsberövandena av barn, kan man sätta likhetstecken mellan det allmänna intresset och ett enskilt intresse (barnets bästa). I sådana fall kan det kanske te sig stötande att ty sig till den individualistiska självansvarighetsprincipen. Det är möjligt att just dessa mål kräver en avvikande processuell reglering i respektive specialförfattning. Jag är dock inte övertygad om att så är fallet.

Allmän förvaltningsdomstols särskilda uppgift att bevaka de allmänna intressena vid avgörandet av målen framstår som anmärkningsvärd allra helst i de mål som avser överklagade förvaltningsbeslut. I första instans åligger det förvaltningsmyndigheten i dess beslutsfunktion att bevaka de allmänna intressena. På denna nivå anses förvaltningsmyndighetens bevakning vara tillräcklig. När ärendet blir domstolssak förstärks bevakningen av de samhällliga intressena genom att domstolen, vid sidan av beslutsmyndigheten som nu antagit rollen som processförare, också har att se till att dessa intressen inte träds för när. Domstolens officialprövning vid målens avgörande syftar till att åstadkomma materiellt riktiga resultat i det enskilda fallet. Officialprövningen begränsas dock till det lilla antal förvaltningsärenden som efter överklagande når domstol. I andra förvaltningsärenden kommer inte någon dylik dubbel bevakning av de allmänna intressena till stånd. Den rådande ordningen är inte odiskutabel. Den omständigheten att ett förvaltningsbeslut blir föremål för en process i domstol kan rimligen inte innebära att behovet av bevakning av de allmänna intressena ökar. Kan man nöja sig med förvaltningsmyndighetens bevakning av samhällsintressena i första instans, borde denna bevakning vara tillräcklig även på domstolsnivå.

Den allmänna förvaltningsdomstolens domslutsinriktade officialprövning innebär en märklig skillnad mellan vad som gäller i förfarandet i första instans och i processen i domstol. Det är t. o. m. så att det föreligger en skillnad mellan vad som gäller i processens inledning och i dess senare del. *Så länge ärendet är anhängigt hos förvaltningsmyndigheten* råder denna över den sak som är föremål för prövning. Myndigheten kan bevilja eller avslå den enskildes begäran respektive ingripa eller avstå från att ingripa mot den enskilde. Utom rätta kan således beslutsmyndigheten och den enskilde, om man anlägger ett privaträttsligt synsätt på förhållandet dem emellan, komma överens genom att medge varandras krav samt godta de grunder som åberopas till stöd härför.

I processens inledning kan beslutsmyndigheten sägas ha en författningsreglerad skyldighet att under vissa förutsättningar medge sin motparts talan. Jag avser här beslutsmyndigheternas omprövningskyldighet enligt 27 § FL. Enligt detta stadgande skall en beslutsmyndighet ändra ett överklagat beslut som är uppenbart oriktigt om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Genom denna bestämmelse i FL bröt lagstiftaren mot den tidigare hävdvunna principen att förvaltningsmyndigheterna inte ändrar sina beslut sedan de överklagats. Prin-

cipen lever dock kvar i modifierad form. I 27 § andra stycket FL stadgas t. ex. att skyldigheten att ändra ett uppenbart oriktigt beslut inte gäller när myndigheten har lämnat över överklagandehandlingarna till domstol.

I processens senare del är beslutsmyndigheten avskuren från möjligheten att disponera över processföremålet. Myndighetens medgivande av den enskildes talan binder inte domstolen. Detta tycks gälla även när överklagandet inte har någon litispendsverkan. Trots att beslutsmyndigheten följaktligen har rätt att fatta ett nytt beslut i saken och således dra undan saken från domstolens prövning, anses myndigheten inte ha motsvarande dispositionsrätt i processen. En sådan ordning är inkonsekvent.^{42 43}

Överklagandets litispendsverkan innebär att ett förvaltningsmål måste föras fram till dom oavsett om den offentliga parten vidhåller sitt beslut eller ej. Har den offentliga parten ändrat inställning och medgivit sin motparts talan, existerar det inte längre någon tvist mellan parterna i målet. Trots att så är fallet innebär den domslutsinriktade officialprövningen att målets handläggning måste fortsätta och avslutas med en dom. Domstolen måste få säga sitt. Tvisten, formellt mellan parterna, kan härigenom uppstå igen med ett nytt överklagande som följd, nämligen för det fall att domstolen inte delar den bedömning som ligger bakom den offentliga partens medgivande. I sådant fall är faktiskt domstolen den enskilda partens reella motpart. Domstolen kommer att uppfattas mindre som en domstol än som en representant för de allmänna intressena.

Den allmänna förvaltningsdomstolens obundenhet vid offentlig parts processhandlingar, yrkandet undantaget, och överklagandets litispendsverkan formulerades när enpartsprocesserna förekom i legio och kunde då motiveras av ändamålsskäl. Att domstolen tar över beslutsmyndighetens samtliga befogenheter framstår som en naturlig tingens ordning när det allmänna saknar partsställning i processen. Vid en övergång till tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna är denna ordning enligt min mening inte

⁴² En annan sak är att ett medgivande från en förvaltningsmyndighet har en stor betydelse för domstolens bedömning och att man kan anta att domstolarna regelmässigt lägger medgivandet till grund för avgörandet. Man kan nog utgå ifrån att de flesta domare anser att det krävs mycket starka skäl för att inte ta hänsyn till ett sådant medgivande.

⁴³ Samma inkonsekvens gäller i den situationen när domstolen använder sin från instansordningsprincipen härledda möjlighet att återförvisa ett mål till beslutsmyndigheten t. ex. på grund av att den enskilda parten lämnat helt nya uppgifter i processen. Om myndighetens nya beslut innebär att man går den enskilde till mötes, undandras domstolens befattning med saken. Om domstolen däremot i stället för att återförvisa målet begär myndighetens yttrande över de nya uppgifterna, blir inte domstolen bunden av ett medgivande i ett sådant yttrande.

längre hållbar. I ett perspektiv med en förvaltningsmyndighet och en enskild person som parter i varje förvaltningsmål är det nödvändigt att överväga om inte domstolen bör vara bunden av offentlig parts processhandlingar. En sådan ordning kan svara mot de berättigade krav som bör ställas på en trygg och förutsebar process vid en självständig och opartisk domstol.