

ATT STJÄLPA DEN SOM INGEN HJÄLP VILL HA*

Förvaltningsdomstolens utredningsansvar och processramens begränsningar i tvångsvårdsfall

av Lotta Rogosik och Allison Östlund**

1. Inledning

Du vet att olika uppfattningar har hopat sig kring rättegångarna ända till ogenomtränglighet. Denne domare räknar exempelvis processens början från en helt annan tidpunkt än jag. En meningsskillnad och ingenting annat. På ett visst stadium av processen är det sedan gammalt bruk att ge tecken med en klocka. Enligt denne domares mening börjar processen med det. Jag kan inte nu redogöra för allt som talar emot en sådan uppfattning, du skulle heller inte förstå det, det må räcka med att du får veta, att det finns mycket som talar emot den.

– ur Franz Kafka, Processen¹

Processramen i förvaltningsfall har länge framstått som esoterisk, vilket måhända har sin grund i den breda variation av måltyper som ryms under dess processrättsliga paraply. Denna mångfald ställer omfattande krav på spänstighet i regelverket, samtidigt som oklarheter gällande processuella regler kan innebära svårigheter för enskilda parter att orientera sig i det förvaltningsrättsliga landskapet. Bland annat denna slitning (om än lyckligtvis fjärran från Kafkas ovan citerade dystopiska skildring av en fullständigt oöverskådlig rättsordning) utgör i vår mening anledning för fortsatt uppmärksamhet på den förvaltningsrättsliga officialprincipen.

Denna artikel föddes ur ambitionen att illustrera principen med avstamp i exempel från förvaltningsrättens mest ingripande och därmed kanske mest fängslande måltyper – tvångsomhändertaganden av enskilda i förebyggande syfte. I samband med ingripanden mot enskilda och särskilt vid tillämpningen av tvångslagstiftningen framträder en rad fundamentala egenheter jämfört med andra måltyper. Utredningsansvarets karaktär och processramens avgränsning påverkas av grundläggande, om än kontroversiella ställningstaganden: huruvida kategoriseringar såsom för- och nackdel fungerar utifrån ett skydds- och

* Artikeln har genomgått *peer review*-granskning.

** Författarna vill rikta ett varmt tack till Sebastian Wejedal och Lotta Vahlne Westerhäll som under resans gång inspirerat och bistått med värdefulla kritiska synpunkter.

¹ Josef K:s advokat förklarar processens systematik för tilltalad i Franz Kafka, Processen, 2001 [Ny utg.], Stockholm, s. 311–312.

omsorgsperspektiv samt hur enskilda parter bör betraktas; som särskilt processuellt svaga med hänvisning till en utsatt livssituation eller som starka på grund av regelmässig representation genom offentligt biträde. Förhållandet till förfarandereglererna kompliceras ytterligare av att partsställningen är den omvända i tvångsvårds mål jämfört med förvaltningsrättsliga överklaganden.

En sällning i befintlig litteratur om utredningsansvaret och processramen² avslöjade ett behov av fördjupning ifråga om officialprincipens tillämpning i tvångsvårds mål.³ Vår uppmärksamhet drogs även till en påstådd uppstramning av processramen.⁴ Att denna uppstramning syns (åtminstone på kammarrätternas agenda) är enligt vår mening en i grunden positiv utveckling. Processrätten gynnas generellt av enhetlighet och transparenta regler – där stringens kring den förvaltningsprocessrättsliga "saken" kanske utgör den aspekt som präglats av allra störst reformbehov. Emellertid riskerar anpassningar av reglerna till skydd för den formella rättssäkerheten ibland att försämra den materiella rättssäkerhetsaspekt som kommer till uttryck i utsatta personers vårdbehov.⁵

Genom denna artikel vill vi uppmärksamma de förändringar som skett genom de senaste årens rättspraxis på tvångsvårdsområdet, och på så sätt fylla en forskningslucka gällande specifikt *officialprincipens tillämpning och processramens avgränsning i samband med tvångsvårdsprocesser*. Därutöver vill vi problematisera den spänning som finns mellan formell och materiell rättssäkerhet, särskilt risken för att den ena förbättras på den andras bekostnad. Denna spänning visar sig kanske inte i alla förvaltningsprocesser (god handläggning

² Exv. Gustaf Petrén, Om förvaltningsdomstolarnas utredningsplikt FT 1977 s. 154, Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 388, Gunilla Edelstam, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet: en rättssäkerhetsstudie, 1995, Ulrik von Essen, Saken i förvaltningsprocessen, FT 2003 s. 503, Ulrik von Essen, Förvaltningsdomstols utredningsansvar, FT 2012 s. 29, Thomas Bull, Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal, JT 2003 s. 108, Erik Sandin, Åberopsbörda i mål om offentlig upphandling, JT 2009 s. 917, Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016, Olle Lundin, Officialprincipen, i Lena Marcusson (red.), Offentlighetsprinciper, 2017, Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 259–271, Gustav Lindkvist, Bevisfrågor i förvaltningsprocessen, 2019, Sörqvist, Christian, Så utrett som dess beskaffenhet kräver, 2019, Rune Lavin, Migrationsmål kontra allmänna förvaltningsmål, FT 2020 s. 81, Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020.

³ Processramen i rättspsykiatrimål avhandlas i Allison Östlund, Processramen i psykiatrimål, i Lotta Vahlne Westerhäll (red.), Tvångsvård och psykisk ohälsa, 2012 s. 79. Utredningsansvaret vid sociala omhändertaganden berörs i Sebastian Wejedal och Allison Östlund, Advokatens roll, 2016 s. 29 f. samt Gustav Lindkvist, Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen, 2018 s. 135 ff., 140 ff., 354 ff.

⁴ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL.

⁵ Jfr Pernilla Leviners intervjuvar om prövningsramen i samband med upphörande av vård i det under våren 2020 uppmärksammade målet gällande "Lilla hjärtat": www.dn.se/nyheter/sverige/hon-fick-inte-fylla-fyra, besökt 2020-03-12.

leder allt som oftast till korrekta beslut) – men tvångsvårdssammanhangets särart ställer ibland motsättningen på sin spets.

Artikelns struktur styrs av ambitionen att å ena sidan ge en samlad uppföljning av de delar av det processrättsliga regelverket som från olika håll påverkar processramen i förvaltningsmål, och att å andra sidan problematisera konsekvenserna av de grundsatser som därur härleds utifrån tvångsvårdsförfarandets särskilda problematiker. I de inledande avsnitten diskuteras hur de utgångspunkter som idag styr förvaltningsprocessen – i vad gäller målsättningar, domstolsuppdraget och kontradiktion – även präglar tvångsvårdsprocessen (avsnitt 2). Därefter ger vi oss i kast med artikelns huvudproblematik – officialprincipens funktionssätt i den måltyp som är av central relevans för vårt åtagande och i synnerhet räckvidden hos utredningsansvaret (avsnitt 3) respektive processramens avgränsning (avsnitt 4). I avsnitt 5 görs slutligen samlade reflektioner kring rättsutvecklingen och vi skyltar för ett fortsatt regleringsbehov beträffande förvaltningsprocessrättens begreppsapparat och en samordning kring processramen.

2. Förvaltningsprocessens ledstjärnor

Vid tillkomsten av förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, styrdes lagstiftaren av två, delvis motstridiga önskemål: å ena sidan att tillhandahålla en enhetlig och heltäckande reglering av processreglerna i förvaltningsmål, och å andra sidan att hålla lagen någorlunda kortfattad och lättillgänglig.⁶ En övergripande målsättning var att göra lagstiftningen tillräckligt enkel för att individer på samma sätt som tidigare skulle ha möjlighet att föra sin egen talan i merparten av förvaltningsrättsliga måltyper, men samtidigt ge domstolar en relativt stor grad av flexibilitet.⁷ Resultatet blev en kortfattad lagstiftningsprodukt som förvisso kunde anses ha ett större mått av tillgänglighet jämfört med rättegångsbalken (1942:740), RB, men som lämnade många processuella frågor oreglerade eller löst reglerade.⁸

Sedan FPL:s införande har en mängd viktiga förändringar skett.⁹ Bl.a. Europakonventionens (EKMR:s) genomslag – i synnerhet dess 6 art. – har

⁶ Prop. 1971:30 s. 291 f., 521 f., se Michaela Ribbing, *Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken*, 2018 s. 59 ff.

⁷ Ibid. s. 2, 521 f., Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål*, 2016 s. 17.

⁸ Prop. 1971:30 s. 283, se vidare Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål*, 2016 s. 17 ff.

⁹ Exv. är numera i princip alla måltyper tvåpartsförfaranden, och nya flerparts mål har tillkommit; Ulrik von Essen, *Saken i förvaltningsprocessen*, FT 2003 s. 503, Erik Sandin, *Åberopsbörda i mål om offentlig upphandling*, JT 2009 s. 917, Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål*, 2016 s. 28.

inneburit att allt större krav idag ställs på den formella rättssäkerheten i tvister mellan den enskilde och det allmänna.¹⁰ Inom ramen för en sådan rättsutveckling har enskilda, för att ha en rimlig chans att kunna tillvarata sina rättigheter, anspråk på klara spelregler avseende processramen; det vill säga att veta vad det egentligen är som prövas.¹¹ Till utfyllnad av FPL:s avgränsningsregler för processramen anses ledning kunna hämtas i andra rättskällor än FPL och dess motiv.¹² Analogier från den allmänna processrätten är emellertid inte helt oproblematiska på grund av att de två systemen följer olika ledstjärnor:

I RB har många regler till syfte att skydda parterna mot överrumplande ageranden från motparten eller mot att drabbas av upprepade processer. Detta syfte spelar en undanskymd roll i förvaltningsprocessen där istället strävan efter materiellt riktiga avgöranden skjuts i förgrunden.¹³

Jämfört med civilprocessen präglas även straffprocessen i större utsträckning av strävanden mot materiellt riktiga avgöranden; emellertid inkluderar RB:s bestämmelser avseende brottmål såväl regler till processuellt skydd för den enskilde parten (bevisbördan åligger exv. det allmänna¹⁴) som regler till främjande av en materiellt riktig utgång (exv. utredningsansvaret¹⁵). Motsvarande principer gör sig i förvaltningsprocessen gällande med olika styrka beroende på måltyp.¹⁶

2.1 Domstolsuppdraget – mellan rättsskydd och rättsskipning

Förvaltningsdomstolens primära funktion är att verka för den enskildes rättsskydd och rättssäkerhet.¹⁷ Denna roll kan kontrasteras mot förvaltningsmyn-

¹⁰ Ibid. s. 17, Rune Lavin, Förvaltningsprocessen 2000, JT 2000–01 s. 96. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR, i svensk förvaltningsprocess; se Ulrik von Essen, Alf Bohlin och Wiweka Wärnling Conradson, Förvaltningsrättens grunder, 2018 s. 239, 247, med fördjupning i föregående upplaga 2007 s. 322, 362 ff. EKMR i svensk processrätt; se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015 s. 31 ff. Art. 6 EKMR; se Mattias Derlén, Johan Lindholm och Markus Naarttijärvi, 2016. Utredningsansvar enligt art. 6 EKMR; se Allison Östlund, Effectiveness versus Procedural Protection, 2019 s. 134.

¹¹ Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 18.

¹² Exv. i speciallagstiftning och i RB:s mer detaljerade processregler; prop. 1971:30 s. 283.

¹³ Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 18, se även prop. 1971:30 s. 291. Jämförelse med allmän processrätt; se Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018.

¹⁴ Per Olof Ekelöf och Henrik Edelstam, Rättegång: Första häftet, 2002 s. 72.

¹⁵ 46 kap. 4 § RB.

¹⁶ Se exv. RÅ 1991 ref. 67 och Ulrik von Essen, Saken i förvaltningsprocessen, FT 2003 s. 508.

