

Johan Jansson

Beviskrav i förvaltningsmål

Examensarbete i förvaltningsrätt, 30 högskolepoäng

Stockholms universitet, Juridicum

Höstterminen 2008

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR	3
1. INLEDNING	4
1.1 ÄMNET	4
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	5
1.3 METOD OCH MATERIAL.....	5
1.4 BEGREPPSBESTÄMNINGAR.....	9
1.5 DISPOSITION.....	9
2. FÖRVALTNINGSPROCESSEN	11
2.1 BAKGRUND	11
2.2 REGLERING	12
2.3 FÖRVALTNINGSDOMSTOLARNA	13
2.4 HANDLÄGGNING AV MÅL.....	15
3. BEVISTEORETISKA GRUNDER	18
3.1 REKVISIT, RÄTTSAKTA OCH BEVISTEMA.....	18
3.2 BEVISFAKTA.....	19
3.3 BEVISFÖRING	20
3.4 BEVISMEDEL	21
3.5 BEVISKRAV	22
3.6 BEVISBÖRDA	23
3.7 BEVISVÄRDERING OCH BEVISPRÖVNING	25
4. FÖRVALTNINGSPROCESSENS BEVISRÄTTSLIGA SÄRDRAG	27
4.1 INLEDNING	27
4.2 FÖRVALTNINGSPROCESSENS SYFTE	27
4.3 RÄTTENS UTREDNINGSANSVAR	31
4.4 ANTALET MÅLTYPEN	33
4.5 FÖRFARANDETS FORM	34
4.6 FRAMTIDSBEDÖMNINGAR	37
4.7 VAGA OCH NORMATIVA REKVISIT.....	39

5.	BEVISKRAV I FÖRVALTNINGSMÅL	42
5.1	INLEDNING	42
5.2	SAMBAND MELLAN BEVISKRAV OCH BEVISBÖRDA	44
5.3	BEVISKRAV I TEORIN	45
5.3.1	Allmänt	45
5.3.2	Beviskravens nivåer	46
5.3.3	Värdeметоден och temametoden	48
5.3.4	Idén om normalkrav	51
5.4	BEVISKRAV ENLIGT GÄLLANDE RÄTT	54
5.4.1	Allmänt	54
5.4.2	Normalkrav i förvaltningsmål	55
5.4.3	Beviskrav i olika målkategorier	57
5.4.3.1	Allmänt	57
5.4.3.2	Socialförsäkringsmål	58
5.4.3.3	Socialtjänstmål	59
5.4.3.4	Skattemål	59
5.4.3.5	Mål om tvångsvård	61
5.4.3.6	Migrationsmål	65
5.4.3.7	Mål om återkallelse av legitimation eller tillstånd	67
5.4.3.8	Övriga mål	69
5.4.4	Slutsatser	70
5.5	FEM MODELLER	73
5.5.1	Allmänt	73
5.5.2	Beviskrav efter sakens beskaffenhet	73
5.5.3	Beviskrav genom analogi	77
5.5.4	Sannolika skäl	80
5.5.6	Högt beviskrav – för materiellt riktiga avgöranden	84
5.5.6	Bevisövertikt – för materiellt riktiga avgöranden	85
5.5.6.1	Övertiktsprincipen	85
5.5.6.2	Ett praktiskt exempel	88
5.5.6.3	Övertiktsprincipens problem	89
	SLUTORD	93
	KÄLLFÖRTECKNING	96

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidskrift
LAFD	Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
LPT	Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	Lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MIG	Vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I
Prop.	Regeringens proposition
Protokollförordningen	Förordning (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1. Inledning

1.1 Ämnet

Det här examensarbetet handlar om beviskrav inom förvaltningsprocessen. Innan jag började på juristlinjen läste jag teoretisk filosofi i ett år och ägnade mig åt problem som vad sanning och vetande är, hur vi kan få kunskap om verkligheten och hur säker den kunskapen är. I juristutbildningen har frågor om sanning och bevisning inget större utrymme. Detta är särskilt påtagligt i grundkursen i förvaltningsrätt, där bevisfrågor knappt berörs, medan de behandlas lite närmare i specialkursen i förvaltningsprocess. I denna uppsats står de i centrum.

En ingång till bevisfrågorna är att se på några rättsregler ur en abstrakt synvinkel. En rättsregel är vanligtvis konstruerad så att den knyter en rättsföljd till ett visst sakförhållande. Mordbestämmelsen är ett typexempel: Den som berövar någon livet (ett sakförhållande) ska dömas för mord till fängelse i tio år eller på livstid (en rättsföljd). Även förvaltningsrättsliga regler är uppbyggda på detta sätt, till exempel får ett barn omhändertras för tvångsvård (en rättsföljd) om det på grund av brister i omsorgen finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas (ett sakförhållande). Rättsreglerna ger normalt inte besked om vad som gäller när sakförhållandets existens är mer eller mindre osäkert. Parterna i målet kan ha olika uppfattningar om vad som inträffat och det går kanske inte att avgöra vad som faktiskt har hänt. Domstolen måste trots osäkerheten avgöra målet och därmed får bevisrätten och dess bestämmelser om beviskrav betydelse. Regler om beviskrav anger hur säker domstolen måste vara på de faktiska omständigheterna för att den ska få döma ut rättsföljden. Räcker det med en vag misstanke om vad som hänt eller krävs fullständig säkerhet?

Uppsatsen handlar alltså om vilka krav på bevisning som ställs i förvaltningsmål. Den tar också upp närliggande frågor om bevisbörda och utredningsansvar. Undersökningen är inte inriktad på någon särskild målkategori, som skattemål eller psykiatrimål, utan är generellt upplagd. I förvaltningsrättslig litteratur har beviskrav inte varit föremål för särskilt stor uppmärksamhet. Om anledningarna till det kan man bara gissa. Skälet kan knappast vara att det är enkelt och oproblemiskt att avgöra vilka beviskrav som gäller i förvaltningsmål. Som kommer framgå saknas ofta klara riktlinjer. Anledningen kan inte heller vara att beviskraven saknar praktisk betydelse. Varje dag prövas bevisning i förvaltningsdomstolarna och för enskilda människor och

företag kan stora personliga eller ekonomiska värden stå på spel. Beviskraven har också en viktig rättspolitisk funktion eftersom de påverkar hur ofta en viss lagstiftning tillämpas. Ju högre krav som ställs desto svårare är de att uppfylla och desto mer sällan kommer bestämmelserna att tillämpas. Beviskraven har därmed ekonomisk betydelse; de påverkar hur stora utbetalningar som sker från de offentliga trygghetssystemen och hur stora samhällets skatteintäkter blir. Det finns alltså många goda skäl att studera beviskrav i förvaltningsmål.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att så långt som möjligt utreda vilket eller vilka beviskrav som gäller i förvaltningsmål. Detta är också den övergripande frågeställningen. Inom ramen för denna behandlas två särskilda frågor:

- 1 Finns det ett normalkrav på bevisningen i förvaltningsmål?
- 2 Vilket eller vilka beviskrav gäller i de största förvaltningsrättsliga målkategorierna?

De begrepp som används i frågeställningarna kommer att preciseras men redan nu kan sägas att ett normalkrav är en standard för bevisningen; en regel om vilken styrka den måste ha om ingenting särskilt anges i författningar, förarbeten eller rättsfall. Finns det en sådan standard i förvaltningsmål eller gäller olika beviskrav i olika slags mål?

1.3 Metod och material

Som redan nämnts är undersökningen inte inriktad på någon viss förvaltningsrättslig målkategori. Den är istället generellt upplagd och behandlar förvaltningsprocessen i allmänhet, även om några större målkategorier undersöks särskilt. En begränsning ligger i uppsatsens fokus på domstolsprocessen. Vad som gäller beträffande bevisning i ärenden hos förvaltningsmyndigheter diskuteras inte. En annan avgränsning gäller så kallade kommunalbesvär. Förvaltningsdomstolarnas prövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) av vissa kommunala beslut avvikar kraftigt från förvaltningsprocessen i övrigt och berörs därför inte i uppsatsen.

Uppsatsens frågeställningar behandlas ur ett domstolsperspektiv, eftersom det är domstolarna som tillämpar beviskrav. Den metod jag har använt är den som brukar kallas rättsdogmatisk.

Rättsdogmatisk metod går ut på att försöka fastställa och tolka rättsregler med hjälp av författningar, förarbeten, rättspraxis och rättsvetenskaplig litteratur. Metoden är i grunden rättspositivistisk.¹ Man kan säga att den skiljer sig från andra litteraturstudier genom att enbart de nämnda källorna, rättskällorna, används. Vilket material som helst kan alltså inte beaktas.² Målet för rättsdogmatiska undersökningar är att fastställa gällande rättsregler. Begreppet ”gällande rätt” är i sig omtvistat men definieras vanligtvis i termer av vilka regler som tillämpas. Frändberg menar att en rättsregel ”gäller” i en stark mening om den tillämpas av domstolar och förvaltningsmyndigheter när den aktualiseras för dem. I en svagare mening gäller en rättsregel om den går att ställa upp med hjälp av en etablerad rättskälla och etablerade tolkningsprinciper.³ I min utredning om beviskrav har jag i princip utgått från den andra, svagare innebörden av begreppet ”gällande rätt”.

Frågeställningarna i uppsatsen kräver en viss förståelse för förvaltningsprocessen i allmänhet och för bevisteori. För att beskriva förfarandet i förvaltningsdomstolarna har jag använt mig av Bohlins och Warnling-Nereps *Förvaltningsrättens grunder*, Ragnemalms *Förvaltningsprocessrättens grunder* och Wennergrens *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*. Även statistik från Domstolsverket har använts. Bevisrättens grunder har jag gått igenom med hjälp av bland annat Boldings *Går det att bevisa?*, Ekelöfs och Bomans *Rättegång IV* samt Lindells *Sakfrågor och rättsfrågor*. För att kunna göra jämförelser mellan å ena sidan förvaltningsmål och å andra sidan tvistemål och brottmål har jag med hjälp av litteraturen undersökt hur förvaltningsprocessen i bevishänseende skiljer sig från den allmänna processen.

Mot denna bakgrund har jag tagit itu med uppsatsens frågeställningar. Med den rättsdogmatiska metoden har jag undersökt om det finns ett normalkrav på bevisningen och vilka beviskrav som gäller i de största målkategorierna. Dessa har identifierats med hjälp av Domstolsverkets statistik över avgjorda mål i länsrätt.

Både allmänna och speciella förvaltningsrättsliga författningar har undersökts avseende beviskrav. Till de allmänna hör främst förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD). Bland specialförfattningarna märks lagen (1962:381) om allmän försäkring, socialtjänstlagen (2001:453), taxeringslagen (1990:324), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen (1990:52) med särskil-

¹ Se Hellner, Rättsteori, 2 u. (1994) s. 29 ff.

² Jfr Hellner s. 62 f., Lehrberg, Praktisk juridisk metod, 3 u. (1996) s. 129 samt Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, 5 u. (1996) s. 317-321 och 407 f.

³ Frändberg, Rättsordningen och rättstillämpningen, i Allmän rättslära (2007) s. 32.

da bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och utlänningslagen (2005:716). I stor utsträckning saknar lagarna regler om beviskrav. Jag har därför även undersökt förarbetena till FPL och några andra författningar.

På vissa rättsområden har beviskrav slagits fast i rättspraxis och rättsfall från Regeringsrätten har därför behandlats, liksom några kammarrättsfall och avgöranden från Justitieombudsmannen (JO). Urvalet av rättsfall har gjorts med hjälp av hänvisningar i litteraturen och genom sökningar i rättsdatabaserna Karnov, Rättsbanken och Zeteo. Rättsfallen refereras kortfattat och genomgången är på inget sätt fullständig.

Det är ont om rättsvetenskaplig litteratur som handlar om bevisfrågor i förvaltningsmål. Såvitt jag vet är Diesens och Lagerqvist Veloz Rocas *Bevisprövning i förvaltningsmål* det enda allmänt hållna arbetet. Ett kapitel i boken ägnas åt beviskrav. Wennergrens *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar* innehåller några uttalanden om beviskrav, liksom Westergrens *Allmän förvaltningsrätt*. I övrigt har frågan främst behandlats med avseende på vissa slags mål, till exempel i Diesens (red.), *Prövning av skattemål*, Leidhammars, *Bevisprövning i taxeringsmål*, Mattssons *Barnet och rättsprocessen*, Bramstångs *Missbruk och hemfallenhet* och Diesens (red.), *Prövning av migrationsärenden*.

Rättsutredningen, som redovisas under rubriken *Beviskrav enligt gällande rätt*, har resulterat i att beviskrav kunnat slås fast för några målkategorier, bland annat skattemål och migrationsmål. Vissa frågor har dock förblivit obesvarade. Bland annat har undersökningen inte gett besked om vilka beviskrav som gäller i socialförsäkrings- och socialtjänstmål. Det har också förblivit oklart om det finns ett normalkrav inom förvaltningsprocessen. Rättskällorna har alltså inte tillhandahållit fullständiga svar på mina frågeställningar.

Hur tar man reda på vad som gäller när tillämpliga lagregler, förarbetsuttalanden och rättsfall saknas? I den juridiska metodlitteraturen pekas på några alternativ. Såväl Hellner som Lehrberg och Strömholm behandlar möjligheten att fastställa rättsregler genom analogi till bestämmelser som formellt sett inte är tillämpliga.⁴ Båda laganalogier och bredare rättsanalogier är möjliga.⁵ Vidare anses uttalanden i rättsvetenskaplig litteratur ha särskild betydelse på oklara rättsområden, i alla fall om uttalandena är välgrundade och välmotiverade.⁶ Ett faktum som Hellner berör är att förarbeten kan vara vägledande även när de inte ger klara besked beträffande det specifi-

⁴ Hellner s. 110 ff., Lehrberg s. 150 ff. samt Strömholm s. 457-462.

⁵ Se Hellner s. 111, Lehrberg s. 153 och Strömholm s. 457-462.

⁶ Se Hellner s. 115 f.

ka problem som utreds.⁷ Av förarbetsuttalanden om rättsgrundsatser eller allmänna syften bakom en lagstiftning kan det nämligen framgå hur problemet ska lösas. Om inga andra möjligheter kvarstår menar Lehrberg att en bedömning kan göras av vilken lösning som bäst främjar de intressen som allmänt sett betraktas som skyddsvärda i rättssystemet. Det kan handla om intresset att förebygga skador på människor och egendom, att underlätta omsättningen i näringslivet, att främja förutsebarhet i rättstillämpningen eller att undvika tvister och konflikter.⁸

För att kunna besvara mina frågeställningar har jag använt de nämnda metoderna. Till att börja med har jag undersökt möjligheten att genom rättsanalogi tillämpa beviskraven i tvistemål och brottmål i förvaltningsprocessen. Vad som gäller i tvistemål och brottmål diskuteras utifrån rättsfall från Högsta domstolen (HD), Diesens *Bevisprövning i brottmål*, Ekelöfs och Bomans *Rättegång IV* samt Fitgers *Rättegångsbalken. En kommentar*. Vidare har en rättsvetenskaplig uppfattning om beviskrav i förvaltningsmål granskats, nämligen Diesens ståndpunkt att ”sannolika skäl” kan ses som normalkrav. Därutöver har förarbetsuttalanden om syftet med förvaltningsprocessen undersökts och det har visat sig att materiellt riktiga avgöranden är ett av processens mål. Frågan om vilket beviskrav som ger flest materiellt riktiga domar har sedan behandlats med hjälp av den bevisteoretiska litteraturen. Dessa olika försök att utröna gällande rätt har sammanförts under rubriken *Fem modeller*, eftersom fem olika sätt att se på beviskrav har utkristalliserats. Utifrån undersökningen av gällande rätt och dessa fem modeller har jag kunnat ge ett försiktigt svar på den övergripande frågeställningen om vilka beviskrav som gäller i förvaltningsmål.

Som framgår har uppsatsen en bred ansats; syftet och frågeställningarna är omfattande. Det har därför inte funnits utrymme att utveckla alla tankegångar i lika hög grad. Vissa problem har behandlats översiktligt eller lämnats därhän, vilket i förekommande fall anges. Jag har försökt illustrera teorier med praktiska exempel. Några har jag konstruerat med hjälp av min egen erfarenhet av förvaltningsprocess, från Kammarrätten i Stockholm.

Författningar har använts i sin lydelse den 1 november 2008.

⁷ Hellner s. 110.

⁸ Lehrberg s. 153 f.

1.4 Begreppsbestämningar

I uppsatsen används vissa ord och begrepp som kan behöva kommenteras. Uttrycket *förvaltningsdomstolar* används istället för det längre *allmänna förvaltningsdomstolar*, trots att det senare uttrycket används i författningstext.⁹ Begreppen *myndigheter*, *förvaltningsmyndigheter* och *domstolar* används enligt sina betydelser i regeringsformen (1974:152, RF), vilket innebär att myndigheter delas in i domstolar samt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Även regeringen betraktas som en myndighet.¹⁰ Med *förvaltningsprocess* avser jag förfarandet i förvaltningsdomstolarna medan *allmän process* betecknar förfarandet i de allmänna domstolarna, framförallt handläggningen av tvistemål och brottmål.¹¹

Ärenden hos förvaltningsmyndigheter benämns just *ärenden* medan begreppet *mål* används om ärenden i förvaltningsdomstolarna.¹² Begreppen *målkategorier*, *målgrupper* och *måltyper* använder jag på samma sätt som Domstolsverket.¹³ Målkategorier är en övergripande indelning i exempelvis skattemål och socialförsäkringsmål. Varje kategori består av en eller flera målgrupper, till exempel delas socialförsäkringsmålen in i målgrupperna allmän försäkring, arbetskadeförsäkring, barnbidrag och så vidare. Varje grupp består slutligen av en eller flera måltyper. Detta är alltså det mest specificerade begreppet och det avser mål enligt en viss författning eller bestämmelse. Som exempel kan nämnas att målgruppen allmän försäkring är indelad i 25 måltyper, däribland mål om sjukpenning, mål om bostadstillägg och mål om garantipension.

Ytterligare begreppsbestämningar görs i kapitel 3, där grundläggande bevisteoretiska begrepp behandlas.

1.5 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer en översikt över förvaltningsprocessen i kapitel 2. Den innehåller en redogörelse för processformens bakgrund och nuvarande regelverk samt en beskrivning av hur förvaltningsdomstolarna är sammansatta och hur målen handläggs och avgörs. Tanken är att frågorna om beviskrav ska sättas in i sitt praktiska sammanhang. Kapitel 3 innehåller en genomgång av grundläggande bevisteori och bevisteoretiska begrepp. Syftet är att ge

⁹ Se t.ex. 1 § LAFD. Terminologins bakgrund beskrivs i prop. 1970:30 s. 97.

¹⁰ Se *Bohlin och Warnling-Nerep*, Förvaltningsrättens grunder (2004) s. 21 f.

¹¹ De allmänna domstolarna handlägger också ärenden enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

¹² Jfr *Leidhammar*, Bevisprövning i taxeringsmål (1995) s. 20.

¹³ Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial.

en kort beskrivning av innebörden i de begrepp som används i den fortsatta diskussionen. Kapitel 4 behandlar förvaltningsprocessens bevisrättsliga särdrag, det vill säga vilka egenskaper som skiljer förvaltningsprocessen från den allmänna processen i bevishänseende. Uppsatsens övergripande frågeställning behandlas i kapitel 5, *Beviskrav i förvaltningsmål*. Det inleds med några kommentarer om sambandet mellan beviskrav och bevisbörda och fortsätter med en redogörelse för den teori som utbildats kring beviskrav. Bland annat behandlas olika nivåer av beviskrav, värde- och temametodernas betydelse för beviskravet och idén om ett normalkrav på bevisningen. Därefter undersöks beviskrav enligt gällande rätt. Först utreds om något normalkrav uttryckligen angetts för förvaltningsprocessens del och sedan följer en genomgång av beviskrav i olika målkategorier. Kapitlet fortsätter med en diskussion om fem olika sätt att se på beviskrav i förvaltningsmål. Uppsatsen avslutas med en sammanfattning och några reflektioner i kapitel 6.

2. Förvaltningsprocessen

2.1 Bakgrund

Förvaltningsdomstolar handlägger tvister mellan enskilda och myndigheter vilket innebär att förvaltningsmål i regel handlar om myndighetsbeslut. Det kan vara fråga om en socialnämnds beslut att tvångsomhänderta en missbrukare, Läkeemedelsverkets beslut att inte godkänna ett läkemedel för försäljning, Skatteverkets beslut om ett aktiebolags taxering eller Försäkringskassans beslut att avslå en ansökan om bostadsbidrag. Målen har sitt ursprung i myndighetssfären, *förvaltningen*, och därför är benämningen förvaltningsmål rättvisande. Kompetensfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna, vars huvudsakliga uppgift är att döma i tvistemål och brottmål, är inte helt klar men normalt råder det inget tvivel om i vilket domstolssystem ett mål hör hemma.¹⁴

Regler för processen i allmän domstol har funnits mycket länge. 1734 års rättegångsbalk gällde fram till 1948 då den nu gällande rättegångsbalken (1942:740, RB) trädde i kraft. Förvaltningsprocessen är också gammal. Den äldsta förvaltningsdomstolen är Kammarrätten i Stockholm som bildades 1695 och till en början hade hand om olika sorters skattemål.¹⁵ Regeringsrätten inrättades 1909. Trots den långa traditionen saknades allmänna författningsregler om förfarandet i förvaltningsdomstolarna ändra fram till 1971. Till viss del fanns förfaranderegler i specialförfattningar för olika förvaltningsgrenar men generella regler fanns bara på begränsade områden.¹⁶ För Regeringsrätten saknades uttryckliga regler om förfarandet nästan helt och för övriga förvaltningsdomstolar, främst Kammarrätten i Stockholm och Försäkringsdomstolen, fanns ofullständiga regleringar.¹⁷ Skattedomstolarna hade egna handläggningsregler. Avsaknaden av ett enhetligt och heltäckande processuellt regelverk medförde att RB ofta tillämpades analogt och att Regeringsrätten genom prejudikat gav lösningar på specifika processuella problem.

Under 1960-talet blev förfarandet i förvaltningsdomstolarna föremål för utredning. 1964 lade en särskild utredningsgrupp, besvärssakkunniga, fram ett förslag till en lag om förvaltningsför-

¹⁴ Se NJA 1994 s. 657, RÅ 1995 ref. 58, RÅ 1997 ref. 65 samt *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 328-355 om problem beträffande kompetensfördelningen.

¹⁵ Se Kammarrätten i Stockholms webbplats.

¹⁶ Se SOU 1964:27 s. 14 samt prop. 1970:30 s. 238 f.

¹⁷ Se SOU 1966:70 s. 261 och 266 ff. samt prop. 1970:30 s. 9 ff. och 241 f.

farandet (SOU 1964:27) som var tänkt att tillämpas både av förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar. Förslaget ledde inte till lagstiftning. Det gjorde istället förvaltningsdomstolskommitténs förslag till lagar om regeringsrätten och om rikets kammarrätter (SOU 1966:70). Förutom en ny kammarrätt i Göteborg infördes vissa regler om förfarandet och om kompetensfördelningen mellan Regeringsrätten och kammarrätterna. Betänkandet *Förvaltningslag* (SOU 1968:27) innehöll en förändrad och förkortad version av besvärssakkunnigas lagförslag men ledde inte heller det till lagstiftning. I departementspromemorian *Förfarandet i förvaltningsdomstol* (DsJu 1970:11) presenterades ett förslag till förfarandelag, som byggde på tidigare utredningar. Genom prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m. blev förslaget verklighet och FPL infördes som en allmän förfarandelag, tillsammans med LAFD som alltjämt reglerar domstolarnas organisation, sammansättning och kompetens. I stor utsträckning innebar FPL en kodifiering av de regler och principer som hade utvecklats i rättspraxis under ledning av Regeringsrätten. Som en del av förvaltningsrättsreformen 1971 infördes också den första förvaltningslagen (1971:290), som reglerade handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna.¹⁸

2.2 Reglering

Rättskipningen i Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna regleras i FPL, enligt 1 § i lagen. Hänvisningen till rättskipning innebär att FPL inte ska tillämpas i administrativa ärenden i förvaltningsdomstolarna, till exempel ärenden som rör domstolarnas egen personal.¹⁹ Då tillämpas istället förvaltningslagen (1986:223), vilket framgår av 1 § den lagen. FPL är enligt 2 § en subsidiär lag, vilket innebär att avvikande bestämmelser i andra lagar, eller i förordningar, ska gälla före reglerna i FPL.²⁰ I fallet RÅ 1982 1:37 innebar det att ett beslut om inhibition inte kunde meddelas enligt 28 § FPL, eftersom den i målet aktuella lagen om avgiftsuppbörd innehöll specialbestämmelser om inhibition. Reglerna i FPL kan alltså ses som basregler för förvaltningsprocessen, som kan kompletteras med annorlunda eller mer detaljerade regler för särskilda måltyper.²¹ Jämfört med RB är regleringen i FPL sparsam. Det innebär att Regeringsrätten fortfarande har stora möjligheter att utveckla förvaltningsprocessen genom prejudikat och

¹⁸ Se SOU 1964:27 s. 54-71 för en mer utförlig genomgång av den historiska utvecklingen.

¹⁹ Se *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrättens grunder, 8 u. (2007) s. 40.

²⁰ Enligt 11 kap. 4 § RF måste föreskrifter om domstolarnas rättskipningsuppgifter, om huvuddragen av deras organisation och om rättegången meddelas genom lag. Utrymmet för att i förordningar föreskriva avvikelser från FPL är således begränsat.

²¹ Jfr *Wennergren*, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar på Internet (2007), kommentaren till 2 § FPL.

att utrymme för analogier från RB fortfarande finns. Bevisning är ett område där regleringen i FPL är ofullständig. I 20-27 §§ finns regler om vissa bevis, bland annat vittnesmål, men regler om beviskrav, bevisbörda och bevisvärdering saknas.

Vid sidan av FPL finns andra författningar som i olika avseenden påverkar förfarandet i förvaltningsdomstolarna. LAFD, med bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas organisation, sammansättning och kompetens, har redan nämnts. Förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. anger bland annat vilka länsrätter som finns och vilka domkretsar de har samt vilka domkretsar kammarrätterna har. Förordningarna med instruktion för Regeringsrätten (1996:378), kammarrättsinstruktion (1996:380) och länsrättsinstruktion (1996:382) innehåller vissa bestämmelser om handläggningen av mål. Domstolarna har dessutom interna arbetsordningar med detaljerade praktiska bestämmelser. Om protokollföring och utformning av domar och beslut finns regler i förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna (protokollförordningen). 10 kap. kommunallagen innehåller bestämmelser om förfarandet när vissa kommunala beslut överklagas. Flera författningar innehåller bestämmelser som är gemensamma för förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar, och till viss del även för andra myndigheter. Delgivningslagen (1970:428) ger anvisningar om hur domar, beslut och andra handlingar ska komma parterna till del. Rätts hjälpslagen (1996:1619) och lagen (1996:1620) om offentligt biträde reglerar enskildas möjligheter att få ekonomiskt stöd för ombud med mera.

När förvaltningsprocessens bakgrund och regelverk nu har beskrivits i korthet finns det anledning att se närmare först på hur förvaltningsdomstolarna är organiserade och sammansatta och sedan på hur ett mål handläggs och avgörs.

2.3 Förvaltningsdomstolarna

Förvaltningsdomstolarna är ordnade i en instanskedja med länsrätt som första, kammarrätt som andra och Regeringsrätten som sista och högsta instans. Det finns för närvarande 23 länsrätter och fyra kammarrätter. Sedan den 31 mars 2006 finns migrationsdomstolar vid länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Skåne och en Migrationsöverdomstol vid Kammarrätten i Stockholm. Dessa domstolar prövar utlännings- och medborgarskapsmål. Förvaltningsdomstolarnas storlek varierar kraftigt. Den 31 december 2007 hade den minsta länsrätten elva anställda, medan den största, länsrätten i Stockholms län, bestod av 330 personer, migrationsverksamheten

oräknad. Också antalet mål som kommer in varierar stort mellan domstolarna, under 2007 från omkring 1000 i den minsta till cirka 28 000 i den största.²² Domstolsverket har föreslagit att de 23 länsrätterna ska ersättas med tio större förvaltningsrätter men förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.²³ Sammanlagt avgjorde länsrätterna 120 087 mål under 2007. Det kan jämföras med tingsrätterna som avgjorde 142 420 stycken. Kammarrätterna avgjorde 29 490 mål och Regeringsrätten 9 158.²⁴

Vid länsrätterna tjänstgör domare, notarier, föredragande handläggare och administrativ personal. Som domare betraktas både lagfarna ledamöter, det vill säga domarutbildade jurister, och nämndemän. En länsrätt är enligt 17 § LAFD domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. I 18 § samma lag räknas upp ett antal situationer då länsrätten istället får bestå av en ensam lagfaren domare. 2007 avgjordes omkring hälften av länsrätternas mål med nämnd medan den andra hälften avgjordes av en ensam lagfaren domare.²⁵

I kammarrätterna tjänstgör inga notarier, däremot fiskaler. En kammarrätt är normalt domför med tre lagfarna ledamöter, enligt 12 § LAFD. Bara när det är särskilt föreskrivet deltar nämndemän i avgörandena, och då består rätten av tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. De lagfarna domarna är alltså alltid i majoritet. 2007 avgjordes 8,7 % av kammarrätternas mål med nämnd. I vissa frågor är kammarrätten domför med färre ledamöter. Till exempel avgörs frågor om prövningstillstånd av två lagfarna domare om de är ense och med den sammansättningen avgjordes nästan hälften av alla mål i kammarrätterna 2007.²⁶

I Regeringsrätten finns varken notarier eller fiskaler. Däremot finns regeringsrättssekreterare, som arbetar som föredragande. Regeringsrätten är normalt domför med fem regeringsråd. Det kan förordnas att ett mål istället ska avgöras av Regeringsrätten i sin helhet, så kallat plenum. Frågor om prövningstillstånd får avgöras av ett regeringsråd. Nämndemän förekommer inte.

Genomgången visar vilka som prövar bevisning i förvaltningsdomstolarna. I länsrätterna deltar nämndemän i bevisprövningen i omkring hälften av målen. I kammarrätterna prövas bevisningen nästan alltid av flera domare, medan en ensam domare prövar bevisningen i nästan hälften av länsrätternas mål.

²² Se Domstolsverket, Länsrättsutredningen s. 15.

²³ Domstolsverket Länsrättsutredningen.

²⁴ Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007.

²⁵ Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 27 samt Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial.

²⁶ Se Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial.

2.4 Handläggning av mål

Ett förvaltningsmåls handläggning kan schematiskt delas in i olika faser.²⁷ På initialstadiet anhängiggörs målet i domstolen och vissa sakprövningsförutsättningar kontrolleras. Därefter bereds målet genom att utredning tas fram och granskas. Ett underlag för prövningen skapas. När underlaget är fullgott avgörs målet genom ett beslut eller en dom, som i regel kan överklagas. Om parterna inte klagat på avgörandet nås verkställighetsfasen, då avgörandets materiella innehåll ska förverkligas. Verkställighetsfasen kommer inte att behandlas men övriga stadier ska beskrivas lite närmare, med fokus på bevisrättsligt intressanta moment. Många aspekter av handläggningen berörs endast kort eller förbigås helt.²⁸ Beskrivningen tar sikte på förfarandet i länsrätt om ingenting annat anges.

Ett mål kan anhängiggöras i domstolen på olika sätt, till exempel genom ansökan, besvär, anmälan eller underställning (3 § FPL). Det vanligaste är att en förvaltningsmyndighets beslut överklagas av en enskild. Besvär är en äldre term för överklagande. Överklagandet ska vara skriftligt och den klagande ska bland annat ange vad som yrkas och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet (4 § FPL). Klaganden bör också uppge vilka bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje särskilt bevis (4 § 2 st. FPL). Det kan handla om vilka vittnen klaganden vill höra och vad som ska styrkas med vittnesförhören. Som framgår av bestämmelsen är denna så kallade bevisuppgift inte obligatorisk och ingenting hindrar att bevisning åberopas senare under processen, om någon bevisuppgift inte lämnas i överklagandet. Överklagandeskriften ges in till den myndighet som beslutade i ärendet. Denna kontrollerar om överklagandet är inkommet i rätt tid och vidarebefordrar det i sådana fall till förvaltningsdomstolen. Från och med nu är beslutsmyndigheten den enskildes motpart (7 a § FPL). Det innebär att förvaltningsprocessen i regel är en tvåpartsprocess, där parterna formellt sett är jämlika. Bland annat har de samma rätt och möjlighet att föra fram bevisning. I domstolen kontrolleras att sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda. Bland annat ska överklagandet vara ställt till rätt domstol, det ska leva upp till de nämnda kraven i FPL på form och innehåll, den klagande ska ha parts- och processbehörighet och beslutet ska vara överklagbart.

Om sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda ska målet beredas. Syftet är att utredning ska tas fram om omständigheterna i målet, så att domstolen får ett tillräckligt underlag att avgöra målet på. Enligt 8 § FPL har rätten det yttersta ansvaret för att målet blir så utrett som dess be-

²⁷ Se *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 80.

