

Göteborgs Universitet, Handelshögskolan
Juridiska institutionen
Juristprogrammet
Examensarbete i processrätt, 30 hp
Höstterminen 2012



Tala är silver, skriva är guld?

- En intervjustudie av förvaltningsprocessaktörer samt rättspolitisk diskussion angående om kraven på en snabb och för rättsökanden enkel förvaltningsprocess talar för en huvudsakligen skriftlig beredning

Författare: Rickard Lyckander
Handledare: Sebastian Wejedal Beijbom
Examinator: Marie Karlsson-Tuula

ABSTRACT

According to the 9 § of the Administrative Court Procedure Act the form of the procedural communication in the general administrative courts of Sweden as a main rule is paper-based however oral hearings may exceptionally be used to complete the preparation of the case. The reasons stated for this order was that it would provide a *fast*, inexpensive and, in the claimant's perspective, *easy* procedure. Some studies – or even arguments (*sic!*) – concerning why this would be the case was however not presented. This paper discusses the accuracy and meaning of italicized parts of the claim, focusing on if a procedure in writing really is easier than an oral procedure for the claimant. Through a qualitative interview study claimants, judges and lawyers were asked whether it was their experience that the claimants in general appeared to consider it easiest to take advantage of their rights orally or in writing and which of the procedures provided the fastest process.

This study shows hardly any evidence that the writing procedure makes it easy for the claimant to succeed with their cases. On the opposite, the oral procedure is, in many ways, suitable to make it easy for the claimant to take advantage of their rights, according to the interviewed. However, most of the interviewees experience was that a procedure in writing expedites the process, even if the interview result wasn't as clear on this point as regarding the writing procedure impact in making the procedure easier for the claimant. The study shows that it is possible, from the claimants' perspective, to target legitimate criticism of the current discussed regulation and therefore argues for a greater element of orality in the proceedings of the general administrative courts.

SAMMANFATTNING

Förfarandet i Sveriges allmänna förvaltningsdomstolar är enligt FPL 9 § som huvudregel skriftligt där muntliga förhandlingar undantagsvis kan komplettera målets beredning. Skälen som angavs för denna ordning var att det skulle ge en *snabb*, billig och *för rättsökande enkel* process. Några undersökningar – eller ens resonemang (sic!) – om varför så skulle vara fallet presenterades dock inte. Föreliggande uppsats diskuterar riktigheten i och innebörden av de kursiverade delarna av påståendet, med störst fokus på om det skriftliga förfarandet verkligen är enklast för rättsökanden. Genom en kvalitativ intervjustudie har processaktörer, enskilda, processförare och rådmän ställts frågor om det är deras erfarenhet att den enskilde verkar ha det enklast att ta sin rätt till vara i ett skriftligt eller muntligt förfarande och vilket som ger den snabbaste processen.

Studien visar knappt något stöd för att skriftligheten är ägnad att göra det enkelt för den enskilde att vinna framgång med sin talan. Istället är det skriftlighetens motsats, muntligheten, som på flera sätt är ägnad att göra det enkelt för den enskilde att vinna framgång med sin talan, enligt de intervjuade. Det är dock de flesta av de intervjuades erfarenhet att skriftligheten gör processen snabb, även om intervjuresultatet i denna del inte var lika entydigt som beträffande handläggningsformens påverkan av processens enkelhet för den enskilde. Studien visar att det från den enskildes perspektiv går att rikta befogad kritik mot den nuvarande diskuterade regleringen och argumenterar därför för ett ökat inslag av muntlighet i förvaltningsprocessen.

FÖRORD

Följande personer vill jag särskilt tacka:

Min handledare jur. dr. in spe Sebastian Wejedal Beijbom för utmärkt handledning. Det är tack vare dig som jag fick upp ögonen för det spännande rättsområde som förvaltningsprocessrätt utgör. Din generositet vad gäller handledningstid har inte gått obemärkt förbi. Särskilt vill jag tacka för kritik, beröm, och förtroende. Utan dina glada tillrop och din uppmuntran under uppsatsskrivandet motigare stunder hade jag nog inte kommit vidare.

Min mentor rådman Karin Hartmann för trevliga luncher där stort och smått avhandlats. Att ha haft en vänlig, kunnig och hjälpsam ”insider” på Göteborgs FR har varit väldigt värdefullt. Särskilt vill jag tacka för all kontaktförmedling angående intervjuerna som jag besvärat med.

Alla intervjuade praktiker som villigt ställt sin bokstavligt talat dyrbara tid respektive sin gedigna erfarenhet och kunskap till mitt förfogande. Av Er har jag verkligen lärt mig mycket!

Min vän och datorexpert Mark Rubin för att du snabbt lyckades rädda innehållet från min numera avställda gamle trotjänare till dator genom att från Stockholm fjärrstyra densamma och neutralisera datorviruset som någon illvillig, i den svenska polisens namn, tillsänt den/mig. Jag hann knappt bryta ihop innan du hjälpte mig. Stort tack, Mark!

Min käre storebror och vän Daniel Lyckander för hjälp med korrekturläsningen. Ditt skarpa öga har gjort att uppsatsen blivit både bättre och mer läsvänlig.

Doctor of Philosophy Hope Witmer för granskningen av engelskan i uppsatsen. Att få hjälp av en infödd amerikan som är verksam inom akademien har naturligtvis varit mycket värdefullt.

Tillägnan:

Uppsatsen tillägnas Lovisa och August. Lovisa har nära följt projektet – i nöd och i lust. Du förtjänar min allra största tacksamhet för allt stöd, men också för kritik och feedback under arbetet med uppsatsen. Mest vill jag dig dock tacka för att du stått ut med mig och min tankspriddhet som denna termin varit gravare än vanligt.

Till läsaren:

Det står Dig naturligtvis fritt att börja läsa var i uppsatsen Du helst behagar. Ett stalltips är dock att börja med dispositionsdelen 1.6, i vilken uppsatsens upplägg förklaras.

Göteborg, 23 december år 2012

Rickard Lyckander

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

DEL I: INLEDNING

1.1. Ämnesval – tala är silver, skriva är guld?	1
1.2 Hypotes	2
1.3 Syfte och frågeställning	3
1.4 Metod(er)	5
1.4.1 Rättskälleläran	5
1.4.2 Tidigare forskning	7
1.4.3 Intervjustudie – ett remissarbete i miniatyr	7
1.4.3.1 Intervjuteknik, anonymitet och etiska överväganden	9
1.5 Avgränsning	11
1.6 Disposition	12

DEL II: AVHANDLING

2.1 Gällande rätt	13
2.1.1 Skriftlighet huvudregeln, muntlighet undantaget	13
2.1.1.1 Paragrafens första stycke – huvudregeln	13
2.1.1.2 Paragrafens andra stycke – en död bokstav?	13
2.1.1.2 Paragrafens tredje stycke – utredningsintresset, det (helt) dominerande....	14
2.1.1.3 Muntlig förhandling, ett komplement	17
2.1.2 Muntlig förhandling, en mänsklig rättighet	17
2.1.2.1 Tillämpligheten av EKMR artikel 6.1 i förvaltningsdomstol	18
2.1.2.2 Urval av ED:s praxis angående förhandlingskravet	19
2.1.2.3 När begäran om förhandling görs, en viktig faktor enligt ED:s praxis	19
2.1.2.4 Att avstå från sin rätt till muntlig förhandling	21
2.1.2.5 EKMR artikel 6.1 jämförd med FPL 9 § – konventionskonform tolkning?	22
2.2 Tidigare uppfattningar	23
2.2.1 Enkelhet som ombudsbehov och materiell processledning	23
2.2.2 Snabbhet	25
2.3 Intervjustudien	26

2.3.1 Intervjufrågornas utformning.....	27
2.3.1.1 Undvika otillbörlig påverkan respektive anpassning till aktörerna.....	27
2.3.1.2 Vad är enkelhet?	27
2.3.1.3 Frågor om snabbhet.....	29
2.3.2 Intervjusvaren.....	29
2.3.2.1 Huvudsakligen muntlig eller skriftlig process, enklast för rättssökanden? ..	30
2.3.2.2 Behovet av juridiskt ombud vid muntligt/ skriftligt processande.....	32
2.3.2.3 Domarens benägenhet att effektivt materiellt processleda	33
2.3.2.4 Vilken handläggningsform ger/skulle ge den snabbaste processen?	34
2.3.2.5 Rättssökandens förståelse och acceptans för avgörandet	36
2.3.2.6 Andra fördelar och nackdelar med det skriftliga förfarandet.....	37
2.3.2.7 Andra fördelar och nackdelar med muntlig förhandling	37

DEL III: DISKUSSION OCH ANALYS

3.1 Vad som ska diskuteras och något om hur resultatet tolkas	40
3.2 Enkelhet i allmänhet och enskilda formuleringsförmåga i skrift/tal.....	40
3.2.1 Handläggningsformen och principen jura novit curia	43
3.2.2 Ombudsbehov, materiell processledning och processens enkelhet	45
3.2.2.1 Ombudsbehovet som andra sidan av processens enkelhet/svårighet.....	46
3.2.2.2 Enkelheten och domarens utövning av effektiv materiell processledning	47
3.2.3 Muntligheten och den mänskliga faktorn.....	51
3.2.4 Förståelse och acceptans för avgörandet – effektivitet vs. legitimitet?.....	52
3.2.5 Muntlighet som ett medel för att öka möjligheter att nå förlikning	54
3.2.6 Enkelhet eller bekvämlighet?	55
3.3 Skriftligt förfarande snabbt – varför?	55
3.4 Domarna "försvarare", processförarna "klagande"	57
3.5 Information om att muntlig förhandling kan begäras – ett förslag.....	58

DEL IV: AVSLUTNING

4.1 Slutsats	61
4.1.1 Det skriftliga förfarandet gör inte processen enkel för rättssökanden	61
4.1.2 Det skriftliga förfarandet är snabbt.....	63

4.1.3 Andra diskuterade aspekter av handläggningsformerna	63
4.2 Slutord - skriftligheten guld värd för staten men ej för den enskilde	64

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Litteratur	66
Rättsfall	69
RegR	69
HD	69
ED	70
<i>Domar</i>	70
<i>Beslut</i>	70
Offentligt tryck	70
Propositioner	70
Statens offentliga utredningar	71
Departementsskrivelser	71
Övrigt offentligt tryck	71
Övriga källor	71

BILAGOR

Bilaga 1 – Mall för intervju med processförarna	72
Bilaga 2 – Mall för intervju med rättssökandena	73
Bilaga 3 – Mall för intervju med domarna	74
Bilaga 4 - Referat från intervju med skatteprocessaren	75
Bilaga 5 - Referat från intervju med rådmän 1	80
Bilaga 6 – referat från intervju med rådmän 2	85
Bilaga 7 – Referat från intervju med rådmän 3	91
Bilaga 8 – Referat från intervju med rådmän 4	95
Bilaga 9 – Referat av intervju med två migrationsprocessare	100
Bilaga 10 – Referat av intervju med två Rättssökande	107
Bilaga 11 – Referat från intervju med LSS-processare	111

FÖRKORTNINGSLISTA

Appl. no. – Application number

Cit – Citatform (refererad kortform av verk)

Dir. – Direktiv

DV – Domstolsverket

Ds – Departementsskrivelse

E1 – Enskild ett

E2 – Enskild två

ED – Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

EKMR – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

f. – och följande sida

ff. – och följande sidor

FPL – Förvaltningsprocesslag (SFS 1971:291)

FR – Förvaltningsrätt

HD – Högsta domstolen

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen

jfr – jämför (vilket inte ska förstås som *se däremot* eller dylika uttryck)¹

LP – LSS-processaren

LR – Länsrätt

LSS – Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387)

LVM – Lag om vård av missbrukare i vissa fall (SFS 1988:870)

LVU – Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (SFS 1990:52)

KamR – Kammarrätt

kurs. – kursivering

m.f. – muntlig förhandling

MP1 – Migrationsprocessare ett

MP2 – Migrationsprocessare två

NJA – Nytt Juridiskt Arkiv

not. – notis

prop. – Regeringens eller Kunglig Majestäts proposition

R1 – Rådman ett

¹ Se Jensen m.fl. (2006) s. 82.

R2 – Rådman två
R3 – Rådman tre
R4 – Rådman fyra
RB – Rättegångsbalk (SFS 1942:740)
red. – redaktör
ref. – referat
RegR – Regeringsrätten
RF – Regeringsformen (SFS 1974 :152)
RÅ – Regeringsrättens årsbok
SAOB – Svenska Akademiens Ordbok
SBL – Skattebetalningslag (SFS 1997:483)
SFB – Socialförsäkringsbalk (SFS 2010:110)
SFL – Skatteförfarandelag (SFS 2011:1244)
SFS – Svensk författningssamling
SKV – Skatteverket
SOU – Statens offentliga utredningar
SP – Skatteprocessaren
TaxL – Taxeringslag (SFS 1990:324)

Del I:

INLEDNING

Det vi har kvar är frågan om det skrivna ordets lämplighet och olämplighet: när det är bra och när det är olämpligt. Inte sant?

Ur dialogen Faidros, Platon,² ca 370 f. Kr.

1.1. Ämnesval – tala är silver, skriva är guld?

Valet av *handläggningsform*³ för en domstolsprocess kan vid en första anblick av många antagligen anses vara en tämligen oviktig och kanske till och med något byråkratisk fråga. Nämnda val har i kontrast med detta intryck, av lagstiftaren, beskrivits som ”den för en processordning kanske *viktigaste* frågan av alla”.⁴ Det må vara som det vill med om den bestämda formen i grammatiskt hänseende är befogad eller ej, men vilken processuell handläggningsform som används vid ett domstolsförfarande, påverkar i vart fall i vilken mån de syften som detsamma tjänar uppfylls.⁵

För två av de lagar som idag reglerar flest processer i Sverige, RB och FPL, har det i respektive förarbeten till stora delar angetts liknande skäl för handläggningsformsregleringen.⁶ Huvudreglerna för de två processerna blev dock varandras motsatser: muntlighet för RB⁷ och skriftlighet för FPL⁸. Vidare har processerna på senare år kommit att likna varandra allt mer på flera områden.⁹ Åtminstone med avseende på förvaltningsdomstolsprocessen¹⁰ torde den viktigaste förändringen vara att nu (sedan år 1996) också den, som absolut huvudregel, är en tvåpartsprocess.¹¹ Då processerna kommit att allt mer likna varandra, blir det naturligt att sätta deras olikheter i belysning. Detta är ett av skälen som, på ett allmänt plan, motiverar en granskning av förvaltningsprocessens handläggningsformsreglering. Håller skälen för förvaltningsprocessmotivens handläggningsformsreglering för en kritisk granskning? Eller kan

² Översättning av Jan Stolpe, Stolpe (2001) s. 370. Jfr Havelius (2007) s. 4.

³ Här och hädanefter i den traditionella dikotomiska betydelsen: formen för mänsklig kommunikation i rättegångssammanhang, den processuella handläggningsformen, med avsikt på muntlig eller skriftlig sådan, om inte någon ytterligare precisering anges, jfr Bylander (2006) s. 21. Om handläggningsform i en vidare bemärkelse se Bylander (2006) s. 275–324.

⁴ Prop. 1986/87:89 s. 79, *kurs*. här. Liknande i dir. 1999:62 där det sägs att ”[m]untlighet eller skriftlighet är i modern tid *kärnfrågan* vid tillkomsten av varje processordning”, min *kurs*.

⁵ Jfr Bull (2005 a) s. 182 f.

⁶ Prop. 1971:30 s. 535 jfr med prop. 1942:5 passim, exv. s. 168, 242, 273 ff. Se Bylander (2006) passim. Se vad som anförs nedan under rubriken 2.2.

⁷ RB 43 kap. 5 §, 46 kap. 5 §, 50 kap. 17 §, 51 kap. 17 §, 55 kap. 15 §.

⁸ FPL 9 §.

⁹ Se Bull (2003) 112 f. angående en av likheterna med civilprocessen.

¹⁰ Denna uppsats kommer inte att behandla förvaltningsprocessen på myndighetsnivå. Ibland används dock den kortare beteckningen *förvaltningsprocessen*, istället för *förvaltningsdomstolsprocessen* eftersom det senare uttrycket är otympligt. Uttrycken används alltså som synonymer.

¹¹ FPL 7 a §. Jfr om denna reforms betydelse se prop. 1995/96:22 s. 162, Wennergren (1996). Wennergren har dock poängterat att införandet av nämnda regel inte utgjorde någon ”revolutionerande nyhet” när den kom år 1996. Tvåpartsprocessen hade redan gällt i taxeringsmålen och körkortsmålen sedan år 1991 respektive 1994, Wennergren (1996) s. 73.

det vara så att statsmakten inte prioriterar förvaltningsprocessen, som i processrättslig bemärkelse har kallats ”den fattiga kusinen från landet”, lika högt som civil- och brottsmålsprocessen?¹²

Som om detta inte vore nog för att väcka läsarens allmänna intresse för handläggningsformsregleringen i allmän förvaltningsdomstol, kan tilläggas att rätten till muntlig förhandling anses vara en mänsklig rättighet. Detta är en kanske inte helt intuitiv ordning vid en jämförelse med t.ex. rätten till liv. Det är till och med så att Sverige vid flertalet tillfällen har blivit fälld i ED för brott mot EKMR artikel 6 på den konkreta grunden att begärd muntlig förhandling förnekats enskild. Regleringen ligger således på flera nivåer vilket gör den komplex och därmed intressant att diskutera.

Angående valet av handläggningsform kan flera intressanta frågor diskuteras. Några av dessa har att göra med *den enskildes perspektiv på mötet med makten* vilket naturligtvis påverkar acceptansen för domslut och i förlängningen synen på Sverige som rättsstat.¹³ Det är detta tema som uppsatsen främst kommer att kretsa kring.

1.2 Hypotes

Jag har tidigare skrivit en uppsats i det ämne som här ska behandlas.¹⁴ Den gjordes som en del i fördjupningskursen *Konstitutionell rätt och förvaltningsrätt* vid Göteborgs Universitet, år 2011. I den uppsatsen visades att lagstiftaren inte hade redogjort för det verkliga skälet/starkaste argumentet för att stadga en starkare rätt till muntlig förhandling i skattetilläggsprocessen. De skäl som hade angetts kunde göras gällande för en starkare rätt till muntlig förhandling också i socialförsäkringsprocessen.¹⁵ Vid inläsningen till den uppsatsens skrivande grundades uppfattningen att det inte alltid är så att de faktiska skälen för lagstiftningen anges samt att ett muntligt förfarande generellt sett har fler och sammantaget tyngre växande fördelar än ett skriftligt förfarande.

I hederlighetens namn kan alltså sägas att jag hyser en, förvisso inte grundlös men väl i förhållande till den kommande studien, förutfattad aning (hypotes) om att lagmotivsuttalet som uppsatsen kommer att kretsa kring inte bara kan problematiseras utan att det kanske är problematiskt. För att konkretisera: jag är tveksam till att det generellt sett är enklare för enskilda att processa skriftligen än muntligen och också till att ett skriftligt förfarande ger den snabbaste processen, det senare beroende på det första. Att den enskilde har svårt att processa skriftligen tänks alltså ge en långsammare process eftersom den enskilde har det svårare att ”träffa” motpartens argumentering. För dessa ”fördomar” har dock kompensats genom metodvalet där tanken varit att även andra än mina åsikter (insikter?) ska få vädras.¹⁶

¹² Bull (2005 a) s. 181. Jfr Petrén (1965) s. 99 som med kostnadsskäl som enda specificerad anledning hävdar att samhället inte ansåg att förvaltningsprocessen borde vara ett lika säkert förfarande som det enligt RB.

¹³ Jfr Bull (2005 b) s. 76 f.

¹⁴ Opublicerad, finns hos förf. Frågeställningen var dock en annan, metoden likaså.

¹⁵ Jfr Bylander (2006) s. 160 ff.

¹⁶ Se nedan under 1.4.3.

1.3 Syfte och frågeställning

I lagmotiven till FPL motiv angav departementschefen att "[k]raven på att förvaltningsdomstolsprocessen skall vara *snabb, billig* och förhållandevis *enkel för de rättsökande* talar för att man i huvudsak använder sig av skriftligt förfarande."¹⁷ Det är detta uttalande som utgjort grunden för idén till denna uppsats, där dock inte huruvida ett huvudsakligen skriftligt förfarande ger en billig process kommer att diskuteras, eftersom några större dubier över uttalandets korrekthet i denna del inte torde vara befogade.¹⁸ Uttalandet gjordes alltså för att motivera ordningen med skriftlighet som huvudregel för förvaltningsdomstolsprocessen men några utvecklande resonemang om varför skriftlighet som huvudregel skulle leda till en snabb, billig och för den rättsökande enkel process finns inte i motiven. Påståendet får därför antingen tas för gott eller ifrågasättas. Ett exempel på den förra inställningen kan skönjas i prof. em. Hans Ragnemalms standardverk för förvaltningsprocessrätten där han skrivit: "För att förvaltningsförfarandet skall vara snabbt, billigt och förhållandevis enkelt, *måste* även beredningen företrädesvis ske i skriftlig form."¹⁹ För den som är bara något kritisk till sin natur, lyser skälen för påståendena med sin frånvaro.

Detta leder till uppsatsens primära syfte, nämligen att problematisera de utgångspunkter som legat till grund för FPL 9 §, vilken stadgar huvudregeln att förfarandet är skriftligt som nyss nämnda motivuttalande kom att utmytna i. Detta har dock gjorts tidigare i rättsvetenskapliga publikationer, i svensk kontext främst genom docent Eric Bylanders doktorsavhandling men även professorerna Thomas Bull och Wiweka Warling-Nerep har skrivit i ämnet.²⁰ Som redan antytts, rymmer ämnet dock flera intressanta potentiella frågeställningar. Tanken är att ämnet här ska närmas från perspektiv som inte är använda, eller åtminstone inte uttömda, för att uppsatsen härigenom ska kunna nå "längre" och skapa, i någon mån, ny kunskap.²¹

Ett perspektiv som, enligt min kännedom, inte har anlagts är ett empiriskt.²² I antologin *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och rättsetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden* finns dock uppsatser med olika grad av empirisk förankring.²³ De teman som här ska diskuteras har dock inte närmats från detta

¹⁷ Prop. 1971:30 s. 535, min *kurs*.

¹⁸ Jfr Bylander (2006) s. 364 ff., Warling-Nerep (2008) s. 549, Bull (2005 a) s. 217 ff., Ekelöf m.fl. (1998) s. 14. Själva det faktum att muntlighet är en mänsklig rättighet enligt EKMR artikel 6.1 talar i samma riktning. Om muntlighet hade varit den billigaste ordningen skulle nog konventionsstaterna varit mer villiga att ha sådana än vad de har varit, jfr Danelius (2007) s. 201. Se däremot Bull (2005 b) s. 83.

¹⁹ Ragnemalm (2007) s. 82, min *kurs*. Det ska dock tilläggas att Ragnemalm här antagligen samtidigt uttalar sig om förfarandet hos förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol och han skriver inte att det skulle vara enklare *för den enskilde*, jfr s. 54. Detta nyanserar, men att så alldeles utan ifrågasättande till och med förstärka (jfr ovan anförda departementschefsuttalandes ordval "talar för" med Ragnemalms "måste") ett förarbetsuttalande som inte presenterat några skäl för sig är i mitt tycke att vara lite väl "lojal" med lagstiftaren. Angående Ragnemalms påstående, se i och vid not 251 nedan.

²⁰ Se Bylander (2006), (2005 a), (2005 b), Bull (2005 a), (2005 b), Warling-Nerep (2008).

²¹ Jfr Svensson (1997) s. 21. Jfr Kvale (2009) s. 31.

²² Se dock nedan om Domstolsutredningen. Sandgren har övertygande påtalat vikten av att det också inom rättsvetenskapen anläggs empiriska perspektiv, se Sandgren (1995 a), (1995 b).

²³ En av dessa är Granhags och Landströms uppsats om presentationsformats betydelse från ett rättspsykologiskt perspektiv, vilken har en tydlig empirisk förankring, Granhag & Landström (2005) s. 267–290. Med presentationsformat menar de dock inte vad som här menas med *handläggningsform* (se not 3) utan istället fokuseras

perspektiv.²⁴ Därför skulle ett sådant perspektiv kunna, om än i mycket blygsam skala, råda bot på bristen på empiriska utgångspunkter för diskussionen angående ovan nämnda faktorer. Det påstående som särskilt ska sättas i fråga är hurvida den, bland både lagstiftare och rättsvetare, företrädda uppfattningen att en *skriftlig process* är *snabbare* och *för rättssökanden enklare* är en entydig sanning, med störst fokus på den senare.²⁵ Och hur ska påståendet om att processen blir snabb och för rättssökanden enkel genom skriftlighet egentligen förstås?

När utgångspunkterna för förvaltningsprocessens handläggningsformsreglering problematiseras enligt nedan beskrivet tillvägagångssätt, undersöks alltså samtidigt om hypotesen kan finna empiriskt stöd. Om så skulle vara fallet skulle detta kunna ha flera implikationer. För det första skulle den som vurmar för ökade muntliga inslag i förvaltningsprocessen därmed få mer (och mer konkret) vatten på sin kvarn.²⁶ För det andra skulle det innebära en kritik mot sättet att stifta lag på. I den mån hypotesen i alla delar skulle vinna stöd genom undersökningen skulle nämligen endast billigheten utgöra skäl för huvudregeln om skriftlighet som gäller i förvaltningsprocessen. Om skälen visar sig vara befogade utgör dagens reglering en ”win-win-situation”; både det allmänna och den enskilde gynnas av skriftligheten. I den mån så inte skulle visa sig vara fallet, synliggörs den nuvarande eventuella ”win-loose-situationen”; att skriftligheten är billig men inte enkel för rättssökanden. Den senare situationen är för närvarande, med tanke på de motiv som angetts för den nuvarande regleringen, osynlig. För det tredje skulle det kunna vara sådan informationen som skulle kunna användas för att problematisera såväl gällande rätt som praxis²⁷ i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även om syftet är att diskutera främst på lagstiftningsnivå, att kritiskt granska skälen för den ifrågasatta lagstiftningen, skulle hypotesens bestyrkning kunna få implikationer också för gällande rätt eftersom det förarbetsuttalande som ska problematiseras utgör en del av den nuvarande rätten; några alldeles vattentäta skott mellan politik och juridik finns inte!²⁸ Angående syftet att undersöka om hypotesen kan vinna empiriskt stöd, behövs kanske förtydligas att det inte skulle förbli ouppnått om sådant inte skulle kunna visas. Genom den använda metoden torde det förövrigt inte vara möjligt att hypotesens överensstämmelse med verkligheten, till obestriddighet, skulle kunna bevisas. Syftet är snarare att *testa ett sätt* att närma sig frågan empiriskt, i liten skala. Om hypotesen helt eller delvis skulle motbevisas skulle syftet således likaväl vara uppfyllt.

också på olika former av muntlighet exempelvis fysisk närvaro, telefonförhör, uppspelning av ljud- eller videoband samt videokonferens.

²⁴ Det har däremot gjorts en intervjustudie där det ställdes frågor om muntlig handläggning (saksbehandling) i den norska civilprocessen till 15 st. norska advokater, se Elind (2004). För en kort redogörelse för Elinds resultat, se Strindbeck (2005).

²⁵ Om att det empiriska perspektivet rekommenderas för detta syfte, att ifrågasätta utsagor som i förarbeten och litteratur tas för givna, se Sandgren (1995 a) s. 740.

²⁶ Se exv. Bull (2005 a), Bylander (2006) och Warnling-Nerep (2008) s. 560. Wennergren har dock i sin kommentar till FPL 9 §, uttalat att ”[f]örvaltningsprocessen är av ålder skriftlig och är tänkt att så förbli”, Wennergren, Förvaltningsprocesslagen (23 dec 2012, Zeteo), min *kurs*. Jag är dock obenägen att säga *amen* till denna profetia, jfr Bylander (2006) s. 159.

²⁷ Här i betydelsen praktisk verksamhet och inte i betydelsen prejudikatsbildning. Nedan i den senare betydelsen.

²⁸ Jfr Ragnemalm (2007) s. 15 f. Jfr Bylander (2006) s. 24 ff. angående att det inom rättsvetenskapens ramar är möjligt – och lämpligt – att diskutera även skälen för lagstiftning. Bylander tar hjälp av retoriken. Här ska hjälp tas från praktikers erfarenheter.

Ett sekundärt syfte med denna studie är att diskutera vilka andra intressen/värden som kan sägas tillgodose genom rätten till muntlig förhandling. Vidare kommer (förhoppningsvis) intervjustavaren²⁹ att belysa i vilken mån dessa värden upplevs/förstås av den enskilde. Har det som det talats om i förarbeten eller i litteratur någon motsvarighet i verkligheten? Har olika aktörer olika uppfattningar om vilka fördelar och nackdelar en muntlig respektive skriftlig handläggningsform har? Angående detta syfte säger det sig självt att det inte kan bli fråga om att finna några slutgiltiga svar eller för den delen att göra någon fullständig redogörelse. Som nedan kommer beskrivas kommer avgränsningen att bestämmas av vad som kommer fram genom nedan beskriven intervjustudie.

1.4 Metod(er)

Flera metoder kommer nedan att nyttjas, om man så vill, under paraplybeteckningen *rättsvetenskaplig metod*.³⁰ Studien har nämligen rätten som undersökningsobjekt³¹ och gör anspråk på vetenskaplighet i den meningen att metoden redovisas, vilket möjliggör kritisk granskning.³² Förhoppningen är att metoderna ska samverka och ha synergieffekter på så sätt att de ska möjliggöra en läsvärd och spännig diskussion.

1.4.1 Rättskälleväran

Först ut av metoderna är behandlandet av de så kallade traditionella rättskällorna d.v.s. *rättskälleväran*. Med sistnämnda term inbegrips (här) dels vilka källor som ska, bör och får beaktas vid besvarandet av en juridisk fråga angående vad som är ”gällande rätt”,³³ dels vissa metaregler om rättskällornas användning.³⁴ Utan hänvisning törs påstås att det finns en ungefärlig intersubjektiv förståelse bland jurister om vilka källor som betecknas *rättskällor*. För tydlighetens skull kan dock sägas att lag, förarbeten och praxis från HFD (d.v.s. praxis även från den tid då denna domstol hade namnet RegR) respektive ED nedan kommer att behandlas som rättskällor.

För det som brukar beskrivas med termen *doktrinen*, används den mer tilltalande beteckningen *litteraturen*.³⁵ Med denna term åsyftas litteratur med rättsvetenskapliga ambitioner men även publikationer skrivna inom inte lika strikta vetenskapliga ramar, såsom publikationer i JT och läroböcker. Litteraturen betraktas dock inte här som en rättskälla i egentlig mening. Anledningen till detta är att litteraturen inte anses ha samma formella legitimitet i det juridiska systemet för normbildning som ovan nämnda rättskällor.³⁶ Detta kommer till uttryck till exempel

²⁹ Se vad som anförs nedan under rubriken 1.4.3.

³⁰ Som har visats av Sandgren rymmer denna term ett rikt och varierat innehåll, se Sandgren (2009).

³¹ Sandgren (2006) s. 529 ff.

³² Att detta inte är någon fullödig definition av vetenskaplighet behöver väl knappast sägas. Det torde för övrigt vara omöjligt att ge.

³³ Se Peczenik (1980) s. 47 ff. Citationstecknen används här för att, en gång för alla, ge uttryck för att det egentligen är en illusion att det går att ”frysa den ständigt föränderliga rätten i speciella ögonblick”, eller att rätten kan ”ösa direkt upp, som vatten ur en källa”. Det betyder dock inte att det är ett meningslöst begrepp utan användningsområden; syftet blir avgörande. Upphovsmännen till citaten i denna not är Eva-Maria Svensson, Svensson (1997) s. 32 respektive Torstein Eckhoff, Strömholm (1992) s. 292.

³⁴ Se Sandgren (2007) s. 36 ff.

³⁵ Se Bengtsson (2002) s. 15. I vetenskapsmetodsdiskussionen ses dogmatism som något av ett skällsord, se Sandgren (2005), jfr även Holme & Solvang (1997) s. 30.

³⁶ Se Agell (1997) s. 40.

i att ingen svensk domstol torde "anse sig bunden att tillämpa vad [litteraturen] uttalat".³⁷ Viss begreppsbyggnad och kritik av och diskussion om rättstillämpningen hämtad från litteraturen kommer dock att presenteras i detta avsnitt.³⁸ Varifrån en viss tolkning först hittats, kommer också att anges.

De så kallade metareglerna kommer i princip att behandlas fortlöpande, i den mån det behövs;³⁹ bekymmer bör man ju inte skaffa sig i onödan! Kort kan dock sägas att normhierarkin framgår av den ordning som de ovan uppräknats i, d.v.s. först (1) lag och sedan (2) förarbeten och praxis, de senare använda som "tolkningsverktyg". Det som eftersträvas är alltså att ge en konsistent bild av rätten, där hierarkiskt sett lägre normer kompletterar och preciserar högre normer.

Gällanderättsbestämningen kommer att vara normativ i den meningen att den kommer att utgöra min bedömning av hur gällande rätt *borde* se ut utifrån rättskällematerialet.⁴⁰ Detta angreppssätt möjliggör en, i någon mån, kritisk framställning. Det är således inte fråga om att producera någon beskrivning av hur "faktisk gällande rätt" ser ut på området, vilket skulle kräva ett omfattande studium av underrätternas motiveringar och liknande.⁴¹ Det senare är kanske inte ens möjligt vad gäller ämnet eftersom domstolen enligt FPL 30 § endast är pliktiga att motivera *slutliga beslut*; handläggningsformsval är inte ett av dessa utan ett *beredningsbeslut*.⁴²

Eftersom rätten inte är ett ting, blir en objektiv beskrivning av gällande rätt inte möjlig. Även om objektiviteten inte är möjlig kan vissa frågor sägas vara mer eller mindre *kontroversiella*. Därmed är sagt att värdering av ett resonemangs kvalitet görs av läsarna; sanningen/rätten kan alltså sägas ligga i läsarnas ögon. Denna uppsats är dock skriven för att läsas av, kanske snarare än på nära och kära, uteslutande jurister. Det är därför ytterst sett denna grupps uppfattning om hur övertygande uppsatsens beskrivning av det normativa rättsläget är, som avgör dess kvalitet. Detta kriterium kallas *intersubjektiv bedömning* och är ett vedertaget verifikationskriterium inom all vetenskap.⁴³ Kort sagt görs inte anspråk på att presentera *den* rätta bilden av gällande rätt, men väl

³⁷ Hellner (1995) s. 115. Jfr också Bengtsson (2002) s. 14 ff. om att "man kan rentav ifrågasätta om [litteraturen] kan kallas för rättskälla, bl.a. med hänsyn till att uttalandena inte på något sätt är bindande för domstolarna". Om emellertid domstolar och andra juridiska aktörer skulle betrakta litteraturen som en källa som de visar sig villiga att beakta, för sin egen skull och inte för att den är välgrundad i de källor som betraktas som de egentliga rättskällorna, skulle litteraturen utgöra en rättskälla i här avsedd mening. Juristsamfundets intersubjektiva uppfattning står således i förgrunden för att besvara frågan om vilka källor som är att betrakta som rättskällor. Min uppfattning är att det av juristsamfundet görs skillnad mellan å ena sidan lag, förarbeten och prejudikat och å andra sidan litteraturen på grund av de nämnda skälen. Tanken att frånvaron av bevis för någon "Urnorm" som ytterst borgar för de här benämnda rättskällornas slutliga giltighet/auktoritet, har alltså inte vunnit tillräckligt genomslag för att de källor som här betecknas som rättskällor ska vara att betraktas som källor av på samma nivå som exv. litteraturen. Lag, förarbeten och prejudikat uppfattas alltså, riktigt eller oriktigt, som auktoritativa på ett annat sätt än litteraturen. Detta kan uttryckas som att "Urnormens" existens är en trosfråga och att juristsamfundet fortfarande betar sig som vore de troende.

³⁸ Detta sagt medvetet om att denna begreppsapparat kan ses som del av rätten eftersom rättsvetare genom att skapa/använda begrepp kan säga producera/reproducera rätten eftersom rätten kommer till uttryck i mellanmänsklig kommunikation. Det är delvis detta som gör att gränsen mellan normativ och deskriptiv gällande rätt är/blir suddig.

³⁹ Se exv. avsnittet om vilken betydelse kraven enligt EKMR artikel 6.1 ska anses ha jämfört med FPL 9 §.

⁴⁰ Jfr Strömholm (1992), s. 296.

⁴¹ Se Sandgren (1995 a) s. 732.

⁴² Ragnemalm (2007) s. 178.

⁴³ Sandgren (2007) s. 19.

på en väl underbyggd och förhoppningsvis övertygande argumentation/presentation för/av hur rättsläget bör se ut utifrån rättskällematerialet.

Om denna metod hade utgjort uppsatsens centrum, skulle kanske en mer utförlig beskrivning av de problem som denna metod inbegriper varit att önska. Metoden kommer dock inte att stå i centrum. Istället är syftet med att detta perspektiv på rätten kommer att anläggas att det ska ge en bakgrundsförståelse för intervjustudien och så ”skapa en plattform” för den därpå kommande diskussionen.⁴⁴ Att här uttömmande redogöra för mina val – och framför allt för vad som motiverar valen – skulle därför leda för långt.⁴⁵ Jag väljer därför att stanna med det sagda.

1.4.2 Tidigare forskning

Av tidigare forskning, åtminstone i svensk kontext, är det, mig veterligen, Eric Bylander som genom doktorsavhandlingen *Muntlighetsprincipen – En rättsvetenskaplig studie av processuella handläggningsformer i svensk rätt* systematiskt har behandlat vissa av de frågeställningar som också kommer att tas upp i denna uppsats. Avhandlingen behandlar – i mängden av de argument som förts kring valet av handläggningsform – bland annat hur handläggningsformen kan påverka processens snabbhet. Avhandlingen behandlar också vissa aspekter på frågan om vilket förfarande som är enklast för rättssökanden; främst hur den enskildes behov av ombud påverkas av handläggningsformen. Avhandlingen är således av intresse för denna studie. Därför kommer huvuddragen i nämnda avhandling, i de här relevanta delarna, att presenteras. Det görs under rubriken 2.2.1.

I Domstolsutredningen publicerades en undersökning om bland annat hur förvaltningsdomstolsdomare menade att den materiella processledningen påverkades av handläggningsformen. Den materiella processledningen kan ses som en faktor av betydelse för huruvida processen blir enkel för den enskilde, vilket kommer att utvecklas i det följande.⁴⁶ Domstolsutredningens undersökning är i här nämnda avseenden således relevant för denna studie och kommer därför att också att presenteras upp under rubriken 2.2.1.⁴⁷

Syftet med att presentera nyss nämnda publikationer är att introducera och precisera frågeställningarna och så förbereda intervjustudien och den därpå kommande diskussionen.

1.4.3 Intervjustudie – ett remissarbete i miniatyr

Som andra metod har valts en kvalitativ intervjustudie. Några av skälen för valet av denna metod har redan antytts.⁴⁸ Här följer fler. Vid en inledande inläsning av ämnet insågs att empiriska utgångspunkter för diskussionen om handläggningsformsreglering i stort sett saknades. Däremot saknades inte påståenden och argumentation om vilka behov en skriftlig respektive muntlig handläggning svarade mot.⁴⁹ Detta motiverade att försöka studera hållbarheten av de olika

⁴⁴ Detta är ett syfte som denna metod har rekommenderats för, jfr Westberg (1992) s. 435 f.

⁴⁵ Då olika företrädare tecknat sina uppfattningar har det resulterat i tjocka böcker.

⁴⁶ Se särskilt nedan under rubriken 3.2.2.2.

⁴⁷ Det kommer dock att refereras flitigt till Domstolsutredning under fler delar än den nämnda. Dens empiriska underlag är naturligtvis av särskilt intresse beroende på det praktiska angreppssätt som valts för uppsatsen.

⁴⁸ Se vad som anförs ovan under rubriken 1.2 in fine och under rubriken 1.3.

⁴⁹ Eric Bylanders avhandling är en stor inventering av vilka argument som har använts när denna fråga belysts och vilka funktioner som ett muntligt respektive skriftligt förfarande *ansetts* ha.

argumenten genom att närma sig frågorna från ett empiriskt perspektiv. Vilken handläggningsform som är snabbast respektive för den enskilde enklast är praktiska frågor. Idén att intervjua sådana med just praktisk erfarenhet härom föll sig således naturligt. I samband med detta lästes följande ur Eric Bylanders avhandling:

Den enskilde är den som har närmast tillgång till sin egen, många gånger säkerligen svårartikulerade, upplevelse av rättegången och sin därpå grundade inställning till hur handläggningen bör gestaltas.⁵⁰

Bylander argumenterar här för och förklarar varför den enskildes inställning till valet av handläggningsform bör tillmätas respektive har tillmätts stor betydelse. Detta stycke inspirerade till att fråga enskilda som själva fört processer i förvaltningsdomstol om de ansåg att det skulle vara enklast att processa skriftligt eller muntligt samt vilka för och nackdelar de kunde se att de olika förfarandena kunde ha. Denna grupp kan med gängse metodterminologi kallas *respondenter*. Det innebär att den består av personer som själva är delaktiga i den företeelse som ska studeras.⁵¹ Enskilda som processat i förvaltningsdomstol antogs dock ganska sällan ha erfarenhet av både rent skriftligt och muntligt processande, vilket skulle kräva att de varit med om flera processer. På grund av den förmodade svårigheten att få tag i respondenter som skulle kunna föra direkt jämförande resonemang fick också kallade *informanter* väljas. Lämpliga informanter, d.v.s. sådana som har stora erfarenheter av enskildas både skriftliga och muntliga processande i förvaltningsdomstol, ansågs domare och processförare vara.⁵² Även de senare aktörerna bedömdes nämligen kunna äga insikter om vilket som var enklast för rättssökanden eftersom de ofta möter enskilda som processar i sitt arbete.

Att intervjua olika aktörer när en reglerings betingelser och funktioner diskuteras är ett beprövat grepp, vilket remissarbete vid utredningar före en lags stiftande är ett exempel på. Att intervjua olika processaktörer då en processlagstiftning utvärderas är inte heller något nytt i metodologiskt hänseende. Ett exempel härpå är den redan nämnda Domstolsutredningen.⁵³ I den presenterades intervjuer av ett ganska stort antal förvaltningsdomstolsdomare och förvaltningsprocessförare, också om frågor om handläggningsformsregleringen i förvaltningsdomstol. Syftet var dock att kartlägga rättstillämpningen,⁵⁴ vilket som sagt inte är föreliggande studies syfte. En annan skillnad mellan föreliggande studie och Domstolsutredningen är att den senares intervjufrågor inte fångade upp den enskildes perspektiv. Enskilda med erfarenheter av processande i förvaltningsdomstol intervjuades över huvud taget inte, och frågan om att ett skriftligt förfarande verkligen hade gett en enkel process för den enskilde berördes inte. Det sagda gör föreliggande studie angelägen.

⁵⁰ Bylander (2006) s. 395.

⁵¹ Holme & Solvang (1997) s. 101–105.

⁵² Jfr Holme & Solvang (1997) s. 105. Det går dock inte att i föreliggande studie helt klart göra en uppdelning av vem som är respondent respektive informant eftersom enkelheten för den enskilde beror både på den enskildes förmåga och i vilken mån denna kompletteras av domstolen, se nedan under rubriken 2.3.3. Vem som är respondenter respektive informant kan således sägas skifta från fråga till fråga vilket gör valet att intervjua även domare än mer befogat.

⁵³ Den fullständiga titeln: Domstolarna inför 2000-talet, SOU 1991:106.

⁵⁴ Se SOU 1991:106 B s. 399–454. Promemorian, skriven av Göran Dahlgren, fick namnet: Kartläggning av tillämpningen av Förvaltningsprocesslagen.

Domstolsutredningen visade dock att olika aktörer hade ganska olika uppfattningar om vad som var problematiskt med den dåvarande regleringen.⁵⁵ Att få olika aktörers perspektiv på regleringen möjliggör därmed en mer nyanserad utredning. Så bäddas för uppsatsens diskussionsavsnitt. I den mån de olika aktörerna skulle vara överens om hur det förhåller sig, ger den gemensamma erfarenheten större tyngd eftersom mångsidig belysning gjorts.⁵⁶

En kvalitativ metod valdes för att den – till skillnad från ett kvantitativ – ansågs genomförbar. Under en så kort tid som denna uppsats skrivs, finns inte tid för mer än ett fåtal intervjuer.⁵⁷ Vidare tänktes att även en liten grupps erfarenheter skulle kunna vara berikande, eftersom angreppssättet och frågeställningen, enligt gjorda preciseringar, är nytt/ny.

För att mer konkret beskriva metoden, har tio intervjuer genomförts. Två av dem har varit med rättssökande och åtta av dem med rådmän och processförare, lika många med bådadera.⁵⁸ Övervägandena för det närmare urvalet av personer har vad gäller rumperspektivet till stor del varit praktiska. Därför har aktörer som befunnit sig i Göteborg, staden som jag bor i, blivit intervjuade. Vidare har diversitet varit ett ledord för urvalet. Därför har personer med erfarenheter av olika typer av mål intervjuats. Detta val är inte självklart, men det möjliggör jämförelser. Det motiveras också av att det förarbetsuttalande som uppsatsen syftar till att diskutera är uttalat generellt för alla de måltyper som omfattas av FPL 9 §.⁵⁹ Det som talar emot detta val är att de intervjuade juristerna förmodas vara något skeptiska till att ge generella svar; det beror ju som bekant på. *Vad* det beror på vore dock intressant att finna svar på.⁶⁰ Vidare vore en slutsats att det inte går att uttala sig på den nivå av abstraktion som förarbetsuttalandet gör ett fynd i sig, som skulle kunna kontrasteras mot detsamma.

1.4.3.1 Intervjuteknik, anonymitet och etiska överväganden

Ljudet från intervjuerna har spelats in.⁶¹ Så gjordes eftersom det i metodlitteratur rekommenderats då kvalitativa intervjuer ska genomföras.⁶² I samma riktning talade också de därmed ökade möjligheterna att kunna komma med följdfrågor samt att mer noggrant kunna återge intervju svaren. De intervjuade informerades om att intervjuerna skulle spelas in och att deras namn inte skulle publiceras i uppsatsen (anonymitet) innan intervjuerna påbörjades. Anledningen till att intervju personernas namn inte kommer att skrivas i uppsatsen har först och främst varit att det inte bedömdes som relevant i förhållande till uppsatsens syfte. För det andra förmodades de intervjuade känna att de kunde tala mer ”fritt” om de var medvetna om att deras svar inte utan ganska stora ansträngningar skulle kunna kopplas till deras identitet.⁶³ För det tredje

⁵⁵ SOU 1991:106 A s. 472 f., mer ingående se SOU 1991:106 B s. 408 ff.