¹⁷ Prop. 1971:30 s. 283 och 580, Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 393, Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 46–47.

digheternas uppdrag att tillgodose lagstiftarens vilja samt att balansera samhälleliga mot enskilda intressen.¹⁸ I samband med FPL:s tillkomst upphörde förvaltningsdomstolarna att ses som överordnade förvaltningsmyndigheter och betraktades istället som utövare av rättskipande verksamhet liknande de allmänna domstolarna.¹⁹ Det har dock hävdats att den faktiska utformningen av FPL vid dess införande i viss mån avvek från ambitionen att förstärka förvaltningsdomstolarnas rättskipande roll och att förvaltningsdomstolarna fortsatt ägnade sig åt en form av handläggning.²⁰ Detta visade sig exv. genom frånvaron av muntlighets-, omedelbarhets- och koncentrationsprinciperna i förvaltningsdomstol och genom att officialprövning framförallt ansågs till för att bevaka allmänna intressen.²¹

Intressebevakning från domstolens sida riskerar dock att kasta tvivel på domstolens opartiskhet,²² en problematik som bl.a. 2013 års lagmotiv sökte avlägsna i förhållande till utredningsansvaret.²³ 2014 års utredning om den fortsatta utvecklingen av förvaltningsprocessen kommenterade likaledes regleringsbehovet i ljuset av risken för subjektivitet:

Frågor om utredningsskyldighet och materiell processledning är sådana frågor som inte är helt enkla att lagstifta om, vilket innebär att enskilda domares personliga åsikter får stor betydelse för hur domstolens materiella processledning yttrar sig i det enskilda målet.²⁴

Ulrik von Essen har identifierat tre funktioner för förvaltningsprocessen: att slita tvister, utkräva ansvar samt kontrollera förvaltningen. Dessa funktioner kan placeras på en glidande skala mellan rättskipning och rättsskydd,²⁵ vilket också får skilda implikationer för synen på subjektivitet.

¹⁸ Rune Lavin, Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse, JT 1989–90 s. 73, Rune Lavin, Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen, FT 1992 s. 99, Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994, Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 38 f. (myndighet/förvaltningsdomstol), 48 f. (genomdrivandet av lagstiftarens vilja).

¹⁹ Ibid. s. 400.

²⁰ Ibid., jfr MIG 2007:41; kritiska kommentarer i Rune Lavin, Migrationsmål kontra allmänna förvaltningsmål, FT 2020 s. 97.

²¹ Ätminstone enligt Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 404 f.

²² Prop. 1995/96:22 s. 78, jfr Allison Östlund, Effectiveness versus Procedural Protection, 2019 s. 134, EU-domstolen i mål C-685/15, Online Games, EU:C:2017:452, pp. 61–64.

²³ Prop. 2012/13:45 s. 115: "Ansvaret syftar inte till att nå en viss utgång eller att hjälpa en part nå framgång." Jfr Ulrik von Essen, Förvaltningsdomstols utredningsansvar, FT 2012 s. 32–33.

²⁴ SOU 2014:76 s. 120.

²⁵ Michaela Ribbing menar i Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018, s. 36–51 att dess syfte är att balansera rättsskydd, rättssäkerhet och materiell riktighet.

Mandatet att *slita twister* – att bestämma vad som är rätt mellan parterna i målet och att ge rättsskydd till den part som har ett berättigat anspråk²⁶ – förstärktes på sin tid av tvåpartsreformen.²⁷ Beskrivningen fångar dock endast ena sidan av den kontradiktoriska modellen givet att ”stat och kommun allt oftare kommer uppträda som enskilda i förhållande till medborgarna och där detta också börjar genomsyra processreglerna”.²⁸ I praktiken har detta (menade Bull med hänvisning till rättskraftsreglerna) kommit att innebära att den offentliga parten i förvaltningsmål kommit i åtnjutande av sådana rätts-säkerhetsgarantier som traditionellt varit till för att skydda individen mot det offentliga.²⁹ I 2014 års översyn av förvaltningsprocessens utveckling påtalades även att bl.a. ökade muntliga inslag, förberedelser och skriftliga sammanställningar pekade på ett närmande mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processrätten. Detta för med sig ett ökat behov av processledning, där utredning till förmån för det offentliga kan ingå.³⁰

Att besluta om *sanktioner* mot enskilda i reaktion mot ”otillåtet handlande” tar främst sikte på beslut som från individens perspektiv framstår som ett ”straff”.³¹ Tvångsomhändertaganden har på håll hänförs till mål av s.k. brottmålsliknande karaktär vid tolkningen av FPL:s regler.³² I vilken mån ett sådant synsätt på tvångslagstiftningen gäller idag är oklart, men argumentationslinjen är möjligen mer övertygande avseende den rättspsykiatriska tvångslagstiftningen än beträffande sociala och psykiatriska mål, givet att rättspsykiatrisk vård inträder istället för fängelse som brottspåföljd.³³

Förvaltningsprocessens tredje funktion, att *kontrollera förvaltningen*, uttrycks genom mandatet att genomföra en efterhandskontroll av förvaltningsmyndigheters beslut för att tillse att de ”inte har överträtt sina befogenheter eller tolkat och tillämpat lagen på fel sätt.”³⁴ Den kontrollerande funktionen kan emellertid med hänsyn till prövningsramen vid förvaltnings-

²⁶ NJA II 1947 s. 87; hänv. Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 29, jfr Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 45–46.

²⁷ Se nästa avsnitt samt ibid. s. 51–56.

²⁸ Thomas Bull, Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal, JT 2003 s. 112, hänv. RÅ 2002 ref. 63. HFD 2019 ref. 61 avvisar dock föresatsen att socialförsäkringsmål p.g.a. tvåpartsställningen skulle vara av tvistemålsliknande karaktär.

²⁹ Thomas Bull, Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal, JT 2003 s. 113.

³⁰ SOU 2014:76 s. 124, prop. 2012/13:45 s. 112.

³¹ Exv. skattetillägg, förbud och disciplinären; Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 29 f.

³² Rune Lavin, Förvaltningsprocessen inför 2000-talet, FT 1992 s. 453, Rune Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, FT 1995 s. 67.

³³ Jfr Ewa Gustafsson, Psykiatrisk tvångsvård och rättssäkerhet, 2010 s. 109–10.

³⁴ Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 37; jfr Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 37 ff.

rättsliga överklaganden inte upprätthållas fullt ut.³⁵ Som huvudregel gäller att förvaltningsmål avgörs utifrån de omständigheter som råder vid tidpunkten för avgörandet (aktualitetsprincipen).³⁶ Intresset för att domstolsavgöranden även är materiellt riktiga innebär att ”hänsyn i viss utsträckning tas till förändringar som inträffar under processen.”³⁷ I och med att ett överklagat beslut därmed ges ett delvis annat innehåll är det inte längre fråga om efterhandskontroll. Vid beslut gällande upphörande av tvångsvård innebär aktualitetsprincipen i linje härmed att domstolen har att pröva både om de förutsättningarna som föranlett ingripandet kvarstår, och om vårdrekvisiten är uppfyllda utifrån aktuella förhållanden vid tidpunkten för domstolsprövningen.³⁸ Vid ansökningar om beredande av tvångsvård kan man emellertid varken tala om omprövning eller överprövning, vilket inte hindrar att domstolen inom ramen för en lämplighetsprövning har att bedöma såväl om förutsättningarna för vård var uppfyllda vid tidpunkten för ingripandet som vid tidpunkten för domstolsprövningen.³⁹

2.2 Ett kontradiktoriskt tvångsvårdsförfarande

Som nämnts innebar tvåpartsreformen att beslutsmyndigheten år 1995 i de flesta förvaltningsmål blev den enskildes motpart efter överklagande, samt att myndigheter gavs möjlighet att överklaga domstolsbeslut som gått dem emot.⁴⁰ Avsikten var att vidga möjligheten för prejudikatbildning genom att inte enbart beslut till nackdel för enskilda blev föremål för överprövning.⁴¹ Förbättringar i utredningshänseende till främjande av materiellt riktiga utgångar lyftes sålunda fram som en av de främsta fördelarna med en tvåpartsprocess.⁴² Genom att ansvaret för utredning (till fördel för det allmänna) försköts från domstolen till den offentliga parten, kunde förvaltningsdomstolen förhålla sig mer passiv och processen bli mer kontradiktorisk (och i bästa fall framstå

³⁵ Saken prövas i hela sin vidd av överklagandeinstansen, Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 395, Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 34, HFD 2015 ref. 36.

³⁶ Gustaf Petré, Om förvaltningsdomstolens utredningsplikt FT 1977 s. 163, Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 34, se exv. HFD 2014 ref. 50.

³⁷ Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 34, RÅ 2000 ref. 11.

³⁸ HFD 2014 ref. 50.

³⁹ Exv. vid den fördröjning som sker mellan ett omedelbart omhändertagande och en ansökan om beredande av vård. Prop. 1990/91:58 s. 114–116.

⁴⁰ 7 a och 33 §§ FPL, prop. 1995/96:22 s. 81. Se Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 51–56, för uppdaterad fördjupning om tvåpartsprocess.

⁴¹ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 7 a § FPL.

⁴² Prop. 1995/96:22 s. 77.

som mer objektiv).⁴³ En process som förs i dialog resulterar generellt även i ett mer omfattande utredningsmaterial,⁴⁴ vilket leder till viss avlastning för förvaltningsdomstolarna. Vidare förväntas enskildas förståelse för innehållet i myndighetsbeslut öka genom myndigheters aktiva medverkan i processen (i så måtto att motpartens processhandlingar skulle hjälpa den enskilde parten att utforma sin talan på ett fördelaktigt sätt).⁴⁵

Denna bild av rollfördelningen i förvaltningsprocessen är dock inte helt i samklang med lagmotivens beskrivning. I samband med tvåpartsreformen anfördes att förvaltningsförfarandet skulle få en förändrad karaktär hos förvaltningsdomstolen, genom att den enskilde hamnar på "den ena sidan" och beslutsmyndigheten på "den andra".⁴⁶ Lagstiftaren uttryckte detta som att dess överprövande funktion tar över dess omprövande.⁴⁷ Samtidigt antydde att det i första hand hänger på den enskilde att bevaka sina intressen och i andra hand på domstolen (genom processledning) – däremot aldrig på motparten. Genom denna konstruktion framträder vad von Essen betecknar som domstolens funktion att "slita tvister".⁴⁸

Att tvångsvårdsmål redan före tvåpartsreformen var tvåpartsförfaranden⁴⁹ innebär dock inte nödvändigtvis att förvaltningsdomstolarnas centrala roll i måltypen är att slita tvister. Förvaltningsrättens beslut i samband med omhändertaganden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, kan förvisso överklagas av såväl enskild som av socialnämnden.⁵⁰ Därigenom främjas prejudikatbildningen och tyngdpunkten på korrekta utgångar, och möjligen har lagstiftaren i just dessa måltyper starkare skäl för sin förväntan att det offentliga agendans är att hjälpa enskilda parter⁵¹ eller åtminstone låta bli att stjälpa dem.⁵²

Förvaltningsrättens beslut enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, har däremot

⁴³ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 7 a § FPL.

⁴⁴ Prop. 1995/96:22 s. 77–78.

⁴⁵ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 7 a § FPL. Detta innebär dock inte att officialprincipen upphörde att gälla i tvåpartsmål; Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 52.

⁴⁶ Prop. 1995/96:22 s. 79.

⁴⁷ Ibid., jfr prop. 1994/95:27 s. 141.

⁴⁸ Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 27 f.

⁴⁹ Rune Lavin, Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen, FT 1992 s. 103.

⁵⁰ 7 a § FPL, 33 § FPL, 41 § LVU, *e contrario*, 44 § LVM, *e contrario*.

⁵¹ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 7 a § FPL.