²⁸ Se *Wennergren, Bohlin och Warnling-Nerep* samt *Ragnemalm* för utförliga beskrivningar av förfarandet.

skaffenhet kräver. Denna grundsats kallas officialprincipen och jag behandlar den närmare i kapitel 4 om förvaltningsprocessens bevisrättsliga särdrag. Beredningen är i princip skriftlig (9 § FPL) och består huvudsakligen av en skriftväxling mellan parterna. Den enskildes överklagande skickas till beslutsmyndigheten, som får möjlighet att yttra sig över detta. Myndighetens svar sänds till den enskilde, som får lämna ytterligare synpunkter. Genom denna skriftväxling, som kan pågå i flera omgångar, får domstolen information om omständigheterna i målet. Förfarandets skriftliga form kommenteras i kapitel 4. Utredning kan också ske genom att parterna lämnar in skriftliga handlingar eller föremål som bevis, genom att muntlig förhandling med förhör hålls eller genom att syn företas. Till dessa så kallade bevismedel återkommer jag i nästa kapitel. Under beredningen kan en mängd olika beslut fattas av domstolen, till exempel i frågor om muntlig förhandling eller avvisning av överflödig bevisning (8 och 9 §§ FPL). Innan beredningen avslutas är det viktigt att parterna har fått kännedom om allt material i målet och också fått tillfälle att yttra sig över detta (18 § FPL).

När beredningen är avslutad ska målet avgöras. Enligt 30 § protokollförfordningen betecknas avgörandet *dom* om målet avgörs i sak medan det kallas *beslut* om rätten skiljer sig från målet utan att ha prövat det i sak, till exempel genom avvisning eller avskrivning. I länsrätten är huvudregeln att målen avgörs efter en föredragning om nämndemän deltar i avgörandet, enligt 15 § förordningen med länsrättsinstruktion. I kammarrätten avgörs målen alltid efter föredragning, enligt 19 § förordningen med kammarrättsinstruktion. Också i Regeringsrätten föredras målen. I samband med föredragningen hålls överläggning till dom (jämför 17 kap. 9 § och 30 kap. 7 § RB). Från bevisrättslig synpunkt är föredragningen därför ett centralt moment, eftersom bevisningen då presenteras, granskas och slutligt värderas. Föredraganden, som presenterar målet, har en betydelsefull roll, liksom de juristdomare och eventuella nämndemän som utgör rätten.

Rättens avgörande får enligt 30 § FPL bara grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt har förekommit i målet. Det innebär att i princip bara sådana omständigheter som framgår av handlingarna eller har framkommit vid muntlig förhandling eller syn får tas i beaktning. Förvaltningsdomstolen ska göra en allsidig prövning av det överklagade beslutet och har principiellt sett samma befogenhet som det beslutande organet. Det överklagade beslutet kan alltså inte bara fastställas eller upphävas utan också ändras eller ersättas med ett nytt.²⁹ 30 § anger att avgörandet ska vara motiverat. De skäl som bestämt utgången ska framgå, och enligt förfarandena till FPL innebär det att domskälen bör ge besked om vad domstolen funnit bevisat,

²⁹ Se *Ragnemalm* s. 185 ff.

om bevisfrågan utgör en springande punkt.³⁰ I övrigt ska bland annat en kort beteckning av saken ingå, liksom en redogörelse för parternas yrkanden och invändningar, samt eventuella skiljaktiga meningar och en upplysning om hur man överklagar (31 § FPL och 32 § protokollförordningen).

Länsrättens avgörande går att överklaga till kammarrätten om ingenting annat anges (33 § FPL). I många fall krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska ta upp målet. Enligt 34 a § FPL anges det i den materiella författningen om prövningstillstånd behövs i den aktuella måltypen. Det är kammarrätten som avgör om prövningstillstånd ska meddelas och tillstånd ska bland annat beviljas om det finns anledning att ändra det slut som länsrätten kommit till (34 a §). Kammarrätten kan alltså meddela prövningstillstånd om den har en annan uppfattning än länsrätten när det gäller beviskravet i ett mål, bevisbördans placering eller värderingen av bevisningens styrka. Av de cirka 25 000 mål som kammarrätterna avgjorde 2007 krävdes prövningstillstånd i drygt 14 000 och i ungefär 3 000 meddelades tillstånd.³¹ En stor målgrupp där prövningstillstånd i regel inte krävs är skattemål. Kammarrätternas avgöranden kan vanligtvis överklagas till Regeringsrätten (33 § FPL) och då är kraven på prövningstillstånd ännu mer omfattande. I princip meddelas prövningstillstånd bara om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas (36 § FPL, så kallad prejudikatdispens). Av strax över 9 000 avgjorda mål i Regeringsrätten 2007 krävdes prövningstillstånd i över 8 500. Bara i 181 mål beviljades tillstånd.³²

Efter denna översiktliga beskrivning är det dags att gå igenom grundläggande bevisteori, för att sedan återkomma till förvaltningsprocessen och en diskussion om vad som särskilt kännetecknar denna processform i bevishänseende.

³⁰ Se DsJu 1970:11 s. 138.

³¹ Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 29.

³² Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 31.

3. Bevisteoretiska grunder

3.1 Rekvisit, rättsfakta och bevistema

En rättsregel kan normalt struktureras enligt formen ”om X, så Y”. X är ett rekvisit, en beskrivning av en omständighet som måste vara för handen för att rättsföljden Y ska inträda. En rättsregel kan naturligtvis innehålla flera rekvisit och ha en mer komplicerad form, till exempel ”om X1 och X2 och X3 men inte X4 så Y”. Ett annat ord för rekvisit är abstrakt rättsfaktum. Det konkreta rättsfaktumet är den del av verkligheten som jämförs med rekvisitet, det vill säga ett visst sakförhållande.³³ Rättsfakta beskrivs ofta som omständigheter som är av direkt betydelse för utgången i ett mål³⁴ och med det avses just sakförhållanden som motsvarar rekvisiten i en regel. För enkelhetens skull kommer jag i fortsättningen att använda begreppet rekvisit istället för abstrakt rättsfaktum, och i regel låta uttrycket sakförhållande avse konkreta rättsfakta.

Bevistemat är vad som ska bevisas i rättegången, det vill säga ett eller flera sakförhållanden. Lindell menar att temat är ett påstående eller en utsaga snarare än ett sakförhållande, eftersom endast utsagor kan vara sanna eller falska.³⁵ Jag har redan nämnt att ett överklagande enligt 4 § 3 st. FPL bör innehålla uppgift om vilka bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje särskilt bevis. Detta, vad som ska styrkas med beviset, är bevistemat. Normalt framgår det av rekvisiten i den aktuella författningen vilka sakförhållanden som måste bevisas.

Det är ytterst domstolens uppgift att bestämma bevistemat. Lindell uttrycker det så att rätten genom en prövning som tillhör rättstillämpningen ska avgöra vad i målet som ska bevisas.³⁶ Denna prövning är ibland svår. Om en regel har flera rekvisit skapar varje rekvisit ett särskilt bevistema och dessa teman kan stå i olika kausala eller logiska relationer till varandra. Bevistemat kan alltså vara komplext och dessutom går det ofta att formulera på olika sätt. Om rekvisiten är vaga eller normativa uppstår andra problem, vilket kan visas med ett exempel. Enligt 5 kap. 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får en läkares behörighet att förskriva narkotiska läkemedel dras in (en rättsföljd), om denna behörighet

³³ Se *Frändberg* i *Allmän rättslära* s. 24 samt *Lindell, Sakfrågor och rättsfrågor* (1987) s. 31.

³⁴ Se 16 kap. 2 § RB, *Bolding*, *Går det att bevisa?* (1989) s. 19 samt *Ekelöf och Edelstam, Rättegång I*, 8 u. (2002) s. 40 f.

³⁵ *Lindell* s. 172 f.

³⁶ *Lindell* s. 116.

missbrukas (ett sakförhållande). Det bevistemå som framgår av lagen är ”missbruk av behörighet att förskriva narkotiska läkemedel”. Begreppet ”missbruk” är både vagt och normativt. Olika personer kan ha olika uppfattning om vad som utgör ett missbruk och det är en del av domstolens rättstillämpning att avgöra hur uttrycket ska tolkas. Till problemen med vaga och normativa rekvisit återkommer jag i kapitel 4 om förvaltningsprocessens bevisrättsliga särdrag.

3.2 Bevisfakta

Bevisfakta är ett annat ord för bevis eller bevisning. Bevisfakta kan definieras som omständigheter som talar för eller emot att ett visst sakförhållande föreligger. Bolding menar att ett bevisfaktum tillåter en viss slutsats – eller åtminstone ger anledning till ett visst sannolikhetsresonemang – beträffande förekomsten av ett sakförhållande.³⁷ För att anknyta till exemplet med narkotiska läkemedel skulle det faktum att läkaren A såg sin kollega B förskriva narkotiska läkemedel mot betalning på en hamburgerrestaurang vid Slussen kunna vara ett bevisfaktum för att B gjort just detta och därigenom missbrukat sin behörighet att förskriva sådana läkemedel.

Bevisfakta kan delas in i skilda klasser beroende på bevisets betydelse för det tema som ska bevisas. *Direkta bevis*, eller direkta bevisfakta, är i någon mening effekter eller avtryck av bevistemå. Det finns en kausal relation mellan den händelse som ska bevisas och själva beviset.³⁸ Ögonvittnet A som sett hur läkaren B förskrivit narkotiska läkemedel och tagit emot pengar på hamburgerrestaurangen kan förmedla detta synintryck till rätten som ett direkt bevis för missbruk. A:s synintryck är ett spår av händelsen. *Indicier*, eller indirekta bevisfakta, är inte orsakade av bevistemå men skapar en struktur och en sammanhängande kronologisk helhet kring bevistemå och tyder därigenom på dess existens.³⁹ Att läkaren B snabbt avlägsnade sig från Slussen när hon fick syn på kollegan A är ett exempel på ett indicium för missbruk, liksom det faktum att B:s telefonnummer påträffas i en mobiltelefon som tillhör en narkotikamissbrukare som aldrig varit B:s patient och som hon inte kände närmare. *Hjälpfakta* är omständigheter som har betydelse som tolkningshjälp. De ökar eller minskar värdet av direkta bevis eller indicier men säger i sig själva ingenting om bevistemåns existens. Den engelska beteckningen är ”facts affecting the weight of evidence”.⁴⁰ A:s iakttagelser vid Slussen är mer värda om A har god syn, stod alldeles nära hamburgerrestaurangen och hade klar och fri sikt. Hjälpfakta som istället

³⁷ Bolding, Går det att bevisa? s. 20.

³⁸ Se Ekelöf och Boman, Rättegång IV, 6 u. (1992) s. 132 f.

³⁹ Ekelöf talar om ”strukturella bevis”, se Ekelöf, Rättegång IV s. 159 ff.

⁴⁰ Se Ekelöf, Rättegång IV s. 14 not 9.

sänker värdet av A:s vittnesmål skulle kunna vara att det var sent på natten och att A var berusad, eller att A tidigare har spridit falska rykten om B eftersom de har en privat konflikt. Värdet av ett bevis bestäms alltså av beviset i sig tillsammans med de positiva eller negativa hjälpfakta som finns.

Lindell pekar på att en och samma omständighet kan ha flera funktioner i en bevisprövning. Den kan samtidigt utgöra bevistema, bevisfaktum för ett annat bevistema och hjälpfaktum för ett annat bevisfaktum.⁴¹ Wennergren konstaterar att det i praktiken är svårt att urskilja vad som är rättsfakta och vad som är bevisfakta i ett utredningsmaterial.⁴² Det är således inte alltid enkelt att skilja mellan rättsfakta och bevisfakta eller att dela in bevisfakta i olika kategorier men indelningarna är ändå viktiga av flera skäl, som jag återkommer till i kapitel 5 om beviskrav.

I det här sammanhanget kan relationen mellan ”bevisning” och ”utredning” beröras. Enligt Wennergren är uttrycken inte synonyma, utan utredning är ett vidare begrepp, som omfattar även ”material som informerar om det som är saken, frågan eller gärningen”.⁴³ Han menar att bara en liten del av utredningsmaterialet i ett mål består av verkligt bevismaterial. Jag har svårt att förstå exakt hur Wennergren skiljer mellan begreppen men går inte in närmare på frågan.

3.3 Bevisföring

Begreppet bevisföring syftar på parternas möjlighet att lägga fram bevisning under en rättegång genom att till exempel åberopa vittnen eller lämna in skriftliga handlingar som läkarintyg eller registerutdrag. Huvudregeln i såväl förvaltningsprocessen som den allmänna processen är att bevisföringen är fri, vilket innebär att parterna får föra in vilken bevisning som helst i målet och att domstolen inte får avvisa denna utan särskilt stöd.⁴⁴ Ett exempel är fallet RÅ 1995 ref. 6, där ett TV-program inspelat med dold videokamera accepterades som bevisning i ett mål om återkallelse av en fastighetsmäklares registrering. Ekelöf menar att allt som har bevisvärde får förebringas i en rättegång.⁴⁵ Principen innebär vidare att domstolen inte utan lagstöd får ställa upp krav på en särskild typ av bevisning för att godta en omständighet. I förarbetena till RB anges uttryckligen ”att någon begränsning ej uppställs i fråga om de kunskapskällor, som få

⁴¹ Lindell s. 32.

⁴² Wennergren, kommentaren till 8 § FPL.

⁴³ Wennergren, kommentaren till 8 § FPL.

⁴⁴ Se t.ex. Ragnemalm s. 106.

⁴⁵ Ekelöf, Rättegång IV s. 24.

användas för sanningens utletande”.⁴⁶ Bevisföringen är fri även hos förvaltningsmyndigheter och JO har kritiserat en kommunal nämnd som ställt krav på en särskild typ av bevisning för att bevilja dispens från kommunens renhållningsordning.⁴⁷ Fastighetsägaren skulle bevisa att fastigheten var obebodd genom att redovisa uppsagda avtal om till exempel el eller telefon. Ett sådant krav saknade lagstöd och var därför en otillåten inskränkning av den fria bevisföringen.

Principen om fri bevisföring har vissa begränsningar. Enligt 8 § 2 st. FPL får rätten avvisa bevisning som bedöms som överflödig. Syftet är enligt förarbetena att motverka att processen blir onödigt vidlyftig och långdragen. Departementschefen framhöll dock att behovet av att avvisa bevisning torde vara sällsynt och att det i praktiken knappast kunde bli aktuellt att avvisa skriftlig utredning som part sänder in till domstolen.⁴⁸ En annan begränsning av den fria bevisföringen ställs upp i 9 § FPL som handlar om muntlig förhandling. Bestämmelsen behandlas närmare i nästa kapitel om förvaltningsprocessens bevisrättsliga särdrag men innebär i korthet att förhandling bara får hållas om vissa villkor är uppfyllda. Slutligen kan regler om tystnadsplikt och sekretess medföra inskränkningar i den fria bevisföringen. 25 § FPL anger att 36 kap. 5 § RB ska tillämpas vid vittnesförhör och enligt den bestämmelsen får advokater, läkare, psykologer, familjerådgivare med flera inte höras om sådant som omfattas av deras tystnadsplikt, om det inte är medgivet i lag eller av den som tystnadsplikten skyddar. Vittnen får inte heller höras om uppgifter för vilka gäller sekretess enligt vissa bestämmelser i sekretesslagen (1980:100), om inte den berörda myndigheten har gett sitt tillstånd.

3.4 Bevismedel

Bevisning kan läggas fram för domstolen på olika sätt och bevismedlen är de möjligheter som står till buds.⁴⁹ Det handlar alltså om olika metoder för parterna att föra fram bevisning till rätten.⁵⁰ Vittnesförhör är ett bevismedel och överlämnande av skriftliga handlingar är ett annat. Ibland beskrivs bevismedel helt enkelt som olika *typer* av bevisning.⁵¹ I 20-27 §§ FPL behandlas vissa bevismedel, nämligen förhör med vittne eller sakkunnig, yttrande av sakkunnig, överlämnande av skriftliga handlingar och syn på stället eller av föremål. När det gäller närmare regler om respektive bevismedel hänvisar bestämmelserna till RB. Förhör med part är ett annat

⁴⁶ SOU 1938:44 s. 377.

⁴⁷ JO 2001/02 s. 430.

⁴⁸ Prop. 1971:30 s. 529.

⁴⁹ Jfr *Bolding*, Går det att bevisa? s. 23.

⁵⁰ Jfr *Ekelöf*, Rättegång IV s. 17.

⁵¹ Se t.ex. *Melin*, Juridikens begrepp, 2 u. (2002) s. 77.

vanligt bevismedel. Det regleras i 9 och 14-15 §§ FPL som handlar om muntlig förhandling. Några vanliga bevismedel i förvaltningsmål är läkarintyg (särskilt i socialförsäkringsmål och mål om tvångsvård⁵²), deklARATIONER, kontrolluppgifter, bokföringshandlingar och kvitton (särskilt i skattemål⁵³), Migrationsverkets landinformation (särskilt i migrationsmål⁵⁴) samt olika registerutdrag och inlagor från parterna själva.

Eftersom bevisföringen som huvudregel är fri finns det ingen begränsning när det gäller vilka bevismedel som får användas, vilket framgår av följande uttalande i motiven till RB.

Såsom bevis kan sålunda tjäna allt, som förekommit i målet, även om det icke kan inordnas under de i lagen angivna bevismedlen.⁵⁵

Principen gäller även inom förvaltningsprocessen.

3.5 Beviskrav

Frågor om beviskrav behandlas utförligt i kapitel 5, tillsammans med frågor om bevisbörda. I detta kapitel ges bara en kort beskrivning av begreppens betydelse och inbördes relation.

Beviskravet är den norm som anger hur stark bevisning som krävs för att rätten ska betrakta något som bevisat. Det handlar alltså om vilken nivå bevisningen måste ha, för att rätten ska utgå från att ett visst sakförhållande föreligger, och beviskravet är den måttstock som rätten använder sig av när den ska ta ställning till om bevisningen i målet är tillräcklig.⁵⁶ Som en synonym kan begreppet *bevisbördepunkt* användas och då menar man den punkt vid vilken parten har uppfyllt sin bevisbörda.⁵⁷ Ofta ger en regel besked både om vilken part som har bevisbördan och vilket beviskrav som gäller mot denna part.⁵⁸

Beviskrav kan uttryckas på olika sätt. Det vanligaste är att kravet ges ett språkligt uttryck, som att ett sakförhållande ska vara ”uppenbart”, ”styrkt”, ”sannolikt” eller ”antagligt” eller att ”full och övertygande bevisning” eller ”övervägande skäl” ska tala för att någon viss omständighet

⁵² Se *Vahlne Westerhäll*, Legitimitetsfrågor inom den offentliga försäkringen, i Legitimitetsfrågor inom socialrätten (2007) s. 223.

⁵³ Se Riksskatteverket, Handledning för taxeringsförfarandet s. 139

⁵⁴ Se *Diesen* i Prövning av migrationsärenden (2007) s. 251 f.

⁵⁵ SOU 1938:44 s. 377.

⁵⁶ Jfr *Lindell* s. 16 samt *Diesen*, Bevisprövning i brottmål (1993) s. 74.

⁵⁷ Se *Bolding*, Går det att bevisa? s. 99 samt *Ekelöf*, Rättegång IV s. 58.

⁵⁸ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 62 och 68 f. samt *Lindell* s. 20.

föreligger. Beviskrav kan också uttryckas numeriskt, till exempel att en sannolikhet på 75 % krävs för att något ska anses bevisat. Kravets nivå är en rättslig fråga. Det innebär enligt Diesen att nivån ska vara känd på förhand, så att parterna vet vilket krav som gäller.⁵⁹ Ibland anges kravet i den materiella lagstiftningen, vilket 2 kap. 1 § 1 st. lagen (1976:380) om arbetsskade-försäkring kan exemplifiera:

Med arbetsskada förstås i denna lag skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En skada skall anses ha uppkommit av sådan orsak, om övervägande skäl talar för det.

Beviskravet är i lagen bestämt till ”övervägande skäl”, vilket innebär att mer bevisning måste tala för än mot ett orsakssamband mellan den skadliga inverkan i arbetet och skadan.⁶⁰ Ibland kan beviskrav slås fast i praxis, vilket illustreras av RÅ 1989 ref. 67 som handlade om återkallelse av en läkares legitimation:

Det ligger i sakens natur att det för att återkallelse av en läkarlegitimation skall få ske krävs att det på ett otvetydigt sätt kan slås fast att den legitimerade begått ett allvarligt missgrepp eller gjort sig skyldig till flera försummelser av mindre allvarlig art.

Beviskravet är att missgreppen eller försummelserna ska kunna ”slås fast på ett otvetydigt sätt”. I många fall ger varken den materiella lagstiftningen eller praxis besked om vilket beviskrav som gäller. I kapitel 5 behandlas frågan om hur kravet då fastställs.

3.6 Bevisbörda

Innebörden av att en part har bevisbördan för en omständighet är att han eller hon kommer att få nackdelen om denna inte bevisas med tillräcklig styrka. I klartext innebär det att motpartens påståenden om sakförhållandena istället kommer att läggas till grund för avgörandet och risken är då stor att parten förlorar målet. Bolding uttrycker det så att en bevisbörderegeln bestämmer ”vilken av parterna som ska bära nackdelen av att rätten inte kommer till övertygelse beträffande visst relevant faktum”.⁶¹ Att ena parten har bevisbördan innebär att ett beviskrav riktas mot denna och når inte bevisningen den angivna styrkan förlorar parten målet.⁶² Den som har bevisbördan har därför ett incitament att säkra bevisning inför en process.

⁵⁹ Diesen i *Prövning av migrationsärenden* s. 212.

⁶⁰ Se prop. 2001/02:81 s. 102.

⁶¹ Bolding, *Bevisbördan och den juridiska tekniken* (1951) s. 27.

⁶² Jfr Ekelöf, *Rättegång IV* s. 61.

Frågan om vilken part som bär bevisbördan är rättslig och avgörs av domstolen.⁶³ Ibland innehåller den materiella lagstiftningen en bestämmelse om bevisbördan, i annat fall är domstolen hänvisad till praxis eller allmänna principer. Ett exempel på en lagstadgad bevisbörderegler finns i 8 § läkemedelslagen (1992:859):

Den som ansöker om godkännande, registrering eller tillstånd enligt 5 § skall visa att kraven enligt 4 § är uppfyllda.

Regeln innebär att den som vill få ett läkemedel godkänt för försäljning i Sverige måste bevisa att läkemedlet är av god kvalitet, ändamålsenligt, fullständigt deklarerat med mera. I en tvist mellan ett läkemedelsbolag och Läkemedelsverket är det alltså bolaget som bär bevisbördan. Om bolaget inte kan visa att läkemedlet är av god kvalitet med mera kommer domstolen att utgå från motsatsen. Bevisbörderegler kan också slås fast i rättspraxis.⁶⁴

Om varken författningen eller rättspraxis ger besked om bevisbördans placering kan domstolen falla tillbaka på allmänna förvaltningsrättsliga principer. Då anses normalt förvaltningsmyndigheten ha bevisbördan i mål som handlar om betungande offentlig rätt, till exempel mål om förbud eller viten, tvångsvård, återkrav av bidrag, återkallelser av tillstånd eller legitimationer och andra ingripanden mot enskilda. I mål om förmåner för en enskild, till exempel bidrag eller tillstånd, anses den enskilde bära bevisbördan för de omständigheter som grundar rätten till förmånen.⁶⁵ Dessa principer berörs närmare i kapitel 5 om beviskrav.

Enligt Diesen anger bevisbördan vem som ska svara för bevisningen av ett visst faktum vid äventyr av att faktumet inte godtas.⁶⁶ I förvaltningsmål är det dock inte alltid den part som har bevisbördan som också ska svara för att bevisningen tas fram. Istället har myndighetsparten ofta det inledande ansvaret för att utredning tas fram, även om den enskilde har bevisbördan. Ansvaret för att utredningen blir tillräcklig övergår vid ett överklagande till domstolen, som enligt 8 § FPL ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Bevisbörda i förvaltningsmål handlar därför snarare om vilken part som förlorar på att bevisningen inte anses övertygande än om vem som ska svara för bevisningen.

⁶³ Se *Lindell* s. 25.

⁶⁴ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 14 november 1991 i mål nr 6851-1990 om ändring av uppgifter i folkbokföringen. Se också avsnitt 5.4.3.8 nedan.

⁶⁵ Se *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 148 f., *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* (2003) s. 73 f. samt *Ragnemalm* s. 107 f.

⁶⁶ *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 62.

3.7 Bevisvärdering och bevisprövning

Bevisvärderingen syftar till att bestämma värdet på den bevisning som finns i målet. Vid värderingen bedömer rätten styrkan av bevisningen och avgör om den är tillräcklig för att beviskravet ska anses uppfyllt. Diesen definierar momentet som ”själva avvägningen av bevisens styrka”.⁶⁷ Bevisvärderingen beskrivs ofta som en kunskapsteoretisk verksamhet, till skillnad från fastställandet av beviskravet, som hör till rättstillämpningen.⁶⁸

I den allmänna processen råder fri bevisvärdering enligt 35 kap. 1 § RB:

Rätten skall, efter samvetsgrann prövning av allt, som förekommit, avgöra, vad i målet är bevisat.

Principen innebär att domstolen fritt får bestämma värdet av den presenterade bevisningen, utan att vara bunden av några rättsregler. Även inom förvaltningsprocessen anses bevisvärderingen vara fri.⁶⁹

Vid bevisvärderingen ska domstolen först bestämma vad som ska bevisas i målet.⁷⁰ Besvärssakkunniga påpekade att varje rekvisit ska utgöra ett särskilt bevistema och att de olika bevisen i målet ska hänföras till det bevistema som de har relevans för:

I princip skall beträffande varje omständighet för sig, som bedömes vara av betydelse för utgången, uppställas ett *bevistema*. Kräves t.ex. för beviljande av ett tillstånd att sökanden iakttagit ett nyktert levnadssätt och har sin affärslokal utrustad på visst sätt, skall beträffande ettvar villkor för sig uppställas ett bevistema rörande huruvida utredningsmaterialet övertygar om att villkoret är uppfyllt.⁷¹

Bevisvärderingen ska inte innebära en intuitiv helhetsbedömning av målet utan varje bevis ska värderas för sig. Först därefter ska det sammanlagda värdet av all bevisning bestämmas och jämföras mot beviskravet.⁷²

⁶⁷ Diesen, Bevisprövning i brottmål s. 7.

⁶⁸ Se t.ex. Lindell s. 16, 19 och 38.

⁶⁹ Se SOU 1964:27 s. 427 och 431 samt Bohlin och Warnling-Nerep s. 147 f., Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 122 och Ragnemalm s. 106 f.

⁷⁰ Se t.ex. Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 154.

⁷¹ SOU 1964:27 s. 429.

⁷² Se t.ex. SOU 1938:44 s. 377 f. samt Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 117.

Bevisprövning är ett uttryck som ibland används synonymt med bevisvärdering.⁷³ Det händer dock att begreppen uppfattas som åtskilda och i allmän processrätt brukar då bevisprövning uppfattas som ett mer omfattande begrepp, som inkluderar hela den process då domstolen tar ställning till utredningens omfattning, beviskrav, bevisbörda och bevisvärdering. Diesen använder uttrycket för att beteckna hela den intellektuella process som handlar om prövningen av bevis och inkluderar bedömningen av om underlaget är tillräckligt, vad bevisen har för relevans och karaktär, vad de är värda och vad slutsatsen blir.⁷⁴ Bolding menar att begreppet ”bevisprövning” avser ”alla de tankeoperationer som måste komma till bruk för att man ska kunna på ett meningsfullt sätt ta ställning till vilka fakta som ska läggas till grund för rättens avgörande och på vilka de rättsliga aspekterna ska anläggas” och räknar därför in frågorna om beviskrav och bevisbörda.⁷⁵ Ekelöf tycks använda begreppet annorlunda än Diesen och Bolding. Han menar nämligen att ”fri bevisprövning” är en samlingsbeteckning för principerna om fri bevisföring och fri bevisvärdering.⁷⁶ Ekelöfs terminologi har fått genomslag i förvaltningsrättslig litteratur.⁷⁷ I den mån jag använder begreppet bevisprövning ansluter jag mig emellertid till Diesens och Boldings språkbruk eftersom någon samlingsbeteckning för de två principerna om fri bevisföring och fri bevisvärdering inte behövs i denna uppsats.

⁷³ Se t.ex. SOU 1964:27 s. 431.

⁷⁴ Diesen i *Prövning av migrationsärenden* s. 187 not 1.

⁷⁵ Bolding, *Går det att bevisa?* s. 50 f.

⁷⁶ Ekelöf, *Rättegång IV* s. 20.

⁷⁷ Se JO 2001/02 s. 430, *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 147, *Ragnemalm* s. 107 samt *Leidhammar* s. 19.

4. Förvaltningsprocessens bevisrättsliga särdrag

4.1 Inledning

Uppmärksamheten ska nu riktas mot några egenskaper hos förvaltningsförfarandet som är bevisvetenskapligt viktiga och som skiljer det från förfarandet i de allmänna domstolarna. Det handlar om förvaltningsprocessens syfte, rättens utredningsansvar, det stora antal måltypen och handläggningens skriftliga form.⁷⁸ Också inslagen av framtidsbedömningar och vaga eller normativa rekvisit behandlas. Diesen hävdar nämligen att dessa inslag är utmärkande för förvaltningsprocessen och gör den speciell i bevishänseende.⁷⁹ Vad de olika egenskaperna betyder för beviskraven i förvaltningsmål undersöks i kapitel 5 men flera problem antyds redan här.

4.2 Förvaltningsprocessens syfte

Det finns många uppfattningar om vilket syfte eller vilken funktion rättskipning har i samhället; att bidra till fredlig konfliktlösning, att främja den ekonomiska omsättningen och tillväxten i samhället, att styra medborgare, företag eller myndigheter så att de beter sig i enlighet med politiskt satta mål, att skydda svagare parter mot starkare eller att uppnå något slags rättvisa.⁸⁰ Vilket eller vilka syften som betonas har viktiga konsekvenser för hur ett rättegångsförfarande är utformat i allmänhet och särskilt för hur man ska se på beviskrav och bevisbörda. Beviskravets nivå och bevisbördans placering bör bidra till att uppfylla processens allmänna syfte.⁸¹ Frågan om vilket eller vilka syften förvaltningsprocessen har är inte lätt att besvara bestämt, eftersom rättsliga förfaranden kan antas ha flera olika syften eller funktioner på samma gång. Av dessa orsaker begränsar jag mig till att redogöra för förvaltningsprocessens syften enligt förarbetena till FPL.

⁷⁸ Skillnader mellan förvaltningsprocess och allmän process behandlas av bl.a. Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 13 ff., 22 f. och 46 f. samt Prövning av migrationsärenden s. 187, i *Leidhammar* s. 20 f., *Ragnemalm* s. 33 f. samt i viss mån i *Ekelöf*, Rättegång I s. 31 f.

⁷⁹ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 46.

⁸⁰ Se t.ex. *Ekelöf*, Rättegång I s. 13-31, *Lehrberg* s. 140 ff., *Lindblom*, Processens funktioner, i *Festskrift till Stig Strömholm* (1997) s. 593-632 samt *Strömholm* s. 152 ff.

⁸¹ Jfr *Ekelöf*, Rättegång I s. 20 samt *Ekelöf*, Rättegång IV s. 86 f.

Besvärssakkunniga uttalade att de såg som en av sina huvuduppgifter att utforma regler som skulle trygga att avgöranden i förvaltningsärenden blev *materiellt riktiga*.⁸² I förslaget till lag om förfarandet i förvaltningsdomstol, DsJu 1970:11, uttrycktes liknande tankegångar. I specialmotiveringen till bestämmelsen om rätts utredningsansvar angavs att ett mer eller mindre starkt allmänintresse för det mesta gör sig gällande av att få materiellt riktiga avgöranden till stånd. Just därför ansågs det lämpligt att rätten skulle ha rätt och skyldighet att ta initiativ till att göra utredningsmaterialet fullständigt.⁸³ I prop. 1970:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m. uttalade departementschefen att besvärsprövning i förvaltningsdomstol erbjuder särskilda garantier för att avgörandet blir materiellt riktigt, jämfört med andra former för överprövning.⁸⁴ Förvaltningsdomstolarnas två huvudfunktioner ansågs vara att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildning till vägledning för förvaltningsmyndigheterna.⁸⁵

Ett av förvaltningsprocessens huvudsakliga syften är alltså att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden. Vad ett materiellt riktigt avgörande är förklaras dock inte närmare i motiven och innebörden i begreppet är knappast klar.⁸⁶ Som jag ser det finns åtminstone två tolkningar.

Enligt den första tolkningen är ett avgörande materiellt riktigt när rekvisiten i den tillämpade regeln med en mycket hög grad av sannolikhet är uppfyllda. Om det finns osäkerhet beträffande de faktiska omständigheterna ska reglerna inte tillämpas, eftersom risken då är stor för materiellt oriktiga domar.⁸⁷ Ett högt beviskrav är en logisk följd av denna syn på vad ett materiellt riktigt avgörande är, eftersom det utesluter att regeln tillämpas i osäkra fall. På detta sätt tycks begreppet förstås i förarbetena till FPL. Besvärssakkunniga uttalade nämligen att ”ett mindre strängt beviskrav [än ”övertygande sannolikhet] medför risk för materiellt oriktiga avgöranden”.⁸⁸ Om synsättet tillämpas i till exempel ett mål om vård enligt LVU kommer det innebära att få omhändertaganden sker, eftersom rätten kommer att besluta om vård bara när den är övertygad om att det är berättigat. Många barn som far illa kommer att undgå omhändertagande eftersom bevisningen om till exempel brister i omsorgen inte anses räcka till. Det viktigaste enligt denna tolkning är att en lagstiftning inte tillämpas när rekvisiten inte är uppfyllda. Synsättet

⁸² SOU 1964:27 s. 79.