⁵⁶ Jfr med vad som nedan anförs under rubriken 3.1.

⁵⁷ Jfr Bell (2006) s. 158, Patel & Davidsson (1994) s. 100.

⁵⁸ Anledningen till att inte lika många rättssökande som domare och processförare har intervjuats är att det tyvärr varit avsevärt mycket svårare att få tag i rättssökande som kunnat tänka sig ställa upp på intervju.

⁵⁹ Se nedan under rubriken 1.5 angående att FPL är baslagen för förvaltningsdomstolsprocessen.

⁶⁰ Jfr Bylander (2006) s. 50.

⁶¹ Inspelningarna finns arkiverade vid juridiska institutionen, Göteborg och utgör således allmänna handlingar vilka kan nås genom kontakt med handledaren/institutionen.

⁶² Exv. Holme & Solvang (1997) s. 108

⁶³ För att få reda på vilka som intervjuats måste nu ljudfilerna studeras, jfr not 61. Om namnen skrivits ut hade kopplingen inte varit mer än en googling bort eftersom föreliggande uppsats kommer att finnas tillgänglig via GUPEA (Göteborgs Universitets Publikationer - Elektroniskt Arkiv) vilket naturligtvis hade behövts informeras om

har i förekommande fall en avpersonifiering av intervjuaren efterfrågats av de intervjuade. Samtliga intervjuade har dock informerats om att de inspelade intervjuerna kommer att arkiveras vid juridiska institutionen, Göteborg.⁶⁴ På så vis uppnås en balans mellan att till en rimlig omfattning skydda de intervjuades anonymitet, vilkens närmare omfattning de informerats om, och möjliggörande för kritisk granskning av att de intervjuades anonymitet inte används som alibi för vårdslös och ohederlig återgivning och tolkning av de intervjuades upplevelser/erfarenheter.⁶⁵

Utförliga referat från samliga intervjuer finns som bilagor. Det har inte ansetts finnas någon anledning till att återge varenda suck eller icke avslutad tanke eftersom det inte skulle göra återgivningen av intervjuerna tydligare, snarare tvärtom.⁶⁶ Trots att någon transkribering i ortodox mening inte har gjorts, har referaten ändå blivit tämligen omfångsrika.⁶⁷ Referaten finns bifogade för att underlätta en granskning av hederligheten i citeringen och så ge legitimitet åt intervjuresultatet.⁶⁸ Att läsa bilagorna borde därför vara relevant endast av sådana som ska vara nitiska i detta hänseende, d.v.s. opponent och examinator. Övriga läsare borde i regel med fördel kunna skippa att läsa dessa bilagor.

De flesta av intervjuerna har varit enskilda intervjuer men några har varit gruppintervjuer. Praktiska överväganden har här fått stå i förgrunden, då det har varit svårt och tidskrävande att få tag i personer som kunnat tänka sig att låta sig intervjuas. När vilket har gjorts framgår möjligen av hur intervjuaren presenteras nedan under rubriken 2.3.4 men i vart fall av referaten. Vidare kan intervjuerna beskrivas som *semistrukturerade* i den meningen att genomförandet följt på förhand upprättade intervjumallar.⁶⁹ Denna intervjuteknik gör att det kunnat lagas efter läge både vad gäller formuleringar och förtydliganden, såväl mina som de intervjuades. Intervjupersonerna har genom denna metod stor frihet att utforma svaren på sitt eget sätt (strukturering). Mallarna har alltså inte följts ”slaviskt” utan olika följdfrågor har används allt efter behov (standardisering).⁷⁰ I mallarna har angivits vilka frågorna skulle vara.⁷¹ Domarna och processförarna har i förväg tillsänts frågorna för att ge dem möjlighet att tänka igen sina svar och underlätta sorteringen av deras, i förekommande fall kvartssekel långa, erfarenheter.⁷²

utifall intervjuerna gjorts utan att det utlovats att namnen inte skulle skrivas i uppsatsen. Med det som bakgrund är inte orimligt att tro att det utan löfte om att namnen inte skulle skrivas ut skulle ha varit ännu svårare än det redan varit att få tag i personer som kunnat tänka sig låta sig intervjuas.

⁶⁴ Om lämpligheten och de etiska kraven på att närmare precisera villkoren i utlovad anonymitet se Bell (2000) s. 38–45.

⁶⁵ Jfr Kvale (2009) s. 89.

⁶⁶ Se dock not 61 om ”ehh” och liknande uttryck vill studeras. Angående om vilka slutsatser som återgivningen av ”hm”, ”ehh” kan möjliggöra, se Kvale (2009) s.198 ff. Av sammanhanget förstås att detta knappast är relevant för syftet med denna uppsats.

⁶⁷ I fokus för intervjuerna har inte stått den språkliga stilen eller den sociala interaktionen, där naturligtvis en högre grad av återgivning av de exakta orden, pauserna, intonationerna o.s.v. kan vara motiverad, Kvale (2009) s. 193–204.

⁶⁸ Det har också insetts under arbetet med intervjumaterialet att fler observationer utifrån intervjumaterialet skulle kunna diskuteras än de som nedan kommer att diskuteras. Möjligen skulle således någon annan kunna ha glädje av intervjumaterialet.

⁶⁹ Om intervjuers *strukturering* och *standardisering* se Patel & Davidsson (1994) s. 60–64 och Bell (2006) s. 159 f.

⁷⁰ Jfr Holme & Solvang (1997) s. 100 f. och s. 108.

⁷¹ Intervjumallarna finns som bilagor, se bilaga 1, 2 och 3.

⁷² Jfr Bell (2006) s. 157.

Intervjuerna med domarna har genomförts i Göteborgs FR:s lokaler. Processförarna har intervjuats i deras respektive arbetslokaler.⁷³

I mallen för intervjuerna med rättssökandena har även en kort presentation av mig själv och studien medtagits för att spegla ungefär hur jag beskrev mitt projekt innan intervjuerna genomfördes. Det anses nämligen inte vara etiskt försvarbart att gå rakt på intervjun utan att den intervjuade känner till studiens syften.⁷⁴ Intervjuerna med rättssökandena har gjorts i Göteborgs FR:s foajé och har genomförts direkt efter rättssökandenas muntliga förhandling. På så sätt har rättssökandena åtminstone någon erfarenhet av både muntligt och skriftligt processande eftersom ett mål i FR i princip alltid initieras skriftligen.⁷⁵ Direkt efter den muntliga förhandlingen är inte heller målets avgörande känt för rättssökanden, vilket annars kunnat tänkas påverka deras uppfattning av processen.

1.5 Avgränsning

FPL är att betrakta som en ”baslag” för de processer som förs i allmän förvaltningsdomstol. Då FPL är subsidiär i förhållande till andra lagar respektive förordningar beslutade av regeringen, gäller vid avvikelse de senare istället för FPL.⁷⁶ Flera av reglerna om när förfarandet ska/får vara skriftligt eller muntligt är särreglerade. Det rör sig huvudsakligen om måltyper där det av olika anledningar ansetts motiverat att stadga en starkare rätt till muntlig förhandling än den som följer av FPL 9 §. Exempel härpå är tvångsmålen enligt LVM, LVU samt skattetilläggsmålen.⁷⁷ Delar av FPL 9 § gäller dock även i dessa mål.⁷⁸ Det vore inom ramen för en uppsats av detta format ogörligt att behandla alla dessa regler varför gällanderättsavsnittet kommer att begränsas till vad som gäller enligt FPL och EKMR.⁷⁹

Under rubriken handläggningsformer i förvaltningsdomstol kan ganska många av FPL:s förfaranderegler anses falla, även om det avgränsas till sådana om skriftlighet och muntlighet. I denna uppsats kommer endast de handläggningsformsregler som aktualiseras vid beredningsstadiet av processen att behandlas. Det innebär att frågan om formen för anhängiggörandet och meddelande av dom lämnas därhän. I huvudsak kommer därför endast FPL 9 § med tillhörande förarbeten och praxis att behandlas samt EKMR artikel 6.1 inklusive tillhörande praxis. Uppsatsen är dock inte någon rättsfallsstudie varför det inte kan komma på fråga att uttömmande behandla alla HFD:s eller ED:s avgöranden angående handläggningsformsval. Beträffande vilka av ED:s avgöranden som kommer att behandlas hänvisas till vad som anförs nedan under rubriken 2.1.2.2. Angående HFD:s avgöranden, d.v.s. avgöranden också från den tid då HFD gick under namnet RegR, där FPL 9 § eller EKMR artikel

⁷³ Platserna och tidpunkterna för intervjuerna har bestämts genom mailkorrespondens respektive telefonsamtal. Om att de intervjuade ska få kunna komma med önskemål angående tid och plats se Bell (2000) s. 124.

⁷⁴ Kvale (2009) s. 87. Jfr också Patel & Davidsson (1994) s. 62 f.

⁷⁵ FPL 3 § st. 1. Se dock Bylander (2006) s. 127 och Wennergren, Förvaltningsprocesslagen (23 dec 2012, Zeteo) kommentaren till FPL 3 § vilka båda menar att muntligt anhängiggörande i ”verkliga undantagsfall” borde tillåtas.

⁷⁶ FPL 2 §.

⁷⁷ LVM 39 §, LVU 34 §, SFL 67 kap. 37 §.

⁷⁸ Detta gör att de i denna uppsats diskuterade skälen för huvudregeln om skriftlighet är relevant också för dessa särreglerade processer.

⁷⁹ För en belysning av de särreglerade handläggningsformsreglerna kan hänvisas till Bull (2005 a) s. 195–199 och Bylander (2006) s. 160–164.

6.1 angående muntlig förhandling varit på tal, kommer de mål som jag efter bästa förmåga bedömer som viktigare än andra att behandlas.⁸⁰

Angående diskussionsavsnittet ska sägas att det kan anföras och har anförts ganska många argument vad gäller en process handläggningsformsreglering. Uppsatsen kommer inte att beröra dem alla. Det skulle inte vara möjligt inom detta format och inte heller motiverat eftersom det redan har gjorts. Utgångspunkten för argumentationen är dels förarbetsuttalandet som har angivits ovan samt de aspekter som de intervjuade kommer att ta upp, vilket förefaller vara en rimlig avvägning i förhållande till uppsatsens syfte. Det argument som främst kommer att sättas i fråga är dock i vilken mån skriftlig handläggning är ägnad att göra processen enkel för den rättssökande. Förutom den litteratur som redan har nämnts kommer även två artiklar att återkommas till flera gånger, framför allt i diskussionsavsnittet. Det är artiklarna *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*⁸¹ av hovrättslagmannen Göran Dahlgren och *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*⁸² av f.d. regeringsrådet Gustaf Petré.

1.6 Disposition

Uppsatsen är indelad i fyra delar: Del I Inledning, Del II Avhandling, Del III Diskussion och till sist Del IV Avslutning. Utöver dessa delar omsluter sådant som av olika anledningar också behöver vara med. I ordningsföljd utgörs detta inledningsvis av en sammanfattning på såväl det engelska som det svenska språket, förord, där personer som hjälpt mig under uppsatsens skrivande tackas, innehållsförteckning samt förkortningslista. Avslutningsvis finns käll- och litteraturförteckning och efter den, sist men verkligen inte minst, bilagor angående intervjuerna. I Del I ställs och besvaras frågorna *vad*, *hur* och *varför*. Rubriken för del II – Avhandling – är kanske den mest kryptiska delrubriken. I denna del ryms dock ett varierat innehåll som varit svårt att finna någon lämplig samlingsbeteckning för. I denna del finns först en presentation av handläggningsformsregleringen i allmän förvaltningsdomstol. Efter den presenteras några av uppfattningarna om handläggningsformernas påverkan på processens snabbhet och enkelhet för den enskilde, främst med hjälp av Bylanders doktorsavhandling. Sist i denna del finns intervjustudien. Här resoneras först om intervjufrågornas utformning och sedan presenteras och sorteras intervjusvaren; således påbörjas analysen. I del III fördjupas analysen. Med utgångspunkt i intervjusvaren diskuteras och argumenteras under tämligen fria former. Här börjar svaren på frågeställningen explicit tecknas och utvecklas. I uppsatsen avslutande del, Del IV summeras tentativt svaren på frågeställningen under rubriken slutsats varpå uppsatsen avslutas med ett slutord, som avrundande reflekterar över det där ovanstående.

⁸⁰ Jag har naturligtvis härvidlag haft hjälp av de redan nämnda tidigare gjorda publikationerna i ämnet för att finna vilka avgöranden som är av större vikt än andra. Här kommer dock vissa avgöranden behandlas som inte berörts i nämnda publikationer och desamma behandlar vissa avgöranden som inte kommer att behandlas här.

⁸¹ Dahlgren (1994).

⁸² Petré (1977).

Del II:

AVHANDLING

2.1 Gällande rätt

Nedan kommer, som redan nämnts, inte de i förhållande till FPL särreglerade handläggningsformsreglerna att beröras. Istället kommer FPL 9 § med tillhörande förarbetsuttalande samt praxis från HFD att diskuteras. När det är gjort kommer de implikationer som EKMR artikel 6.1 med tillhörande praxis från ED ger att diskuteras.

2.1.1 Skriftlighet huvudregeln, muntlighet undantaget

För valet av handläggningsform i ett mål i förvaltningsdomstol är det främst FPL 9 § som är av intresse, även om andra paragrafer kan tjäna som tolkningsdata för att närmare förtydliga dess innebörd. Dess första stycke stadgar lakoniskt: ”förfarandet är skriftligt.” Av paragrafens andra stycke framgår dock att det i handläggningen, beträffande viss fråga, *får* ingå muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Genom paragrafens tredje och sista stycke stadgas att det i kammarrätt och förvaltningsrätt *skall* hållas muntlig förhandling om enskild som för talan i målet begär det och en sådan inte är obehövlig och ej heller särskilda skäl talar däremot.

2.1.1.1 Paragrafens första stycke – huvudregeln

Att förfarandet är skriftligt gäller som instansövergripande huvudregel. Härmed har velat ges uttryck för att förfarande normalt ska vara skriftligt.⁸³ Utan någon begäran om muntlig förhandling, föreligger således en presumtion för att förfarandet ska vara skriftligt. Motsatsen till skriftlig handläggning eller skriftligt förfarande är muntlig *förhandling* och inte muntlig *handläggning*. Således kan muntliga inslag förekomma även enligt FPL 9 § första stycke. Så är fallet då beredningsåtgärder sker muntligen t.ex. per telefon.⁸⁴

2.1.1.2 Paragrafens andra stycke – en död bokstav?

Att hålla muntlig förhandling enligt andra stycket utgör alltså dels ett undantag från huvudregeln, dels en för rätten fakultativ möjlighet (”får”). Den första grunden, (”antas vara till fördel för utredningen”) på vilken rätten ex officio får besluta om att föranstalta om muntlig förhandling, bör förstås utgöra en del av rättens yttersta ansvar för utredningens tillräcklighet (officialansvar) enligt 8 § FPL. Den andra alternativa grunden (”främja ett snabbt avgörande av målet”), tillades år 1983 och utgör den enda *sakliga* förändringen av paragrafen sedan dess tillkomst.⁸⁵ Tillägget gjordes ”[f]ör att åstadkomma tillräcklig genomslagskraft för den [...] förordade rutinen med muntlig förhandling i förberedande syfte [...] så att det klart framgår att förhandling får användas som ett medel att nå ett snabbt avgörande” och var tänkt att tillämpas främst i sådana skattemål

⁸³ Jfr prop. 1971:30 s. 531 och 535. Så är också fallet. År 2011 hölls det muntlig förhandling i FR i endast 13,9 % (rent skriftligt förfarande således i 86,1 %) enligt DV:s publikation Domstolsstatistik 2011 s. 24.

⁸⁴ Ragnemalm (2007) s. 82, 84. Det är i denna betydelse termerna används i denna uppsats.

⁸⁵ Bylander (2006) s. 130 f.

som har samband med skattebrott i allmän domstol.⁸⁶ Bedömningen enligt båda grunderna ska göras fråga för fråga⁸⁷ och inte en gång för alla, vilket framgår av lagtextens uttrycksätt ”beträffande viss fråga”.⁸⁸

Det är alltså främst utredningens tillräcklighet som är av generell betydelse vid bedömningen enligt det andra stycket. På så vis har paragrafens tillämplighet hängts upp på ett ganska vagt begrepp. Detta får följderna att det andra styckets tillämplighet beror på när den enskilde domaren menar att det kommer an på henne/honom att genom en muntlig förhandling ”avlägsna oklarheter som [anses vara] av utslagsgivande betydelse för målets avgörande” eller när det är den enskilde som anses ska få bära följderna av bristerna i utredningen.⁸⁹ På så vis riskerar stadgandet att bli ”en död bokstav”.⁹⁰ Helt klart är i varje fall att domstolens diskretionära makt är mycket stor vid tillämpningen av andra stycket. Jag har inte funnit något tydligt avgörande från HFD (inklusive RegR:s dito) där det menats att det varit fel att muntlig förhandling enligt andra stycket inte hållits.⁹¹

2.1.1.2 Paragrafens tredje stycke – utredningsintresset, det (helt) dominerande

Paragrafens tredje stycke ger uttryck för att stor hänsyn ska tas till den enskildes önskemål angående beredningens handläggningsform men att denne ”emellertid knappast [kan] tillåtas ha det avgörande inflytande[t] på frågan”.⁹² Av att HFD inte nämns i tredje stycket ska förstås att tredje stycket inte är tillämpligt där; någon förstärkt rätt till muntlig förhandling gäller alltså inte i HFD enligt FPL.⁹³ Rätten till muntlig förhandling enligt tredje stycke bör enligt praxis anses innehålla en rätt att ”utveckla talan och lägga fram bevisning inför just de ledamöter som skall avgöra målet”.^{94, 95}

Ett yrkande om muntlig förhandling av enskild ska få följderna att den normala presumptionen för skriftlighet enligt paragrafens första stycke förbyts mot en presumtion för muntlighet. Enligt

⁸⁶ Prop. 1982/83:134 s. 35.

⁸⁷ När det är fråga om flera frågor och dessa kan utskiljas från varandra.

⁸⁸ Prop. 1971:30 s. 535 f., se också Bylander (2006) s. 131.

⁸⁹ Petré (1977) s. 156.

⁹⁰ Att så verkligen är fallet indikeras av Domstolsutredningen som visade att stadgandet tillämpades mycket sällan, se SOU 1991:106 B s. 428. Det är härvidlag att märka att tillämpningen i dag torde vara än mer begränsad med tanke på att tvåpartsreformen rimligen måste ha inneburit att domstolens ansvar för utredningens tillräcklighet, åtminstone praktiskt sett, har minskat, jfr Wennergren (1996) s. 76.

⁹¹ Bylander har tillstått att det är ”följdriktigt” att sådan praxis saknas i ljuset av lagrummets fakultativa utformning, Bylander (2006) s. 140. Se dock RÅ 1991 not. 564, ett körkortsåterkallelsemål, där RegR undanröjde KamR:s dom för att KamR ansågs ha förfarit fel då den inte hållit m.f. trots att klaganden inte hade yrkat om m.f. i KamR. Det är dock oklart om RegR menade om KamR bort förstått klagandens yrkande om att KamR skulle ”påtala det felaktiga i länsrättens beslut att vägra honom muntlig förhandling” som ett yrkande om m.f. eller om KamR skulle ha hållit m.f. på eget initiativ. Möjligen ligger den senare tolkningen närmare till hands eftersom frånvaron av ett uttryckligt yrkande i KamR uppmärksammades av RegR, vilken ändå, som sagt, undanröjde KamR dom. KamR brister i handläggningen menades inte endast bestå i att den inte hade återförvisat målet till LR utan också i att den inte föranstaltat om m.f. ”för egen del”. Om rättsfallet ska förstås på detta sätt kan alltså det rent skriftliga förfarandet utgöra sådan brist i handläggningen att domen i det ifrågakvarande målet kan komma att undanröjas.

⁹² Prop. 1971:30 s. 537.

⁹³ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen (23 dec 2012, Zeteo) kommentar till 9 §. Se dock nedan angående EKMR artikel 6.1.

⁹⁴ Bylander (2006) s. 134.

⁹⁵ Jfr RÅ 1997 ref. 10, jfr Bylander (2006) s. 133 f. Se även Göteborgs KamR:s förslag om att det bör införas en bestämmelse i FPL som skulle innebära att endast domare som suttit i rätten vid en muntlig förhandling skulle få ”delta [i domen]”, ds 1993:5 C s. 1239.

motiven ska bedömningen enligt tredje stycket av om en muntlig förhandling är ”obehövlig” eller ej ske främst mot bakgrund av tilläckligheten i det ifrågavarande målets utredning.⁹⁶ I anslutning till detta uttalade RegR i RÅ 1997 ref. 62 att den enskildes önskemål om muntlig förhandling ”bör frångås endast om rätten är *övertygad* om att den föreliggande utredningen i målet gör förhandlingen obehövlig”⁹⁷.

Andra faktorer som departementschefen menade skulle tillmätas betydelse var *målets betydelse* för den rättssökande samt att denna ”genom förhandlingen kan få *en bättre förståelse för* innebörden av det blivande *avgörandet* i målet”.⁹⁸ Rekvisitet ”särskilda skäl” var tänkt att göra det möjligt för domstolen att vägra hålla muntlig förhandling i bagatellartade mål då det skulle framstå som orimligt dyrt i förhållande till vad målet gäller.⁹⁹ Utredningsvinnningen, som enligt Wennergren normalt finns i och med den muntliga förhandlingen, får alltså inte stå i disproportion till kostnaden för förhandlingen.¹⁰⁰ Bylander har framfört att ”förhandlingens obehövlighet [...] kan betraktas som en specifikation” av rekvisitet särskilda skäl.¹⁰¹ Att RegR hade sett dessa grunder som alternativa och inte kumulativa uttalade ED i fallet Miller mot Sverige hade utgjort en felaktig tolkning.¹⁰² Eftersom rätten till muntlig förhandling är en mänsklig rättighet enligt EKMR artikel 6.1 och ED är den främsta uttolkaren därav, är jag beredd att instämma, trots lagtextens ordalydelse (”ej heller”), i de fall där *konventionsförhandlingskravet* gör sig gällande¹⁰³ (konventionskonform tolkning).¹⁰⁴

Något resonemang om att den *enskildes förståelse* för avgörandet påverkat bedömningen enligt tredje stycket har inte alls kunnat finnas bland avgörandena från HFD.¹⁰⁵ Faktorn *sakens betydelse* har dock tillerkänts betydelse i några mål. I RÅ 2004 not. 93, ett sjukpenningsmål, ansågs inte att en muntlig förhandling i LR skulle ha varit obehövlig. Denna bedömning grundade sig på att de vittnesförhör som den enskilde önskat genomföra skulle ha gett ett bättre bedömningsunderlag och på att ”målet måste anses vara mycket viktigt för [klaganden]”. I RÅ 1995 not. 179, ett mål om körkortsåterkallelse, framhöll dåvarande regeringsrådet Lavin, i ett tillägg för egen del, att ”[d]en stora betydelse målet [...] haft för [klaganden] har inneburit att – *oavsett* vad kammarrätten

⁹⁶ Prop. 1971:30 s. 537.

⁹⁷ Min *kurs*.

⁹⁸ Prop. 1971:30 s. 537, min *kurs*. Se också Bull (2005 a) s. 194.

⁹⁹ Prop. 1971:30 s. 537.

¹⁰⁰ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen (23 dec 2012, Zeteo) kommentar till 9 §, RÅ 1987 not. 246.

¹⁰¹ Bylander (2006) s. 138.

¹⁰² § 32.

¹⁰³ Vilka fall detta rör sig om diskuteras kort nedan under rubriken 2.1.2.1.

¹⁰⁴ I vilken mån denna fråga har någon praktisk betydelse för domstolens bedömning är jag osäker på. De rådmän som jag varit i kontakt med ger intrycket av att de i princip utan några större bryderier föranstaltar om muntlig förhandling i den mån det begärs, i de fall där EKMR artikel 6.1 är tillämplig. ED menade dock i fallet Miller mot Sverige att synen på grunderna som alternativa fick den betydelse att rätten till muntlig förhandling otillåtet försvagades i förhållande till vad som följde av konventionspraxis enligt vilken i många fall bedömningen varit tämligen strikt utifrån att endast *exceptionella skäl* kan rättfärdiga avslående av begärd muntlig förhandling. ED menade att det mot bakgrund av att den tolkning som gjorts av de svenska domstolarna, som hade sett grunderna som alternativa, resulterat i en *uppenbar diskrepans* mellan konventionspraxis och den lägre standard som tillämpats av den nationella domstolen i ifråga. Se Bylander (2006) s. 78 ff. Om muntlig förhandling som mänsklig rättighet och om konventionskonform tolkning, se nedan under rubriken 2.1.2.

¹⁰⁵ Varken av mig, eller av någon annan av de i denna uppsats behandlade författarna.

vid tillfället ansåg om *behovet av ytterligare utredning* – en muntlig förhandling i kammarrätten inte varit obehövlig¹⁰⁶.

Faktorn berördes också i RÅ 1996 ref. 80 som rörde huruvida muntlig förhandling skulle ha hållits i KamR i ett mål angående två föräldrars oenighet om var och hur gravsättning av deras avlidne sons aska skulle utföras. Majoriteten menade att en muntlig förhandling inte skulle tillfört något till den redan tillräckliga utredningen. Regeringsrådet Nordborg var härom skiljaktig och anförde att hon inte ansåg att en muntlig förhandling i KamR varit obehövlig bland annat med hänvisning till att ”[målet [...] uppenbarligen [varit] viktigt för [den klagande föräldern]”. Att inte ens frågan om var och hur en förälder ska få begrava sitt avlidne barn föranleder majoriteten, trots Nordborgs argumentation, och, vill jag tillägga, trots denna frågas stora betydelse för anhörigas sorgprocess,¹⁰⁷ får här illustrera hur obenägen HFD varit att tillmäta sakens betydelse någon vikt för handläggningsvalet. Det är svårt att föreställa sig vad som – om inte HFD ändrar synsätt på nämnda faktors betydelse – skulle kunna anses vara en tillräckligt viktig sak för att förarbetesuttalandet ska tillerkännas någon större betydelse för handläggningsvalet om inte gravsättningen av någons avlidne barn gör det.

Det är istället utredningsintresset som varit det helt överskuggande intresset vid HFD:s bedömning enligt FPL 9 § tredje stycke¹⁰⁸ trots att, som sagt, även andra faktorer enligt förarbetena ska tillmätas betydelse. På denna punkt har kritik riktats mot HFD:s rättstillämpning/rättsbildning, och härtill vill jag ansluta mig. Bull har på tal om detta skrivit att det är ”rättsäkerhetsintresset som domstolarna främst värnar i dessa situationer. Inget ont i det. Problemet är dock att förarbetena ger uttryck för mer än så”.¹⁰⁹ Förarbetesuttalandena borde enligt mitt förmenande tillerkännas större vikt än vad som hittills varit fallet. Att förarbetesuttalandena i vissa delar – efter över 40 års tillämpning där det funnits åtskilliga möjligheter för att ge dem genomslag – inte har fått *något* genomslag måste anses såväl anmärkningsvärt som beklagligt.¹¹⁰ När utredningsintresset, som enligt ovan har mycket oklar räckvidd, tillåts vara det allena styrande vid bedömningarna enligt både andra och tredje stycket – om än med skiftande presumtioner – förfelas nämligen syftet bakom att den enskildes önskemål om förfarandets utformning ska tillmätas stor betydelse. Det kan konstateras att den ensidiga betoningen på utredningsintresset får konsekvensen att domstolens diskretionära makt ökar på bekostnad av vad den enskilde har att säga till om processens utformning, i strid med lagstiftningens explicita intentioner. Kritiken kan således riktas på såväl materiell som formell grund.

Det har spekulerats i att anledningen till att nämnda faktorer inte har åberopats beror på en ”rädsla för att gå in i en bedömning av hur viktig en sak är för en viss part eller i vilken mån som en muntlig förhandling kan underlätta förståelsen av ett avgörande”.¹¹¹ Vidare kan i princip alltid

¹⁰⁶ Min kurs.

¹⁰⁷ Lundin, Tom (1982) s. 157.

¹⁰⁸ Exempel på praxis där detta intresse har betonats är: RÅ 1990 not. 183, RÅ 1999 not. 193, RÅ 1996 ref. 83, RÅ 2002 not. 199, RÅ 2002 ref. 23, RÅ 2004 not. 93.

¹⁰⁹ Bull (2005 a) s. 215.

¹¹⁰ Jfr Bull (2005 b) s. 77 som menar att det är ”lite förvånande att se hur lite avtryck en del av förarbetenas resonemang gjort i rättspraxis från de högre instanserna, t.o.m. när dessa dömt till den enskildes fördel”.

¹¹¹ Bull (2005 b) s. 76.

hävdas att saken har stor betydelse för den enskilde; det ligger närmast i sakens natur att en domstolsprocess hanterar viktiga saker. I princip är mitt svar på detta å andra sidan-resonemang: vill man så kan man! För att denna vilja ska komma till stånd krävs dock en förståelse för att frågan är av stor betydelse för processens ändamålsenlighet och att handläggningsformen inte endast är ett utredningsverktyg utan också ett verktyg för att skapa legitimitet och förtroende för rättsskipningen bland medborgarna.¹¹² Bull har skissat på en, i mitt tycke, rimlig lösning som anger vilka måltyper som i regel borde anses vara behandla viktigare saker än andra, vilket skulle begränsa att det skulle bli fråga om en helt individuell bedömning.¹¹³

2.1.1.3 Muntlig förhandling, ett komplement

Den muntliga förhandlingen ska enligt praxis normalt ses som ett komplement – inte som ett alternativ – till det skriftliga förfarandet.¹¹⁴ Detta framgår vidare direkt av motivuttalanden¹¹⁵ och indirekt av 30 § FPL.¹¹⁶ I sistnämnda paragraf stadgas nämligen att rättens avgörande ska grundas på handlingarna och vad som i *övrigt* framkommit i målet; annat än handlingar, såsom sådant som kommer till domstolens kännedom under en muntlig förhandling, klassas alltså såsom något *övrigt*. Uttrycket ”beträffande *viss fråga*” i 9 § andra stycke FPL vittnar likaså om detta förhållande.

Det var i framförallt två hänseenden som den muntliga förhandlingen enligt departementschefen kunde tänkas vara till fördel för utredningen: för det första i typiskt sett förberedande syfte ”för att reda ut parternas ståndpunkter i målet och eventuellt undanröja onödiga eller betydelselösa tvistefrågor”, för det andra ”för förhör med vittne, sakkunnig eller part eller för de fall då part har svårigheter att utveckla sin talan skriftligen”.¹¹⁷ Vidare förutsattes att det i ”många fall” skulle ”vara lämpligt att begränsa den muntliga förhandlingen till att gälla en eller ett par frågor”, medans det ”ibland” ansågs kunna vara naturligt och riktigt att mål i sin helhet behandlades genom muntlig förhandling.¹¹⁸

2.1.2 Muntlig förhandling, en mänsklig rättighet

Av intresse vid valet av handläggningsform i förvaltningsdomstol är också EKMR, vilken som bekant gäller som svensk lag genom lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SFS 1994:1219), dessutom med särskild förankring i svensk grundlag, RF 2 kap. 19 §. Enligt konventionens artikel 6.1 ska envar, vid prövning av hans/hennes civila rättigheter och skyldigheter eller vid anklagelse om brott vara berättigad till en rättvis och offentlig domstolsförhandling. En offentlig förhandling (public hearing) har av ED ansetts inbegripa en rätt till muntlig förhandling (oral hearing) mot bakgrund av att ett rent skriftligt förförande i princip blir hemligt.¹¹⁹ Wennergren och Bull menar dock, i kontrast med Bylander, att förhandlingskravet är att härleda från rätten till *rättvis rättegång* (*fair*

¹¹² En ”from” förhoppning vore att denna uppsats skulle kunna bidra med något härvidlag.

¹¹³ Bull (2005 b) s. 75 f.

¹¹⁴ RÅ 2006 ref. 82.

¹¹⁵ Prop. 1971:30 s. 535 f.

¹¹⁶ Jfr Ragnemalm (2007) s. 84.

¹¹⁷ I citatet in fine finns alltså kopplingen mellan enkelhetsdiskussionen och gällande rätt.

¹¹⁸ Prop. 1971:30 s. 536.

¹¹⁹ Se exv. Case of Andersson v. Sweden (Appl. no. 17202/04) § 47, Case of Lundevall v. Sweden (Appl. no. 38629/97) § 34, Case of Salomonsson v. Sweden (Appl. no. 38978/97) § 34.

trial).¹²⁰ Även om jag har mest sympati med den senares uppfattning, vilken bestyrks av källorna i förrförra fotnoten, torde dock frågan inte ha någon större praktisk betydelse, åtminstone inte för en framställning av detta format.¹²¹

2.1.2.1 Tillämpligheten av EKMR artikel 6.1 i förvaltningsdomstol

Att försöka ringa in vilka förvaltningsrättsliga måltyper som ska anses träffa rekvisiten ”civil rättighet” eller ”anklagelse av brott” i konventionens mening och som därmed aktualiserar dess krav på processen, är ingen enkel uppgift.¹²² Detta beror på att ED tillämpar *principen om evolutiv tolkning*.¹²³ Domstolen anpassar således sin tillämpning efter samhällsutvecklingen, vilket minskar betydelsen av konventionens förarbeten som tolkningsverktyg.¹²⁴

Att det vore ett misstag att likställa begreppet *civil rättighet* med vad som i en svensk kontext menas med *civilrätt* står dock numer klart.¹²⁵ På samma sätt vore det ett misstag att tro att begreppet *anklagelse av brott* endast aktualiseras i brottmål i allmän domstol och inte i allmän förvaltningsdomstol.¹²⁶ Någon *avgörande* hänsyn ska nämligen inte tas till hur den nationella rätten bestämmer innebörden av begreppen, vilket istället endast är en av de relevanta omständigheter som ska beaktas vid denna bedömning.¹²⁷ ED tolkar begreppen autonomt för att en gemensam minimistandard ska kunna uppnås i alla konventionsstaterna.¹²⁸ Den breda tillämpligheten av EKMR artikel 6.1 gör att många måltyper som behandlas enligt FPL berörs av konventionens krav på processen.¹²⁹

För en utförligare diskussion om vilka måltyper, av de som förekommer i de allmänna förvaltningsdomstolarna, där EKMR artikel 6.1 ska anses vara tillämplig, hänvisas till Danelius och Warnling-Nereps redogörelser.¹³⁰ Enligt dessa kan dock kort sägas att tillståndsmål, socialförsäkringsmål, skattetilläggs mål, sociala bidragsmål, och körkortsåterkallelsemål har aktualiserat artikelns krav. Sådant som faller utanför artikelns tillämplighet är skyldigheten att betala skatt, så länge inte det inte kan anses ha varit fråga om något som kan kallas konfiskation eller något oproportionerligt intrång i egendomsskyddet. Även politiska rättigheter, såsom

¹²⁰ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen (23 dec 2012, Zeteo) kommentar till 9 §, Bull (2005 a) s. 183 f., Bylander (2005 a) s. 27.

¹²¹ Danelius verkar mena att kravet på muntlig förhandling är att härleda från kravet på att rättegångens ska vara både offentlig och rättvis, Danelius (2007) s. 200 f.

¹²² Jfr Warnling-Nerep (2011) s. 77 ff. Tillämpligheten av rekvisitet ”civil skyldighet” har dock inte vållat ”problem” i samma omfattning som rekvisitet ”civil rättighet” vilket kan ses som ett uttryck för att konventionsstaterna varit mer måna om att dess medborgare uppfyller sina skyldigheter än att de senare ska kunna göra sina rättigheter gällande, jfr ds 2005:9 s. 31. Om ”civil skyldighet” se Case of Schouten and Meldrum v. The Netherlands (Appl. no. 19005/91).

¹²³ Mårsäter (2005) s. 80 ff.

¹²⁴ Danelius (2007), s. 47.

¹²⁵ Ett exempel på ett sådant misstag kan skönjas i prop. 1951:165 s. 11 f.

¹²⁶ Om skattetillägg se Case of Janosevic v. Sweden (Appl. no. 34619/97), Case of Västberga taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden (Appl. no. 36985/97), prop. 2002/03:106 s. 75, RÅ 2000 ref. 66, NJA 2000 s. 622, Lodin m.fl (2011). s. 786–788. Om körkortsåterkallelse se Case of Escoubet v. Belgium (Appl. no. 26780/95) och Case of Malige v. France (Appl. no. 27812/95). Om dessa domars betydelse för huruvida det svenska systemet för körkortsåterkallelse ska anses aktualisera EKMR artikel 6.1 se RÅ 2000 ref. 65, se även Danelius (2007) s. 155 där det hävdas att körkortsåterkallelse enligt körkortslagen 5 kap. 3 § p. 1–4 och 6 omfattas av EKMR artikel 6.1.

¹²⁷ Case of Engel and others v. The Netherlands (Appl. no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) §§ 82, 83, Danelius (2007) s. 152.

¹²⁸ Danelius (2007) s. 47 f.

¹²⁹ Jfr Bull (2005 a) s. 184.

¹³⁰ Danelius (2007) s. 138-156, Warnling-Nerep (2011) s. 77 ff.

rösträtt och valbarhet, faller utanför tillämpligheten av artikeln. Till sist faller även mål om viseringar, uppehållstillstånd och andra utlänningsrättsliga frågor utanför artikelns tillämpningsområde.

2.1.2.2 Urval av ED:s praxis angående förhandlingskravet

ED:s praxis på området är inte okomplicerad och därtill svår att överblicka.¹³¹ Även om det i rättsfallen görs en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet (helhetsbedömning) ska ändå vissa huvudlinjer av generell betydelse försöka tecknas.¹³² Alla fall kan naturligtvis inte gås igenom. Av störst relevans för bedömningen av när rätten till muntlig förhandling gäller är här de fall där Sverige varit svarande. Detta beror dels på EKMR:s förarbetens svaga styrka som tolkningsdata, dels på att det är svårt att veta i vilken mån slutsatser om andra medlemsländers rättssystem har bäring på svenska förhållanden. Därför bygger denna framställning i första hand sådana mål. För att ytterligare avgränsa, är här målen som har förts i allmän förvaltningsdomstol av större intresse än de som förts i allmän domstol. Nämnade avgränsningar kommer dock inte att upprätthållas strikt.

2.1.2.3 När begäran om förhandling görs, en viktig faktor enligt ED:s praxis

En betydelsefull omständighet för bedömningen enligt EKMR artikel 6.1 har visat sig vara när en begäran om muntlig förhandling framställs. Rätten till muntlig förhandling i åtminstone en instans, framförallt i första instans, gäller tillsynes så gott som undantagslöst; ED har återkommande uttalat att det måste föreligga ”exceptionella omständigheter” för att ett avslag av en sådan begäran ska kunna rättfärdigas.¹³³ ED:s praxis härvidlag har betecknats som ”ganska strikt” mot bakgrund av att rätten till muntlig förhandling ansetts föreligga även när värdet därav varit tveksamt.¹³⁴

Kraven på en rättvis rättegång enligt EKMR artikel 6 innefattar inte några krav på att det i konventionsstaterna ska finnas överrätter.¹³⁵ Om konventionsstaterna dock håller sig med överrätter, gäller i princip förhandlingskravet också där.¹³⁶ Med detta som bakgrund är det emellertid inte svårt att förstå att förhandlingskravet inte behöver upprätthållas lika strikt i *överrätt*¹³⁷ oavsett om begäran görs där för första gången efter processande i första instans, eller om begäran görs för andra gången (instansen), sett till hela domstolsprocessen.¹³⁸ Detta har motiverats med att hänsyn måste tas till överrätternas arbetsbelastning, till att rätten till domstolsprövning inom skäligen tid måste kunna tillgodoses och till att det är mer ändamålsenligt att förhandling hålls i första instans.¹³⁹ Rätten till muntlig förhandling gäller alltså med störst styrka endast i en instans. Om en muntlig förhandling har hållits i första instans och ytterligare en

¹³¹ Warnling-Nerep (2008) s. 552.

¹³² Bylander (2006) s. 58 och 79.

¹³³ Exv. Case of Allan Jacobsson v. Sweden (no.2) (Appl. no. 16970/90) § 46. Jfr Ehrenkrona (1999) s. 486.

¹³⁴ Bull (2005 a) s. 185 med hänvisning till Case of L. v. Finland (Appl. no. 25651/94), särskilt § 132.

¹³⁵ Bylander (2006) s. 60.

¹³⁶ Case of Delcourt v. Belgium (Appl. no. 2689/65) § 25.

¹³⁷ I de mål där KamR eller HFD är första instans är den dock inte *överrätt* i här avsedd mening. I den mån förhandlingskravet aktualiseras i dessa mål gäller vad som anförts angående första instans.

¹³⁸ Case of Miller v. Sweden (Appl. no. 55853/00) § 30.

¹³⁹ Se exv. Case of Andersson v. Sweden (Appl. no. 17202/04) § 51, Case of Helmers v. Sweden (Appl. no. 11826/85) § 36.

begärs görs i överinstans minskar styrkan i kravet att hålla förhandling beroende på *prövningens karaktär* vilket innefattar dels om och hur både rättsfrågor och sakfrågor berörs, dels om saken är tillräckligt utredd eller ej.¹⁴⁰ Med detta menas att det i dessa fall främst är frånvaron av *oklara sakfrågor* som kan motivera ett nekande av hållande av ytterligare en muntlig förhandling.

I fallen Lundevall, Salomonsson respektive Döry, alla med Sverige som svarande, hade klagandena yrkat om muntlig förhandling först i KamR. Någon förhandling hade inte hållits i LR. Inte i något av fallen hade prövningstillstånd beviljats av RegR. Klagandena ansågs ha avstått till sin rätt till muntlig förhandling inför LR¹⁴¹ och någon rätt till muntlig förhandling vid beslut om prövningstillstånd, ansågs inte föreligga.¹⁴² Målen hade rört olika socialförsäkringsförmåner. I de två förstnämnda kom ED fram till att nekandet av muntlig förhandling i KamR inte varit förenligt med EKMR artikel 6.1. Detta blev slutsatsen trots att domstolen anförde att socialförsäkringsmål, på grund av dessas tekniska karaktär och att dessas utgång vanligen beror på läkarutlåtanden, i många fall med fördel kan handläggas skriftligen. Även konventionsstaternas krav på effektivitet och ekonomiska hänsynstaganden ansågs hindra att det regelmässigt skulle kunna utkrävas muntlig handläggning i sådana mål.¹⁴³ I målen hade dock inte läkarutlåtandena varit det tvistiga utan tvisten hade rört om klagandens besvär skulle anses ha nått en viss nivå. Med hänvisning till detta och att KamR:s prövning omfattat både rättsfrågor och sakfrågor, att en muntlig förhandling skulle kunnat ha gett ett bättre beslutsunderlag och att KamR hade ändrat underinstansens beslut till nackdel för klaganden, ansågs KamR ha brutit mot förhandlingskravet. Några exceptionella omständigheter som gjort det försvarligt att inte hålla muntlig förhandling ansågs inte ha förelegat.

I Döry mot Sverige ansågs dock sådana omständigheter ha funnits. Det som konstituerade sådana var främst de ensidiga läkaruttalanden som fanns angående Dörys arbetsförmåga. Vidare ansåg ED att en adekvat bedömning kunde göras på det skriftliga underlaget. Slutligen lades klaganden till last att inga skäl för begäran om muntlig förhandling hade framförts, såsom att förhör skulle hållas av något vittne.¹⁴⁴ Någon generell åberopsbörd i detta avseende kan dock inte anses gälla utifrån ED:s praxis. Så argumenterade nämligen Sverige i såväl Hellborg mot Sverige som Miller mot Sverige, utan att det överhuvudtaget beaktades av ED.¹⁴⁵ Möjligen kan Döry-fallet tolkas så att det finns en åberopsbörd för klaganden att anföra vad som finns att vinna med en muntlig handläggning i socialförsäkringsmål med entydiga läkaruttalande där yrkandet om muntlig förhandling görs först efter första domstolsinstans.

Även i rättsprövningsmål, där HFD som bekant fungerar som första och sista instans, har förhandlingskravet ansetts föreligga.¹⁴⁶ Ett sådant mål var Jacobsson mot Sverige där ED återigen

¹⁴⁰ Case of Miller v. Sweden (Appl. no. 55853/00) § 30, Case of Helmers v. Sweden (Appl. no. 11826/85) § 36, Case of Andersson v. Sweden (Appl. no. 17202/04) § 49.

¹⁴¹ Case of Lundevall v. Sweden (Appl. no. 38629/97) § 34, Case of Salomonsson v. Sweden (Appl. no. 38978/97) § 34, Case of Döry v. Sweden (Appl. no. 28394/95) § 37.

¹⁴² Detta har också senare bekräftats i Case of Miller v. Sweden (Appl. no. 55853/00) §§ 30, 31.

¹⁴³ Case of Salomonsson v. Sweden (Appl. no. 38978/97) § 38, Case of Lundevall v. Sweden (Appl. no. 38629/97) § 38, Case of Döry v. Sweden (Appl. no. 28394/95) § 41. Samma resonemang finns i Case of Andersson v. Sweden (Appl. no. 17202/04) § 48.

¹⁴⁴ Case of Döry v. Sweden (Appl. no. 28394/95) §§ 40–45.

¹⁴⁵ Case of Hellborg v. Sweden (Appl. no. 47473/99) § 55, Case of Miller v. Sweden (Appl. no. 55853/00) § 24.

¹⁴⁶ Case of Fredin v. Sweden (No. 2) (Appl. no. 18928/91).

uttalade att det måste föreligga exceptionella omständigheter i det enskilda fallet för att en domstol ska få neka en begäran om muntlig förhandling.¹⁴⁷ Exceptionella omständigheter ansågs dock föreligga med hänvisning till den begränsade omfattningen av RegR:s rättsprövning i just detta fall.¹⁴⁸ Motsatt slut blev det i Fredin mot Sverige (II), som likaså varit ett rättsprövningsmål. ED konstaterade härvidlag att RegR vid sin prövning hade haft behörighet att behandla inte endast rättsfrågor utan också sakfrågor. ED ansåg vidare att Fredins sak hade behövts klargöras bland annat genom en muntlig förhandling. Därför hade avslaget av Fredins begäran utgjort ett konventionsbrott.¹⁴⁹

Att tolka detta rättsfall som att ett skriftligt förfarande alltid skulle vara tillåtet i mål som endast rör rättsfrågor vore en för långtgående motsatstolkning av vad ED uttalade i målet.¹⁵⁰ Det sagda framgår av ED:s dom i Hellborg mot Sverige. I det fallet, som rört bygglov, yttrade ED att RegR:s prövning ”var sådan att den kunde aktualisera rättsfrågor och, *möjligen* även sakfrågor av viss komplexitet.”¹⁵¹ Domstolen fann inte några exceptionella omständigheter som kunde motivera avsteg från förhandlingskravet. I samma riktning och ännu tydligare talar vad ED uttalade i Jacobsson mot Sverige (II). I det sistnämnda målet yttrade ED att RegR inte hade företagit någon prövning av några rättsfrågor *av sådant slag* (*”such a nature”*) att det krävdes att muntlig förhandling skulle ha hållits.¹⁵² Det är svårt att förstå varför ED skulle uttrycka sig som den gjorde om den inte menade att det finns fall där behovet av en belysning av rättsfrågor av visst slag kan motivera att muntlig förhandling måste hållas.