⁵² Prop. 1971:30, del II s. 291 siade att behov saknas av att i förvaltningsmål skydda enskild från offentlig parts otillbörliga agerande.

varken före eller efter tvåpartsreformen kunnat överklagas av det offentliga.⁵³ Tvångspsykiatrikommittén hade föreslagit att chefsöverläkaren – i tvåpartsreformens anda – skulle ges klagorätt. Regeringen tillstod att en sådan utformning av reglerna förvisso skulle förbättra prejudikatbildningen, men bedömde att det under vårdsammanhangets omständigheter var av särskild vikt att tillvarata goda relationer mellan patient och läkare.⁵⁴ En ordning enligt vilken chefsöverläkaren kunde överklaga ett avslag om fortsatt vård skulle riskera att skada patientens förtroende för vårdinrättningen och sedermera äventyra chefsöverläkarens arbete med patienten.⁵⁵ Bakom slutsatsen att överklaganden inte bör ingå i chefsöverläkarens arbetsuppgifter ryms en kanske nyktrare syn på implikationerna av tvåpartsförfarandets rollfördelning. Eftersom såväl chefsöverläkare i LPT/LRV-mål som socialnämnd i LVU/LVM-mål i processuell mening ”motarbetar” den enskilde, torde dock enligt vår mening relationen mellan exv. barnfamiljer och socialtjänst löpa samma risker för haveri som relationen mellan psykiatripatient och överläkare.⁵⁶

Vi har nu ägnat oss åt en rad utvecklingstendenser beträffande förvaltningsprocessen och berört de särskilda förutsättningarna för tvångsvårdsprocessen. Utifrån detta närmar vi oss i nästa avsnitt utredningsansvaret i sociala och administrativa frihetsberövanden. Efter en initial redogörelse för officialprincipens komponenter (avsnitt 3) övervägs vem som tjänas av processledning/utredning (3.1), hur räckvidden anpassas efter måltyp (3.2); dels utifrån dess materiella karaktär (3.3) och dels utifrån de allmänintressen som står på spel (3.4). Därefter övervägs hur utredningsansvaret samspelar med anknyttande processrättsliga konstruktioner såsom bevis- eller åberopsbörda (3.5) och instansordning (3.6).

3. Utredningsansvaret i allmänna förvaltningsdomstolar

Officialprincipen (som utformats med föreskrifterna i RB som föredöme⁵⁷) innebär att det ytterst är domstolen som bär ansvaret för att ”målet ska bli

⁵³ 33 § LPT och 18 § LRV.

⁵⁴ Prop. 1999/2000:44 s. 107.

⁵⁵ Ibid. s. 79, 107, se Lars Grönwall, Leif Holgersson, Bertil Idarsson, Psykiatrin, tvånget och lagen, 2020 s. 168.

⁵⁶ Även om vi tillstår att socialnämndens klagorätt i LVU-mål kan rädda barnliv, noteras att klagorätt för chefsöverläkaren enligt LPT och LRV enligt motsvarande resonemang kunde rädda vuxenliv. Detta perspektiv finns det inte utrymme att här fördjupa.

⁵⁷ 46 kap. 4 § RB avseende brottmål och 43 kap. 4 § RB avseende tvistemål. Se Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 259–271, för jämförande perspektiv på officialprincipen.

*klart för avgörande genom att utredningen är fullgod.*⁵⁸ Principen består av två komponenter: utredningsansvaret och officialprövningsrätten. Utredningsansvaret avser domstolens möjlighet att enligt 8 § FPL ta initiativ till komplettering av den utredning som lagts fram av parterna. Officialprövningsrätten (som inte följer direkt av 8 § FPL) ger därutöver möjlighet för domstolen att besluta om andra rättsföljder än vad som yrkats av parterna i målet. Avsnitt 3.1–3.6 nedan koncentreras på utredningsansvaret medan gränsdragningen mot officialprövningsrätten därefter beskrivs och problematiseras i avsnitt 4.

3.1 Processledning – i vems tjänst?

Det följer av 8 § 1 st. FPL att rätten ska se till att ”målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.” Denna grundregel står sedan FPL:s tillkomst 1971 oförändrad och har ”utformats i syfte att markera att utredningsansvaret sträcker sig olika långt i olika mål.”⁵⁹ Formuleringen bedömdes inför 2013 års revidering av FPL som ”ändamålsenlig” av regering och remissinstanser; däremot argumenterades det för en omformulering av de två tilläggsreglerna i 8 § 2 st. FPL, då förtydligande avseende domstolens processledande verksamhet ansågs nödvändigt.⁶⁰ Det övergripande ansvaret för utredningens fullständighet vilar alltså på domstolen – däremot ankommer det som bekant på parterna att skaffa fram utredningen i målet. Den nuvarande formuleringen, att rätten ”[g]enom frågor och påpekanden ska [...] verka för att parterna avhjälper ottydligheter och ofullständigheter i sina framställningar”, var i linje härmed avsedd att förtydliga rollfördelningen och understryka parternas ansvar visavi domstolen. Bakgrunden till detta behov utgjordes bl.a. av att det ”...uttryckligen [bör] framgå att det i första hand är parterna själva som ska läka bristerna i sina framställningar.”⁶¹ Att utredningsåtgärder inte ska sättas in för att främja ett visst utfall ansågs också behöva förtydligas⁶² i förhållande till 8 § FPL:s tidigare lydelse (som föreskrivit att rätten ”vid behov ska anvisa parterna hur utredning bör kompletteras”).

Processledningen skulle, enligt FPL:s motiv, rikta in sig på ”uppenbara brister och förbiseenden i *enskilds* talan.”⁶³ Lagstiftaren berörde vid tillfället inte uttryckligen domstolens möjligheter att på motsvarande sätt ta initiativ till komplettering av den offentliga partens utredningsmaterial, givet att enpartsförfaranden vid tillfället utgjorde huvudregeln. Emellertid underströks

⁵⁸ Ulrik von Essen, Förvaltningsdomstols utredningsansvar, FT 2012 s. 32.

⁵⁹ Prop. 2012/13:45 s. 114.

⁶⁰ Ibid. s. 114.

⁶¹ Ibid. s. 116.

⁶² Ibid. s. 115.

⁶³ Prop. 1971:30 s. 530, här kursiverat.

att processledning måste ske på ett sådant sätt som inte äventyrar parternas (eller allmänhetens) förtroende för domstolens saklighet eller objektivitet.⁶⁴

Frågan huruvida domstolens utredningsansvar omfattar även åtgärder till fördel för offentlig part har sedan dess aktualiserats. I samband med tvåparts-reformen argumenterades att både den offentliga och den enskilde parten bör göras uppmärksamma på eventuella brister i sina respektive framställningar. Motivet till detta var att det ansågs ofördelaktigt för den enskilde att utsättas för fler domstolsprocesser än nödvändigt, då det förutsattes att den offentliga parten skulle överklaga beslut som berodde på dess egen bristande framställning.⁶⁵ Domstolsutredningens rekommendation att utredningsansvaret skulle omfatta även utredning till fördel för den offentliga parten i tvåpartsprocesser kodifierades aldrig, men refereras till i den proposition som låg till grund för 2013 års språkliga förändring av 8 § FPL.⁶⁶ Givet att remissinstanserna inte invänt mot denna rekommendation, och att propositionen diskuterade densamma i åtminstone neutrala ordalag, synes utredningsåtgärder till offentlig parts fördel ha implicit stöd i 2013 års lagmotiv.⁶⁷ Vi ansluter oss inte desto mindre till von Essens senare synpunkt att utredningsansvaret framförallt⁶⁸ bör utnyttjas till fördel för enskild part, en slutsats som härleds ur domstolsprocessens huvudsakliga ledstjärna; att tillgodose enskildas rättsskydd snarare än ”förverkligandet av den materiella lagstiftningen.”⁶⁹ Huruvida detta även gäller i tvångsvårdsmål får vi anledning att återkomma till i de avsnitt som följer.

3.2 Utredningsansvarets spänstiga räckvidd

Domstolens ansvar för materiell processledning är avhängigt ”såväl processföremålets natur som partsförhållandena i målet”⁷⁰, och sträcker sig olika långt beroende på om enskild har ombud.⁷¹ Vid FPL:s införande var fler-

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ SOU 1991:106 s. 531.

⁶⁶ Prop. 2012/13:45 s. 112.

⁶⁷ Ibid. Den slutgiltigt antagna ordalydelsen hänvisar dessutom till parterna (i pluralis) – en förändring i förhållande till tidigare lydelse som varken nämnde part eller parter: ”Rätten ska tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov anvisar rätten hur utredningen bör kompletteras.”

⁶⁸ von Essen anser dock att visst utrymme finns för processledning i syfte att korrigera uppenbara misstag i offentlig parts yrkanden; Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslag m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL, *Yrkandet*.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Prop. 2012/13:45 s. 113.

⁷¹ Prop. 1971:30 s. 529 ff., Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslag m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL. Fördjupning i Sebastian Wejedal, Rätten till biträde, 2017 s. 807–849.

talet av målen hos förvaltningsdomstolarna som ovan konstaterats av enparts-karaktär, där majoriteten av enskilda parter själva förde sin talan.⁷² Den generella utgångspunkten att det enskilda målets beskaffenhet fortsatt bör styra utredningsansvarets räckvidd har dock bekräftats av lagstiftaren även efter tvåpartsreformens genomförande, som i första hand hänvisar till vad som framgår av ”de bestämmelser som finns i den materiella lagstiftningen om enskildas och det allmännas intressen och om tyngden av dessa intressen.”⁷³

Officialprincipen ska (med hänsyn till flexibilitetsbehovet) tolkas som en möjlighet för domstolen (snarare än ett obligatorium) att utöva processledning. Domstolens skyldighet är att ”nä fram till den punkt då utredningen kan anses fullgod och målet kan avgöras”⁷⁴ för vilket processledning kan (men inte nödvändigtvis måste) utgöra ett verktyg. Med hänsyn till ovanstående resonerade lagstiftaren i 2012 års proposition att det därmed vore ”svårt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning i detalj reglera vad som ska gälla.”⁷⁵

I FPL:s motiv diskuterades heller inte detaljerat vilka måltyper som motiverar ett långtgående respektive begränsat utredningsansvar för domstolen, annat än att enskilda parter i enpartsfall som saknar ombud (och därför kan ha svårigheter att tillvarata sin rätt) ”bör ägna(s) särskild uppmärksamhet”.⁷⁶ Tvångsvårdsmål var som bekant redan före tvåpartsreformen tvåpartsfall i första instans⁷⁷ och enskilda har vid tvångsomhändertaganden alltid rätt till rättshjälp. Dessa måltyper avvek därmed vid tidpunkten för FPL:s införande från vad som kunde beskrivas som två huvudregler i förvaltningsmål, vilket delvis begränsar den ledning som för våra ändamål kan hämtas i 1971 års lagmotiv.⁷⁸ I avsnitt 3.3–3.5 nedan kommer vi att ge oss i kast med Gustaf Petrén här återaktualiserade fråga från 1977:

i vilka fall skall rätten avlägsna oklarheter som är av utslagsgivande betydelse för målets avgörande och i vilka fall skall rätten istället låta en part som brustit i sin utredningsplikt bära följden av sin underlåtenhet eller oförmåga?⁷⁹

⁷² Gustaf Petrén, Om förvaltningsdomstolars utredningsplikt FT 1977 s. 160.

⁷³ Prop. 2012/13:45 s. 114, se RÅ 2006 ref. 15, RÅ 2010 ref. 120, HFD 2014 ref. 50.

⁷⁴ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslag m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL.

⁷⁵ Prop. 2012/13:45 s. 114.

⁷⁶ Prop. 1971:30 s. 530.

⁷⁷ Rune Lavin, Förvaltningsprocessen inför 2000-talet, FT 1992 s. 460.