⁸³ DsJu 1970:11 s. 43.

⁸⁴ Prop. 1970:30 s. 72.

⁸⁵ Prop. 1970:30 s. 75.

⁸⁶ Begreppet behandlas i *Lindblom* i Festskrift till Stig Strömholm s. 612 f.

⁸⁷ Med ”tillämpning” avser jag här och i fortsättningen att den rättsföljd som anges i regeln ”döms ut”. Om rekvisiten inte anses uppfyllda och rättsföljden därför inte aktualiseras sker ingen tillämpning enligt detta språkbruk.

⁸⁸ SOU 1964:27 s. 427. Se även avsnitt 5.4.2, 5.5.5 och 5.5.6 nedan.

präglar straffprocessen, som är utformad för att varje fällande dom ska vara korrekt. Därför tillämpas ett mycket högt beviskrav, som nog medför att det meddelas en hel del felaktigt friande domar. Hellre får tio skyldiga gå fria, än att en oskyldig blir fälld.⁸⁹ Man skulle kunna säga att materiellt riktiga avgöranden i ena riktningen betonas; alla fällande domar ska vara materiellt riktiga medan det är mindre viktigt att friande domar är materiellt riktiga.

Den andra tolkningen av ”materiellt riktiga avgöranden” innebär att ett avgörande är materiellt riktigt om det är grundat på de verkliga förhållandena. Det är lika illa om en lagstiftning tillämpas för sällan som om den tillämpas för ofta och rättstillämpningen ska varken vara restriktiv eller extensiv. Ingen av parterna ska gynnas framför den andra utan de verkliga förhållandena ska efterforskas och läggas till grund för avgörandet.⁹⁰ Det innebär att rättsföljden ska inträda i så många som möjligt av de fall då rekvisiten är uppfyllda och i så få som möjligt av övriga fall. Ett uttalande av Regeringsrätten i RÅ 2001 ref. 22 I är belysande. Målet handlade om en bilförmån och Regeringsrätten slog fast att Skatteverket har bevisbördan för att den skattskyldige fått disponera arbetsgivarens eller näringsverksamhetens bil. Om detta gjorts sannolikt gäller att bilen anses ha använts för privatkörning i mer än ringa omfattning, och att beskattning därför ska ske, om inte den skattskyldige kan göra sannolikt att den använts endast i ringa omfattning eller inte alls. Skälet för denna bevisbörderegeln är att den skattskyldige normalt är den som har bäst möjligheter att prestera bevisning om privat bilkörning. Regeringsrätten uttalade att om bevisbördan odelat skulle ligga på det allmänna, kunde det förutses *att utredningssvårigheterna i många fall skulle bli oöverstigliga och förmånsbeskattning därmed utebli även när en sådan beskattning materiellt sett skulle vara befogad* (min kursivering). Bevisbörderegeln konstruerades alltså i syfte att nå materiellt riktiga avgöranden enligt den andra tolkningen av detta begrepp. Med den första tolkningen hade det istället betonats att förmånsbeskattning aldrig får ske när det inte är säkert att de faktiska förutsättningarna för sådan beskattning föreligger. Beskattning hade då uteblivit i många fall trots att förutsättningarna var uppfyllda.

Den första tolkningen av vad som är ett materiellt riktigt avgörande leder alltså till ett mycket högt beviskrav medan andra tolkningen leder till ett lägre. Det är svårt att avgöra vilken tolkning som är den rätta. Som nämnts tycks besvärssakkunniga stå för den första tolkningen, eftersom de menar att materiellt riktiga avgöranden förutsätter höga beviskrav. Inom bevisteorin uppfattas begreppet istället enligt den andra tolkningen, det vill säga att de verkliga förhållan-

⁸⁹ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 113 f.

⁹⁰ Se *Bolding*, Bevisbördan s. 94.

dena så ofta som möjligt ska läggas till grund för dom.⁹¹ Det är inte säkert att besvärssakkunniga hade tolkningsproblemen klara för sig. Tills vidare nöjer jag mig med att ha urskiljt de två alternativen och frågan om vilket beviskrav som genererar flest materiellt riktiga avgöranden behandlas närmare i kapitel 5.

På ett teoretiskt plan utgår båda tolkningarna av ”materiellt riktiga avgöranden” från föreställningen att det i verkligheten finns ett bestämt antal fall som uppfyller rekvisiten i en regel. Exempelvis tänker man sig att det finns ett visst antal människor i landet som uppfyller kraven för att få livränta enligt arbetsskadeförsäkringen, oavsett om de har ansökt om detta eller inte. Om någon som tillhör denna grupp får livränta beviljad är avgörandet materiellt riktigt. För någon annan livränta är avgörandet materiellt oriktigt. Denna utgångspunkt kan nog problematiseras. Många rekvisit är inte exakt bestämda och domstolen avgör därför, som en del av sin rättstillämpning, om rekvisitet ska anses uppfyllt. Skälet för att betrakta rekvisitet som uppfyllt är ibland att det anses lämpligt att tillämpa regeln, snarare än att verkligheten kan sägas uppfylla rekvisitet. Det är svårt att påstå att det finns ett visst antal fall som ”uppfyller” rekvisiten. Föreställningen att varje rekvisit är sant om ett bestämt antal förhållanden i verkligheten är en teoretisk konstruktion.

Förvaltningsprocessens syfte att materiellt riktiga domar ska åstadkommas utesluter naturligtvis inte att processen också har andra syften eller funktioner. Tvärtom skulle man kunna hävda att materiellt riktiga domar medverkar till att andra mål kan uppnås, som styrning av enskildas beteende (handlingsdirigering) eller effektiv konfliktlösning.⁹²

Har inte alla processformer materiellt riktiga avgöranden, enligt någon av tolkningarna, som mål? Nej, inte nödvändigtvis. I dispositiva tvistemål är rätten bunden av parternas yrkanden och de grunder som de åberopar (17 kap. 3 § RB). Domen får bara grundas på vad som förekommit vid huvudförhandlingen (17 kap. 2 § RB) och rätten får inte självant inhämta bevisning (35 kap. 6 § RB). Vidare är rätten bunden av en parts erkännande av sakförhållanden (35 kap. 3 § RB) och om parten medger motpartens yrkande måste rätten döma i enlighet med detta (42 kap. 18 § RB). Tredskodom kan meddelas om någon av parterna uteblir från sammanträde för muntlig förberedelse eller huvudförhandling och vissa andra villkor är uppfyllda (44 kap. 2 och 4 §§ RB). Dessa bestämmelser är inte utformade för att materiellt riktiga avgöranden ska

⁹¹ Se t.ex. *Bolding*, Bevisbördan s. 94, *Ekelöf*, Rättegång IV s. 105 f., *Leidhammar* s. 96, *Lindblom* i Festskrift till Stig Strömholm s. 612 f. samt *Lindell* s. 286 f.

⁹² Se *Lindblom* i Festskrift till Stig Strömholm s. 612.

åstadkommas. De bygger istället på den så kallade förhandlingsprincipen, som innebär att parterna själva disponerar över processen. Även om domstolen har övertygande uppgifter om att kändanden inte har rätt till det som yrkas måste domstolen bifalla yrkandet, om svaranden har medgivit det eller erkänt en avgörande omständighet. Om en part av någon anledning vill förlo-
ra målet ska han eller hon få göra det, även om domen blir materiellt felaktig.

I ett dispositivt tvistemål är domstolen således inte ute efter att ta reda på vad som verkligen hänt. Lindell menar att domstolen istället söker ”sanningen i målet”, det vill säga sanningen på grundval av processmaterialet och parternas dispositioner i rättegången.⁹³ Det är fråga om ett formellt sanningsbegrepp. I indispositiva tvistemål gäller istället ett materiellt sanningsbegrepp; på samma sätt som i förvaltningsmål efterforskar domstolen vad som är ”sant i verkligheten” i syfte att åstadkomma materiellt riktiga domar.

4.3 Rättens utredningsansvar

Ett nära samband med förvaltningsprocessens syfte har rättens utredningsansvar enligt 8 § FPL. Om materiellt riktiga avgöranden ska åstadkommas är det naturligt att rätten och inte parterna har det yttersta ansvaret för att utredningen blir tillräcklig, eftersom parterna kan vara oförmögna att ta fram tillräcklig utredning eller ha andra syften än att få till stånd ett materiellt riktigt avgörande. I dispositiva tvistemål, där syftet inte är att nå materiellt riktiga avgöranden, anses rättens utredningsansvar vara begränsat, medan det är större i indispositiva tvistemål och i brottmål.⁹⁴ Enligt Diesen är utredningsansvaret ännu mer omfattande i förvaltningsmål.⁹⁵

Bestämmelsen i 8 § FPL innebär att rätten har ansvar för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Detta är innebörden av den så kallade officialprincipen. I RÅ 1990 ref. 64 tolkade Regeringsrätten principen så att rätten ”har huvudansvaret för utredningen och skall eftersträva en allsidig överblick över alla på målet inverkanse förhållanden”. Hänvisningen till målets beskaffenhet innebär att utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika mål. Om utgången kan komma att medföra kännbara verkningar för den enskilde, till exempel påverka hans eller hennes möjligheter att utöva sitt yrke, anses ansvaret extra stort.⁹⁶ Också om styrke-

⁹³ Lindell s. 334.

⁹⁴ Se t.ex. *Fitger*, Rättegångsbalken. En kommentar på Internet (2008), kommentaren till avdelningsrubriken till fjärde avdelningen i RB, samt kommentarerna till 42 kap. 8 § och 43 kap. 4 § RB. Se även 35 kap. 6 § och 46 kap. 4 § RB.

⁹⁵ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål, s. 13 f.

⁹⁶ Se t.ex. *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 105.

förhållandet mellan parterna är ojämnt utökas rätts ansvar, vilket framgår av RÅ 2006 ref. 46 som handlade om avgift för boende enligt socialtjänstlagen och där kommunens socialnämnd var den enskildes motpart. Regeringsrätten slog fast att ”särskilt när styrkeförhållandet mellan parterna är så ojämnt som i mål av nu aktuellt slag vilar ett stort ansvar på domstolen att se till att enskild part inte blir lidande genom att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt i något avseende”. I ett enkelt mål utan allvarliga följder för den enskilde kan rätts utredningsansvar antas vara mer begränsat. Utredningsansvarets praktiska innebörd är att rätten måste granska utredningen innan målet avgörs. Om den anser att ytterligare utredning behövs ska den om möjligt se till att sådan tas fram, normalt genom att anvisa parterna om vilka kompletteringar som behövs (8 § 2 stycket FPL). Schematiskt sett måste domstolen därför pröva frågan om utredningens tillräcklighet före bevisvärderingen påbörjas. Om utredningen inte är tillräcklig får rätten inte avgöra målet. Detta framgår av RÅ 1990 ref. 64, där Regeringsrätten visade ett mål om återkallelse av läkarlegitimationer åter till kammarrätten. Denna hade avgjort målet trots att den funnit Socialstyrelsens utredning, en brottmålsdom från Stockholms tingsrätt, otillräcklig. Regeringsrätten menade att kammarrätten istället borde ha föranstaltat om ytterligare utredning.⁹⁷ I regel anses en förvaltningsmyndighet själv kunna svara för att ta fram tillräcklig utredning men det nämnda fallet visar att rätten har ett ansvar för utredningen om förvaltningsmyndighetens bevisföring har brister.

Det faktum att rätten har ett omfattande ansvar för målets utredning är ingen garanti för att alla sakförhållanden blir klarlagda. Även om stora ansträngningar görs går det inte alltid att få fram bevisning om alla relevanta omständigheter. En händelse kan sakna vittnen, handlingar kan försvinna eller förstöras och det kan finnas bevisning som rätten inte känner till och som parterna undanhåller eller inte tänker på att åberopa. Trots sådana oklarheter är rätten skyldig att avgöra målet. Den bristande bevisningen måste då läggas någon av parterna till last och en bevisbörde-regel pekar ut vilken part som ska drabbas när beviskravet inte nås. Rätts utredningsansvar eliminerar alltså inte behovet av regler om bevisbörda och beviskrav.⁹⁸ Det finns flera kopplingar mellan utredningsansvaret och beviskraven i förvaltningsmål och jag återkommer till dessa i kapitel 5.

⁹⁷ Målet behandlas i avsnitt 5.4.3.7 nedan.

⁹⁸ Jfr *Ekelöf*, Rättegång IV s. 66 och 113.

4.4 Antalet måltyper

Förvaltningsrätten är det dominerande rättsområdet i Sverige sett till antalet författningar.⁹⁹ År 1977 uppskattade Riksrevisionsverket att förvaltningslagstiftningen utgjorde 80 % av alla författningar i SFS.¹⁰⁰ Undersökningen är gammal men Ragnemalm menar att någon större förändring inte är sannolik.¹⁰¹ Många av de beslut som förvaltningsmyndigheterna fattar enligt dessa författningar kan överklagas till förvaltningsdomstolarna och genererar där en stor mängd olika måltyper. Domstolsverket räknade 2007 med 344 måltyper i länsrätterna, 295 i kammarrätterna och 221 i Regeringsrätten.¹⁰² Kammarrätten i Stockholm räknar internt med omkring 600 olika slags mål.¹⁰³ Domstolsverket för statistik som visar vilka de största målkategorierna är och sett till antalet avgjorda mål i länsrätterna under de senaste åren handlar det om socialförsäkringsmål, socialtjänstmål, skattemål, psykiatrimål och migrationsmål, i den nämnda ordningen. Den närmare fördelningen framgår av tabellen nedan.

Tabell 1. Avgjorda mål i länsrätt 2003-2007.

	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Skattemål</i>	15 767	15 277	15 386	16 505	17 746
<i>Fastighetstaxeringsmål</i>	1 780	2 755	1 498	1 155	1 989
<i>Körkortsmål</i>	5 977	6 588	6 735	5 922	6 092
<i>Mål enligt socialtjänstlagen</i>	17 150	20 060	22 107	20 868	21 184
<i>LVU- och LVM-mål</i>	3 475	3 485	3 751	4 110	4 194
<i>Psykiatrimål</i>	12 444	13 187	13 073	13 375	13 430
<i>Socialförsäkringsmål</i>	15 926	16 139	20 156	21 817	23 441
<i>Trängselskattemål</i>			5	895	68
<i>Övriga mål</i>	19 403	20 398	20 655	18 274	18 187
<i>Summa exklusive migrationsmål</i>	91 922	97 889	103 366	102 921	106 331
<i>Migrationsmål</i>				5 917	13 756
<i>Totalt</i>	91 922	97 889	103 366	108 838	120 087

Källa: Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 24.

⁹⁹ Se *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 3.

¹⁰⁰ Undersökningen redovisas i *Ragnemalm* s. 17.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial.

¹⁰³ Kammarrätten i Stockholm, Informationsmaterial.

Var och en av målkategorierna i tabellen omfattar ett antal målgrupper och måltyper, till exempel rymmer kategorin *Övriga mål* långt över 100 måltyper. Förvaltningsmålen uppdelning i olika måltyper har ingen riktig motsvarighet för tvistemålen och brottmålen del. I Domstolsverkets statistik delas tvistemålen visserligen upp i bland annat förenklade tvistemål, mål om äktenskapsskillnad och gemensam vårdnad om barn där ansökan är gemensam, faderskapsmål samt mål om vårdnad av barn men det finns ingen uppdelning i mål *enligt olika författningar*.¹⁰⁴ Detsamma gäller för brottmålen, som enbart delas upp i notariemål och övriga brottmål.¹⁰⁵ Resultatet blir att förvaltningsmålen framstår som mindre enhetliga och mer diversifierade. I litteraturen anses också förvaltningsrätten och förvaltningsprocessen kännetecknas av det stora antalet olika ärendetyper. Bohlin och Warnling-Nerep konstaterar att frågorna inom förvaltningsrätten är många och olikartade.¹⁰⁶ Diesen anmärker att förvaltningsdomstolarna prövar så skilda saker som kommunalbesvär, körkortsindragningar och taxering och att det är svårt att tänka sig en generell bevisprövningsmodell för så olikartade ärenden.¹⁰⁷ Antalet måltyper ger onekligen upphov till flera frågor, till exempel om det går att ställa upp ett generellt beviskrav som gäller för alla olika måltyper eller åtminstone de flesta. Denna och andra frågor behandlas i kapitel 5.

Samtidigt som mångfalden är stor finns det en vardag i förvaltningsdomstolarna. Av alla mål som avgjordes i länsrätterna 2007 hörde 75 % till de fem stora målkategorier som nämndes ovan. Även om dessa är indelade i ett större antal måltyper så framstår förvaltningsprocessen som mer enhetlig betraktad på detta sätt. Vissa måltyper innebär masshantering, till exempel mål om inkomsttaxering eller bistånd till enskilda enligt socialtjänstlagen, medan mål enligt exempelvis svävarfartsförordningen (1986:305) förmodligen är sällsynta. Diversifieringen inom förvaltningsprocessen ska alltså inte överdrivas.

4.5 Förfarandets form

I allmän process gäller omedelbarhetsprincipen.¹⁰⁸ Processmaterialet är i regel begränsat till vad som läggs fram vid huvudförhandlingen och avgörandet får inte grundas på något annat än detta (17 kap. 2 § och 30 kap. 2 § RB). Denna princip gäller inte i förvaltningsmål. Avgörandet får grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet (30 § FPL). Diesen

¹⁰⁴ Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 11 och 16.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Bohlin och Warnling-Nerep s. 4.

¹⁰⁷ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 46 f.

¹⁰⁸ Se Ekelöf, Rättegång IV s. 21 ff.

menar att det kan göra underlaget för bevisprövningen mer omfattande men att det inte ruckar några allmänna bevisprinciper.¹⁰⁹

Bestämmelsen i 30 § FPL hänger ihop med att förvaltningsförfarandet som huvudregel är skriftligt och att förhandling sällan hålls. Huvudregeln om skriftlighet framgår av 9 § FPL.¹¹⁰ Specialförfattningar kan dock innehålla avvikande bestämmelser om handläggningsformen. Till exempel anges i 35 § LVU att muntlig förhandling i mål om beredande av vård alltid ska hållas om någon part begär det och även om ingen part begär det ska förhandling hållas om det inte är uppenbart obehövt. Om inga specialbestämmelser finns uppställs i 9 § FPL några villkor för att muntlig förhandling ska få hållas: Det måste kunna antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Om en enskild begär muntlig förhandling i länsrätt eller kammarrätt ska förhandling alltid hållas, om det inte är obehövt eller särskilda skäl talar mot det. Behovet av muntlig förhandling ska i första hand prövas utifrån den befintliga utredningen men stor hänsyn ska samtidigt tas till den enskildes önskemål och hur viktigt målet är för denne. Om han eller hon genom en förhandling kan få bättre förståelse för den kommande utgången i målet talar det för att förhandling ska hållas.¹¹¹ Om förhandling hålls betyder det inte att skriftväxlingen uteblir. Förhandlingen ska enligt förarbetena uppfattas som ett komplement till det skriftliga förfarandet, vilket också framgår av 9 § FPL, som anger att förhandling får hållas beträffande *viss fråga*.¹¹²

Vid tillämpningen av 9 § FPL ska artikel 6 i Europakonventionen beaktas. Artikel 6 ger var och en rätt till en rättvis rättegång och i första punkten anges att var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter är berättigad till en rättvis och offentlig *förhandling*. Uttrycket ”civila rättigheter och skyldigheter” har i Regeringsrätten tolkats extensivt, mot bakgrund av Europadomstolens praxis. Till exempel har sjukersättning och sjukpenning ansetts som civila rättigheter (RÅ 1997 ref. 62), liksom rätten att fullgöra skolplikt i hemmet (RÅ 1995 not. 184). I många fall garanterar alltså Europakonventionen en rätt till förhandling.

I de flesta förvaltningsmål förekommer ingen förhandling. År 2007 avgjordes bara 14,7 % av målen i länsrätterna efter muntlig förhandling.¹¹³ I allmän process gäller en annan reglering. Muntlighetsprincipen är en grundsats och huvudregeln i såväl brottmål som ordinära tvistemål

¹⁰⁹ *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 22.

¹¹⁰ Skälen för en skriftlig handläggningsform är framförallt processekonomiska, se DsJu 1970:11 s. 38.

¹¹¹ Riktlinjerna för bedömningen finns i prop. 1971:30 s. 537.

¹¹² Jfr prop. 1971:30 s. 536.

¹¹³ Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 27.

är att huvudförhandling ska hållas (42 kap. 18 § och 45 kap. 10 a § RB). Skriftliga vittnesberättelser, så kallade vittnesattester, är i regel inte tillåtna (35 kap. 14 § RB), vilket de troligen är i förvaltningsprocessen.¹¹⁴ De olika handläggningsformerna hänger ihop med principen om bevisomedelbarhet, som tillämpas i allmän process men inte i förvaltningsprocess. Principen innebär att rätten med sina egna sinnen ska få ta del av bevisningen. Utsagor och andra bevis ska inte tillföras processen i medelbar form, exempelvis genom protokoll, inspelningar eller referat, utan parter och vittnen ska infinna sig i domstolen och berätta vad som är relevant för saken. Genom den personliga närvaron anses rättens ledamöter få bättre förutsättningar att bedöma parter och vittnens trovärdighet.¹¹⁵ Trots att principen inte gäller i förvaltningsprocessen kan nog möjligheten att bättre bedöma personer trovärdighet och uppgifters tillförlitlighet vara ett skäl för muntlig förhandling enligt 9 § FPL.

Som framgår finns det stora skillnader mellan förvaltningsprocess och allmän process när det gäller handläggningsformen. Man skulle kunna ifrågasätta om inte det skriftliga förfarandet i förvaltningsprocessen generellt sett resulterar i lägre bevisvärden än i allmän process, eftersom förhör med parter och vittnen relativt sällan äger rum. Huruvida detta skulle kunna vara ett skäl för lågt satta beviskrav kommenteras kortfattat i kapitel 5.

Samtidigt som skillnaderna är stora ska de inte överdrivas. År 2007 avgjordes 64 % av tvistemålen i tingsrätt utan förhandling och i hovrätterna var siffran 68,4 %. I hovrätterna avgjordes dessutom 36 % av brottmålen utan huvudförhandling.¹¹⁶ Genom reformen ”En modernare rättegång” kan skillnaderna förväntas bli ännu mindre, bland annat genom att vittnesattester blir tillåtna i tvistemål om parterna godtar det och det inte är uppenbart olämpligt.¹¹⁷ Vidare kommer kraven på tillstånd för prövning i hovrätt att utvidgas. En stor del av hovrätternas arbete kommer därför bestå i att avgöra frågor om prövningstillstånd och regeringen föreslår ett utökat inslag av skriftväxling i den handläggningen.¹¹⁸ Vidare har de allmänna domstolarnas hantering av domstolsärenden stora likheter med förvaltningsprocessen. Domstolsärenden handlar bland annat om förvaltarskap, adoption, dödande av förkommen handling och registrering av bouppteckning och enligt 13 § lagen (1996:242) om domstolsärenden är förfarandet skriftligt med vissa möjligheter till sammanträde.

¹¹⁴ Se SOU 1991:106 s. 528 och *Leidhammar* s. 46 f.

¹¹⁵ *Diesen* i *Prövning av migrationsärenden* s. 246 f. samt *Ekelöf*, *Rättegång IV* s. 28 f.

¹¹⁶ Se Domstolsverket, *Domstolsstatistik 2007* s. 17 och 19.

¹¹⁷ Se prop. 2004/05:131 s. 166.

¹¹⁸ Se prop. 2004/05:131 s. 190.

4.6 Framtidsbedömningar

Enligt Diesen utmärks bevisprövning i förvaltningsmål av att prognoser ofta är en del av bedömningen. Han menar att denna inriktning på framtida konsekvenser gör att bevisfrågorna blir säregna för förvaltningsmålen, eftersom bevisvärdering konventionellt sett handlar om att avgöra vad som hänt vid ett historiskt tillfälle och inte om att göra prognoser. Diesen påpekar att sannolikhetsberäkningar blir annorlunda och svårare vid prognoser och att det inte går att använda sig av samma metoder för prövningen som i tvistemål och brottmål.¹¹⁹ Uppfattningen att prognoser utmärker förvaltningsprocessen ska undersökas lite närmare.

Det stämmer att framtidsbedömningar ofta är föreskrivna i förvaltningsrättsliga författningar. Några exempel kan hämtas från sekretesslagen (1980:100), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) och minerallagen (1991:45). Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Rätten måste bedöma vad som kommer att hända, om uppgiften röjs. Kommer den enskilde att drabbas av något obehag? Kravet för att rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning ska upphöra är enligt 16 § LRV att det inte längre finns risk för att patienten till följd av sin psykiska störning återfaller i allvarlig brottslighet. Domstolen måste således bedöma om patienten efter en utskrivning kommer att begå nya allvarliga brott. 2 kap. 2 § minerallagen anger att undersökningstillstånd för ett visst område ska meddelas om det finns anledning att anta att undersökningen i området kan leda till fynd av vissa mineraler.

Prognoserna samspelar ofta med mer konventionella bedömningar av vad som hänt vid ett givet tillfälle. Dessa bedömningar utgör underlag för prognosen. Framtidsbedömningar ger upphov till särskilda bevisrättsliga frågor, som exempelvis om ett beviskrav kan gälla för en prognos och om kravet i sådana fall kan vara lika högt som vid tillbakablickande bedömningar. Frågeställningarna är intressanta men enligt min mening går det att ifrågasätta om framtidsbedömningar verkligen är utmärkande för förvaltningsmål. Prognoser förekommer nämligen även i tvistemål och i brottmål, vilket kan illustreras med några exempel. 23 kap. 1 § brottsbalken (1962:700, BrB) handlar om försöks straffbarhet. För att ett försök ska vara straffbart krävs bland annat att fara förelegat för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan

¹¹⁹ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 15, 46 och 122-153. Diesen menar samtidigt att det i strikt teoretisk bemärkelse inte finns någon avgörande skillnad mellan efterhands- och framtidsprognoser. Se Diesen i Prövning av migrationsärenden s. 216.

fara var utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Rätten måste alltså bedöma om handlingen skulle ha lett till brottets fullbordan eller inte. Bedömningen är en slags hypotetisk prognos. 30 kap. BrB om val av påföljd erbjuder ett annat exempel. Som skäl för villkorlig dom ska rätten enligt 30 kap. 7 § beakta om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Enligt 30 kap. 9 § ska rätten som särskilda skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Prognosen för den tilltalade är alltså avgörande för påföljdsvalet.

Även tillämpningen av civilrättslig lagstiftning kan kräva prognoser. Ett exempel är skadeståndsberäkningen vid personskada, som i stor utsträckning bygger på prognoser om den skadelidandes framtid i olika avseenden.¹²⁰ Bland annat ska skadeståndet omfatta ersättning för framtida inkomstförlust. Denna ersättning ska enligt 5 kap. 1 § 2 stycket skadeståndslagen (1972:207) motsvara skillnaden mellan den inkomst som den skadelidande skulle ha kunnat uppbära om han eller hon inte skadats och den inkomst han eller hon kan beräknas komma att uppnå efter skadan. En komplicerad framtidsbedömning kan alltså stå i fokus i dessa mål.

I processuella frågor föreskrivs prognoser på flera ställen i RB. Till exempel måste risken för att en brottsmisstänkt flyr, försvårar utredningen eller återfaller i brottslighet bedömas inför ett häktningsbeslut (24 kap. 1-2 §§ RB)¹²¹ och inför ett beslut om kvarstad kan rätten behöva bedöma dels om en fordran kommer bli föremål för rättegång, dels om motparten kommer avvika, skaffa undan egendom eller på annat sätt undandra sig att betala skulden (15 kap. 1 § RB). Även i frågor om reseförbud och anmälningsskyldighet i brottmål (25 kap. 1 § RB) och inhibition (50 kap. 8 §, 51 kap. 8 §, 52 kap. 7 §, 55 kap. 8 § RB) görs framtidsbedömningar.

Det finns ingen statistik som visar om prognoser är vanligare i förvaltningsmål än i tvistemål och brottmål. Eftersom häktningsfrågor innefattar prognoser kan emellertid häktningsstatistiken vara intressant. Enligt Brottsförebyggande rådet gjordes 12 813 häktningsframställningar 2005¹²² och enligt Domstolsverkets statistik hölls häktningsförhandling i strax över 8 000 mål i tingsrätterna 2007.¹²³ Läger man till framtidsbedömningarna vid försöksbrott, påföljdsval, skadeståndsberäkningar och i övriga materiella och processuella frågor står det klart att de all-

¹²⁰ Se *Hellner och Radetzki*, Skadeståndsrätt, 7 u. (2006) s. 382-387 och 402.

¹²¹ Även vid s.k. semiobligatorisk häktning enligt 24 kap. 1 § 2 st görs en framtidsbedömning, eftersom häktning inte ska ske om det är uppenbart att skäl till häktning saknas, d.v.s. om det är uppenbart att varken flykt-, kollusions- eller recidivfara föreligger.

¹²² Brottsförebyggande rådet, Anhållanden, häktningsframställningar och häktade personer de senaste tio åren.

¹²³ Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 11 och 17.

männa domstolarna gör ett stort antal prognoser årligen. Det saknas underlag för slutsatsen att framtidsbedömningar förekommer oftare i förvaltningsmål.¹²⁴ Jag kan inte heller se att prognoserna i förvaltningsmål skulle vara svårare, mer centrala eller oftare kräva expertkunskap än motsvarande bedömningar i tvistemål och brottmål. Behandlingen av framtidsbedömningar i kapitel 5 kommer därför att vara kortfattad.

4.7 Vaga och normativa rekvisit

Förvaltningsprocessen är en del av en administrativ tradition, vilket enligt Diesen innebär att den står närmare politiken än den allmänna processen och oftare fokuserar på frågor om lämplighet och rimlighet. Han anser att prövningen av förvaltningsmål innehåller större inslag av fritt skön.¹²⁵ Lämplighetsbedömningar är vanligtvis konstruerade så att ett eller flera rekvisit i en regel är vaga eller normativa.¹²⁶ Ett normativt rekvisit uttrycker en värdering och inte bara en beskrivning av någon faktisk omständighet. Ett exempel finns i 5 kap. 7 § lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Legitimation att utöva ett yrka inom hälso- och sjukvårdens område ska återkallas bland annat om den legitimerade visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket. Rekvisitet ”uppenbar olämplighet” innefattar en värdering och domstolen måste bedöma både vad den legitimerade faktiskt har gjort och om detta handlande ska anses utgöra ”uppenbar olämplighet”. Bevisprövningen sammanblandas med en rättslig bedömning av rekvisitets innebörd. Normativa rekvisit är dessutom ofta vaga. Exemplet i kapitel 3 om en läkares missbruk av sin behörighet att förskriva narkotiska läkemedel illustrerar detta. Många olika handlingar kan täckas av det vaga begreppet ”missbruk”.

Vaga och normativa rekvisit leder till särskilda bevisrättsliga frågor. Går det att ställa upp beviskrav när det gäller sådana rekvisit? Vad är bevisemat? Hur ska bevisfrågan hållas isär från den rättsliga bestämningen av rekvisitet?¹²⁷ Dessa problem är intressanta men det finns återigen anledning att ifrågasätta om de är utmärkande för förvaltningsprocessen. Innehåller förvaltningsmål oftare vaga och normativa rekvisit än tvistemål och brottmål?

¹²⁴ Diesen noterar att framtidsbedömningar förekommer även i allmän processen men menar att det rör sig om undantagssituationer. Se *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 97.

¹²⁵ *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 13, 46, 51 och 115.

¹²⁶ Se t.ex. *Lehrberg* s. 67 ff.

¹²⁷ Se *Lindell* kap. 5 om dessa problem.

Det finns ingen statistik som visar hur vanliga vaga och normativa rekvisit är på olika rättsområden. Det är dessutom svårt att dra en gräns mellan sådana rekvisit och rent beskrivande rekvisit, eftersom nästan alla uttryck är mer eller mindre vaga.¹²⁸ Några exempel kan ändå visa att vaga och normativa rekvisit förekommer inom såväl civilrätten som straffrätten. 36 § avtalslagen (1915:218) anger att avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden eller omständigheterna i övrigt. Prövningen av om ett avtalsvillkor är oskäligt förutsätter naturligtvis både en bedömning av de faktiska omständigheterna och en rättslig bedömning av om omständigheterna ska anses oskäliga. I 4 kap. 19 § jordabalken (1970:994) stadgas att köparen av en fastighet har rätt till prisavdrag eller hävning om fastigheten inte stämmer överens med vad som följer av avtalet eller om den annars avviker från vad köparen med fog kunnat förutsätta vid köpet. När rekvisitet ”avvikelse från vad köparen med fog kunnat förutsätta” ska prövas, räcker det inte med en bedömning av de faktiska omständigheterna. Rätten måste också göra en rättslig bedömning av om köparen med ”fog” kunnat förutsätta den egenskap som tvisten handlar om. Rekvisitet är alltså normativt. Ett tredje exempel finns i 45 § köplagen (1990:931) som anger att köparen får häva ett köp på grund av fel, om avtalsbrottet är av ”väsentlig betydelse” för honom och vissa andra villkor är uppfyllda.