2.1.2.4 Att avstå från sin rätt till muntlig förhandling

Rätten till muntlig förhandling är ingen absolut rättighet som inte kan avstås, vilket redan har antytts. Förhandlingskravet aktualiseras först genom den enskildes begäran. Ett avstående kan ske såväl explicit som implicit, viktigare är dock att avståendet är otvetydigt och att det inte sker i strid med något viktigt allmänt intresse. Ett par exempel från ED:s praxis får belysa när rätten ska anses eftergiven.

Frågan aktualiserades i fallet Håkansson och Sturesson mot Sverige.¹⁵³ Domstolsprövningen i Göta hovrätt, som varit både första och sista domstolsinstans, hade gällt ett auktionsförfarande enligt jordförvärvslagen (SFS 1979:230). Inför ED gjordes gällande att klagandenas rätt till rättvis rättegång hade kränkts genom att någon muntlig förhandling inte hade hållits då Göta hovrätt hade ogillat deras överklagande.¹⁵⁴ Varken något uttryckligt avstående från eller någon begäran om muntlig förhandling hade dock gjorts av klagandena. Frågan gällde således om ett tyst avstående skulle anses ha gjorts. Vid denna bedömning anförde ED att det fanns möjlighet att hålla muntlig förhandling enligt den då tillämpliga RB 52 kap. 10 § (nuvarande RB 52 kap. 11 §) men att klagomål angående det aktuella spörsmålet vanligtvis hanterades utan offentlig

¹⁴⁷ § 46.

¹⁴⁸ § 49.

¹⁴⁹ Case of Fredin v. Sweden (No. 2) (Appl. no. 18928/91) § 22.

¹⁵⁰ Jfr Bylander (2006) s. 72. Se däremot SOU 1991:106 A s. 572.

¹⁵¹ Bylanders översättning av § 56, min *kurs*, Bylander (2006) s. 73.

¹⁵² § 49. Jfr Bylander (2006) s. 70.

¹⁵³ Håkansson and Sturesson v. Sweden (Appl. no. 11855/85).

¹⁵⁴ § 41 (b).

förhandling. Detta kombinerat med att klagomålet angående frånvaron av muntlig förhandling hade anförts först inför konventionsorganen ansågs konstituera ett tyst avstående av rätten till muntlig förhandling.¹⁵⁵

I Sträng Datatjänster AB mot Sverige – som avvisades som uppenbart ogrundat – ansågs kombinationen av att den tillämpliga TL 6 kap. 24 § stadgade en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling vid fällande dom om skattetillegg och att klaganden hade haft juridiskt biträde under hela processen göra det rimligt att frånvaron av yrkande om muntlig förhandling skulle förstås som ett avstående av rätten därtill.¹⁵⁶ Ett liknande resonemang, att låta kompetensen hos klaganden påverka bedömningen om det varit fråga om ett tyst avstående av rätten till muntlig förhandling, fördes i Pauger mot Österrike. I detta fall talade således inte klagandens professur i offentlig rätt till hans fördel; hans förmodade insikter ansågs istället ha gjort att han borde ha insett att ett yrkande om muntlig förhandling skulle ha framställts för att rätten därtill inte skulle försittas.¹⁵⁷

2.1.2.5 EKMR artikel 6.1 jämförd med FPL 9 § – konventionskonform tolkning?

HFD för ofta resonemang angående konventionskraven vid bedömningen om muntlig förhandling borde hållas/ha hållits.¹⁵⁸ Dess praxis bedöms numer vara i överensstämmelse med konventionskraven.¹⁵⁹ Det är dock inte alltid helt enkelt att utläsa om konventionens krav alltid ska anses gå längre än vad som följer enligt FPL 9 §. Det går inte, menar jag, att generellt säga om förhandlingskravet enligt EKMR artikel 6.1 går längre än det enligt FPL 9 §. Det som avgör är istället omständigheterna i det enskilda fallet.

I ett mål som aktualiserar konventionskraven, där den enskilde begär muntlig förhandling först i HFD, efter processande i LR och KamR, där HFD till skillnad från underinstanserna menar att ett icke genomfört vittnesförhör skulle kunna vara av stor vikt för utgången i målet, sträcker sig konventionskraven längre än vad en tillämpning av FPL 9 §, särskilt som FPL 9 § tredje stycke som sagt inte är tillämplig i HFD. Däremot är det inte lika självklart att det är konventionen som ställer högts krav om en enskild efter processande i FR först i KamR i ett socialförsäkringsmål med entydiga läkaruttalanden, yrkar att muntlig förhandling ska hållas, där den enskilde företrätts av ombud under hela processen, utan att ange vad som skulle vara att vinna med en sådan. I ett sådant fall torde snarare FPL 9 § tredje stycket kraftigare beskära KamR tillåtlighet att neka den enskildes begäran.¹⁶⁰ Det är kanske inte meningsfullt att försöka teckna exakt under vilka omständigheter som det ena eller andra stadgandet sträcker sig längst. Men jag kan inte se att en konventionskonform tolkning alltid måste göras för att Sverige inte ska riskera att dömas i ED.

¹⁵⁵ § 67.

¹⁵⁶ Sträg Datatjänster AB v. Sweden (Appl. no. 50664/99).

¹⁵⁷ Case of Pauger v. Austria (Appl. no. 16717/90) § 60.

¹⁵⁸ Se exv. RÅ 1995 ref. 17, RÅ 1996 ref. 80, RÅ 1999 not. 193, RÅ 2002 ref. 23, RÅ 2002 not. 68, RÅ 2002 not. 200, RÅ 2006 not. 151.

¹⁵⁹ Warnling-Nerep (2008) s. 559 samt Bull (2005 a) s. 212 ff. Att så inte alltid har varit fallet bevisas av vissa av de ovan behandlade fällande domarna.

¹⁶⁰ Jfr vad som ovan anförts under rubriken 2.1.1.2 angående betydelsen av andra faktorer än utredningens tillräcklighet.

Klart är dock att själva uttrycket *exceptionella skäl* är ”starkare” än de motsvarande grunderna i FPL 9 § tredje stycket. Att muntlig förhandling inte får vägras enskild som begärt sådan i första domstolsinstans annat än om det föreligger exceptionella omständigheter måste därmed sägas sträcka sig längre än vad som i motsvarande situation skulle krävas enligt bedömningen enligt FPL 9 § tredje stycket. Åtminstone när detta uttryck aktualiseras måste således FPL 9 § underkastas fördragskonform tolkning för att Sverige inte ska göra sig skyldig till konventionsbrott, särskilt med beaktande av att syftet med konventionen är att stadga ett minimiskydd.¹⁶¹

2.2 Tidigare uppfattningar

När nu de stora dragen av den normativa bakgrunden för handläggningsvalet i allmän förvaltningsdomstol tecknats ska vad som, främst av Bylander, skrivits angående enkelhet och snabbhet gås igenom.

2.2.1 Enkelhet som ombudsbehov och materiell processledning

Regleringen genom RB har enligt Bylander sin bakgrund i en syn på skriftlighet såsom starkt förknippat med ombudsväsende och en syn på muntlighet såsom förknippad med möjligheter för parten att ensam ta sin rätt till vara. Till stöd härför anförs bland annat att det i rättegångsutredningen yttrats att det borde undvikas ”att tvinga den part som saknar ombud att uteslutande använda den skriftliga framställningsformen.”¹⁶² FPL:s handläggningsformsreglerings utformning byggde, i detta avseende likaså, på ”en strävan att så långt möjligt underlätta för enskilda parter att själva föra sin talan” för att undvika att tvinga enskilda att behöva anlita juridiskt sakkunniga ombud eller biträde.¹⁶³ Detta kombinerat med att enkelheten för rättssökanden explicit angavs som skäl för *skriftlighetsprincipen*¹⁶⁴ i förvaltningsprocessen indikerar att utformningen av FPL 9 § har sin bakgrund i ”en kallenbergsk syn på sambandet mellan handläggningsform och ombudsbehov”, menar Bylander. Med *kallenbergsk syn* på detta samband menas att muntligt processande ställer högre krav på sakkunskap, klarhet och reda än vad den skriftliga processen gör. Bylander säger sig ha svårt att förstå varför så skulle vara fallet.¹⁶⁵

Med muntlighet menade Kallenberg dock muntlighet i (då) modern mening d.v.s. att avgörande träffas omedelbart på grundval av muntlig förhandling. Det är alltså muntlighet inklusive *omedelbarhetsprincipen* som Kallenberg menade ställde högre krav på parts processande i nämnda avseende än vad det skriftliga processandet gjorde.¹⁶⁶ När nu inte någon omedelbarhetsprincip gäller enligt FPL, och så har aldrig varit på tal mig veterligen,¹⁶⁷ kan man fråga sig om Bylanders beskrivning, att FPL vilar på en kallenbergsk syn på sambandet mellan

¹⁶¹ Jfr Warnling-Nerep (2008), s. 555.

¹⁶² SOU 1982:26 s. 87.

¹⁶³ Prop. 1971:30 s. 521. Jfr även prop. 1971:30 s. 292.

¹⁶⁴ Att förfarandet som huvudregel är skriftligt är mer sällan än muntlighetsprincipen betecknad som en princip bland annat eftersom muntlighetsprincipen har och har haft positiva konnotationer på ett annat sätt än skriftlighet, Bylander (2006) s. 22, 159 inklusive anförda noter samt 229 ff. om muntlighet som symbol.

¹⁶⁵ Bylander (2006) s. 403.

¹⁶⁶ Kallenberg (1922) s. 674 f.

¹⁶⁷ Se dock ds 1993:5 C s. 1239 om Göteborgs KamR:s förslag om att omedelbarhetsprincipen bör införas i vissa mål, t.ex. körkortsingripandemål och LVU-mål.

handläggningsform och ombudsbehov, är särskilt träffande. Muntligheten enligt FPL, kan med tanke på avsaknaden av omedelbarhetsprincipen, anses enklare för rättsökanden jämfört med muntlighet inklusive omedelbarhetsprincipen; skulle den enskilde missa att framföra något i en muntlig förhandling finns möjligheten att detta kan finnas i eller senare tillföras akten och därmed ändå ligga till grund för avgörandet.¹⁶⁸ Nåväl, låt oss inte fastna i termerna. FPL:s handläggningsformsreglering utformades i varje fall för att det skulle vara enkelt för enskilda att ta sin rätt tillvara utan assistans av jurister. Detta tycks vara Bylanders poäng, som han ställer mot att mycket liknande föreställningar anförts då RB:s, i princip motsatta, handläggningsformsreglering utformades. Bylander själv hävdar att mycket talar för att en anpassning av förfarandet för en ombudslös enskild lättast låter sig göras vid tillämpning av muntlighet, dessvärre utan närmare motivering/precisering.¹⁶⁹

Det finns andra aspekter på huruvida handläggningsformen ger en enkel process för den enskilde, såsom i vilken mån handläggningsformen möjliggör att andra processaktörer kan avhjälpa den enskilde bristfälliga processföring. Relationen mellan materiell processledning och handläggningsform blir således intressant. I Domstolsutredningen ställdes en fråga angående om det förekom någon skillnad i den materiella processledningen i mål med muntlig förhandling jämfört med mål med rent skriftlig handläggning. Bland domarna svarade *nästan alla*¹⁷⁰ att den materiella processledningen påverkades genom den muntliga förhandlingen på så sätt att den förekom i större utsträckning. De flesta av domarna såg detta som ”självkänt” och många såg ”den muntliga förhandlingen som domarens egentliga forum för materiell processledning”.¹⁷¹ Vidare kunde undersökningen visa att det fanns en närmast samstämmig uppfattning bland processförarna om att det så gott som endast utövades materiell processledning vid de muntliga förhandlingarna.¹⁷²

Dessa resultat ansågs inte motivera en ändring av FPL:s huvudregel om ett skriftligt förfarande utan istället uttalades att ”[d]et stora flertalet mål [i förvaltningsdomstol] kan även i fortsättningen antas vara av det slaget att en rent skriftlig process är den lämpligaste, *inte minst av processekonomiska skäl*.”¹⁷³ Därför resonerades det istället om hur den materiella processledningen i det skriftliga förfarandet kunde förbättras för att öka effektiviteten och rättssäkerheten.¹⁷⁴ Några resonemang om att den ringa förekommande respektive svår genomförbara skriftliga materiella processledningen skulle omkullkasta ett av de presenterade huvudskälen för den principiellt skriftliga förvaltningsprocessen – enkelheten för den rättsökande – fördes inte.¹⁷⁵

En generell slutsats angående flera av de här presenterade uppfattningarna, är att det är fråga om just uppfattningar eller påståenden utan något presenterat stöd. Ingen verkar ha bemödat sig

¹⁶⁸ FPL 30 §.

¹⁶⁹ Bylander (2006) s. 405.

¹⁷⁰ Alla utom 4 domare, för att vara exakt. Det är inte riktigt enkelt att utläsa hur många som svarat vad på grund av hur studien är presenterad men det torde vara 64/68 av domarna som svarat så, SOU 1991:106 B s. 401–405 jfr med s. 418.

¹⁷¹ SOU 1991:106 B s. 418.

¹⁷² SOU 1991:106 B s. 419.

¹⁷³ SOU 1991:106 A s. 575, min *kurs*.

¹⁷⁴ SOU 1991:106 A s. 549 ff.

¹⁷⁵ Jfr nedan under rubriken 3.2.2.2 om att jag precis som flera av de intervjuade menar att det finns en relation mellan enkelheten för den enskilde och förekomsten av effektiv materiell processledning.

om att fråga någon endaste enskild om de upplevt den muntliga eller skriftliga processandets enklast. Det stannar vid tyckande. Det nyss sagda omfattar dock inte Domstolsutredning vilkens resultat dock inte diskuterades i termer såsom enkelhet för rättssökanden, men väl om rättssäkerhet, vad nu, mer precist, menades med det.

2.2.2 Snabbhet

Sen rättvisa är klen rättvisa.¹⁷⁶ Så kan en allmänt omfattad uppfattning slagordsmässigt sammanfattas då processordningar har utformats, vare sig det varit fråga om straffprocess, civilprocess eller förvaltningsprocess.¹⁷⁷ Denna ledstjärna, för att tala med Lindblom, skiljer sig från vissa andra argument angående handläggningsform på det sättet att tidens omfattning låter sig ”bedömas med vedertagna mått”.¹⁷⁸ Vilken handläggningsform som är snabbast borde därför kunna undersökas. Den som letar efter sådana undersökningar i förarbeten inser dock ganska snabbt att det inte heller vad gäller denna fråga finns några empiriska studier. På samma sätt som vad gäller enkelheten har det dock vad gäller snabbheten i förhållande till handläggningsformen funnits diametralt motstående påståenden/antaganden vid en jämförelse mellan RB:s förarbeten och FPL:s dito. Inställningen vid FPL:s stiftande borde vid det här laget vara bekant för läsaren. För processen enligt RB sades dock på tvärs med inställningen som uttrycktes i prop. 1971:30: ”Muntlighet är [...] i hög grad ägnad att befrämja snabbheten i rättegången [...] medan] den skriftliga processen till sin natur tenderar till långsamhet”.¹⁷⁹

Bylander har analyserat de motstående påståendena och resonerat om huruvida skillnaderna låter sig förklaras genom processtypernas olikheter. Han kommer dock fram till att det varit fråga om synen på handläggningsformernas inverkan på hastigheten ”i *allmänhet*, tillsynes innan ett *övergripande val* för den specifika processtypens del [*träffats*].”¹⁸⁰ Bylander har vidare påtalat att uttalandena görs på en hög abstraktionsnivå och att det därför inte är tydligt *vad* som menas skulle gå snabbare med tanke på vilken handläggningsform som väljs eftersom begreppsapparaten inte varit tydlig. Det kan här talas om rättegångens *koncentration* i betydelsen ”att domen kan följa i nära anslutning till förhandlingens inledning”. Det kan också talas om målets *litispendenstid* i betydelsen ”tidsåtgången från det att ett mål anhängiggörs vid domstol till dess att ett slutligt avgörande meddelats”.¹⁸¹

Det är enligt Bylander svårt att genom handläggningsformsvalet påverka den tidsmässiga omfattningen av varje aktivitet i en process mer än marginellt, sett till både ombud, domare, notarie, och sekreterare o.s.v. Ett tidsmässigt komprimerat förfarande kan dock innebära att visst dubbelarbete kan undvikas genom att domare, part eller partsrepresentanter har materialet färskt i

¹⁷⁶ Så lyder en rolig översättning (och viss förmildring) av den engelska sentensen *justice delayed is justice denied* som gjorts av lagmannen Karl-Axel Bladh, Gefle Dagblad 2003-08-31. Upphovet till det senare är enligt Bylander inte klart, Bylander (2006) s. 357.

¹⁷⁷ Bylander (2006) s. 352–360.

¹⁷⁸ Bylander (2006) s. 352.

¹⁷⁹ SOU 1926:32 s. 20, Bylander (2006) s. 360.

¹⁸⁰ Bylander (2006) s. 360.

¹⁸¹ Bylander (2006) s. 360 f.

minnet.¹⁸² Koncentration åstadkoms enligt Bylander genom att minimera den tid då ingen domstolsaktör agerar, såsom när sådana väntar på postleverans, benämnt *passiv hantering*.¹⁸³

Särskilt för parter utan ombud kan det som vill framföras ”i många fall [...] komma fram avsevärt snabbare vid en förhandling under rättens ledning än genom skriftväxling” på grund av svårigheterna att genom skriftväxling fixera underlaget för rättens prövning, hävdar Bylander. Vidare hävdar Bylander att det kan ”äga sin riktighet” att det går snabbare att framföra ett redan specificerat budskap genom att översända en skrift från part till domstol eller omvänt än att kalla till förhandling.¹⁸⁴ Han menar dock att det senare blir mindre intressant om kravet på kontradiktion beaktas. Här kan nämligen muntlighetens *samtidighet* ställas mot skriftlighetens *successivitet*, eller muntlighetens *omedelbarhet* mot skriftlighetens *medelbarhet*. Den omedelbara responsen i ett muntlig förfarande gör att passiv hantering kan undvikas genom att budskap inte behöver sändas fram och tillbaka. Det ställs stora krav på domstolens aktivitet vad gäller att leda och/eller i rätt tid avbryta skriftväxling som inte längre fyller någon funktion för att en effektiv skriftväxling ska kunna komma till stånd.¹⁸⁵ Detta uppmärksammades i Domstolsutredning där det konstaterades att förvaltningsdomstolarnas stora arbetsbörda gjort att detta i många fall inte fungerat.¹⁸⁶

Bylander avslutar sitt avsnitt om snabbhet med att säga att snabbhet inte ensamt är ett starkt argument för någon handläggningsform om man jämför med de argument som brukar framläggas samtidigt såsom materiell säkerhet. Snabbhet som argument har således ett lågt *muntlighetsvärde*, med Bylanders terminologi. Han anför exemplet att ”inhibitionsförfarandet så gott som alltid är skriftligt medan häktningsförfarandet så gott som alltid är muntligt” trots att ”[b]åda prövningarna brådskar.”¹⁸⁷

2.3 Intervjustudien

När nu både den normativa bakgrunden för ämnet och tidigare uppfattningar¹⁸⁸ angående frågeställningen tecknats är det hög tid att presentera den utlovade intervjustudien. Det görs i denna del, där det först resoneras om intervjufrågornas utformning. Sedan presenteras de intervjuades svar.

¹⁸² För samma resonemang se SOU 1991:106 A s. 548 och SOU 1991:106 B s. 439.

¹⁸³ Bylander (2006) s. 362.

¹⁸⁴ Bylander (2005 a) s. 33.

¹⁸⁵ Bylander (2006) s. 363.

¹⁸⁶ SOU 1991:106 A s. 563. Se även Wennergren (1996) s. 80 f. om att ”[s]anningen torde vara att målmängden hittills verksamt lagt sordin på [den] materiell[a] processledning[en].

¹⁸⁷ Bylander (2006) s. 363 f.

¹⁸⁸ Att kalla alla de presenterade uppfattningarna för forskning vore en väl generös benämning. Det betyder inte att jag inte menar att Bylanders avhandling är forskning; han kan inte gärna läggas till last att det av honom behandlade materialet i många fall inte presenterar något stöd för sig. Se dock ovan vid not 169 om att även Bylanders resonemang kan vara något svepande.

2.3.1 Intervjufrågornas utformning

2.3.1.1 Undvika otillbörlig påverkan respektive anpassning till aktörerna

Den typen av frågor som det i metodlitteraturen har varnats för, har försökt att undvikas. Det handlar i stora delar om att undvika att *otillbörligt* påverka den som intervjuas; som man ropar får man svar, heter det ju. Därför har det strävats efter att undvika frågor som är otillbörligt ledande, stängda, värderande, har outtalade förväntningar, samt att på en gång ställa flera frågor där det finns risk för missförstånd.¹⁸⁹ Vidare har jag försökt att använda ett ”enklare” språk när rättssökandena har intervjuats. Å andra sidan har jag tillåtit mig att tala mer ”juridiskt” när de professionella intervjuats.¹⁹⁰

Frågorna har också i materiell mening anpassats efter den roll och erfarenhet som respektive aktör förmodades ha. Exempelvis har domarna och processförarna till skillnad från rättssökandena frågats om processens snabbhet. De senare kunde inte rimligen förväntas ha någon uppfattning om vilket handlägningsform som ger den snabbaste processen då de i regel har en ganska liten erfarenhet av processande. Vidare har domarna inte frågats om rättssökandens förståelse och acceptans för avgörandet eftersom domarna i regel inte förmodats ha kontakt med rättssökandena efter målets avgörande. Processförarna har vidare fått specifika frågor angående hur deras roll gentemot klienten påverkas av om processen förts muntligen eller skriftligen. På detta sätt har frågorna anpassats.

2.3.1.2 Vad är enkelhet?

Det är inte alldeles enkelt, om uttrycket tillåts, att veta hur uttalandet om att ett huvudsakligen skriftligt förfarande skulle tala för en enkel process för den rättssökande ska förstås. Propositionen ifråga ger härvidlag ingen ledning varför uttrycket måste spjälkas upp, bestämmas, för att det ska kunna diskuteras under ordnade former. Bull har hänfört enkelheten för den enskilde tillsammans med intressena snabbhet och billighet till ”[s]amlingsbeteckningen *effektivitet*” med resultatet att enkelheten för den enskilde nästan försvunnit ur analysen, menar jag.¹⁹¹ Inte heller Bylander kan hjälpa oss med någon tillräcklig definition eftersom jag menar att det finns fler aspekter av vilket förfarande som är enkelt för den enskilde än den enskildes förmåga att tala eller skriva väl.

Den mest intuitiva betydelsen av enkelhet för den enskilde tycks dock vara vilken *förmåga* de flesta enskilda själva besitter att tala eller skriva så klart och redigt som processen kräver av dem, menar jag.¹⁹² Alltså: det man är dålig på är svårt och det man är bra på enkelt. Behovet av juridiskt skolad assistans¹⁹³ i de olika handlägningsformerna kan då ses som ett uttryck för vilket den

¹⁸⁹ Bell (2006) s. 159, jfr Holme & Solvang (1997) s. 99 f.

¹⁹⁰ Jfr Patel & Davidson (1994) s. 66.

¹⁹¹ Bull (2005 a) s. 212 ff. Att jag menar att Bulls artikel i många hänseenden är briljant borde ha framgått vid det här laget, inte minst av antalet hänvisningar till den. Men den av Bull använda ”samlingsbeteckningen” gör att enkelheten för den enskilde drunknar i de andra aspekterna av samlingsbeteckningen. Det utlovas att den enkelheten för den enskilde ska diskuteras men jag kan inte se att det görs. Bull poängterar dock att det främst är sambandet mellan intresset av effektivitet och andra intressen ska diskuteras. Antagligen är detta anledningen till att enkelhetsdiskussionen inte är framträdande.

¹⁹² Jfr med vad som ovan anförts ur Bylanders avhandling under rubriken 2.2.1. Jfr Bylander (2006) s. 399 ff.

¹⁹³ Jag använder ibland termen ombudsbehov för att uttrycka samma sak litet kortare.

enskilde själv klarar av enklast.¹⁹⁴ Frågan *enkelt att uppnå vad*, inställer sig dock. Anledningen till att enskilda processar torde i regel vara att de vill vinna framgång med sin talan.¹⁹⁵ Enkelhet kan därför anses handla om *i vilken mån handläggningsformen påverkar den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan*. Det är denna betydelse som avses när jag hädanefter talar om enkelhet.¹⁹⁶ Med *framgång* menas dock inte endast att talan bifalls; ett lägre skattetillägg är till exempel *framgång* i större mån än ett högre dito, i här avsedd mening. Den kvalitativa metoden, som här används, är dock inte lämplig för att utmytna i någon procentsats angående den ena eller andra handläggningsformens förhöjande effekt beträffande den enskildes framgångsmöjligheter.¹⁹⁷ Det kan därför inte bli fråga om att söka få reda på att någon av handläggningsformerna ger en högre chans att vinna bifall för talan räknat i t.ex. procent.¹⁹⁸ Det är istället fråga om att finna en *praktiskt förankrad fördjupad förståelse för vilka faktorer visavi handläggningsformen som kan anses vara av betydelse för den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan*, vilket lämpar sig bättre för den kvalitativa ansatsen som valts.¹⁹⁹

I vilken mån handläggningsformen påverkar den enskildes förståelse dels för vad målet rör, både rättsfrågor och sakfrågor, dels för avgörande kan vara ytterligare en sådan faktor som kan tänkas ha betydelse för den enskildes möjligheter att kunna ta tillvara sin rätt; kunskap ger makt eller möjlighet att bättre ta till vara sin rätt.²⁰⁰ Detta tycks därför vara en aspekt värd att ta upp med intervjupersonerna.

Vid betraktandet av handläggningsformsval påverkas inte den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan endast av den enskildes förmåga att tala eller skriva väl eller vilken kunskap den enskilde har angående den behandlade saken. Den påverkas också av i vilken mån den enskildes oförmåga avhjälpas av andra aktörer i processen, vilket redan nämnts. Om domstolen är mer benägen att *materiellt processleda* den enskilde i något av förfarandena påverkas därmed i vilken mån det ena förfarandet ökar respektive minskar den enskildes möjlighet att vinna framgång med sin talan. Med samma övertydlighet som i förrförra stycket: ju mer hjälp, desto enklare.²⁰¹ Med materiell processledning menas här sådana åtgärder från domarens sida, till exempel frågor, upplysningar eller uppmaningar, varigenom part ges tillfälle att fullständiga eller inskränka processmaterialet, d.v.s. yrkande, grunder och bevisning.²⁰² Benägenheten att utöva materiell processledning betyder dock föga om inte densamma är *effektiv* i betydelsen att den får avsett resultat. Av betydelse här torde vara – i likhet med övrig kommunikation – såväl avsändarens (domarens) förmåga att göra sig förstådd som mottagarens (den enskildes) förmåga

¹⁹⁴ Jfr Bylander (2006) s. 399 ff.

¹⁹⁵ Jfr med vad MP2 i Bilaga 9 svarade på frågan: *Är det så i alla aspekter menar du?*

¹⁹⁶ När svaren från de intervjuade presenteras görs det dock inte sorterat efter denna definition. Istället knyts där an till de frågor som ställts.

¹⁹⁷ Angående den i siffror räknade fördelen med att den enskilde företräds av ”juridisk representation” i socialförsäkringsmål se Bjerstedt s. 193 f.

¹⁹⁸ Inledningsvis övervägdes en mer kvantitativ ansats. Detta visade sig ogenomförbart bland annat på grund av hur dokumentationen vid FR görs angående om muntlig förhandling förekommit vid beredningen eller inte.

¹⁹⁹ Jfr Holme & Solvang (1997) s. 76–88. Därför ställs frågor såsom *varför, hur* etc. i princip efter varje fråga. Detta resonemang är tillämpligt inte bara vad gäller enkelhet utan gäller, mutatis mutandis, vad gäller alla intervjufrågorna som använts.

²⁰⁰ Jfr nedan under rubrikerna 3.2.1 och 3.2.5 där detta resonemang utvecklas.

²⁰¹ Se dock nedan under rubriken 3.2.2 angående att denna fråga är något mer komplex än vad som antyds här.

²⁰² Jfr Bergström m.fl. (2002) s. 115 och 145.

att förstå, och om den senare inte förstår, att kunna uttrycka att förståelse inte uppnåtts o.s.v. vilket klämmigt men träffande uttryckts: it takes two to tango!²⁰³

Det är mot denna bakgrund av denna förståelse som frågorna om enkelheten för enskilda i förhållande till handläggningsformen har utformats. I intervjuerna har dock inte de intervjuade getts min definition av enkelhet. Intervjuerna har istället rört de teman som jag, när frågorna utformades, såg kunde ha betydelse för detta. Det har också ställts mer öppna frågor för att fånga upp aspekter som jag inte haft kännedom om.

2.3.1.3 Frågor om snabbhet

Eftersom frågan om hur processens snabbhet påverkas av handläggningsformen inte i samma grad står i fokus i studien som enkelheten för den enskilde kommer inte lika många frågor ställas på detta tema. Rådmännen och processförarna kommer dock att få svara på om de har någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger/skulle ge den snabbaste processen. På så sätt fångas dagen situation upp, men frågan öppnar även för de lege ferenda-resonemang.²⁰⁴ För att svara mot hypotesen, att svårigheten för den enskilde gör processen långsam, kommer rådmännen att också frågas om risken att parterna talar/skriver förbi varandra är större i något av förfarandena.

2.3.2 Intervjusvaren

Nedan följer en presentation av de svar som de intervjuade har gett. De är kategoriserade efter temana *huvudsakligen muntlig eller skriftlig process, enklast för rättssökanden?, behovet av juridiskt ombud vid muntligt och skriftligt processande, domarens benägenhet att effektivt materiellt processleda, vilken handläggningsform ger/skulle ge den snabbaste processen?, rättssökandens förståelse och acceptans för avgörandet samt andra fördelar och nackdelar med det skriftliga förfarandet respektive med den muntliga förhandlingen.* Temana knyter tydligt an till intervjufrågornas formulering, vilkas dock inte varit exakt likadana.²⁰⁵ De mer exakta formuleringarna av intervjufrågorna framgår av referaten och ljudinspelningarna. I förekommande fall låter jag de olika intervjupersonernas liknande svar knyta an till varandra istället för till den specifika fråga som ställts. Detta gör att alla svar inte är hämtade från den fråga som rubriken indikerar. En annan ordning skulle ta mycket mer plats i anspråk och resultatet skulle bli översködligt. I viss mån startar således analysen av intervjumaterialet redan i denna del, såsom annonserats tidigare.

De intervjuade rådmännen har getts beteckningarna R1, R2, R3 och R4. Skatteprocessaren kallas SP, migrationsprocessarna MP1 respektive MP2 och LSS-processaren LP. Rättssökandena kallas E1 och E2, efter den lagtextenliga ”enskild”, för att inte blanda ihop rådmännen med rättssökandena. För en närmre presentation av de intervjuades arbetslivserfarenhet och dylikt hänvisas till respektive bifogat intervjureferat.

²⁰³ Blomquist & Röding (2010) s. 113.

²⁰⁴ Jfr ovan om att Bylander menar att uttalandet i FPL:s motiv, att kraven på en snabb process talade för en huvudsakligen skriftlig process, uttalats ”innan ett övergripande val” gjorts. För att matcha uttalandet behöver således frågan ställas även så att den fångar upp vilken handläggningsform de intervjuade menar *skulle* ge den snabbaste processen.

²⁰⁵ Jfr med vad som ovan anförts under rubriken 2.3.3.1.

2.3.2.1 Huvudsakligen muntlig eller skriftlig process, enklast för rättssökanden?

E1 svarar: ”med tanke på mitt handikapp så är det mycket lättare för mig att tala än att samla kraft för att skriva, vare sig det är per dator eller för hand. Att skriva tar mer energi för mig för jag har allt i huvudet men när det ska ner på ett papper är det svårt. Jag har också mer talets förmåga. Det tar på en psykiskt att behöva åka hit men jag anser personligen att jag vunnit mina hittills avslutade mål genom den muntliga förhandlingen”. [...]

”[D]et är lättare muntligen. Där har jag ju motparten direkt framför mig. Det är lättare att bemöta dåliga argument muntligen. Ursäkta min svenska, men det är lättare att bemöta en idiot öga mot öga än att göra det med pennans kraft. Det är lättare att slingra sig skriftligen. [...] Jag möter också rätten och jag upplever att de ser en person bakom pappret även om de måste förhålla sig till lagen. Det tror jag påverkar, åtminstone nämndemännen. I mitt bostadsanpassningsärende så motsatte sig två nämndemän sig domen och det är därför jag vill att kammarrätten ska pröva beslutet. Jag beskrev i det ärendet min och min dotters livssituation i den muntliga förhandlingen. Det är mycket lättare att göra det muntligen. Också att möta motparten. Idag var det ju idioter men när jag mötte bostadsanpassningsenheten var de professionella. De hade med sig kommunens jurist och var mycket sakliga. Men även där var det bra att kunna bemöta vad de sa med en gång. För också de kom med felaktiga påståenden och sakfel. Detta kan bemötas mycket snabbare muntligen än pappersledes vilket tar lång tid på grund av veckolånga tidsfrister fram och tillbaka. Muntligen gör man allt på en gång.”

E2 svarar: ”Jag håller fullständigt med.”[...] ”Jag har inte samma talets förmåga som [E1] men jag tror ändå att det var bra med den muntliga förhandlingen”. [...] När man står öga mot öga med motståndaren så att säga kan man avläsa motståndarens kroppsspråk, man kan se när det är brist på kunskap och kan då rätta till det. Nu var det första gången för mig här i dag men jag är glad att jag fick vara med om den muntliga förhandlingen i dag. Nu såg jag idag att min handläggare inte riktigt hade förstått och då är det lättare att mötas öga mot öga. För då kan man ju justera. När man läser saker och ting så är det ju ens inre uppfattning. Jag tror att när domarna ser en och kommunikationen så är det lättare för dem att göra sin bedömning.”

R1:s uppfattning kan sammanfattas med att handläggningsformen är obetydlig för hur svår processen blir för den enskilde. Detta menar R1 beror på att den enskildes brister vilka kan förekomma såväl i den muntliga förhandlingen som i det skriftliga förfarandet beroende på personers olika formuleringsförmåga i tal och skrift kompenseras genom domstolens utredningsskyldighet. Vilket som är den enskildes ”element” varierar från person till person. R1 menar vidare att handläggningsformen inte påverkar den enskildes förståelse för vad målet handlar om, vilken kan förmedlas såväl per telefon som i en muntlig förhandling.

R2 menar att ”[d]e flesta är ganska bra på det talade språket men många har problem med det skriftliga språket” och ser att det här kan ”finnas en nackdel i att ha en skriftlig handläggning”. ”En enkel lättbegriplig fråga, den lämpar sig ganska bra för att hanteras skriftligen”. Som exempel på detta ger R2 frågan om någon ”stått till arbetsmarknadens förfogande [alltså om klaganden] ”varit på arbetsförmedlingen och skrivit in [sig eller inte]”. ”[J]u högre komplexiteten blir desto högre krav ställs det [dock] på att den enskilde ska kunna uttrycka sig skriftligen[...]”.”Men [R2] tror inte att man kan säga att det generellt sett är lättare för den

enskilde att processa på det ena eller andra sättet för det ställs ganska stora krav över huvud taget. I en muntlig förhandling blir det ofta slagväxling och då gäller det att man är påläst och att man kan föra sin talan och det är det inte alla som kan det heller. En del behöver tänka efter lite grann. För dessa personer kan det vara en nackdel med muntlig förhandling. Inte sällan kommer det fram saker, som parten själv säger, som är till stor nackdel för den enskilde själv.” Det senare händer enligt R2 oftare i en muntlig förhandlingssituation jämfört med det skriftliga förfarandet.

Rättssökandens förståelse av vad målet rör påverkas av handläggningsformen enligt R2 som angående detta säger: ”Det finns en möjlighet att förklara vad frågan faktiskt handlar om vid den muntliga handläggningen, den juridiska frågan, vad som ska avgöras. Den skriftliga handläggningen förutsätter att man som domare ska vara aktiv, antingen genom att man ringer, och det gör vi i viss mån, men i första hand skickar man remisser och förelägganden till parterna och det är problematiskt. Ringa kan i och för sig vara bra, det ska man inte vara rädd för att göra men om det tillförs något därigenom så skall detta också kommuniceras med myndigheten om det inte framstår som onödigt och man ska ha uppfattat vad den enskilde har sagt när man skriver tjänsteanteckningar. I varje fall jag är lite försiktig med att vara för aktiv på telefonen, [...] baserat på vissa negativa erfarenheter”.

R3 svarar: ”Muntligt är ju lättare för den enskilde, alltså att med enkla ord prata. Många har det kanske inte så lätt att uttrycka sig skriftligen. Då är det ju att föredra att ha en muntlig framställning. Har man biträde är det inte säkert att det behöver vara så.” Angående förståelsen för vad målet rör menar R3 att det är ”lättare vid en muntlig förhandling, där du har parterna framför dig, att förklara vad den enskilde ska bemöta och i vilken sak den ska argumentera. [...] Det är enklare muntligen än i en skriftväxling där man pratar förbi varandra. Det är likadant på myndighetsnivå [...] där har det ofta gått snett redan från början vad gäller kommunikationen. Då är det bättre att sätta sig ner och snacka.” Angående socialförsäkringsmål förklarar R3: ”Man kan vid en muntlig förhandling förklara för den enskilde vad som är relevant i målet. Den rättssökande bereds genom den muntliga förhandlingen tillfälle att få ett klarläggande från motparten hur den menar. Ofta är det så att den enskilde inte riktigt förstår. Den enskilde som kommer till domstolen är ofta av uppfattningen att den har rätt. Och i domstolen möts man av motstånd. Så är det speciellt i socialförsäkringsmålen där den enskilde anser sig vara sjuk eller arbetsskadad etc. I en sådan situation är det bra att ha parterna framför sig och resonera.” I slutet av intervjun, d.v.s. som svar på en annan fråga, säger R3: ”[D]et är ju inte enklare för den enskilde att processa skriftligen”.

R4 menar att det inte går att ge något generellt svar på de frågor som berörde det här rubricerade temat. I enkelheten läser R4 dock, intressesant nog och till skillnad från övriga intervjuade, in att det muntliga ”kan ju vara svårt om rättssökanden bor långt ifrån domstolen, geografiskt sett”. Angående hanläggningsformens påverkan av den enskildes förståelse för vad målet rör har R4 ingen uppfattning.

MP2 och MP1 menar att det ”[u]tan ombud måste [...] vara enklast muntligen. Då kan ju rättssökanden processledas av ordföranden.” MP2 fortsätter: ”Det är ju svårt för den enskilde att mer exakt peka ut rättsfrågan. Det kan man inte begära av dem heller”. MP1 lägger till: ”Enskilda i den typen av mål som är i förvaltningsrätt är typiskt sett inte, enligt min erfarenhet, sådana som

har så lätt med skriftlig kommunikation. Det kan ju vara fråga om personer som kommer från ett annat land, har psykisk ohälsa, har ett missbruk. Det är personer som normalt sett inte har det så lätt för sig vad gäller skriftlig kommunikation. I dessa fall blir muntligheten viktigare. I detta ”[i]nstämmer” MP2 och lägger till: ”I mål med betoning på sakfrågan är det lättare att uttrycka sig för den enskilde jämfört med mål där det är betoning på rättsfrågan. Men det är ändå alltid enklare för den enskilde med muntlig förhandling vid en jämförelse med skriftligt”. Angående den enskildes förståelse visavi handläggningsformen är MP1 och MP2 överens om att ”det är mycket lättare för den enskilde att förstå [vad målet rör, både rättsfrågor och sakfrågor] om det är muntligt.”

SP svarar att handläggningsformen inte spelar någon större roll för förståelsen för vad målet rör eller svårighetsgraden för den enskilde att processa i den typen av mål som SP har erfarenhet av vilket är stora och komplicerade mål där rättsfrågorna är för komplicerade för att processande utan juridiskt biträde ska vara möjligt. Dock påtalar SP att det ”[f]ör den som inte är rättsligt skolad [nog är] lättare att processa muntligen särskilt också som domstolen muntligen enklare kan med hjälp av frågor fastställa vad den skattskyldige menar än om man ska formulera det i skrift där domstolen inte ställer kompletterande frågor i samma utsträckning.”

LP menar att det ”ur klagandens perspektiv [...] är det mycket svårare [att processa skriftligen] för att processledningen skriftligen är obefintlig”. LP nämner vidare (i svar på en annan fråga): ”I ett skriftligt förfarande klarar man inte av att formulera sig.” Angående förståelsen för vad målet rör ger LP inget tydligt svar på frågan.

2.3.2.2 Behovet av juridiskt ombud vid muntligt/ skriftligt processande

E1 och E2 menar att behovet av juridisk hjälp är stort i både de skriftliga och muntliga delarna av processen. Spontant svarar dock E2 att det är större i den muntliga delen av processen, ett svar som sedan justeras till att behovet är stort i båda handläggningsformerna.

SP menar att behovet av juridisk hjälp i de typer av processer som SP har inte påverkas av om processen är skriftlig eller muntlig.

MP1 och MP2 menar att behovet av ombud är något större i det rent skriftliga förfarandet; ”I en muntlig process kan ju klienten prata själv.”

LP menar sig behövas ”lika mycket oavsett om det är skriftligt eller muntligt.” I den muntliga förhandlingen finns behovet att förklara hur densamma kommer att gå till. I ett rent skriftligt upplever LP att det efter avgörandet finns ett större behov hos klienten att få förklarat ”varför det blev som det blev.”

R1 och R4 är inne på att den enskildes behov av juridiskt biträde/ombud inte är olika stort i en muntlig förhandlingssituation jämfört med det skriftliga förfarandet.

R3:s svar är något ambivalent. Återkommande är: ”[e]gentligen är det ingen skillnad”. R3 får sammanfattningsvis anses luta mot att behovet av professionell juridisk assistans inte påverkas av handläggningsformen.

R2 svarar: ”Egentligen inte. Fast å andra sidan ja, haha. Vad jag menar är att eftersom det är lättare att processleda muntligen så är det självklart så att, i och med att den enskilde har ett underläge, så är det muntliga förfarandet i viss mån till fördel för den enskilde. Men det kan också vara så att det är till stor nackdel genom att den enskilde råkar säga för mycket i ett muntligt

förfarande. På så sätt kan det vara en stor fördel att ha ett biträde också i den muntliga förhandlingen. I allmänhet så har klaganden stora svårigheter med att hantera det skriftliga språket och däri kan ombuden vara en fördel.”

2.3.2.3 Domarens benägenhet att effektivt materiellt processleda

På temat processledning svarar R1 att det ”är klart att det är enklare [att] ställa kompletterande frågor” vid en muntlig förhandling än att göra det skriftligen. Dessa frågor menar R1 dock inte ”har någon direkt betydelse i målet”. Frågor ställs mer i den muntliga förhandlingen ”när jag ändå har chansen, så att säga”, säger R1. R1 menar vidare att ”det nog inte är någon stor skillnad” på processledningens effektivitet visavi handläggningsformen med hänvisning till att processledning kan utövas muntligen per telefon också i det skriftliga förfarandet.

Övriga rådmän är av en annan uppfattning. De menar att deras benägenhet att processleda och effektiviteten därav påverkas positivt av den muntliga förhandlingen. R2, som svarar mest utförligt, ger uttryck för den mest positiva synen på muntlighet visavi möjligheterna till materiell processledning: ”Det [...] är uppenbart [...] [och] [...] ”utan tvekan så att [den muntliga förhandlingen] ger en ökad möjlighet till materiell processledning för ordföranden; att verkligen utnyttja officialprövningsprincipen. Det är mycket svårare när man har skriftlig handläggning. I princip får man skriva remisser och förelägganden för att förtydliga detta och det men jag vet erfarenhetsmässigt att det kan vara väldigt svårt. Särskilt i vissa sammanhang kan det vara väldigt svårt för den enskilda att riktigt förstå vad man som domare är ute efter även om man som domare försöker så omsorgsfull som möjligt att formulera ett föreläggande så är det svårigheter att förstå det. Det är mycket bättre att muntligen prata med klaganden. Man har då möjlighet att korrigera missuppfattningar och så. När man skickar ut den här typen av förelägganden blir det ofta så, vet jag av erfarenhet, att det hamnar väldigt snett oftast och det kan föra in frågor som inte alls hör i målet. Generellt är åtminstone jag därför restriktiv, försiktig, med detta då jag har ganska mycket negativa erfarenheter från detta. [...] [V]id en muntlig förhandling [kan man som domare få] möjlighet till att tydliggöra och fråga i målet. Inte så sällan så uppfattar de enskilda att det är en helt annan fråga som ska prövas.”

”[D]et är väsentligt lättare att bedriva en aktiv processledning i ett mål där det är muntlig förhandling än genom ett skriftligt förfarande. Om det ska fungera skriftligen ställs det stora krav på de remisser som skickas ut men också på mottagaren av dem. Inte så sällan så blir det helt fel, när det görs skriftligen. Ofta skickar man ut en uppmaning att grunderna ska preciseras. Och så får man in en skrift som är på 25 sidor och det går bara inte att begripa vad den enskilde vill. De för in bifrågor som de förväntar sig få svar på, vilket de inte kommer att få. I praktiken blir kvaliteten på avgörande sämre än om man hade låtit bli att skicka ut den där remissen. Den här erfarenheten har många av oss kollegor. Man börjar med att prova och testa men så blir det inte särskilt bra och då blir man något restriktivare efterhand.”

R3 är inne på samma spår som R2 angående effektiviteten av processledningen: ”Det är alltid lättare att muntligt att förklara och tala om”. ”Man kan vid en muntlig förhandling förklara för den enskilde vad som är relevant i målet.” Angående benägenheten är svaret: ”Egentligen inte men i praktiken blir det nog att man som domare utövar mer materiell processledning vid en muntlig förhandling”.

Angående benägenheten svarar R4: ”När det gäller den skriftliga processledningen är jag nog inte så aktiv. [...] Man kan ju rikta att man vill att [myndigheten eller klaganden] ska yttra sig över den frågan eller så. Men det är ytterst sällan att vi går in och gör det. Det händer nästan aldrig. [...] [D]et händer oftare i det muntliga [att man ställer frågor].”