⁷⁸ Enligt Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL, *Yrkanden*, ”bör part inte kunna förlora på att anlita ombud” – förekomsten av offentligt biträde begränsar därför *inte* domstolens utredningsansvar.

⁷⁹ Gustaf Petrén, Om förvaltningsdomstolars utredningsplikt FT 1977 s. 156.

3.3 Gynnande/betungande förvaltningsbeslut som vattendelare

För att besvara Petréns fråga om förvaltningsdomstols subsidiära utredningsansvar är det vanligt att ta avstamp i huruvida det rör sig om gynnande eller betungande förvaltningsbeslut. I fall då den enskilde genom domstolsprövning önskar utverka en förmån ställs högre krav på vederbörande att ta fram de upplysningar om föreliggande omständigheter som är nödvändiga för att erhålla den. Är det däremot fråga om betungande förvaltningsbeslut, läggs den större utredningsbördan på förvaltningsmyndigheten som måste visa att det finns grund för att ålägga den enskilde något,⁸⁰ i synnerhet i förvaltningsmål av "brottmålsliknande" karaktär.⁸¹ I HFD 2011 ref. 70 utgjorde utredningen som lagts fram av Socialstyrelsen inte tillräcklig grund för beslut om provotid inför återkallelse av läkarlegitimation.⁸² På liknande sätt har HFD⁸³ krävt att omständigheter på vilka andra ingripanden mot enskilda grundades skulle bevisas otvetydigt av den offentliga parten.⁸⁴ I den mån det går att tala om en bevis- eller åberopsbörd för det offentliga, skulle denna föra med sig en begränsning av domstolens subsidiära utredningsansvar (se 3.5 nedan).⁸⁵

Vilken av nyss övervägda kategorier tillhör då psykiatriska och sociala omhändertaganden? I FPL:s motiv ansågs det vara "vanskligt" att dra gränsen mellan vad som är gynnande respektive betungande för enskild i denna måltyp.⁸⁶ Uttalandet avsåg specifikt domstolens möjligheter att besluta utöver vad som yrkats, som år 1971 skrevs fram såsom mer långtgående i "sociala mål".⁸⁷

Det har därefter understrukits i doktrinen att administrativa frihetsberövanden är av brottmålsliknande karaktär⁸⁸ – vilket alltså skulle innebära ökade utredningskrav på den allmänna parten och begränsat subsidiärt utred-

⁸⁰ Ibid. s. 159, jfr Christian Diesen och Annika Lagerqvist Veloz Roca, Bevis 7: Bevisprövning i förvaltningsmål, 2003 s. 63.

⁸¹ Se exv. Rune Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, FT 1995 s. 67.

⁸² Uttalandet bygger på fast praxis som ålägger HSN bevisbördan vid legitimationsåterkallelser; se RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 64, RÅ 2009 ref. 11.

⁸³ Vi använder genomgående i artikeln benämningen HFD för avgöranden meddelade av såväl Regeringsrätten före 2011 som av Högsta förvaltningsdomstolen därefter. Däremot skiljer vi mellan länsrätt för tiden fram till 2010 resp. förvaltningsrätt för tiden efter reformen.

⁸⁴ RÅ 1996 ref. 83, RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 108 och RÅ 1993 ref. 26 (disciplinåtgärder) RÅ 1993 ref. 76 (körkortsåterkallelse), jfr Rune Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, FT 1995 s. 66.

⁸⁵ Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 398.

⁸⁶ Prop. 1971:30 s. 581.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Rune Lavin, Förvaltningsprocessen inför 2000-talet, FT 1992 s. 453 och Rune Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, FT 1995 s. 67, se även SOU 2014:76 s. 126 gällande tvångsvårdningripandens allvarsgrad.

ningsansvar för förvaltningsdomstolen.⁸⁹ Som vi tidigare nämnt är jämförelsen med brottspåföljder på intet sätt självklar. Vårdrekvisiten i tvångslagstiftningen är underordnade ett generellt aktualitetskrav innebärande att de ska vara uppfyllda vid tidpunkten för vårdens beredande.⁹⁰ Omhändertaganden enligt den sociala och psykiatriska tvångslagstiftningen inträder därmed *inte* enbart som en "samhällsreaktion" på tidigare inträffade händelser⁹¹ (oaktat att frihetsinskränkningen för den enskilde kan framstå som ett slags straff⁹²). Även om straffanalogin haltar utgör likväl samhällsskyddet och tredjepartsintressen en gemensam nämnare för flertalet förvaltningsrättsliga ingripanden mot enskilda. I nästa avsnitt övervägs om detta perspektiv i så fall – tvärtom – talar *för* ett långtgående utredningsansvar för förvaltningsdomstolen.

3.4 Vidgas utredningsansvaret till förmån för tungt vägande allmänintressen?

Besvärssakkunniga menade i samband med FPL:s förberedelse att ansvaret som enligt 8 § FPL vilar på domstolen varierar beroende på styrkan med vilken "allmänna intressen gör sig gällande."⁹³ Även om myndighetsparten bär huvudansvaret för utredningen har traditionellt förekomsten av tungt vägande allmänintressen ansetts utöka domstolens (subsidiära) utredningsansvar. Principen anknyter till vad som enligt RB gäller vid indispositiva tvistemål – att domstolen står fri att avgöra målet på grunder och med beaktande av bevisning som inte åberopats av parterna.⁹⁴ Den praktiska tillämpningen av denna princip är emellertid heller inte helt klar.⁹⁵ Det kan noteras att förvaltningsbesluts *betungande karaktär*, enligt vad som diskuterats ovan, i regel tvärtom talar för en tung utrednings- eller bevisbörda för den offentliga parten och ett begränsat utredningsansvar för domstolen. Betungande förvaltningslagstiftning motiveras dock i grunden av allmänintressen,⁹⁶ vilket speglas i att såväl myndighet som förvaltningsdomstol i samband med ingripanden mot enskilda (av olika slag) har ett uppdrag att skydda diverse samhällsintressen.

⁸⁹ Se även Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6329-14 som retoriskt betonar tvångslagstiftningens särart samt skyddsperspektivet men i praktiken drar gränsen vid ändrad rättsföljd. Då detta berör officialprövning snarare än utredningsansvar utvecklas resonemanget i avsnitt 4.2.

⁹⁰ Ewa Gustafsson, Psykiatrisk tvångsvård och rättssäkerhet, 2010 s. 109.

⁹¹ Jfr ibid. s. 110.

⁹² Ibid. s. 217. Se Lars Grönwall, Leif Holgersson, Bertil Idarsson, Psykiatrin, tvånget och lagen, 2020 s. 32 ff. för fördjupad historisk diskussion om vård resp. straff.

⁹³ SOU 1964:27 s. 299, RÅ 2006 ref. 15. Ulrik von Essen poängterar i Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 105 f. att allmänna intressen föreligger i samtliga förvaltningsrättsliga måltyper.

⁹⁴ Ibid. s. 103.

⁹⁵ Se Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslag m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL.

⁹⁶ Gustaf Petré, Om förvaltningsdomstolens utredningsplikt FT 1977 s. 159, Rune Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, FT 1995 s. 68.

Hur är det då med tvångsomhändertaganden? Begränsas domstolens utredningsansvar genom klassificeringen som *betungande* enligt vad som argumenterats i föregående avsnitt, eller utökas utredningsansvaret med hänvisning till allmänintresset? Möjligen kunde man skilja mellan mål enligt å ena sidan LVU och LVM (som framförallt styrs av individuella skyddsmotiv/enskilt intresse) och å andra sidan den psykiatriska och rättspsykiatriska tvångslagstiftningen, där allmänintresset (för omgivningsskydd) framträder lite tydligare.⁹⁷ Emot detta synsätt talar att samhällsskyddet såsom legitimeringsgrund för tvångsvård beträffande samtliga dessa måltyper är under avveckling till förmån för individuella skyddsbehov.

Vid omhändertaganden av barn har det anförts att domstolens utredningsansvar är långtgående med hänsyn till barnets bästa.⁹⁸ Därför inkluderar domstolens utredningsansvar att tillse att socialnämndens utredning kompletteras i den mån den inte innehåller ett tillräckligt underlag.⁹⁹ von Essen ansluter sig (undantagsvis) till detta resonemang:

vissa måltyper kan uppvisa sådana särdrag att andra bedömningar måste göras. Man kan exempelvis knappast hävda att bevisbördan i LVU-mål ligger på socialnämnden och att domstolen därför har ett begränsat ansvar. Här måste omsorgen om den unge tillåtas väga in och påverka de krav som kan ställas på domstolen.¹⁰⁰

Barnets skydd har sålunda beskrivits som ett ”starkt allmänt intresse”.¹⁰¹ Kanhända beror denna glidning – mellan enskilt intresse och allmänt – på att allmänintresset vid genomförande av tvångsvård anses sammanfalla med det enskilda *objektiva*, snarare än subjektiva, *intresset*.¹⁰² Säkerställandet av såväl omgivningsskyddet som behovet av att tillgodose vuxnas ”rätt” till vård skulle dock i så fall hanteras enligt samma principer som barnskyddsintresset – dvs. som ett allmänt intresse som möjligen utvidgar utredningsansvaret.¹⁰³ Att detta inte är tillfyllest för avkall på enskildas rättssäkerhet kan dock utläsas ur färska kammarrättsavgöranden som ger uttryck för en striktare syn på dom-

⁹⁷ Exv. 3 § 4 st. LPT och 3 c) § LRV.

⁹⁸ HFD 2015 ref. 36, Gustav Lindkvist, Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen, 2018 s. 135 f. (med där angiven JO-praxis) samt s. 138.

⁹⁹ JO 1996/97 s. 135, likaledes HFD 2014 ref. 50; jfr dock HFD 2018 ref. 6 med diskussion i Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020.

¹⁰⁰ Ibid., kommentar till 8 § FPL.

¹⁰¹ Länsrättens i Malmöhus svar till JO i beslut 1996/97 s. 135, se även Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2009 s. 111 som kallat detta för intresse till skydd för ”tredje man”.

¹⁰² Mer om dessa begrepp i Sebastian Wejedal och Allison Östlund, Advokatens roll, 2016.

¹⁰³ Se Gustav Lindkvist i Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen, 2018 s. 140 ff. gällande analogimöjligheter mellan LVU och LVM.

stolens bundenhet till socialnämndens ansökan.¹⁰⁴ Dessa återkommer vi till i avsnitt 4.4.

3.5 ”Bevisbördan” för omständigheter

Av 30 § FPL följer att rättens avgörande skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Bestämmelsen garanterar att förvaltningsdomstolsavgöranden inte grundas på sådant material som ligger utanför parternas kontroll, dvs. som parterna inte känner till eller som inte tillhör målet.¹⁰⁵ ”Vad handlingarna innehåller” tar inte sikte på specifika inlagor utan all utredning som domstolen känner till.¹⁰⁶

30 § FPL innebär med andra ord inte annat än att domstolen är förbjuden att grunda sitt avgörande på material som ligger utanför parternas kännedom. I motiven framhävs att 30 § FPL inte hindrar att domstolen ”gör (...) bruk av sin erfarenhets- och kunskapsfond.”¹⁰⁷ Principen innebär, för det första, att omständigheter som är allmänt veterliga utan vidare får läggas till grund för domstolens avgörande och för det andra att det inte krävs bevisning för ”vad lag stadgar.”¹⁰⁸ Rättsliga argument får när som helst, men *måste* aldrig framföras av någondera part, eftersom domstolen antas känna lagen (*jura novit curia*). Bertil Wennergren har påtalat att dessa principer i praktiken innebär en form av ”utredningsskyldighet” avseende allmänt veterliga faktiska förhållanden samt rättsregler och deras tillämpning.¹⁰⁹ Då domstolen väljer att tillämpa andra rättsregler än de som anförs av parterna, kan detta innebära att domstolen även måste utreda de omständigheter som hänför sig till det aktualiserade lagrummet.¹¹⁰

¹⁰⁴ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1064-20 och 6329-14, Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18.