Inte heller straffrätten är fri från vaga och normativa rekvisit. Enligt 5 kap. 1 § BrB döms den som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning för förtal. Rekvisitet ”uppgift ägnad att utsätta någon för andras missaktning” är inte enbart deskriptivt. Domstolen måste ta ställning till om informationen ska anses vara ägnad att utsätta målsäganden för andras missaktning. Enligt 9 kap. 5 § BrB döms den för ocker som vid avtal eller någon annan rättshandling begagnar sig av någons trångmål, oförstånd, lättsinne eller beroende ställning till att bereda sig förmån, som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte ska utgå. Den rättsliga innebörden av begreppen ”trångmål”, ”oförstånd”, ”lättsinne” och ”beroende ställning” måste bestämmas, liksom vad som ska anses vara ett uppenbart missförhållande. Rekvisiten är både vaga och normativa. Rekvisitet ”beroendeställning” återfinns för övrigt också i 6 kap. 3 § BrB om sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning.

Exemplen visar att vaga och normativa rekvisit förekommer i flera ganska centrala civil- och straffrättsliga bestämmelser. Min uppfattning är att exemplen enkelt skulle kunna mångfaldi-

¹²⁸ Se Lindell s. 178 f.

gas. Det framstår därför inte alls som klart att förvaltningsmålen innehåller fler vaga eller normativa rekvisit än tvistemålen eller brottmålen. Jag tycker inte heller att det finns underlag för slutsatsen att lämplighetsbedömningarna skulle vara särskilt centrala i förvaltningsmål. Det tycks istället finnas stora inslag av lämplighetsbedömningar både i förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar.

Bevisrättsliga skillnader mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processen har nu gått igenom och kan sammanfattas. Förvaltningsprocessens syfte är att materiellt riktiga domar ska åstadkommas, vilket avviker från syftet med den dispositiva civilprocessen. För att materiellt riktiga avgöranden ska kunna åstadkommas har rätten getts ett särskilt stort utredningsansvar i förvaltningsmål. Vidare är antalet olika måltyper större inom förvaltningsprocessen än inom den allmänna processen och handläggningen i förvaltningsdomstolarna är skriftlig istället för muntlig. När det gäller framtidsbedömningar och lämplighetsbedömningar finns det inte underlag för slutsatsen att de är vanligare eller mer centrala i förvaltningsmål än i andra mål.

Mot denna bakgrund ska nu frågan om vilka beviskrav som gäller i förvaltningsmål behandlas.

5. Beviskrav i förvaltningsmål

5.1 Inledning

Beviskravet beskrevs i kapitel 3 som den norm som anger hur stark bevisning som krävs, för att rätten ska utgå från att ett visst sakförhållande föreligger. Det handlar alltså om vilken styrka bevisningen om de faktiska omständigheterna måste ha. Kan en regel tillämpas om det bara finns en vag misstanke om att rekvisiten är uppfyllda eller måste det vara uppenbart och näst intill säkert att så är fallet?

Frågan om vilket beviskrav som gäller i olika förvaltningsmål är praktiskt betydelsefull. Till att börja med är det viktigt för parterna att veta vilket krav domstolen kommer att ställa på bevisningen. Stora personliga och ekonomiska värden kan stå på spel och det är stor skillnad mellan att på ett abstrakt plan ha rätten på sin sida och att faktiskt *få* rätt i domstol. Det senare förutsätter att tillräcklig bevisning finns om de faktiska omständigheterna i målet. Om kravet på bevisningen inte är känt i förväg blir det mycket svårt för parterna att bedöma sina möjligheter till framgång i en process.

Förutom betydelsen för parterna har beviskraven också en rättspolitisk funktion. Vilket beviskrav som gäller har nämligen stor inverkan på hur ofta en lagstiftning tillämpas. Detta har berörts i avsnittet om förvaltningsprocessens syfte i det föregående kapitlet. Om ett högt krav gäller kommer bevisningen sällan att räcka till och bestämmelserna i fråga kommer att tillämpas bara i de undantagsfall då det finns mycket övertygande bevisning. Om ett lågt krav ställs kommer rätten att nöja sig med ganska lite bevisning och bestämmelserna kommer att tillämpas i många fall. Beviskravet är således ett verktyg för att ge en lagstiftning en restriktiv eller extensiv tillämpning. Förhållandet illustrerades i det föregående kapitlet med följande exempel. Om ett mycket högt krav ställs på bevisningen om att ett barn riskerar att fara illa i sin hemmiljö, kommer få tvångsomhändertaganden enligt LVU att ske. Kanske kommer det krävas att det finns flera omfattande barnpsykiatriska utredningar, andra läkarintyg, ett flertal tillförlitliga vittnesuppgifter från lärare, grannar och kamrater till barnet samt tillförlitliga uppgifter från barnet själv kombinerat med bristfälliga förklaringar från vårdnadshavarnas sida. Varje gång ett ingripande sker kommer rätten att vara övertygad om att det är berättigat men i många fall där

omhändertaganden faktiskt borde ske kommer ingenting att hända, eftersom kraven på bevisning är så höga. Om istället ett lågt krav gäller kommer många barn att omhändertas. Kanske räcker det då med att barnets lärare är orolig för barnets utveckling och att socialtjänsten vid ett hembesök noterat någon brist. Med detta beviskrav kommer nog de flesta barn som behöver vård enligt lagen också att få det men risken är stor att även andra barn kommer att tvångsomhändertas.¹²⁹

Eftersom beviskravet har avgörande betydelse för hur ofta en lagstiftning tillämpas får kravet även ekonomisk betydelse för det allmänna. Om låga krav ställs på bevisningen om enskildas rätt till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd kommer stora utbetalningar att ske. Besvärssakkunniga menade därför att i frågor om beviljande av ekonomiska förmåner eller bidrag borde kraven på bevisningen ställas ganska högt, för att sänka risken för obehörig åtkomst av förmånen till en rimlig nivå.¹³⁰ Om beviskraven ställs mycket högt är faran istället att många som faktiskt är berättigade till förmånen blir utan, för att de inte kan bevisa sin rätt. Arbetskadeförsäkringen ger ett konkret exempel på ekonomiska konsekvenser av ett ändrat beviskrav. Från och med 2002 ska ”övervägande skäl” tala för att en skada har uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, för att någon ska ha rätt till livränta enligt försäkringen. Tidigare krävdes bland annat att det i arbetet fanns en faktor som ”med hög grad av sannolikhet” kunde ge upphov till en skada. Detta högre beviskrav gjorde det svårare att få livränta före 2002 än efter. När kravet sänktes beräknades att antalet nybeviljade livräntor per år skulle bli 4 500 fler. Under en åttaårsperiod skulle det innebära drygt två miljarder kr i ökade kostnader för utbetalningar och administration.¹³¹ Även i skatterätten har beviskraven stor ekonomisk betydelse eftersom skatteintäkterna kan tänkas variera beroende på hur stark bevisning Skatteverket måste prestera om att en skattskyldig haft en viss inkomst samt vilket krav som ställs på bevisningen om skattskyldigas kostnader.

Sammanfattningsvis har beviskraven stor betydelse för parterna, för frågan om hur ofta en lagstiftning tillämpas samt för de offentliga finanserna och det finns därför goda skäl att studera vilket eller vilka beviskrav som gäller i förvaltningsmål. I detta kapitel beskrivs delar av den teori som byggts upp kring beviskrav. De vanligaste beviskraven och deras relation till varandra behandlas, liksom värde- och temametodernas betydelse för beviskravet och idén om ett normalkrav. Därefter undersöks vilket eller vilka beviskrav som gäller inom förvaltningspro-

¹²⁹ Jfr *Mattsson*, *Barnet och rättsprocessen* (2002) s. 306 f.

¹³⁰ SOU 1964:27 s. 429.

¹³¹ Se prop. 2001/02:81 s. 89-97 samt Socialdepartementet, *Bevisregler i arbetskadeförsäkringen* s. 35 f.

cessen. Först behandlas frågan om något normalkrav framgår av författningar, förarbeten eller rättspraxis och sedan sker en fördjupning i de krav som ställs på bevisningen i de största målkategorierna. Efter genomgången av gällande rätt redovisas fem olika sätt att se på beviskrav i förvaltningsmål: Fem modeller.

Innan beviskravet behandlas ska dock något kort sägas om sambandet mellan beviskrav och bevisbörda. Regler om bevisbörda avgör nämligen vilken part som ska drabbas när bevisningen inte når den styrka som beviskravet anger.

5.2 Samband mellan beviskrav och bevisbörda

Regler om beviskrav ger ofta, men inte alltid, besked även om var bevisbördan är placerad. En sådan ”dubbel” bestämmelse anger både hur stark bevisning som krävs och vilken av parterna som kommer att drabbas om bevisningen inte har tillräcklig styrka.¹³² Om bevisningen inte når upp till det beviskrav som riktas mot parten kommer rätten att döma *som om* det motsatta förhållandet blivit klarlagt.¹³³

När det gäller bevisbörda finns vissa principer som tillämpas generellt inom förvaltningsprocessen. Dessa har berörts i avsnitt 3.6 ovan och innebär i korthet att den enskilde har bevisbördan när det gäller tillstånd, ekonomiska förmåner och andra gynnande beslut medan förvaltningsmyndigheten har bevisbördan i fråga om ingripanden, förbud och andra betungande beslut. Mer precis uttryckt innebär detta att den enskilde drabbas om det inte finns tillräckligt stark bevisning om de sakförhållanden som grundar rätt till sjukpenning, tillstånd att driva bankrörelse eller något annat. Förvaltningsmyndighetens påståenden om sakförhållandena läggs då till grund för avgörandet. Omvänt drabbas myndigheten, om det inte med tillräcklig styrka har bevisats att grund föreligger för återkrav av sjukpenning, återkallelse av tillstånd att driva bankrörelse eller något annat. Dessa principer framgår delvis av lagstiftning på olika områden.¹³⁴ De bekräftas i rättspraxis och accepteras allmänt i litteraturen.¹³⁵ I de allra flesta fall räcker dessa riktlinjer för att avgöra vilken av parterna som har bevisbördan men det kan inte uteslutas att det finns mål som varken kan beskrivas som gynnande eller betungande för den enskilde. Då räcker inte principerna för att avgöra vilken part som har bevisbördan.

¹³² Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 62 och 68 f. samt *Lindell* s. 20

¹³³ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 58.

¹³⁴ Se t.ex. 8 § läkemedelslagen, som nämnts i avsnitt 3.6 ovan.

¹³⁵ Se avsnitt 3.6 ovan.

5.3 Beviskrav i teorin

5.3.1 Allmänt

Beviskravet är en rättslig norm, vilket innebär att bestämningen av kravet är en del av domstolens rättstillämpning. Bevisvärderingen är enligt svensk rätt fri men det anses inte innebära att domstolen fritt får ta ställning till hur stark bevisning som ska krävas i ett mål.¹³⁶ Tvärtom ska beviskravet om möjligt bestämmas utifrån de författningar och förarbeten som gäller samt den rättspraxis som finns. Att beviskravets nivå är en rättslig fråga har praktiskt viktiga konsekvenser, till exempel att Regeringsrätten kan bevilja prövningstillstånd i frågor om beviskrav¹³⁷ och att resning möjligen kan beviljas om fel beviskrav tillämpats.¹³⁸ Det innebär också att beviskravets nivå är oberoende av vilken bevisning som föreligger i ett konkret mål.

Regler om beviskrav gäller enbart för rättsfakta, det vill säga de sakförhållanden som ska bevisas i målet. De får inte tillämpas på rättsfrågor eller bevisfakta.¹³⁹ Om en rättsfråga är oklar kan rätten inte lösa problemet genom att rikta ett beviskrav mot ena parten. Enligt principen att rätten känner lagen, *jura novit curia*, måste rätten ta ställning till hur rättsfrågan ska lösas. Grundsatsen att beviskrav inte tillämpas på bevisfakta innebär att rätten inte får bortse från ett bevis bara för att dess värde är lågt. Ibland händer det att rätten i domskälen förklarar att den bortser från ett uttalande från en part eller ett vittne för att uttalandet inte styrkts i målet.¹⁴⁰ Det är dock inte bevis som ska bevisas, utan sakförhållanden. Vid bevisvärderingen ska rätten beakta all bevisning som finns och svaga bevis får inte diskvalificeras.

Många regler innehåller fler än ett rekvisit. I princip kan olika beviskrav gälla beträffande olika rekvisit och bevisbördans placering kan skifta från ett rekvisit till ett annat.¹⁴¹ Ofta gäller dock ett enhetligt beviskrav för alla rekvisit i en regel. Så är fallet inom straffprocessen, där bevis-

¹³⁶ Se t.ex. *Lindell* s. 17 och 25. Se dock *Bolding*, Går det att bevisa? s. 121 f.

¹³⁷ Jfr *Ekelöf*, Rättegång IV s. 72 not 36e. Som prejudikatinstans är Regeringsrätten förhindrad att pröva frågor som enbart handlar om bevisningens värde. Se 36 § FPL om grunderna för prövningstillstånd.

¹³⁸ Oriktigt rättstillämpning anses vara grund för resning, till skillnad från felaktig bevisvärdering. Se Wennergren, kommentaren till 37 b § FPL.

¹³⁹ Se t.ex. *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 22 och 106 samt *Ekelöf*, Rättegång IV s. 66 f.

¹⁴⁰ Se t.ex. RÅ 1992 ref. 6, ett LVU-mål där Regeringsrätten gjorde följande uttalande. ”Alf H har i den utredning som gjordes av socialnämnden i Tranemo i april 1991 påstått att Ann-Christin E vid ett tillfälle ca ett år tidigare hade hållit Michaela utanför ett fönster och hotat honom med att han aldrig skulle få se henne mer. Ann-Christin E har emellertid förnekat att denna händelse förekommit och tillräckligt underlag saknas för att bedöma om påståendet är sant eller inte. Det kan därför inte tillmätas betydelse vid bedömningen av om det föreligger grund för att bereda Michaela vård enligt LVU.”

¹⁴¹ Se *Heuman*, Bevisbörda och beviskrav i tvistemål (2005) s. 95-102.

kravet ”ställt bortom rimligt tvivel” gäller för alla objektiva rekvisit.¹⁴² En noggrann analys av beviskrav och bevisbörd bör dock utföras rekvisit för rekvisit.

Beviskrav uttrycks antingen språkligt eller numeriskt som ett krav på en viss grad av sannolikhet. Vanliga språkliga uttryck för beviskrav är att de faktiska omständigheterna ska vara ”uppenbara”, ”styrkta”, ”klarlagda”, ”sannolika” eller ”antagliga”, eller att ”full och övertygande bevisning” ska förebringas. Det kan också anges att ”övertygande skäl” måste tala för ett visst sakförhållande eller att det ska finnas en ”risk” eller ”påtaglig risk” för ett visst faktum. Dessa språkliga uttryck är i behov av precisering, förklaring och systematisering, eftersom de är vaga och det är oklart hur de förhåller sig till varandra. Inom bevisteorin har uttrycken diskuterats och rangordnats på ett särskilt sätt, som snart kommer att framgå. Till de språkliga uttrycken knyts ofta numeriska sannolikhetsvärden. Inom sannolikheteorin anges värden mellan 0 och 1 men det är också vanligt att sannolikheten uttrycks som en procentandel av fullständig säkerhet. Beviskravet ”övertygande skäl” kan exempelvis anses markera att en sannolikhet på minst 51 % av fullständig säkerhet krävs.¹⁴³ Dessa språkliga och numeriska uttryck används inte bara om beviskrav utan också om *bevisvärden*. Ett vittnesmål kanske gör en faktisk omständighet ”sannolik” och när all bevisning vägts samman kan omständigheten anses exempelvis ”klarlagd” eller 80 % säker. Resultatet av bevisvärderingen uttrycks alltså med samma begrepp som beviskravet. I praktiken är det knappast möjligt att med ett exakt procenttal ange hur stark bevisningen är men uttrycken fyller en viktig funktion i diskussionen om olika beviskrav.

5.3.2 *Beviskravens nivåer*

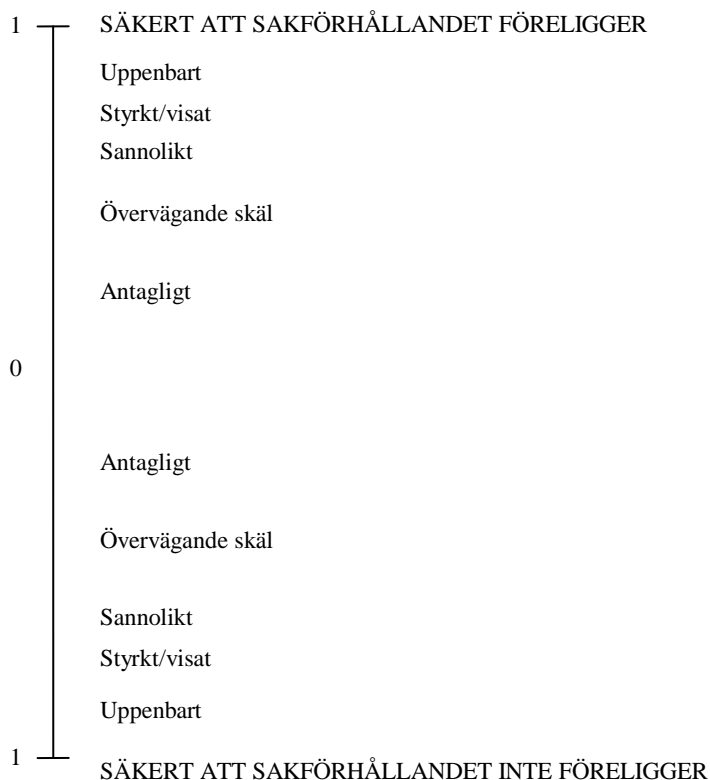
Inom bevisteorin brukar beviskravens olika nivåer illustreras med en skala, från ett sakförhållandes existens till motsatsen, samma sakförhållandes icke-existens. På denna skala kan både beviskrav och bevisvärden placeras in. Skalan kan framställas på olika sätt och den följande modellen är Ekelöfs. Vid mittpunkten (0) menar Ekelöf att fullkomlig ovisshet råder; det föreligger ingen som helst sannolikhet vare sig för eller mot det sakförhållande som ska bevisas.¹⁴⁴

¹⁴² Se avsnitt 5.3.4 nedan.

¹⁴³ Se t.ex. *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 92.

¹⁴⁴ *Ekelöf*, *Rättegång IV* s. 56

Figur 1. Beviskrav enligt Ekelöf.



Källa: Ekelöf och Boman, Rättegång IV s. 56 och 140.¹⁴⁵

Inom bevisteorin är de flesta överens om de olika kraven ungefärliga relation till varandra, till exempel att ”uppenbart” är ett högre krav än ”sannolikt”. Exakt hur de olika kraven ska uttryckas och vad de innebär finns det däremot olika uppfattningar om. De flesta är ändå eniga om några utgångspunkter, som att ”antagligt” är ett mycket lågt krav. Enligt Diesen innebär det en sannolikhet för bevisets existens på omkring 25 % och givet den bevisning som finns skulle temat alltså föreligga i ungefär ett fall av fyra.¹⁴⁶ En förhållandevis stor risk för misstag accepteras. ”Övervägande skäl” innebär att bevisövertikt, en övertikt i sannolikhetshänseende, är tillräcklig för att rätten ska godta ett påstående, även om övertikten är obetydlig.¹⁴⁷ Diesen menar att bevisvärdet måste uppgå till minst 51 %.¹⁴⁸ Samma krav på bevisningens styrka anses ordet ”skäligen” uttrycka, när det används i begrepp som ”skäligen anledning” och ”skäligen misstänkt”.¹⁴⁹ Ett något högre krav är ”sannolikt”, som är liktydigt med ”sannolika skäl”. Detta mått anses innebära en säkerhet på omkring 75 %, det vill säga mittemellan ”lika mycket för

¹⁴⁵ Jag har lagt till ”övervägande skäl” i skalan.

¹⁴⁶ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 92.

¹⁴⁷ Se Bolding, Går det att bevisa? s. 99 och 122.

¹⁴⁸ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 92 f.

¹⁴⁹ Ibid.

som emot” (50 %) och ”helt säkert” (100 %).¹⁵⁰ Ett ännu högre krav är ”styrkt/visat”, som ofta betraktas som det normala kravet på bevisningen i tvistemål och som på skalan är placerat mellan ”sannolikt” och ”uppenbart”.¹⁵¹ ”Styrkt/visat” anses innebära detsamma som ett krav på ”full bevisning”.¹⁵² ”Uppenbart” är det högsta beviskravet och det gränsar till fullständig säkerhet. ”Bortom rimligt tvivel” är ett uttryck som främst förknippas med brottmål. Det anses innebära ett krav på att alla rimliga alternativ till åklagarens gärningspåstående ska ha eliminerats av bevisningen i målet.¹⁵³ Kravet ligger nära ”uppenbart” och en procentandel av fullständig säkerhet på 95 eller 98 % kan diskuteras.¹⁵⁴

Många andra uttryck för beviskrav förekommer i författningar och rättspraxis men de vanligaste har nu nämnts. Inom bevisteorin finns en vilja att reducera antalet beviskrav, då det anses svårt att göra någon meningsfull skillnad mellan fler än fyra eller fem stycken.¹⁵⁵ Vilka beviskrav det finns skäl att räkna med inom förvaltningsprocessen återkommer jag till. Det måste nämnas att den språkliga etiketten på ett beviskrav sällan är intressant i sig. Det viktiga är vad kravet närmare innebär och om det uppfattas som högt eller lågt av dem som tillämpar det.

5.3.3 Värdeметoden och temametoden

Vilken metod som används vid bevisvärderingen kan ha betydelse för frågan om vilket beviskrav som gäller.¹⁵⁶ Inom svensk bevisteori har det traditionellt funnits två olika sätt att se på bevisvärdering: värdeметoden och temametoden.¹⁵⁷ Enligt värdeметoden relateras värdet av varje parts bevisning till den kvarstående osäkerheten. Man bedömer vilket värde bevisningen har för bevis temat i målet och kommer man fram till att bevisningen gör temat 75 % sannolikt kan man om de resterande 25 % bara säga att de utgör kvarstående osäkerhet.¹⁵⁸ 100 % sannolikhet skulle innebära att man med fullständig säkerhet visste att det sakförhållande som prövas verk-

¹⁵⁰ Se t.ex. *Diesen*, Bevisprövning i brottmål, s. 80.

¹⁵¹ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 62 och 87 samt avsnitt 5.3.4 nedan.

¹⁵² Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 69.

¹⁵³ Se *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 81-83 samt *Bolding*, Bevisbörda och beviskrav s. 14.

¹⁵⁴ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 117 samt *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 78-81. *Diesen* menar att kravet inte hör hemma på en sannolikhetskala. Om en procentandel ändå ska anges beror den på om värdeметoden eller temametoden används. Se vidare avsnitt 5.3.3 nedan.

¹⁵⁵ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 71 och 140 samt *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 94.

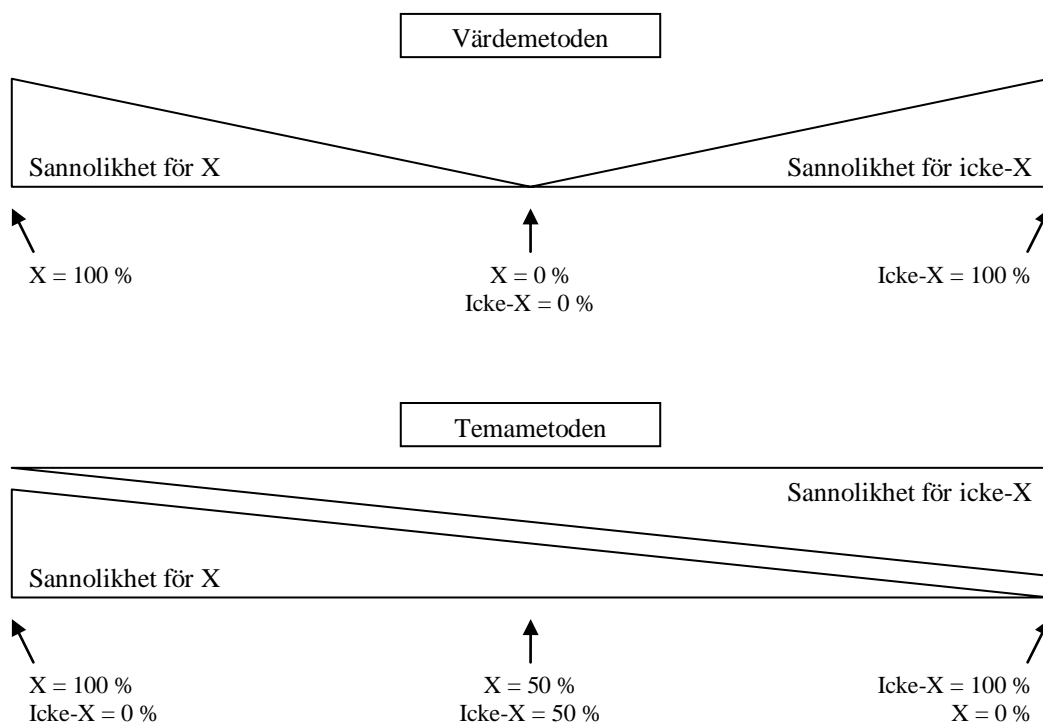
¹⁵⁶ Omvänt kan beviskravet ha betydelse för hur bevisningen ska värderas, se t.ex. *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 115.

¹⁵⁷ Metoderna behandlas bl.a. i *Bolding*, Bevisbörda och beviskrav (1983), Bevisbördan och Går det att bevisa?, *Ekelöf*, Rättegång IV, *Ekelöf* i SvJT 1989 s. 26-38, *Fitger*, kommentaren till 35 kap. RB, *Lindell* samt *Stening*, Bevisvärde (1975). *Ekelöf*, *Fitger* och *Stening* förespråkar värdeметoden medan *Bolding* och *Lindell* argumenterar för temametoden.

¹⁵⁸ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 136 f samt *Lindell* s. 149.

ligen föreligger. Eftersom man enligt värdeметoden bedömer varje parts bevisning för sig är det inte omöjligt att båda parternas påståenden anses 75 % sannolika eller att all bevisning bedöms som så svag att inget av parternas påståenden är mer än 10 % sannolikt. Enligt temametoden relateras värdet av den ena partens bevisning till värdet av motpartens och inte till kvarstående osäkerhet. Om bevisningen gör den ena partens påstående sannolikt till 75 % betyder det att motpartens påstående är sannolikt till 25 %.¹⁵⁹ Det finns aldrig mer eller mindre än 100 % bevisvärde att fördela mellan parterna och 100 % sannolikhet innebär därför inte mer än att all bevisning i målet talar för den ena partens påstående. Bolding har illustrerat denna skillnad mellan värde- och temametoden på följande sätt.

Figur 2. Värde- och temametoden enligt Bolding.



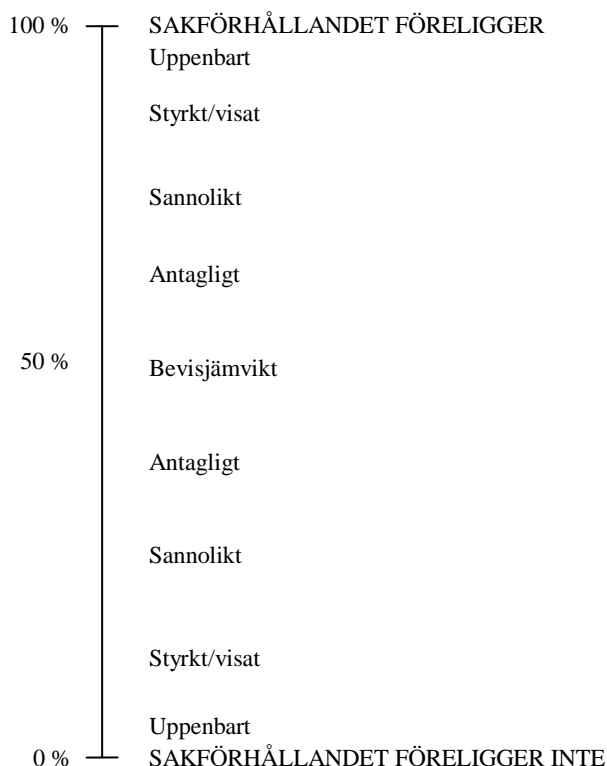
Källa: Bolding, Bevisbördan s. 95 och Går det att bevisa? s. 85

Figuren visar hur sannolikheten för X enligt temametoden samspelar med sannolikheten för icke-X, medan sannolikheten för X och icke-X bedöms för sig enligt värdeметoden. Denna skillnad mellan metoderna har konsekvenser för beviskrav och bevisbörda. Som framgått innebär ett numeriskt uttryckt bevisvärde, till exempel 75 % sannolikhet, olika saker enligt de två metoderna. Enligt värdeметoden innebär det att vi till tre fjärdedelar kan vara säkra på att sak-

¹⁵⁹ Se Bolding, Går det att bevisa? s. 85 ff.

förhållandet föreligger. Enligt temametoden innebär det bara att jämfört med den bevisning i målet som talar mot sakförhållandet så talar betydligt mer för det; 75 % talar för och 25 % mot. Eftersom det normalt är lättare att göra något ”sannolikt” i förhållande till motpartens bevisning än i relation till kvarstående osäkerhet kommer temametoden oftast att generera högre bevisvärden än värdemetoden. Beviskravet ”sannolikt”, som ju anses innebära 75 % sannolikhet, har således olika innebörd beroende på om det betraktas värdemetodiskt eller temametodiskt: det måste uppfattas som *ett högre krav* om värdemetoden används.¹⁶⁰ Också beviskravet ”övervägande skäl” har skilda betydelser beroende på vilket synsätt som anläggs. Enligt värdemetoden innebär det att den av parterna som har bevisbördan måste nå mer än 50 % sannolikhet i förhållande till kvarstående osäkerhet. Enligt temametoden innebär kravet att ingen av parterna har bevisbördan utan att den ena partens påstående ska godtas om bevisningen talar mer för det än för motpartens. Den skala av beviskrav som visades tidigare i kapitlet bygger på Ekelöfs värdemetodiska synsätt. Boldings temametodiska skala ser ut på följande sätt.

Figur 3. Beviskrav enligt Bolding.



Källa: Bolding, Bevisbördan s. 95 och Bevisbörda och beviskrav s. 8 ff.¹⁶¹

¹⁶⁰ Se Ekelöf i SvJT 1989 s. 37, Lindell s. 162 samt Diesen, Bevisprövning i brottmål s. 80.

¹⁶¹ Jag har lagt till ”styrkt/visat” i skalan.

Det sagda innebär att skalan av beviskrav måste konstrueras på olika sätt beroende på vilken metod som används vid bevisvärderingen. Dessutom beror innebörden av varje enskilt beviskrav på vilken metod som används. Frågorna om beviskrav och bevisvärdering är förbundna.

Ett annat samband mellan beviskrav och bevisvärdering har uppmärksammats av både Ekelöf och Lindell. De pekar på att beviskrav och bevisvärdering inte alltid går att särskilja i konkreta fall, eftersom frågorna om hur stark bevisningen är och om styrkan är tillräcklig ofta avgörs samtidigt och tillsammans av rätten.¹⁶² Även om det teoretiskt går att skilja beviskravets nivå från värderingen av den faktiska bevisningen sker detta inte alltid i praktiken. Det är inte ovanligt att rätten slår fast att bevisningen i målet är tillräcklig eller otillräcklig utan att särskilt ange vilket beviskrav som har tillämpats.¹⁶³ Beviskravet och bevisvärderingen har i dessa fall inte klart hållits isär utan glidit ihop. Teoretiskt sett bör frågan om beviskravet komma först; en norm för bevisningens styrka ställs upp och sedan jämförs bevisningen i målet mot denna måttstock.¹⁶⁴

5.3.4 *Idén om normalkrav*

Ett normalkrav är en huvudregel om hur stark bevisning som krävs i ett visst slags mål. Om inget särskilt beviskrav framgår av den tillämpliga författningen, dess förarbeten eller av rättspraxis och det inte finns skäl för ett särskilt högt eller lågt krav är tanken att denna allmänna norm ska tillämpas. Normalkravet kan också användas som referenspunkt vid bestämningen av avvikande beviskrav.¹⁶⁵ I såväl tvistemål som brottmål anses normalkrav på bevisningen finnas.

Ekelöf formulerade det som har kommit att uppfattas som normalkravet i tvistemål.¹⁶⁶ Han menar att om inga skäl talar för något annat, bör ett krav som är högre än ”sannolikt” men lägre än ”uppenbart” gälla. Det kravet kallar han ”styrkt” eller ”visat”. Det finns förespråkare av andra huvudregler, till exempel bevisövertikt¹⁶⁷, men ”styrkt/visat” får anses gälla eftersom det har bekräftats av HD, bland annat i NJA 1993 s. 764 och 1994 s. 449.¹⁶⁸ De språkliga uttrycken ”styrkt” och ”visat” har kritiserats eftersom de används både som beteckning på en viss grad av

¹⁶² Ekelöf, Rättegång IV s. 87 not 83 samt Lindell s. 19 och 59.