Processförarna har alla den uppfattningen att den materiella processledningen är ”noll”, ”obefintlig” och liknande i det skriftliga förfarandet men att den kan förekomma i liten men större uträkning i den muntliga förhandlingssituationen. Att processledningen i de processerna som de medverkar i oavsett handläggningsform är liten påtalas dock inte vara särskilt märkligt eftersom domstolarnas utredningsskyldighet anses påverkas av att den enskilde företräds eller biträds av jurister.

2.3.2.4 Vilken handläggningsform ger/skulle ge den snabbaste processen?

R1, R2 och R3 är alla överens om att ett skriftligt förfarande generellt sett ger den snabbaste processen vilket i förekommande fall uttrycks med enfaset genom uttryck som ”tvivelsutan”, ”utan tvekan” och likande.

R1 menar att det beror på att ”du som domare inte behöver tänka på att du ska skicka ut kallelser i tid och du ska få in delgivningskvitto, det är ditt och datt, någon blir sjuk, någon kommer hit och har med sig småbarn och man får säga att vi inte kan ha förhandling för att det inte är lämpligt att småbarn närvarar vid förhandlingen, sådana saker som drar ut på tiden. Sen finns det ju vissa mål med muntlig förhandling som går jättesnabbt, då beror det inte på handläggningsformen utan då beror det på att det finns specifika bestämmelser som kräver det, exv. LVM-mål. Där ska det göras inom en vecka och då får man göra det men det kan bli praktiska problem med delgivningar o.s.v.”

R2 menar att det beror på att det skriftliga förfarandet ”kräver mindre arbete för domstolen. Ett ökat inslag av muntlighet gör att tempot blir ett annat i en verksamhet; det blir mer trögriktigt.”

R3 motiverar sin inställning med att ”[e]n muntlig förhandling kräver en del kringarbete som tar tid. Sen kan en skriftlig handläggning också dra ut på tiden.”

R4 har ingen generell uppfattning men påtalar att ”bara muntlighet skulle kanske ge en snabb process men kanske inte en rättssäker process”. Vidare säger R4 att målen med muntlig förhandling ”alltid blir gamla av någon anledning. Man ska sätta ut och alla parter ska kunna och så vidare. Det kan göra att det tar längre tid [...]. Det beror ju på hur domstolen organiserar arbetet och hur mycket vi har att göra.” Vidare säger R4: ”om man har en skriftväxling och sen en muntlig förhandling så kan man så gott som alltid komma till ett domslut därefter. Men om man avslår ett yrkande om muntlig förhandling och förelägger parterna att slutföra sin talan skriftligen, då kan det komma in jättemycket till och så blir det ytterligare skriftväxling vilket kan fördröja.”

R1 och R4 menar att det inte finns större risk/händer oftare att parterna ”talar” förbi varandra i något av förfarandena.

R2 och R3 menar att risken är större att parterna talar/skriver förbi varandra i ett skriftligt förfarande, R2 med motiveringen att ”[d]et är svårare för parterna att förstå skriftliga resonemang än om man pratar om det”. Ingen av dem menar dock att detta påverkar deras uppfattning att ett

skriftligt förfarande ger en snabbare process. R2 har denna inställning ”av det skälet att om parterna resonerar om en helt annan sak än det som är relevant så avslutas skriftväxlingen och så går man till beslut. Det är bara omständigheter som är av vikt för avgörandet – och det är domstolen som bestämmer vad det är – som kan motivera ett ingripande av domstolen. Så har parten missuppfattat frågan då är det inte säkert att domstolen griper in i ett skriftligt förfarande på samma sätt som i ett muntligt förfarande. Det är så praktiken fungerar. Sen har vi officialprövningsprincipen, att mål ska vara så utrett som dess beskaffenhet kräver, men den bedömningen sker utifrån det befintliga processmaterialet som finns i målet. Är det så att en part undviker att svara på frågor eller skriver om något helt annat, då finns det ingen anledning att särskilt gripa in. Det gör man som domare bara i en sådan situation där det skulle vara uppenbart att det skett någon missuppfattning eller något sådant vad gäller den rättsliga argumenteringen. Men det fungerar inte så praktiskt att risken att parterna skriver förbi varandra gör processen långsam.” R3 menar att oklarheter angående rättsfrågan kan lösas ganska snabbt ”i princip med vändande post”.

MP1 och MP2 är överens om att den skriftliga handläggningen generellt är snabbare utifrån hur reglerna ser ut i dag vilket de menar kan ”bero på att det i de mer enkla ärendena inte hålls muntlig förhandling.” MP2 tar ett exempel på ett fall där den muntliga förhandlingen sattes ut flera månader framåt i tiden inte för att den tiden behövdes för att ärendet skulle hinnas handläggas aktivt ”utan anledningen [...] var att [förhandlingen] skulle få plats i domstolen.” MP1 lägger till att det finns ”fall där skrivelser skickas fram och tillbaka flera gånger där det hade gått att reda ut saken en gång för alla med hjälp av en muntlig förhandling. Men det är kanske undantaget.”

När MP1 och MP2 uppmanas att inte utgå från hur den nuvarande ordningen är utan istället hur den skulle kunna vara för att skapa en snabb process svarar MP1: ”Det sjuka är att det egentligen borde vara muntlighet som huvudregel och undantaget skriftlighet i migrationsprocessen.” MP2 påtalar då att det finns mycket skriftliga dokument som är viktiga i förvaltningsprocessen som då skulle behövt läsas upp. ”Det låter sig nog inte göras”, säger MP2.

SP menar att det nog är en endast marginell skillnad mellan handläggningsformerna visavi processens snabbhet. SP säger dock att muntlighet ”är tidskrävande” och i anslutning till det att ”det kräver rätt så mycket förberedelse”. SP menar dock att risken att parterna talar förbi varandra är störst i det skriftliga förfarandet och ser i detta en koppling till snabbheten i processen.

LP svarar: ”Om vi börjar med hur det ser ut i dag så är det snabbare med bara skriftväxling. Om du begär muntlig förhandling får du vänta bra länge. Det är jättetufft. Ibland får man göra den avvägningen att det för kundens del inte är värt att vänta på den muntliga förhandlingen för att den eventuella nyttan med den muntliga förhandlingen är liten i förhållande till att vänta på beslutet.

Generellt skulle jag ändå tro att vore snabbare med muntlig förhandling eftersom skriftväxlingen i dag, främst i de mer komplicerade målen, tar lång tid och hade man haft möjlighet att samla det, d.v.s. att vi och myndigheten ifråga fick föra fram sin syn på saken vid ett och samma tillfälle, så kortas tiden ner väsentligt. Som det är nu så ska det valsa runt: det ska in,

fördelas på handläggare, det ska skickas fram och tillbaka, det är en massa väntetider i allting. Skickar du in överklagan och så får du ett datum för muntlig förhandling, så får den tiden på dig att förbereda vad du vill presentera. [...] [S]kickande[t] fram och tillbaka [...] är tidsödande, en tidstjuv helt enkelt.”

2.3.2.5 Rättssökandens förståelse och acceptans för avgörandet

LP svarar: ”Ett rent skriftligt förfarande är svårare att förstå. Domen bygger då på den skriftliga handläggningen. Har man då haft svårt att ta till sig skriftväxling som föregått domen så är det klart att det är svårt att ta till sig domskälen. Har det varit en muntlig förhandling så ser klagande spår av vad den själv sagt, man kan återkoppla, vad kommunen, försäkringskassa, eller vad [klaganden] själv sa. Man kan då på ett annat sätt se hur rätten kokat ner det till en dom och domskäl. Här krävs det mycket mindre av mig som ombud.

Sen tror jag också att det är mycket känslomässigt naturligtvis. I en muntlig förhandling känner man sig tillfreds med att man har blivit hörd, man har blivit sedd man har fått säga sitt så att säga och kan därmed vara mer nöjd, eller åtminstone kan man lättare acceptera domen som fallit. Även om jag hjälpt till med skriftväxlingen och man varit väldigt involverad i den så upplever jag det som att det är svårare att köpa motpartens argument när man inte har hört dem och fått bemöta dem. I skiftväxlingen blir det ett fördröjt bemötande. Man får en klump och så skickar man själv en klump och ibland blir det ytterligare bemötande och yttrande. Men ibland är det kanske inget alls. Då är det jättesvårt. Är det ingen skriftväxling då är det jättetuftt att ta till sig och förstå.” LP påtalar också att klaganden ofta har en bild av process i egentlig mening är muntlig och säger i anslutning till detta: ”Det märker jag väldigt tydligt i en mindre acceptans för domslutet efter en rent skriftlig process. Man upplever att man inte fått föra sin talan att det inte räknas med det skriftliga och får därför svårare att acceptera när det sen kommer en dom.”

SP menar att handlägningsformen inte spelar någon roll för SP:s klienters förståelse respektive acceptans för avgörandet. Det är inte så att SP:s klienter alltid finns med vid den muntliga förhandlingen.

MP1 och MP2 menar att det är lättare för deras klienter att förstå avgörandet om det varit en muntlig förhandling. I anslutning till detta påtalar MP2: ”Det är svårare att få grepp om avgörandets betydelse för den enskilde om det kommer en dom efter att de bara fått träffa oss än om de fått träffa de personer som har beslutat.” I detta instämmer MP1 och tillägger: ”Allra helst om man kommer från en helt annan kultur, ett helt annat sammanhang där man har en annan förståelse av... Om man tar exemplet med en person från Somalia. Där har det inte funnits en fungerande rättsstat på 30 år. Personen vet kanske inte vad en domstol är för något. Personen kan kanske varken skriva eller läsa.” MP1 menar att ”acceptansen [för avgörandet] är större om det har hållits muntlig förhandling.” MP2 menar att acceptansen inte påverkas av handlägningsformen men påtalar att ”vi inte träffar klienten särskilt ofta efter avgörande. [...] Jag har också uppfattningen att asylklienter inte har något större intresse av att veta närmare på vilken grund som deras överklagande har ogillats.”

E1 och E2 menar att de genom den muntliga förhandlingen ges en större förståelse och acceptans för avgörandet. E1 säger: ”Jag upplever, personligen, att jag då har fått göra min röst hörd. Det var inte bara ett nummer på ett papper. I en muntlig förhandling som jag hade

berördes ett läkarintyg. I det målet frågade domaren mig: Förstår du att detta läkarintyget är otydligt? Jag svarade ja. Den frågan hade jag om jag inte hade haft en muntlig förhandling. Jag hade ju inte fått ett brev hem från domaren där det stod: Nu har vi läst igenom allt. Vi vill att du svarar på några frågor innan vi tar beslut. Om jag får ett avslag, efter en muntlig förhandling, kan jag känna: nu förstår jag också hur domarna tänkt. För de har ju ställt frågor till mig. Det är inte bara så att jag tjafsar med motparten. Jag kan på så vis acceptera avslaget lättare för att jag fått ett hum om hur domaren och presidiet har tänkt.”

Utan att ha fått denna fråga tar R2 ändå upp det rubricerade sambandet mellan handläggningsformen och förståelsen och acceptansen för avgörandet: ”Något annat som är tydligt. Det är att det genom den muntliga förhandlingen ges möjlighet att verkligen fokusera på vad som är själva frågan i målet. Inte sällan blir detta en aha-upplevelse från den enskilde sida att: Jaha, är det så här det är! Det hade jag inte förstått. Är det den här frågan som vi ska pröva. Detta är en stor fördel för acceptansen och för att undvika onödiga överklaganden.”

2.3.2.6 Andra fördelar och nackdelar med det skriftliga förfarandet

R2 påtalar att ”[e]gentligen skulle man se att de allra flesta ärendena/målen avgjordes efter en muntlig förhandling men det är inte rimligt ur en kostnadsaspekt.” Ordningen med skriftligt förfarande ses således som billigare än ett muntligt dito.

LP påtalar att LP:s klienters (amerikaniserade) förförståelse angående domstolsprocess är att den ska vara muntlig. Detta gör att de låter bli att skicka in något skriftligt i väntan på den muntliga förhandlingen som i enlighet med huvudregeln i förvaltningsprocessen uteblir. Det rent skriftliga förfarandet får alltså konsekvensen att klaganden helt avstår från att argumentera för sin sak.

Som en positiv aspekt av det skriftliga förfarandet påtalar R4: ”Jag tror att man som domare blir grundligare där. Man missar inte nått. Om någon har missuppfattat något så är det lättare att se det om de uttrycker det i skrift än om man bara hör det muntligt; vad var det du sa nu? Om man som domare inte uppfattar direkt så kanske man kommer på sen: vad sa dem egentligen? Men har de skrivit något, då är det svart på vitt där.” Det skriftliga förfarandet ses alltså vara en hjälp när domaren glömt något av det som anförts. R4 menar att protokollen från den muntliga förhandlingen inte fyller denna funktion lika väl.

2.3.2.7 Andra fördelar och nackdelar med muntlig förhandling

Angående handläggningsformens påverkan till möjligheter till förlikning anför R2: ”I vissa mål är det ju tillåtet, i förvaltningsdomstol, att förlikas. Och det är inte så ovanligt att det faktiskt inträffar. En sådan målgrupp är företrädaransvarsmålen, alltså skattemål. De mål där de ledande befattningshavarna i ett bolag ställs till svars för de skulder/skatter som bolaget har ådragit sig efter en viss tidpunkt. Det är ofta fråga om enorma belopp som en enskild person, företagsledare, skall kassa för. Det är inte ovanligt att det är åtskilliga miljoner i skatt, som ska in. Det leder till att de här personerna aldrig kan betala hela beloppet och de har inte heller något större intresse att medverka, för skulden preskriberas efter fem år. I en sådan situation kan man genom den muntliga handläggningen få parterna att mötas. Det kan då vara bättre för staten att få in trehundrausen än en möjlig fordran på fem miljoner som staten kanske aldrig får in.

Trehundratusen kan staten få nu, och då medverkar den enskilde. På något sätt är det en effektiv konfliktlösningsmekanism att hantera saken på det sättet, även i en förvaltningsdomstol.”

R2 menar att denna möjlighet inte finns på samma sätt i ett skriftligt förfarande och förklarar: ”Det åligger skatteverket att ta upp dessa frågor. I den muntliga handläggningen blir det en förhandlingssituation, precis som i en förlikningsförhandling: det blir ett givande och tagande. SV säger kanske: inte under trehundra tusen och det skall vara inne den 15 oktober. Vi kan inte acceptera ett lägre belopp. Då kan SKV frågas: Nähä, men kan ni acceptera en längre tidsfrist, till december? SKV: ja, det skulle vi kunna överväga. Skulle du kunna fullgöra den här och den här förpliktelsen före decembers utgång. Den enskilde: ja, det skulle vara möjligt. Och då har man ju en deal. Det blir på detta sätt lättare att vara aktiv. Detta skulle nästan vara omöjligt att sköta på skriftlig väg och det förutsätter nästan i princip att skatteverket själv ska utreda frågan men det blir en annan press när domstolen gör det.”

R2 anför vidare: ”En annan fördel med muntlig förhandling som är viktig att säga är att parten därigenom får försäkras om att argumenteringen har gått fram till domstolen. Om än inte vanligt, så finns uppfattningen att domstolen inte har läst den enskildes handlingar beroende på att vi inte skriver ut allt vad parten har sagt i domarna. Vi håller visiten kort. Men vi läser allting. Men det är viktigt vilket intryck som domstolen gör, vårt bemötande. Det är också fråga om en kvalitetsaspekt att parten ska uppleva att domstolen har tagit del av hela argumenteringen. Detta uppnås i allmänhet i en muntlig förhandlingssituation.”

Angående rättssäkerheten säger R2: ”Som jurist är man angelägen att tillgodose rättssäkerhetsaspekten så långt som möjligt. Jag skulle gärna se ett ökat inslag av muntlighet. Jag tycker att det oftast gör målet väsentligt bättre utrett och garanterar bättre avgöranden.” Också R3 menar att muntlig förhandling ger ”ett bättre beslutsunderlag, generellt sett”.

SP menar att den muntliga förhandlingen utgör ”en möjlighet till att förklara vad målet handlar om för domstolen, alltså en ytterligare chans att liksom försöka vara pedagogisk och sätta in domstolen i frågan. De målen som jag har jobbat med har typiskt sett varit stora och ganska komplicerade skattemål. Där är man ju mån om att domstolen ska förstå de argument som man anför helt enkelt. Och det kan inte alls alltid lita på. Dels kan det bero på att domarna som råkar vara i den aktuella sitsen som ska döma i det aktuella målet inte är särskilt duktiga på skatterätt. Sen kan det också vara så att de inte lägger så mycket tid på att sätta sig in i ärendet jämfört med vad vi som ombud lägger på att förbereda ett ärende.

Jag skulle säga att vi oftast är de som kan rättsfrågorna överlägset bäst och sen kommer skatteverket. De brukar vara ganska insatta, och sen är det ju tveksamt om domstolarna är lika mycket med i matchen. Men det varierar, det finns ju en del som är jätteduktiga på skatterätt också på domstolarna, men kvaliteten kan variera. På så vis kan den muntliga förhandlingen vara en chans till att liksom försöka sätta in domstolen i frågorna.

I och för sig är det väl så att komplicerade frågor lämpar sig att beskrivas skriftligt ofta men muntligt kan man kanske ha en powerpointpresentation och visa andra typer av saker på ett sätt än man kan när det är skriftligt. Man ser ju på ett annat sätt om, lite större chans har man i varje fall att se om budskapet går hem på något sätt.

En annan fördel med muntlig förhandling som inte är av den typen att den står i förarbetena är det här att domstolarna får ett ansikte på den som de ”döma”, om man säger så. Om det till exempel är fråga om ett skattemål, så ser de att det är en människa bakom papprena och det kan nog påverka domstolen att välja ett mildare utfall, till exempel om det gäller skattetillägg. Det är lite svårare att vara väldigt tuff och påföra skattetillägg som innebär ekonomisk katastrof för en privatperson om man ser den personen ansikte mot ansikte i en rättsal innan man ska döma. Det är ju ett sådant skäl som inte är typiskt rättsligt skäl utan snarare psykologiskt.” SP tror att det kan förhålla sig på det beskrivna sättet inte bara i skattetilläggsfall utan även mål ”där det är någon typ av betungande beslut som ska fattas. Det är däremot väldigt svårt att värdera hur stor effekten av att en enskild kommer in i rättsalen har. Det är mer fråga om en slags känsla. Det kommer ju inte att synas i domstolen skäl för beslutet. Men det kan synas i t.ex. ett halverat skattetillägg.”

Även andra påtalar denna aspekt, som kanske kan kallas *den mänskliga faktorn* i den muntliga förhandlingssituationen. MP1 säger: ”Jag hoppas och tror att domstolen tycker att det är svårare att efter att ha sett en människa av kött och blod fatta ett utvisningsbeslut; det är lättare att utvisa ett papper än en människa du ser framför dig.” MP1 fortsätter: ”Jag har inga empiriska studier som kan bekräfta detta”, men tillstår detta till trots att så är fallet ”hur rättssäkert det i övrigt än må vara”. MP2 instämmer. E1 uttrycker i princip samma sak då det sägs: ”[I den muntliga förhandlingen upplever jag att rätten] ser en person bakom pappret även om de måste förhålla sig till lagen. Det tror jag påverkar, åtminstone nämndemännen.” E2 instämmer och säger att man det i den muntliga förhandlingen står ”öga mot öga”. ”När domarna ser en är det lättare för dem att göra sin bedömning.”

SP anför fler fördelar med den muntliga förhandlingen: ”Det finns andra skäl såsom att man får chansen att ställa motparten mot väggen. Det kan ju vara oklart vad motparten, i mitt fall alltså skatteverket, menar. I en skriftlig process är det inte säkert att man får svar trots att man har ställt frågan. Motparten kanske undviker att svara. I en muntlig process har man chansen att ställa frågan direkt till motparten och då har den svårt att slingra sig. Vilken rättslig grund menar ni när ni säger X. Vilket sakförhållande menar ni när ni säger X. Är det det eller det som ni vitsordar? Vad är det som ni bestrider? Sådana frågor blir motparten på ett annat sätt tvungen att svara på om de ställs muntligen.

Om motparten inte skriftligen svarar på den typen av frågor utan svarar mer svepande, då kommer man inte till rätta med det skriftligen. Och domstolen är inte aktiv genom processledning för att reda ut den typen av oklarheter genom att uppmana den otydliga parten att precisera vad den menar. I bästa fall blir istället den otydliga parten lidande av sin otydlighet men det är inte säkert att det blir så. Är det muntlig förhandling finns det en större chans att domstolen griper in och ställer frågor för att tydliggöra vad den otydliga parten menar och liknande.”

Angående att bemöta en part som slingrar sig påtalade även E1: ”Det är lättare att bemöta dåliga argument muntligen. Ursäkta min svenska, men det är lättare att bemöta en idiot öga mot öga än att göra det med pennans kraft. Det är lättare att slingra sig skriftligen.”

DISKUSSION OCH ANALYS

It is better to debate a question without settling it than to settle a question without debating it.

Joseph Joubert (1754–1824)

3.1 Vad som ska diskuteras och något om hur resultatet tolkas

Nedan kommer det ovanstående (Del II) att diskuteras, dock främst intervjuresultatet. Allt eftersom detta avsnitt skrivits ha dock insetts att det inte kan bli fråga om att alla, i och sig intressanta, iakttagelser mer ingående ska kunna dryftas. Urvalet är dock inte alldeles godtyckligt; riktmärket har varit att det som här ska diskuteras ska kunna knytas till uppsatsens syften och frågeställningarna. Först fokuseras på att diskutera *på vilka sätt* de olika handlägningsformerna gynnar/missgynnar den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan, d.v.s. handlägningsformernas enkelhet. Sedan kommer en kortare diskussion angående handlägningsformernas påverkan på förfarandets snabbhet. Efter att snabbheten diskuterats följer en allmän iakttagelse angående skillnaderna i aktörernas inställning till den diskuterade regleringen. Till sist presenteras ett förslag angående att informera den enskilde om rätten till muntlig förhandling, ett försök att inte bara vara kritisk utan också konstruktiv.

Angående intervjuresultatet är det tydligt att det finns såväl sådant som alla de intervjuade är överens om, som sådant där stora skillnader kan iakttas. Nedan hanteras olikheterna i princip på det sättet de behålls och inte löses enligt några spekulerande tolkningsprinciper t.ex. att en rådman med längre erfarenheter ges större tyngd än en med kortare erfarenhet. Olikheterna får istället i princip stå kvar, men tolkningar, jämförelser och argumentation görs utifrån vad de intervjuade har sagt under intervjuerna. Det finns flera skäl för detta angreppssätt. Genom att betrakta olikheterna kan möjligen en djupare förståelse nås. Om till exempel alla utom en av de intervjuade har gett uttryck för en viss erfarenhet betyder det inte att den vars erfarenhet som ”sticker ut” har fel, men väl att det finns olika erfarenheter. Angreppssättet hindrar dock inte att det är intressant att se vilket som är den erfarenheten som *flera* eller *de flesta* eller *alla utom en* har eftersom frågeställningen kan sägas handla om på vilket sätt handlägningsformen kan sägas vara *ägnad* att påverka de diskuterade aspekterna. När flera har samma erfarenheter ges således förklaring större tyngd.²⁰⁶

3.2 Enkelhet i allmänhet och enskilds formuleringsförmåga i skrift/tal

Angående den enskildes enkelhet visavi handlägningsformen står kanske det mest intressanta resultatet från intervjustudien att finna i det som *inte* sagts. Det är nämligen inte en enda av de intervjuade som har gett uttryck för att det skriftliga förfarandet skulle vara ägnat att vara enklast för rättssökanden att processa genom trots att intervjufrågorna mycket väl gjorde ett sådant svar

²⁰⁶ Jfr med vad som anförts ovan under rubriken 1.4.3.

möjligt.²⁰⁷ Med tanke på de intervjuades sammanlagt mycket breda erfarenhetsunderlag vad gäller måltyper och aktörsperspektiv är den implicita enigheten väl värd att stanna upp inför, särskilt som enkelheten för rättssökande i skriftligheten enligt FPL:s motiv tillsynes ansetts så ovedersäglig eller självklar att några utvecklande resonemang över huvud taget inte angavs. En rådmän (R3) och samtliga processförare respektive enskilda menar istället att den muntliga förhandlingen är att föredra om processen ska vara enkel för rättssökanden, eller för dem själva, om vi talar om de enskilda.

Den enskildes självständiga förmåga att skriftligen eller muntligen processa väl är, enligt mig, vilket redan sagts den mest intuitiva förståelsen av det förarbetsuttalande som uppsatsen syftar till att diskutera. Att så är fallet bekräftas av hur de intervjuade svarat på frågan om enkelhet (MP1, MP2, E1, E2). Rådmännens intervjufråga angående enkelhet uttryckte detta explicit, de övrigas gjorde det inte. Hur som helst påtalar ingen av de intervjuade att den enskilde generellt skulle ha det enklare att uttrycka sig i skrift än i tal. Istället har vi sett att flera av de intervjuade menar att den muntliga kommunikationen är enklare för den enskilde än den skriftliga dito. R2 påtalar förvisso att det finns olika svårigheter förenade med båda handläggningsformerna. Å ena sidan är ”de flesta” ganska bra på det talade språket men många har problem med det skriftliga språket, menar R2. Även R3 påtalar att många inte har det så lätt att uttrycka sig skriftligen och så gör även MP1, MP2 och LP vad gäller de respektive måltyper som de sysslar med. Ju högre komplexiteten blir desto svårare blir därför det skriftliga processandet jämfört med det muntliga, fortsätter R2.

Å andra sidan påtalas, för den delen inte bara av R2 utan av fler, att den muntliga förhandlingen har den nackdelen att däri finns mindre (kortare) utrymme för eftertanke och att det lätt kan bli slagväxling.²⁰⁸ Det gäller alltså att hänga med i svängarna, vilket naturligtvis kräver förberedelser och alerthet. Det händer vidare oftare att enskilda försäger sig angående omständigheter som talar till deras nackdel i den muntliga förhandlingssituationen, menar R2. Detta förefaller rimligt eftersom den muntliga kommunikation är omedelbar, kommer fram direkt, och då finns ingen möjlighet till redigering. En viss ”själv censur” kan alltså uppstå med hjälp av skriftligheten där den enskilde ges möjlighet att se över sitt material innan det läggs fram inför domstolen. För att den enskilde ska redigera sig själv i det skriftliga förfarandet krävs dock att vederbörande förstår vad som talar kan tala för respektive emot dens talan. Vi kommer nedan till frågan om vilken handläggningsform som ger den enskilde den bästa förståelsen för vad som är relevant att anföra. Omedelbarheten i muntligheten kan dock sägas vara en aspekt som talar emot muntligheten men för skriftligheten som varandes ägnad att göra processen enkel för den enskilde.

En del av E2:s svar förtjänar särskild uppmärksamhet. E2 ser den muntliga förhandlingen som lättare trots att E2 inte har samma ”talets förmåga som [E1]” och påtalar sedan att muntligheten möjliggör ”kroppsspråk” och att ”domarna ser en” gör det ”lättare för [dem] att göra sin bedömning”. E2 nämner således aspekter som oavsett ”talets förmåga” gör att den

²⁰⁷ E1 och E2 frågades dock endast om vad som var enklast för dem och inte vad som var enklast för den enskilde. De menade dock att det var enklare att ta till vara sin rätt muntligen än skriftligen.

²⁰⁸ Ökad möjlighet till eftertanke är ett välkänt argument för skriftlighet, se exv. Bylander (2006) s. 343 vid noten 1320.

muntliga förhandlingen enklare för rättssökanden jämfört med det skriftliga förfarandet. Svaret, som vissa av de intervjuade angett, att vad som är enkelt endast beror på den enskildes förmåga förefaller således inte alldeles träffande. Vi får anledning att återkomma till fler likande aspekter – sådana som inte har med den enskildes tal- och skrivförmåga att göra – nedan.

R1 är den vars svar angående enkelhet som sticker ut mest. R1 menar att handlägningsformen är obetydlig för om processen blir enkel för den enskilde eftersom den enskildes brister i den muntliga förhandlingen eller i det skriftliga förfarandet kompenseras av domstolens utredningsskyldighet. Det är också R1 som verkar vara den som är mest aktiv vad gäller den materiella processledningen i det skriftliga förfarandet. Möjligheten att utöva processledning via telefon påtalar R1 flera gånger som ett verktyg att kunna ta till i det skriftliga förfarandet.²⁰⁹ Möjligen är detta förklaringarna till att R1:s svar sticker ut jämfört med de övrigas.²¹⁰

R4:s uppfattning – att det helt enkelt inte går att ge något generellt svar – är också intressant men kanske inte särskilt förvånande med tanke på att frågorna utformats på samma höga abstraktionsnivå som förarbetsuttalandet ligger på. Förarbetsuttalandet nämner ju för det första inte vad som menas med enkelhet och för det andra inte varför skriftlighet skulle vara enkelt.

Om det i det diskuterade förarbetsuttalandet hade stått att muntlighet är enkel för rättssökanden, hade troligen inte denna uppsats skrivits. I allmänhet ser jag nämligen muntlig kommunikation som den enklaste. När det talas om enkelhet för den rättssökande, borde i mitt tycke, därför det naturliga vara en huvudregel om muntlig handläggning. Nästan alla människor övar nämligen sitt tal i mycket större utsträckning än vad som är fallet med skrift och torde därmed ha enklare att uttrycka sig, förklara och berätta genom tal än i skrift. Att barn i regel lär sig att tala redan under sina första levnadsår medan läs- och skrivfärdigheterna i regel börjar utvecklas först i skolåldern är ytterligare ett argument och inte ovidkommande faktum, som talar i samma riktning. För att tala domstolstolsspråk borde nyss anförda notorieteter få konsekvensen att den som påstår att skriftligt processande är enklast ha bevisbördan härför. Att inte denna uppfylldes då den huvudsakliga skriftliga förvaltningsdomstolsprocessen motiverades – och faktiskt enhälligt motsägs av intervjusvaren – måste anses beklagligt eftersom skälet legat till grund för den nuvarande handlägningsformsregleringen. Även svaren att det inte går att uttala sig generellt eller att handlägningsformen är obetydlig för den rättssökandes enkelhet motsäger påstående att skriftligheten är enkel för rättssökanden.

Sålunda finner hypotesen i denna del empiriskt stöd i form av en uppenbar diskrepans mellan samtliga intervjuades praktiska erfarenhet av enkelheten för rättssökanden och ett av de huvudskäl som anfördes för den nuvarande handlägningsformsregleringen. Låt oss dock gå vidare för att se närmare på vilka fler aspekter från intervjumaterialet som beträffande handlägningsformen kan anses ha betydelse för den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan.

²⁰⁹ Att användandet av telefon är en del av det *skriftliga förfarandet* i lagenlig mening, se ovan under rubriken 2.1.1.1.

²¹⁰ Jfr nedan under rubriken 3.2.2.2 angående den materiella processledningens betydelse för om processen blir enkel för den enskilde.

3.2.1 Handläggningsformen och principen *jura novit curia*

Flera av de intervjuade nämner att det för den enskilde måste vara lättare att skriftligen föra fram sin sak om det i processen aktualiseras frågor om sakomständigheter än om processen kretsar kring rättsfrågor. Detta överensstämmer med synen på den muntliga förhandlingen som främst varandes ett verktyg för att förbättra utredningen av saken, inte rättsfrågorna, vilken betonats i förarbetena.²¹¹ *Da mihi factum, dabo tibi jus* lyder en klassisk latinskt sentens med betydelsen: giv mig faktum, så ger jag dig rätt. Användandet av latinet skvallrar om hur hävdvunnen principen är, som har rötter i den medeltida italienska civilprocessen.²¹² Flera av de intervjuade ger dock uttryck för att det bland klagandena finns stora oklarheter angående vad som i förhållande till rättsfrågan är relevant att anföra vilket påverkar möjligheten att ges rätt (MP2, R3, R2); den enskilde vet alltså inte vilka faktum som ska ges, för att återknyta till nämnda sentens. Detta bekräftar riktigheten i vad Petrén skrivit: ”Brister i utredningen beror ofta på att parten inte har klart för sig vilka uppgifter som har betydelse. Parten skriver om det som upprört eller förargat honom i saken, oaktat detta är helt likgiltigt med hänsyn till sakens rättsliga prövning.”²¹³

Flera av de intervjuade beskriver det som att det ofta i den muntliga förhandlingen blir en ”aha-upplevelse” för den enskilde: ja så, är det detta som ska prövas, är det detta som är relevant! En bättre förståelse för såväl de relevanta sakfrågorna som rättsfrågorna, vad domstolen ska pröva, uppnås i större utsträckning genom den muntliga förhandlingen, menar flera (MP1, MP2, R2, R3). Den muntliga förhandlingen verkar av R2 och R3 ses som *forumet* där de (bäst/lättast) kan få klagande att förstå vad som är aktuellt att anföra. Även vad MP2 påtalat angående enkelhet talar i den riktningen: ”[Muntligen kan] ju rättssökanden processledas av ordföranden. Det är ju svårt för den enskilde att mer exakt peka ut rättsfrågan.” Bland de intervjuade finns visserligen också uppfattningen att handläggningsformen generellt inte spelar någon roll för den enskildes förståelse för i målen aktuella rättsfrågor och sakfrågor företrädd av R1 som påtalar att förståelsen lika väl kan förmedlas per telefon. R4 har ingen uppfattning.

Principen *jura novit curia* gäller även i förvaltningsdomstolsprocessen.²¹⁴ Av flera intervjusvar att döma uppstår dock problem för den enskilde att veta vilka omständigheter som ska anföras för att ”träffa” det ifrågavarande rättsfaktumet (som den enskilde kanske inte förstått innebörden av) och därmed att öka chansen till att domstolen ska bifalla talan. R2 tar exemplet att klaganden inkommer med tiotals sidor text i det skriftliga förfarandet utan att det som är relevant närmare berörs. I den i regel ombudslösa förvaltningsdomstolsprocessen kan man fråga sig hur stort svinnet är, d.v.s. att sådant som skulle vara gagn för den enskilde aldrig når domstolen på grund av att den enskilde inte förstått vad som är relevant att anföra. Det är ju per definition alltid svårt att uttala sig om sådana här ”mörkertal”. Klart är dock att om den enskilde bättre förstår vad saken rör, både sakfrågor och rättsfrågor, måste påverka möjligheterna att veta vad som ska anföras för att chanserna att vinna framgång med sin talan ska öka. Lika klart är att flera de intervjuade menar att detta i större mån uppnås då en muntlig förhandling hålls än i ett

²¹¹ Jfr prop. 1971:30 s. 533 f. och s. 537.

²¹² Ekelöf m.fl. (2002) s. 61.

²¹³ Petrén (1977) s. 164.

²¹⁴ Prop. 1993/94:151 s. 132, Essen s. 55, jfr också exv. RÅ 2000 not. 59.

rent skriftligt förfarande. Ingen påtalar det omvända. Tanken att mörkertalet – antalet omständigheter som talar till den enskildes fördel som inte når domstolen – är större i det rent skriftliga förfarandet är därmed befogad.

Den av R2 exemplifierade problematiken är ingen novitet i processrättsliga sammanhang. I *Rättegång V* framhålls att anledningen till att det blivit vanligt att muntliga sammanträden hålls vid förberedelsen av huvudförhandlingen i civilprocessen både i Sverige och i många andra länder har varit att det visat sig vara svårt att ”få processmaterialet klarlagt enbart genom skriftväxling”. I detta sammanhang påstås det att ”även en ambitiös advokat kan ha svårt att avgöra vad det är för omständigheter han skall åberopa som rättsfakta”. I anknytning till risken att parterna gång på gång talar förbi varandra vid skriftväxling sägs det: ”Ja, en sådan kan vara praktiskt ogenomförbar om ena parten saknar advokat.”²¹⁵ Nu är inte förvaltningsmålen i allmänhet så komplicerade som civilmålen, vill kanske någon invända. De senare kan dock vara svåra även för en ambitiös advokat, kan då replikeras. Jag har för min del svårt att tro att en genomsnittligt ambitiös/kunnig enskild utan juridiskt skolad assistans inte skulle ha åtminstone samma svårigheter i förvaltningsdomstolsprocessen som beskrivs i för den ambitiösa advokaten i civilprocessen.

I processer där den enskilde saknar ombud,²¹⁶ kommer dock riktigheten i det nyss sagda ner till vilken ambition den enskilde domaren har vad gäller att ta en aktiv roll i att uppfylla domstolens utredningsansvar genom utövandet av materiell processledning. Utredningsansvaret ska ju inte i sig påverkas av handläggningsformen.²¹⁷ Som vi ovan sett påtalar dock flera av rådmännen att utredningen generellt sett blir bättre då det hållits muntlig förhandling jämfört med ett rent skriftligt förfarande. De har medhåll av Petrén som beskrivit den muntliga förhandlingen som ”den helt överlägsna utredningsformen.”²¹⁸ Alla processförare och rådmän utom R1 ger vidare uttryck för att den materiella processledningen utövas i större utsträckning i den muntliga förhandlingssituationen. Den dominerande bilden som intervjuunderlaget ger kan sammanfattas och analyseras enligt följande: Domaren känner lagen, men den enskilde gör det ofta inte. Domaren (eller myndigheten, jfr vad R3 anfört ovan under rubriken 2.3.4.1) delar förståeligt med sig av sin kännedom om lagen i större utsträckning och är mer behjälplig att klargöra och fullständiga den enskildes talan i den muntliga förhandlingssituationen än i det skriftliga förfarandet. Detta gör att den enskilde i större utsträckning vet och förstår vilka rättsfakta som ska beläggas med relevanta sakomständigheter, för att domstolen ska kunna ge rätt. Således framträder ytterligare en faktor som talar för att den muntliga förhandlingen är ägnad att göra det enklare för den enskilde att vinna framgång med sin talan än det skriftliga förfarandet. Faktorn tar i viss mån udden av den ovan beskrivna positiva aspekten av skriftligheten som beredande den enskilde möjlighet till ”självrensning” och eftertanke.

SP, med erfarenhet främst från stora och komplicerade skatteprocesser, tog upp en fördel med den muntliga förhandlingen som måste anses vara något kontroversiell. SP beskriver den muntliga förhandling som en (sista) möjlighet att se till att domstolen (sic!) förstått vad målet handlar om i relation till rättsfrågan, d.v.s. att domstolen ska förstå argumentationen. Det sägs att

²¹⁵ Ekelöf m.fl. (1998) s. 15–16.

²¹⁶ I förvaltningsdomstol processar den enskilde oftast utan juridisk hjälp, jfr Lundin (2009) s. 291.

²¹⁷ FPL 8 § é contrario.

²¹⁸ Petrén (1977) s. 165.

det i den muntliga förhandlingen ges tillfälle till att vara pedagogisk och använda sig av hjälpmedel såsom PowerPoint och så sätta in domstolen i frågan som processen handlar om. Detta menar SP är av vikt eftersom kvaliteten på hur duktig domstolen är på skatterätt kan variera. SP har uppfattningen att domarna inte generellt sett känner lagen bäst i dessa processer. Det är det ombuden som gör, följt av skatteverket och sist domstolen.

Det kontroversiella i det som SP anför ligger i att den grundläggande processrättsliga principen *jura novit curia* (domaren känner lagen) kommer på skam. Varat klingar alltså falskt med börtat, åtminstone om vi ska ta (den självsäkre) SP:s ord för gott. Förklaringen som SP ger är dock, i mitt tycke, övertygande och är inte alls av typen: alla domare är dumma men vi advokater, vi är minsann särdeles begåvade. Istället beskriver SP att anledningen för sitt påstående har sin bakgrund dels i att ombuden lägger mer tid på att sätta sig in i ärendet än domstolen, dels att SP som processförare i princip endast sysslar med denna typ av stora och komplexa skattemål, som påtalas vara inte alls representativa för skattemålen generellt sett. Det förefaller således rimligt att ombudets kunskap om rättsfrågan kan vara större än en viss domarsits dito.

Det är alltså rättsfrågan som SP genom den muntliga förhandlingen vill att domaren ska få förståelse för. Handläggningsformsregleringen i förvaltningsdomstol är inte utformad med denna tanke som bakgrund. Det är snarare så att om det i processen finns en betoning på rättsfrågor anses ett rent skriftligt förfarande mer lämpligt.²¹⁹ Detta kommer till uttryck enligt FPL 9 §, där tredje stycket inte gäller i HFD, där rättsfrågan nästan alltid är det som står i fokus.²²⁰ Likaså följer av ED:s praxis att det är mål med betoning på sakomständigheterna/bevisning som främst motiverar kravet att hålla muntlig förhandling på begäran. Kanske var det behovet av belysning av denna typ av stora och komplicerade rättsfrågor som åsyftades i Jacobsson mot Sverige (II) vilket enligt ovan kan tolkas som ett uttryck för konventionsförhandlingskravet gäller även då endast rättsfrågor av *visst slag* ska belysas. Detta vore åtminstone en pragmatisk lösning på nämnda problematik. Hade jag varit processförare och haft samma tankar som SP skulle jag dock ha uttryckt mig så att det framstod som att sakomständigheterna och inte rättsfrågan som skulle behöva belysas genom den muntliga förhandlingen; att betona det omvända hade nog varit svårsmält för de flesta domare, men vad vet jag?

Att den enskildes ombud, i den typ av processer som SP beskrivit, genom den muntliga förhandlingen ges tillfälle att sätta in domstolen i målet, vad gäller hela saken, såväl sakfrågan och rättsfrågan och kanske framför allt deras samband, är ytterligare en faktor som talar för att den muntliga förhandlingen är ägnad att öka den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan; det är ju lättare att övertyga domstolen om densamma förstår budskapet.

3.2.2 Ombudsbehov, materiell processledning och processens enkelhet

Angående ombudsbehovet och processens enkelhet är vissa intervjusvar något förbryllande. Samma person kan å ena sidan hävda att det skriftliga förfarandet är svårare än det muntliga och

²¹⁹ Prop. 1971:30 s. 533. Se och exv. Bylander (2006) s. 148 f. och där anförd praxis samt s. 385 ff.

²²⁰ Jfr FPL 36 §. Jfr Bulls synpunkter på denna ordning utifrån ett komparativt perspektiv i Bull (2005 b) s. 78 ff. där det visas att det i många andra länders prejudikatinstanser finns större möjligheter till muntlighet än i Sveriges HFD. Så är fallet med i exv. USA:s Supreme Court, Finlands Högsta förvaltningsdomstolen, och Norges Høyesterett. Även de i förhållande till de i HFD större möjligheterna till muntlighet i EU-domstolen och ED påtalas.

att den materiella processledningen utövas lättare och i större utsträckning i det muntliga förfarandet, men å andra sidan att behovet av ombud inte är större i något av förfarandena (exv. R3). Flera av de intervjuade verkar inte ens se någon koppling mellan omfattningen och effektiviteten av den materiella processledningen och ombudsbehovet (R4, R3). Jag kan inte se hur detta går ihop och menar att det finns stöd i såväl rättskällorna som litteraturen för att det finns en koppling mellan å ena sidan processens enkelhet och ombudsbehovet, mellan ombudsbehovet och den materiella processledningen och till sist mellan den materiella processledningen och enkelheten för den enskilde; nog behövs mest hjälp när det är som svårast och nog behövs mindre hjälp om någon redan hjälper en. Detta ska nu utvecklas, för riktigt så okomplicerat som det lät i slutet av förra meningen är det inte, åtminstone inte i alla led.

3.2.2.1 Ombudsbehovet som andra sidan av processens enkelhet/svårighet

Ombudsbehovet kan ses som ett uttryck för hur svår en process är för en part; är något svårt behövs som bekant mer hjälp än om något är enkelt. Om det inte i sig är tillräckligt självklart, finns stöd för detta även i vad Bylander fått anföra ovan angående såväl RB:s som FPL:s utformning. Att denna koppling finns bekräftas också av flera intervjusvar. Exempelvis menar R2, som påtalat att handläggningsformerna är förenade med olika svårigheter, att ombudsbehovet därför inte generellt är större i något av förfarandena. Som ytterligare exempel kan tas att MP1 och MP2 svar när de menar att den enskildes ombudsbehov är något större i det skriftliga förfarandet vilket de anser vara den svårare handläggningsformen.

E1 och E2 svarade båda att de skriftliga delarna av processen var svårare än de muntliga. Trots detta menar de inte att behovet av ombud är större i de skriftliga momenten. Att E1 och E2 inte svarar helt konsekvent är dock förståeligt med tanke på dels att de inte är vana vid att tänka på juridiska spørsmål, dels att de inte, som övriga intervjuade, fått frågorna i förväg och därmed kanske inte riktigt hunnit tänka igenom sina svar. I likhet med E1 och E2 menar dock även R3 på direkt fråga att ombudsbehovet inte är större i något av förfarandena trots att R3 uppger den muntliga förhandlingen som enklare för den enskilde. Att behovet av biträde inte anses öka om processen är svår menar jag är en brist på konsekvens.

Det verkar som att många av de intervjuade är ovilliga att säga att behovet av ombud är mindre någon gång. Frågorna som ställdes angående ombudsbehovet och handläggningsformen var relativa till sin karaktär men många svarar, vissa gång på gång, att behovet är *stort* i båda förfarandena. De svarar alltså inte på frågan utan i stället om behovet allmänt sett och inte i relation till eller jämförande emellan respektive handläggningsform. Detta är intressant med tanke på att förvaltningsprocessen med dess rådande officialprincip, FPL 8 §, utformats för att den enskilde i regel ska kunna klara sig utan ombud.²²¹ Det faller dock utanför syftet med denna uppsats att fördjupa detta resonemang.²²²

²²¹ Jfr nedan under rubriken 3.2.2.2.

²²² Se dock doktoranden Sebastian Wejedal Beijboms kommande doktorsavhandling angående ombudsbehovet i bland annat förvaltningsdomstolsprocesser. LP var den av de intervjuade som särskilt betonade att ombudsbehovet är stort oavsett handläggningsformen. Härom yttrade LP bland annat: "[A]tt tro att – oavsett om processen är muntlig eller skriftlig – den enskilde skulle klara av processen inom förvaltningsrättens område enskilt utan ombud, då lever man i en fantasivärld. Bara på de två åren som jag arbetat med förvaltningsprocess så märker jag att det ställer större och större krav på mig, som har både erfarenhet och en juridisk utbildning. Att då tro att människor

3.2.2.2 Enkelheten och domarens utövning av effektiv materiell processledning

Nästan alla rådmän och processförare anför att benägenheten och möjligheten att effektivt utöva materiell processledning är större i en muntlig förhandlingssituation jämfört med det skriftliga förfarandet. Detta resultat ligger således i linje med vad den mycket större undersökningen som publicerades i Domstolsutredningen, där de flesta såg detta som ”självkart”.²²³ Den som genomfört intervjustudien som presenterades i Domstolsutredningen, Göran Dahlgren, har angående den, i jämförelse med de dispositiva tvistemålen (sic!) och brottmålen i allmän domstol, ringa omfattningen av processledning i allmän förvaltningsdomstol, yttrat följande:

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 otydligt 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 domarnas benägenhet till att utöva materiell processledning.²²⁴

Den muntliga förhandlingssituationen är alltså i högre grad ägnad att gynna utövandet av effektiv materiell processledning jämfört med det skriftliga förfarandet. Här kan vi nog kosta på oss ett ganska stort mått av generalisering eftersom underlaget för detta påstående inte endast är föreliggande intervjustudie, utan sammantaget ganska stort. R1:s inställning får anses vara undantaget som bekräftar regeln.²²⁵ Inte alla intervjupersoner, menandes de i föreliggande undersökning, som delar den beskrivna dominerande bilden av den muntliga förhandlingen som det bättre alternativet för möjligheterna att utöva effektiv materiell processledning ser, eller påtalar åtminstone inte, att detta utgör en faktor som gör att den muntliga förhandlingen är ägnad att göra processen enklare för rättssökanden. Jag menar att så är fallet, av följande skäl.