¹⁰⁵ Prop. 1970:30 s. 584. Bestämmelsen utgör en garanti för parternas fulla ”insyn och kontroll över det som rätten bygger sitt avgörande på” och kompletterar på detta sätt föreskrifterna i 18 och 43 §§ FPL om kommunikation och partsinsyn, Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 30 § FPL.

¹⁰⁶ I prop. 1970:30 s. 584 framgår att domstolen även kan ha tagit bruk av ”andra handlingar som inte bevaras i målets akt.”

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Motsv. 35 kap. 2 § RB.

¹⁰⁹ Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2005 s. 155. I senare upplaga använder däremot Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 30 § FPL, *Termerna omständigheter, bevisfakta, m.m.*, inte begreppet utredningsskyldighet i förhållande till rättsregler eller allmänna erfarenhetssatser.

¹¹⁰ Att detta blir särskilt problematiskt vad gäller hanteringen av vårdrekvisiteten i tvångsvårdsprocesser kommenteras av von Essen i Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 30 § FPL, *Termerna omständigheter, bevisfakta, m.m.*

Som kommer att framgå förutsätter detta att utredningen inte strider mot instansordningsprincipen¹¹¹ (se nästa avsnitt) samt rymms inom processramen (se avsnitt 4).¹¹² Därutöver har domstolens handlingsutrymme i vissa måltyper begränsats av en doktrin som på håll ansetts representera en *de facto* åberopsplikt. För det första kan nämnas förvaltningsprocesser av "dispositiv" natur, där utredning till fördel för en enskild part bland flera har ansetts kunna riskera att äventyra domstolens uppfattade opartiskhet.¹¹³

Rättspraxis i disciplinmål uppfattades, för det andra, på sin tid som en begränsning av domstolarnas utredningsansvar.¹¹⁴ Också ingripanden som beslutas i anslutning till trafikbrott eller -förseelse samt skattetillägg har ansetts ha ett nära samband med straff, varför domstolarnas utredningsansvar *till den enskildes nackdel* är begränsad.¹¹⁵ 2014 års utredning om den fortsatta utvecklingen av förvaltningsprocessen tog även fasta på att ingripandets allvarsgång i HFD-praxis kommit att förknippas med ett tyngre beviskrav för det allmänna:

endast omständigheter som en part åberopat kan läggas till grund för en allmän förvaltningsdomstols prövning. I dessa mål har det varit fråga om *mycket ingripande åtgärder* från det allmänna mot enskilda. Högsta förvaltningsdomstolen har i dessa fall ansett att domstolarnas utredningsansvar inte är så omfattande att det kan ersätta en offentlig parts ansvar för att åberopa grunderna för sin talan.¹¹⁶

Hänsyn till de allvarliga konsekvenser för individen som ingripanden av en viss typ är förenade med, ger alltså skäl för en bevisbörda hos det allmänna förenat med höga beviskrav.¹¹⁷

Hur hänger då "bevisbördan" vid ingripanden mot enskilda samman med utredningsansvaret i tvångsvårdsmål? I HFD 2014 ref. 50 ledde bristfällig socialtjänstutredning HFD till att återförvisa ett mål avseende *upphörande* av vård enligt LVU till socialnämnden för ytterligare utredning – socialnäm-

¹¹¹ RÅ 1999 ref. 63 med kommentar i Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 180 ff.

¹¹² Se exv. Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18.

¹¹³ Erik Sandin, Åberopsbörda i mål om offentlig upphandling, JT 2009 s. 917, i kommentar till RÅ 2009 ref. 69, sedermera bekräftat i vad gäller utredningsansvaret genom HFD 2018 ref. 28. Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 62 menar dock att detta inte ska översättas till en *de facto* åberopsplikt – detta är dock snarare en fråga om 30 § än 8 § FPL.

¹¹⁴ Göran Dahlgren, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, SvJT 1994 s. 398.

¹¹⁵ Rune Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, FT 1995 s. 66–67, RÅ 1996 ref. 83, RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 108 och RÅ 1993 ref. 26 (disciplinåtgärder) RÅ 1993 ref. 76 (körkortsåterkallelse).

¹¹⁶ SOU 2014:76 s. 126.

¹¹⁷ HFD 2018 ref. 6. Om "sanktionsbeslut", se även Rune Lavin, Förvaltningsprocessrätt, 2018 s. 101.

den fick med andra ord *inte* stå sitt kast i form av sakprövning på bristande underlag.¹¹⁸ Utifrån tidigare fört resonemang kan avgörandet tolkas på så sätt att "allmänintresset" eller det enskilda skyddsintresset utgör ett starkare verktyg för att *utvidga* domstolens utredningsansvar än vad kategoriseringen som betungande förvaltningsmål utgör till intäkt för att ålägga det allmänna bevisbördan. Däremot talar HFD 2018 ref. 6, med utgångspunkt i bevisfördelningsfrågan, för att en bristfällig socialtjänstutredning i samband med *beredande* av vård inte ska resultera i återförvisning till lägre besvärinstans, utan i att ett omhändertagande inte får komma till stånd. Detta avgörande talar för att det allmännas bevisbörda i betungande förvaltningsmål *minskar* domstolens subsidiära utredningsansvar.¹¹⁹

Kategoriseringen ingripande mot enskild¹²⁰ tillåter oss inte att lösa denna knut. Vi noterar dock att bevisfördelningen i förvaltningsmål inte enbart styrs av typologin gynnande/betungande. Motsättningarna mellan nyss nämnda LVU-avgöranden kan istället förklaras med stöd i en konkurrerande bevisfördelningsregel i förvaltningsmål: att den som initierar ett mål (i HFD 2018 ref. 6 socialnämnden vid *beredande* av vård och i HFD 2014 ref. 50 den enskilde genom överklagande gällande *upphörande* av vård) har bevisbördan för omständigheter till stöd för sitt yrkande.¹²¹ Att återförvisning ligger närmare till hands vid ärenden som överklagats än i ansökningsmål kan möjligen även förklaras av att beslutsinstans gällande vårdens upphörande är en förvaltningsmyndighet medan förvaltningsrätt utgör beslutsmyndigheten i ansökningsmål.

3.6 Instansordningsprincipens förhållande till aktualitetsprincipen

Vilken instans är det då som har att genomföra kompletterande utredning av omständigheter? Som tidigare nämnts är huvudregeln att mål avgörs utifrån de omständigheter som gäller *vid tidpunkten för avgörandet*, vilket sedermera avser även kammarrätt och HFD.¹²² I motiven erinrades dock om att besvär-

¹¹⁸ Säsom Länsrätten i Malmöhus gjort i det mål som kritiserades i JO 1996/97 s. 135.

¹¹⁹ Vi är osäkra på i vad mån skillnaden mellan dessa mål beror på den omvända partsställningen i beredande- jämfört med upphörandemål, givet att återförvisning till *beslutsmyndighet* är möjlig i upphörandemål men inte i beredandemål.

¹²⁰ Christian Diesen och Annika Lagerqvist Veloz Roca, Bevis 7: Bevisprövning i förvaltningsmål, 2003 s. 63 använder begreppen "rättigheter" och "skyldigheter" i förhållande till bevisbördans placering. Se även Gustav Lindkvist, Bevisfrågor i förvaltningsprocessen, 2019 s. 66.

¹²¹ Rune Lavin, Förvaltningsprocessen inför 2000-talet, FT 1992 s. 462.

¹²² Gustaf Petré, Om förvaltningsdomstolarnas utredningsplikt FT 1977 s. 163.

prövande instans är bunden ”inte bara av de yrkanden som har framställts där utan även av yrkandena i underliggande instanser”.¹²³

Samtidigt gör instansordningsprincipen det önskvärt att rättsfrågor och sakomständigheter blir utredda i lägsta möjliga instans.¹²⁴ Som utgångspunkt gäller i samtliga domstolsinstanser att nya omständigheter endast får beaktas om saken inte därigenom ändras.¹²⁵ Parter kan inte få andra yrkanden – med dit tillhörande omständigheter – prövade i högre instans än som framställts i lägre instans.¹²⁶ Det främsta motivet till detta är parternas intresse för att få *hela* rättsfrågan prövad i alla tillgängliga instanser. Instansordningsprincipen kräver därför att omständigheter som hänför sig till *ett annat yrkande* (åtminstone i den mån yrkandet utgör en otillåten taleändring¹²⁷) ska avvisas av domstolen, medan förvaltningsdomstolarnas möjligheter att *i övrigt* beakta nya omständigheter huvudsakligen begränsas av följande (mer eller mindre lösa) principer.

De i praxis utarbetade reglerna för fördelningen av utredningsansvaret mellan offentlig part och domstol har nämnts i avsnitt 3.5 ovan. Har det allmänna vid beredande av vård inte uppnått ”beviskravet” kan å ena sidan argumenteras för att det allmänna i betungande förvaltningsmål, av formella rättssäkerhetsskäl, får ”bära följderna av sin underlåtenhet eller oförmåga”¹²⁸ – och överinstansen dömer i sak¹²⁹ utifrån de förhållanden som råder vid tidpunkten för avgörandet.

Har det allmänna i samband med upphörande av vård inte uppnått ”utredningskravet” så kan det å andra sidan, eventuellt med stöd i materiella skyddsskäl, argumenteras för att domstolens subsidiära utredningsansvar aktiveras.¹³⁰ Enligt den senare argumentationslinjen har i så fall besvärinstansen enligt 30 § FPL i princip möjlighet att ta hänsyn till alla möjliga omständigheter på parts eller eget initiativ, och utifrån kända rättsfakta döma i sak. I mål avseende upphörande görs dock visst avsteg från aktualitetsprincipen genom

¹²³ Prop. 1971:30 s. 580.

¹²⁴ Gustaf Petré, Om förvaltningsdomstolarnas utredningsplikt FT 1977 s. 163, Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 41 f.

¹²⁵ 29 § FPL.

¹²⁶ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18 har förvisso funnit att enskilda yrkanden i princip hade kunde ändras i samband med överklagande från förvaltningsrätten (dock inom klagofristen). Att detta kunde ske utan avsteg från instansordningsprincipen beror troligen på att det ”nya” yrkandet redan hade prövats i underinstansen p.g.a. hur socialnämnden hade utformat sin ansökan till förvaltningsrätten.

¹²⁷ Jfr HFD 2012 ref. 36.

¹²⁸ Gustaf Petré, Om förvaltningsdomstolarnas utredningsplikt FT 1977 s. 156.

¹²⁹ HFD 2018 ref. 6.

¹³⁰ HFD 2014 ref. 50.

att flera olika tidsperspektiv sammanjämkas i en helhetsbedömning.¹³¹ Dock kan ett sådant agerande innebära att vissa relevanta omständigheter i målet går miste om prövning i en eller flera instanser, varför det är vanligare¹³² att besluta om återförvisning.¹³³

4. Officialprövningsrätten och yrkandena

Enligt huvudregeln i 29 § FPL är domstolen bunden av parternas yrkanden – rätten får inte gå utöver vad som yrkas i målet. Vad som anses ha yrkats av parterna avgörs utifrån överklagandeskrift, ansökan e.d.¹³⁴ I motiven erinrades om att besvärprövande instans är bunden ”inte bara av de yrkanden som har framställts där utan även av yrkandena i underliggande instanser”.¹³⁵

Principen om att yrkandena styr processramen tar inte enbart sikte på det förvaltningsrättsliga överklagandeförfarandet utan även på mål som anhängiggörs i förvaltningsdomstol som första instans, såsom tvångsomhändertaganden.¹³⁶ Beträffande 29 § FPL gjordes varken i lagmotiven eller i 1991 års domstolsutredning åtskillnad mellan förvaltningsrättsliga överklagandemål och ansökningsmål avseende vad som ansågs ha yrkats.¹³⁷ I ansökningsmål (som generellt avser betungande förvaltningsbeslut) förfogar som bekant den ansökande myndigheten över talan, medan den enskildes yrkande normalt består i att bestrida ansökan. Huruvida den enskilde inom ramen för ansökningsförfarandet har möjlighet att ”motyrka” någonting berördes inte i motiven.¹³⁸ I FPL:s motiv anfördes att domstolen i sociala mål inte är lika bunden av parternas yrkanden som i övriga mål,¹³⁹ samt att den även vid administra-

¹³¹ Gällande LVU, se 21 § LVU och SOU 2000:77 s. 147–151.