¹⁶³ Se t.ex. RÅ 85 2:84 (fråga om inskränkning i läkares möjligheter att förskriva narkotiska läkemedel) och RÅ 1992 ref. 6 (fråga om vård enligt LVU).

¹⁶⁴ Jfr *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 90.

¹⁶⁵ Se *Bolding*, Går det att bevisa? s. 125 och 127 f. samt *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 100.

¹⁶⁶ Ekelöf, Rättegång IV s. 62 och 87.

¹⁶⁷ Se t.ex. *Bolding*, Går det att bevisa? s. 126-128 samt Lindell s. 298.

¹⁶⁸ Se även *Fitger*, kommentaren till 35 kap. 1 § RB.

sannolikhet och som synonym för ”bevisat” i allmänhet, utan att någon särskild grad av sannolikhet avses.¹⁶⁹ Trots uttryckens tvetydighet använder jag dem, eftersom de är inarbetade. Begreppen ”klarlagt”, ”utrett”, ”klar och övertygande bevisning” samt ”full och övertygande bevisning” anses annars liktydiga med ”styrkt/visat”.¹⁷⁰ Hur bevisbördan är placerad i tvistemål går inte att ange generellt. Vilka principer som ska vara vägledande för hur bevisbördan ska vara placerad är omstritt och det finns inte utrymme att behandla frågan.¹⁷¹

I brottmål gäller ett högre normalkrav än i tvistemål. Det ska vara ”ställt bortom rimligt tvivel” att den tilltalade begått gärningen. Som synonym används ”ställt *utom* rimligt tvivel”. Uttrycket har sitt ursprung i det angloamerikanska ”beyond reasonable doubt” och anger hur stor osäkerhet som tillåts för en fällande dom. Som redan nämnts anses kravet innebära att alla rimliga alternativ till åklagarens gärningspåstående måste elimineras av bevisningen i målet. I litteraturen råder i princip enighet om beviskravet¹⁷² och det har bekräftats av Högsta domstolen i bland annat NJA 1980 s. 725 och 1990 s. 555. . I NJA 1986 s. 470 gjorde Högsta domstolen dessutom klart att kravet verkligen är högre än det som normalt ställs i tvistemål. När uttrycket ”ställt bortom *allt* rimligt tvivel” används anses det markera att utredningen i målet är fullständig och att bevisvärderingen skett på ett komplett underlag.¹⁷³ Bevisbördan anses i brottmål ligga på åklagaren, avseende samtliga rekvisit.¹⁷⁴

I såväl tvistemål som brottmål förekommer undantag från normalkraven. Till exempel har Högsta domstolen i skadeståndsmål tillämpat ett nedsatt beviskrav i fråga om orsakssamband, ofta uttryckt så att ett samband ska framstå som ”klart mera sannolikt” än inget samband.¹⁷⁵ I brottmål anses ett lägre beviskrav än det normala gälla för subjektiva rekvisit, frånvaron av ansvarsfrihetsgrunder och omständigheter av betydelse för påföljdsfrågan.¹⁷⁶ En omstridd fråga är om beviskravet varierar med hänsyn till brottets grovhet, så att starkare bevisning skulle krävas för bifall av ett mordåtal än för ett åtal om exempelvis olovlig körning.¹⁷⁷

¹⁶⁹ Se *Bolding*, Går det att bevisa? s. 91 f., *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 76 f. samt *Lindell* s. 335 ff.

¹⁷⁰ Se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 70 samt *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 113.

¹⁷¹ Se *Heuman* för en utförlig behandling.

¹⁷² Se t.ex. *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 74-98 och 120-129 samt *Fitger*, kommentaren till 35 kap. 1 § RB.

¹⁷³ Se *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 114.

¹⁷⁴ Se *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 64-74 samt *Ekelöf*, Rättegång IV s. 113.

¹⁷⁵ Se *Fitger*, kommentaren till 35 kap. 1 § RB med hänvisningar till rättsfall.

¹⁷⁶ Se t.ex. *Ekelöf*, Rättegång IV s. 119-121, *Fitger*, kommentaren till 35 kap. 1 § RB och *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 91-98. *Diesen* diskuterar ett krav omkring ”sannolikt” för subjektiva rekvisit och frånvaron av ansvarsfrihetsgrunder.

¹⁷⁷ Se *Fitger*, kommentaren till 35 kap. 1 § RB. *Ekelöf* tycker mena att beviskravet är olika beroende på brottets grovhet, se *Ekelöf*, Rättegång IV s. 117. *Diesen* menar istället att brottets grovhet inte förändrar beviskravet. Där- emot krävs mindre utredning i ett lindrigt brottmål. Se *Diesen*, Bevisprövning i brottmål s. 85 f.

Det är inte nödvändigtvis så att även förvaltningsmålen har ett normalkrav. Det kan inte på teoretiska grunder uteslutas att olika krav gäller för olika måltyper och att inget av dem kan sägas vara det normala. Det finns ändå några goda skäl att närmare undersöka om ett normalkrav kan anses gälla inom förvaltningsprocessen. Ett av de främsta argumenten för en huvudregel är intresset av en förutsebar rättstillämpning.¹⁷⁸ Det kommer alltid att finnas mål där det saknas anvisningar om vilket beviskrav som ska tillämpas i fråga om något rekvisit. Varken lagstiftaren eller Regeringsrätten kan fastställa beviskrav på alla områden. När anvisningar om ett särskilt beviskrav saknas, och det inte heller finns skäl för ett särskilt högt eller lågt krav, är tanken att normalkravet ska tillämpas. Utan ett normalkrav blir domstolen i dessa situationer tvungen att bestämma beviskravet kasuistiskt, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Detta minskar förutsebarheten för parterna, som inte på förhand kan veta vilket beviskrav domstolen kommer att tillämpa. Risken är att de ger sig in i processer som de hade undvikit om beviskravet hade varit känt på förhand. Utan ett normalkrav finns det i dessa situationer en fara för att olika beviskrav kommer att tillämpas i likartade fall. Ett normalkrav tycks alltså bidra till en förutsebar rättstillämpning och god processekonomi.

Det stora antalet måltyper som förekommer i förvaltningsprocessen kan också vara ett argument för ett normalkrav. Hade det bara funnits några få måltyper hade lagstiftaren eller Regeringsrätten kunnat ange beviskrav för de olika rekvisit som blir aktuella men med över 300 måltyper, där nya tillkommer och gamla försvinner, är det inte en realistisk möjlighet. På vissa områden kommer uttalade beviskrav att saknas och då fyller normalkravet en funktion.

Ett normalkrav kan också bidra till en ökad enhetlighet och förbättrad systematik i bevisfrågor. Diesen menar till exempel att ett normalkrav medverkar till en mer enhetlig terminologi, genom att det antal språkliga uttryck som används för att markera beviskrav begränsas något.¹⁷⁹ På samma sätt menar Lindell att ju färre beviskrav som används, desto större enighet kan förväntas mellan olika domare beträffande resultatet av bevisvärderingen och för utomstående blir det därmed lättare att acceptera bedömningen.¹⁸⁰ Diesen pekar också på fördelen att jämförelser mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processen blir lättare med ett normalkrav.¹⁸¹

Som ett möjligt argument mot idén om ett normalkrav har Bolding anfört att bevisrättens anknytning till en komplicerad och skiftande verklighet kan kräva en nyanserad bedömning i frå-

¹⁷⁸ Jfr Lindell s. 17.

¹⁷⁹ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 100.

¹⁸⁰ Lindell s. 113.

¹⁸¹ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 100.

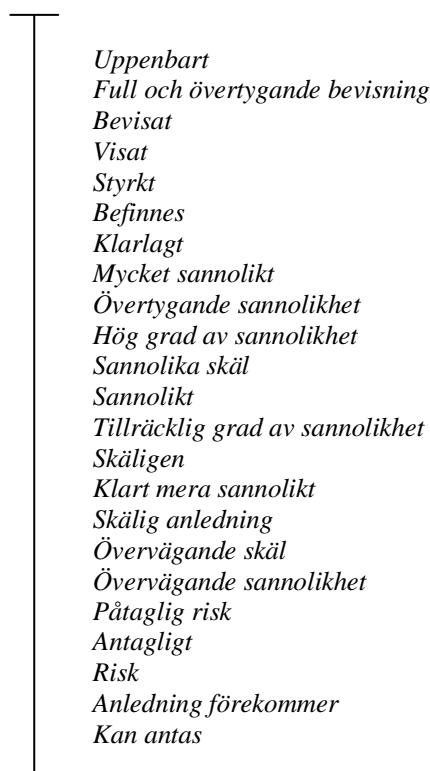
ga om beviskravet.¹⁸² Domstolen skulle enligt det resonemanget lättare kunna nå lämpliga och tilltalande resultat i det enskilda fallet om den hade frihet att differentiera beviskravet och kräva olika stark bevisning i olika mål, beroende på omständigheterna. Mot det synsättet talar de nämnda intressena av en förutsebar och enhetlig rättstillämpning.

5.4 Beviskrav enligt gällande rätt

5.4.1 Allmänt

I den förvaltningsrättsliga lagstiftningen och dess förarbeten samt i rättspraxis finns ett stort antal uttryck för olika beviskrav. Diesen har gjort ett försök att sammanställa dessa och sortera dem hierarkiskt:

Figur 4. Uttryck för beviskrav i förvaltningsmål.



Källa: Diesen (red.), Bevisprövning i förvaltningsmål s. 93 f.

Uttrycken är många och frågan om vilket eller vilka krav som enligt gällande rätt verkligen

¹⁸² *Bolding*, Går det att bevisa? s. 121 f.

ställs på bevisningen i förvaltningsmål kommer nu att behandlas. Först kommer det undersökas om ett normalkrav finns föreskrivet i författningar, förarbeten eller rättspraxis och därefter kommer en genomgång av beviskrav i olika målkategorier att göras.

5.4.2 Normalkrav i förvaltningsmål

FPL innehåller inte någon regel om vilka krav som allmänt ska ställas på bevisningen i förvaltningsmål. Inte heller LAFD eller någon annan allmänt tillämplig författning innehåller någon sådan bestämmelse. Frågan om beviskrav i förvaltningsmål är alltså inte generellt reglerad i författning. Den förvaltningsrättsliga speciallagstiftningen innehåller däremot beviskrav på en mängd olika områden och några av dessa kommer att beröras i genomgången av beviskrav i olika målkategorier. Det kan noteras att även förvaltningslagen saknar generella bestämmelser om beviskrav i förvaltningsärenden och att RB saknar regler om beviskrav i tvistemål och brottmål, bortsett från vissa bestämmelser om vad som krävs för processuella säkerhetsåtgärder som häktning och kvarstad. Som framgått tidigare har de normalkrav som anses gälla i tvistemål och brottmål sin grund i den juridiska litteraturen och i rättspraxis.

Även om frågan om beviskravet inte är generellt reglerad behandlades den i förarbetena till FPL. Som en allmän grundsats angav besvärssakkunniga ett krav på ”full bevisning” alternativt ”övertygande sannolikhet”:

För att viss rättsföljd, t.ex. omhändertagande av barn för samhällsvård, utfärdande av körkort eller åläggande att reparera fastighet, skall kunna tillämpas, fordras i princip full bevisning om förhandenvaron av de faktiska omständigheterna, vilka utgöra förutsättning för rättsföljden i fråga.¹⁸³

Eftersom ett mindre strängt beviskrav medför risk för materiellt oriktiga avgöranden och dylika avgöranden självfallet skola undvikas, ter det sig naturligt att såsom allmän grundsats utgå från att en omständighet skall ådagaläggas med övertygande sannolikhet för att kunna anses bevisad.¹⁸⁴

Som skäl för grundsatsen framhölls alltså intresset av materiellt riktiga avgöranden. Frågan om det nämnda beviskravet är det som bidrar till störst antal materiellt riktiga avgöranden behand-

¹⁸³ SOU 1964:27 s. 427.

¹⁸⁴ SOU 1964:27 s. 429.

las i avsnitt 5.5.5 och 5.5.6. Skälet till att kravet inte är ännu högre än ”full bevisning/övertygande sannolikhet” tycks ha varit att utredningssvårigheter uppfattades som vanliga och besvärssakkunniga ansåg att det därför skulle vara svårt att upprätthålla ett högre krav.¹⁸⁵ Var på sannolikhetskalan ”full bevisning/övertygande sannolikhet” befinner sig framgår delvis av följande uttalande.

I ärenden, vilka kräva snabba avgöranden, kan dock ofta icke utan att verksamhetens resultat äventyras ett krav på full bevisning upprätthållas. Man får där nöja sig med att kräva sannolika skäl e. d.¹⁸⁶

Beviskravet är alltså högre än ”sannolika skäl”, som beskrivs som ett sänkt beviskrav för fall då snabba beslut behövs, till exempel när allmän ordning eller säkerhet står på spel.¹⁸⁷ Eftersom ”full bevisning/övertygande sannolikhet” är ett högre krav än ”sannolika skäl” måste det förstås som synonymt med ”styrkt/visat”, normalkravet i tvistemål. Det kan knappast vara så högt som ”uppenbart”. Tolkningen att uttrycket är liktydigt med ”styrkt/visat” får också stöd av att uttrycket ”full bevisning” brukar förstås på detta sätt.¹⁸⁸ Trots att ”styrkt/visat” tydligen är en allmän grundsats undviker besvärssakkunniga att upphöja det till ett normalkrav:

Slutsatsen av det förda resonemanget blir, att något allmängiltigt beviskrav icke kan uppställas för förvaltningsförfarandets del utan att beviskravet bör sättas i relation till sakens beskaffenhet och de intressen som stå på spel i detsamma. Ett krav på fullt övertygande bevisning bör dock som inledningsvis betonades vara riktpunkt.¹⁸⁹

Istället för ett normalkrav gäller enligt besvärssakkunniga principen att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet. Det avgörande för beviskravets nivå är vilka trygghets- och effektivitetsintressen som gör sig gällande. Vid gynnande beslut beror beviskravet bland annat på vilka motstående intressen som finns. Om exempelvis ett tillstånd att bedriva en viss verksamhet medför fara för allmän säkerhet bör det beviskrav som riktas mot sökanden ställas högt. I mål om beviljande av ekonomiska förmåner eller bidrag bör kraven ställas tillräckligt högt för att minska risken för obehörig åtkomst av förmånen. Vid missgynnande och förpliktande beslut, till exempel återkallelse av tidigare gynnande beslut, måste beviskravet, som här förutsätts

¹⁸⁵ SOU 1964:27 s. 429.

¹⁸⁶ SOU 1964:27 s. 427.

¹⁸⁷ SOU 1964:27 s. 429.

¹⁸⁸ Se avsnitt 5.3.2 ovan.

¹⁸⁹ SOU 1964:27 s. 430.

riktas mot myndigheten, ställas högt samtidigt som hänsyn till allmän ordning och säkerhet kan innebära att beslut måste fattas med stöd av ”mindre upplysande utredning”.¹⁹⁰

Besvärssakkunnigas uppfattning om beviskrav i förvaltningsmål är som framgår en aning kliven. Något allmängiltigt beviskrav anses inte kunna ställas upp och beviskravet sägs variera beroende på sakens beskaffenhet men samtidigt anges ett krav motsvarande ”styrkt/visat” som en allmän grundsats. Tolkningen av besvärssakkunnigas uttalanden försvåras av att deras förslag gällde en förfarandelag som skulle vara gemensam för både förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Uttalandena tar alltså sikte både på förvaltningsmål och förvaltningsärenden. Förslaget ledde inte omedelbart till lagstiftning utan utredningsarbetet fortsatte och många förändringar skedde innan FPL trädde i kraft 1971. I det fortsatta utredningsarbetet berördes inte frågan om beviskrav.¹⁹¹

Besvärssakkunnigas allmänna grundsats om ”full bevisning/övertygande sannolikhet” kan inte sägas ha bekräftats i Regeringsrättens praxis. Regeringsrätten har inte heller uttalat något annat normalkrav på bevisningen i förvaltningsmål. Som kommer att framgå har domstolen snarare tagit fasta på tanken att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet. Olika beviskrav har slagits fast för olika målgrupper eller måltyper och denna praxis redovisas i nästa avsnitt.

I litteraturen har synsättet att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet fått ganska stort stöd.¹⁹² Diesen anser dock att ”sannolika skäl” kan anses gälla som normalkrav i förvaltningsmål.¹⁹³ Till dessa uppfattningar återkommer jag.

5.4.3 Beviskrav i olika målkategorier

5.4.3.1 ALLMÄNT

I detta avsnitt behandlas beviskrav i olika målkategorier. Ett syfte med genomgången är att kunna bedöma om något krav bör uppfattas som huvudregel inom förvaltningsprocessen i stort; om ett och samma beviskrav tillämpas i alla stora målkategorier ligger det nära till hands att uppfatta detta som ett normalkrav och att tillämpa det även i andra mål. De målkategorier som

¹⁹⁰ SOU 1964:27 s. 429.

¹⁹¹ Som angetts i avsnitt 2.1 är dessa förarbeten SOU 1966:70, SOU 1968:27, DsJu 1970:11 samt prop. 1971:30.

¹⁹² Se t.ex. *Wennergren*, kommentaren till 8 § FPL och *Westerberg*, *Allmän förvaltningsrätt*, 3 u. (1978) s. 41 f.

¹⁹³ *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 112.

behandlas är först och främst de fem största sett till antalet avgjorda mål i länsrätterna: socialförsäkringsmål, socialtjänstmål, skattemål, psykiatrimål och migrationsmål.¹⁹⁴ Tillsammans med psykiatrimålen diskuteras mål om tvångsvård enligt LVU och LVM. Också andra områden där särskilda beviskrav kommit till uttryck undersöks. Det handlar om mål om återkallelse av legitimation att utöva yrke eller av tillstånd till viss näringsverksamhet samt några mål om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen och ändring av uppgifter i folkbokföringen. En noggrann analys av beviskrav bör ske på detaljnivå, eftersom olika krav kan gälla beträffande olika rekvisit och bevisbördans placering kan skifta från rekvisit till rekvisit. Det skulle därför vara en enorm uppgift att genomlysa beviskraven på vart och ett av de områden som nämnts och den följande genomgången kan inte bli annat än översiktlig.

5.4.3.2 SOCIALFÖRSÄKRINGSMÅL

Målkategorin socialförsäkring omfattar över 40 måltyp, däribland mål om sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning, bostadsbidrag, assistansersättning, inkomstgrundad ålderspension, arbetsskadeförsäkring, barnbidrag och arbetslöshetsersättning.¹⁹⁵ I regel är Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa den enskildes motpart. Bevisprövningen kan vara omfattande, särskilt om medicinska bedömningar är inblandade. Det tycks inte vara uttalat att något särskilt beviskrav skulle gälla inom socialförsäkringen i sin helhet. Eftersom det är fråga om förmåner står det dock klart att den enskilde bär bevisbördan och att han eller hon med någon grad av säkerhet måste styrka att förutsättningarna för en socialförsäkringsförmån är uppfyllda. I vissa fall finns lagstadgade beviskrav. Ett exempel som redan nämnts är 2 kap. 1 § 1 st. lagen om arbetsskadeförsäkring som anger att en skada ska anses ha uppkommit till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet om ”övervägande skäl” talar för det. Även 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring innehåller ett beviskrav. Enligt den bestämmelsen utgörs den sjukpenninggrundande inkomsten av den årliga inkomst i pengar som en försäkrad tills vidare ”kan antas” komma att få för eget arbete. Det handlar om en framtidsbedömning och beviskravet är lågt. I de flesta fall innehåller lagen inget beviskrav. Förutsättningarna för att en viss förmån ska beviljas framgår men det anges inte hur stark bevisning som krävs för att förutsättningarna ska anses uppfyllda.¹⁹⁶ Av domskäl på socialförsäkringsområdet framgår ofta hur bevisningen har värderats men sällan mot vilket krav värderingen har skett. Det anges att det har ”visats” eller ”inte visats” att rätt till någon förmån föreligger men det framgår inte vilket

¹⁹⁴ Se avsnitt 4.4 ovan.

¹⁹⁵ Se Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial.

¹⁹⁶ Se t.ex. 3 kap. 7 § lagen om allmän försäkring om rätt till sjukpenning, 7 kap. 1 § samma lag om förutsättningarna för sjuk- eller aktivitetsersättning samt 10 och 12 §§ lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

krav som har ställts på bevisningen.¹⁹⁷ Det är nämligen oklart om ”visat” i detta sammanhang ska uppfattas som synonymt med ”styrkt/visat” eller om uttrycket används som synonym till ”bevisat” utan angivelse av en viss sannolikhetsgrad.

Om Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa anser att en förmån utbetalats felaktigt kan den rikta ett återkrav mot den försäkrade. Sådana mål är betungande för den enskilde och kassan anses ha bevisbördan för att utbetalningen varit felaktig, det vill säga för att någon rätt till förmånen egentligen inte förelåg.¹⁹⁸ Det tycks inte finnas uttalanden om vilket beviskrav som gäller i dessa mål.

5.4.3.3 SOCIALTJÄNSTMÅL

Socialtjänstmål handlar företrädesvis om bistånd till enskilda enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och kommunens socialnämnd är den enskildes motpart. Biståndet kan ha formen av exempelvis försörjningsstöd, annat ekonomiskt bistånd eller hemtjänst. Även i dessa mål får bevisbördan enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses vila på den enskilde, som alltså har att visa att förutsättningarna för rätt till bistånd är uppfyllda. Bevistemat är bland annat att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov och att han eller hon inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt än genom bistånd. 4 kap. 1 § socialtjänstlagen innehåller inget beviskrav. På samma sätt som i socialförsäkringsmål är det i socialtjänstmål vanligt att domstolarna anger att bevis temat har ”visats” eller ”inte visats”, utan att det framgår vilket beviskrav som har tillämpats.¹⁹⁹ Varken Socialstyrelsens allmänna råd eller litteraturen ger anvisningar om något särskilt beviskrav avseende rätten till bistånd.²⁰⁰

5.4.3.4 SKATTEMÅL

Till målkategorin skatt hör bland annat mål om inkomsttaxering, mervärdesskatt, punktskatter, skattetillägg samt socialavgifter och egenavgifter.²⁰¹ Skatteverket är den enskildes motpart. Förfarandet i taxeringsmål är till stor del särskilt reglerat i taxeringslagen, som dock inte innehåller bestämmelser om beviskrav eller bevisbörda. Det finns ett fåtal sådana bestämmelser i den materiella skattelagstiftningen men i flertalet fall gäller allmänna principer om beviskravets nivå och bevisbördans placering: Vid den ordinarie inkomsttaxeringen har Skatteverket bevisbördan

¹⁹⁷ Se t.ex. RÅ 2008 ref. 23 om rätt till sjukpenning.

¹⁹⁸ Se *Lavin*, Återbetalning av social ersättning (1986) s. 67.

¹⁹⁹ Se t.ex. RÅ 1994 ref. 76.

²⁰⁰ Se SOSFS 2003:5, *Norström och Thunved*, Nya sociallagarna. En kommentar på Internet (2008), kommentaren till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen samt Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd .

²⁰¹ Se Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial. I det följande berörs bara mål om taxering och skattetillägg.

avseende den skattskyldiges intäkter, om myndigheten vid taxeringen vill avvika från deklARATIONEN.²⁰² Den skattskyldige har bevisbördan beträffande de kostnader för vilka avdrag yrkas.²⁰³ Beviskravet anses vara ”sannolikt”, vilket alltså innebär att Skatteverket ska göra en viss intäkt sannolik och att den skattskyldige har att göra sina kostnader sannolika.²⁰⁴ Beviskravet framgår av uttalanden från Regeringsrätten i flera rättsfall, till exempel i RÅ 1983 Aa 39:

S:s rätt till avdrag i yrkat hänseende förutsätter att fråga är om omkostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. Det åligger S att visa att så är fallet. Han har emellertid ej förmått styrka detta förhållande i vidare mån än att det får anses sannolikt att kostnaderna för fotomaterial, tillhoppa 4 126 kr, utgör driftkostnader i en av honom bedriven rörelse. Han kan således ej erhålla avdrag med högre belopp än detta.

Lodin, Lindencrona, Melz och Silfverberg beskriver beviskravet på följande sätt.

Vad gäller bevisningens styrka kan i regel inte något krav på full bevisning uppställas utan det räcker att uppgifterna vid en objektiv bedömning framstår som sannolika. Vad detta innebär får avgöras från fall till fall.²⁰⁵

Beviskravets nivå och bevisbördans placering har enligt Leidhammar tre ändamål, nämligen att materiellt riktiga taxeringar ska åstadkommas, att den enskilde ska motiveras att säkra bevisning och att risken för alltför höga taxeringar ska minimeras.²⁰⁶ Samma principer för beviskrav och bevisbörda gäller troligen i mål om skönstaxering, eftersom det även då handlar om grundläggande taxeringsbeslut.²⁰⁷

I fallet RÅ 2001 ref. 22 bekräftade Regeringsrätten att den enskilde normalt ska beskattas för en viss intäkt endast om det framstår som sannolikt att de omständigheter som medför skatteplikt föreligger. Rättsfallet, som handlade om bilförmåner, ger också ett exempel på en särskild bevisregel i taxeringsmål, som anmärkts i avsnitt 4.2 ovan. När det gäller bilförmåner har Skatteverket bevisbördan för att den skattskyldige fått disponera arbetsgivarens eller näringsverksamhetens bil. Om detta gjorts sannolikt gäller att bilen anses ha använts för privatkörning i

²⁰² Se Riksskatteverket, Handledning för taxeringsförfarandet s. 141 samt *Leidhammar* s. 100 f. och *Lodin, Lindencrona, Melz och Silfverberg* (LLMS), Inkomstskatt, del 2, 10 u. (2005) s. 648.

²⁰³ Se Riksskatteverket, Handledning för taxeringsförfarandet s. 141 samt *Leidhammar* s. 100 ff. och 107 ff. och *LLMS* s. 648.

²⁰⁴ Se Riksskatteverket, Handledning för taxeringsförfarandet s. 148 samt *Leidhammar* s. 102 och *Cassne* i *Prövning av skattemål* (1999) s. 129 och 144.

²⁰⁵ *LLMS* s. 648.

²⁰⁶ *Leidhammar* s. 100.

²⁰⁷ Se 4 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324) och *Cassne* i *Prövning av skattemål* s. 131-133.

mer än ringa omfattning om inte den skattskyldige kan göra sannolikt att den använts endast i ringa omfattning eller inte alls. Detta avsteg från principen att Skatteverket har bevisbördan för intäkter motiveras av Regeringsrätten med svårigheterna för någon annan än den skattskyldige att prestera utredning om privatkörningens omfattning.

I RÅ 2002 ref. 31 uttalade Regeringsrätten att beviskraven är högre vid eftertaxering och påförande av skattetillägg än vid den ordinarie inkomsttaxeringen. När det gäller eftertaxering framgår av RÅ83 1:43 att det ankommer på Skatteverket att ”styrka” att förutsättningarna för eftertaxering är uppfyllda, till exempel att en oriktig uppgift lämnats eller att deklaration inte lämnats (4 kap. 16-17 §§ taxeringslagen). Leidhammar menar följdenligt att beviskravet i mål om eftertaxering är ”styrkt/visat” och att detta krav är högre än ”sannolikt” men lägre än ”ställt bortom rimligt tvivel”.²⁰⁸ När det gäller skattetillägg har Riksskatteverket (numera Skatteverket) uttalat att beviskravet är detsamma som vid eftertaxering.²⁰⁹ Det skulle innebära att förutsättningarna för skattetillägg ska vara ”styrkta/visade”. Riksskatteverket menar att kravet ligger mittemellan ”sannolikt” och ”ställt bortom rimligt tvivel” och använder uttrycket ”mycket sannolikt”, som troligen är synonymt med ”styrkt/visat”.²¹⁰ I litteraturen har ifrågasatts om kravet ändå inte ska anses lika högt som i brottmål och frågan får anses öppen.²¹¹ Om den skattskyldige inte skött sin bokföring rätt gäller möjligen en bevislindring för Skatteverket. I RÅ83 1:19 uttalade nämligen Regeringsrätten att även om det åligger det allmänna att ”visa” att förutsättningar för skattetillägg föreligger så kan beviskravet inte sättas alltför högt i fall då affärstransaktioner inte blivit korrekt bokförda.

Sammanfattningsvis gäller ”sannolikt” som beviskrav i mål om ordinarie inkomsttaxering medan beviskravet är högre i mål om eftertaxering och skattetillägg. De faktiska omständigheterna ska i de målen åtminstone vara ”styrkta/visade”.

5.4.3.5 MÅL OM TVÅNGSVÅRD

Mål om vård enligt LPT, LRV, LVU och LVM behandlas här tillsammans eftersom de handlar om olika former av tvångsvård. Enligt lagarna kan allvarligt psykiskt störda, unga och missbrukare under vissa förhållanden omhändertaras och beredas vård. Det är fråga om administrativa frihetsberövanden och begränsningar av enskildas fri- och rättigheter (jfr 2 kap. 8 § RF).

²⁰⁸ Leidhammar s. 102 f. och 389.

²⁰⁹ Riksskatteverket, Handledning för taxeringsförfarandet s. 148.

²¹⁰ Riksskatteverket, Handledning för taxeringsförfarandet s. 148 f. samt *Cassne* i *Prövning av skattemål* s. 148.

²¹¹ Se t.ex. *Leidhammar och Kamtsan* i *JT* 2002-03 s. 232.

Vård enligt LPT och LRV

Om en person lider av en allvarlig psykisk störning, har ett oundgängligt behov av psykiatrisk dygnetruntvård men motsätter sig sådan vård eller vissa andra villkor är uppfyllda kan han eller hon omhändertas för psykiatrisk tvångsvård (3 § LPT). LRV gäller för psykiatrisk vård av anhållna, häktade, intagna på kriminalvårdsanstalter med flera men också för personer som enligt 31 kap. 3 § BrB överlämnas till rättspsykiatrisk vård som påföljd för brott (1 § LRV). När allmän domstol överlämnar en person till rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § BrB kan den föreskriva att särskild utskrivningsprövning ska ske och det innebär enligt 16 § LRV att förvaltningsdomstol avgör om vården ska upphöra. Länsrätten prövar således mål om bland annat omhändertagande för vård enligt LPT, fortsatt vård enligt LPT samt mål om fortsatt vård och särskild utskrivningsprövning enligt LRV. Normalt är chefsöverläkaren vid vårdinrättningen motpart till den enskilde. I mål om omhändertagande för vård och fortsatt vård har chefsöverläkaren bevisbördan för att förutsättningarna för tvångsvård föreligger. Bland annat måste allvarlig psykisk störning och vårdbehov bevisas.²¹² Något entydigt beviskrav uttrycks inte i lagarna och inte heller i rättspraxis. Av Regeringsrättens domskäl framgår ofta inte mer än att det ”av utredningen framgår” att rekvisiten för tvångsvård är uppfyllda.²¹³ Med tanke på målens mycket ingripande karaktär har ändå ett högt beviskrav ansetts gälla.²¹⁴

När det handlar om särskild utskrivningsprövning är bevis temat om det till följd av den psykiska störningen finns risk för återfall i brottslighet av allvarligt slag (16 § LRV). Det rör sig om en prognosbedömning och någon risk för återfall får inte föreligga. Med vilken styrka detta ska visas är inte klart. Bevisbördan har den som ansöker om utskrivning, det vill säga chefsöverläkaren eller patienten själv. I RÅ 2002 ref. 36 ansåg Regeringsrätten att återfallsrisk förelåg, eftersom det fanns ”skäl att anta” att patienten inte skulle fortsätta sin medicinering om tvångsvården upphörde. Det fanns en ”uppenbar risk” att sjukdomssymtomen i sådana fall skulle återkomma och eftersom det tidigare funnits en stark koppling mellan sjukdom och brottslighet ansågs återfallsrisk föreligga. Utskrivning tycks alltså inte kunna ske om de faktiska omständigheter som grundar återfallsrisk är ”antagliga”.

²¹² Jfr *Bergman*, Bevisprövning i mål angående psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (2005) s. 52.

²¹³ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 62 och RÅ 1999 ref. 64

²¹⁴ Jfr *Bergman* s. 56 f.