Som utvecklats under rubriken 2.2.1 ovan utformades förvaltningsdomstolsprocessen med tanke på att den enskilde i regel skulle kunna klara sig utan juridiskt skolad assistans. Att officialprincipen, i betydelsen domstolens ansvar för utredningens tillräcklighet, är en viktig del härvidlag är ett okontroversiellt påstående.²²⁶ Om denna princip yttrades i Domstolsutredning: ”Den materiella processledningen kan föras tillbaka på den s.k. officialprincipen. I den mån en materiell processledning ska utövas sägs nämligen den principen råda.”²²⁷ Eller som Dahlgren uttrycker saken: ”Under rättegången utövas official[principen]²²⁸ genom processledning”.²²⁹

som är sjuka eller har utländsk härkomst eller har funktionsnedsättning ska kunna rodde det själva då spelar det inte så stor roll om vi pratar om muntlig eller skriftlig process för det är för svårt i vilket fall. Det är ett systemfel. Det funkar inte.”

²²³ SOU 1991:106 B s. 418. Jfr vad som ovan anförts under rubriken 2.2.1.

²²⁴ Dahlgren (1977) s. 155.

²²⁵ Vilket alltså är ett positivt omdöme; att lyckas uppfylla sitt utredningsansvar i lika hög grad i det skriftliga förfarandet som i den muntliga förhandlingssituationen är en bedrift, åtminstone i den mån inte utredningsambitionen är otillbörligt låg i båda fallen.

²²⁶ Jfr prop. 1988/89:126 s. 7, prop. 1993/94:151 s. 132, prop. 1971:30 s. 529, Vahlne Westerhäll (2002) s. 196.

²²⁷ SOU 1991:106 A s. 513.

²²⁸ Dahlgren använder egentligen termen *officialprövningen* vilken han dock av sammanhanget får förstås mena vara synonym med såväl *officialprövningsprincipen* som *officialprincipen*. *Officialprincipen* vilken kan, för att förtydliga vad

Enligt motiven till FPL kunde dock officialprincipen ta sig uttryck i antingen processledning eller utredningsåtgärder.²³⁰ Det påpekades vidare att ”rättens aktivitet på detta område [måste] växla, beroende på bl.a. vad för slags mål det är fråga om, om det finns offentlig motpart i målet och om enskild part har ombud i målet. *Sålunda ligger det i sakens natur att rätten i allmänhet bör ägna särskild uppmärksamhet åt processledningen när en enskild part inte har ombud i ett enpartsmål och det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt*”.²³¹

Att ombudsbehovet är spegelbilden av hur enkel/svår en process är för den enskilde ser jag, som sagt, som något självklart.²³² När det då ligger ”i sakens natur” att rättens processledning ”i allmänhet bör ägnas särskild uppmärksamhet” när den enskilde saknar ombud och då ”det framgår att parten har svårigheter att ta till vara sin rätt” kan det därav anses följa att det är den enskildes svårigheter att utan juridisk assistans ta sin rätt till vara som motiverar processledningen; ombudsbehovet minskas av processledningen eftersom den gör processen enklare för den enskilde. Flera av de intervjuade rådmännen ger uttryck för det motsatta d.v.s. att ombudsnärvaro gör att processledningen (behöver) utövas i mindre utsträckning.²³³ Detta var också uppfattningen hos nästan alla de domare som intervjuades i domstolsutredningen.²³⁴ Jag påstår egentligen bara det omvända d.v.s. att ombudsbehovet är större när den materiella processledningen är mindre stark för att processen då är svårare.

Att domstolens materiella processledning ersätter/kompenserar behovet av ombud har brett stöd i rättskällorna och litteraturen. Vad gäller den allmänna processen har denna tanke legat till grund för flera reformer under de senare åren.²³⁵ Tanken är minst lika allmänt omfattad vad gäller förvaltningsdomstolsprocessen varpå följande tre exempel kan tas. För det första: ”Både hos allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar gäller principen *jura novit curia* (domstolen känner rätten). Parterna behöver inte prestera bevisning i form av rättsutredningar åt domstolen. Denna princip tillsammans med domstolens materiella processledning leder stundom till slutsatsen att parterna inte behöver lägga ned något arbete med att precisera innehållet i rättsreglerna i det prövade fallet. Vad sedan angår fakta- eller sakfrågorna karaktäriseras förvaltningsprocessen av att domstolen skall se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att den vid behov anvisar parterna hur utredningen bör kompletteras. Till skillnad från dispositiva mål, där ansvaret för målet vilar på parterna, skall således domstolen vara aktiv (officialprincipen). Utgångspunkten är således att de enskilda inte skall behöva anlita juridiskt biträde eller ombud i förvaltningsprocessen”.²³⁶ För det andra: ”I viss mån ersätter den materiella

det talas om, delas in i domstolens officialansvar respektive officialprövningsrätt. Termen *officialansvar* då tar sikte på domstolens ansvar för utredningens tillräcklighet. Vad som är en tillräcklig utredning kommer dock ner till frågan om domstolen är bunden av parternas yrkande och grunder som de åberopat för sin talan. Med *officialprövningsrätt* avses domstolens rätt att utvidga den processram som parterna dragit upp genom sina respektive processhandlingar.

²²⁹ Dahlgren (1994) s. 391.

²³⁰ Som exempel på ”utredningsåtgärder” togs ”att rätten inhämtar upplysningar från tredje man eller föranstaltar om syn”, prop. 1971:30 s. 526 f.

²³¹ Prop. 1971:30 s. 530, *min kurs*.

²³² Jfr ovan under rubriken 3.2.2.1.

²³³ Vilket i och för sig framgår tydligare av en läsning av intervjuerna i sin helhet än av resultatdelen.

²³⁴ SOU 1991:106 B s. 416 f.

²³⁵ Se exv. prop. 1973:87 s. 151, dsju 1983:2 s. 7, prop. 1983/84:23.

²³⁶ Prop. 1993/94:151 s. 132.

processledningen behovet av juridisk hjälp.”²³⁷ För det tredje: ”Genom införandet av tvåpartsprocess kom [förvaltnings]domstolarnas handläggning att i högre grad präglas av förhandlingsprincipen och i mindre omfattning av officialprincipen, vilket medförde ett ökat behov rättsligt biträde för den enskilde.”²³⁸

När vi nu kunnat se att det finns en koppling mellan den effektiva materiella processledningens utövning och enkelheten för den enskilde via/uttryckt i ombudsbehovet behöver vi dock gå vidare och närmare på hur kopplingen ser ut.

Att jag inte när intervjufrågorna angående materiell processledning ställdes betänkte att de semantiskt sett inte endast omfattade processledningen *av den enskilde* var något olyckligt med tanke på att enkelheten för den enskilde är det som här ska diskuteras. Är det måhända detta som gör att vissa av de intervjuade menar att benägenheten att materiellt processleda inte ses som något som är ägnat att göra processen enklare för den enskilde; menar de intervjuade att den materiella processledningen utövas lika mycket till gagn för det allmännas inställning? Att så skulle vara fallet kan uteslutas, vilket bevisas av det följande. Angående materiell processledning av det allmännas företrädare uttalades i Domstolsutredningen nämligen att det "[t]rots att lagstiftningens förarbeten tiger i denna fråga, har utvecklats en *praxis* som innebär *att man i princip inte hjälper det allmännas företrädare i en tvåpartsprocess*. Det är en *praxis som så gott som alla säger sig tillämpa*.”²³⁹ Att så är fallet indikeras också av hur rådmännen i föreliggande undersökning har svarat där det talas aldrig om att processleda den allmänna parten men väl om att processleda den enskilde. Med detta som bakgrund är det inte rimligt att tro att inställningen – att den ökade benägenheten att i den muntliga förhandlingen utöva effektiv materiell processledning inte gör att den muntliga förhandlingen är ägnad att förenkla processen för den enskilde – låter sig förklaras av att processledningen gynnar såväl det allmänna som den enskildes.

Som framgår av den ovan anförda definitionen av materiell processledning, vilken torde vara gängse,²⁴⁰ kan den materiella processledningen ta sig olika praktiska uttryck.²⁴¹ Det kan vara fråga om att domaren ställer frågor, ger upplysning eller uppmaningar etc., varigenom part ges tillfälle att fullständiga eller inskränka processmaterialet, d.v.s. yrkande, grunder och bevisning.²⁴² Enligt en vidare definition kan det också vara fråga om att domstolen inskaffar sakkunnigutredningar eller kallar vittnen.²⁴³ Att en domare till exempel ställer fler frågor till part eller kallar ett vittne innebär inte per se att den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan ökar eftersom

²³⁷ SOU 1991:106 A s. 518, jfr även s. 520.

²³⁸ Vahlne Westerhäll (2002) s. 196.

²³⁹ SOU 1991:106 B s. 422 f. Det påtalas dock i nämnda källa att undantag från den beskrivna principen görs i LVU-mål. I den mån en brist förekommer i socialnämndens talan rättas denna med hänvisning till principen om barnets bästa, vilket naturligtvis är en god ordning. Essen menar att processledning av det allmännas företrädare bör vara tillåten bland annat för att det kan komma att gynna den enskilde; ”domstolen [kan inte i förväg veta] vilken part som kommer att gynnas av de åtgärder som vidtas efter processledningen”, Essen (2009) s. 233.

²⁴⁰ Den är hämtad från boken *Juridikens termer* som är skriven av de erkända framstående Sture Bergström, Torbjörn Andersson, Torgny Håstad och Per Henrik Lindbloms, så den är inget som lilla, i förhållande till nämnda giganter, jag ”snickrat ihop” själv.

²⁴¹ Jfr SOU 1991:106 A s. 512.

²⁴² Jfr Bergström (2002) s. 115 och 145.

²⁴³ SOU 1991:106 A s. 512. Med den terminologi som användes i prop. 1971:30 s. 526 f. är den nämnda omedelbara aktiviteten av domstolen *utredningsåtgärder* och inte *materiell processledning*, jfr i och vid not 230 ovan. För resonemanget som här förs kan jag inte se att denna terminologiska fråga är viktig.

nämnda åtgärder kan utmynna i att omständigheter som talar till den enskildes nackdel kommer till domstolens kännedom.²⁴⁴ Den enskilde kan t.ex. råka försäga sig. Den materiella processledningen syftar här istället till utredningens fullständighet, sanningen, för att ”rättvisa” ska bli kunna bli skipad.²⁴⁵ Det är nog endast den allvetande Domaren med stort D som vet om sanningen generellt gynnar den enskilde.²⁴⁶ Den materiella riktigheten, sanningen, får dock generellt sett rimligen antas gynna den enskilde åtminstone lika väl som det allmänna. Att det inte finns någon ”automatik” mellan förekomsten av materiell processledning och ökandet av möjligheterna för den enskilde att vinna framgång med sin talan är emellertid en viktig iakttagelse. Att påstå något annat vore inte riktigt.

En rimlig tanke är dock att domstolen av lätt insedda skäl är (och bör vara) restriktiv och försiktig med att ställa frågor som kan komma att ”drabba” den enskilde då en annan ordning skulle starkt skada domstolens anseende som oväld.²⁴⁷ Denna problematik kan i princip anses finnas med all utövning av materiell processledning, men är särskilt påtaglig i den mån domstolen skulle framstå som partisk till förmån för det allmänna. I denna riktning kan vad Essen anfört angående processledning av det allmännas företrädare anses tala: ”Av självklara skäl är det mindre känsligt att ge ledning till den enskilde parten [...] en domstol bör därför kunna bistå en enskild part i större utsträckning.”²⁴⁸ I Domstolsutredningen heter det: ”Många domare i förvaltningsdomstol synes ha den uppfattningen att domstolen aldrig bör hjälpa det allmänna. Rent allmänt har man också anledning [att] konstatera att en *processledning till förmån för den enskilde* principiellt sett givetvis är *mindre betänkelig än processledning till förmån för* en företrädare för *det allmänna*, särskilt som domstolen ändå i många fall kan döma till den enskildes fördel på en grund som han inte har åberopat.”²⁴⁹

Är det dock istället fråga om att ge upplysningar eller uppmaningar om hur den enskilde kan fullständiga yrkande, grunder eller bevisning är det självklart något som ökar den enskildes möjligheter att kunna presentera sitt fall så övertygande som möjligt. I de delar den materiella processledningen avser att domstolen ger den enskilde information om att domstolen anser en processhandling vara oklar eller otydlig, ges den enskilde åtminstone *möjlighet* till att försöka tydliggöra och förbättra kvaliteten i processhandlingen ifråga.

Om det enligt ovan är så att ombudsbehovet minskas av den materiella processledningen följer därav att den totala vinsten av den effektiva materiella processledningen är större än förlusten därmed.²⁵⁰ Domarens ökade benägenhet och möjligheten att förståeligt materiellt processleda den enskilde i den muntliga förhandlingen måste därför, åtminstone i min värld,

²⁴⁴ Jfr Essen (2009) s. 233 i och vid not 102.

²⁴⁵ Jfr SOU 1991:106 A s. 524.

²⁴⁶ Som kuriosia hänvisas till Bylander (2006) s. 271 som resonerar om Gud som Domaren och om att ”Guds dom på Domens dag” kommer att avkunnas på grundval av ett (skriftligt) medelbart material; ”visionen om det perfekta protokollet”.

²⁴⁷ Jfr Petrén (1977) s. 161. Jfr även Wennergren (1996) s. 80 f.

²⁴⁸ Essen (2009) s. 232.

²⁴⁹ SOU 1991:106 A s. 530 f., min *kurs*.

²⁵⁰ Att den enskilde i socialförsäkringsmål ökar sina processodds med 600 procent har genom empiriska studier visats av Bjerstedt, se Bjerstedt (2009) s. 193. Om då ombudsbehovet minskar genom domstolens utövande av materiell processledning, kan därmed anses följa att den enskildes processodds ökar när den materiella processledningen är mer förekommande och effektivare d.v.s. i det muntliga förfarandet.

sammantaget anses vara en sådan faktor som gör att det muntliga förfarandet är ägnat att förenkla för den enskilde att vinna framgång med sin talan jämfört med det skriftliga förfarandet. Att så är fallet påtalas också explicit av de flesta av de intervjuade som fått frågor härom (R2, SP, LP, MP1, MP2).

Om vi nu avslutningsvis återkopplar denna faktor till diskussionen som förts ovan under rubriken 3.2 framträder den mest olyckliga konsekvensen med huvudregeln om ett skriftligt förfarande sett från den enskildes perspektiv. I det förfarande som för den enskilde enligt de flesta intervjupersonerna är det svårare alternativet, det skriftliga, avhjälps den enskildes oförmåga i minst utsträckning genom domstolens materiella processledning. Skriftligheten försvårar således både för den enskilde *och* för domstolen i här diskuterat avseende.²⁵¹ Sålunda drabbas den enskilde i dubbel bemärkelse. Den enskilde får således minst hjälp när den behöver det som mest, eller åtminstone inte som minst, om vi ska ha de intervjuades enhälliga stöd.

3.2.3 Muntligheten och den mänskliga faktorn

Flera av de intervjuade, både domare, enskilda och processförare har påtalat att den muntliga förhandlingen har den fördelen att däri sker ett ”möte ansikte mot ansikte”, eller att domstolen där möter ”människor av kött och blod istället för bara papper”, att ”man får ett ansikte på den enskilde” och liknande. Bland rättssökandena och processförarna finns uppfattningen att det beskrivna har betydelse för domstolens bedömning på så sätt att det gynnar den enskilde. Även R1 påtalar att det har betydelse för avgörandet men att det är ”sällan.” R1 påtalar dock inte om påverkan generellt sett är gynnande eller missgynnande för den enskilde i de fall det påverkar. Det kan synas i ett halverat skattetillägg, menar SP, eller i att det blir svårare att ogilla ett överklagat utvisningsbeslut, säger MP1. SP påtalar dock att betydelsen är svår att värdera eftersom den naturligtvis inte syns i domskälen. E1 menar att handläggningsformen påverkar domarnas bedömning till förmån för den enskildes inställning, trots att ”[rätten] [...] måste förhålla sig till lagen.” MP1 uttrycker kanske samma sak när det påstås att det får betydelse för domarens bedömning ”hur rättssäkert det än må vara.” Den här aspekten är psykologisk snarare än rättslig, sägs det (SP).

När faktiskt någon eller några från alla aktörer, utan att jag har lagt något av dessa uttryck i deras munnar, spontant påtalar denna fördel med den muntliga förhandlingen har jag svårt att tro att det inte skulle kunna ha någon betydelse för avgörandet av målet. Med tanke på de av SP, MP1 och E1 påstådda effekterna av den muntliga förhandlingen skulle det vara mycket intressant om en studie angående detta förhållande – handläggningsformen och ”mildare” avgörande – skulle göras. Tills dess får det beskrivas som SP säger: det är en ”känsla” att det finns en sådan koppling.

Då en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling stadgades för bland annat för just skattetilläggsprocessen yttrades ”att domstolen i sådana mål ofta måste beakta reglerna om *eftergift* och därför ta hänsyn till vad som har framkommit om *den enskildes personliga förhållanden*,

²⁵¹ Man kan således fråga sig vad Ragnemalm menat när han påstått följande: ”För att förvaltningsförfarandet skall vara snabbt, billigt och förhållandevis enkelt, *måste* även beredningen företrädesvis ske i skriftlig form”, jfr not 19 ovan. Det skriftliga förfarandet förenklar ju varken för den enskilde eller för domstolen i här diskuterade avseenden. Påståendet behöver nog därför både förklaras och motiveras för att det inte ska framstå som direkt felaktigt.

exempelvis sjukdom eller bristande erfarenhet av den aktuella lagstiftningen. En muntlig förhandling bör inte sällan medföra att eftergiftsgrunderna blir belysta på ett bättre sätt”.²⁵² Angående skattetilläggsprocessen var det alltså just möjligheterna till att kunna få sådana omständigheter bättre belysta som kan motivera en nedsättning av skattetillägget som anfördes som skäl för att särreglera en starkare rätt till muntlig förhandling jämfört med FPL 9 § tredje stycket.²⁵³ Kanske syns aspekten således i förarbetena och inte endast i praktikernas erfarenheter.

Att domaren påverkas av handläggningsformen på beskrivet sätt behöver det inte ses som något som är enbart negativt. Likabehandlingsprincipen, en aspekt av den formella rättssäkerheten, talar för att handläggningsformen, hur domaren får den av processmaterialet, ska vara oväsentlig för densammes bedömning. I förhållande till denna princip är de beskrivna erfarenheterna olyckliga. Domare (här menat inklusive nämndemän) som strävar efter att göra rättssäkra bedömningar torde därför göra bäst i att ge akt på den beskrivna humanitetsaspekten och inte tro att denna faktor inte spelar någon roll för utgången i målet. Flera av de intervjuade rådmännen påtalar dock – visserligen inte i detta sammanhang, men likväl – att utredningen av målet i regel blir bättre om det hållits muntlig förhandling. Det är därför inte säkert att det muntliga förfarandet gör domarna mer ”blödiga” än vad lagen kräver utan istället så ”blödiga” som lagen kräver. Om det skriftliga förfarandet har motsatt effekt, får än så länge förbli osagt. Klart är dock att om domaren skulle påverkas på beskrivet sätt – *processens mänskliga faktor* – inte behöver, som i industrisammanhang, ses som något enbart negativt. De här diskuterade erfarenheterna talar i varje fall för att det muntliga förfarandet är ägnat att göra det enklare för den enskilde att vinna framgång med sin talan.

3.2.4 Förståelse och acceptans för avgörandet – effektivitet vs. legitimitet?

Att den enskilde förstår innebörden av och skälen för avgörandet måste, åtminstone när beslutet gått den emot, ses som en viktig del i huruvida domen uppfattas som legitim eller inte. Detta är också avgörande för att den enskilde ska kunna bedöma om domen ska överklagas eller ej, såvitt detta beslut sker på någorlunda rationella grunder, vilket får antas vara huvudregeln även om rättshaverister finns. Även detta kan alltså ha betydelse för den enskildes möjlighet att vinna framgång med sin talan (enkelhet). Alla processförare utom SP menar att enskilda får en bättre förståelse för avgörandet om det ingått en muntlig förhandling i förfarandet. Både E1 och E2 menar att de får en bättre förståelse för avgörandet om det hållits muntlig förhandling än om det inte hållits. Den enskildes acceptans för avgörandet ser även flera av de intervjuade som något som påverkas positivt av att det i beredningen ingått muntlig förhandling. R2, utan att ha fått någon fråga på detta tema, påtalar att den ökade förståelsen och acceptansen för avgörandet som ges genom den muntliga förhandlingen en möjlighet till att undvika onödiga överklaganden.

Flera av svaren angående förståelse och acceptansen för avgörandet är snarlika. Om det hållits muntlig förhandling upplever E1: ”att jag [...] fått göra min röst hörd. Det var inte bara ett

²⁵² Prop. 1987/88:55 s. 12.

²⁵³ Att det fanns andra skäl såsom att kommissionen strax före särregleringen av enskilds rätt till muntlig förhandling för skattetilläggsprocessen, i von Sydow-målet, uttalat att Sveriges ordning väckte allvarliga frågor om tolkningen av konventionens rättssäkerhetsfrågor, varpå Sverige förliktes med von Sydow för att undvika att bli fällda i ED för brott mot EKMR artikel 6.1 där målet hade getts prövningstillstånd, är en annan historia, jfr SOU 2001:25 s. 157 ff.

nummer på ett papper.” LP: ”I en muntlig förhandling känner man sig tillfreds med att man har blivit hörd, man har blivit sedd, man har fått säga sitt”. MP2: menar att det ”är svårare att få grepp om avgörandet betydelse för den enskilde om det kommer en dom efter att de bara fått träffa [ombuden] än om de fått träffa de personer som har beslutat.” När jag hör dessa svar kommer jag osökt att tänka på vad Bull skrivit angående muntlig förhandling och vad han kallar *intresset av legitimitet*. Jag tillåter mig att ”saxa” litet:

Man vill bli sedd. Samtidigt är det skriftliga förfarandet sammankopplat med en tid då förvaltning och domstolar hade en annan position i samhället, inte minst visavi medborgarna. [...] [M]edborgarna är inte längre underdåniga, utan välutbildade och vana att kunna begära att bli tagna på allvar. ”Mössan i handen” gäller inte längre. [...] Detta kan i någon mån tala för att en modern processordning bör innefatta generösa möjligheter för medborgarna att direkt komma till tals med ”sina” beslutsfattare. [D]et avstånd som ”vanligt folk” känner inför myndigheter och domstol i hög grad kan bero på frånvaron av personliga möten till fördel för formellt hållen skriftväxling. [...] Ett större inslag av muntlighet skulle kunna göra möte[t med makten, domstolarna] mänskligare mer lättbegripligt och mer rättssäkert. Vad kan vara en för hög kostnad för det...?²⁵⁴

Många gånger uttrycks valet av handläggningsform som en avvägning eller kompromiss mellan vad som är den bästa ordningen och vad som är rimligt utifrån ekonomiska hänsynstaganden.²⁵⁵ Om hållandet av muntlig förhandling skulle innebära en minskad frekvens vad gäller överklaganden, skulle hållandet av muntlig förhandling rent av kunna vara det billigare alternativet eftersom kostnaderna för en överrättsprocess måste tänkas överskrida kostnaderna för hållandet av en muntlig förhandling. Detta resonemang visar att intresset av legitimitet och effektivitet inte måste ställas mot varandra.²⁵⁶ Nu är detta kanske inte en så revolutionerande synpunkt som det i förstone kan verka; varje muntlig förhandling leder inte till att avgörandet inte överklagas. Att den muntliga förhandlingen kan göra att onödiga överklaganden kan undvikas, vilket R2 påtalat, är i vilket fall ett argument för mer muntlighet i allmän förvaltningsdomstol som jag inte sett i litteraturen som utmanar föreställningen att skriftlighet alltid är det billigare alternativet.

Förståelsen för avgörandet är som ovan visats en faktor som enligt förarbetena till FPL 9 § ska beaktas då bedömningen av om en begäran om muntlig förhandling ska efterkommas eller ej. När nu flera av de intervjuade påtalar att detta är något som faktiskt uppstår närmast generellt genom en muntlig förhandling infinner sig viss förståelse för rättstillämpningens svårigheter att bestämma i vilka fall detta ska tillerkännas betydelse för bedömningen om enskilds begäran av muntlig förhandling ska efterkommas eller ej.²⁵⁷ Kanske finns förklaringen till att faktorn inte återopats i rättspraxis i att den skulle kunna återopas i snart sagt alla fall.²⁵⁸ Icke desto mindre – men med större styrka – framträder ytterligare en fördel med den muntliga förhandlingen, som omtalats i förarbetena, som visat sig kunna förankras i de intervjuades praktiska erfarenhet. Även

²⁵⁴ Bull (2005 a) s. 213 f. och s. 219.

²⁵⁵ Jfr exv. Warling-Nerep (2008) s. 559.

²⁵⁶ Jfr Bull (2005 a) s. 212 f.

²⁵⁷ Jfr ovan under 2.1.1.2 om att kritik mot att denna faktor inte tillmätts större betydelse i HFD:s rättstillämpning kan riktas på såväl formell som materiell grund.

²⁵⁸ Bull (2005 b) s. 75 f. Bulls tidigare kallade ”spekulationer” verkar således vara befogade, jfr vad som ovan anförts under rubriken 2.1.1.2.

om en viss förståelse för att faktorn är svårtillämpad har erkänts menar jag fortfarande att faktorn skulle kunna tillmätas betydelse vid bedömningen enligt FPL 9 § tredje stycket. Faktorn skulle kunna ses som *en* tyngd i vågskålen som talar för att muntlig förhandling ska hållas när det utifrån utredningsintresset respektive sakens betydelse för den enskilde inte framstår som (fullt) motiverat. Så skulle lagstiftarens intentioner kunna realiseras, vilket, enligt ovan, skulle resultera i en såväl för den enskilde enklare – och som Bull och flera av de intervjuade fått förklara – som legitimare och modernare process.

3.2.5 Muntlighet som ett medel för att öka möjligheter att nå förlikning

R2 beskriver att den muntliga förhandlingen har den fördelen att den ökar möjligheterna att förlikning ska kunna träffas. R2 tar företrädaransvarsskattemålen som exempel, där förlikning träffas med SBL 12 kap. 7 c § som laglig grund. Det påstås att den muntliga förhandlingen gör att det uppstår ett ”ökat tryck” att komma till en överenskommelse när domstolen engageras i utredningen som SKV enligt lag (FPL 8 §) egentligen ska fullgöra angående den enskildes personliga förhållanden, vilka kan motivera att statens skattefordringskrav nedsätts.²⁵⁹ Det ökade trycket uppstår eftersom utredningen leds av ordföranden och för att det uppstår ett ”givande och tagande” på ett sätt som nästan omöjligt uppnås i den skriftliga kommunikationen. En effektiv konfliktlösningsmekanism, så beskriver R2 den muntliga förhandlingen.

Att muntlighet är överlägset skriftlighet för att öka parternas möjligheter att nå en förlikning är allmänt erkänt i den allmänna processen.²⁶⁰ Med detta som bakgrund är det inte särskilt uppseendeväckande när R2 anför att det förhåller sig på samma sätt i de förvaltningsmål där förlikning är tillåten och förekommande. Att förlikningar mellan det allmänna och den enskilde förekommer i förvaltningsmål är dock måhända inte känt för de flesta av läsarna. De ökade möjligheterna till förlikning – vad gäller förvaltningsmålen – nämns inte heller i den litteratur som denna uppsats behandlat, som ett argument som talar för att handläggningsformen bör vara muntlig. De ökade möjligheterna att nå förlikningar anfördes inte heller som skäl då den förstärkta rätten till muntlig förhandling enligt SBL 12 kap. 7 a § infördes.²⁶¹ R2:s här beskrivna erfarenhet förtjänar därför att lyftas fram.

Att förlikning nås lättare genom muntlig förhandling än i det skriftliga förfarandet kan dock inte anses utgöra en faktor i den enskildes enkelhet, eftersom en förlikning i regel torde innebära att båda parter yrkande jämkas, i någorlunda motsvarande mån; den enskilde förlorar alltså lika mycket som han/hon har framgång.²⁶² Det är istället andra intressen som tillgodoses såsom att den enskildes intresse av att ”göra rätt för sig” och att statens intresse av att få in mer skattemedel.

²⁵⁹ SKV 443, utgåva 4 s. 89 ff. Om att FPL 8 § tillämpas analogiskt även av andra förvaltningsmyndigheter se Ragnemalm (2007) s. 81.

²⁶⁰ I SOU 1991:106 A s. 226 uttrycker detta som något som det råder konsensus om: ”*all erfarenhet* [visar] att muntlighet är det bästa sättet att få tvistande parter att komma överens”, min *kurs*. Departementschefen i prop. 1986/87:89 s. 80 uttrycker detsamma: ”för möjligheterna till förlikning är sammanträdet *vida överlägset* det skriftliga förfarandet”, min *kurs*. Jfr Bylander (2008) s. 87, Ekelöf m.fl. (1998) s. 60 och Jacobsson (1984) s. 216.

²⁶¹ Jfr prop. 2002/03:128 s. 32 f.

²⁶² Detta resonemang kan förefalla inkonsekvent med tanke på att det ovan under rubriken 2.3.3.2 anförts om att t.ex. ett lägre skattetillägg är framgång i större grad än ett högre dito. Visserligen blir skattetillägget lägre än vad SKV yrkat i det beskrivna exemplet men det innebär inte att framgång nås i större mån eftersom det i förhållande till SKV:s yrkande lägre skattetillägget kunnat bli ännu lägre om saken hade prövats av domstolen. Chansen att vinna

3.2.6 Enkelhet eller bekvämlighet?

R4 påtalar på tal om enkelhet att den skriftliga handläggningen har den fördelen att den enskilde slipper bemöda sig att inställa sig inför domstolen. Om detta ses som en del av huruvida processen är enkel så är jag benägen att hålla med, särskilt med tanke på de stora domkretsarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna har. Detta faller dock utanför den definition av enkelhet som bestämts ovan. Att den enskilde genom skriftligheten inte behöver inställa sig inför domstolen har inte heller i litteraturen förstått vara det som avsetts när skriftligheten i FPL:s motiv angavs vara enkel för den enskilde.²⁶³ Den av R4 påtalade aspekten får snarare därför betecknas som en (o)bekvämlighetsaspekt.

3.3 Skriftligt förfarande snabbt – varför?

Nästan alla intervjuade är överens om att ett skriftligt förfarande är den handläggningsform som generellt sett ger den snabbaste processen. R4, som sin vana trogen inte vill ge något generellt svar, menar dock att *endast* muntlighet kanske skulle vara det snabbaste, vilket rimmar bättre med vad som anförts i RB:s motiv än i FPL:s dito. När de intervjuade uppmanas tänka mer förutsättningslöst, alltså vilken handläggningsform som skulle ge den snabbaste processen oavsett den nuvarande regleringen, menar vissa att en ordning med muntlighet som huvudregel och skriftlighet som undantag skulle ge en snabbare process (MP1, LP).

Intervjusvaren är således inte lika enhälliga angående handläggningsformens påverkan på processens snabbhet som vad gäller de angående vilken handläggningsform som är enklast för den enskilde. Det är dock intressant att se hur svaren förhåller sig till de begrepp som Bylander fått introducera ovan: *processens koncentration* och *litispendenstid*. I förklaringarna till varför det är den skriftliga handläggningen som är ger den snabbaste processen anföras många orsaker. *Den muntliga förhandlingen kan behöva ställas in* om någon är sjuk eller om den enskilde har med sig sina barn och det är olämpligt att de är med på förhandlingen, säger R1. Den muntliga förhandlingen kräver en del *kringarbete* och som inte aktualiseras i det skriftliga förfarandet, förklarar R2 och R3. MP2 tar exemplet att den muntliga förhandlingen förlades flera månader fram i tiden, inte för att det behövdes så lång handläggningstid, utan *för att det skulle få plats i domstolen*. Även LP påtalar de *långa väntetiderna* för att få till stånd en muntlig förhandling. Det är lätt att se att de orsaker som anförts är att hänföra till processens litispendenstid snarare än dess koncentration.

Eftersom den muntliga förhandlingen alltid är ett komplement till det skriftliga underlaget innebär den muntliga förhandlingen alltid ett extra moment.²⁶⁴ Att skriftligheten är snabbare i de fall någon skriftväxling inte ska hållas i målet, då målet är klart för avgörande och ingen behöver kommuniceras, är därför, om läsaren ursäktar, självskrivet. Intressantare är de fall där skriftväxling ska hållas vilket gör att *passiv hantering* uppstår i och med skrivelser skickas fram och tillbaka. Med tanke på det kringarbete som den muntliga förhandlingen innebär för domstolen blir inte snabbhetsvinsten med att utredningen går med ljudets hastighet genom muntligheten

framgång i större mån försvinner samtidigt som risken att förlora i större mån försvinner genom förlikningen. Resultatet blir således 1-1 och vi vet inte om det skulle sluta 2-0 eller 0-2 om förlikningen inte skulle ha träffats, för att använda en sportliknelse.

²⁶³ Se vad som ovan anförts under rubriken 2.2.1.

²⁶⁴ Jfr Bylander (2006) s. 138. Jfr även prop. 1971:30 s. 537 f.

istället för brevlades generellt stor, verkar de intervjuade rådmännen ge uttryck för. Den ”betydande fördelen att kommunikationskravet blir tillgodosett” genom den muntliga förhandlingen, att alla parter omedelbart får reda på vad som tillförts målet,²⁶⁵ påtalas inte av någon av de intervjuade. Att kommunikationskravet blir tillgodosett genom den muntliga förhandlingen har Petrén påstått gör att domstolen för eget vidkommande till stor del kan tjäna in den tid som förhandlingen tar.²⁶⁶ De intervjuade rådmännen verkar inte dela Petrén ståndpunkt.

För att återknyta till min hypotes, att jag var tveksam till att skriftligheten generellt sett gick snabbare på grund av att den enskilde förmodades finna det skriftliga processandet svårt, kan konstateras att den helt enkelt inte visat sig stämma i denna del. Vilket utvecklats ovan finns det mycket som talar för att skriftligt processande är ägnat att vara svårare för den enskilde än muntliga processande. Det finns dock inte stöd i intervjumaterialet för att detta gör den skriftliga processen generellt sett långsammare. Kopplingen som jag anade visade sig inte finnas, åtminstone inte till den grad att det skriftliga förfarandet inte totalt sett ändå skulle vara det snabbare. R1:s och R4:s svar, att parterna i den muntliga förhandlingssituationen ”talar” lika mycket förbi varandra som i det skriftliga förfarandet förvånade mig mycket. Deras erfarenheter är nämligen helt annorlunda än de som beskrivits i litteraturen. Ekelöf och Bylander har beskrivit att problemen att parterna ”talar” förbi varandra eller att det är svårt att fixera processmaterialet är större i det skriftliga förfarandet.²⁶⁷

R3 och R2 menade emellertid att det var vanligare att parterna ”talar” förbi varandra i det skriftliga förfarandet jämfört med den muntliga förhandlingssituationen. R3 menade dock att det gick att lösa snabbt om det rörde oklarheter angående rättsfrågan. R2 förklaring till sin uppfattning att skriftligheten gör processen snabbare trots att parterna där talar förbi varandra oftare, ska vi stanna lite vid. R2 påtalar att om parterna talar om något annat än det som är relevant så avslutas skriftväxlingen och ”så går man till beslut”. Om ”parten missuppfattat frågan då är det inte säkert att domstolen griper in i ett skriftligt förfarande på samma sätt som i ett muntlig förfarande. Det är så det fungerar i praktiken”, menar R2. R2 menar vidare att bedömningen av om målet är så utrett som dess beskaffenhet kräver görs ”utifrån det befintliga processmaterialet som finns i målet”. Att utredningsambitionen i sig påverkas av handläggningsformen har inget stöd i rättskällematerialet, vad jag kan se. Att en talan i större utsträckning avgörs i ”befintligt skick” i det skriftliga förfarandet finns det anledning att vara kritisk till, inte minst från den enskildes perspektiv; bevisbördereglerna träder nämligen då i funktion, för att tala med Petrén, vilket drabbar den generellt svagare parten, den enskilde, i större grad än det allmänna.²⁶⁸

Finns möjligen förklaringen till de mycket stora skillnaderna mellan uppfattningarna om skriftlighetens snabbhet mellan RB- och FPL-sammanhang *dehis* i att utredningsambitionen är lägre ställd vad gäller förvaltningsmålen jämfört med brott- och civilmålen? Mot bakgrund av R2:s nyss behandlade förklaring och Dahlgrens tidigare behandlade undersökning, som indikerade att processledningen, domstolens utövande av officialprincipen, utövades i större grad

²⁶⁵ Petrén (1977) s. 165.

²⁶⁶ Petrén (1977) s. 165.

²⁶⁷ Bylander (2006) s. 342 f. Ekelöf m.fl. (1998) s. 15 f.

²⁶⁸ Petrén (1977) s. 159.

i de dispositiva civilmålen än i förvaltningsmålen, är den tanken inte långsökt. Som vi sett ovan har Bylander hävdad att det kunde ”äga sin riktighet” att det går snabbare att framföra ett redan specificerat budskap genom att översända en skrift från part till domstol eller omvänt, än att kalla till förhandling. Mot det har jag inget att invända men till det kan läggas att processen går lika snabbt om ett ospecificerat, spretigt budskap framförs om domstolen likväl ”går till beslut” på det bristfälliga underlaget. Att det sker på bekostnad av såväl den generellt sett svagare parten som intresset av materiella riktiga avgöranden är en annan sak.²⁶⁹ Men undan går det likvisst!

3.4 Domarna ”försvarare”, processförarna ”klagande”

Ja, vem är egentligen vem, kan man fråga sig om intervjuvaren på aktörsnivå jämförs. En generell iakttagelse, relevant i förhållande till frågeställningen, är att de intervjuade rådmännen är den intervjuade aktör som sammantaget inte verkar se den nuvarande huvudregeln om ett skriftligt förfarande som särskilt problematisk från den enskildes perspektiv jämfört med processförarnas och de enskildas uppfattning. Detta ligger i linje med den större intervjuundersökningen som presenterades i Domstolsutredningen vilken har berörts ovan, där domarna var mer nöjda med och processförarna mer kritiska mot hur förvaltningsprocessen fungerat.²⁷⁰ Angående de enskildas intervjusvar är det dock inte befogat att dra några stora växlar. De är nämligen endast två till antalet och intervjuades efter att muntlig förhandling hade hållits på deras begäran. Begärandena hade de antagligen gjort för att de menade att detta var gynnsamt för dem på olika sätt.²⁷¹

Förmodligen har de flesta av processförarna större erfarenhet av den allmänna processen än förvaltningsdomstolsrådmännen, antingen självförvärvad eller förvärvad genom samtal med kollegor. I den allmänna processen florerar, som vi ovan kunnat se, mer positiva föreställningar om muntlighet, både i allmänhet men också sett från den enskildes perspektiv. Att processförarna är mer positiva till muntlighet är kanske därför naturligt. De intervjuade rådmännen får dock förmodas ha en större och bredare erfarenhet och specialkunskap om förvaltningsdomstolsprocessen. Domarna torde vidare ha mer av ett ”inifrånperspektiv” och processförarna mer av ett ”utifrånperspektiv” på förvaltningsdomstolsförfarandets utformning. Processföraren väddjar, domaren beslutar. Möjligen är det något svårare att vara kritisk till en lagstiftning som man verkställer dagligen, vilket domarna gör när de fattar beslut om handläggningsform, vilket görs för alla frågor i alla mål, mer eller mindre aktivt/övervägt. Det skulle ju i någon mening innebära att man inte gör ett ”bra jobb”, i och för sig inte beroende på en själv, men likväl. Processförarnas perspektiv färgas dock av en viss ensidighet dels i och med

²⁶⁹ För en kritisk diskussion angående intresset av materiell riktighet och dess relation till handläggningsformsreglering enligt FPL se Bylander (2006) s. 345 ff.

²⁷⁰ Detta uttrycks sammanfattande i SOU 1991:106 A s. 472 f. som att ”de allra flesta av de intervjuade domarna har hävdad att lagen har fungerat väl. [...] Flertalet av partsföreträdarna har dock framfört kritik av allmän natur”. En mer ingående redovisning för domarnas mer positiva omdömen om förvaltningsprocessen och processförarnas mer negativa dito se SOU 1991:106 B s. 408 ff.

²⁷¹ Att m.f. hålls nästan endast då sådan begärs (jfr ovan vad som anförts under rubriken 2.1.1.1, särskilt vid och i not 90) gör att enskildas intervjusvar angående m.f. oftast borde vara ganska positiva angående m.f.; den är ju i regel ett svar på deras önskemål. Jfr dock ovan under rubriken 1.4.3.1 in fine om att fördelarna med att intervju rättssökande som har haft m.f.

att de verkar i princip endast för klientens bästa för ögonen, dels för att det finns många måltyper som de inte har erfarenhet av.

Vi kommer inte att komma mycket längre än så här med spekulationerna om varför intervjuvaren på aktörsnivå skiljer sig åt på så sätt att domarna är i större utsträckning är försvarare av den nuvarande handläggningsregleringen medan processförarna klagat på densamma i större utsträckning. På frågan om de förras inställning beror på vanans makt över tanken eller det mer omfattande och mångfacetterad förvaltningsprocesserfarenhet, skulle vi antagligen likaledes få olika svar från aktörerna. Vi kan dock, föga förvånande, konstatera att perspektivet har betydelse för vilka uppfattningar de intervjuade uppger sig ha.

3.5 Information om att muntlig förhandling kan begäras – ett förslag

LP påstår att ”om man sköter sitt ärende helt själv, vilket är det vanligaste inom förvaltningsprocessen, så vet man inte ens om att man kan begära muntlig förhandling”. Kunskapen om att muntlig förhandling kan begäras menar EI ha erhållit genom sin socionomutbildning. Med detta som bakgrund kan man fråga sig i vilken utsträckning enskilda i allmänhet känner till dels att muntlig förhandling över huvud taget kan begäras, dels att det i princip ska hållas på sådan begäran. FPL stadgar inget krav på att domstolen ska informera den enskilde om att det under beredningen kan hållas muntlig förhandling.²⁷² Det hela skulle kunna lösas genom att en standardformulering angående bland annat muntlig förhandling, tillsammans med annan viktig information om processens utformning, infogas i en skrivelse där klaganden informeras om att domstolen tagit emot den enskildes överklagande.²⁷³

Att informera den enskilde om att det under beredningen kan hållas muntlig förhandling skulle knappast vara en otillåten praktik av den anledningen att det inte är påbudet enligt lag. Det skulle snarare möjliggöra att syftena bakom den nuvarande regleringen fick ett ökat genomslag än tvärtom; den enskildes färdigheter och preferenser kan ju inte rimligen anses vara helt oväsentliga för vilket handläggningsformsval som lämpligen ska göras. Enligt förarbetena till FPL beskrevs nämligen den muntliga förhandlingen som ett ”värdefullt komplement” som ansågs ”behövas [...] då part har svårigheter att utveckla sin talan skriftligen.”²⁷⁴ Genom informationen om att skriftlighet inte är det enda sättet som beredning kan tillgå skulle domstolen således kunna få reda på i vilka fall muntlig förhandling kan ”behövas”. Detta kan i och för sig domstolen förmodas märka genom att processhandlingar framstår som svårförståeliga. Att domstolen så tidigt som möjligt i processen få reda på vilket som är den enskildes ”element”, för att tala med R1, skulle dock av, om inte annat, processekonomiska skäl kunna anses vara värdefullt.

I samtal med en av de intervjuade rådmännen vid FR i Göteborg framkom att någon information om att muntlig förhandling kan begäras inte ges på frivilligbasis, åtminstone inte vid Göteborgs FR. Först då det framkommit något yrkande som, i och för sig välvilligt tolkat, kan

²⁷² Exempel på sådana stadganden utgör dock LVM 39 §, LVU 35 §, SBL 12 kap. 7 a §, SFL 46 kap. 12 §. Inte heller stadgas det i FPL att förekommande önskemål om handläggningen bör framställas i överklagandeskriften eller dylikt, vilket är en ordning som finns enligt RB. Det gör det i flera av RB:s paragrafer: 47 kap. 2 §, 42 kap. 2 §, 45 kap. 4 §

²⁷³ Ett alternativ, inte lika tydligt men likväl, skulle kunna vara en hänvisning till domstolens hemsida där information om förfarandet skulle kunna ges.

²⁷⁴ Prop. 1971:30 s. 535.

förstås som en begäran om muntlig förhandling ges information om att sådan kan begäras eller att domstolen uppfattat att en sådan begäran gjorts om inte den enskilde hör av sig igen och redigerar. I dagsläget är nästan alltid den första kontakten som klaganden har med domstolen den då den förra erhåller domen i det aktuella målet; klaganden får inte ens något meddelande om att domstolen mottagit överklagandet. Den enskildes medinflytande på processens utformning blir i dessa fall obefintligt. Denna praktik torde i många fall förhindra domstolen från att till den enskilde kommunicera att en rättssäkrare och noggrannare prövning av saken gjorts.²⁷⁵ Skillnaden mellan domstolens prövning en myndighets dito blir inte särskilt tydlig.²⁷⁶ För att uttrycka sig försiktigt, finns här stora möjligheter till förbättring. Domstolens roll måste förklaras om den ska vinna medborgarnas förtroende.²⁷⁷

Enligt mitt förmenande finns det från den enskildes perspektiv all anledning att vara kritisk till både den beskrivna ordningen och praktiken. Flera rådmän (särskilt R1 och R4) har anfört att vilken handlägningsform som är enklast, men också lämpligast ur andra aspekter, beror på den enskildes preferenser/färdigheter, vilka kan tala för både muntlighet och skriftlighet. Detta är närmast självklart. Om rättssökanden inte vet att handläggningen kan ske också under muntliga former kan den inte försöka få till stånd en sådan utformning av beredningen som är lämplig utifrån densammes specifika färdigheter och preferenser; skriftligheten blir det som står till buds vilket torde vara lika olämpligt som att alla människor skulle tvingas bära skor i storlek 40!