¹³² Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 268.

¹³³ Jfr HFD 2013 ref. 8, HFD 2013 ref. 5. Vad däremot beträffar HFD:s utredning av omständigheter (som inte hänför sig till ett annat yrkande) framgår det av 37 § FPL att dessa får beaktas endast om det föreligger särskilda skäl. HFD ska i normalfallet inte pröva sådana omständigheter som lika gärna hade kunnat prövas av underinstanserna. Även om 37 § FPL till sin ordalydelse tar sikte på sådana omständigheter som åberopats av part, menar von Essen i Processramen i förvaltningsmål, 2009 s. 247 att HFD inte kan ha större möjligheter att ex officio föra in nya omständigheter än vad parterna har.

¹³⁴ Rune Lavin, Förvaltningsprocessrätt, 2018 s. 88 f.

¹³⁵ Prop. 1971:30 s. 580. Vid ändrade yrkanden mellan instanser anses partens inställning såsom den framförts till *aktuell* domstolsinstans vara avgörande för den instansen (förutsatt att yrkandet inkommit i tid); se Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18.

¹³⁶ Prop. 1971:30 s. 579, Rune Lavin, Förvaltningsprocessrätt, 2018 s. 88 f.

¹³⁷ SOU 1991:106, prop. 1971:30 s. 579 ff., se kritisk kommentar i Rune Lavin, Förvaltningsprocessen inför 2000-talet, FT 1992 s. 453.

¹³⁸ Prop. 1971:30 s. 579 ff.

¹³⁹ På grund av att det är ”vanskt att avgöra vad som är till det bättre för den enskilde”, ibid. s. 581. Med sociala mål avsågs sociala omhändertaganden.

tiva frihetsberövanden bör ha ganska stor frihet vid tillämpningen av 29 § FPL.¹⁴⁰ Lagstiftarens idealisering av den offentliga partens deltagande (i andra delar propositionen) kunde möjligen tas som intäkt för ett sådant perspektiv – det saknades tydligen behov av processregler till skydd för den enskilde mot otillbörligt agerande från det allmänna.¹⁴¹

von Essen menar att motparten i normalfallet inte har att ”framställa något yrkande i egentlig mening”, utan istället ska ange sin inställning.¹⁴² I tvångsvårdsmål har vi stött på detta synsätt i så måtto att domskälens resonemang kring prövningens ram tagit den offentliga partens ansökan i första instans som utgångspunkt.¹⁴³ Även det motsatta synsättet, att samtliga inkomna yrkanden ingår i processramen, framkommer emellertid på sina håll.¹⁴⁴ Den framställning som följer är avsedd att bena i olikartade tolkningar som, beroende på valt perspektiv, utvidgar eller begränsar officialprövningsrätten: *Majus includit minus* (4.1), *reformatio in melius* (4.2), den processrättsliga kategoriseringen av vårdrekvisiten i förhållande till yrkandena (4.3), den restriktivitet som iakttagits av underinstanser i LVU-mål (4.4) samt enskild parts möjlighet att ”motyrka” någonting i ansökningsmål (4.5).

4.1 Det större omsluter det mindre

29 § FPL hindrar inte att förvaltningsdomstol dömer till sådan rättsföljd som, även om den inte uttryckligen yrkats av part, ”omsluts” av det större yrkandet. Enligt principen om *majus includit minus* omfattas i ett kvantitativt yrkande även ett beslut om exv. utbetalning till ett lägre belopp än det yrkade, eller ett beslut om att ett återkallat körkort dras in för en kortare period än som yrkats (*partiellt bifall*).¹⁴⁵ Likaså fungerar principen avseende icke-kvantifierbara yrkanden. Exv. får en förvaltningsdomstol besluta om ett tillstånd förenat med specifika villkor i fall då den enskilde överklagat en myndighets avslag

¹⁴⁰ Ibid. s. 582.

¹⁴¹ Ibid. s. 291, se även Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 17.

¹⁴² Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL, *Termen yrkande*. Jfr Bertil Wennergren som i tidigare upplaga, 2005 s. 277, ansett att rättssäkerhetsskäl generellt talar emot att prövningen, vid ansökningsmål, utvidgas ”utöver vad den offentliga parten har yrkat i första instans”.

¹⁴³ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6329-14, jfr Rune Lavin, Förvaltningsprocessrätt, 2018 s. 88.

¹⁴⁴ HFD ansåg exv. i 2012 ref. 36 att parterna yrkanden sätter den ”yttre ramen” för förvaltningsdomstols prövning, se även RÅ 2015 ref. 36 (placering enligt LVU), RÅ 2000 ref. 11 samt Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL, *Allmänt*; att ”samtliga yrkanden som framställs i ett mål ska prövas” tar eventuellt sikte snarare på förmella yrkanden som tillkommer under processens gång, än på ”motyrkanden”.

¹⁴⁵ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL, *Majus includit minus*.

om tillstånd för att bedriva viss verksamhet.¹⁴⁶ *Majus includit minus* ska tillgripas med viss restriktivitet – den enskilde bör informeras i förväg om risken för ett partiellt bifall och även informeras om dess eventuella grunder. Reservationen är påkallad av rättssäkerhetsskäl då den enskilde måste förbereda sig för att utveckla sin talan även till den del den avser det partiella yrkandet.¹⁴⁷

Vad betyder då principen om *majus includit minus* för tvångsvårdssammanhanget? Två argumentationslinjer kring partiella bifall är möjliga, men ingen av dem är tillfredsställande.

Med ett *kvantitativt* synsätt kunde man tänka sig att en kortare vårdtid omsluts av en längre. Resonemanget är aningen krystat eftersom domstolar i förekommande fall tenderar att använda den av lagtexten föreskrivna (maximala) vårdtiden – men tekniskt sett är det inte uteslutet för förvaltningsdomstol att laborera med kortare vårdtider än vad yrkats.¹⁴⁸

Med ett *kvalitativt* synsätt kunde man (möjligen) tänka sig att ett mindre allvarligt ingripande skulle omslutas av ett större, allvarligare ingripande – exv. att öppen tvångsvård skulle inrymmas i ett yrkande om slutna vård.¹⁴⁹ Vad gäller beslut enligt LVU tyder emellertid senare praxis från kammarrätterna på att tvångsvård på olika grunder utgör separata yrkanden i den mån de för med sig olika ingripande rättsföljder.¹⁵⁰ Denna slutsats utesluter i så fall konsumtion enligt principen om *majus includit minus*, men stänger inte helt dörren för att utvidga processramen med stöd i regeln om *reformatio in melius*. I vilken mån denna tendens kan översättas till en bredare kontext av tvångsvårdslagstiftning ifrågasätts dock av von Essen som menar på att det ”[f]ör LVU-målen synes [...] ha utvecklats en speciell praxis avseende synen på yrkandena.”¹⁵¹

4.2 Ändringar till det bättre för enskild

Det nyss nämnda förbudet mot att besluta utöver vad som yrkats av parterna i målet är försett med ett undantag i 29 § 2 mom. FPL, enligt vilket rätten *utan yrkande* får besluta till det *bättre för den enskilde* om det föreligger *särskilda skäl*

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ JO Berggren i beslut 2003/04 s. 159, se 9 § LPT enligt vilken medgivande till fortsatt tvångsvård får lämnas för *högst* sex månader.

¹⁴⁹ I HFD 2013 ref. 8 hindrade exv. det faktum att grundärendet avsåg *sluten* rättspsykiatrisk vård inte HFD från att återförvisa målet till kammarrätten som (implicit) förutsattes begära in komplettering av den offentliga parten i form av en samordnad vårdplan som underlag för beslut om *öppen* tvångsvård.

¹⁵⁰ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18 s. 6, Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6329-14.

¹⁵¹ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL, *Termen yrkande*.

och det kan ske *utan men för motstående enskilt intresse*. Principen, som kallas för *reformatio in melius*, gör avsteg från principen att processramen bestäms av parternas yrkanden, då det sker i enskild parts intresse och föranleds av särskilda skäl.¹⁵² Möjligheten att utvidga saken med hjälp av principen kan likaledes aktualiseras i förvaltningsmål som anhängiggörs av det allmänna¹⁵³ och står tillgänglig även för överinstanserna.¹⁵⁴ Som påpekas i FPL:s motiv ligger undantagets begränsning till att avse ändringar till fördel för enskild i linje med domstolsprövningens grundläggande funktion som beskyddare av enskildas rättssäkerhet.¹⁵⁵

Men vad utgör egentligen en ändring till fördel respektive nackdel för enskild vid tvångsomhändertaganden? I FPL:s motiv anfördes att möjligheten till *reformatio in melius* överhuvudtaget inte är särskilt väl lämpad att användas i ”sociala mål” på grund av svårigheten att avgöra vad som är ”till det bättre” för den enskilde.¹⁵⁶ Givet att *reformatio in melius* utgör ett undantag från den generella regeln om förvaltningsdomstolarnas bundenhet av parts yrkanden, skulle motivuttalandet kunna tolkas som att förvaltningsdomstolarna vore mer bundna i sociala mål än i andra måltyper. Emellertid avsåg lagstiftaren med denna formulering det motsatta, nämligen att domstolen *inte* är bunden i samma utsträckning i sociala mål (och psykiatrimål) som i andra måltyper.¹⁵⁷ Lagstiftaren menade, som tidigare nämnts, att det ”starka officialprövningsintresset” vid administrativa omhändertaganden talade för att förvaltningsdomstolar skulle ges en ganska stor frihet vid tillämpningen av 29 § FPL. I Nationell psykiatrisamordnings promemoria anfördes i samma anda att det inte alltid måste ligga i patientens intresse att ”slippa tvång”; tvärtom kan patienten ha ett objektivet intresse av skydd från sig själv.¹⁵⁸ Ett sådant perspektiv vänder på förhållandet mellan gynnande och betungande beslut på så sätt att ett beslut som i formell mening gått den enskilde parten emot¹⁵⁹ ändå kan anses *vara till det bättre för den enskilde*.¹⁶⁰

¹⁵² Beträffande särskilda skäl, se HFD 2012 ref. 36: ”förvaltningsprocesslagen medger att domstolarna undantagsvis går utanför processramen för att på så vis uppnå ett materiellt sett riktigt resultat. En grundläggande förutsättning för att överväga ett sådant undantag är således att det är uppenbart vad som är det materiellt riktiga resultatet”.

¹⁵³ HFD 2019 ref. 6, Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020 kommentar till 29 § FPL, *Förbudet mot reformatio in pejus*.

¹⁵⁴ Prop. 1971:30 s. 581 ff.

¹⁵⁵ Ibid. s. 578 ff., HFD 2019 ref. 6, HFD 2012 ref. 36.

¹⁵⁶ Ibid. s. 581, jfr Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6329-14.

¹⁵⁷ Prop. 1971:30 s. 581–582.

¹⁵⁸ Prop. 1999/2000:44 s. 49.

¹⁵⁹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18.

¹⁶⁰ Enligt HFD 2012 ref. 36 ska det vara ”uppenbart” vad som är materiellt riktigt.