Vård enligt LVU

En förutsättning för vård enligt LVU är att det finns en ”påtaglig risk” för att den unges hälsa eller utveckling skadas till följd av brister i omsorgen eller den unges eget nedbrytande beteende (2 och 3 §§ LVU). Det måste också bevisas att behövlig vård inte kan ges med samtycke. Kommunens socialnämnd har bevisbördan eftersom det rör sig om ett betungande beslut. Vilket beviskrav som gäller är inte helt klart. Enligt förarbetena innebär kravet på en ”påtaglig risk” att risken inte får vara obetydlig, oklar eller avlägsen. Det ska tvärtom finnas en klar och konkret risk för den unges hälsa och utveckling.²¹⁵ I RÅ 1995 ref. 39 uttalade Regeringsrätten att utredningen måste ge ”klart belägg” för ett påstående om skador hos barnet till följd av brister i föräldrarnas omsorg och i RÅ 1995 ref. 46 förklarade domstolen att riskfaktorerna måste ha så allvarlig inverkan på barnets hälsa och utveckling att barnet har ett tydligt vårdbehov. Någon påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling ansågs inte föreligga i målet eftersom utredningen enligt Regeringsrätten visade ”betydande osäkerhet” i fråga om sannolikheten för skador hos barnet, tidpunkten när dessa skador kunde antas uppkomma och hur allvarliga de kunde befaras bli. I RÅ 1995 ref. 64 uttalade Regeringsrätten att den bevisning som socialnämnden åberopat inte ”klart utvisade” att en påtaglig risk förelåg. I RÅ 1996 ref. 61 konstaterade Regeringsrätten bland annat att samhället under de sju månader som den unge varit omhändertagen inte förmått tillhandahålla en vård som haft ”klart gynnsammare inverkan” än den barnet hade kunnat få i hemmet. Mot den bakgrunden var det inte ”visat” att förutsättningarna för vård enligt LVU var uppfyllda. I RÅ 1996 ref. 91 var frågan bland annat om två barn hade blivit misshandlade av sina föräldrar och därför skulle beredas vård. Gällande barnens skador hade föräldrarna lämnat förklaringar som enligt Regeringsrätten i och för sig framstod som osannolika men som inte helt kunde uteslutas. Misshandel ansågs därför inte visad. Rättsfallen ger inga klara besked om beviskraven i LVU-mål. Det är bland annat oklart om begreppet ”visat” avser en viss sannolikhetsgrad. Det står dock klart att Regeringsrätten ställer höga krav på bevisningen när brott åberopas som grund för omhändertagande.²¹⁶

I litteraturen anses ett högt beviskrav gälla i mål enligt LVU. Bramstång menar att det bör ställas krav på en hög grad av sannolikhet, principiellt sett inte lägre än i brottmål.²¹⁷ Mattsson menar att beviskravet är högre än ”sannolikt” och att det i fråga om omhändertaganden på grund av den unges eget beteende bör ligga nära kravet i brottmål. Barnets skyddsbehov skulle enligt

²¹⁵ Se prop. 1989/90:28 s. 60, 62, 63, 107 och 108.

²¹⁶ Se *Diesen* i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 104.

²¹⁷ *Bramstång*, *Misshandling och hemfallenhet* (1975) s. 36. Uttalandet gäller tvångsvård av missbrukare men *Bramstång* förespråkar samma beviskrav i mål enligt LVU, se *Bramstång*, *Sociallagstiftningen* (1985) s. 201 f.

Mattsson kunna motivera ett något lägre krav när det gäller brister i omsorgen enligt 2 § LVU.²¹⁸ Diesen hävdar att beviskravet för de omständigheter som ligger bakåt i tiden är ”sannolika skäl” men att prövningen också omfattar en framtidsbedömning och att det slutgiltiga temat ”påtaglig risk” ska vara ”visat”.²¹⁹

Vård enligt LVM

Tvångsvård av missbrukare ska enligt 4 § LVM beslutas om någon till följd av missbruk av alkohol, narkotika eller lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk, vårdbehovet inte kan tillgodoses på frivillig väg och han eller hon till följd av missbruket utsätter sin hälsa för allvarlig fara, löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående. Kommunens socialnämnd är den enskildes motpart och bär bevisbördan i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer. Kraven på bevisningen i LVM-mål framgår delvis av lagen. Risken för att missbrukaren förstör sitt liv ska vara ”uppenbar” om den ska kunna leda till tvångsvård. När det gäller bevisningen om att ett missbruk över huvud taget finns uppställs dock inget beviskrav. Rättspraxis tycks inte anvisa något särskilt krav.²²⁰ Socialstyrelsen anger i sina allmänna råd om tillämpningen av LVM att socialnämnden i en process måste vara beredd att ”styrka” uppgifterna i sin utredning, särskilt när det gäller uppgifter som missbrukaren har bestridit.²²¹ JO har i ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM uttalat att LVM ger en socialnämnd betydande tvångsbefogenheter mot en enskild missbrukare, att lagstiftningen är tänkt att tillämpas med försiktighet och att den som fattar ett beslut om omhändertagande skall se till att beslutet grundas på ett tillfredsställande underlag.²²² Det indikerar ett högt beviskrav. I ett annat JO-beslut kritiserades ett omedelbart omhändertagande eftersom JO ansåg att det inte förelåg ”övertygande skäl” för ingripandet på grundval av utredningen.²²³ I litteraturen har framförts att höga krav bör ställas på bevisningen i mål enligt LVM. Bramstång menar att bevisningen bör vara ägnad att framkalla en objektivt godtagbar övertygelse om det berättigade i beslutet och att en hög grad av sannolikhet därför bör krävas, principiellt sett inte lägre än i brottmål. På grund av praktiska bevissvårigheter menar han dock att detta krav kan bli svårt att upprätthålla.²²⁴ Westerberg menar att

²¹⁸ Mattsson s. 305-310.

²¹⁹ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 104 f.

²²⁰ Se t.ex. RÅ 1990 ref. 16 och RRK R73 2:36.

²²¹ SOSFS 1997:6. Det framgår inte i vilken betydelse ordet ”styrka” används, jfr avsnitt 5.3.4 ovan.

²²² JO 2003/04 s. 266.

²²³ JO 1998/99 s. 304.

²²⁴ Bramstång, Missbruk s. 36.

lägre krav än i brottmål kan ställas när någon tvångsomhändertagits av sociala skäl och inte på grund av brott.²²⁵

Slutsatser

I mål om tvångsvård anses höga beviskrav gälla och förvaltningsmyndigheten har i regel bevisbördan. Bevisningen behöver inte nå riktigt samma styrka som i brottmål, möjligen med undantag för de fall då brott åberopas som grund för ett omhändertagande. Exakt vilka krav som ställs på bevisningen är inte klart men en nivå kring ”styrkt/visat” kan diskuteras.

5.4.3.6 MIGRATIONSÅL

Migrationsmål omfattar bland annat mål om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning, förvar av utlänningar och medborgarskap. Sedan den 31 mars 2006 är Migrationsöverdomstolen slut- och prejudikatinstans i migrationsmål. Migrationsverket är i regel den enskildes motpart.

Utlänningslagen innehåller inga generella krav på bevisningen om grunderna för uppehållstillstånd men enligt Migrationsöverdomstolen har i flera mål uttalat sig om beviskrav och bevisbörda. I fallet MIG 2006:1 påpekade domstolen att det är en vedertagen bevisrättslig princip inom förvaltningsprocessrätten att den som ansöker om en förmån har bevisbördan för att han eller hon uppfyller de krav som uppställs i lagen för att förmånen ska beviljas. Enligt domstolen har därför den som ansöker om uppehållstillstånd initialt bevisbördan för att de faktiska omständigheter som krävs för uppehållstillstånd föreligger. Domstolen uttalade också att bevisbördans placering kan förändras om den sökande lyckas göra de förhållanden som han eller hon åberopar ”sannolika”. I MIG 2007:9 uttalades att den asylsökande ska göra både sin identitet och sitt behov av internationellt skydd ”sannolikt”. När det gäller risk för förföljelse ska beviskraven inte ställas alltför högt, eftersom någon fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk sällan kan läggas fram. Enligt domstolen får sökandens berättelse godtas om den framstår som trovärdig och sannolik. Av MIG 2007:45 framgår att beviskravet inte är lägre i mål om uppehållstillstånd på grund av planerat äktenskap eller samboförhållande med en person i Sverige (5 kap. 3 a § 1 st. 1 utlänningslagen) än i mål om uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl. Sökanden måste göra sannolikt att förhållandet med personen är seriöst. Det tycks alltså som att beviskravet är ”sannolikt” i alla mål om tillstånd enligt utlänningslagen. Slutsatsen får stöd i litteraturen, där Diesen efter en ingående behandling av bevisfrågor i migrations-

²²⁵ Westerberg s. 43.

mål konstaterar att ”sannolikt” är huvudregel som beviskrav.²²⁶ Wikrén och Sandesjö anger i kommentaren till utlänningslagen att det är en internationellt accepterad princip att en asylsökande har bevisbördan för att han eller hon är flykting men att ett alltför strikt beviskrav inte ska tillämpas.²²⁷ Sökandens berättelse bör godtas om den framstår som trovärdig och sannolik. Samma beviskrav gäller i fråga om vissa skyddsbehövande i övrigt samt vid hinder mot att verkställa avvisning och utvisning.

I MIG 2007:12 angav migrationsöverdomstolen att många av de förhållanden som enligt en asylsökande innebär ett skyddsbehov inte kan göras sannolika med skriftlig eller annan bevisning och att det inom asylrätten därför finns en bevislätnadsregel till förmån för den asylsökande, tvivelsmålets fördel (”benefit of the doubt”). En förutsättning för att den asylsökande ska kunna få förmånen av denna bevislätnadsregel är enligt domstolen att han eller hon har gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse och att hans eller hennes allmänna trovärdighet inte kan ifrågasättas. Enligt Migrationsöverdomstolen i MIG 2007:37 bör principen om tvivelsmålets fördel bara tillämpas när all tillgänglig bevisning har inhämtats och det inte finns skäl att betvivla den sökandes allmänna trovärdighet.²²⁸

I vissa fall föreskrivs andra beviskrav än ”sannolikt” i utlänningslagen. Till exempel räcker det att Migrationsverket gör vissa avvisningsgrunder ”antagliga” (8 kap. 2 § 1-2 utlänningslagen). Vidare får en utlänning tas i förvar om han eller hon förmodligen kommer avvisas eller utvisas och det finns ”anledning anta” att han eller hon kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet (10 kap. 1 § 1 st. 3 utlänningslagen). I vissa mål om förvar har den enskilde bevisbördan; enligt 10 kap. 1 § 1 st. 1 utlänningslagen får en utlänning tas i förvar om han eller hon inte kan göra sin identitet sannolik samt vissa andra villkor är uppfyllda. I MIG 2008:23 behandlas beviskravet i dessa fall av så kallat verkställighetsförvar. I mål om förvar av barn enligt 10 kap. 2 § 2 utlänningslagen är beviskravet istället högre än ”sannolikt”, det krävs nämligen en ”uppenbar” risk att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet av en avvisning som inte bör fördröjas.²²⁹

²²⁶ *Diesen* i *Prövning av migrationsärenden* s. 215, 260, 265 och 267.

²²⁷ *Wikrén och Sandesjö*, *Utlänningslagen med kommentarer*, 8 u. (2006) s. 142.

²²⁸ *Diesen* menar istället att principen om tvivelsmålets fördel ska tillämpas när det finns brister i utredningen som Migrationsverket inte har kunnat åtgärda samtidigt som sökanden når upp till minst bevisövertikt. Sökanden får då tillgodoräkna sig den kvarstående osäkerheten som en bevisutfyllnad och när på så sätt upp till ”sannolika skäl”. Se *Diesen* i *Prövning av migrationsärenden* s. 262.

²²⁹ Även i fråga om utvisning p.g.a. brott av en person med flyktingförklaring gäller ett högre beviskrav. Det krävs att personen ”uppenbart” inte längre är flykting med behov av fristad i Sverige (8 kap. 11 § 3 st. utlänningslagen). Enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen är det dock allmän domstol som beslutar om utvisning p.g.a. brott.

5.4.3.7 MÅL OM ÅTERKALLELSE AV LEGITIMATION ELLER TILLSTÅND

Regeringsrätten har uttalat sig om beviskrav i flera mål om ingripanden av tillsynsmyndigheter. Målen har handlat om varning och andra disciplinpåföljder, återkallelse av legitimation att utöva yrke, avstängning av studenter och återkallelse av tillstånd att driva näringsverksamhet. Av rättsfallen framgår kravet att de faktiska omständigheterna ska kunna ”slås fast otvetydigt”. Några av rättsfallen ska beröras.

RÅ 1989 ref. 67 gällde återkallelse av läkarlegitimation. Regeringsrätten uttalade att återkallelse bara får ske om det på ett otvetydigt sätt kan slås fast att den legitimerade begått ett allvarligt missgrepp eller gjort sig skyldig till flera försummelser av mindre allvarlig art. Även RÅ 1990 ref. 64 handlade om återkallelse av läkarlegitimation. Bakgrunden var det uppmärksammade styckmordet på Caterine da Costa 1984. Två läkare åtalades för bland annat mord men friades av Stockholms tingsrätt, som dock fann det ställt utom allt rimligt tvivel att läkarna tillsammans hade styckat kroppen. Denna gärning, brott mot griftefrid, var preskriberad och omfattades inte av åklagarens gärningsbeskrivning. Socialstyrelsen yrkade att läkarnas legitimationer skulle återkallas och åberopade tingsrättsdomen. Regeringsrätten menade att det varken av det tillämpliga lagrummet i den då gällande lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen med flera eller dess förarbeten framgick att ett lägre krav än full och övertygande bevisning kunde ställas avseende grunden för återkallelse. Vidare påpekade Regeringsrätten att en återkallelse av legitimationen för en läkare har ett nära samband med straff och disciplinansvar och får ytterligt allvarliga konsekvenser för läkaren. Även om ett huvudsyfte med möjligheten att återkalla en legitimation är att skydda allmänheten mot läkare som inte längre utövar sitt yrke på ett godtagbart sätt kan det inte komma ifråga att kräva mindre än full och övertygande bevisning om att läkaren gjort sig skyldig till den handling eller försummelse, som åberopats som grund för återkallelse. Det ska på ett otvetydigt sätt kunna slås fast att läkaren är skyldig till handlingen eller försummelsen. Regeringsrätten fann därmed inte skäl att ställa lägre krav på bevisningen för att läkarna styckat kroppen än som skulle ha gjorts i ett brottmål om samma gärning. Tingsrättsdomen ansågs inte ensam utgöra tillräcklig bevisning och målet återförvisades till kammarrätten för kompletterande utredning.

I fallet RÅ 1990 ref. 108 tilldelades en läkare en varning på grund av oförsiktighet vid förskrivning av narkotiska läkemedel och brister i journalföringen. Regeringsrätten uttalade att en disciplinpåföljd i princip kräver full bevisning i den meningen att de faktiska omständigheter som är föremål för bedömning ska vara ”styrkta”. RÅ 1993 ref. 26 gällde beviskrav vid disci-

plinpåföljd mot en veterinär och Regeringsrätten uttalade att en disciplinär påföljd bara kan tilldelas någon om de omständigheter på vilka påföljden grundas kan ”slås fast otvetydigt”. RÅ 1996 ref. 15 handlade om avstängning av en student från ett universitet. Regeringsrätten förklarade att en sådan åtgärd är ett allvarligt ingrepp mot den enskilde studenten och att det därför av utredningen ”klart ska framgå” att studenten gjort sig skyldig till den påtalade förseelsen. RÅ 1996 ref. 83 gällde bland annat beviskrav vid meddelande av varning enligt lagen (1984:81) om fastighetsmäklare. Regeringsrätten menade att en mäklare inte har någon bevisbörda i ett tillsynsärende. Varning eller återkallelse av registrering som fastighetsmäklare kan bara ske om de omständigheter på vilka påföljden grundas kan ”slås fast otvetydigt”.

RÅ 1994 ref. 88 handlade om återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker. Regeringsrätten anförde att tillståndet kan ha en avgörande betydelse för möjligheterna att driva en restaurangrörelse och att särskilda rättssäkerhetssynpunkter därför talar för ett högt beviskrav. En så ingripande åtgärd som återkallelse bör kunna vidtas endast när det ”klart har kunnat fastställas” att sådana missförhållanden föreligger som utgör grund för återkallelse. Å andra sidan är syftet med sanktionen att tillgodose det allmänna intresset av ordning och nykterhet samt att skydda samhället mot skadeverkningar av dåligt skötta restauranger. Av den anledningen bör beviskravet enligt Regeringsrätten inte i alla avseenden ställas lika högt som för en fällande dom i ett brottmål om till exempel olovlig försäljning av spritdrycker. RÅ 2006 ref. 7 gällde återkallelse av tillstånd att driva fristående skola. Regeringsrätten konstaterade att det var fråga om ett ingripande beslut med betydande konsekvenser för många personer. Av rättssäkerhetsskäl måste därför kravet på bevisning för uppgivna missförhållanden eller brister sättas högt. Bristerna ska vara ”klart utredda”.

Slutsatsen av rättsfallen är att de faktiska omständigheterna måste kunna slås fast otvetydigt i mål där en tillsynsmyndighets ingripande kan komma att inskränka rätten att utöva viss yrkes- eller näringsverksamhet, vare sig det handlar om disciplinpåföljd, återkallelse av legitimation eller återkallelse av tillstånd att driva näringsverksamhet.²³⁰ Kravet är strängt men rättsfallen ger inte besked om exakt vilken grad av sannolikhet som avses. I RÅ 1990 ref. 64 sägs kravet motsvara ”ställt bortom rimligt tvivel” medan det i RÅ 1994 ref. 88 framstår som något lägre än i brottmål.²³¹ Det är i vart fall inte lägre än ”styrkt/visat”.

²³⁰ Se även *Bohlin och Warnling-Nerep* s. 105.

²³¹ Diesen menar att i fråga om återkallelse av läkarlegitimation bör beviskravet uppfattas som ”styrkt/visat”. Se *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 107 f.

5.4.3.8 ÖVRIGA MÅL

Innan genomgången avslutas ska några kammarrättsfall om beviskrav i mål om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen och ändring av uppgifter i folkbokföringen beröras.

Fallet RK83 2:1 handlade om kravet på bevisning i mål om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen. En vapenägare hade åtalats för bland annat olaga hot men friats av hovrätten. Polisstyrelsen återkallade ändå hans tillstånd med hänvisning till hotet. Kammarrätten uttalade att det krav som ställs på bevisningen när det gäller omständigheter som kan ligga till grund för återkallelse är lägre än kravet för fällande dom i brottmål. Det torde enligt kammarrätten räcka att det kan hållas för ”sannolikt” att de åberopade omständigheterna är för handen. Tillståndet återkallades därför på grund av hotet, trots att åtalet om samma hot hade ogillats. Mot bakgrund av de ovan nämnda målen om återkallelse av legitimation och tillstånd framstår kravet på sannolika skäl som lågt. En förklaring kan vara att möjligheten att utöva ett visst yrke inte påverkades av återkallelsen i detta fall.

I en rad opublicerade kammarrättsfall har ett beviskrav slagits fast beträffande ändring av uppgifter i folkbokföringen.²³² Enligt denna praxis gäller en stark presumtion för att folkbokföringen är riktigt och det är därför inte tillräckligt att någon gör mer eller mindre sannolikt att uppgifterna i folkbokföringsregistren är fel. För att exempelvis namn, födelsedatum eller födelseort ska ändras krävs att det klarlagts att de registrerade uppgifterna är oriktiga och att andra uppgifter är riktiga. Om Skatteverket vid registreringen har förlitat sig på den registrerades egna uppgifter och denne senare hävdar att dessa är felaktiga ankommer det på honom eller henne att styrka att så är fallet. ”Klarlagt” brukar användas som en synonym till ”styrkt/visat” och det är alltså detta krav som gäller i mål om ändring av folkbokföringen.

De områden som nu har behandlats är dels de fem största målkategorierna och dels de områden där särskilda uttalanden om beviskrav finns. En noggrannare genomgång av rättspraxis skulle kanske visa att särskilda beviskrav har ställts upp på fler områden än de nu nämnda. Det måste också uppmärksammas att de förvaltningsrättsliga specialförfattningarna ställer upp beviskrav för en mängd måltyper som inte har berörts ovan. Det vore en stor uppgift att förteckna och strukturera dessa.

²³² Kammarrätten i Stockholms domar den 14 november 1991 i mål nr 6851-1990, den 26 maj 2006 i mål nr 7062-05, den 30 augusti 2006 i mål nr 7635-05 och den 11 december 2006 i mål nr 6335-05.

5.4.4 *Slutsatser*

Något normalkrav på bevisningen i förvaltningsmål framgår inte av FPL eller någon annan författning med generell giltighet. Inte heller i rättspraxis har något sådant generellt beviskrav slagits fast. I förarbetena till FPL angavs ett krav på ”övertygande sannolikhet” som en allmän grundsats men beviskravet sades samtidigt variera beroende på sakens beskaffenhet. Den allmänna grundsatsen, som troligen motsvarar ett krav på att sakförhållanden ska vara ”styrkta/visade”, har inte bekräftats i rättspraxis eller litteratur.

Genomgången av beviskrav i olika målkategorier har visat att beviskravet istället växlar beroende på målen karaktär. I socialförsäkringsmål finns några lagstadgade beviskrav, till exempel ”övervägande skäl” inom arbetsskadeförsäkringen, men i övrigt tycks det vara oklart vilket eller vilka beviskrav som tillämpas. Samma osäkerhet tycks råda i socialtjänstmål. I skattemål om inkomsttaxering är beviskravet ”sannolikt”. Skatteverket har bevisbördan avseende den skattskyldiges intäkter och den skattskyldige förväntas själv göra sina kostnader sannolika. I mål om eftertaxering och skattetillägg har Skatteverket bevisbördan och beviskravet är högre, minst ”styrkt/visat”. Vilket eller vilka beviskrav som gäller i mål om tvångsvård är inte helt klart, men bevisbördan vilar på förvaltningsmyndigheten och beviskravet är högt, troligen i närheten av ”styrkt/visat”. När det gäller mål om tillstånd enligt utlänningslagen gäller ”sannolikt” som ett normalkrav och den enskilde har bevisbördan. I vissa mål om avvísning, utvisning och förvar gäller andra krav. När ingripanden av tillsynsmyndigheter är aktuella, till exempel i form av återkallelse av legitimation eller tillstånd att driva näringsverksamhet, gäller det höga kravet att de faktiska omständigheterna ”otvetydigt ska kunna slås fast”. Uttrycket markerar troligen en sannolikhet någonstans mellan tvistemålets ”styrkt/visat” och brottmålets ”ställt bortom rimligt tvivel”. Enligt kammarrättspraxis gäller ungefär samma krav i mål om ändring av uppgifter i folkbokföringen. Vid återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen verkar ett lägre krav ställas, nämligen ”sannolikt”.

De olika beviskraven sammanställs i tabellen nedan, där det också anges i vilken rättskälla kravet har sin grund, vilken sannolikhetsnivå respektive krav kan antas motsvara och om kravet i rättspraxis och litteratur anses förhöjt, normalt eller sänkt. Även bevisbördans placering visas.

Tabell 2. Beviskrav i förvaltningsmål.

Målkategori	Beviskrav	Grund	Sannolikhetsnivå	Förhöjt/normalt/sänkt krav	Bevisbörda
Förvaltningsmål generellt	Övertygande sannolikhet	Förarbetena till FPL	Styrkt/visat	Normalt	Allmänna principer
”	Varierar beroende på sakens beskaffenhet	Förarbetena till FPL	-	-	Allmänna principer
”	Sannolika skäl	Litteraturen	Sannolikt	Normalt	Allmänna principer
Socialförsäkringsmål	Oklart	-	-	-	Den enskilde
Socialtjänstmål	Oklart	-	-	-	Den enskilde
Mål om ordinarie inkomsttaxering	Sannolikt	Rättspraxis och litteratur	Sannolikt	Normalt	Den enskilde och FM
Eftertaxering	Styrkt/visat	Rättspraxis och litteratur	Styrkt/visat	Förhöjt	FM
Skattetillägg	Styrkt/visat	Rättspraxis och litteratur	Styrkt/visat	Förhöjt	FM
Mål om tvångsvård	Olika uttryck	Rättspraxis och litteratur	Omkring styrkt/visat	Förhöjt	FM
Migrationsmål om tillstånd	Sannolikt	Rättspraxis och litteratur	Sannolikt	Normalt/sänkt	Den enskilde
Mål om återkallelse av legitimation eller tillstånd	Sakförhållandena ska otvetydigt kunna slås fast	Rättspraxis	Styrkt/visat eller högre	Förhöjt	FM
Mål om återkallelse av skjutvapen	Sannolikt	Rättspraxis	Sannolikt	-	FM
Mål om ändring av uppgifter i folkbokföringen	Klarlagt/styrkt	Rättspraxis	Styrkt/visat	Förhöjt	Den enskilde

FM = förvaltningsmyndigheten

Visar denna genomgång på ett normalkrav i förvaltningsmål? Som framgått gäller ”sannolikt” i en stor del av skatte- och migrationsmålen. Dessa tillsammans utgjorde dock inte mer än drygt 26 % av de avgjorda målen i länsrätterna 2007 och i den siffran inkluderas en del mål med högre och lägre beviskrav, som mål om eftertaxering och skattetillägg samt mål om förvar.²³³ Om man inte ser till antalet avgjorda mål utan till antalet måltyper som länsrätterna hanterar utgör de migrationsrättsliga och skatterättsliga en ännu mindre andel än 26 %.²³⁴ ”Sannolikt” kan därför inte uppfattas som ett normalkrav redan på den grunden att det tillämpas i en särskilt stor del av målen i förvaltningsdomstolarna. Diesen har dock anfört andra argument för denna nivå som huvudregel och dessa kommenteras i nästa avsnitt. ”Styrkt/visat” tillämpas i flera målkategorier men framstår ändå inte som ett normalkrav. Det tillämpas i mål om ingripanden av till-

²³³ Se Domstolsverket, Domstolsstatistik 2007 s. 24 och avsnitt 4.4 ovan.

²³⁴ Se Domstolsverket, Statistiskt arbetsmaterial.

synsmyndigheter, mål om eftertaxering och skattetillägg och mål om ändring av uppgifter i folkbokföringen och kanske även i mål om tvångsvård men dessa tillsammans utgör inte någon majoritet av de avgjorda målen i länsrätt. Av domskäl och uttalanden i litteraturen framgår vidare att ”styrkt/visat” uppfattas som ett förhöjt krav och inte ett normalt. Det tillämpas undantagsvis, då det framstår som särskilt viktigt att lagstiftningen tillämpas restriktivt. Genomgången tycks således inte ge något normalkrav som resultat. Den visar istället att det i stora delar av förvaltningsprocessen är oklart vilka beviskrav som gäller, inte minst i socialförsäkrings- och socialtjänstmål. I nästa avsnitt behandlas några olika försök att lösa denna oklarhet.

Vad genomgången däremot visar är att det knappast finns skäl att räkna med fler än fem olika beviskrav i förvaltningsmål, nämligen

- ”antagligt” (eller motsvarande),
- ”övervägande skäl” (eller motsvarande),
- ”sannolikt” (eller motsvarande),
- ”styrkt/visat” (eller motsvarande) samt
- ”uppenbart/ställt bortom rimligt tvivel” (eller motsvarande).

Alla de olikartade uttryck som förekommer i författningar och rättspraxis borde kunna hänföras till dessa fem nivåer, som i stort sett överensstämmer med dem som förespråkas av Diesen.²³⁵ ”Antagligt” gäller som krav främst vid framtidsbedömningar och i andra situationer med särskilda bevisvårigheter. Bevisövertikt, ”övervägande skäl”, är inte något vanligt krav men förekommer bland annat i lagen om arbetsskadeförsäkring. Det är också teoretiskt intressant och behandlas därför närmare i nästa avsnitt, där även kravet ”sannolikt” diskuteras. ”Visat/styrkt” måste uppfattas som ett högt krav som tillämpas undantagsvis när särskild försiktighet är påkallad, till exempel vid eftertaxering och skattetillägg, i mål om tvångsvård och i mål om återkallelse av legitimation eller tillstånd. Ett så högt krav som ”uppenbart” eller ”ställt bortom rimligt tvivel” tillämpas sällan och troligen bara när brott är ett relevant rättsfaktum, vilket det kan vara bland annat i LVU-mål där socialnämnden påstår att barnmisshandel förekommit och i mål om återkallelse av läkarlegitimation på grund av en brottslig gärning.

²³⁵ Se *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 113. Diesen räknar dock inte med ”uppenbart”.

5.5 Fem modeller

5.5.1 Allmänt

Genomgången av gällande rätt har visat att beviskrav kan slås fast för några målkategorier. Många frågor har dock förblivit obesvarade. Bland annat har undersökningen inte gett besked om vilka beviskrav som gäller i socialförsäkrings- och socialtjänstmål. Det har också förblivit oklart om något normalkrav kan anses gälla i förvaltningsprocessen.

Mot den bakgrunden behandlas i detta avsnitt fem teoretiska uppfattningar om beviskrav i förvaltningsmål. Det handlar om olika svar på frågan om vilket eller vilka krav som ställs på bevisningen i förvaltningsmål och lösningarna kan presenteras som fem olika modeller, som alla har visst stöd i författningar, förarbeten, rättspraxis eller rättsvetenskaplig litteratur:

- Ett måls beskaffenhet avgör vilket beviskrav som ska tillämpas. Något normalkrav på bevisningen finns inte.
- Beviskrav fastställs genom analogi till de beviskrav som gäller i tvistemål och brottmål.
- ”Sannolikt” kan betraktas som normalkrav på bevisningen.
- Ett högt normalkrav kan anses gälla, eftersom förvaltningsprocessens syfte är att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden.
- Ett krav på bevisövertikt kan anses gälla, eftersom förvaltningsprocessens syfte är att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden.

I det följande kommer modellerna att presenteras och diskuteras en i taget.

5.5.2 *Beviskrav efter sakens beskaffenhet*

Besvärssakkunniga angav att något allmängiltigt beviskrav inte kan ställas upp för förvaltningsförfarandets del utan att beviskravet skulle sättas i relation till sakens beskaffenhet och de intressen som står på spel.²³⁶ Genomgången av rättspraxis på olika förvaltningsområdet bekrä-

²³⁶ Se SOU 1964:27 s. 430 och avsnitt 5.4.2 ovan.

tar i någon mån besvärssakkunnigas uttalande. Framförallt i målen om tvångsvård och tillsynsmyndigheters ingripanden tycks sakens beskaffenhet ha tagits till intäkt för ett högt beviskrav, eftersom Regeringsrätten har motiverat kravet med de mycket allvarliga konsekvenser som avgörandet kan få för den enskilde. Även de höga kraven på bevisningen i mål om eftertaxering och skattetillägg motiveras med åtgärdernas ingripande karaktär.

Inom den förvaltningsrättsliga litteraturen menar både Wennergren och Westerberg att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet. Wennergren anger att hur stark sannolikhet som ska krävas för att något ska anses bevisat framförallt beror på sakens beskaffenhet. ”Ju viktigare eller ömtåligare sak, desto strängare krav”.²³⁷ Beviskravet är alltså relaterat till rättens utredningsansvar på så sätt att om saken är viktig eller ömtålig är beviskravet strängt och rättens utredningsansvar stort. Westerberg beskriver uppfattningen på följande sätt.

Vilken grad av sannolikhet som i olika fall bör uppnås vid prövningen, växlar alltefter ärendets art och vikt, behovet av snabbhet samt andra omständigheter. Något för hela förvaltningsrätten gällande riktmärke kan icke uppställas. Man kan i stort sett skilja mellan dels full bevisning om relevanta fakta, dels en till visshet gränsande sannolikhet, vilken normalt får anses tillfyllest, och dels en allenast övervägande sannolikhet, vilken ofta får anses tillräcklig i ärenden som fordrar snabba avgöranden, t.ex. i fråga om allmän ordning och säkerhet. Ju allvarligare ingripandet är och ju svårare en återgång av verkställigheten är, desto större krav måste ställas på bevisningen.²³⁸

Tanken att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet får stöd också i litteratur inom den speciella förvaltningsrätten²³⁹ och den är dessutom förenligt med de allmänna förvaltningsrättsliga principerna om bevisbördans placering. Om ett mål rör betungande offentlig rätt kommer ett högt beviskrav ofta att tillämpas och förvaltningsmyndigheten får bära bevisbördan. Såväl beviskravet som bevisbördan skulle alltså kunna fastställas med hänvisning till målets beskaffenhet.

Inom bevisteorin är det en ganska spridd uppfattning att högre beviskrav bör gälla ju allvarligare konsekvenser ett avgörande kan få för en enskild. Det är till exempel inte ovanligt att ett högre beviskrav anses gälla i ett brottmål om åtal för mord än i ett mål om ansvar för olovlig

²³⁷ Wennergren, kommentaren till 8 § FPL.

²³⁸ Westerberg s. 41 f.

²³⁹ Se t.ex. *Bramstång*, *Missbruk* s. 16.

körning.²⁴⁰ Synsättet att sakens beskaffenhet är avgörande för beviskravets nivå och bevisbördans placering liknar till viss del Ekelöfs uppfattning om beviskrav och bevisbörda i tvistemål. Ekelöf menar nämligen att dessa frågor bör behandlas inom ramen för det civilrättsliga institut som är ifråga, eftersom beviskravets och bevisbördans uppgift är att ge maximalt genomslag åt den materiella regeln.²⁴¹ Trots att han formulerar att normalkrav, ”styrkt/visat”, hävdar han att det inte går att ställa upp en generell princip för beviskravets nivå och bevisbördans placering. Frågorna kan inte betraktas ur en rent processuell synvinkel utan måste besvaras med hänsyn till vilket ändamål den materiella rättsregeln har. Man skulle kunna säga att Ekelöf låter den enskilda regelns beskaffenhet och syfte vara styrande för beviskravets nivå.