Även sett i förhållande till skälen som presenterades för den huvudsakligt skriftliga förvaltningsdomstolsprocessen är ordningen och praktiken något besynnerlig. Om det nu vore så att det skriftliga förfarandet är ägnat att göra processen enkel för den enskilde finns det ju inte heller någon större kostnadsaspekt att ta hänsyn till; den muntliga förhandlingen, som anses dyrare, kan ju inte förmodas väljas i särskilt mycket större utsträckning än i dagsläget om den enskilde informerades om att sådan kan begäras eftersom den skriftliga handlägningsformen är enkel för rättssökanden. Vem skulle inte vilja välja det enkla alternativet, mot bakgrund av att minsta motståndets lag inte endast gäller i gravitationssammanhang utan nog kan sägas karaktärisera människosläktet?

Som vi kunnat konstatera står dock de praktiska erfarenheterna angående skriftligheten i bjärt kontrast till förarbetesuttalandet angående enkelheten för rättssökanden. Att den enskilde inte informeras om att det i beredningen kan ingå muntlig förhandling beror nog därför snarare på att detta antas få konsekvensen att antalet yrkande om muntliga förhandlingar då skulle öka, och när väl ett sådant framställts, krävs starka skäl för att det inte ska efterkommas. Antalet

²⁷⁵ Jfr vad R2 anfört ovan i tredje stycket under rubriken 2.3.4.7 angående att domstolens bemötande är viktigt. Om behovet av att förbättra kommunikationen mellan domstol och medborgare se SOU 2008:106 passim.

²⁷⁶ Se SOU 2008:106 s. 73 om att sex av tio av Sveriges medborgare anser att de inte alls är insatta eller särskilt väl insatta i domstolarnas roll och uppgift i samhället. Jfr också vad LP ovan anfört angående den enskilde bristande förförståelse om hur förvaltningsprocessen är utformad, andra stycket under rubriken 2.3.4.6.

²⁷⁷ Om riskerna med att förtroendet för domstolarna sviktar se SOU 2008:106 s. 70 ff. Jfr även vad MP1 anfört ovan under rubriken 2.3.4.5 (fjärde stycket) angående att asylklienter ofta kommer från länder där en fungerande rättsstat inte funnits på många år vilket gör att desamma kanske inte ens vet vad en domstol är. Exemplet Somalia tas

muntliga förhandlingar skulle således öka, vilket anses fördyra och förtröga²⁷⁸ processen.²⁷⁹ Domstolarna synes sålunda tillämpa tänket att man inte vill väcka den björn som sover.

I de fall där muntlig förhandling är en mänsklig rättighet menar jag att informeringen skulle vara särskilt påkallad. Om domstolarnas farhågor om konsekvenserna av att den enskilde skulle informeras om att muntlig förhandling kan begäras skulle visa sig vara befogade, borde de ökade kostnader och den ökade arbetsbelastningen resultera i ökade anslag till förvaltningsdomstolarna, tycker jag. Att den enskilde informeras om att muntlig förhandling kan begäras, måste anses vara en rimligare lösning än att på beskrivet sätt kallt räkna med/på de ekonomiska vinsterna med medborgarnas okunskap om sina mänskliga rättigheter, vilket i mitt tycke är något stötande. I den mån det skulle visa sig vara riktigt att antalet muntliga förhandlingar skulle öka om information gavs om att sådana kan hållas, skulle informering genom en standardformulering kunna ses som ett verktyg för att så sakteliga öka de muntliga inslagen i förvaltningsdomstolsprocessen, vilket vi sett har många goda skäl för sig – inte minst från den enskildes perspektiv – och vilket många förvaltningsdomstolsdomare (egentligen) vill.²⁸⁰

²⁷⁸ Med *förtröga* menas göra långsam. Ordet har gamla anor men är ändå inte svårt att förstå innebörden av. Det har dock strukits ur SAOB någon gång efter under den senare delen av 00-talet antagligen för att det inte brukats tillräckligt frekvent. Jag menar att det fortfarande fyller en lucka i det svenska språket och fortsätter därför trotsigt att användas det. Jfr <http://se.humaniora.svenska.narkive.com/z8BUd23m/dagens-konstigaste-ord> där SAOB-förklaringen finns inklippt.

²⁷⁹ Om att det är vanligt att muntlighet i förvaltningsdomstolsprocessen ses som dyrare och långsammare än skriftlighet se Bull (2005 a) s. 214.

²⁸⁰ Jfr SOU 1991:106 B s. 429. ”Jag skulle gärna se ett ökat inslag av muntlighet”, påtalade R2 under intervjun, se Bilaga 6 in fine. Utvecklingen med ökat antal muntliga förhandlingar menade R4 var positiv, se Bilaga 7 in fine. Frågan berördes inte med övriga rådmän men med tanke på R3:s svar är det inte främmande att förmoda att också R3 skulle vilja se mer muntlighet, se Bilaga 7.

DEL IV:
AVSLUTNING

Även när ingivna skrivelser är bristfälliga finns det i allmänhet ingen anledning [att] betvivla att parten gjort sitt bästa.

SOU 1991:106 A s. 551

4.1 Slutsats

I denna del ska frågeställningen kortfattat besvaras. De två första underrubrikerna svarar mot de frågor som presenterats under det ovan benämnda primära syftet. Under den tredje underrubriken finns främst svaren på frågorna som ställts under det sekundära syftet. Förslaget om att den enskilde bör informeras om att muntlig förhandling kan begäras, som summeras under den tredje underrubriken, utgör dock en problematisering av domstolspraxis²⁸¹ i de allmänna förvaltningsdomstolarna, hänförlig till det primära syftet.

4.1.1 Det skriftliga förfarandet gör inte processen enkel för rättssökanden

Utifrån den förståelse som intervjupersonerna genom sina svar har uppvisat angående enkelheten för den enskilde visavi handläggningsformen finns det inget som talar för att det skriftliga processandet i förvaltningsdomstol är ägnat att göra processen enklare än det muntliga dito för den enskilde. Istället har de flesta av de intervjuade menat att det muntliga processandet är ägnat att göra processen enkel för den enskilde eller för dem själva om vi talar om de intervjuade enskilda. I uppsatsen har emellertid enkelheten för den enskilde getts innebörden i vilken mån handläggningsformen påverkar den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan. Sett utifrån denna definition har det fokuserats på att finna faktorer som kan anses ha betydelse härvidlag.

(1) En sådan faktor har varit i vilken mån den enskilde klarar av att formulera sig väl i tal/skrift. Ingen av de intervjuade har påtalat att den enskilde generellt sett har det enklare med den skriftliga kommunikationen. Flera har påtalat att den enskilde har det lättare med muntliga kommunikationen. (2) En av de intervjuade rådmännen påtalar dock att det skriftliga förfarandet har den fördelen att den enskilde ges tid till eftertanke och att det oftare kommer fram omständigheter under den muntliga förhandlingen som talar till den enskildes nackdel. (3) Den enskildes förståelse för vad processen handlar om, såväl sakfrågor som rättsfrågor, har också visats vara av betydelse för den enskildes möjlighet att ta till vara sin rätt. Ingen av de intervjuade har påtalat att den enskilde bättre förstår vad som är relevant i målet då processen varit skriftlig. Flera av de intervjuade har istället påtalat att den muntliga förhandlingsituationen är ett bättre alternativ för den enskilde i detta avseende eftersom domaren där kan förklara eller åtminstone i större utsträckning faktiskt förklarar vad som är relevant i målet, vad domstolen ska pröva. Den

²⁸¹ Här återigen i den betydelse som avsetts i början av uppsatsen, d.v.s. inte i betydelsen prejudikat utan i praktisk verksamhet, jfr not 27 ovan.

ökade förståelsen för vad som är relevant att anföra minskar betydelsen av att den enskilde i det skriftliga förfarandet ges möjlighet att redigera sin processhandling, det vill säga faktor två.

(4) I uppsatsen har också visats att domarens benägenhet och möjlighet att utöva effektiv materiell processledning gynnas av den muntliga förhandlingssituationen och missgynnas av det rent skriftliga förfarandet. Även denna faktor gör att den muntliga förhandlingssituationen är ägnad att göra det enklare för den enskilde att vinna framgång med sin talan eftersom den materiella processledningen gynnar den enskilde i större mån än det allmänna. (5) Den enskildes förståelse för avgörandet gynnas också av den muntliga förhandlingen. Detta gör att den enskilde kan fatta ett rationellt beslut om avgörandet ska överklagas. Även sett till denna faktor är alltså den muntliga förhandlingen att föredra för att den öka den enskildes möjligheter att slutligt vinna framgång med sin talan.

(6) Den skatteprocessare som intervjuats påtalade även att den muntliga förhandlingen gynnade vederbörande klienter eftersom den muntliga förhandlingen gav en sista möjlighet att sätta in domstolen i sakfrågorna och dessas relation till rättsfrågan. Detta ansåg skatteprocessaren var påkallat eftersom det inte var säkert att domstolen var ”med i matchen” vad gällde de komplicerade skatterättsmålen som skatteprocessaren sysslade med (jfr principen *jura novit curia*). Att domstolen bättre förstår den enskildes argumentation, oavsett om det rör sakfrågan, rättsfrågan eller deras relation, påverkar den enskildes möjligheter att kunna övertyga om sin rätt. Så framträder en sjätte faktor som talar för att det i beredningen ska ingå muntlig förhandling om den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan ska maximeras. (7) Som en sista faktor har beskrivits hur de intervjuade menar att den muntliga förhandlingen möjliggör för domstolen att ”se människan bakom pappret”. Flera av de intervjuade menar att det finns en koppling mellan ”mildare” avgöranden och hållande av muntlig förhandling. Även detta talar för att den enskildes möjligheter att vinna framgång med sin talan gynnas av det muntliga förfarandet.

I denna del har alltså hypotesens funnit starkt empiriskt stöd; de intervjuade är implicit överens om att det skriftliga förfarandet inte är ägnat att förenkla för den enskilde. Det är endast faktor två som talar för att den skriftliga processen skulle vara ägnad att förenkla för den enskilde att vinna framgång med sin talan. Denna faktor kan inte bedömas väga tyngre än alla de andra tillsammans, särskilt inte som dess betydelse minskas av faktor tre, varför det kan konkluderas att det skriftliga förfarandet inte är ägnat att förenkla för den enskilde. Snarare är det muntliga förfarandet ägnat att förenkla för den enskilde. Med tanke på att det, mig veterligen, inte gjorts någon annan undersökning där det presenterats något stöd för att det skulle förhålla sig på något annat sätt får därför den nämnda slutsatsen anses vara den mest befogade angående det diskuterade sambandet tills någon annan forskning gör att det finns anledning att revidera ståndpunkten. Det är förvisso inte lämpligt att generalisera utifrån en så liten studie som gjorts men eftersom det inte finns någon annan forskning och eftersom de intervjuades sammanlagda erfarenhetsunderlag är ganska stort, får det presenterade slutsatserna tillsvidare anses berättigade; något stöd är bättre än inget.

4.1.2 Det skriftliga förfarandet är snabbt

De flesta av de intervjuade menar att det skriftliga förfarandet är snabbare än det muntliga dito. Som anledning härtill anges att den muntliga förhandlingen kräver mycket kringarbete. De intervjuade är emellertid inte lika enhälliga angående handläggningsformens påverkan på processens snabbhet som vad gäller de angående vilken handläggningsform som är enklast för den enskilde. Hypotesen att den enskildes svårigheter i det skriftliga förfarandet skulle göra processen långsam visade sig inte stämma. Trots att ingen av de intervjuade påtalat att den skriftliga processen var ägnad att göra processen enkel för den enskilde finns det inte stöd i intervjumaterialet för att detta gör den skriftliga processen generellt sett långsammare. Kopplingen som jag anade visade sig inte finnas, åtminstone inte till den grad att det skriftliga förfarandet inte totalt sett ändå skulle vara det snabbare. Det finns stöd i såväl intervjumaterialet som i litteraturen för att domstolen inte avhjälpes otydligheter i processmaterialet i lika stor utsträckning i det skriftliga förfarandet som i det muntliga dito. Möjligen förklarar detta delvis varför skriftligheten anses vara snabbare i förvaltningsprocessen än vad den anses vara i den allmänna processen där processledningen i litteraturen (med empirisk undersökning som grund) menats vara starkare.

4.1.3 Andra diskuterade aspekter av handläggningsformerna

Det finns stöd i intervjumaterialet för att möjligheterna till att nå förlikning gynnas av muntlig handläggning. Den muntliga förhandlingssituationen beskrivs som en ”konfliktlösningsmekanism” där det blir ett givande och tagande på ett annat sätt än i det skriftliga förfarandet. Det finns likaså stöd för att den enskildes acceptans och förståelse för avgörandet gynnas av att det i beredningen ingått muntlig förhandling. En bättre förståelse för avgörandet ges närmast generellt genom den muntliga förhandlingen, menar flera. Detta beror på att den enskilda i den muntliga förhandlingen upplever att den därigenom fått ”säga sitt” och fått komma till tals med ”sina” beslutsfattare och att den till dem fått framföra sin sak i större utsträckning än i det skriftliga förfarandet. Detta påtalar en av de intervjuade rådmännen gör att onödiga överklaganden kan undvikas. Det visar att intresset av legitimitet inte måste ställas mot intresset av effektivitet; undvikandet av onödiga överklaganden kan göra att det muntliga förfarandet, som normalt ses som dyrare, kan vara det billigare alternativet eftersom kostnaden för överrättsprocess(er) måste tänkas överskrida kostnaderna för hållandet av en muntlig förhandling. En annan positiv aspekt av den muntliga förhandlingen är att den garanterar bättre avgöranden/ger en bättre utredning, påtalar två av de fyra intervjuade rådmännen. Intresset av materiellt riktiga avgöranden gynnas således av hållandet av muntliga förhandlingar. Överlag är dock de intervjuade rådmännen i mindre utsträckning kritiska till den nuvarande diskuterade regleringen än de övriga intervjuade.

Till sist diskuterades och argumenterades för att den enskilde bör informeras om att det kan hållas muntlig förhandling under beredningen. Detta menades vara påkallat eftersom det av vissa intervjusvar att döma bland allmänheten saknas kunskap om att sådan kan begäras. Skäl för förslaget angavs för det första vara att muntlig förhandling enligt motivuttalande förutsattes behövas när den enskilde hade det svårt att föra sin talan skriftligen. Genom en informering

skulle således domstolen kunna få reda på när muntlig förhandling skulle kunna behövas. För det andra menades informeringen kunna göra det möjligt för domstolen att kommunicera sin roll, vilken många medborgare inte förstår. För det tredje hävdades att det i de fall muntlig förhandling utgör en mänsklig rättighet inte kan vara rimligt att räkna med/på de ekonomiska vinsterna med medborgarnas okunskap om sin mänskliga rättighet. För det fjärde skulle informeringen kunna ses som ett medel för att öka antalet muntliga förhandlingar, vilket har många goda skäl för sig.

4.2 Slutord - skriftligheten guld värd för staten men ej för den enskilde

I samband med en lunch med en av de intervjuade rådmännen frågade densamma mig:

- Men hur skulle du vilja att det skulle va då?

Jag svarade litet undvikande:

- Jag vet inte, men det är intressant att ställa frågorna lite förutsättningslöst.

Och nog har det varit intressant och därtill mycket lärorikt. Förhoppningsvis har jag i någon mån kunnat förmedla detta. I uppsatsen har dock i princip inte behandlats vad som skulle vara en rimlig kompromiss mellan att skapa en så högkvalitativ process som möjligt och vad detta rimligen får kosta. Detta är ju en fråga av (rent) politisk karaktär.

Många av de intervjuade uttrycker att ett ökat inslag av muntlighet i förvaltningsprocessen, av olika skäl, skulle vara positivt. Detta är också min uppfattning – inte minst utifrån den enskildes perspektiv – vilket borde ha framgått. Det finns, åtminstone enligt HFD:s praxis, outnyttjat utrymme i rättskällorna för en mer generös inställning till hållandet av muntliga förhandlingar på begäran av den enskilde. Resultatet från intervjuerna redovisar många goda – vissa nya, andra gamla – skäl, för att *åtminstone* utnyttja detta utrymme.

Men är det inte lite att spela mot öppet mål när det propageras för ökade muntliga inslag i de allmänna förvaltningsdomstolarna utan att kostnadsaspekten berörs? Vilken del av statsapparaten skulle inte bättre nå sina målsättningar med ökade anslag?²⁸² Den senare frågan antyder förvisso en viktig poäng. Men frågorna missar det faktum att också enkelheten för rättssökanden anfördes som skäl – tillsynes lika tungt vägande som billigheten – när den principiellt skriftliga förvaltningsprocessen motiverades. Det kan konstateras att de intervjuade praktikernas erfarenhet härvidlag enhälligt motsäger den anmärkningsvärt knapphändiga motiveringen av ”den för en processordning, kanske viktigaste frågan av alla”, d.v.s. för förvaltningsprocessens vidkommande: skriftlighetsprincipen.

När FPL 9 § sedan utvärderades genom Domstolsutredningen påstods att: ”[d]et stora flertalet mål [i förvaltningsdomstol] kan även i fortsättningen antas vara av det slaget att en rent skriftlig process är den lämpligaste, *inte minst av processekonomiska skäl*.”²⁸³ Åtminstone för mig står det nu mer klart än någonsin att man utan att vara ute på tunn is kan undvara dubbelnegationen ”inte minst”, in fine i citatet, och istället ta bladet från mun och mer rättframt, och nu också, för en gång skull, underbyggt säga: Det stora flertalet mål i förvaltningsdomstol kan även i

²⁸² Jfr Bull (2005 a) s. 217 ff. som uttrycker nog samma tankegång när Per Gessles ord ”tuffa tider för drömmare” används.

²⁸³ SOU 1991:106 A s. 575, min *kurs*.

fortsättningen antas vara av det slaget att en rent skriftlig process är den lämpligaste, *mest för att det är billigt*. Att skriftligheten främst motiveras av att den är guld värd för staten – på bekostnad av och inte till gagn för enkelheten för den enskilde – borde skrivits redan i FPL:s motiv om saklighet hållits högt. Men det är klart: det låter ju inte lika bra och lämnar ju inte hos läsaren samma legitima intryck. Nej, just det...

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Det finns egentligen bara två orsaker till att du läser en bok: den ena är att du tycker om den och den andra är att du tycker om att tala om för andra att du har läst den.

Bertrand Russel²⁸⁴ (1872–1970)

Litteratur

Agell, Anders (1997). *Rättsdogmatik eller konstruktiv rättsvetenskap*. S. 35–62 i: [red.] Frändberg Åke, Göranson Ulf, Håstad Torgny, *Festskrift till Stig Strömholm – Del I*, Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Agell (1997).

Bell, Judith (2006). *Introduktion till forskningsmetodik*. Fjärde upplagan, Lund: Studentlitteratur. Cit: Bell (2006).

- (2000). *Introduktion till forskningsmetodik*. Tredje upplagan, Lund: Studentlitteratur. Cit: Bell (2000).

Bengtsson, Bertil (2002). *Rättsvetenskapen som rättskälla*. S. 15–32 i: *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 1–2/2002. Cit: Bengtsson (2002).

Bergström, Sture, Andersson, Torbjörn, Håstad, Torgny & Lindblom, Per Henrik (2002). *Juridikens termer*. Nionde upplagan. Stockholm: Almqvist & Wiksell. Cit: Bergström m.fl. (2002).

Bjerstedt, Daniel (2009). *Tryggheten inför rätta: om rätten till förtidspension enligt förvaltningsdomstolarna under tre decennier*. Diss. Lund: Lund University. Cit: Bjerstedt (2009).

Blomquist, Christine & Åkesson Röding, Pia (2010). *Ledarskap: personen, reflektionen, samtalet*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur. Cit: Blomquist & Röding (2010).

Bull, Thomas (2003). *Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsideal*. S. 108–113 i: *Juridisk Tidskrift* 2003/04. Cit: Bull (2003).

- (2005). *Medborgare, makt och muntlighet*. S. 181–219 i: Bylander, Eric & Lindblom, Per Henrik [red.], *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och rättsetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden*, Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Bull (2005 a).
- (2005). *Muntlig handläggningsform i förvaltningsdomstol*. i: Regner, Göran, Eliason Marianne & Vogel, Hans-Heinrich [red.], *Festskrift till Hans Ragnemalm*, Lund: Juristförlaget. Cit: Bull (2005 b).

Bylander, Eric (2006). *Muntlighetsprincipen – En rättsvetenskaplig studie av processuella handläggningsformer i svensk rätt*. Diss., Uppsala: Univ., Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Bylander (2006).

- (2005). *Muntlighet vid domstol i Norden – En exposé*. S. 19–45 i: Bylander, Eric & Lindblom, Per Henrik [red.], *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och*

²⁸⁴ Bertrand Russel talade inte svenska; citatet är översatt från engelska. Den svenska översättningen passar här bättre. Upphovsmannen till översättningen är för mig okänd.

- rättsetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden*. Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Bylander (2005 a).
- (2005). *Muntlighet vid domstol i Sverige*. S. 131–180 i: Bylander, Eric & Lindblom, Per Henrik [red.], *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och rättsetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden*. Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Bylander (2005 b).
- Ehrenkrona**, Carl Henrik (1999). *Europakonventionens betydelse för den svenska rättegångsordningen*. S. 486–495 i: Svensk Juristtidning 1999. Cit: Ehrenkrona (1999).
- Ekelöf**, Per Olof & Edelstam, Henrik (2002). *Rättegång: Första Häftet*. Åttonde upplagan, Stockholm: Norstedts juridik. Cit: Ekelöf m.fl. (2002).
- Ekelöf**, Per Olof, Edelstam, Henrik & Boman, Robert (1998). *Rättegång: Femte Häftet*. Sjunde upplagan, Stockholm: Norstedt. Cit: Ekelöf m.fl. (1998).
- Danelius**, Hans (2007). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Tredje upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik. Cit: Danelius (2007).
- Elind**, Christian (2004). *Muntlighet i norsk sivilprosess: Advokaters synpunkter på muntlig saksbehandling i norsk sivilprosess*. Oslo: University Of Oslo. Cit: Elind (2004).
- Essen**, Ulrik von (2009). *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*. Första upplagan, Stockholm: Norstedts juridik. Cit: Essen (2009).
- Granhag**, Pär Ander & Sara Lindström (2005). Muntliggörelsen vid domstol ur ett rättspsykologiskt perspektiv. S. 267–290 i: Bylander, Eric & Lindblom, Per Henrik [red.], *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och rättsetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden*, Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Granhag & Lindström (2005).
- Havelius**, Erik (2007). *Muntlighetsprincipen – En utvärdering av svensk rätt mot bakgrund av Europakonventionens krav*. Lund: Lunds Universitet. Cit: Havelius (2007).
- Hellner**, Jan (1994). *Rättsteori en introduktion*. Andra upplagan, Stockholm: Juristförlaget. Cit: Hellner (1994).
- Holme**, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Andra upplagan, Lund: Studentlitteratur. Cit: Holme & Solvang (1997).
- Jacobsson**, Ulla (1984). *Processformer i Norden: Muntliga eller skriftliga?*. S. 213–224 i: *Den 30. nordiske juristmøtet, Oslo 15. – 17. August 1984*. Cit: Jacobsson (1984).
- Jensen**, Ulf, Rylander, Staffan & Lindblom, Per Henrik (2006). *Att skriva juridik – Regler och råd*. Fjärde upplagan, Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Jensen m.fl. (2006).
- Kallenberg**, Ernst (1922). *Svensk civilprocessrätt. Band 1, föreläsningar 3*. Lund: Gleerups förlag. Cit: Kallenberg (1922).
- Kvale**, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Andra upplagan, Lund: Studentlitteratur. Cit: Kvale (2009).

- Lodin**, Sven-Olof, Lindencrona, Gustaf, Melz, Peter, Silfverberg, Christer & Simon-Almendal, Teresa (2011). *Inkomstskatt: en läro- och handbok i skatterätt: Del 2*. Trettonde upplagan, Lund: Studentlitteratur. Cit: Lodin m.fl. (2011).
- Lundin**, Anna-Karin (2009). *Rättegångskostnader i förvaltningsprocessen – ett orättvist regelsystem*. S. 291–296 i: Lundin, Anna-Karin [red.], *Regeringsrätten 100 år*, Uppsala: Iustus. Cit: Lundin (2009).
- Lundin**, Tom (1982). *Sorg och sorgereaktioner: en studie av vuxnas reaktioner efter plötsliga och oväntade dödsfall*. Diss., Uppsala: Univ. Cit: Lundin (1982).
- Mårsäter**, Olle (2005). *Folkrättsligt skydd av rätten till domstolsprövning*. Diss., Uppsala: Uppsala universitet. Cit Mårsäter (2005).
- Patel**, Runa & Davidsson, Bo (1994). *Forskningsmetodikens grunder – Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur. Patel & Davidsson (1994).
- Peczenik**, Aleksander, (1980). *Juridikens metodproblem: rättskällehära och lagtolkning*. Andra upplagan, Stockholm: Almqvist och Wiksell Förlag. Cit: Peczenik (1980).
- Petrén**, Gustaf, (1965). *Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna*, i Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 95–106. Cit: Petré (1965).
- (1977). *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, Förvaltningsrättslig tidskrift, s. 154–166. Cit: Petré (1977).
- Ragnemalm**, Hans, (2007). *Förvaltningsprocessrättens grunder*. Åttonde upplagan, Stockholm: Jure Förlag. Cit: Ragnemalm (2007).
- Sandgren**, Claes, (1995). *Om empiri och rättsvetenskap: del I*. S. 726–748 i: Juridisk Tidskrift 1995/96 nr 3. Cit: Sandgren (1995 a).
- (1995). *Om empiri och rättsvetenskap: del II*. S. 1035–1059 i: Juridisk Tidskrift 1995/96 nr 4. Cit: Sandgren (1995 b).
 - (2005). *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, S. 648–656 i: Tidskrift for Rettsvitenskap, 2005, nr 4–5. Cit: Sandgren (2005).
 - (2006). *Vad är rättsvetenskap?*. S. 527–552 i: Magnusson Sjöberg, Cecilia & Wahlgren, Peter (red.), *Festskrift till Peter Seipel*, Stockholm: Norstedts Juridik. Cit: Sandgren (2006).
 - (2007). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*. Andra upplagan, Stockholm: Norstedts juridik. Cit: Sandgren (2007).
 - (2009). *Vad är rättsvetenskap?*. Stockholm: Jure Förlag. Cit: Sandgren (2009).
- Stolpe**, Jan (2001). *Platon, Skrifter, Bok 2* (Översättning, förord och noter av Jan Stolpe), Bokförlaget Atlantis AB, Stockholm 2001. Cit: Stolpe (2001).
- Strindbeck**, Ulf (2005). *Muntlighet vid domstol i Norge*. S. 87–130 i: Bylander, Eric & Lindblom, Per Henrik [red.], *Muntlighet vid domstol i Norden: en rättsvetenskaplig, rättspsykologisk och rättssetnologisk studie av presentationsformernas betydelse i förfarandet vid domstol i Norden*, Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Strindbeck (2005).
- Strömholm**, Stig (1996). *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: En lärobok i allmän rättslära*. Fjärde upplagan, Stockholm: Norstedts juridik. Cit: Strömholm (1996).

Svensson, Eva-Maria (1997). *Genus och rätt – en problematisering av föreställningen om rätten*. Diss., Uppsala: Iustus Förlag. Cit: Svensson (1997).

Vahlne Westerhäll, Lotta (2002). *Den starka statens fall?: en rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000*. Första upplagan, Stockholm: Norstedts juridik. Cit: Vahlne Westerhäll (2002).

Warnling-Nerep, Wiweka (2008). *Rätten till muntlig förhandling i förvaltningsprocessen*. S. 547–561 i: Kleineman, Jan, Westberg, Peter & Carlsson, Stephan [red.], *Festskrift till Lars Heuman*, Stockholm: Jure. Cit: Warnling-Nerep (2008).

- (2011). *Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*. Första upplagan, Lund: Studentlitteratur. Cit: Warnling-Nerep (2011).

Wennergren, Bertil (1996). *Förvaltningsprocessen – en fullbordad förvaltningsprocess*. Förvaltningsrättslig Tidskrift, s. 73–84. Cit: Wennergren (1996).

- (23 december 2012, Zeteo). *Förvaltningsprocesslagen m.m – En kommentar*.

Westberg Peter, (1992). *Avhandlingskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*. S. 421–446 i: Heuman, Lars [red.], *Festskrift till Per Olof Bolding*, Stockholm: Norstedts Juridik. Cit: Westberg (1992).

Rättsfall

RegR

RÅ 1987 not. 246

RÅ 1990 not. 183

RÅ 1991 not. 564

RÅ 1995 ref. 17

RÅ 1995 not. 179

RÅ 1996 ref. 80

RÅ 1996 ref. 83

RÅ 1997 ref. 10

RÅ 1999 not. 193

RÅ 2000 not. 59

RÅ 2000 ref. 66,

RÅ 2002 ref. 23

RÅ 2002 not. 68

RÅ 2002 not. 199

RÅ 2002 not. 200

RÅ 2004 not. 93.

RÅ 2006 ref. 82.

RÅ 2006 not. 151

HD

NJA 2000 s. 622

ED

Domar

Case of Delcourt v. Belgium (Appl. no. 2689/65)

Case of Engel and others v. The Netherlands (Appl. no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72)

Case of Helmers v. Sweden (Appl. no. 11826/85)

Case of Håkansson and Stureson v. Sweden (Appl. no. 11855/85)

Case of Allan Jacobsson v. Sweden (no.2) (Appl. no. 16970/90)

Case of Pauger v. Austria (Appl. no. 16717/90)

Case of Schouten and Meldrum v. The Netherlands (Appl. no. 19005/91)

Case of Fredin v. Sweden (No. 2) (Appl. no. 18928/91)

Case of L. v. Finland (Appl. no. 25651/94)

Case of Döry v. Sweden (Appl. no. 28394/95)

Case of Escoubet v. Belgium (Appl. no. 26780/95)

Case of Malige v. France (Appl. no. 27812/95)

Case of Lundevall v. Sweden (Appl. no. 38629/97)

Case of Västberga taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden (Appl. no. 36985/97)

Case of Janosevic v. Sweden (Appl. no. 34619/97)

Case of Salomonsson v. Sweden (Appl. no. 38978/97)

Case of Hellborg v. Sweden (Appl. no. 47473/99)

Case of Miller v. Sweden (Appl. no. 55853/00)

Case of Andersson v. Sweden (Appl. no. 17202/04)

Beslut

Sträg Datatjänster AB v. Sweden (Appl. no. 50664/99)

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1942:5 med förslag till rättegångsbalk

Prop. 1951:165 rörande anslutning till Europarådets konvention m.m.

Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1973:87 med förslag till lag om rättegången i tvistemål om mindre värden, m.m.

Prop. 1982/83:134 med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål

Prop. 1983/84:23 om rätten till offentlig försvarare

Prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande

Prop. 1987/88:55 om förseningsavgifter m.m.

Prop. 1988/89:126 om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m. m.

Prop. 1993/94:151 Rättssäkerhet vid beskattningen

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

Prop. 2002/03:128 Företrädaransvar m.m.

Statens offentliga utredningar

SOU 1926:32 Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning.

Andra delen. Rättegången i brottmål

SOU 1982:26 Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B

SOU 1991:106 A Domstolarna inför 2000-talet – Arbetsuppgifter och förfaranderegler – Del A

SOU 1991:106 B Domstolarna inför 2000-talet – Arbetsuppgifter och förfaranderegler – Del B –

Lagtext, specialmotivering och bilagor

SOU 2001:25 Kostnads- och intäktskonsekvenser m.m.

SOU 2008:106 Ökat förtroende för domstolarna - strategier och förslag

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

Departementsskrivelser

DsJu 1983:2 Rätten till offentlig försvarare

Ds 1993:5 C Remissammanställning – Domstolsutredningens betänkande (SOU 1991:106)

Domstolarna inför 2000-talet – Arbetsuppgifter och förfaranderegler – Del C

Ds 2005:9 – En moderniserad rättsprövning m.m.

Övrigt offentligt tryck

Dir. 1999:62 Processen i allmän domstol

Domstolsstatistik 2011. Publikationen finns tillgänglig på DV:s hemsida:
http://www.domstol.se/Publikationer/Statistik/domstolsstatistik_2011.pdf - per 12-12-23

SKV 443 Handledning för företrädaransvar, utgåva 4. Publikationen finns tillgänglig på SKV:s hemsida: <http://www.skatteverket.se/download/18.70ac421612e2a997f85800032340/44304.pdf> - per 12-12-23

Övriga källor

<http://se.humaniora.svenska.narkive.com/z8BUd23m/dagens-konstigaste-ord> - per 12-12-23

BILAGA 1 – MALL FÖR INTERVJU MED PROCESSFÖRARNA

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?
 - a. Har Ni processat både muntligen och skriftligen i förvaltningsdomstol?
2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?
3. Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättssökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättssökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt?
 - a. Hur tar detta sig uttryck?
 - b. Varför är det så?
4. Har Ni någon uppfattning av om domarens benägenhet att materiellt processleda och kvaliteten däri påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?
 - a. Hur?
5. Hur påverkas Er roll gentemot klienten av att processen förs muntligen eller skriftligen?
 - a. Anser Ni att Ni ”behövs” mer/mindre/på något annat sätt vid någon av handläggningsformerna?
 - b. Hur tar detta sig uttryck?
6. Påverkas Era klienters förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och sakfrågorna, av handläggningsformen?
 - a. Hur?
7. Påverkas Era klienters förståelse för avgörandet av om förfarandet varit skriftligt eller muntligt?
 - a. Hur?
8. Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger den snabbaste processen?
 - a. Vilken?
 - b. Hur tar detta sig uttryck?
9. Finns det något, vad gäller det som vi har talat om, som Ni skulle vilja tillägga?

BILAGA 2 – MALL FÖR INTERVJU MED RÄTTSSÖKANDENA

Ursäkta mig, skulle jag kunna få ställa några frågor till er om er upplevelse av er process? Det tar inte någon lång stund.

Hej! Jag heter Rickard Lyckander och skriver under denna termin mitt examensarbete på juristprogrammet vid Göteborgs Universitet. Ämnet som jag skriver i heter processrätt, vilket behandlar främst regler för hur en domstolsprocess ska gå till. Min uppsats handlar om regeln om när processen ska vara muntlig eller skriftlig i förvaltningsdomstol. Jag skulle vilja ställa några frågor till dig om hur du upplevde denna aspekt av processen. Några oklarheter?

Jag kommer inte att använda ditt namn i studien. Är det ok att jag spelar in? Då går intervjun snabbare eftersom jag slipper att anteckna. Inspelningen kommer att arkiveras hos min handledare. Okej? Då kör vi igång!

1. Vad har du för utbildning, i stora drag? Gymnasium? Högskola? Annat?
2. Vad handlar din process om, i stora drag?
3. Är detta den enda gången som du har haft en process i domstol? Om inte, vad mer?
4. Förfarande vid en process i förvaltningsdomstol kan vara helt skriftligt, helt muntligt eller en kombination av de båda. Har er nuvarande process bedrivits helt muntlig eller har det också funnits skriftliga inslag utöver att du initierade processen skriftligen?
5. Skulle du, utifrån din erfarenhet av denna process (peka in mot rättssalen i fråga), generellt sett föredra att processa skriftligen, muntligen? Varför?
6. Vilket sätt att processa är det enklaste för dig, huvudsakligen skriftligt, eller huvudsakligen muntligt? Alltså: På vilket sätt är det lättast för dig att ta till vara din rätt inför domstolen, muntligen eller skriftligen? Varför?
7. Anser du att ditt behov av juridiskt ombud påverkas av om du processar muntligt eller skriftligt? Hur? Varför?
8. Påverkas din förståelse av motpartens argument (syn på saken) genom att få lyssna till dem eller genom att få läsa dem? Hur? Alltså: tycker du att det är lättare att förstå vad din motpart menar om du får höra den förklara vad den menar eller läsa deras förklaring? Varför?
9. Påverkar din förståelse och acceptans för avgörande av om du processat muntligen eller skriftligen? Hur? Varför?

Tack så mycket för att jag fick ställa några frågor! Och ha nu en bra dag!

BILAGA 3 – MALL FÖR INTERVJU MED DOMARNA

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?
2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?
3. Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättssökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättssökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt? Brukar rättssökanden processa bättre/klarare/tydligare muntligen eller skriftligen?
 - a. Hur tar det sig uttryck?
 - b. Varför är det så?
4. Har Ni någon uppfattning av om Er benägenhet att materiellt processleda påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?
 - a. Hur?
 - b. Varför är det så?
5. Påverkas processledningens effektivitet av handläggningsformen? Alltså: Är det enklare för Er att med avsett resultat processleda i en muntlig eller skriftlig process?
 - a. Hur tar det sig uttryck?
6. Påverkas rättssökandens behov av juridiskt biträde av om processen är skriftlig eller muntlig?
 - a. Hur?
 - b. Varför?
7. Påverkas rättssökandens förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och sakfrågorna, av handläggningsformen?
 - a. Hur?
8. Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger/skulle ge den snabbaste processen?
 - a. Varför?
 - b. Är risken att parterna talar (skriver) förbi varandra störst vid antingen ett skriftligt eller muntligt förfarande, förutsatt att den enskilde saknar juridiskt biträde?
9. Finns det något som Ni, vad gäller det som vi har talat om, skulle vilja tillägga?

BILAGA 4 - REFERAT FRÅN INTERVJU MED SKATTEPROCESSAREN

1. *I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?*

Jag har jobbat på advokatbyrå i lite drygt tio år och jobbar i stort sett bara med skatterätt och har jobbat en hel del med skattemål. Och detta är min kontakt med förvaltningsprocess, inget annat.

a. *Har Ni processat både muntligen och skriftligen i förvaltningsdomstol?*

Det är nästan alltid skriftligt. Några mål muntligt har jag vart med. Det är kanske, det är högst tio mål. Men det har i och för sig varit i några av de största och viktigaste målen som vi har haft muntlig förhandling.

När ni säger att ni nästan bara processat skriftligen menar ni då att allt har varit skriftligt alltså?

Då har allt varit skriftligt.

Och inga muntliga inslag alls?

Nej, precis. Och när det är muntligt så är det ju, så som det är i förvaltningsprocess: det är ju bara ett komplement.

Så då har det varit sådana tillfällen?

Ja.

2. *Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?*

Ja. För det första är det ju ett komplement, så det ju inte alternativ det är fråga om. Då får man se: När är det då en fördel att också då ha en muntlig del? Nu kanske jag svarar på en del frågor i förväg på det som kommer sen men...

Det gör inget.

En sak som talar emot muntlighet är ju att det är tidskrävande och det kräver rätt så mycket förberedelsetid helt enkelt vilket ju blir dyrt för klienten. Sen är det ju klart när man har vissa typer av bevisfrågor som vittnesförhör och sånt så är ju, då är det ju bara muntlig förhandling som fungerar. Så det kan ju vara ett skäl. Men sen tycker jag att det finns andra skäl, bland annat det som jag och [en kollega] har tänkt att skriva lite om som inte är de här traditionella skälen. Bland annat är det ju detta att det ger en möjlighet till att förklara vad målet handlar om för domstolen, alltså en ytterligare chans att liksom försöka vara pedagogisk och sätta in domstolen i frågan. De målen som jag har jobbat med har typiskt sett varit stora och ganska komplicerade skattemål.

Där är man ju mån om att domstolen ska förstå de argument som man anför helt enkelt. Och det kan man inte alls alltid lita på. Dels kan det bero på att domarna som råkar vara i den aktuella sitsen som ska döma i det aktuella målet inte är särskilt duktiga på skatterätt. Sen kan det också vara så att de inte lägger så mycket tid på att sätta sig in i ärendet jämfört med vad vi som ombud lägger på att förbereda ett ärende.

Jag skulle säga att vi oftast är de som kan rättsfrågorna överlägset bäst och sen kommer skatteverket. De brukar vara ganska insatta, och sen är det ju tveksamt om domstolarna är lika mycket med i matchen. Men det varierar, det finns ju en del som är jätteduktiga på skatterätt också på domstolarna, men kvaliteten kan variera. På så vis kan den muntliga förhandlingen vara en chans till att liksom försöka sätta in domstolen i frågorna.

Är det just för att det är en chans till, eller vad mer?

Ja det är nog att det är en chans till. I och för sig är det väl så att komplicerade frågor lämpar sig att beskrivas skriftligt ofta men muntligt kan man kanske ha en powerpoint-presentation och visa andra typer av saker på ett sätt än man kan när det är skriftligt. Man ser ju på ett annat sätt om, lite större chans har man i varje fall att se om budskapet går hem på något sätt.

Och domstolen får chans att ställa frågor vilket de aldrig gör i skriftlig process även om de i princip skulle kunna göra det.

Okej.

Jag tror att de egentligen har rättsliga förutsättningar till det men det har jag ju aldrig varit med om att de använder.

Nähä.

Men är det en muntlig process, då kan de ju i varje fall göra det. Det förekommer, att de ställer några frågor.

Så du upplever att domarnas benägenhet att ställa följdfrågor eller frågor överhuvudtaget är större vid ett muntligt förfarande?

Ja, den är ju noll vid ett skriftligt förfarande. Den blir lite större vid ett muntligt förfarande.

En annan fördel med muntlig förhandling som inte är av den typen att den står i förarbetena är det här att domstolarna får ett ansikte på den som de ska "döma", om man säger så. Om det till exempel är fråga om ett skattemål, så ser de att det är en människa bakom papprena och det kan nog påverka domstolen att välja ett mildare utfall, till exempel om det gäller skattetillägg. Det är lite svårare att vara väldigt tuff och påföra skattetillägg som innebär ekonomisk katastrof för en privatperson om man ser den personen ansikte mot ansikte i en rättssal innan man ska döma. Det är ju ett sådant skäl som inte är ett typiskt rättsligt skäl utan snarare psykologiskt.

Det finns andra skäl såsom att man får chansen att ställa motparten mot väggen. Det kan ju vara oklart vad motparten, i mitt fall alltså skatteverket, menar. I en skriftlig process är det inte säkert att man får svar trots att man har ställt frågan. Motparten kanske undviker att svara. I en muntlig process har man chansen att ställa frågan direkt till motparten och då har den svårt att slingra sig. Vilken rättslig grund menar ni när ni säger X? Vilket sakförhållande menar ni när ni säger X? Är det det eller det som ni vitsordar? Vad är det som ni bestrider? Sådana frågor blir motparten på ett annat sätt tvungen att svara på om de ställs muntligen.

Om motparten inte skriftligen svarar på den typen av frågor utan svarar mer svepande då kommer man inte till rätta med det skriftligen. Och domstolen är inte aktiv genom processledning för att reda ut den typen av oklarheter genom att uppmana den otydliga parten att precisera vad den menar. I bästa fall blir istället den otydliga parten lidande av sin otydlighet men det är inte säkert att det blir så. Är det muntlig förhandling finns det en större chans att domstolen griper in och ställer frågor för att tydliggöra vad den otydliga parten menar och liknande.

3. *Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättsökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättsökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt?*

Om vi talar om den skattskyldige i sig, i den typen av mål som jag har jobbat med, så spelar handläggningsformen inte någon större roll i detta avseende; den rättsökande kan inte driva den typen av mål utan juridisk hjälp. Rättsfrågorna är för komplicerade för att det skulle vara möjligt. Men de skattemålen som jag har jobbat med är dock inte representativa för skattemål i stort. För den som inte är rättsligt skolad är det nog lättare att processa muntligen särskilt också som domstolen muntligen enklare kan med hjälp av frågor fastställa vad den skattskyldige menar än om man ska formulera det i skrift där domstolen inte ställer kompletterande frågor i samma utsträckning. På så sätt är nog muntlig handläggning enklare för den enskilde vilket väl inte är det som det står i förarbetena.

4. *Vi har redan varit inne på det men har Ni någon uppfattning av om domarens benägenhet att materiellt processleda och kvaliteten däri påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?*
 - a. *Hur?*

Om man med materiell processledning menar att ställa följdfrågor eller så där så är den obefintlig vid skriftlig process. Där bollas frågorna istället fram och tillbaka mellan parterna utan domstolens inblandning. Processledningen består i så fall i att man tar in yttranden till det inte kommer några nya argument varpå målet döms av, någon annan processledning förekommer inte i varje fall inte vad man som part märker.

Att domstolen förhåller sig så här passiv är kanske inte så konstigt med tanke på att det finns ombud på ena sidan och skatteverket på andra sidan. Detta påverkar ju domstolens utredningsskyldighet.

5. *Hur påverkas Er roll gentemot klienten av att processen förs muntligen eller skriftligen?*
 - b. *Anser Ni att Ni "behövs" mer/mindre/på något annat sätt vid någon av handläggningsformerna?*
 - c. *Hur tar detta sig uttryck?*
6. *Påverkas Era klienters förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handläggningsformen?*
 - d. *Hur?*
7. *Påverkas Era klienters förståelse för avgörandet av om förfarandet varit skriftligt eller muntligt?*
 - e. *Hur?*

I dessa avseenden skulle jag inte tro att handläggningsformen spelar någon roll alls, om det inte är så att någon ska vittna. Då måste man som ombud sätta in den personen i vissa frågor. Det är ju vidare inte ens säkert att klienten är med på den muntliga förhandlingen eller det kanske, om det är fråga om ett företag, endast är någon ekonomidirektör eller liknande som är med. I övrigt är ju inte klienten kanske inte representerad vid den muntliga förhandlingen. Att klienten är med vid den muntliga förhandlingen gör inte någon större skillnad för deras förståelse för avgörandet.

10. *Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger den snabbaste processen?*
 - a. *Vilken?*
 - b. *Hur tar detta sig uttryck?*

Det är nog en marginell skillnad eftersom den muntliga förhandlingen är ett komplement åt det skriftliga bollandet fram och tillbaka. En muntlig förhandling utgör ju ett litet moment till utöver skriftväxlingen, vilken måste sättas ut och förberedas men det är en marginell skillnad.

På hur du beskriver det får man uppfattningen att den muntliga förhandlingen först kommer efter den ganska omfattande skriftväxlingen? Används den muntliga förhandlingen aldrig tidigt i processen så att viss skriftväxling kan undvikas?

Så skulle det kanske kunna vara men det har jag aldrig varit med om. Jag tror inte heller att det brukar användas på det sättet. Ofta förekommer det nog inte någon skriftväxling efter den muntliga förhandlingen annat än att ombuden preciserar sina kostnader. Så när som på det kommer den muntliga förhandlingen som ett sista moment. Man skulle absolut kunna tänka sig att en muntlig förhandling skulle kunna ligga tidigare i processen för att reda ut vilka som är de centrala frågorna men det skulle kräva lite mer aktiv processledning av domstolen.

Finns det något, vad gäller det som vi har talat om, som Ni skulle vilja tillägga?