Regeringen avfärdade emellertid synsättet med hänvisning till att rätts-säkerhetsbegreppet bör reserveras för skyddet *mot myndigheten*.¹⁶¹ Huruvida den enskilde objektivt sett är i behov av den föreslagna vården är, enligt lagstiftaren, en fråga om *rättstrygghet* och inte *rättssäkerhet*.¹⁶² Att rättssäkerheten enligt lagstiftaren står i visst spänningsförhållande till rättstryggheten leder till frågan om det överhuvudtaget kan anses ”uppenbart vad som är det materiellt riktiga resultatet” (med utgångspunkt i HFD:s uttolkning av 29 § FPL:s krav på särskilda skäl).¹⁶³ Med hänsyn till den tyngdpunkt på den formella rätts-säkerheten som såväl lagmotiven¹⁶⁴ som HFD¹⁶⁵ landat i anser vi dock att undantagsregelns extraordinära karaktär på intet sätt regelmässigt utesluter tvångsvårdsmål.¹⁶⁶ von Essen menar i linje härmed att det rättsskydd som förbudet mot *reformatio in pejus* ger individen bör gälla i alla måltyper, det vill säga oavsett om målet rör ingripanden eller förmåner och oavsett partsförhållandena.¹⁶⁷ I samband med kontraritetensbedömningen har det även klarlagts att vad som gått den enskilde emot ska avgöras med den enskildes yrkande som referenspunkt.¹⁶⁸

Så långt har vi kanske slagit in öppna dörrar. Förutsatt att principen om *reformatio in melius* åtminstone principiellt torde gå att översätta till tvångsvårdssammanhanget, blir följdfrågan om enskilds viljeyttring såsom den kommer till uttryck i vederbörandes inställning därmed kan användas till att avgöra vad som *in casu* utgör en *otillåten* ändring till det sämre för enskild eller en *tillåten* ändring till det bättre för enskild. Eller – för att ställa frågan på sin spets – huruvida mindre ingripande tvångsvårdsinsatser i processrättslig mening är ”bättre” för den enskilde än mer ingripande insatser redan på grund av att enskild motsätter sig de sistnämnda. Kan en domstol exv. besluta om socialrättsligt ”mellantvång” när socialnämnden ansökt om ett beredande av tvångsvård enligt LVU? Kan en domstol besluta om öppen psykiatrisk

¹⁶¹ Prop. 1999/2000:44 s. 49. I propositionen uttrycks detta som att rättssäkerhetsbegreppet ges den mer ”inskränkta” betydelsen som avses i konventionella rättssäkerhetsdefinitioner.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ HFD 2012 ref. 36, se även Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL gällande HFD 2000 ref. 11.

¹⁶⁴ Prop. 1999/2000:44 s. 49. I propositionen uttrycks detta som att rättssäkerhetsbegreppet ges den mer ”inskränkta” betydelsen som avses i konventionella rättssäkerhetsdefinitioner.

¹⁶⁵ HFD 2012 ref. 36: ”möjligheten att gå utöver yrkandet är tänkt som en garanti för den enskildes rättsskydd. Vad som åsyftas är fall då rätten finner det uppenbart att den enskilde blivit för strängt bedömd i den underliggande instansen.”

¹⁶⁶ Jfr Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, *Regeln är inte kopplad till yrkandena i målet*.

¹⁶⁷ Ulrik von Essen, Processramen i förvaltningsmål, 2016 s. 138.

¹⁶⁸ HFD 2014 ref. 38, HFD 2015 ref. 73, se även Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18. Bilden kompliceras naturligtvis av att det ofta finns flera enskilda parter i LVU-mål.

tvångsvård när en chefsöverläkare ansökt om sluten? Kan en domstol besluta om vård enligt 2 § LVU när socialnämnden ansökt om vård enligt 3 §? Detta är avhängigt den processrättsliga benämningen på valet mellan olika ”vårdformer”, och svaret på dessa frågor har, som kommer att framgå nedan, varierat över tid.

4.3 Annat lagrum, annan grund eller annan rättsföljd?

I JO-beslutet 1996/97 s. 135 var fråga huruvida länsrätten fullgjort sitt utredningsansvar då den i ett LVU-mål underlåtit att utreda en ungdoms hemförhållanden. Socialnämnden hade ansökt om vård enligt 3 § LVU, som avser omhändertaganden föranledda av barns eget beteende. Eftersom socialnämnden inte ansökt om vård enligt 2 § LVU (som avser vård på grund av barns hemmiljö) utredde länsrätten heller inte den unges hemförhållanden, och socialnämndens ansökan avslogs sedermera med hänvisning till denna utredning.¹⁶⁹ JO underströk att förvaltningsdomstolen (”med hänsyn till ärendets beskaffenhet”) i regel kunde utgå från nämndens utredning, men att domstolen inte desto mindre hade ett ansvar för att säkerställa utredningens fullständighet.¹⁷⁰ Länsrätten borde därför ha begärt in komplettering beträffande huruvida den unges hemförhållanden var tillräckligt goda för att möjliggöra nödvändiga psykosociala insatser.

Beslutet kan läsas på tre sätt. Atingen som att en utredning av hemförhållandena utgjorde en nödvändig förutsättning för att bedöma vårdbehovet enligt 3 § LVU (beteende), dvs. på sin höjd såsom en skyldighet för domstolen att vidta aktiv processledning till komplettering av utredningsunderlaget i förhållande till åberopat vårdrekvisit. En andra läsning är att domstolen därutöver varit skyldig att utreda barnets behov av vård enligt 2 § LVU (miljö) och att domstolen därmed enligt principen om *jura novit curia* hade möjlighet att frigöra sig från socialnämndens *paragrafval* såsom grund eller skäl för rättsföljden beredande av vård. En tredje variant är att parterna vid sociala omhändertaganden inte anses förfoga över *processföremålet*, utan att domstolen på grund av sin officialprövningsrätt kunde utvidga prövningen utöver vad parterna yrkat.¹⁷¹

¹⁶⁹ JO 1996/97 s. 135.

¹⁷⁰ Ibid. s. 138.

¹⁷¹ Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2005 s. 162–163 i kommentar till JO L 1996 s. 45 (Wennergren kombinerar det andra med det tredje perspektivet). Ulrik von Essen anser i senare upplaga 2020, kommentar till 29 § FPL, *Termen yrkande*, att alternativa vårdrekvisit utgör olika *rättsliga grunder* eller *skäl* för beredande av vård enligt LVM, samtidigt som alternativa paragrafval enligt LVU istället ska karaktäriseras som olika yrkanden.

De förstnämnda två tolkningarna innebär att intresset för att tillgodose enskildas behov av vård eller stöd påkallar (åtminstone) ett utökat utredningsansvar, medan det tredje perspektivet i grunden förutsätter att vård enligt de två grunderna miljö och beteende utgör olika yrkanden, vilket får implikationer även för *officialprövningsrätten*. Några efterföljande prejudikat illustrerar hur svårt det kan vara att dra gränsen mellan å ena sidan yrkanden och å andra sidan omständigheter och grunder, i synnerhet när detta påverkar bedömningen av enskildas vårdbehov.

I RÅ 2000 ref. 11 fann HFD att en enskild som vid tidpunkten för beslut i grundärendet inte haft rätt till ersättning enligt lag (1993:389) om assistansersättning, LASS,¹⁷² utan endast enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ändå i överinstans kunde beviljas stöd enligt LASS på grund av hur behovet utvecklats under processens gång. Även om instansordningsprincipen gjorde det ”önskvärt att prövningen begränsas till i huvudsak samma principfrågor som varit föremål för prövning i underinstanserna”¹⁷³ fann HFD det möjligt att besluta om ersättning enligt LASS även för en tidsperiod som inte omfattats av ansökan i grundärendet. von Essen utesluter inte att det bakom denna bedömning låg en tillämpning av principen om *reformatio in melius*, förutsatt vissa antaganden om beständigheten hos den enskildes vårdbehov över tid.¹⁷⁴ Det tidsperspektiv som enligt vår läsning av RÅ 2000 ref. 11 inverkat på HFD:s bedömning synes även ha genomsyrat HFD:s bedömningar i tvångsvårds mål. Som tidigare nämnts präglas bedömningen gällande fortsatt vård enligt LVU av såväl ett tillbakablickande perspektiv i förhållande till omständigheter som föranlett ingripandet som ett tidsaktuellt perspektiv (aktualitetsprincipen).¹⁷⁵ I LVU-målen förde det breda tidsperspektivet med sig ett utvidgat *utredningsansvar*, medan RÅ 2000 ref. 11 talar för att motsvarande troligen gäller *officialprövningsrätten* (i fall där olika grunder för personlig assistans aktualiseras i olika tidsperioder). Att HFD i RÅ 2000 ref. 11 förde dessa resonemang under rubriken ”prövningens omfattning” kan då bero på att det som vi nyss beskrev som olika ”grunder” för assistans även förde med sig olika *rättsverkningar* gällande vilken ersättning som kan beslutas för en viss tidsperiod.

I HFD 2015 ref. 35 ansågs ett överklagande gällande en viss familjehemsplacering aktualisera en skyldighet för besvärinstansen att överväga placeringsalternativ – ett resonemang som likaledes fördes under rubriksättning

¹⁷² Nuv. 51 kap. Socialförsäkringsbalk (2010:110), SocFB.

¹⁷³ RÅ 2000 ref. 11 s. 4.

¹⁷⁴ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL.

¹⁷⁵ HFD 2012 ref. 35, HFD 2014 ref. 50. Till detta kan läggas framåtblickande prognostisering; RÅ 1995 ref. 46, HFD 2014 ref. 46 och RÅ 2009 ref. 64.

”prövningsramen”. Bilden komplicerades av att överklagandet avsåg den konkreta placeringen, dvs. *verkställigheten* av ett underliggande beslut om beredande av vård. I och med att verkställigheten av placeringar enligt LVU kan överklagas separat ansåg HFD att prövningsramen måste inkludera såväl den överklagade placeringen som eventuella alternativa placeringar. Även om detta är logiskt och rättssäkert, framgår inte om ”prövningsramen” inkluderar alternativa placeringar redan på grund av att de yrkats av enskild (klagande) i samband med förvaltningsrättsligt överklagande, eller på grund av att placeringarna hänförs till en och samma rättsföljd; nämligen en placering utanför föräldrahemmet enligt LVU.

I ytterligare två mål berördes ett otvetydigt exempel på olika rättsföljder, men vars förklaringsvärde grumlades av att det ”alternativa yrkandet” direkt eller indirekt följde redan av den enskildes partens inställning i grundärendet. I RÅ 2010 ref. 105 behandlades huruvida rätten hade möjlighet att förordna om att låta vården för enskild övergå i *öppen* psykiatrisk form trots att chefsöverläkaren i sin framställan enbart ansökt om förlängning av den tidigare beslutade *slutna* tvångsvården enligt LRV.¹⁷⁶ I detta avgörande var inte vårdbehovets förlopp under processens gång avgörande för processramen, utan snarare chefsöverläkarens val av vårdform – dvs. rättsföljden.¹⁷⁷ HFD fastslog att underinstanserna inte hade möjlighet att ta ställning till frågan om öppen rättspsykiatrisk vård, förutsatt avsaknaden av den vårdplan som enligt lagkrav ska ligga till grund för beslut om öppen psykiatrisk tvångsvård och tillhandahållas av chefsöverläkaren.¹⁷⁸ HFD:s bedömning innehöll inget resonemang gällande underinstansernas eventuella skyldighet att uppmana chefsöverläkaren att inkomma med en sådan vårdplan, utan indikerade att överinstans i avsaknad av samordnad vårdplan hade att döma på handlingarna (istället för att återförvisa till lägre instans). Denna prövning i sak ledde HFD till att avslå den enskildes överklagande, innebärande att slutna tvångsvård (i princip) kunnat få lov att fortsätta under förutsättning att domstolarna saknat underlag för att besluta om den mindre ingripande vårdformen öppen tvångsvård som HFD annars synes ha föredragit.¹⁷⁹

¹⁷⁶ (Utan särskild utskrivningsprövning.)