Uppfattningen att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet har således stöd i motiven till FPL, i rättspraxis, i förvaltningsrättslig litteratur och i viss mån inom bevisteorin. Synsättet innebär att det inte finns något egentligt normalkrav på bevisningen. Förvaltningsprocessen skulle därigenom skilja sig från civilprocessen och straffprocessen, där ju normalkrav anses finnas.

Trots att den beskrivna uppfattningen har stort stöd går det att peka på några problem med den. Till att börja med är ”sakens beskaffenhet” ett mycket vagt uttryck. Såväl besvärssakkunniga som Westerberg ger några konkreta exempel på faktorer som kan beaktas, till exempel behovet av snabba avgöranden och faran att en verkställighet inte kan återgå, men många frågetecken kvarstår. Hänvisningar till målens ”art” och ”vikt” är ganska intetsägande och leder till frågan om vilka konkreta faktorer som ska ingå i bedömningen. Grundproblemet är hur domstolen ska kunna veta hur ett visst mål är beskaffat i bevishänseende och vilket beviskrav detta ska resultera i. Problemet blir särskilt svårlöst om det saknas vägledande uttalanden från Regeringsrätten avseende ett visst måls beskaffenhet. Förvaltningsdomstolarna får i de fallen stor frihet vid bevisprövningen och det finns en risk att frågan om beviskravet avgörs kasuistiskt, i det enskilda fallet, istället för generellt. Frågan om hur stark bevisning som principiellt krävs blir då svår att hålla isär från frågan om bevisningen i det enskilda fallet är tillräcklig. Förutsebarheten för parterna riskerar att minska och det finns en fara att rättstillämpningen blir mindre enhetlig och systematisk och mer inriktad på lämplighet i det enskilda fallet.

Ett andra problem är på vilken nivå sakens beskaffenhet ska bedömas. Man kan fråga sig om det är målkategoriens, måltypens, målgruppens eller det enskilda målets beskaffenhet som avses.

²⁴⁰ Se t.ex. *Ekelöf*, Rättegång IV s. 117 samt Fitger, kommentaren till 35 kap. 1 § RB.

²⁴¹ *Ekelöf*, Rättegång IV s. 88 samt 99 f.

Räcker det med en grovindeling i gynnande och betungande mål eller är det omständigheterna i det enskilda fallet som ska vara avgörande för vilket beviskrav som ska tillämpas? En närliggande fråga är hur man ska behandla mål där det samtidigt finns skäl både för höga och låga beviskrav. Ett exempel som redan nämnts är LVU-mål, där det finns ett starkt intresse av att enskildas frihet inte begränsas i onödan genom omotiverade ingripanden samtidigt som barns skyddsbehov kan motivera att ingripanden sker även när bevisningen är mindre stark. Hur är ett sådant mål beskaffat? En liknande konflikt gör sig gällande vid återkallelse av läkarlegitimation. I fallet RÅ 1990 ref. 64 erkände Regeringsrätten uttryckligen både den enskildes intresse av rättssäkerhet och det allmännas behov av skydd mot olämpliga läkare. I mål där det finns motstridiga intressen och skäl kan anföras både för höga och låga beviskrav framstår det som svårt att enbart använda "sakens beskaffenhet" för att fastställa beviskravet.

Ett tredje problem är att hänvisningen till sakens beskaffenhet inte klargör vilken sannolikhetsgrad som ska krävas av bevisningen i olika mål. "Sakens beskaffenhet" pekar aldrig ut ett exakt beviskrav, utan ger på sin höjd en fingervisning om huruvida kravet ska vara högt eller lågt. Om ett avgörande kan få starkt negativa konsekvenser för den enskilde ska tydligen ett högt beviskrav tillämpas men frågan är hur högt. Finns det olika nivåer? Omvänt ska ingripanden kunna ske utifrån ganska svag bevisning när allmän ordning och säkerhet står på spel men hur svag bevisning accepteras?

Avslutningsvis kan det påpekas att hänvisningen till sakens beskaffenhet inte ger stor hjälp när det gäller att fastställa beviskravet i mål som rör gynnande offentlig rätt, till exempel socialförsäkringsförmåner, socialtjänstmål och mål om olika tillstånd. Sådana mål kan vara viktiga för enskilda och utgången kan ha mycket allvarliga och ingripande konsekvenser. Innebär det att ett lågt beviskrav ska tillämpas, som möjliggör för den enskilde att få tillgång till förmånen? Om så är fallet, varför ska den enskilde över huvud taget ha bevisbördan, när det försvårar tillgången till förmånen? I dessa mål ger hänvisningen till sakens beskaffenhet inte stor ledning vid fastställandet av beviskravet.

Även om uppfattningen att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet har gott stöd i rättskällorna, och kanske till och med får uppfattas som gällande rätt, så har det framgått att den är problematisk på flera sätt. Modellen kan kanske användas för att i efterhand förklara varför ett visst beviskrav fastställts men den ger inte mycket hjälp när beviskravet är okänt på förhand och måste bestämmas. Det är därför intressant att belysa några alternativ till den.

5.5.3 *Beviskrav genom analogi*

Som framgått anses normalkrav på bevisningen finnas i tvistemål och brottmål. I tvistemål ska de faktiska omständigheterna vanligtvis vara ”styrkta/visade” och i brottmål ska åklagarens gärningspåstående vara ställt ”bortom rimligt tvivel”. Eftersom förvaltningsmålen tycks sakna ett allmänt accepterat normalkrav skulle man genom analogi kunna tillämpa normalkraven i den allmänna processen även i förvaltningsprocessen. Olika måltyper skulle kunna kategoriseras som tvistemålsliknande eller brottmålsliknande i bevishänseende och utifrån kategoriseringen skulle antingen det civilprocessuella eller det straffprocessuella normalkravet kunna tillämpas. Dessa krav har sin grund i rättspraxis och litteratur och det skulle därför vara fråga om en rättsanalogi, inte en laganalogi.²⁴² Eventuellt skulle även lägre undantagsnivåer som ”sannolikt” eller ”övervägande skäl” i vissa fall kunna tillämpas analogt.

Modellen med analogier till tvistemål och brottmål är inte främmande inom förvaltningsprocessen utan tillämpas när det gäller omröstning och rättskraft. Av 26 § LAFD framgår att bestämmelserna i 16 kap. RB om omröstning i tvistemål och 29 kap. RB om omröstning i brottmål gäller i tillämpliga delar vid omröstning i förvaltningsdomstol.²⁴³ För att veta vilket kapitel i RB som ska tillämpas måste förvaltningsdomstolen avgöra om målet i omröstningshänseende ska liknas vid ett tvistemål eller ett brottmål. Av Regeringsrättens praxis framgår att reglerna om omröstning i tvistemål ska tillämpas bland annat i mål enligt LVU (RÅ 1989 ref. 41), i mål om körkortsingripande (RÅ 1990 ref. 54) och i mål om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen (RÅ 2005 ref. 59). Reglerna om omröstning i brottmål ska tillämpas bland annat i mål om skattetillägg (RÅ 1987 ref. 42) och mål om återkallelse av läkarlegitimation (RÅ 1990 ref. 64). Även när det gäller förvaltningsavgörandens rättskraft görs analogier till RB. I rättspraxis har tvistemålsliknande förvaltningsavgöranden bedömts enligt reglerna om rättskraft i tvistemål (17 kap. 11 § RB) och brottmålsliknande avgöranden har bedömts enligt reglerna om rättskraft i brottmål (30 kap. 9 § RB).²⁴⁴ Bedömningen av om ett mål har tvistemåls- eller brottmålskaraktär i rättskraftshänseende sammanfaller inte med motsvarande bedömning i fråga om omröstning. Till exempel anses mål om körkortsingripanden vara tvistemålsliknande när det gäller omröstning men brottmålsliknande när det gäller rättskraft (RÅ 1993 ref. 76).

Regeringsrättens praxis ger visst stöd för att tillämpa den beskrivna modellen även när det gäller beviskrav. I RÅ 1990 ref. 64 uttalade domstolen att en återkallelse av legitimationen för en

²⁴² Se avsnitt 1.3 ovan.

²⁴³ Bestämmelsen har behandlats av *von Essen* i FT 2007 s. 51-61.

²⁴⁴ Se avsnitt 5.5.4 nedan.

läkare har ett nära samband med straff och disciplinansvar och får ytterligt allvarliga konsekvenser för läkaren och att det därför inte finns skäl att ställa lägre krav på bevisningen om de faktiska omständigheterna än vad som skulle ha varit fallet i ett brottmål. Wennergren menar, förmodligen med stöd av detta avgörande, att normalkravet i brottmål tillämpas i ”brottmålsliknande förvaltningsmål”.²⁴⁵ I RÅ 1994 ref. 88, som handlade om återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker, påminde Regeringsrätten om beviskravet i brottmål men menade att beviskravet i det aktuella målet inte i alla avseenden borde ställas lika högt som för en fällande dom i ett brottmål om till exempel olovlig försäljning av spritdrycker. I skatterättslig litteratur har ifrågasatts om inte beviskravet i mål om skattetillägg bör sättas lika högt som i brottmål.²⁴⁶ Bramstång menar att beviskravet i mål om tvångsvård enligt LVU och LVM principiellt sett inte bör sättas lägre än i brottmål.²⁴⁷ Det verkar alltså finnas stöd för att använda beviskravet i brottmål som en referenspunkt vid bestämningen av beviskravet i vissa förvaltningsmål och i det ovan angivna RÅ 1990 ref. 64 tycks ”ställt bortom rimligt tvivel” ha tillämpats analogt. Det är däremot svårt att finna hänvisningar till normalkravet i tvistemål.

Trots visst stöd i rättspraxis och litteratur tror jag att analogimodellen är problematisk. För det första tycks den generera beviskrav som inte stämmer särskilt väl överens med den rättspraxis som finns, bortsett från de nyss angivna rättsfallen. Skattemål anses tvistemålsliknande i fråga om rättskraft men det allmänt erkända beviskravet är ”sannolikt”, ett lägre krav än i tvistemål. För beslut om förvar enligt utlänningslagen, en åtgärd som närmast kan liknas vid häktning, ligger i vissa fall bevisbördan på den enskilde och i de fall beviskravet är riktat mot Migrationsverket är nivån ”antagligt”. Helt andra krav ställs för häktning. I mål om återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker och återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen har beviskravet ansetts lägre än i brottmål om olovlig försäljning av spritdrycker eller olaga vapeninnehav. En analog tillämpning av normalkraven för tvistemål och brottmål skulle alltså leda till att högre krav än tidigare måste ställas på bevisningen i många förvaltningsmål.

För det andra är modellen osäker och svår att tillämpa.²⁴⁸ För varje måltyp som saknar ett lagstadgat beviskrav måste domstolen pröva om den i bevishänseende är tvistemålsliknande eller brottmålsliknande. Denna bedömning sammanfaller inte nödvändigtvis med motsvarande bedömning i fråga om omröstning eller rättskraft. Vilka kriterier som ska användas vid bedöm-

²⁴⁵ Wennergren, kommentaren till 8 § FPL.

²⁴⁶ Se *Leidhammar och Kamtsan* i JT 2002-03 s. 232 och avsnitt 5.4.3.4 ovan.

²⁴⁷ *Bramstång*, *Missbruk* s. 36.

²⁴⁸ Jfr *von Essen* i FT 2007 s. 51-61. Hans kritik av utformningen och tillämpningen av 26 § LAFD om omröstning i förvaltningsdomstol gör sig gällande även i detta sammanhang.

ningen är oklart. Det är också svårt att förstå hur mål som varken påminner om tvistemål eller brottmål ska hanteras, till exempel mål enligt namnlagen eller andra mål av ren förvaltningskaraktär.²⁴⁹ För parterna minskar förutsebarheten om de inte på förhand vet hur domstolen kommer att bedöma ett måls karaktär. Detta blir ett osäkerhetsmoment.

Ett tredje problem har att göra med differentieringen av beviskraven i tvistemål och brottmål. Varken i civil- eller straffprocessen tillämpas normalkraven undantagslöst, utan avvikande krav tillämpas ganska ofta och då framförallt lägre krav. Det vore inte rimligt att tillämpa normalkravet i brottmål så fort ett förvaltningsmål har bedömts som brottmålsliknande eftersom det skulle kunna leda till att ett högre beviskrav tillämpades i förvaltningsmålet än i det motsvarande brottmålet.²⁵⁰ När det gäller bland annat subjektiva rekvisit, frånvaron av ansvarsfrihetsgrunder och omständigheter som har med påföljdsfrågan att göra ställs nämligen betydligt lägre krav på bevisningen än ”ställt bortom rimligt tvivel”.²⁵¹ Att utan närmare precisering bedöma ett förvaltningsmål som brottmålsliknande skulle därför inte duga, utan förvaltningsdomstolen skulle tvingas ta ställning till om rekvisiten i den förvaltningsrättsliga regeln mest påminner om ett objektiva rekvisit eller ett subjektivt, eller om frågan i målet har mer gemensamt med en påföljdsfråga inom straffrätten. På samma sätt skulle det förhålla sig vid analogier till tvistemål, där differentieringen av beviskravet troligen är ännu större än i brottmål.

Ett fjärde problem handlar om bevisbördan. Om ett förvaltningsmål anses brottmålsliknande, och beviskravet följaktligen är högt, får det antas att myndighetsparten bär bevisbördan. Som framgått anses till exempel Socialstyrelsen bära bevisbördan i mål om återkallelse av läkarlegitimation. Frågan är vad som skulle gälla i förvaltningsmål som i bevishänseende är tvistemålsliknande. Det verkar orimligt att tillämpa beviskravet i tvistemål analogt men att placera bevisbördan annorlunda. Även civilprocessens bevisbörderegler borde därför tillämpas analogt i förvaltningsprocessen, vilket för närvarande knappast är fallet. Eftersom det till stor del är omstritt hur bevisbördan ska placeras i tvistemål framstår sådana analogier dessutom som komplicerade.

Sammantaget anser jag att starka skäl talar mot att tillämpa beviskraven i tvistemål och brottmål analogt i förvaltningsprocessen. Däremot kan den allmänna processens normalkrav användas som ett slags referenspunkt vid bestämningen av beviskrav i förvaltningsmål.

²⁴⁹ Jfr *von Essen* i FT 2003 s. 516.

²⁵⁰ Jfr *Diesen* i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 103.

²⁵¹ Se avsnitt 5.3.4 ovan.

5.5.4 Sannolika skäl

Diesen menar att ”sannolika skäl” kan anses gälla som normalkrav på bevisningen i förvaltningsmål.²⁵² Hans uppfattning ska behandlas närmare.

Diesen menar att det i grunden är oklart om det finns ett normalkrav i förvaltningsprocessen eller om varje måltyp har sitt eget särskilda beviskrav.²⁵³ Han menar dock att det finns goda skäl att söka efter ett normalkrav²⁵⁴ och att detta av två skäl bör vara lägre än ”styrkt/visat” i tvistemål. För det första är konsekvenserna av en felaktig dom mindre i förvaltningsmål eftersom avgörandena, enligt Diesen, saknar rättskraft. Om nya omständigheter framkommer eller felaktigheter i beslutsunderlaget uppdagas kan saken prövas på nytt och därför kan större felmarginaler tillåtas vid dömandet.²⁵⁵ För det andra menar Diesen att framtidsbedömningar är särskilt vanliga och centrala inslag i förvaltningsmål. Dessa bedömningar är ofta osäkra och därför är det svårt att upprätthålla samma höga beviskrav som vid tillbakablickande bedömningar.²⁵⁶ Beviskravet bör alltså sättas lägre än ”styrkt/visat” och den nivå Diesen förespråkar är ”sannolika skäl”. För denna specifika nivå tycks han anföra två skäl. Han pekar för det första på att besvärssakkunniga som allmän grundsats angett att en omständighet ska visas ”med övertygande sannolikhet”. Detta uttryck ska enligt Diesen förstås som synonymt med ”sannolikt”; att sannolikheten ska vara ”övertygande” markerar bara att vilken sannolikhet som helst inte duger.²⁵⁷ För det andra konstaterar Diesen att det inom skatterätten i princip råder enighet om att det normala beviskravet är ”sannolikt”. Han menar att skattemålen kan användas som mall för förvaltningsmål i allmänhet och att ”sannolika skäl” därför kan anses gälla som normalkrav på bevisningen i förvaltningsdomstol.²⁵⁸ Diesen påpekar avslutningsvis att ytterligare studier eller uttalanden av Regeringsrätten eventuellt skulle kunna visa på ett annat normalkrav och då troligen ett lägre, motsvarande bevisövertikt, men att man tills vidare både kan och bör utgå från att ”sannolika skäl” gäller som normalkrav.²⁵⁹ Utöver ”sannolika skäl” menar Diesen att det finns anledning att i vissa mål räkna med ett förhöjt beviskrav, motsvarande ”styrkt/visat”, och

²⁵² Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 112, Prövning av migrationsärenden s. 214 och Prövning av skattemål s. 175.

²⁵³ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 92.

²⁵⁴ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 100. Skälen för ett normalkrav har berörts i avsnitt 5.3.4.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 87.

²⁵⁷ Diesen i Prövning av migrationsärenden s. 214.

²⁵⁸ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 101 f.

²⁵⁹ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 102 och 112.

i andra undantagsfall två sänkta krav, nämligen bevisövertikt ("skälig anledning") och "antagligt".²⁶⁰

Diesens uppfattning tycks varken ha fått medhåll eller mothugg i den förvaltningsrättsliga litteraturen. Den får stöd av att "sannolikt" uppfattas som normalkrav i taxeringsmål och i tillståndsärenden enligt utlänningslagen. För uppfattningen talar också att "styrkt/visat" eller motsvarande ofta framstår som ett förhöjt krav som tillämpas när särskilda rättssäkerhetsskäl gör sig gällande, till exempel när en tillsynsmyndighet ingripit mot en enskild. Enligt min mening går det dock att invända mot Diesens argument för "sannolika skäl" som normalkrav i förvaltningsprocessen. Den följande kritiken gäller Diesens syn på rättskraft i förvaltningsmål, inslaget av framtidsbedömningar i förvaltningsprocessen, tolkningen av besvärssakkunnigas uttalanden om beviskrav samt valet mellan värdemetoden och temametoden.

Som argument för ett lägre krav än "styrkt/visat" anför Diesen att avgöranden i förvaltningsmål saknar negativ rättskraft och alltså kan ändras i en ny process efter tiden för överklagande löpt ut. Det skulle därför vara mindre viktigt att ställa höga krav på bevisningen i förvaltningsmål. Den allmänna uppfattningen är dock att *bara vissa avgöranden i förvaltningsmål saknar rättskraft*. Wennergren menar att principen om *res judicata* i regel gäller även inom förvaltningsprocessen.²⁶¹ Utgångspunkten är alltså att förvaltningsdomar inte kan ändras efter att de vunnit laga kraft. När det gäller avgöranden i flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål står det helt klart att dessa har negativ rättskraft.²⁶² En ny talan om samma sak kommer i dessa fall alltså att avvisas. I skattemål framgår detta delvis av 4 kap. 8 § taxeringslagen.²⁶³ I övrigt saknas direkt lagstöd men ledning har i rättspraxis hämtats från reglerna om rättskraft i tvistemål och brottmål (17 kap. 11 § respektive 30 kap. 9 § RB). I RÅ 2002 ref. 61 ansåg Regeringsrätten att processen i socialförsäkringsmål är av tvistemålsliknande karaktär och att avgörandena i dessa mål har negativ rättskraft. Ett överklagande av ett beslut om livränta enligt arbetskadeförsäkringen avvisades därför eftersom frågan tidigare hade prövats i länsrätten och denna dom hade vunnit laga kraft.²⁶⁴ Reglerna om rättskraft i brottmål tillämpats analogt i fråga om körkortsingripande (RÅ 1993 ref. 76). Det är i princip bara mål av ren förvaltningskaraktär, det

²⁶⁰ Diesen i Bevisprövning i förvaltningsmål s. 112 ff.

²⁶¹ Wennergren, kommentaren till 6 § FPL.

²⁶² Se t.ex. Bohlin och Warnling-Nerep s. 172 ff., Ragnemalm s. 122 f., von Essen i FT 2003 s. 514-517.

²⁶³ Se även Alhager, Rättskraft i skatteprocessen (2003) s. 118 ff. samt Lavin i FT 2004 s. 178 f.

²⁶⁴ Principen gäller troligen generellt i socialförsäkringsmål och inte bara inom arbetskadeförsäkringen. Se Lavin i FT 2004 s. 179.

vill säga mål som inte kan liknas vid tvistemål eller brottmål, som anses sakna rättskraft.²⁶⁵ Enligt RÅ 1987 ref. 80 gäller detta bland annat mål enligt namnlagen (1982:670). Det är således långt ifrån alltid som en förvaltningsdom kan prövas på nytt och avsaknad av rättskraft kan därför inte vara ett avgörande argument för ett lägre normalkrav än ”styrkt/visat”.

Det andra argumentet för ett lägre normalkrav än ”styrkt/visat” är inslaget av framtidsbedömningar i förvaltningsmål. Som framgått av avsnitt 4.6 ovan är det dock oklart om förvaltningsmål innehåller fler eller mer komplicerade framtidsbedömningar än tvistemål och brottmål. Även detta är ett svagt argument för ett lägre beviskrav än ”styrkt/visat”.

Det kan finnas andra skäl för ett lägre normalkrav i förvaltningsmål än i tvistemål än dem som Diesen anför, till exempel skulle det kunna hävdas att höga bevisvärden är svårare att nå när förfarandet till stor del är skriftligt och att detta är ett skäl för lägre krav i förvaltningsprocessen.²⁶⁶ Av rättspraxis framgår också att beviskraven ofta är lägre i förvaltningsmål. *Diesen tycks alltså ha stöd för att ett normalkrav i förvaltningsprocessen måste vara lägre än i tvistemål, även om hans egna argument för detta kan ifrågasättas.* Frågan är nu varför han anger just ”sannolika skäl” som den rätta nivån. Varför skulle inte ett ännu lägre krav kunna gälla, till exempel ”övervägande skäl” eller ”antagligt”? Diesens första argument för ”sannolika skäl” är att besvärssakkunniga kan anses ha uttalat sig till stöd för denna standardnivå. Den tolkningen av besvärssakkunniga är dock inte rimlig. Besvärssakkunniga använder visserligen uttrycket ”övertygande sannolikhet” men som synonym anges ”fullt övertygande bevisning”, vilket antyder att ett högre krav än ”sannolikt” avses. Att ett högre krav verkligen åsyftas framgår helt klart när besvärssakkunnigas anger att ”övertygande sannolikhet” ibland inte kan nås, och att beslut då måste fattas på sannolika skäl. Det grundkrav på bevisningen som besvärssakkunniga hade i åtanke påminde snarare om ”visat/styrkt” än om ”sannolikt”.

Det andra argument som Diesen ger är att ”sannolika skäl” används inom skatteprocessen. Diesen förklarar inte varför skattemålen kan användas som modell för förvaltningsprocessen i stort. Eftersom skatteprocessen till stor del specialregleras i taxeringslagen är det inte givet att den är en lämplig förebild för förvaltningsprocessen i övrigt. Den användning som ”sannolikt” har fått som normalkrav i taxeringsmål och migrationsmål framstår ändå som det starkaste argumentet för att se ”sannolika skäl” som normalkrav inom förvaltningsprocessen i stort.

²⁶⁵ Se *von Essen* i FT 2003 s. 516.

²⁶⁶ Jfr avsnitt 4.5 ovan.

Ett sista problem med Diesens uppfattning har att göra med valet mellan värdeметoden och temamетoden. Som framgått av avsnitt 5.3.3 ovan har beviskravet ”sannolikt” olika innebörd beroende på om värdeметoden eller temamетoden används vid sammanvägningen av bevisvärde. Enligt värdeметoden innebär ”sannolikt” att rätten till tre fjärdedelar kan vara säkra på att sakförhållandet i fråga föreligger. Den kvarstående osäkerheten är en fjärdedel. Enligt temamетoden innebär ”sannolikt” att jämfört med den bevisning i målet som talar mot sakförhållandet så talar betydligt mer för det; förhållandet är 25 % - 75 %. ”Sannolika skäl” måste ofta betraktas som ett högre krav om värdeметoden tillämpas. Problemet med Diesens argumentation är att han inte gör klart om han förespråkar värdeметoden eller temamетoden. I *Bevisprövning i förvaltningsmål* menar han att Ekelöfs värderingsmetod, värdeметoden, är betydligt bättre lämpad för förvaltningsprocessens villkor och att Boldings partsinriktade metod, temamетoden, är mindre lämplig. Samtidigt menar han att det vore önskvärt att kunna kombinera metoderna, eftersom värdeметoden är mer inriktad på värdering av enskilda bevis och mindre på sammanvägning.²⁶⁷ I *Prövning av migrationsärenden* tycks han förespråka att temamетoden används generellt:

Den typ av ’vägning’ av omständigheter för och emot temat, som kännetecknar temamетoden, liknar den form av sannolikhetsprövning som sker i flyktingärenden (och andra mål inom förvaltningsrätten, där beviskravet ”sannolikt” utgör beviskravet).²⁶⁸

Det verkar alltså som att Diesen i någon mån har ändrat uppfattning om vilken metod som är lämpligast för sammanvägning av bevisvärden.²⁶⁹ Denna oklarhet om huruvida ”sannolikt” ska förstås värdeметodiskt eller temamетodiskt framstår som en svaghet.

Sammanfattningsvis tycks ”sannolika skäl” överensstämma ganska väl med de krav som ställs på bevisningen i många förvaltningsmål. Övriga argument för detta normalkrav framstår dock som svaga och det är dessutom osäkert vilken närmare innebörd kravet har, det vill säga om det ska förstås värdeметodiskt eller temamетodiskt.

²⁶⁷ Diesen i *Bevisprövning i förvaltningsmål* s. 120.

²⁶⁸ Diesen i *Prövning av migrationsärenden* s. 218.

²⁶⁹ *Bevisprövning i förvaltningsmål* gavs 2003 och *Prövning av migrationsärenden* 2007.

5.5.6 Högt beviskrav – för materiellt riktiga avgöranden

Enligt förarbetena till FPL är ett av förvaltningsprocessens huvudsyften att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden. Vad ett materiellt riktigt avgörande är har diskuterats tidigare i detta arbete och jag har urskiljt två alternativa tolkningar.²⁷⁰ Enligt den första är ett avgörande materiellt riktigt om domstolen är helt övertygad om att rekvisiten i den tillämpliga regeln är uppfyllda och att inget misstag begås när rättsföljden döms ut. Med denna tolkning som utgångspunkt måste höga krav ställas på bevisningen i förvaltningsmål, om inget annat är föreskrivet. Genom höga beviskrav kan domstolen nämligen försäkra sig om att den inte tillämpar regler i andra fall än då rekvisiten säkert är uppfyllda. Varje gång en regel tillämpas kan domstolen vara trygg med att de sakförhållanden som avgörandet grundar sig på verkligen föreligger. Däremot kommer domstolen låta bli att tillämpa regeln i många fall då rekvisiten faktiskt är uppfyllda men bevisningen om detta anses svag. Den överordnade principen är att regler aldrig ska tillämpas när de faktiska förutsättningarna brister. Helst ska de faktiskt omständigheterna vara ”uppenbara”, för då accepteras ingenting annat än mycket stark bevisning. Varje lägre beviskrav ökar risken för att lagstiftning tillämpas utan att rekvisiten egentligen är uppfyllda och ett lägre krav än ”styrkt/visat” kan knappast accepteras. Denna tolkning av förvaltningsprocessens syfte måste ligga bakom besvärssakkunnigas uttalande att ett mindre strängt beviskrav än ”övertygande sannolikhet” medför risk för materiellt oriktiga avgöranden.²⁷¹ Ett strängt beviskrav sågs som en garanti för att regler bara tillämpas när rekvisiten säkert är uppfyllda.

En del talar för att denna syn på vad ett materiellt riktigt avgörande är ska gälla. Förvaltningsprocessens syfte måste fastställas med hjälp av motiven till FPL och i dessa tycks begreppet uppfattas på det angivna sättet. Intuitivt verkar det också riktigt att avgörandena blir ”säkra” om beviskraven är höga. Jag vill dock peka på några problem med att lägga denna syn på materiellt riktiga avgöranden till grund för ett normalkrav.

Ett högt beviskrav medför en restriktiv tillämpning av lagstiftning i den meningen att lagstiftningen kommer att tillämpas bara då mycket övertygande bevisning finns. I många fall kan en restriktiv tillämpning säkert vara befogad, till exempel i mål som gäller inskränkningar av enskildas fri- och rättigheter, men frågan är om det är rimligt att se restriktivitet som huvudregel. Varför är det, allmänt sett, bättre att en lagstiftning tillämpas för sällan än för ofta?

²⁷⁰ Se avsnitt 4.2 ovan.

²⁷¹ Se SOU 1964:27 s. 429 och avsnitt 5.4.2 ovan.

Vidare innebär ett krav på att faktiska omständigheter ska vara ”uppenbara” eller ”styrkta/visade” att den ena parten får ett högt beviskrav riktat mot sig. Frågan är om ett normalkrav verkligen ska vara asymmetriskt på det sättet. Som snart kommer framgå är alternativet att istället kräva bevisövertikt. Då gynnas ingen av parterna genom beviskravets utformning.

Kravet att de faktiska omständigheterna ska vara ”uppenbara” eller ”styrkta/visade” innebär vidare att den ena parten får ett högt beviskrav riktat mot sig. Ett beviskrav som är högre än bevisövertikt innebär alltid att en bevisbörda måste läggas på någon av parterna. Kravet kan inte vara riktat mot båda parterna och det är således inte möjligt att låta båda parterna bära bevisbördan. Resultatet av att den ena parten står risken för otillräcklig bevisning är att den andra partens påstående kan komma att läggas till grund för avgörandet, trots att det i själva verket är *ännu mindre sannolikt*.²⁷² Bevisbördan innebär nämligen en presumtion för att den andra partens påstående är riktigt och den part som har bördan måste bryta denna presumtion. Beviskraven ”uppenbart” eller ”styrkt/visat” innebär därför att man är villig att ibland lägga ett *mindre sannolikt* påstående till grund för avgörandet än ett påstående som är mer sannolikt men inte når upp till beviskravet. Är det rimligt att betrakta resultatet av en sådan bevisprövning som materiellt riktigt? Som snart kommer framgå är alternativet att istället kräva bevisövertikt. Då gynnas ingen av parterna genom beviskravets utformning.

5.5.6 Bevisövertikt – för materiellt riktiga avgöranden

5.5.6.1 ÖVERVIKTSPRINCIPEN

Den andra tolkningen av begreppet ”materiellt riktigt avgörande” innebär att domstolen så ofta som möjligt ska grunda sina avgöranden på de faktiska omständigheterna. Det måste betyda att en regel ska tillämpas om mer talar för än mot att rekvisiten är uppfyllda och att övertiktprincipen skulle gälla som normalkrav. Om utredningen i målet är tillräcklig kommer kravet på bevisövertikt att leda till flest materiellt riktiga avgöranden i den angivna meningen. Lagstiftningen kommer varken att tillämpas för ofta eller för sällan och man håller så att säga ingen säkerhetsmarginal åt något håll. Uppfattningen att ett krav på bevisövertikt leder till detta slags materiellt riktiga domar har stöd i litteraturen. Lindell konstaterar att om målet är materiellt riktigt avgöranden ska ett krav på 51 % sannolikhet ställas och inga bevisbörderegler tillämpas.

²⁷² Se *Bolding*, Bevisbörda och beviskrav s. 15 och Går det att bevisa? s. 124 och 127.

Då erhåller man i längden den största kvantiteten materiellt riktiga domar.²⁷³ Bolding menar att överviktsprincipen ger den största chansen till en materiellt riktig dom, det vill säga en dom där just de fakta blir lagda till grund för avgörandet som i verkligheten inträffat.²⁷⁴ Ett krav på bevisövertikt kan enligt Bolding närmare motiveras enligt följande.

I den situation, som genom bevisningen konstruerats, är den beräknade sannolikheten för faktum X större än sannolikheten för faktum icke-X. *Eftersom man tvingas välja och eftersom man oftare träffar rätt genom att välja X, så bör man välja X, om icke, nota bene, en regel om tillräckligt bevis talar däremot.*²⁷⁵

Om ingen regel anvisar ett annat beviskrav menar alltså Bolding att bevisövertikt bör väljas, eftersom det i längden leder till störst antal riktiga avgöranden. Leidhammar påpekar att överviktsprincipen har den effekten att förekommande konfliktsituationer så ofta som möjligt blir lösta på ett materiellt riktigt sätt, det vill säga att de fakta som verkligen inträffat också läggs till grund för ett avgörande.²⁷⁶ Övertiktprincipen anses också fördela de domar som trots allt är oriktiga jämnt mellan parterna. Ingen part gynnas på den andras bekostnad.²⁷⁷ Om ett högre beviskrav tillämpas kommer den part som bär bevisbördan att drabbas av flest oriktiga domar.

Förklaringen till att andra beviskrav än bevisövertikt riskerar att leda till materiellt oriktiga avgöranden är i korthet följande. Det kommer att finnas fall då en parts påstående är mer sannolika än motpartens men ändå inte så troliga att de når upp till ett högt beviskrav, till exempel ”styrkt/visat”. Om parten har bevisbördan ska domstolen i dessa fall lägga motpartens påstående till grund för avgörandet trots att dessa i själva verket är *mindre sannolika*. Om det påstående som är 51 % sannolikt inte godtas så är konsekvensen att det påstående som är 49 % sannolikt istället godtas. Varje beviskrav som är högre än ”övervägande skäl” har denna effekt, medan ett lägre krav än bevisövertikt får den omvända effekten. Om det räcker att en part gör sitt påstående ”antagligt” kommer detta läggas till grund för avgörandet även om motpartens påstående är betydligt mer sannolikt.