Nej inte som jag kan komma på.

I vilken mån tror du att de svar som du har givit har bäring på förvaltningsprocessen generellt?

De har nog bäring på andra mål som också är stora och komplicerade, mål som stora advokatbyråer hanterar. Men det kanske är ganska annorlunda i mål som en enskild driver själv.

Jag tänker till exempel på det du sa om bevisvärdering och den psykologiska aspekten som du pratade om, alltså effekten av att person som målet handlar om kommer in i rättsalen. Har dessa aspekter bäring också på andra mål tror du?

Ja, det tror jag, där det är något typ av betungande beslut som ska fattas. Det är däremot väldigt svårt att värdera hur stor effekten av att en enskild kommer in i rättsalen har. Det är mer fråga om en slags känsla. Det kommer ju inte att synas i domstolen skäl för beslutet. Men det kan synas i t.ex. ett halverat skattetillägg.

I vilket förfarande anser du att det är lättast att tala/skriva förbi varandra?

Det är nog större risk att så sker i ett skriftligt förfarande t.ex. genom att någon av parterna inte svarar på motpartens argument. Jag tror att det är svårare att det blir så i en muntlig förhandling. I vårt fall blir den parten som inte svarar på motpartens argument mer lidande av att den inte svarar eller säger inga kommentarer eller liknande. Att göra så ser sämre ut i en muntlig förhandling; vid skriftväxling är det inte säkert att det märks lika tydligt.

Finns det här en koppling till snabbheten i processen? Om argumenten i parternas inlagor inte träffar varandra borde väl detta påverka processens effektivitet?

Så kan det säkert vara.

BILAGA 5 - REFERAT FRÅN INTERVJU MED RÅDMAN 1

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?

Jag började som notarie 1998, det var jag i två år sen var jag föredragande i ett halvt år och sen sökte jag in till kammarrätten och så gick jag domarbanan. Blev assessor år 2007. Sedan jobbade jag som tillförordnad rådmän i Härnösand på dåvarande länsrätten och sen var jag på regeringsrätten i två år och sen en vända på regeringskansliet. Från 1998 till i dag har jag alltså jobbat med förvaltningsprocess.

2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?

Fördelen med skriftlig handläggning är att det går lite mer undan och man är inte beroende av parten. Man behöver inte fundera på delgivningar, om man fått in delgivningskvitton utan man kan avgöra målet snabbare helt enkelt. När det är klart för avgörande så kan man bara avgöra det direkt.

Fördelen med muntlig förhandling är att det är enklare att ställa kompletterande frågor där. I psykiatrimål, tvångsmål så får man ofta en bättre bild av parterna än vad man hade innan. Man får liksom en bättre, bredare bild. Det är inte alltid det har någon, eller rättare sagt, det är nog egentligen sällan som det har någon betydelse för utgången men man får ett ansikte på den här personen i varje fall. Det är positivt även om det inte har betydelse för utgången att man ser människor och inte bara papper.

Är bevisvärdering svårare vid något av förfarandena?

Nej det tycker jag inte. Man kan ju bedöma ett skriftligt underlag också och det ena är inte lättare eller svårare än det andra, det är bara olika. Det är klart, har man bara muntlig bevisning så är det lite knöligare t.ex. i migrationsmål, om man där bara har den asylsökandes berättelse. Då är det större värde att höra den än att se den nedskrivna. Då kan man ställa frågor angående saker som man tyckte var konstiga med berättelsen och så få det rätt ut.

3. Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättssökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättssökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt? Brukar rättssökanden processa bättre/klarare/tydligare muntligen eller skriftligen?

a. Hur tar det sig uttryck?

b. Varför är det så?

Det beror väldigt mycket på den enskilde. En del personer är bra på att uttrycka sig i skrift och kan göra det utan några som helst problem medan andra har det svårare att formulera sig i skrift. Detta kompenseras dock genom att vi har vår utredningsskyldighet. Även om klaganden skriver som en kratta så är det sällan som vi inte förstår vad den menar. Förstår vi inte vad den menar så

försöker vi lyfta luren och fråga alternativt att vi skriver till den och säger att vi förstår inte riktigt kan du ringa oss eller så. Någon gång kanske man skriver att: vi uppfattar det så här. Om inte det stämmer så får du höra av dig och tala om det för oss. Vad gäller muntlig förhandling så finns det de som är oerhört verbala och klarar sig jättebra och är bekväma i den situationen och så finns de som tycker att det är skitjobbigt. Jag hade ett exempel häromdagen där det ställdes en fråga och klaganden svarade med ett ord. Den förhandlingen gav inte så mycket. Det var inte klagandens element helt enkelt. Så det beror nog väldigt mycket på klaganden.

Kan du se något mönster vad gäller måltyp?

I t.ex. socialförsäkringsmål där bedömningen hänger mycket på läkarintygen då tillför inte en muntlig förhandling särskilt mycket där den enskilde berättar om hur den upplever besvären eftersom det ändå är läkarintygen som är det som det får läggas vikt vid. Då kanske muntlig förhandling inte är jättebra.

Är det enklast för den enskilde att ta till vara sin rätt vid ett skriftligt förfarande i socialförsäkringsmål genom att den bara åberopar läkarintygen och så då?

Den enskilde behöver inte åberopa dem. Läkaruttalande finns ju redan i utredningen som ligger i akten. Så det kan ju räcka att man i överklagandet skriver att man vill ha sjukpenning punkt. Och sen tittar vi på hela materialet och går igenom det. Jobbet behöver inte den enskilde göra. Det räcker att han skriver: jag är inte nöjd, jag vill ha det här och sen finns ju materialet. Sen kan man i och för sig skicka in nya läkarintyg om man har nya men det är inte så mycket som krävs av den enskilde för att vi ska pröva det och vi gör ju en fullständig prövning på hela materialet.

4. *Har Ni någon uppfattning av om Er benägenhet att materiellt processleda påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?*
 - a. *Hur?*
 - b. *Varför är det så?*

Nej, inte så mycket om det är muntligt eller skriftligt men av om parten har ombud eller biträde. För generellt sett så har en part som har ett ombud, vi har ju tvåpartsprocess trots allt, och har parten ett professionellt juridiskt ombud då blir parterna mer jämbördiga i och med kompetensen på båda håll. Där blir vi mindre benägna att processleda men är det däremot så att den enskilde inte har något ombud då får man hjälpa till lite mer och tala om om det är något som saknas eller om det är något som är konstigt, då får vi som domare reda ut det. Likadant vid muntlig förhandling, det hade jag häromdagen, förhandling med en enskild som inte hade något ombud. Han var väldigt bekymrad över detta och begärde att få rättshjälp men det gick liksom inte. Då förklarade jag innan förhandlingen hur det skulle gå till. Likadant får man vid förhandlingen ta det lite extra lugnt, ställa frågor, vi hade vittnesförhör och där fick jag hjälpa till att ställa mer frågor än om ett ombud skulle hjälpt honom.

Du ställer alltså inte i större utsträckning följdfrågor eller liknande vid en muntlig förhandling jämfört med om handläggningen är skriftlig?

Det är klart att det är enklare att ställa en fråga vid en muntlig förhandling. Om man hittar något konstigt i den skriftliga handläggningen bryr man kanske inte sig om det. Det kanske man skulle gjort vid en muntlig förhandling men det är ju inte något som har någon direkt betydelse i målet. Eftersom det inte har någon betydelse i någondera fallen så spelar det ingen större roll men det är klart att jag kanske vill veta mer vid en muntlig förhandling när jag ändå har chansen så att säga.

5. *Påverkas processledningens effektivitet av handläggningsformen? Alltså: Är det enklare för Er att med avsett resultat processleda i en muntlig eller skriftlig process?*
- a. *Hur tar det sig uttryck?*

Nej det är nog inte heller någon stor skillnad. Även om handläggningsformen är skriftlig så händer det att vi ringer upp parten och frågar: var det så här du menade? Eller är det detta du yrkar? Detta kan man göra i båda handläggningsformerna.

6. *Påverkas rättsökandens behov av juridiskt biträde av om processen är skriftlig eller muntlig?*
- a. *Hur?*
- b. *Varför?*

Nja, alltså det är ju det här med vår utredningsskyldighet som vi kommer tillbaka till och det är därför som det är svårt att få rättshjälp i förvaltningsdomstol därför att vi går in och försöker kompensera. I den förhandlingen som jag tidigare nämnde var det så att jag fick gå in och ha en mer aktiv roll, där jag ställde frågor som jag förväntar mig att ombudet skulle ha ställt om det hade funnits något sådant. Men eftersom den enskilde där inte hade något ombud så fick jag gå in och göra det för att man ska nå en balans mellan parterna.

Om en rättsökande processar vid en muntlig förhandling, behöver du då hjälpa honom till rätta i större utsträckning än vid ett skriftligt förfarande?

Jag får hjälpa till rätta så till vida att jag får förklara hur det går till så att han inte känner sig obekvämt i situationen. Det är inte så himla kul att gå in i rättssalen för den enskilde; det sitter redan folk i salen när den enskilde kommer och han har aldrig varit där förut. Då måste ordförande ha rollen att hälsa välkommen och skapa en positiv atmosfär i salen. Så det är mer på det planet än rent juridiskt.

Vi kräver inte så mycket av överklagandet. Det får ju framgå att de inte är nöjda och vi måste förstå vad det är som de vill. Ofta förstår vi. Om det handlar om bistånd till en dator och den enskilde skriver: jag är inte nöjd. Då kan jag av det avläsa att den enskilde yrkar på att få bistånd till datorn. Vi kräver inte särskilt mycket.

Ja, och det finns ju praxis på att det inte får ställas särskilt höga krav i detta hänseende.

Ja.

Du menar alltså att du kompenserar för behovet av biträde?

Ja. Vid en förhandling, där får man gå in och kompensera mer. Men om vi tänker på det rent skriftliga: om biträdet skriver tio sidor jämfört med om klaganden skriver, det beror på vad biträdet skriver naturligtvis men ofta är det inte någonting mer. Alltså det finns ju inget krav på att man ska redovisa gällande rättsfall, förarbeten, utan domstolen känner lagen, jura novit curia. Det behöver man inte kunna.

Kristina Ramberg satt som adjungerad på hovrätten och sen skrev hon en debattartikel i, jag tror att det var vår personaltidning, om att hon förespråkade ordningen give me the law: att parterna ska tala om vilka bestämmelser som målet rör och vilka rättsfall o.s.v. och sen ska domstolen bara göra en tolkning av dem. Men så är det ju alltså inte hos oss utan här är det domstolen som står för det.

Men om den enskilde inte känner till lagen, blir det då inte svårt för den enskilde att så att säga träffa rekviriten med sin berättelse?

Den enskilde behöver inte anföra att det och det och det i rekviritet är uppfyllt utan det vi behöver är ju så mycket som möjlig om den praktiska situationen som krävs så att vi ser att där och där och där är det uppfyllt. Om A, B och C ska vara uppfyllt så behöver inte klaganden säga A, B och C för att det ska gälla. Om vi ser i handlingarna att A, B och C är uppfyllt så är ju saken klar.

Ni fogar alltså ner det till rätt grund?

Ja. Så det krävs inte särskilt mycket. Sen är det ju så att om någon omständighet inte förts fram, då blir det ju lite jobbigt. Det händer att klaganden ringer efter att man meddelat domen och säger att jag hade visst uppfyllt B och C. Vad säger vi då? Då säger vi att klaganden ska överklaga till kammarrätten och lägga med pappret i fråga. I kammarrätten finns ju ändringsdispens om det inte gäller migrationsmål.

Blir det oftare så här i någon av handläggningsformerna?

Nej.

7. Påverkas rättsökandens förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handläggningsformen?

a. Hur?

Nej. Ett exempel: En person hade klagat på ett visst beslut och det han yrkade omfattades inte av det överklagade beslutet utan var en annan sak. Då skrev jag till honom och förklarade att målet inte gäller den andra saken som han anförde och förklarade vad han kunde yrka. Och jag pratade också med honom per telefon. Då redde vi ut det. På motsvarande sätt kan man göra vid en muntlig förhandling kan och de komma fram mycket som inte har med saken att göra och då får man säga att det kan vi inte pröva.

8. Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger/skulle ge den snabbaste processen?

a. *Varför?*

Den skriftliga ger en snabbare process just för att du som domare inte behöver tänka på att du ska skicka ut kallelser i tid och du ska få in delgivningskvitto, det är ditt och datt, någon blir sjuk, någon kommer hit och har med sig småbarn och man får säga att vi inte kan ha förhandling för att det inte är lämpligt att småbarn närvarar vid förhandlingen, sådana saker som drar ut på tiden. Sen finns det ju vissa mål med muntlig förhandling som går jättesnabbt, då beror det inte på handläggningsformen utan då beror det på att det finns specifika bestämmelser som kräver det, exv. LVM-mål. Där ska det göras inom en vecka och då får man göra det men det kan bli praktiska problem med delgivningar o.s.v. Men generellt går den skriftliga handläggningen snabbare.

b. *Är risken att parterna talar (skriver) förbi varandra störst vid antingen ett skriftligt eller muntligt förfarande, förutsatt att den enskilde saknar juridiskt biträde?*

Nej. Det kan förekomma vid båda.

Man kommer inte till rätta med det i något av förfarandena?

Jag hade faktiskt ett mål i förra veckan. Där var det ett ombud på ena sidan och myndighet på andra sidan. Och de höll på och jag fick gripa in flera gånger säga stopp, stopp, det är ju det här vi ska tala om, och så gick det en stund och så var de tillbaka på det som vi inte skulle beröra. Så det gick inte så smidigt i den muntliga förhandlingen heller.

Om samma situation hade hänt vid ett skriftligt förfarande hade det väl tagit lång tid att skicka brev, eller?

Nja. Säg att någon av parterna har kommit in med något som inte är relevant, något som inte hör dit. Då kommunicerar vi inte det. Då får du inte heller något motsvarar. Om det inte är relevant, finns det ingen anledning att skicka över det till motparten. Då bortser man från det eftersom det inte tillför någonting. På så sätt kan man säga att det går snabbare än vid en förhandling där det inte går att undvika att det irrelevanta kommer fram.

I ett LVU-mål som jag hade ville klaganden prata en lång stund om saker som inte var relevanta för prövningen. Jag försökte flera gånger men klagande sa att den ändå kände att den ville berätta. Visst, berätta det då sa jag till slut. Men då tog det också väldigt lång tid. Det är en avvägning mellan att säga nej eller att låta parten prata när den ändå är här i domstolen så att den ändå känner att den fått sagt det den vill. Och det är en avvägning hur mycket man ska låta dem prata av sig. Det finns ju en poäng med att de får göra det också. De känner då i varje fall att de fick sagt vad de ville ha sagt. Och man vet ju oftast först i efterhand vad som är relevant. Men det är sällan något relevant som framkommer om man först har försökt att avstyra det. Jag tror nästan inte att jag har varit med om det.

9. *Finns det något som Ni, vad gäller det som vi har talat om, skulle vilja tillägga?*

Nej.

BILAGA 6 – REFERAT FRÅN INTERVJU MED RÅDMAN 2

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?

Jag gjorde min notarietjänstgöring i allmän domstol och den började som fiskalsaspirant januari år 1999. Sen har jag i princip varit verksam i förvaltningsdomstol på olika nivåer sedan dess med kortare avbrott för tjänstgöring som utredningssekreterare sen var jag adjungerad ledamot i hovrätten en kortare period. Men i princip kan man väl säga att det nu är snart 13 år som jag har jobbat i förvaltningsdomstol. Jag har jobbat såväl i förvaltningsdomstol, kammarrätt och högsta förvaltningsdomstolen. Det är min bakgrund.

2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?

Det som är uppenbart när det gäller, om vi tittar på fördelarna med muntlig förhandling, är att det utan tvekan är så att det ger en ökad möjlighet till materiell processledning för ordföranden; att verkligen utnyttja officialprövningsprincipen. Det är mycket svårare när man har skriftlig handläggning. I princip får man skriva remisser och förelägganden för att förtydliga detta och det men jag vet erfarenhetsmässigt att det kan vara väldigt svårt. Särskilt i vissa sammanhang kan det vara väldigt svårt för den enskilda att riktigt förstå vad man som domare är ute efter även om man som domare försöker så omsorgsfull som möjligt att formulera ett föreläggande så är det svårigheter att förstå det. Det är mycket bättre att muntligen prata med klaganden. Man har då möjlighet att korrigera missuppfattningar och så. När man skickar ut den här typen av förelägganden blir det ofta så, vet jag av erfarenhet, att det hamnar väldigt snett oftast och det kan föra in frågor som inte alls hör i målet. Generellt är åtminstone jag därför restriktiv, försiktig med detta då jag har ganska mycket negativa erfarenheter från detta.

En angränsande fråga till detta är ju såklart att vid en muntlig förhandling som domare kan få möjlighet till att tydliggöra och fråga i målet. Inte så sällan så uppfattar de enskilda att det är en helt annan fråga som ska prövas.

Den enskilde kanske i ett skattemål tror att deras avsikt är att undanhålla några pengar eller någonting sådant. I allmänhet har vi inte, eller mycket sällan har vi den prövningen av subjektiva rekvisit i förvaltningsdomstol utan det är mer objektiva kriterier som är relevanta exv. har du fått en felaktig utbetalning så skall det återbetalas punkt. Då är det en stor fördel med en muntlig förhandling att kunna få tydliggöra detta alltså vad frågan är.

En annan sak som hänger ihop med det. I vissa mål är det ju tillåtet, i förvaltningsdomstol, att förlikas. Och det är inte så ovanligt att det faktiskt inträffar. En sådan målgrupp är företrädaransvarsmålen, alltså skattemål. De mål där de ledande befattningshavarna i ett bolag ställs till svars för de skulder/skatter som bolaget har ådragit sig efter en viss tidpunkt. Det är ofta fråga om enorma belopp som en enskild person, företagsledare, skall kassa för. Det är inte

ovanligt att det är åtskilliga miljoner, i skatt, som ska in. Det leder till att de här personerna aldrig kan betala hela beloppet och de har inte heller något större intresse att medverka för att skulden preskriberas efter fem år. I en sådan situation kan man genom den muntliga handläggningen få parterna att mötas. Det kan då vara bättre för staten att få in trehundratusen än en möjlig fordran på fem miljoner som staten kanske aldrig får in. Trehundratusen kan staten få nu, och då medverkar den enskilde. På något sätt är det en effektiv konfliktlösningsmekanism att hantera saken på det sättet, även i en förvaltningsdomstol.

Finns inte denna möjlighet på samma sätt i ett skriftligt förfarande?

Nej. Det åligger skatteverket att ta upp dessa frågor. I den muntliga handläggningen blir det en förhandlingssituation, precis som i en förlikningsförhandling: det blir ett givande och tagande. SV säger kanske: inte under trehundratusen och det skall vara inne den 15 oktober. Vi kan inte acceptera ett lägre belopp. Då kan SV frågas: Nähä, men kan ni acceptera en längre tidsfrist, till december? SV: ja, det skulle vi kunna överväga. Skulle du kunna fullgöra den här och den här förpliktelsen före decembers utgång. Den enskilde: ja det skulle vara möjligt. Och då har man ju en deal. Det blir på detta sätt lättare att vara aktiv. Detta skulle nästan vara omöjligt att sköta på skriftlig väg och det förutsätter nästan i princip att skatteverket själv ska utreda frågan men det blir en annan press när domstolen gör det.

Ytterligare en fördel med muntlig förhandling är möjligheten att ställa frågor. Att försöka från domstolens sida att vara aktiv på detta sätt är lättare muntligen än skriftligen. Förhoppningsvis ska detta framöver bli lättare att göra detta även skriftligen när vi på elektronisk väg kan skicka e-post och kanske kan vara mer aktiva därigenom. Vi ligger ju lite efter på detta område som det ser ut just nu. Nu finns det restriktioner som har med säkerhetsskäl att göra vilket gör att man är försiktig och restriktiv med att använda sig av e-posten.

En annan fördel med muntlig förhandling som är viktig att säga är att parten därigenom får försäkras om att argumenteringen har gått fram till domstolen. Om än inte vanligt, så finns uppfattningen att domstolen inte har läst den enskildes handlingar beroende på att vi inte skriver ut allt vad parten har sagt i domarna. Vi håller visiten kort. Men vi läser allting. Men det är viktigt vilket intryck som domstolen gör, vårt bemötande. Det är också fråga om en kvalitetsaspekt att parten ska uppleva att domstolen har tagit del av hela argumenteringen. Detta uppnås i allmänhet i en muntlig förhandlingssituation.

Något annat som är tydligt. Det är att det genom den muntliga förhandlingen ges möjlighet att verkligen fokusera på vad som är själva frågan i målet. Inte sällan blir detta en aha-upplevelse från den enskildes sida att: Jaha, är det så här det är! Det hade jag inte förstått. Är det den här frågan som vi ska pröva. Detta är en stor fördel för acceptansen och för att undvika onödiga överklaganden.

Något negativt med muntlig förhandling jämfört med skriftlig handläggning är att den muntliga handläggningen är mycket mera arbetskrävande och kostnadskrävande för domstolen. Vid muntlig förhandling måste praktiska saker ordnas såsom att målet måste sättas ut, det ger

kostnader inte bara för domstolen utan också för parterna, myndigheten ifråga måste komma hit. Denna stora kostnad med muntlig förhandling måste vägas emot vilken vikt intresset som talar för att muntlig förhandling ska hållas här. Egentligen skulle man se att de allra flesta ärendena/målen avgjordes efter muntlig förhandling men det är inte rimligt ur en kostnadsaspekt att det skulle vara så. Statsmakten har hittat en balans här och utvecklingen går mot att det blir mindre och mindre muntliga inslag. Om man ser på hovrättsprocessen så hör man inte om vittnen där utan där ser man vittnena på video. Detta kan nog av många uppfattas som en betydande försämring.

Men är det inte så att det finns vissa konvergerande trender om man jämför förvaltningsprocessen med processerna i allmän domstol alltså att de muntliga inslagen historiskt sett har ökat i den allmänna processen medan de muntliga inslagen ökat i förvaltningsprocessen?

Mer muntligt? Vi har ju till exempel automatiskt muntlig förhandling i skattetilläggs mål men benägenheten att vägra muntlig förhandling har minskat. Det finns också regionala skillnader här om vilka domstolar som medger lite mer muntlighet. Vi är nog bland dem som ger lite mer muntlighet skulle jag vilja påstå, i varje fall inom migrationsområdet. Det är möjligt att det är som du säger, men det har inte skett några oerhörda remarkabla förändringar utan förvaltningsprocesslagens bestämmelser är ju precis på samma sätt: det ska vara att man ska hålla muntlig förhandling om det inte framstår som onödigt. I skattemålen vägrar vi väldigt sällan muntlig förhandling. Överlag likaså i beståndsmål och den typen av mål. I körkortsmål håller vi muntlig förhandling i väldigt hög uträkning. Det ska vara något alldeles uppenbart om du ska vägra. Det är ofta då det är fråga om en rent rättslig bedömning. Om den rättsliga argumenteringen framgår av skriftväxlingen.

3. *Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättsökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättsökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt? Brukar rättsökanden processa bättre/klarare/tydligare muntligen eller skriftligen?*
 - a. *Hur tar det sig uttryck?*
 - b. *Varför är det så?*

Alltså det är inte lätt att vara här muntligen heller. Över huvud taget är det svårt att processa vid domstol. Vi försöker att göra så gott vi kan. Åtminstone jag anser att när det föreligger en obalans mellan parterna så ska man hjälpa den svagare parten och det är i allmänhet den enskilde. Har den enskilde inget ombud så hjälper jag gärna till och försöker tydliggöra för den enskilde. Har den enskilde ett ombud så är vi tuffare. Då är det strikt tvåpartsprocess som gäller.

Jag tänker främst på de fallen där den enskilde processar själv utan ombud. Alltså att själv processa.

Jag skulle vilja säga så här att det kanske beror lite grann på alltså. En enkel lättbegriplig fråga, den lämpar sig ganska bra för att hantera skriftligen. En avgränsad fråga i ett biståndsmål t.ex.: har du stått till arbetsmarknadens förfogande? Har du varit på arbetsförmedlingen och skrivit in dig? Den frågan kan man ganska lätt resonera kring skriftligt. I ett sådant mål skulle jag inte se

någon fördel med en muntlig förhandling. Desto högre komplexiteten blir desto högre krav ställs det på att den enskilde ska kunna uttrycka sig skriftligen, och här kommer också in vilka färdigheter i det svenska språket som den enskilde besitter. De flesta är ganska bra på det talade språket men många har problem med det skriftliga språket. Där kan det finnas en nackdel i att ha en skriftlig handläggning. Men jag tror inte att man kan säga att det generellt sett är lättare för den enskilde att processa på det ena eller andra sättet för det ställs ganska stora krav över huvud taget. I en muntlig förhandling blir det ofta slagväxling och då gäller det att man är påläst och att man kan föra sin talan och det är det inte alla som kan det heller. En del behöver tänka efter lite grann. För dessa personer kan det vara en nackdel med muntlig förhandling. Inte sällan kommer det fram saker, som parten själv säger, som är till stor nackdel för den enskilde själv.

Händer detta oftare i ett muntligt förfarande än i ett skriftligt dito?

Ja, det är inte helt ovanligt.

4. *Har Ni någon uppfattning av om Er benägenhet att materiellt processleda påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?*
 - a. *Hur?*
 - b. *Varför är det så?*
5. *Påverkas processledningens effektivitet av handläggningsformen? Alltså: Är det enklare för Er att med avsett resultat processleda i en muntlig eller skriftlig process?*
 - a. *Hur tar det sig uttryck?*

Ja, det är väsentligt lättare att bedriva en aktiv processledning i ett mål där det är muntlig förhandling än genom ett skriftligt förfarande. Om det ska fungera skriftligen ställs det stora krav på de remisser som skickas ut men också på mottagaren av dem. Inte så sällan så blir det helt fel, när det görs skriftligen. Ofta skickar man ut en uppmaning att grunderna ska preciseras. Och så får man in en skrift som är på 25 sidor och det går bara inte att begripa vad den enskilde vill. De för in bifrågor som de förväntar sig få svar på, vilket de inte kommer att få. I praktiken blir kvaliteten på avgörandet sämre än om man hade låtit bli att skicka ut den där remissen. Den här erfarenheten har många av oss kollegor. Man börjar med att prova och testa men så blir det inte särskilt bra och då blir man något restriktivare efterhand.

6. *Påverkas rättsökandens behov av juridiskt biträde av om processen är skriftlig eller muntlig?*
 - a. *Hur?*
 - b. *Varför?*

Egentligen inte. Fast å andra sidan ja, haha. Vad jag menar är att eftersom det är lättare att processleda muntligen så är det självklart så att, i och med att den enskilde har ett underläge, så är det muntliga förfarandet i viss mån till fördel för den enskilde. Men det kan också vara så att det är till stor nackdel genom att den enskilde råkar säga för mycket i ett muntligt förfarande. På så sätt kan det vara en stor fördel att ha ett biträde också i den muntliga förhandlingen. I allmänhet så har klaganden stora svårigheter med att hantera det skriftliga språket och däri kan ombuden

vara en fördel. Sen varierar kvaliteten på ombuden i rätt stor utsträckning om man ska vara ärlig. Men ombuden är åtminstone, i allmänhet, språkligt på en godtagbar nivå.

Det är svårt att ge något entydigt svar på den frågan.

7. *Påverkas rättsökandens förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handlägningsformen?*
a. *Hur?*

Ja, vi har varit inne på det tidigare. Det finns en möjlighet att förklara vad frågan faktiskt handlar om vid den muntliga handläggningen, den juridiska frågan, vad som ska avgöras. Den skriftliga handläggningen förutsätter att man som domare ska vara aktiv, antingen genom att man ringer, och det gör vi i viss mån, men i första hand skickar man remisser och förelägganden till parterna och det är problematiskt. Ringa kan i och för sig vara bra, det ska man inte vara rädd för att göra men om det tillförs något därigenom så skall detta också kommuniceras med myndigheten om det inte framstår som onödigt och man ska ha uppfattat vad den enskilde har sagt när man skriver tjänsteanteckningar. I varje fall jag är lite försiktig med att vara för aktiv på telefonen, också det baserat på vissa negativa erfarenheter.

8. *Har Ni någon uppfattning om vilken handlägningsform som generellt sett ger/skulle ge den snabbaste processen?*
a. *Varför?*

Det är ingen tvekan om att ett skriftligt förfarande är snabbare än ett muntligt. Ingen tvekan om den saken. Det kräver mindre arbete för domstolen. Ett ökat inslag av muntlighet gör att tempot blir ett annat i en verksamhet; det blir mer trögrörligt. Det är en kostnad och det är ytterst en sak för de politiska beslutsfattarna att avgöra. Jag skulle gärna ha sett, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, vilket är bara det som man som jurist är intresserad av, ett starkt ökat inslag av muntlighet, men det ska vägas mot kostnaderna och jag har förståelse för den politiska aspekten att man inte kan anse att det ska få kosta hur mycket som helst. Det finns en intresseavvägning och här har vi hamnat och jag tycker att det i stort är en rimlig balans som det är nu.

- b. *Är risken att parterna talar (skriver) förbi varandra störst vid antingen ett skriftligt eller muntligt förfarande, förutsatt att den enskilde saknar juridiskt biträde?*

Denna risk är störst i ett skriftligt förfarande. Det är svårare för parterna att förstå skriftliga resonemang än om man pratar om det.

Men du ser inte något samband mellan denna risk och snabbheten i processen?

Nej, av det skälet att om parterna resonerar om en helt annan sak än det som är relevant så avslutas skriftväxlingen och så går man till beslut. Det är bara omständigheter som är av vikt för avgörandet – och det är domstolen som bestämmer vad det är – som kan motivera ett ingripande av domstolen. Så har parten missuppfattat frågan då är det inte säkert att domstolen griper in i ett skriftligt förfarande på samma sätt som i ett muntligt förfarande. Det är så praktiken fungerar.

Sen har vi officialprövningsprincipen, att mål ska vara så utrett som dess beskaffenhet kräver, men den bedömningen sker utifrån det befintliga processmaterialet som finns i målet. Är det så att en part undviker att svara på frågor eller skriver om något helt annat, då finns det ingen anledning att särskilt gripa in. Det gör man som domare bara i en sådan situation där det skulle vara uppenbart att det skett någon missuppfattning eller något sådant vad gäller den rättsliga argumenteringen. Men det fungerar inte så praktiskt att risken att parterna skriver förbi varandra gör processen långsam.

9. Finns det något som Ni, vad gäller det som vi har talat om, skulle vilja tillägga?

Som jurist är man angelägen att tillgodose rättssäkerhetsaspekten så långt som möjligt. Jag skulle gärna se ett ökat inslag av muntlighet. Jag tycker att det oftast gör målet väsentligt bättre utrett och garanterar bättre avgöranden. Men som sagt, kostnaden för detta är en politisk fråga. Utifrån en samlad bedömning, om man ser det som en samhällsmedborgare kanske det är rimligt på den nivå som man befinner sig just nu.

BILAGA 7 – REFERAT FRÅN INTERVJU MED RÅDMAN 3

1. *I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?*

25 års förvaltningsdomstolserfarenhet. I olika instanser och även från försäkringsdomstolen då den fortfarande fanns.

2. *Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handlägningsform har?*

Det beror mycket på vilken typ av mål. Men i mer omfattande mål där det är fråga om skälighetsbedömningar är det bra med muntlig förhandling. Är det fråga om rena rättsfrågor är det till nackdel med muntlig förhandling.

Varför är det bra att ha muntlig förhandling i mål med skälighetsbedömningar?

I t.ex. socialförsäkring mål där domstolen ska göras en försäkringsmedicinsk bedömning är det bra med muntlig framställning.

Varför är det så, tänker du?

Den enskilde kommer ofta utan biträde och har kanske det svårt att uttrycka sig skriftligt. Man kan vid en muntlig förhandling förklara för den enskilde vad som är relevant i målet. Den rättssökande bereds genom den muntliga förhandlingen tillfälle att få ett klarläggande från motparten hur den menar. Ofta är det så att den enskilde inte riktigt förstår. Den enskilde som kommer till domstolen är ofta av uppfattningen att den har rätt. Och i domstolen möts man av motstånd. Så här är det speciellt i socialförsäkringsmålen där den enskilde anser sig vara sjuk eller arbetsskadad etc. I en sådan situation är det bra att ha parterna framför sig och resonera.

3. *Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handlägningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättssökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättssökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt? Brukar rättssökanden processa bättre/ klarare/ tydligare muntligen eller skriftligen?*

a. *Hur tar det sig uttryck?*

b. *Varför är det så?*

Muntligt är ju lättare för den enskilde, alltså att med enkla ord prata. Många har det kanske inte så lätt att uttrycka sig skriftligen. Då är det ju att föredra att ha en muntlig framställning. Har man biträde är det inte säkert att det behöver vara så.

4. *Har Ni någon uppfattning av om Er benägenhet att materiellt processleda påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?*

a. *Hur?*

b. *Varför är det så?*

Egentligen inte men i praktiken blir det nog att man som domare utövar mer materiell processledning vid en muntlig förhandling. Men egentligen kan man och ska man ibland gripa in vid beredningen av ett mål som avgörs på handlingarna. Vi har ju vår utredningsskyldighet. Egentligen är inte min benägenhet att materiellt processleda större vid ett det ena eller andra förfarandet men det tar sig olika uttryck. Vid en förhandling leder man som domare mer, speciellt om en enskild inte har biträde och har en stor myndighet mot sig där den sistnämnda består av processförare som är proffs. Då får man gripa in och vägleda en hel del, till den gräns som den fakultativa tvåpartsprocessen, som vi nu har, ger möjlighet till, vilkas gränser ingen vet.

5. *Påverkas processledningens effektivitet av handläggningsformen? Alltså: Är det enklare för Er att med ansatt resultat processleda i en muntlig eller skriftlig process?*
- a. *Hur tar det sig uttryck?*

Vid ett muntligt förfarande kan man lösa frågorna här och nu. Har man skriftväxling med en enskild som av olika skäl har svårt att förstå vad processen handlar om är det ju värre. Det är alltid lättare muntligt att förklara och tala om. Jag satt och skrev ett brev i dag till en enskild som förmodligen är på gränsen till att vara haverist men det är han inte. Han kommer aldrig att förstå hur jag än skriver, utan han tänker: jag har rätt. Då är det som att hugga i sten. Där tror jag att jag skulle kunna ha haft bättre framgång genom att sitta och prata. Nu kommer vi att ha en förhandling i det målet i vilket fall längre fram. Här handlar det rätt mycket om sådana som kommit invandrande till oss som inte har riktigt har klart för sig vad reglerna gäller. Det är kulturskillnader, språkskillnader och allt det här, men även med svenskar, så att säga, kan det här problemet uppstå: alltså hur gör man det här på ett bra sätt? Då har vi en processlagstiftning som är bra, tycker jag, alltså man kan laga lite efter läge.

6. *Påverkas rättssökandens behov av juridiskt biträde av om processen är skriftlig eller muntlig?*
- a. *Hur?*
- b. *Varför?*

Det ska egentligen inte ha någon betydelse men låt säga att du har en skriftlig handläggning och den enskilde inte företräds av ett biträde utan den skriver med de ord den kan. Då kan den enskilde ju missa en hel del eftersom den inte är insatt i turerna och vet inte vilken roll domstolen har eller vad som är relevant i målet, vad det är som domstolen ska ge svar på, vilket ofta bara är en eller två ganska konkreta frågor. Men du har den enskilde framför dig, då kan du styra upp det här.

Förstår jag dig då rätt om jag förstår dig som att behovet av ombud är större vid en skriftlig handläggning?

Ja, det skulle man kunna tänka sig. Egentligen är det ingen skillnad. Har den enskilde ett biträde så är den bättre skickad när den kommer hit om det är ett bra biträde. Det finns ju olika sådana.

Så det spelar ingen roll, eller?

Nej och det ska det egentligen inte göra heller men det kan ju vara lite... Vår utredningsskyldighet, som jag var inne på tidigare, innebär ju om du kommer skriftligen hit och

skjuter ganska vitt och brett och vet inte riktigt hur du ska fånga kärnfrågan eller bemöta den då ska ju vi domare kunna vägleda, vi har ju vår utredningsskyldighet, men var går gränsen för den här? Och känslan är här, jag som har hållit på så pass länge att den här tvåpartsprocessen som kom, vad kan det var för åtta tio år sedan?

Den kom 1996.

Är det så länge sedan?

Ja, jag tror det.

Haha, ja. Den innebär att vi domare har blivit mindre benägna att gå in. Och det hänger ofta ihop med vilken typ av mål det är fråga om. I skattemål är vi ganska tuffa, alltså renodlat tvåpartsprocess, medans i de sociala målen, där får man gå in lite mer.

7. *Påverkas rättsökandens förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handläggningsformen?*
 - a. *Hur?*

Som vi var inne på är det lättare vid en muntlig förhandling där du har parterna framför dig att förklara vad den enskilde ska bemöta och i vilken sak den ska argumentera. Man kan säga: det du har pratat om nu, det bryr sig domstolen inte om, det har inte med saken att göra. Det är enklare muntligen än i en skriftväxling där man pratar förbi varandra. Det är likadant på myndighetsnivå, de myndigheter som fattat det ursprungliga beslutet, där har det ofta gått snett redan från början vad gäller kommunikationen. Då är det bättre att sätta sig ner och snacka.

8. *Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger/skulle ge den snabbaste processen?*
 - a. *Varför?*
 - b. *Är risken att parterna talar (skriver) förbi varandra störst vid antingen ett skriftligt eller muntligt förfarande, förutsatt att den enskilde saknar juridiskt biträde?*

Snabbast är skriftligt, utan tvivel. Har du ett mål som kommer in, där inget behöver kommuniceras utan är klart för avgörande, då är det bara att sätta sig ner och skriva och det går ju snabbare.

Är det så även om, som du tidigare sa, risken är större att parterna talar förbi varandra vid ett skriftligt förfarande.

Jojo, det handlar rätt mycket om vilken typ av mål det är fråga om. Är det en rättsfråga så är det ofta inga oklarheter för vår del även om klaganden har en annan uppfattning då kan man bara konstatera det och så löser man det ganska snabbt.

Är det fråga om onödiga besvär eller liknande, alltså en ren rättsfråga, då löser man det i princip med vändande post. Det finns inte mer att diskutera i regel om det är en sådan enkel fråga.

En muntlig förhandling kräver alltid en del kringarbete som tar tid. Sen kan en skriftlig handläggning också dra ut på tiden. Det kan vara flera kommuniceringsomgångar som gör att man inte kan stanna upp och säga att nu får det vara nog, nu måste vi gå till beslut.

Men generellt är ditt svar att en skriftlig handläggning är snabbare även om det kan variera?

Ja, absolut. Sen har vi sådana mål där vi är bundna av tidsramar, psykiatrimål. Där är vi tvungna att ha muntlig förhandling, men är enligt lag bundna av en kort handläggningstid. Det påverkar ju också. Rent generellt är det så att det är snabbare att avgöra på handlingarna än att ha muntlig förhandling.

9. *Finns det något som Ni, vad gäller det som vi har talat om, skulle vilja tillägga?*

Du vill titta närmare på skriftligt kontra muntligt?

Ja, jag försöker fråga olika typer av praktiker om deras erfarenheter och problematisera förarbetsuttalandena där man säger att för att förvaltningsprocessen ska vara snabb, billig och enkel talar det för en i huvudsak skriftlig process. Jag tittar närmre på faktorerna snabb och enkel och frågar vilket som är praktikernas erfarenhet som möter de enskilda och som har erfarenhet av vilket som går snabbt.

Ja, det talar ju för skriftlighet då, snabbt och enkelt men det finns en fara i det också. Har du en muntlig förhandling så får du ett bättre beslutsunderlag, generellt sett, även om det inte måste vara så, men ofta är det så.

Men när jag frågade er innan om vilket som var det enklaste för den enskilde så tänkte du ändå att det var enklare för den enskilde att uttrycka sig muntligen?

Jaja, o ja. Men det är helt klart enkelt för den enskilde men är det en enkel process för oss (domare). Förarbetena talar ju om en enkel process.

Enkelt för den rättssökande står det.

Och det är också enklare för domstolen, skulle jag vilja påstå, men det beror lite på vilken typ av mål som sagt. Vad som är rättssäkert, det är en annan femma, men det går du inte in på.

Nej, det är det andra som har skrivit om redan.

Jaja, okej. Där kan man ju ha synpunkter. Men det är ju inte enklare för den enskilde att processa skriftligen.

BILAGA 8 – REFERAT FRÅN INTERVJU MED RÅDMAN 4

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?

Från studierna är det inte så mycket. Jag läste dock en fördjupningskurs i förvaltningsprocess. Praktisk erfarenhet är att jag började som notarie. Jag har sen varit föredragande för att sen gå domarbanan vilken innebär att jag har varit på både underrätt, överrätt och i HFD. Jag har funnits i förvaltningsdomstol nu i snart 13 år. Ordinarie domare har jag varit i 3 år här på förvaltningsrätten.

2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?

I förvaltningsprocess är det ju inte enbart muntligt eller enbart skriftligt. Fördelen med muntligheten är ju att det generellt är lättare, när man har båda parter, eller om det är ännu fler parter, att reda ut saker på plats direkt. Samma information går då ut till alla eller om det är något som är oklart så kan man reda ut det. Om det är skriftligt så skall ju papper gå till den ena, till den andre, till den tredje och sen tillbaka. Det kan därför ta längre tid att reda ut oklarheter.

I den skriftliga handläggningen där är det ju också lättare... Jag tror att man som domare blir grundligare där. Man missar inte nåt. Om någon har missuppfattat något så är det lättare att se det om de uttrycker det i skrift än om man bara hör det muntligt; vad var det du sa nu? Om man som domare inte uppfattar direkt så kanske man kommer på sen: vad sa de egentligen? Men har de skrivit något, då är det svart på vitt där. Då har man det att utgå ifrån.

Hur förhåller det sig till protokollen? Kan inte dessa fylla samma funktion som utredningen där?

Nja. Vi skriver ju ramprotokoll och för minnesanteckningar. Vi har ju lite reglerat hur ett protokoll ska se ut och jag tror, om jag inte missminner mig, att det nu är på gång att lätta upp detta ännu mer, alltså vad som behöver vara med i ett protokoll. Så länge inte målet har vunnit laga kraft så är minneanteckningarna kvar i akten men när målet väl vunnit laga kraft så rensas detta ut. Är det då ett ramprotokoll så finns det inget svart på vitt där. I det skriftliga kan man gå tillbaka lättare, särskilt om man är överrätt, som jag också har varit. Då är det bra att ha skriftligt om hur turerna har gått. Det är lättare att följa då och skapa förståelse för vad som har hänt innan och vad det är man ska ta ställning till och också processleda utifrån det.

3. Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättsökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättsökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt? Brukar rättsökanden processa bättre/klarare/tydligare muntligen eller skriftligen?

- a. Hur tar det sig uttryck?*
- b. Varför är det så?*

Det beror på.

Vad beror det på?

Dels beror det på den rättssökande, vad den har för bakgrund, vad den har för kunskaper och var den bor. Muntligt kan ju vara svårt om rättssökanden bor långt ifrån domstolen, geografiskt sett.

Jag tänker egentligen inte på vad som är bekvämt för rättssökanden utan snarare på dens förmåga.

Sen beror det på vad det är för typ av mål också. Vi har ju så otroligt många måltyper. Så det går inte att ge något svar på det.

Men de faktorerna du har varit inne på. Vilken handläggningsform talar de för eller emot? Till exempel utbildning.

Även om rättssökande har mycket utbildning och kan skriva mycket om gällande rätt så kan den ändå missa målet i argumentationen. Den kanske skriver så mycket att den tappar frågan i målet och vad som personen ifråga behöver komma med för bevisning för att få rätt eller vad som behöver bemötas. De kan skriva sida upp och sida ner och man förstår att de kan jättemycket om det här området men de kan inte applicera det på målet. I ett biståndsmål kanske, en som har sökt en förmån av kommunen och fått nej, kan knappt skriva men vet precis på grund av vad som den fått nej och kan uttrycka varför kommunens beslut varit fel på knagglig svenska och är duktig på att hitta det relevanta. Och det är inte mindre värt för att det är skrivet på knagglig svenska. Så det behöver inte alls vara så att den med mer utbildning eller är bra på språket eller det skriftliga har lättare för sig.

Så det finns inga drag om vilket som verkar vara enklast?

Nej. Däremot har jag varit med om att de som har det svårt att uttrycka sig skriftligt, såtillvida att de är dåliga på svenska eller inte har något stort ordförråd eller helt enkelt är dåliga på språket, kanske inte har mycket utbildning. När denna grupp kommer till domstolen för muntlig förhandling efter begäran om det, då är de oftast alldeles stumma. De vet inte alls hur de ska... De känner sig inte som en fullvärdig part där. Där kan man känna att de inte alls vet vad de ska säga men de har uttryckt det så väl ändå på kanske en sida medan en som kanske har en juristutbildning eller är van vid att driva processer har ett övertag i rättssalen också. Där kan jag se en skillnad kanske. De personerna som inte är så bra på att uttrycka sig skriftligt, i mål där det är fråga om till exempel om tvång och så där är det väldigt bra att de har offentligt biträde: då brukar processerna bli bättre.

4. *Har Ni någon uppfattning av om Er benägenhet att materiellt processleda påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?*
 - a. *Hur?*
 - b. *Varför är det så?*

När det gäller den skriftliga processledningen är jag nog inte så aktiv. Processledningen är ju att de får möjlighet att yttra sig över vad som kommit in. Här på underrätt är det ju ofta från

myndigheter eller klagande. Man kan ju rikta att man vill att den ska yttra sig över den frågan eller så. Men det är ytterst sällan att vi går in och gör det. Det händer nästan aldrig.

Händer det oftare att ni ställer frågor vid en muntlig förhandling?

Ja, alltså det gör det. Om man tänker, den muntliga förhandlingen är ju oftast en komplettering av det skriftliga så då är det ju ofta så att det man ska reda ut är den här frågan. Så då blir det ju mer processledning i den muntliga förhandlingen tror jag faktiskt, det är det ju. Och man ställer frågor ibland, det händer oftare i det muntliga. Men då är det baserat på sådant som kommit upp i förhandlingen som inte kommit upp innan men som kommer upp i förhandlingen som bara ligger där och skvalpar och ingen har tagit tag i det, då går jag in som ordförande för att reda ut det också. Det är bra med den muntliga förhandlingen, att man kan göra det när alla är på plats.

5. *Påverkas processledningens effektivitet av handläggningsformen? Alltså: Är det enklare för Er att med ansett resultat processleda i en muntlig eller skriftlig process?*

a. *Hur tar det sig uttryck?*

Nu sa du ju i och för sig att du inte ställde några frågor och så i det skriftliga förfarandet. Kan det bero på att man i det muntliga förfarandet kan vara säker på att budskapet går fram så att säga?