En kritik från dem som tolkar materiellt riktiga avgöranden på det första sättet är att det verkar riskabelt att låta minsta sannolikhetsövertikt bli avgörande för en dom. De menar att en för stor osäkerhet i sådana fall tillåts. Bolding bemöter denna kritik på följande sätt.

²⁷³ Lindell s. 286 f.

²⁷⁴ Bolding, Bevisbördan s. 94.

²⁷⁵ Bolding, Bevisbördan s. 66.

²⁷⁶ Leidhammar s. 96.

²⁷⁷ Se Bolding, Bevisbördan s. 96 och Går det att bevisa? s. 127, Lindell s. 293 samt Leidhammar s. 96.

Det är alltid önskvärt att bevisningen i ett mål blir så stark att man vis bevisvärderingen kommer fram till högre grader av sannolikhet för det en alternativet eller det andra. [...] Om det trots allt blir så att man hamnar i en låg grad av sannolikhet kan man naturligtvis inte slå ifrån sig problemet på ett så enkelt sätt som genom att säga att en låg grad av sannolikhet, låt oss säga 0,51, skulle vara alltför äventyrlig för att få verka bestämmande på utgången. Ty alternativet är ju att man godtar en hypotes som har ännu lägre sannolikhet, nämligen 0,49.²⁷⁸

Jag instämmer i Boldings resonemang och menar följaktligen att överviktsprincipen är det beviskrav som genererar flest materiellt riktiga avgöranden. Detta utesluter inte att det ofta kan finnas skäl för ett högre eller ett lägre krav. Till exempel kan det vara önskvärt med en restriktiv eller extensiv tillämpning av en lag, man kan vilja gynna någon av parterna i förhållande till den andra genom att placera ut en bevisbörda och man kan vilja erbjuda någon av parterna en bevislättning vid bevissvårigheter. Man kan genom att placera ut en bevisbörda också ge incitament åt någon av parterna att säkra bevisning. Sådana intressen motiverar ett annat krav än bevisövervikt och eftersom sådana intressen kan tänkas förekomma ganska ofta är det möjligt att överviktsprincipen bara skulle tillämpas i undantagsfall. Trots det skulle principen kunna användas som ett *teoretiskt* normalkrav. Det är, med ord lånade av Bolding, en neutral regel som kan användas som en bas för resonemang om bevisbördans placering och beviskravets höjd. Principen om bevisövervikt står alltid till buds som ett alternativ när argument om bevisbörda eller beviskrav sviktar.²⁷⁹

Det måste nämnas att överviktsprincipen oftast har diskuterats med dispositiva tvistemål i åtanke. Principen bör dock leda till materiellt riktiga avgöranden på samma sätt i förvaltningsmål som i dispositiva tvistemål. Bolding menar följaktligen att hans resonemang i stora delar är tillämpligt inte bara på dispositiva tvistemål utan också på andra avgöranden som träffas av olika myndigheter.²⁸⁰

Min beskrivning av överviktsprincipen bygger på ett temametodiskt synsätt. Det förutsätts att 51 % sannolikhet för ett påstående motsvaras av 49 % sannolikhet för det motstående påståendet. Enligt värdemetoden innebär 51 % sannolikhet att det finns 49 % kvarstående osäkerhet. Vi vet bara att bevisningen i målet med 51 % sannolikhet talar för temat, vilket är fullt förenligt med att det motsatta påståendet också når över 50 % sannolikhet. Det kan också tänkas att inget

²⁷⁸ Bolding, Bevisbörda och beviskrav s. 15.

²⁷⁹ Bolding, Går det att bevisa? s. 127.

²⁸⁰ Bolding, Bevisbördan s. 16 not 11.

av påståendena når 50 % sannolikhet, om all bevisning i målet är svag. Enligt ett värdemetodiskt synsätt är det därför inte säkert att bevisövervikt är det beviskrav som genererar flest materiellt riktiga avgöranden. Kanske ska ett högre krav ställas.

5.5.6.2 ETT PRAKTISKT EXEMPEL

Ett exempel om återkrav av bostadsbidrag kan illustrera överviktsprincipens tillämpning i praktiken och hur den skiljer sig åt beroende på om värdeметoden eller temametoden tillämpas.²⁸¹ Enligt 1 § lagen om bostadsbidrag lämnas bidrag normalt bara till kostnader för den bostad där den enskilde är bosatt och folkbokförd. I exemplet handlar tvisten om huruvida en person, Anna, har varit bosatt i den lägenhet som hon fått bostadsbidrag för.

Anna har för hela 2005 fått bostadsbidrag för en hyreslägenhet i Göteborg. I sin ansökan om bidrag har hon angivit att hon bor i lägenheten tillsammans med sin 8-åriga son. Anna har även haft en lägenhet i Stockholm men den har hon inte sökt bostadsbidrag för. En granne i Stockholm ringer till Försäkringskassan och säger att Anna sedan juli 2005 bott i Stockholm med sin son och inte varit i Göteborg mer än några dagar. Försäkringskassan startar en utredning och konstaterar att Annas son började i en skola i Stockholm den 1 september 2005. Uppgiften lämnas av skolans rektor. En granne i Göteborg meddelar att Anna ”knappt har syns till sedan sommaren 2005”. I januari 2006 får Försäkringskassan dessutom veta att Anna just sagt upp hyresrätten i Göteborg och folkbokförts i Stockholm. Man beslutar att återkräva Annas bostadsbidrag för september till december 2005 på den grunden att hon under den tiden inte bott i den lägenhet i Göteborg som hon fått bostadsbidrag för. Anna överklagar beslutet och hävdar att hon visst bott i Göteborg hela 2005. Hon uppger att hon har en privat konflikt med grannen i Stockholm och att han därför lämnat falska uppgifter. Informationen om sonens skolgång berör hon inte.

Hur ska länsrätten bedöma frågan om var Anna varit bosatt? Om överviktsprincipen tillämpas på ett temametodiskt sätt får mer anses tala för att Anna flyttat till Stockholm senast den 1 september 2005 än att hon bott kvar i Göteborg hela året. De två grannarnas uppgifter talar för det, liksom rektorns uppgift om sonens skolgång och det faktum att Anna haft en lägenhet i Stockholm och kort efter årsskiftet gjort sig av med lägenheten i Göteborg. Mot denna bevisning står bara Annas egna uppgifter. Försäkringskassans påstående ska därför läggas till grund för avgörandet enligt överviktsprincipen. Anna måste återbetala bostadsbidragen. Om ett värdemeto-

²⁸¹ Beviskrav i mål om återkrav av socialförsäkringsförmåner har kort berörts i avsnitt 5.4.3.2 ovan.

diskt synsätt istället används kan det ifrågasättas om någon av parterna når upp till 51 % sannolikhet. Utan att gå närmare in på sannolikhetsberäkningen framstår Försäkringskassans bevisning som ganska svag, även om den är starkare än Annas. Den kvarstående osäkerheten om var Anna bott måste bedömas som stor. Om vi antar att ingen av parterna når upp till beviskravet måste länsrätten avgöra vem av dem som bär bevisbördan. Målet får ju inte lämnas oavgjort. Då det är fråga om ett återkrav ligger det nära till hands att Försäkringskassan ska stå risken för den otillräckliga bevisningen.²⁸² Annas påstående kommer därför att läggas till grund för domen, trots att detta är *mindre sannolikt* än Försäkringskassans. Eftersom kassan inte har bevisat något annat anses Anna ha varit bosatt i Göteborg hela året, trots att den befintliga utredningen talar mot detta. Domen riskerar att bli materiellt felaktig.

Av exemplet framgår att överviktsprincipen måste betraktas temametodiskt för att leda fram till materiellt riktiga avgöranden i den angivna meningen. Det temametodiska synsättet innebär att ingen av parterna har någon bevisbörda när överviktsprincipen tillämpas. Enligt värdemetoden kan bevisövervikt mycket väl vara en bevisbörderegler, vilket framgår av exemplet, och så fort en bevisbörda tillämpas ökar risken för materiellt oriktiga avgöranden, eftersom bördan kan leda till att det mindre sannolika påståendet läggs till grund för dom.

5.5.6.3 ÖVERVIKTSPRINCIPENS PROBLEM

Hittills har jag förklarat att överviktsprincipen kommer leda till flest materiellt riktiga avgöranden i förvaltningsmål, om temametoden används och materiellt riktiga avgöranden förstås som att de verkliga förhållandena så ofta som möjligt ska läggas till grund för avgöranden. Överviktsprincipen har dock vissa teoretiska och praktiska problem och jag ska kort beröra den tänkbara kritik som kan riktas mot principen. Det handlar om att den är beroende av tillräcklig utredning, att den inte anvisar en på förhand bestämd sannolikhetsnivå, att den förutsätter två motsatta påståenden om fakta, att den inte erbjuder någon lösning när bevisningen väger precis jämnt samt att den har svagt stöd i författningar, förarbeten och rättspraxis.

Den första kritiken är alltså att överviktsprincipen bara kan antas leda till materiellt riktiga avgöranden om utredningen i målet är i stort sett fullständig.²⁸³ Enligt temametoden betraktas nämligen den befintliga utredningen som den fullständiga, eftersom den kvarstående osäkerheten inte tas i beaktning när värdet av varje parts bevisning bedöms. Värdemetoden är inte lika

²⁸² Jfr *Lavin*, Återbetalning av social ersättning s. 67 samt avsnitt 5.4.3.2 ovan. Det skulle kunna diskuteras om rätts utredningsansvar är uppfyllt i exemplet.

²⁸³ Se *Diesen* i Prövning av migrationsärenden s. 207 och *Bolding*, Bevisbördan s. 96 f.

känslig för utredningsbrister, eftersom den kvarstående osäkerheten tas i beaktning och minskar värdet av parternas bevisning. Risken att det finns ytterligare utredning som inte kommit fram räknas alltså med när värdet av parternas bevisning bedöms. Ett sannolikhetsvärde på till exempel 51 % är därför i någon mening stabilare och mer okänsligt för brister i utredningen om värdeметoden tillämpas. Därför kräver den temametodiska tillämpningen av överviktsprincipen att rätten tar sitt utredningsansvar på stort allvar. Om utredningen inte är någorlunda fullständig kan man inte utan vidare räkna med att överviktsprincipen genererar flest materiellt riktiga avgöranden. Om man kan anta att utredningen ofta är bristfällig bör nog ett värdeметodiskt synsätt övervägas och då är det inte längre klart att överviktsprincipen ger flest materiellt riktiga avgöranden.

Den andra kritiken handlar om att överviktsprincipen inte på förhand ger besked om vilken grad av sannolikhet som kommer att krävas. Eftersom värdet av den ena partens bevisning relateras till värdet av motpartens går det inte att i förväg säga vilken bevisning som kommer att vara tillräcklig. Vad som kommer krävas beror ju på hur stark bevisning motparten lyckas åstadkomma. Om denna bara lämnar en oklar berättelse till stöd för sin sak kommer det vara lätt att uppnå sannolikhetsövertikt. Om det tvärtom finns både vittnesmål och skriftlig bevisning till stöd för motpartens sak kommer det blir svårt att nå bevisövertikt. När det gäller taxeringar pekar Leidhammar på att den enskilde inte på förhand kommer veta hur mycket bevisning som kan komma att krävas och att det därför finns en risk att obehövlig information lämnas i deklARATIONEN, för säkerhets skull. Följden för det allmänna är mer arbete och större kostnader. Han menar att överviktsprincipen genom att inte anvisa en på förhand bestäms sannolikhetsnivå medför en risk för oförutsebara, olikformiga och för höga taxeringar och han avvisar därför tanken att principen skulle kunna tillämpas i taxeringsmål.²⁸⁴ Kritiken är intressant men det bör noteras att den tar sikte på praktiska och processekonomiska problem och inte på att överviktsprincipen skulle leda till materiellt felaktiga domar

Ett tredje problem är att överviktsprincipen tycks förutsätta att det alltid finns två motsatta och konkurrerande påståenden om vad som inträffat. Frågan är om principen går att tillämpa när det finns flera alternativ. För att återknyta till det praktiska exemplet ovan kan man tänka sig en situation där ungefär lika mycket talar för de fyra alternativen att Anna flyttat den 1 juli, att hon flyttat den 1 september, att hon flyttat den 1 december och att hon inte flyttat alls. Hur tillämpas överviktsprincipen i detta läge? En tanke är att domstolen först ställer påståendet om att en

²⁸⁴ Leidhammar s. 98 f.

flytt ägt rum mot påståendet att någon flytt över huvud taget inte skett. I sådana fall är påståendet att en flytt ägt rum mest troligt. Då ska domstolen välja om denna skett den 1 juli, den 1 september eller den 1 december. 25 % sannolikhet kan antas tala för den 1 juli, 25 % för den 1 september och 25 % för den 1 december (resterande 25 % talar för att ingen flytt ägt rum). Vilket alternativ är övervägande sannolikt? Det går förmodligen att framställa ännu mer komplicerade exempel. Bolding tycks mena att det finns sätt att hantera fler än två konkurrerande alternativ²⁸⁵ men det står ändå klart att tillämpningen av överviktsprincipen kan kräva avancerade, komplicerade och tidskrävande uppställningar.

Ett fjärde problem är att överviktsprincipen inte erbjuder någon lösning när bevisningen väger helt jämnt, det vill säga när sannolikheten är 50 % för vardera påståendet.²⁸⁶ Problemet är inte enbart teoretiskt. Situationen kan tänkas uppstå exempelvis då båda parterna enbart har sina egna påståenden som bevisning eller då de har exakt samma stödbevisning, till exempel varsitt läkarutlåtande av samma kvalitet. En lösning på problemet skulle vara att kräva minst 51 % sannolikhet, men då drabbas genast en av parterna av en bevisbörda och den strikta tillämpningen av överviktsprincipen frångås.

Det femte och sista problemet som ska tas upp är att överviktsprincipen får begränsat stöd i författningar, förarbeten och rättspraxis. I författningar är beviskravet ”övervägande skäl” ovanligt och när det förekommer, till exempel i 2 kap. 1 § 1 st. lagen om arbetsskadeförsäkring, framstår det som ett sänkt krav och inte som ett normalt. I många lagar tycks till och med ”sannolikt” användas som ett sänkt beviskrav, fast det tvärtom skulle vara ett förhöjt krav om överviktsprincipen accepterades. I förarbetena till FPL förespråkas som framgått ett betydligt högre beviskrav som allmän grundsats. I rättspraxis verkar överviktsprincipen tillämpas sällan. Principen är heller inte förenlig med den allmänna förvaltningsrättsliga principen att den enskilde har bevisbördan när det gäller gynnande beslut och förvaltningsmyndigheten när det gäller ingripanden. Överviktsprincipen innebär ju att *ingen av parterna har bevisbördan*. Förvaltningsrättens bevisbörderegler motverkar materiellt riktiga avgöranden i den mening som nu diskuteras. Överviktsprincipen får vidare svagt stöd av rättspraxis från allmän domstol. Normalkravet i indispositiva tvistemål anses vara ”styrkt/visat”, trots att den indispositiva civilprocessen precis som förvaltningsprocessen anses ha materiellt riktiga avgöranden som mål.²⁸⁷ Enligt det resonemang jag har fört borde bevisövertikt vara huvudregel även i indispositiva tvistemål.

²⁸⁵ Bolding, Bevisbörda och beviskrav s. 12 f.

²⁸⁶ Se Ekelöf, Rättegång IV s. 104 f.

²⁸⁷ Se avsnitt 4.2 ovan.

Slutsatsen av denna kritik måste bli att överviktsprincipen inte kan uppfattas som gällande rätt inom förvaltningsprocessen. Däremot genererar den fler materiellt riktiga avgöranden än andra krav, om den tillämpas enligt ett temametodiskt synsätt och utredningen i målet är tillräcklig.

De fem modeller som nu har diskuterats sammanfattas i nästa kapitel, som avslutar uppsatsen.

6. Slutord

Den övergripande fråga som ställdes inledningsvis i detta arbete var vilket eller vilka beviskrav som gäller i förvaltningsmål. För att besvara frågan beskrevs först förvaltningsprocessen översiktligt och några bevisteoretiska begrepp introducerades. Därefter diskuterades några bevisrättsliga skillnader mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processen. För det första har de delvis olika syften. I förvaltningsmål ska materiellt riktiga avgöranden åstadkommas. Samma målsättning finns i indispositiva tvistemål men i dispositiva tvistemål är syftet ett annat och i brottmål ligger fokus på att undvika felaktigt fällande domar. En andra skillnad är att förvaltningsdomstolarna i regel har ett större ansvar för målens utredning än de allmänna domstolarna. En tredje skillnad är att förvaltningsprocessen omfattar ett stort antal olikartade måltyper medan civil- och straffprocesserna är mer enhetliga. En sista skillnad som togs upp är att förvaltningsmål vanligtvis handläggs skriftligt, medan muntlig handläggning är huvudregel inom den allmänna processen. Eventuellt medför detta lägre bevisvärden i förvaltningsmål. När det gäller framtidsbedömningar och vaga eller normativa rekvisit konstaterades att sådana verkar vara vanligare eller mer centrala i förvaltningsmål än i tvistemål och brottmål.

Mot den angivna bakgrunden har frågan om beviskrav behandlats. Det har konstaterats att det inte finns något uttalat normalkrav på bevisningen vare sig i FPL eller i rättspraxis. Den grundsats om ”fullt övertygande bevisning” som uttalades i förarbetena till FPL har inte bekräftats i rättspraxis eller litteratur. En genomgång av beviskrav i olika målkategorier visar snarare att beviskraven varierar beroende på sakens beskaffenhet. I taxeringsmål och migrationsmål anses ”sannolikt” vara ett normalkrav på bevisningen medan högre krav tycks ställas när det gäller eftertaxering och skattetillägg, tvångsvård enligt LPT, LVU och LVM samt ingripanden från tillsynsmyndigheter. I de största målkategorierna, socialförsäkrings- och socialtjänstmålen, är det oklart vilka krav som ställs på bevisningen.

Utifrån genomgången av gällande rätt har fem sätt att se på beviskrav i förvaltningsmål diskuterats. Det första utgår från besvärssakkunnigas uttalanden och innebär att det inte finns något normalkrav i förvaltningsprocessen utan att beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet. Förutom i motiven till FPL har modellen stöd i rättspraxis och i den förvaltningsrättsliga litteraturen, bland annat hos Wennergren och Westergren, och den kan anses beskriva gällande

rätt. Samtidigt kan den kritiseras för att vara oprecis och till liten hjälp när beviskravet inte är känt på förhand. En andra modell är att beviskraven i tvistemål och brottmål tillämpas analogt i förvaltningsprocessen. Sådana analogier är problematiska på många sätt och de beviskrav som förekommer i tvistemål och brottmål har nog betydelse främst som referenspunkter vid bestämningen av beviskrav i förvaltningsmål. En tredje modell, som förespråkas av Diesen, är att betrakta ”sannolika skäl” som normalkrav. Enligt min mening är de teoretiska argumenten för denna modell svaga. Det stämmer inte att avgöranden i förvaltningsmål generellt saknar rättskraft och det är inte säkert att förvaltningsmål innehåller större inslag av framtidsbedömningar än andra mål. Besvärssakkunniga kan inte anses ha uttalat sig till stöd för ”sannolika skäl”. Det är vidare oklart om ”sannolika skäl” ska uppfattas värdemetodiskt eller temametodiskt. Själva sannolikhetsnivån verkar dock motsvara de krav som ställs i många mål, inte minst inom taxerings- och migrationsprocessen. De fjärde och femte modellerna bygger på tanken att förvaltningsprocessens syfte är en anvisning om ett beviskrav. Detta syfte är att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och beroende på hur det begreppet uppfattas kan antingen ett mycket högt beviskrav, närmast ”uppenbart”, eller en tillämpning av överviktsprincipen förespråkas. Jag tycker att överviktsprincipen är bäst lämpad att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden.

Avslutningsvis har ett svar getts på den övergripande frågan om vilket eller vilka beviskrav som tillämpas i förvaltningsmål: Beviskravet varierar beroende på sakens beskaffenhet, det vill säga målets karaktär, men ”sannolika skäl” kan anges som ett riktmärke. Beviskraven i tvistemål och brottmål har betydelse som referenspunkter. Med hänsyn till förvaltningsprocessens syfte framstår överviktsprincipen som ett lämpligt teoretiskt normalkrav men principen kan inte uppfattas som gällande rätt.

Även om dessa riktlinjer kan ges måste rättsläget beträffande beviskrav i förvaltningsmål beskrivas som oklart. Det har framgått att lagbestämmelser och rättspraxis till stor del saknas och att området i princip inte har behandlats i förvaltningsrättslig litteratur. Den bevisteoretiska litteraturen innehåller många skilda åsikter och argument och erbjuder inga färdiga svar. Problem kring beviskrav leder dessutom till komplicerade frågor om rättsreglernas och rättsordningens syfte och funktion. Det som börjar med ganska konkreta frågor om hur mycket bevisning som krävs i ett mål slutar lätt i bryderier som hör hemma inom den allmänna rättsläran.

Hur skulle då rättsläget kunna bli klarare? Regeringsrätten skulle kunna ge besked om beviskrav i ökad utsträckning. Som redan nämnts har domstolen möjlighet att bevilja prövningstillstånd i frågor om beviskrav och så har skett i vissa mål, framförallt när ingripanden av till-

synsmyndigheter har prövats. Regeringsrätten skulle antingen kunna anvisa beviskrav i flera målkategorier än hittills, till exempel i socialförsäkrings- och socialtjänstmål, eller fastställa ett normalkrav för förvaltningsprocessen i stort. Problemet är dock att ändrade beviskrav kan få stora och svåröverskådliga konsekvenser. Som framgått tidigare kan ändrade beviskrav i socialförsäkringsmål leda till betydande kostnadsökningar för samhället och samma ekonomiska betydelse har beviskravet i socialtjänstmål, skattemål och många andra förvaltningsmål. Det har också framhållits att beviskravet påverkar hur ofta en lagstiftning tillämpas och det är en fråga som ibland är politiskt känslig. Beviskravet har till exempel avgörande betydelse för hur lätt det är att få ersättning från offentliga försäkringar, hur lätt restauranger får eller förlorar sina alkoholtillstånd och hur många barn som tvångsomhändertas för att vårdas och uppfostras av andra än sina föräldrar. Det är inte konstigt om Regeringsrätten drar sig för att sätta ner foten i dessa frågor.

Eftersom beviskraven ofta är ekonomiskt och politiskt viktiga skulle man kunna hävda att det istället är upp till lagstiftaren att skapa klarhet. Många specialförfattningar skulle kunna förses med regler om beviskrav och i FPL skulle ett normalkrav kunna slås fast.

Också rättsvetenskapliga undersökningar skulle kunna bidra till ökad klarhet. I brottmål har bevisfrågorna behandlats ingående och även i tvistemål är rättsläget klarare än i förvaltningsmål. Troligen har mycket av det som skrivits om bevisfrågor i allmän process relevans även för förvaltningsprocessens del. Skillnaderna i bevishänseende mellan processformerna skulle dock behöva undersökas närmare. Det vore också intressant med noggrannare analyser av beviskrav på särskilda förvaltningsrättsliga områden. Som nämnts tidigare bör sådana analyser helst ske på regel- eller rekvisitnivå. Beviskrav i skattemål och migrationsmål har uppmärksamrats men kraven i socialförsäkrings- och socialtjänstmål skulle kunna belysas närmare. Vidare skulle Regeringsrättens bevispraxis kunna undersökas noggrannare än vad jag har gjort i den här uppsatsen och även underrättspraxis skulle kunna studeras.

Eftersom beviskravet anses variera beroende på sakens beskaffenhet skulle detta begrepp kunna behandlas rättsvetenskapligt. Vad menas med uttrycket? Hur ska en sak vara beskaffad för att ett högt beviskrav ska gälla? När motiverar sakens beskaffenhet istället ett lågt beviskrav? Slutligen skulle det krav som Diesen betraktar som det normala, ”sannolika skäl”, kunna studeras. Vilka argument finns för att se detta som ett normalkrav? Ska kravet uppfattas värdemetodiskt eller temametodiskt?

Källförteckning

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1938:44	Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk
SOU 1964:27	Lag om förvaltningsförfarandet
SOU 1966:70	Förvaltningsrättskipning
SOU 1968:27	Förvaltningslag
SOU 1991:106	Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler

Departementsserien

DsJu 1970:11	Förfarandet i förvaltningsdomstol
--------------	-----------------------------------

Propositioner

Prop. 1971:30	med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.
Prop. 1989/90:28	om vård i vissa fall av ungdomar
Prop. 2001/02:81	Vissa arbetsskadefrågor m.m.
Prop. 2004/05:131	En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol

Övrigt offentligt material

Brottsförebyggande rådet, *Anhållanden, häktningsframställningar och häktade personer de senaste tio åren*, tabell tillgänglig på Brottsförebyggande rådets webbplats, 2008-12-22.

- http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=5&name=/statistik/10/10La_anh_10_ar.xls&url=/statistik/10/10La_anh_10_ar.xls

Domstolsverket, *Domstolsstatistik 2007*, 2007.

Domstolsverket, *Statistiskt arbetsmaterial*, opublicerat, 2008-10-22.

Domstolsverket, *Länsrättsutredningen*, Domstolsverkets rapportserie 2008:2.

Kammarrätten i Stockholm, *Informationsmaterial*, 2008.

Kammarrätten i Stockholms webbplats, 2008-10-30.

- http://www.domstol.se/default____2657.aspx.

Riksskatteverket, *Handledning för taxeringsförfarandet*, Solna 1996.

Socialdepartementet, *Bevisregler i arbetskadeförsäkringen*, PM 2001-03-20.

Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd*, Stockholm 2003.

Rättsfall m.m.

Regeringsrätten, referat

RRK R73 2:36	RÅ 1995 ref. 39
RÅ80 2:13	RÅ 1995 ref. 46
RÅ82 1:37	RÅ 1995 ref. 58
RÅ83 1:19	RÅ 1996 ref. 15
RÅ83 1:43	RÅ 1996 ref. 61
RÅ85 2:84	RÅ 1996 ref. 62
RÅ 1989 ref. 67	RÅ 1996 ref. 83
RÅ 1990 ref. 16	RÅ 1996 ref. 91
RÅ 1990 ref. 64	RÅ 1997 ref. 62
RÅ 1990 ref. 108	RÅ 1997 ref. 65
RÅ 1992 ref. 6	RÅ 1999 ref. 64
RÅ 1992 ref. 43	RÅ 2001 ref. 22
RÅ 1993 ref. 26	RÅ 2002 ref. 31
RÅ 1994 ref. 76	RÅ 2006 ref. 7
RÅ 1994 ref. 82	RÅ 2006 ref. 9
RÅ 1994 ref. 88	RÅ 2006 ref. 46
RÅ 1995 ref. 6	RÅ 2008 ref. 23

Regeringsrätten, notiser

RÅ 1983 Aa 39	RÅ 1995 not. 184
---------------	------------------

Högsta domstolen

NJA 1980 s. 725	NJA 1993 s. 764
NJA 1986 s. 470	NJA 1994 s. 449
NJA 1990 s. 555	NJA 1994 s. 657

Kammarrätterna

RK83 2:1

Kammarrättens i Stockholm dom den 14 november 1991 i mål nr 6851-1990

Kammarrättens i Stockholm dom den 26 maj 2006 i mål nr 7062-05

Kammarrättens i Stockholm dom den 30 augusti 2006 i mål nr 7635-05

Kammarrättens i Stockholm dom den 11 december 2006 i mål nr 6335-05

Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2007:37

MIG 2007:9

MIG 2007:45

MIG 2007:12

MIG 2008:23

Justitieombudsmannen

JO 1998/99 s. 304

JO 2003/04 s. 266

JO 2001/02 s. 430

Litteratur

Alhager, Eleonor, *Rättskraft i skatteprocessen*, 2003.

Allmän rättslära, studiematerial 2007/08, Wahlgren, Peter (red.), Stockholm 2007. [Cit. Allmän rättslära.]

Bergman, Rickard, *Bevisprövning i mål angående psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård*, examensarbete i processrätt, Stockholms universitet 2005. [Cit. Bergman.]

Bevisprövning i förvaltningsmål, Diesen, Christian (red.), Stockholm 2003. [Cit. Bevisprövning i förvaltningsmål.]

Bolding, Per Olof, *Bevisbörda och beviskrav*, Lund 1983. [Cit. Bolding, Bevisbörda och beviskrav.]

Bolding, Per Olof, *Bevisbördan och den juridiska tekniken*, Uppsala 1951. [Cit. Bolding, Bevisbördan.]

Bolding, Per Olof, *Går det att bevisa?*, Stockholm 1989. [Cit. Bolding, Går det att bevisa?.]

Bohlin, Alf och Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, Stockholm 2004, omtryckt 2007. [Cit. Bohlin och Warnling-Nerep.]

Bramstång, Gunnar, *Missbruk och hemfallenhet*, Stockholm 1975. [Cit. Bramstång, Missbruk.]

Bramstång, Gunnar, *Sociallagstiftningen*, Stockholm 1985.

Diesen, Christian, *Bevisprövning i brottmål*, Stockholm 1993, omtryckt 2002. [Cit. Diesen, Bevisprövning i brottmål.]

Ekelöf, Per-Olof, *Bevisvärdemodellen kontra bevistemamodellen*, SvJT 1989 s. 26-38. [Cit. Ekelöf i SvJT 1989.]

Ekelöf, Per-Olof och Boman, Robert, *Rättegång IV*, 6 u., Stockholm 1992. [Cit. Ekelöf, Rättegång IV.]

Ekelöf, Per-Olof och Edelstam, Henrik, *Rättegång I*, 8 u., Stockholm 2002. [Cit. Ekelöf, Rättegång I.]

von Essen, Ulrik, *Omröstningsreglerna i förvaltningsprocessen*, FT 2007 s. 51-61. [Cit. von Essen i FT 2007.]

von Essen, Ulrik, *Saken i förvaltningsprocessen*, FT 2003 s. 503-521. [Cit. von Essen i FT 2003.]

Festschrift till Stig Strömholm, Frändberg, Åke; Göransson, Ulf och Håstad, Torgny (red.), Uppsala 1997. [Cit. Festschrift till Stig Strömholm.]

Fitger, Peter, *Rättegångsbalken. En kommentar på Internet*, uppdaterad per den 1 september 2008. [Cit. Fitger.]

Hellner, Jan, *Rättsteori*, 2 u., Stockholm 1994. [Cit. Hellner.]

Hellner, Jan och Radetzki, Marcus, *Skadeståndsrätt*, 7 u., Stockholm 2006.

Heuman, Lars, *Bevisbörda och beviskrav i tvistemål*, Stockholm 2005. [Cit. Heuman.]

Lavin, Rune, *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, FT 2004 s. 177-179. [Cit. Lavin i FT 2004.]

Lavin, Rune, *Återbetalning av social ersättning*, Stockholm 1986. [Cit. Lavin, Återbetalning av social ersättning.]

Legitimitetsfrågor inom socialrätten, Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), Stockholm 2007. [Cit. Legitimitetsfrågor inom socialrätten.]

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, 3 u., Uppsala 1996. [Cit. Lehrberg.]

Leidhammar, Börje, *Bevisprövning i taxeringsmål*, Stockholm 1995. [Cit. Leidhammar.]

Leidhammar, Börje och Kamtsan, Natalie, *Beviskrav i skatteprocess avseende eftertaxering och skattetillägg*, JT 2002-03 s. 232-241. [Cit. Leidhammar och Kamtsan i JT 2002-03.]

Lindell, Bengt, *Sakfrågor och rättsfrågor*, Uppsala 1987. [Cit. Lindell.]

Lodin, Sven-Olof; Lindencrona, Gustaf; Melz, Peter och Silfverberg, Christer, *Inkomstskatt, del 2*, 10 u., Lund 2005. [Cit. LLMS.]

Mattsson, Titti, *Barnet och rättsprocessen*, Lund 2002. [Cit. Mattsson.]

Melin, Stefan, *Juridikens begrepp*, 2 u., Uppsala 2002.

Norström, Carl och Thunved, Anders, *Nya sociallagarna. En kommentar på Internet*, uppdaterad

rad per den 1 januari 2008.

Prövning av migrationsärenden, Diesen, Christian (red.), Stockholm 2007. [Cit. Prövning av migrationsärenden.]

Prövning av skattemål, Diesen, Christian (red.), Stockholm 1999. [Cit. Prövning av skattemål.]

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 8 u., Stockholm 2007. [Cit. Ragnemalm.]

Stening, Anders, *Bevisvärde*, Uppsala 1975.

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*, 5 u., Stockholm 1996. [Cit. Strömholm.]

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar på Internet*, uppdaterad per den 1 juli 2007. [Cit. Wennergren.]

Westerberg, Ole, *Allmän förvaltningsrätt*, 3 u., Stockholm 1978. [Cit. Westerberg.]

Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, åttonde upplagan, Stockholm 2006.