Ja, det är det ju att man efter den muntliga förhandlingen vill kunna avgöra målet och då ska ju allt vara utrett. Så det är nog därför ja.

Då låter det som att den muntliga förhandlingen nästan alltid kommer på slutet så att säga? Det händer inte att det kommer som en inledande del, som en muntlig förberedelse?

Nej, det har vi aldrig, men det är inget som hindrar egentligen att vi skulle ha det men det har vi inte. Jag har inte haft det i varje fall och jag känner inte till att någon, eller jag har nog nån kollega som hade det någon gång, i skattemål. Men även i de här föräldrabalksmålen med verkställighet, men de målen har vi inte längre utan de ligger på tingsrätterna.

6. *Påverkas rättsökandens behov av juridiskt biträde av om processen är skriftlig eller muntlig?*

a. *Hur?*

b. *Varför?*

Jag kan tycka att om det vore muntlig förhandling i alla de mål som rör sociala förmåner där personen i fråga inte har rätt till offentligt biträde och som jag sa tidigare, har personen argumenterat bra i sin skriftliga inlägga och kommer sen till den muntliga förhandlingen utan processvana. I de situationerna skulle personen ha behov av juridiskt biträde för att känna sig tryggare och förstå vad den går ut på. Om det är en person som inte är van går vi som domare, åtminstone jag, in och processleder mer och hjälper men jag ska ju också vara objektiv, det är ju en tvåpartsprocess så jag vet inte, jag kan faktiskt inte svara på frågan. Jag kan varken säga bu eller bä. Men känslan är att det inte spelar någon roll.

7. *Påverkas rättsökandens förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handläggningsformen?*

a. Hur?

Det är egentligen den rättsökande som får svara på det. Jag har ingen uppfattning.

8. Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger/skulle ge den snabbaste processen?

a. Varför?

Nej jag har inte någon generell uppfattning. Jag tror dock att bara muntlighet skulle kanske ge en snabb process men kanske inte en rättssäker process. Skulle det vara omedelbarhetsprincipen? Förvaltningsprocess är ju så skilt från hur man har det i allmän domstol. Jag tror att det är bra att ha både skriftligt och muntligt. I mål med muntlig förhandling har jag en uppfattning att de målen alltid blir gamla av någon anledning. Man ska sätta ut och alla parter ska kunna och så vidare. Det kan göra att det tar längre tid men det beror på, det behöver inte bli så. Det beror ju på hur domstolen organiserar arbetet och hur mycket vi har att göra.

Men om målen ofta blir gamla så låter det ju som att handläggningen totalt sett i mål med muntlig förhandling tar längre tid?

Ja. Men å andra sidan: om man har en skriftväxling och sen en muntlig förhandling så kan man så gott som alltid komma till ett domslut därefter. Men om man avslår ett yrkande om muntlig förhandling och förelägger parterna att slutföra sin talan skriftligen, då kan det komma in jättemycket till och så blir det ytterligare skriftväxling vilket kan fördröja.

b. Är risken att parterna talar (skriver) förbi varandra störst vid antingen ett skriftligt eller muntligt förfarande, förutsatt att den enskilde saknar juridiskt biträde?

När parterna inte förstått så kan de ringa och fråga oss om vad de ska yttra sig över eller så. Det gör de ofta och så får man som domare kolla upp det och säga att det är det här och det här som du ska bemöta. På det sättet får man hålla på och förklara om de inte förstår. Att parterna talar förbi varandra händer inte oftare i något av förfarandena.

9. Finns det något som Ni, vad gäller det som vi har talat om, skulle vilja tillägga?

Under de åren som jag har sysslat med förvaltningsprocess så tycker jag att inslagen av muntlighet har ökat, det är min upplevelse. Jag sysslar inte med migrationsmål, åtminstone inte av den typen där muntlig förhandling kan bli aktuellt såsom i asylmål, utan jag har socialförsäkringsmål som huvudgrupp och jag har säkert en muntlig förhandling i veckan. När jag var notarie, för 13 år sedan, var det kanske två st per termin, alltså väldigt sällan. Det yrkas ofta om muntlig förhandling och när det yrkas så har man det som regel även om det inte angetts något bevisstema eller så. De får komma hit om de yrkar.

Är detta en positiv utveckling?

Jag har inget emot att ha muntlig förhandling, så det är väl positivt men ibland är den muntliga förhandlingen onödig, sett rent teoretiskt, alltså den gav inget nytt av betydelse för målets utgång.

Men den gav kanske något för den som fick komma hit och säga vad den tyckte och då tycker jag att man kan ha det.

BILAGA 9 – REFERAT AV INTERVJU MED TVÅ MIGRATIONSPROCESSARE

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?

MP1 – Ett och ett halvt år på advokatbyrå där en del av arbetet består av förvaltningsprocess, främst migrationsprocess men även andra mål såsom LVM, LPT, LRV, socialtjänst t.ex. biståndsmål och liknande. Har även jobbat som regionjurist (knappt ett år) för kriminalvården där processer i förvaltningsrätt förekom. Det kunde där röra sig om olika typer av mål som där kriminalvårdens beslut överklagats såsom tvångsåtgärder angående besök, telefoni, permissioner och liknande. Vanligen företräds den enskilde inte av något ombud i dessa processer.

MP2 – Tre år på advokatbyrå där en del av arbetet består av förvaltningsprocess, främst migrationsprocess men även andra mål såsom LVM, LPT, LRV, socialtjänst t.ex. biståndsmål och liknande.

Har Ni processat både muntligen och skriftligen i förvaltningsdomstol?

MP1 – Ja.

MP2 – Ja.

2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?

MP2 - Muntlig process är alltid att föredra. Om det är muntligt finns det ju även möjlighet till skriftliga moment eftersom de båda utgör beslutsunderlag för domstolen. Det muntliga inslaget blir som grädden på moset, såvida man inte har en klient som ställer till det för sig, vilket har hänt, genom att de uppger något helt annat än vad de tidigare sagt på grund av att de inte minns eller att de helt enkelt säger fel etc. Annars är muntlig handläggning alltid att föredra.

Är det så i alla aspekter menar du?

MP2 – För mig finns det bara en aspekt och det är att klienten ska få rätt. Och i denna är det bäst med muntlighet.

MP1 – Jag tycker att det ser olika ut i olika typer av ärenden. Målen i förvaltningsrätt är så pass olika att det är svårt att uttala sig generellt. Ett LPT-ärende är t.ex. svårt att jämföra med ett asylärende.

MP2 – Mitt svar avsedde asylmål.

MP1 – I nästan alla situationer, i asylmål, är det det bästa att ha muntlig förhandling. I praktiken fungerar det som, som redan har sagts, ”grädden på moset” det vill säga först skriftlig handläggning och sedan en muntlig förhandling. I andra ärenden kan det dock vara mer renodlat muntlig handläggning.

Det finns dock flera aspekter på det här. Man kan se det från klientens, biträdets och domstolens perspektiv. Det är svårt att uttala sig om vad handlägningsformen får för påverkan. Jag hoppas och tror att domstolen tycker att det är svårare att efter att ha sett en människa av kött och blod fatta ett utvisningsbeslut; det är lättare att utvisa ett papper än en människa du ser framför dig. Jag har inga empiriska studier som kan bekräfta detta men min tanke som biträde är att det är positivt för min klient med en muntlig förhandling om den inte skjuter sig själv i foten enligt vad MP2 beskrev tidigare. Det är svårare att utvisa en människa av kött och blod, hur rättssäkert det i övrigt än må vara.

MP2 – Instämmer i vad MP1 säger. Klienten känner, oavsett vilket beslut den fått, att den fick sagt vad den ville ha sagt och att någon lyssnade på den, vid en muntlig handläggning. Den känslan uppstår inte alltid när vi biträden bara skickar papper.

MP1 – Instämmer i vad MP2 nyss sa. När vi biträden bara skickar papper har ju klienten inte varit aktiv på något sätt. Detta kan lätt leda till att klienten känner att den negativa utgången är biträdets fel.

MP2 – Så är det, speciellt i asylmål. I asylmål har man ju klienter som i regel varken kan läsa eller skriva och förstår därmed inte processen. Då blir det svårt för dem att förstå att: nu har det kommit ett nytt beslut eller dom, men det är inte migrationsverket som har fattat det utan det är domstolen som fattat det och att de har läst vad biträdet har skrivit. Detta är svårt för klienten att ta in.

MP1 – Instämmer i vad MP2 sa. I en muntlig process får klienten i vart fall berätta om sin situation med egna ord. Personligen tycker jag att det borde vara muntlig förhandling i alla ärenden. Som det är nu, är det ju bara så i trovärdighetsärenden alltså beträffande asylmålen. Jag kan tycka att man från domstolens sida är väldigt snål vad gäller att hålla muntlig förhandling. Det är min uppfattning.

M2 – Instämmer.

- 3. Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handlägningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättssökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättssökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt?*

Hur tar detta sig uttryck?

MP2 – Utan ombud måste det vara enklast muntligen.

MP1 – Ja.

MP2 – Då kan ju rättssökanden processledas av ordföranden.

MP1 – Ja.

MP2 – Det är ju svårt för den enskilde att mer exakt peka ut rättsfrågan. Det kan man inte begära av dem heller.

MP1 – Enskilda i den typen av mål som är i förvaltningsrätt är typiskt sett inte, enligt min erfarenhet, sådana som har så lätt med skriftlig kommunikation. Det kan ju vara fråga om personer som kommer från ett annat land, har psykisk ohälsa, har ett missbruk. Det är personer som normalt sett inte har det så lätt för sig vad gäller skriftlig kommunikation. I dessa fall blir muntligheten viktigare.

MP2 – Instämmer. I mål med betoning på sakfrågan är det lättare att uttrycka sig för den enskilde jämfört med mål där det är betoning på rättsfrågan. Men det är ändå alltid enklare för den enskilde med muntlig förhandling vid en jämförelse med skriftligt. Jag tror att det kan vara det för domstolen också. Då kör man förhandling och så är det klart istället för att kompletterande yttranden, fram och tillbaka, måste göras.

MP1 – Instämmer. Skytteltrafik med brev och så vart det ytterligare två veckor...

4. Har Ni någon uppfattning av om domarens benägenhet att materiellt processleda och kvaliteten däri påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?

MP1 – Det är uppenbarligen så att den muntliga processledningen alltid är lättare att genomföra. Om den sker skriftligen kanske inte den processledde förstår innebörden.

MP2 – Instämmer. Det är inte så ofta vi ser materiell processledning över huvud taget. Det förekommer nog i större utsträckning i processer där ombud saknas.

MP1 – Processledningen i förvaltningsrätt förekommer i ganska liten utsträckning om man jämför med allmän domstol.

MP2 – Nja. Det beror på. Är det muntlig förhandling är det väldigt lösa boliner.

MP1 – Jo, så är det. Men det är inte så att det är fråga om någon jätteaktiv processledning i den här typen av mål, och den rättsliga bakgrunden är ju ganska annorlunda om man jämför med civilmål. I civilmål finns det ett större behov av tydlighet vad gäller uppdelningen av yrkande, grund, sakomständighet och rättsfrågor osv. I ett asylmål t.ex. finns det inte så många möjliga grunder att tala om.

MP2 – Den processledning som vi som ombud tar del av är väldigt ovanlig och begränsad. Det kan hända att man får något riktat föreläggande eller liknande men det händer sällan. Det kan vara att man glömt att skicka in en fullmakt eller liknande. Men det händer inte att man föreläggs att precisera vad man menar eller något sådant.

5. Hur påverkas Er roll gentemot klienten av att processen förs muntligen eller skriftligen?

Anser Ni att Ni "behövs" mer/mindre/på något annat sätt vid någon av handläggningsformerna?

Hur tar detta sig uttryck?

MP2 – Egentligen behövs man mindre om det är en muntlig process.

MP1 – I en muntlig process kan ju klienten prata själv. I en skriftlig dito är klienten mer utlämnat åt ombudet. I en skriftlig process ställs således större krav på ombudet att återge exakt vad klienten har sagt. Allt man skriver ner kan ju användas emot en senare.

MP2 – Samtidigt är man som ombud långt ifrån obehövd vid den muntliga förhandlingen. Ibland känner man att det är vid en muntlig förhandling som man som ombud kan göra skillnad genom ett bra jobb.

MP1 – Det känns som att det som man skriver inte spelar någon roll.

MP2 – Precis! Jag ville inte säga det själv, men så är det, haha. Ibland tror man inte att de på domstolen läser det som man har skrivit. Ibland blir man förvånad av domslutet när det har varit en skriftlig process. Det är bland annat därför som man vill ha en muntlig process som ombud. Om man gör ett bra jobb kan man få en nämndemannadom.

MP1 – Instämmer. I ett avseende behövs man som ombud dock mer i en muntlig process.

MP2 – Ja i t.ex. LPT-mål kan man ju verkligen ifrågasätta nyttan av att vi är där som ombud. Där känns det inte som att man gör någonting. Man är någon slags garant för att det ska gå rätt till. I ett asylmål är man som ombud mer viktig för att klienten ska kunna ta tillvara sin rätt.

MP1 – Jag tänker att man är väldigt behövd i både de skriftliga och muntliga delarna. I den skriftliga processen är klienten dock helt utlämnad till ombudet, till 100 %.

MP2 – Det kan gå till så här. En asylsökande kommer till kontoret på ett överklagandemöte. Med sig har den en skrivelse som den asylsökande skrivit tillsammans med sin vän som hjälpt till att översätta. I den skrivelsen finns det som den asylsökande menar tydligast talar för att migrationsverkets beslut ska ändras. Den asylsökande säger: skicka in detta till domstolen. När man som ombud går igenom sådana skrivelser ser man: det här går inte att skicka in, det skulle bara vara till skada för den asylsökande om det som står i den kom till domstolens kännedom. Man säger då att man ska ta upp lite av det som den asylsökande skrivit men att man som ombud vill skriva en skrivelse själv. Och så gör man det. Hade vi som ombudet inte funnits med i bilden i dessa fall hade det kanske blivit någon form av processledning av domstolen men i sådana lägen behövs man verkligen.

6. Påverkas Era klienters förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handläggningsformen?

Hur?

MP2 – Ja, det är mycket lättare för den enskilde att förstå om det är muntligt. Men det kan vara svårt ändå, alltså även om det är muntligt.

MP1 – Ja, jag kan bara hålla med. Är det muntligt får de själva berätta från deras eget perspektiv.

Får ni som ombud en större roll vid något av förfarandena?

MP1 – Nej, det påverkas inte. Man har samma uppgift som ombud att informera klienten. Behovet är lika stort. Möjligen behöver man förklara något mer i ett muntligt förfarande.

7. Påverkas Era klienters förståelse för avgörandet av om förfarandet varit skriftligt eller muntligt?

Hur?

MP2 – Ja, det vill jag säga. Har det varit muntlig förhandling då är det lättare för den enskilde att förstå.

MP1 – Instämmer. Det är lättare att förstå avgörandet efter en muntlig förhandling.

MP2 – Det är svårare att få grepp om avgörandets betydelse för den enskilde om det kommer en dom efter att de bara fått träffa oss än om de fått träffa de personer som har beslutat.

MP1 – Instämmer. Allra helst om man kommer från en helt annan kultur, ett helt annat sammanhang där man har en annan förståelse av... Om man tar exemplet med en person från Somalia. Där har det inte funnits en fungerande rättsstat på 30 år. Personen vet kanske inte vad en domstol är för något. Personen kan kanske varken skriva eller läsa.

Kan också acceptansen för avgörandet i någon mån påverkas?

MP2 – Nej, det kan jag inte påstå. Sen ska väl sägas att vi inte träffar klienten särskilt ofta efter avgörande. Möjligtvis ett möte, men det är inte alltid som vi har ens det. Man skickar domen för kännedom och ibland blir det ett möte efter det. Migrationsöverdomstolen ger i regel endast betalt för två timmar. Kräver du som ombud mer betalt så får du inte det. Jag har också uppfattningen att asylklienter inte har något större intresse av att veta närmare på vilken grund som deras överklagande har ogillats. Detta har nog samband med att de ofta inte gått i skola och därmed inte kan varken läsa eller skriva. Man kan nog inte begära att de ska ha det. Det är svårt att förklara så att de förstår närmare varför de inte fått rätt. Jag upplever inte att de har ett jätteintresse av det heller.

MP1 – Detta är svårt oavsett om det är muntligt eller skriftligt. Om vi talar om acceptansen känns det som att acceptansen är större om det har hållits muntlig förhandling. Det behöver dock inte vara så. Nån gång kan nämligen klienten tycka att någon domare suttit och sovit under förhandlingen. Om klienten fått en negativ upplevelse av den muntliga förhandlingen för att domaren ställt konstiga frågor eller för att någon nämndeman suttit och nickat till då kan den muntliga förhandlingen få en negativ betydelse för acceptansen för avgörandet. Men det har jag i få fall varit med om. Generellt sett är dock acceptansen alltid större om muntlig förhandling har hållits, är min erfarenhet i varje fall.

8. Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger den snabbaste processen?

Vilken?

Hur tar detta sig uttryck?

MP2 – Det är väl den skriftliga handläggningen, får man nog säga.

MP1 – Ja.

MP2 – Det kan också bero på att det i de mer enkla ärendena inte hålls muntlig förhandling.

MP1 – Instämmer.

MP2 – Generellt kan man nog säga att det är det skriftliga förfarandet, för de målen där det sätts ut muntlig förhandling tar alltid lite längre tid. Jag fick nåt mål för två veckor sedan där det sattes ut om muntlig förhandling först i december. Det sattes ut så sent bara för att få plats i domstolen. Målet kommer alltså inte aktivt att handläggas under de månader som vi kommer att vänta på förhandlingen utan anledningen till att den sattes ut så sent var att den skulle få plats i domstolen.

MP1 – Men å andra sidan finns det fall där skrivelser skickas fram och tillbaka flera gånger där det hade gått att reda ut saken en gång för alla med hjälp av en muntlig förhandling. Men det är kanske undantaget. Generellt sett håller jag med MP2.

Om ni inte utgår från som den nuvarande ordningen är, d.v.s. att skriftlighet är huvudregeln och muntlighet undantaget, utan istället utgår ifrån hur det skulle kunna vara: vilken handläggningsform skulle då ge den snabbaste processen?

MP1 – Det sjuka är att det egentligen borde vara muntlighet som skulle vara huvudregeln och undantaget skriftligt i migrationsprocess.

MP2 – Fast då hade det ju gått en halv dag till att läsa upp läkarintyg, protokoll etc. i t.ex. ett LVU-mål kan dessa utgöra en ganska diger lunta. Det låter sig nog inte göras.

9. Finns det något, vad gäller det som vi har talat om, som Ni skulle vilja tillägga?

MP1 – En sak som jag tycker är konstighet vad gäller muntlighet och migrationsprocess är hur lätt domstolen ser på muntlig bevisning. Där är jag chockad över förvaltningsprocessen sätt att fungera om man jämför med allmän domstol. I t.ex. en tingsrätt krävs det ganska mycket för att muntlig bevisning ska avvisas. Det känns inte som att det krävs så mycket för att muntlig bevisning ska bli avvisad i förvaltningsprocess.

MP2 – Instämmer. Det görs regelmässigt. Framför allt i migrationsprocessen.

MP1 – Muntlig förhandling behöver ju inte vara att den asylsökande ska berätta utan det kan ju vara något vittne/muntlig bevisning som ska kunna styrka någon del av den asylsökandes sak. I dessa delar, är det min uppfattning, att domstolen inte är särskilt positiv.

MP2 – Instämmer. Det är ofta man utan framgång yrkar på att det ska hållas vittnesförhör. Det kan ofta från mitt och klientens håll handla om att man vill styrka identiteten eller hemvisten. Det kan ju vara för att man inte lyckats bevisa sin sak i dessa delar som gjort att Migrationsverket givit avslag. Det kan ju vara så att vittnet känner den asylsökande sedan den asylsökande var liten, att de bott grannar, att vittnet känt föräldrarna ifråga eller liknande. Det skulle ju kunna vara ett fantastiskt vittnesmål för klienten. Men det kan avfärdas av domstolen. Och skriftligt har en sådan utsaga kanske knappt något bevisvärde. Av min, i och för sig ganska ringa erfarenhet av LVU-mål, kan jag säga att det är inga problem att få in muntlig bevisning i dessa mål. Jag var i kammarrätten med ett LVU-mål för någon månad sedan. Där sa motparten, under förhandlingen, att den ville åberopa ett vittne, som i och för sig hade hörts redan i förvaltningsrätten men det hade inte åberopats i kammarrätten. Domaren påpekade att detta var olämpligt och att det inte var meningen att motparten på det sättet skulle kunna plocka fram ess ur rockarmen, men vittnesmålet tilläts ändå. Det skulle aldrig någonsin ha hänt i ett migrationsmål.

Har ni varit med om att muntlig förhandling beslutats av domstolen ex officio?

MP1 – Aldrig.

MP2 – Aldrig. Men som ombud yrkar man det, när det behövs.

BILAGA 10 – REFERAT AV INTERVJU MED TVÅ RÄTTSSÖKANDE

1. *Vad har du för utbildning, i stora drag? Gymnasium? Högskola? Annat?*

E1 – Jag har grundskola, gymnasium och en socionomutbildning alltså tre år högskolestudier.

E2 – Jag har gått i enhetsskola, det vill säga 9 års skolgång. Det motsvarar vad gymnasiet är i dag eftersom vi hade valmöjligheter vad gäller språk och så.

2. *Vad handlar/handlade din process om, i stora drag?*

E1 – Färdtjänst, men jag var biträde/moraliskt stöd till min mamma här i dag.

E2 – Färdtjänst.

3. *Är detta den enda gången som ni har haft en process i domstol? Om inte, vad mer?*

E1 – Nej, dessvärre. Jag har processat tre gånger, om LSS-beslut, färdtjänst och bostadsanpassning. Målet om bostadsanpassning ligger i kammarrätten nu.

E2 – Ja.

4. *Förfarande vid en process i förvaltningsdomstol kan vara helt skriftligt, helt muntligt eller en kombination av de båda. Har er nuvarande process bedrivits helt muntlig eller har det också funnits skriftliga inslag utöver att du initierade processen skriftligen?*

E2 – Det har varit först mycket skriftväxling och sedan muntlig förhandling.

E1 – Eftersom jag har läst till socionom så visste jag att man kunde begära muntlig förhandling, så det har jag alltid gjort omedelbart för jag anser att med tanke på mitt handikapp så är det lättare för mig att tala än att samla kraft för att skriva, vare sig det är per dator eller för hand. Att skriva tar mer energi för mig för jag har allt i huvudet men när det ska ner på papper är det svårt. Jag har också mer talets förmåga. Det tar på en psykiskt att behöva åka hit men jag anser personligen att jag har vunnit mina hittills avslutade mål genom den muntliga förhandlingen.

E2 – Det var därför som R1 rekommenderade det till mig. Jag har inte samma talets förmåga som min dotter men jag tror ändå att det var bra med den muntliga förhandlingen. Det gav mig en erfarenhet och nu vet jag hur det går till.

5. *Skulle du, utifrån din erfarenhet av denna process (peka in mot rättsalen i fråga), generellt sett föredra att processa skriftligen, muntligen? Varför?*

6. *Vilket sätt att processa är det enklaste för dig, huvudsakligen skriftligt, eller huvudsakligen muntligt? Alltså: På vilket sätt är det lättast för dig att ta till vara din rätt inför domstolen, muntligen eller skriftligen? Varför?*

E1 – Jag tycker att det är lättare muntligen. Där har jag ju motparten direkt framför mig. Det är lättare att bemöta dåliga argument muntligen. Ursäkta min svenska, men det är lättare att bemöta en idiot öga mot öga än att göra det med pennans kraft.

Hur kommer det sig att det är så?

E1 – Det är lättare att slingra sig skriftligen. Som när handläggaren i dag sa att RI bara hade åkt tre gånger med specialfordonet som hon har som ett argument för att hon inte ska få ha färdtjänst. Jag möter också rätten och jag upplever att de ser en person bakom pappret även om de måste förhålla sig till lagen. Det tror jag påverkar, åtminstone nämndemännen. I mitt bostadsanpassningsärende så motsatte sig två nämndemän sig domen och det är därför jag vill att kammarrätten ska pröva beslutet. Jag beskrev i det ärendet min och min dotters livssituation i den muntliga förhandlingen. Det är mycket lättare att göra det muntligen. Också att möta motparten. I dag var det ju idioter men när jag mötte bostadsanpassningsenheten var de professionella. De hade med sig kommunens jurist och var mycket sakliga. Men även där var det bra att kunna bemöta vad de sa med en gång. För också de kom med felaktiga påståenden och sakfel. Detta kan bemötas mycket snabbare muntligen än pappersledes vilket tar lång tid på grund av veckolånga tidsfrister fram och tillbaka. Muntligen gör man allt på en gång.

E2 – Jag håller med fullständigt med. När man står öga mot öga mot motståndaren så att säga kan man avläsa motståndarens kroppsspråk, man kan se när det är brist på kunskap och kan då rätta till det. Nu var det första gången för mig här i dag men jag är glad att jag fick vara med om den muntliga förhandlingen i dag. Nu såg jag idag att min handläggare inte riktigt hade förstått och då är det lättare att mötas öga mot öga. För då kan man ju justera. När man läser saker och ting så är det ju ens inre uppfattning. När domarna ser en är det lättare för dem att göra sin bedömning.

E1 – Motparten trodde ju att R2 ansökte om två tillstånd men det gjorde hon inte, hon sökte bara om ett. Detta kunde vi här i dag tillrättalägga direkt. De har inte tidigare påstått att det var så i någon skrift. Men de har säkert haft det i bakhuvudet när de fattat beslutet. De verkar ha blandat ihop mig och min mamma. Jag har nämligen sökt om två tillstånd och vi har samma efternamn. I det muntliga kommer också det upp som inte kommer upp skriftligen.

Vad är det för något, menar du?

T.ex. det missförståndet jag nyss nämnt. Det är i och för sig svårt att möta en så dåligt påläst motpart som vi i dag gjorde. Men det är lättare att möta en dålig motpart muntligen i varje fall.

7. *Anser du att ditt behov av juridiskt ombud påverkas av om du processar muntligt eller skriftligt? Hur? Varför?*

E2 – Det muntliga det ena utesluter inte det andra. Det skulle behövas ett juridiskt ombud oavsett om det är muntlig eller skriftligt. Jag tror att många inte överklagar för att de inte ensamma orkar med en process. De tar slut, så att säga, vid första avslaget.

Så är det lättare att skriva en inlägga än att komma hit och prata?

E2 – Jag säger som jag sa: Båda är svårt.

E1 – Instämmer. I mitt ärende som ligger och väntar i kammarrätten fick jag först leta upp all relevant lagtext själv för att kunna bemöta kommunen, jag måste googla, jag måste gå till biblioteket och sätta mig in i allt det här. Jag måste ju kunna bemöta vad motparten anför in i minsta detalj. Och i när jag är här i förvaltningsdomstolen, då är jag själv och jag ställs mot en bostadshandläggare och en kommunjurist. Jag som vanlig svensson ska gå upp och processa mot en jurist och ingen jurist har jag vid min sida, inte ens en student. Ingen kan coacha mig i kryphälen, vad lagtexten menar och allt sådant. Jag kan lite om socialrätt genom mitt yrke men jag kan ingenting om det andra. Där står man helt ensam. Jag tror att detta gör att många inte överklagar sina beslut trots att de är missnöjda. Jag letade och frågade efter hjälp när jag var här i förvaltningsdomstolen och blev hänvisad till min försäkring men den täcker inte sådant här. Inte sådana här ärende.

Jag tänker på att ni tidigare sa att det var lättare att processa muntlig. Följer inte där av att ert behov av ombud är större när ni processar skriftligen, då ni anser det vara svårare?

E1 – Jo. Samtidigt behövs det i båda förfarandena. Jag ska ju bemöta en jurists argument och det kan jag inte. Jag kan ju bara mina känslor.

E2 – Ja, man är totalt utlämnad. Oerhört ensam. Jag tänker på mina medlemmar i handikappföreningen. De kämpar ju med sin vardag från det att de stiger upp till att de gör och lägger sig. Om de också ska kunna skriva ner, sakligt och tydligt, för det måste vara oerhört tydligt, det är en oerhörd svårighet.

Är det lättare att då förklara muntligen?

E1 – Ja.

E2 – Ja. Det blir ju då på mitt eget språk, så att säga. Då kommer mina känslor fram och min vardag, hur jag upplever min situation o.s.v.

8. Påverkas din förståelse av motpartens argument (syn på saken) genom att få lyssna till dem eller genom att få läsa dem? Hur? Alltså: tycker du att det är lättare att förstå vad din motpart menar om du får höra den förklara vad den menar eller läsa deras förklaring? Varför?

E1 – Det är lättare att förstå när man hör dem förklara muntligen.

E2 – Ja. Då har man möjlighet att fråga: förlåt, men jag har inte fattat frågan. Det har du inte skriftligen.

9. Påverkar din förståelse och acceptans för avgörande av om du processat muntligen eller skriftligen? Hur? Varför?

E2 – Ja. Om det har varit muntlig förhandling förstår man innebörden av domen bättre. Då ser man kanske helheten.

Kan du också få en större acceptans för domen, oavsett dess utgång, alltså om den gått dig emot eller inte, om det har varit en muntlig förhandling?

E1 – Ja.

Varför är det så?

E1 – Jag upplever, personligen, att jag då har fått göra min röst hörd. Det var inte bara ett nummer på ett papper. I en muntlig förhandling som jag hade berördes ett läkarintyg. I det målet frågade domaren mig: Förstår du att detta läkarintyget är otydligt? Jag svarade ja. Den frågan hade jag om jag inte hade haft en muntlig förhandling. Jag hade ju inte fått ett brev hem från domaren där det stod: Nu har vi läst igenom allt. Vi vill att du svarar på några frågor innan vi tar beslut. Om jag får ett avslag, efter en muntlig förhandling, kan jag känna: nu förstår jag också hur domarna tänkt. För de har ju ställt frågor till mig. Det är inte bara så att jag tjafsar med motparten. Jag kan på så vis acceptera avslaget lättare för att jag fått ett hum om hur domaren och presidiet har tänkt.

E2 – Jag håller med.

BILAGA 11 – REFERAT FRÅN INTERVJU MED LSS-PROCESSARE

1. I stora drag, vilken är Er erfarenhet av förvaltningsprocess och hur lång är den?

Är jur. kand. med inriktning mot förvaltningsprocess/processrätt. Har arbetat i ca 3 år på detta företaget som består mycket i att jag överklagar beslut till FR eller KamR och finns med på muntliga förhandlingar i LSS och socialtjänst mål enligt

a. Har Ni processat både muntligen och skriftligen i förvaltningsdomstol?

Ja.

2. Vilka fördelar respektive nackdelar kan Ni generellt se att vilken handläggningsform har?

I den målgruppen som jag jobbar med, det vill säga personer med olika funktionsnedsättningar, så finns det stora nackdelar med den skriftliga processen därför att det är svårt för de här personerna att ta till sig information skriftligen, ofta väldigt byråkratisk sådan, svårtolkad och omfattande. Medan en muntlig information är lättare. Man kan be om den som informerar ska utveckla och förklara och man kan säga: jag förstår inte.

Fördelarna med skriftlig process är att man hinner tänka efter, samla dig och hinner förbereda dig kanske ta hjälp för att få med så mycket som möjligt. Jag märker också på de kunder som jag möter att det finns en väldigt liten förståelse för den skriftliga processen. Man har en bild av, en förförståelse om, att process inte går till på det sättet. Det märker jag väldigt tydligt visar sig i en mindre acceptans för domslutet efter en rent skriftlig process. Man upplever att man inte fått föra sin talan att det inte räknas med det skriftliga och får därför svårare att acceptera när det sen kommer en dom.

Det beror dock på vilket perspektiv jag tar. Om jag tänker som processförare kan det skriftliga vara bra då jag kan skicka mer intyg, du får en bild av vilken motpartens inställning är innan. Jag kan här se vissa fördelar. Det blir väldigt koncentrerat i en muntlig förhandling. Om du missar något där så är du lite körd, på ett sätt.

Tar man klagandens perspektiv så tycker den att det är väldigt jobbigt med de här breven som kommer, man upplever att det drar ut på tiden väldigt mycket. Man skickar inte sitt överklagande, sen går det lång tid och får i bästa fall sen en bekräftelse på att den är inkommen och så tar det väldigt, väldigt, väldigt lång tid och så kommer plötsligt det som du ska yttra dig över och det har man ett antal veckor på sig att göra och sedan dröjer det ytterligare några veckor och så drar det ut på tiden. Det tar ju i och för sig lång tid också om du vill ha muntlig förhandling men det blir inte de här mellanstegen på samma sätt. Den generella uppfattningen och förförståelse som man har, innefattar inte förvaltningsprocess gör att det är svårt att ta till sig en skriftlig process. Man

har kanske en något amerikaniserad bild av hur en rättegång går till och det är ju minsann inte på det här sättet då är det svårt.

3. *Har Ni någon uppfattning om vilken av de två handläggningsformerna som är ägnad att vara den enklaste för rättssökanden att processa genom? Alltså: Är det lättast för rättssökanden att processa huvudsakligen skriftligt eller huvudsakligen muntligt?*
 - a. *Hur tar detta sig uttryck?*
 - b. *Varför är det så?*

Vi har ju varit inne på det.

Jo men samtidigt tänker jag att man från förvaltningsrättens sida tänker sig att det skriftliga ska vara enklast så att den enskilde får ösa ur sig och inkomma med i princip hur mycket som helst, det finns ju inga begränsningar över hur mycket som man får inkomma med. Ur den aspekten tror jag att man tänker sig att det skriftliga är enklare. Men ur klagandens perspektiv så är det mycket svårare för att processledning skriftligen är obefintlig. Hur processleder du skriftligen? Här, varsågod, här kommer ett byråkratiskt papper från försäkringskassan, din motpart, var snäll yttra dig om det här innan den här tiden. Många av mina kunder förstår inte vad den ska göra av en sådan information vilket innebär att de lägger det åt sidan och försitter därmed chansen om den inte har hjälp av ett ombud.

Om du ser till den enskildes förmåga, generellt, vilket är lättast för den enskilde?

Om man sköter sitt ärende helt själv, vilket är det vanligaste inom förvaltningsprocessen, så vet man inte ens om att man kan begära muntlig förhandling, utan man sköter det skriftligen, och avstår, av oförstånd eller okunskap snarare, från att kommentera eller yttra över handlingar. Om man har hjälp av ett ombud, så får man en annan typ av hjälp och det är klart att det blir enklare då. Där jag har varit med på muntliga förhandlingar så hör jag den enskilde uttrycka att: aha, nu hörde jag vad motparten sa, nu förstår jag vad den menade. Så även om man inte tycker om att få sin överklagan avslagen så har man en större förståelse för varför det blev på det sättet och man känner sig mer tillfreds med det. Man känner att man har fått yttra sig helt enkelt.

4. *Har Ni någon uppfattning av om domarens benägenhet att materiellt processleda och kvaliteten däri påverkas av om förfarandet är skriftligt eller muntligt?*
 - a. *Hur?*

Man kan säga så här: i det skriftliga förfarandet har jag inte sett någon processledning alls, inte vad jag skulle kalla processledning i varje fall, framför allt inte med tanke på den typen av ärenden som jag jobbar med, LSS och socialförsäkringsbalksmål. Jag har velat se en tydligare, enklare instruktion. Om man till exempel får en handling ifrån försäkringskassan: här får du försäkringskassans syn på saken. Om du inte håller med så har du möjlighet att skriva någonting. Istället så får man ett papper med ett diarienummer, ett målnummer, och så står det: du har möjlighet att yttra dig över inkommen bilaga eller inkommen handling, senast det här datumet. Och sen inget mer. Det ser jag inte som processledning. Jag ser inte att detta förenklar en skriftlig

process för den enskilde. Det är för byråkratiskt, för svårförstått, för svårjobbat för ganska många, det behöver inte bara vara folk med funktionsnedsättning.

Skulle det gå att göra det skriftliga tillräckligt enkelt?

Ja, jag tror det. Jag tänker även på andra typer av förvaltningsmål, till exempel migrationsmål. Där har man ju i och för sig möjligheter till ett ombud men låt säga andra typer av socialförsäkringsmål, sjukersättning till exempel där man kanske är stressat, inte helt insatt i terminologi och så får man alla de här papperna och så tycker man att det är jättekrängligt. Enkel obyråkratisk information om vad som förväntas av dig, om vad man har möjlighet att göra och även vad som händer om man inte yttrar sig över den inkomna handling, att det skulle kunna komma att hållas mot dig för det förstår man inte. En del personer förstår inte att det är ett rent skriftligt förfarande utan går och väntar på den muntliga förhandlingen och tänker att den ska ta tag i det när den väl kommer, det reder jag ut när jag kommer till rätten och pratar. Men så sker ju aldrig det och så får man en dom och man blir alldeles chockad: vad hände här? Varför fick jag inte framföra min sida av saken. Man har alltså inte förstått att överklagandet var chansen att föra fram sin sak.

Det förekommer dock processledning i viss mån. Om man skickar in att man är missnöjd med det här beslutet punkt. Då måste ju rätten efterfråga mer information men även det gör man på ett väldigt byråkratiskt, typiskt juridiskt sätt som inte alltid är så himla lättillgängligt.

Hur skiljer det sig från den muntliga förhandlingssituationen?

Jag har ju bara sett muntliga förhandlingar där det funnits ett ombud, det vill säga jag. Och då är det väldigt lite processledning. Jag antar att det beror på att klaganden kommer med ett ombud och då förutsätter rätten att det ska gå rätt till. Den senaste muntliga förhandlingen som jag var på var för två veckor sedan. Där gick det nästan till överdrift åt andra hållet. Jag var alltså med som ombud och det var väldigt klar och redlig anhörig till klaganden som var ett barn i det här fallet. Rådsmannen var nästan överdrivet processledande. Det verkade svårt att hitta en vettig nivå. Det har jag inte varit med om förut. Jag har en kund som hade en muntlig förhandling själv och deras intryck var: vadå processledning? Den upplevde inte att den hade fått något stöd av rätten.

Jag tänker processledning i bemärkelsen att rätten ställer frågor i målet, är aktiv i utredningen, och så att säga inte bara väntar på vad parterna ska säga. Är det det som också du avser?

Ja. Någon enstaka gång har rätten bett om ett förtydligande men i övrigt så är man otroligt passiv. Passiv till gränsen att man somnar vilket jag tycker är beklagansvärt att nämndemän sitter och sover, tittar upp i taket eller flippar med sin penna.

5. *Hur påverkas Er roll gentemot klienten av att processen förs muntligen eller skriftligen?*

- a. *Anser Ni att Ni "behövs" mer/mindre/på något annat sätt vid någon av handläggningsformerna?*
- b. *Hur tar detta sig uttryck?*

Jag behövs nog lika mycket oavsett om det är skriftligt eller muntligt. I och den muntliga förhandlingen så tillkommer ju en del. Jag får då förklara hur den muntliga förhandlingen kommer att gå till. Jag märker då att klaganden ofta har en amerikaniserad bild av hur det ska gå till, med jury och så. Ur den aspekten kräver den muntliga förhandlingen mer av mig som ombud. Å andra sidan kräver det mer av mig när domen väl fallit om det varit en helt skriftlig process för då måste jag gå in och förklara på ett annat sätt varför det blev som det blev och varför man inte var uppe och talade.

Men kommer man till mig för att få hjälp med ett överklagande så har man över huvud taget inte kunskapen om vad det handlar om, man vet bara att det är fel.

6. *Påverkas Era klienters förståelse av vad målet rör, alltså både rättsfrågorna och saksfrågorna, av handläggningsformen?*
 - a. *Hur?*

När det är skriftligt så får jag vara väldigt tydlig med klienten om att det vi nu skriver är det som rätten kommer att avgöra ärendet på. Om jag då får signaler om från klienten om att det inte går att redogöra för den här situationen på ett bra sätt då begär vi muntlig förhandling.

I ett skriftligt förfarandet klarar man inte av att formulera sig. Men i det muntliga förfarandet är det kunden själv som talar och är aktiv. Där styr inte jag vad som ska komma fram på det sättet. Jag kanske hjälper till och säger: var det inte också så här?, om kunden glömt något. Men det blir på ett annat sätt kundens berättelse i det muntliga förfarandet. Det blir mina ord i det skriftliga förfarandet eftersom klaganden har svårt att formulera det. Klaganden ger mig en klump information som jag sen får forma på ett sätt som rätten förhoppningsvis kan ta till sig.

7. *Påverkas Era klienters förståelse för avgörandet av om förfarandet varit skriftligt eller muntligt?*
 - a. *Hur?*

Ett rent skriftligt förfarande är svårare att förstå. Domen bygger då på den skriftliga handläggningen. Har man då haft svårt att ta till sig skriftväxling som föregått domen så är det klart att det är svårt att ta till sig domskälen. Har det varit en muntlig förhandling så ser klagande spår av vad den själv sagt, man kan återkoppla, vad kommunen, försäkringskassa, eller vad jag [klaganden] själv sa. Man kan då på ett annat sätt se hur rätten kokat ner det till en dom och domskäl. Här krävs det mycket mindre av mig som ombud.

Sen tror jag också att det är mycket känslomässigt naturligtvis. I en muntlig förhandling känner man sig tillfreds med att man har blivit hörd, man har blivit sedd man har fått säga sitt så att säga och kan därmed vara mer nöjd, eller åtminstone kan man lättare acceptera domen som fallit. Även om jag hjälpt till med skriftväxlingen och man varit väldigt involverad i den så upplever jag det som att det är svårare att köpa motpartens argument när man inte har hört dem och fått bemöta dem. I skiftväxlingen blir det ett fördröjt bemötande. Man får en klump och så skickar man själv en klump och ibland blir det ytterligare bemötande och yttrande. Men ibland är det

kanske inget alls. Då är det jättesvårt. Är det ingen skriftväxling då är det jättetufft att ta till sig och förstå.

8. *Har Ni någon uppfattning om vilken handläggningsform som generellt sett ger/ skulle ge den snabbaste processen?*
 - a. *Vilken?*
 - b. *Hur tar detta sig uttryck?*

Om vi börjar med hur det ser ut i dag så är det snabbare med bara skriftväxling. Om du begär muntlig förhandling får du vänta bra länge. Det är jättetufft. Ibland får man göra den avvägningen att det för kundens del inte är värt att vänta på den muntliga förhandlingen för att den eventuella nyttan med den muntliga förhandlingen är liten i förhållande till att vänta på beslutet.

Generellt skulle jag ändå tro att vore snabbare med muntlig förhandling eftersom skriftväxlingen i dag, främst i de mer komplicerade målen, tar lång tid och hade man haft möjlighet att samla det, d.v.s. att vi och myndigheten ifråga fick föra fram sin syn på saken vid ett och samma tillfälle så kortas tiden ner väsentligt. Som det är nu så ska det valsa runt: det ska in, fördelas på handläggare, det ska skickas fram och tillbaka, det är en massa väntetider i allting. Skickar du in överklagan och så får du ett datum för muntlig förhandling, så får den tiden på dig att förbereda vad du vill presentera.

En huvudregel om muntlig förhandling hade ju inte behövt utesluta skriftlig handläggning.

Nej absolut. Jag tror att i den här typen av ärenden, förvaltningsmål, så kan du aldrig komma ifrån en del skriftlig handläggning. Bevisningen som vi har är mycket intyg, papper och så vidare och visa redogörelser som behöver vara skriftliga.

Ja, och i regel överklagar man ju ett skriftligt beslut med tillhörande skriftlig utredning.

Precis. Det skulle inte gå att göra handläggningen enbart muntlig. Men jag tror att väntetiden skulle kunna kortas genom att ta det som måste vara skriftligt skriftligen och sen inför avgörandet så har man en muntlig förhandling där de olika sidorna fick lyftas fram och där det finns möjlighet att ställa frågor i stället för detta skickande fram och tillbaka, för det är tidsödande, en tidstjuv helt enkelt. Och i den här typen av ärenden så är tiden så viktig för de flesta inblandande. Det är de ju säkert i andra ärenden också men om man pratar om personer som behöver få hjälp att gå på toaletten när den behöver det eller bara på schemalagda tider då är ett års väntetid fruktansvärt nervpressande.

9. *Finns det något, vad gäller det som vi har talat om, som Ni skulle vilja tillägga?*

Jag vet inte om det ingår i det som du skriver om men att tro att – oavsett om processen är muntlig eller skriftlig – den enskilde skulle klara av processen inom förvaltningsrättens område enskilt utan ombud, då lever man i en fantasivärld. Bara på de två åren som jag arbetat med förvaltningsprocess så märker jag att det ställer större och större krav på mig, som har både

erfarenhet och en juridisk utbildning. Att då tro att människor som är sjuka eller har utländsk härkomst eller har funktionsnedsättning ska kunna rodda det själva då spelar det inte så stor roll om vi pratar om muntlig eller skriftlig process för det är för svårt i vilket fall. Det är ett systemfel. Det funkar inte.

Jag tänker själv att det åtminstone skulle bero mycket på hur aktiv domstolen är i att hjälpa den svagare parten att kunna ta sin rätt till vara.

Om vi hade haft ett muntligt förfarande, där man tog det mest nödvändiga skriftligt, men där då många av dem som jag jobbar med inte har en skriftlig förmåga utöver: jag tycker det här är fel, det beslutet som jag fick det datumet. Och så skickade man in det som en överklagan. Där någonstans skulle jag vilja se att man istället för att skicka hem ett papper som den enskilde uppfattar som mambo jambo så skulle någon från rätten kunna ringa upp och sagt att överklagandet har kommit in och att rätten förstod att personen var missnöjd men sagt att: vi skulle behöva det här och det här av dig. Bara ett telefonsamtal skulle göra jättestor skillnad.

Det är processledning, tänker jag mig. Alltså att rätten säger: vi behöver detta och detta. Du behöver bevisa eller bemöta detta och detta.

Där kan ju klaganden säga: ok, hur menar du då? Och rätten kan säga: det vore kanske bra med ett läkarintyg. Aha, säger då klaganden. Så har den enskilde fått hjälp och har så en rimlig chans. Många som jag möter upplever att de inte har en rimlig chans. De förstår inte och lägger det därför åt sidan. Eller så söker man hjälp hos ett ombud. Den typen av processledning som vi talat om är ickeexisterande.

Den typen av processledning och sen en aktiv rätt under den därpå kommande muntliga förhandlingen som hjälper klaganden att få fram, ställa frågor o.s.v.: då hade vi haft en annan situation, man hade klarat det själv. En muntlig process hade ändå varit att föredra, jag lutar helt klart åt det.

Information till juridiska institutionen, Göteborg: Jag registrerades för första gången på kursen *HRO800 Examensarbete* i augusti 2012 och examinerades i januari 2013. Jag responderade fredagen den 11/01 2013 och opponerade måndagen den 14/01 2013.