¹⁷⁷ I själva verket liknade förutsättningarna närmast ett ”onyttigt besvär” – som dock inte avskrevs.

¹⁷⁸ RÅ 2010 ref. 105.

¹⁷⁹ Det ska hållas i åtanke att det här var fråga om ett onyttigt besvär eftersom patienten redan var utskriven vid tidpunkten för HFD:s dom. En återförvisning vore förvisso under sådana möjligen omständigheter ”overkill”; samtidigt som avskrivning i så fall skulle ligga närmare till hands än ett avslag. Mer om detta mål i Allison Östlund, *Processramen i psykiatrimål*, i Lotta Vahlne Westerhäll (red.), *Tvångsvård och psykisk ohälsa*, 2012 s. 79.

De otydligheter som RÅ 2010 ref. 105 var behäftade med löstes bara delvis i efterföljande HFD 2013 ref. 8, som under liknande förutsättningar¹⁸⁰ förtydligade att avsaknaden av en samordnad vårdplan heller inte gjorde grund för *avvisning* av ett yrkande om öppen tvångsvård. HFD:s respons på den enskildes önskemål om utnyttjande av utredningsansvaret¹⁸¹ förtjänar att återges:

Även beträffande en person som dömts till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning gäller att en domstol inte kan besluta om öppen rättspsykiatrisk vård utan att det finns en sådan utredning som chefsöverläkaren ska tillhandahålla[.] En sådan utredning fanns inte i målet hos kammarrätten. Detta förhållande innebär emellertid inte att det fanns förutsättningar för kammarrätten att avvisa yrkandet om att vården skulle ges i öppen form. Kammarrätten borde således ha prövat yrkandet i sak.¹⁸²

Förvaltningsdomstolar har därmed inom ramen för överklaganden av *sluten* tvångsvård i princip möjlighet att ta ställning till huruvida förutsättningar för *öppen* tvångsvård föreligger. HFD 2013 ref. 8 avslöjar dock inte hur den materiella prövningen utfaller i avsaknad av en samordnad vårdplan, förutsatt att patienten är i behov av öppen vård. Antingen ska prövningen ske i sak enligt samma principer som RÅ 2010 ref. 105 – enligt vilken otillräcklig utredning (kontraintuitivt) betingar fortsatt *sluten* tvångsvård, eller enligt den lösning som förespråkats av Regeringsråd Lundin i skiljaktig mening – att patienten skrivs ut helt. I det förstnämnda fallet får den enskilde bära konsekvenserna av bristfällig utredning. I det andra faller ansvaret på det allmänna (vilket kan anses rimligare då den allmänna parten brast i *sin* utredning).

En ansats som avviker från RÅ 2010 ref. 105 är att HFD 2013 ref. 8 ådagalägger en möjlighet för förvaltningsdomstol att frångå myndighetspartens yrkande om sluten tvångsvård för att göra en *fristående* sakprövning av yrkandet om *öppen* tvångsvård, vilket i avsaknad av vårdplan förutsätter återförvisning. Detta förutsätter att HFD:s nyss citerade krav på prövning ”i sak” inte förstås bokstavligt såsom en omedelbar materiell prövning på handlingarna, utan som att avvisning är utesluten medan återförvisning möjliggör en senare sakprövning.

För att acceptera tolkningen måste vi även godta större avsteg från den processram som satts av chefsöverläkaren genom sin ansökan om sluten

¹⁸⁰ Att RÅ 2010 ref. 105 avsåg LRV utan särskild utskrivningsprövning medan HFD 2013 ref. 8 avsåg vård med särskild utskrivningsprövning gjorde ingen processrättslig skillnad i dessa avseenden.

¹⁸¹ Den enskilde hade framfört att domstolen i enlighet med utredningsansvaret hade att ”inhämta den utredning som chefsöverläkaren ska tillhandahålla när det finns anledning att tro att vården kan ske i öppen form”, HFD 2013 ref. 8.

¹⁸² Ibid.

tvångsvård. Två rationaliseringar står även här till buds (även om ingen av dem samlar alla lösa trådar). Den första är att öppen tvångsvård skulle ses som ett partiellt bifall varvid yrkandet om sluten tvångsvård även skulle innefatta den öppna vårdformen enligt principen om *majus includit minus*. Stödet för denna argumentationslinje tycks som tidigare nämnts grumligt. De olika vårdformerna har skilda rättsverkningar – troligen motsvarar de till och med olika rättsföljder – vilket skulle indikera att de utgör separata yrkanden.¹⁸³

Den andra möjliga rationaliseringen begagnar principen om *reformatio in melius* för att utvidga processramen – det vill säga ett godtagande att de olika vårdformerna innebär separata yrkanden men att öppen psykiatrisk tvångsvård är till det ”bättre för enskild” jämfört med sluten. Rätten skulle i så fall enbart ha möjlighet att vidga processramen till fördel för den öppna vårdformen och inte tvärtom. För denna tolkning talar att HFD i 2013 ref. 8 benämnde enskilds önskan att låta vården övergå i öppen form som just ett ”yrkande”¹⁸⁴; den enskildes användning av subsidiära yrkanden speglar till yttermera visso att vederbörande betraktade den öppna vårdformen som till det bättre för sig själv. Emot denna tolkning talar emellertid att varken HFD 2013 ref. 8 eller dess föregångare, RÅ 2010 ref. 105, nämner *reformatio in melius* – i själva verket nämner ingetdera mål processramen eller prövningsramen över huvud taget.

Låt oss då sammanfatta vad HFD:s praxis har att säga oss beträffande officialprincipen i tvångsvårdsmål. Som minsta gemensamma nämnare ställer måltypen höga krav på det allmännas utredning, följt av ett högt ställt subsidiärt *utredningsansvar* för förvaltningsdomstolen.¹⁸⁵ I vissa fall synes vårdbehovsfokuset i såväl tvångsvårdsmål¹⁸⁶ som andra socialrättsliga måltypen¹⁸⁷ även ha inneburit en utökad *officialprövningsrätt*. Bland de fall där HFD flaggat för officialprövningfrågan i sin rubriksättning har HFD emellertid endast i undantagsfall tagit stöd i *reformatio in melius*.¹⁸⁸ Övriga fall som vi undersökt, dvs. RÅ 2000 ref. 11, RÅ 2010 ref. 105, HFD 2013 ref. 8 samt HFD 2015 ref. 36 gav – utan tillämpning av någon undantagsregel – uttryck för en tillåtande inställning till en utvidgad processram. Två alternativ kvarstår därmed: antingen att HFD ansåg det vara fråga om officialprövning (vilket skulle ge skäl att tolka in tillgängliga legitimeringsgrunder mellan raderna i dessa

¹⁸³ Mest framträdande är kanske att patienten i den öppna formen av psykiatrisk tvångsvård inte ”ges vård under intagning i en sjukvårdsinrättning”, se prop. 2007/08:70 s. 77, prop. 2016/17:94 s. 15. Jfr Ulrik von Essen, 2020, kommentar till 29 § FPL.

¹⁸⁴ ”Kammarrätten borde således ha prövat yrkandet i sak.” HFD 2013 ref. 8.

¹⁸⁵ HFD 2014 ref. 50.

¹⁸⁶ HFD 2015 ref. 36.

¹⁸⁷ RÅ 2000 ref. 11, HFD 2012 ref. 36.

¹⁸⁸ Ibid.

mål), eller att HFD *inte* ansåg det vara det. En förutsättning för sistnämnda tolkning är i så fall att *båda parter* i såväl ansökningsmål som förvaltningsrättsliga överklaganden genom yrkanden och ”inställning” tillåts bidra till att avgränsa processramen.

4.4 Nya bud från kammarrätterna

Om HFD:s praxis ger uttryck för en viss uppluckring beträffande processramen i psykiatrimål så illustrerar kammarrättspraxis avseende vård enligt LVU en snävare syn på flexibiliteten i förvaltningsrätten i relation till den offentliga partens ursprungliga framställan.

Kammarrätten i Stockholm fastslog i mål nr 6885-18 att ”[o]likheterna mellan vård enligt 2 § respektive 3 § LVU talar för att en ansökan om att vård ska beredas enligt båda bestämmelserna innebär att socialnämnden framställer två separata yrkanden.”¹⁸⁹ Vidare upphävde Kammarrätten i Göteborg i mål nr 1064-20 förvaltningsrättens beslut att förutsättningar för vård enligt 3 § LVU förelåg, med hänvisning till att rätten var ålagd att pröva förutsättningarna enligt 2 § LVU, vilket var vad socialnämnden yrkat i ansökan.¹⁹⁰ Att yrkandet (i inskränt mening) styr processramen motiverades av formella rättssäkerhetsskäl:

Hur socialnämnden motiverar sitt beslut om omedelbart omhändertagande är vidare avgörande för hur vårdnadshavarna utformar sin talan och därmed deras möjlighet att ta tillvara sin rätt. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att rättens prövning i ett mål om beredande av vård med stöd av LVU begränsas av hur socialnämndens yrkande är utformat.¹⁹¹

I ett tredje mål gällande LVU fann Kammarrätten i Göteborg i mål nr 6329-14 att förvaltningsrätten inte haft befogenhet att besluta om omhändertagande enligt 3 § LVU när socialnämndens ansökan enbart omfattat vård enligt 2 § LVU, trots att den unges offentliga biträde yrkat på ett omhändertagande enligt 3 § LVU. Kammarrätten motiverade detta genom att påtala att ”[v]ård enligt de olika paragraferna ger olika rättsverkningar, bl.a. avseende boendeformen för den unge samt särskilda befogenheter och maktmedel för den som bedriver vården” och att det därför ”framstår som ett rättssäkerhetskrav att förvaltningsrätten inte kan besluta om vård enligt 3 § LVU, på grund av

¹⁸⁹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18 s. 6.

¹⁹⁰ Se även *ibid.*

¹⁹¹ Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1064-20.

eget beteende, när det i ansökan yrkas om vård enligt 2 § LVU, på grund av hemförhållandena.”¹⁹²

Sammantaget tyder kammarrätternas utlåtanden på en snävare syn gällande omfattningen hos officialprövningsrätten och vidare på att processramen i LVU-mål begränsas av de paragrafval som angivits i nämndens ursprungliga ansökan. Emellertid är vi tveksamma till att framhäva de refererade kammarrättsmålen som en generell rättsutveckling på området tvångsvårdsmål. För det första har rättsverkningarna i LVU-mål av von Essen betonats framför rättsföljden¹⁹³ – kanske är i linje härmed utrymmet begränsat att översätta denna speciella praxis till övriga former av administrativa och sociala omhändertaganden. För det andra karakteriseras LVU-mål av något som övriga tvångsvårdsmål generellt saknar – nämligen att det inte sällan finns minst två enskilda parter jämte den offentliga parten – barnet och dess vårdnadshavare.¹⁹⁴ Att ett barn i en LVU-process förordnas ett offentligt biträde förutsätter i själva verket att det finns motstående enskilda intressen i målets utgång¹⁹⁵ vilket i förekommande fall troligen utesluter tillämpning av *refor-matio in melius* – undantagsregeln kan som bekant endast sättas in när det kan ske ”utan men för motstående enskilt intresse.”¹⁹⁶

4.5 Vem sätter egentligen ramen?

Vem som får yrka något är slutsatsvis den springande punkten beträffande processramen, och då särskilt huruvida enskild, genom sin inställning i förvaltningsdomstol, kan ”motyrka” någonting (utöver det vanliga). Sammantaget kan tre övergripande principer avseende parternas inflytande över processramen härledas ur det material som inkluderats, dvs. med tyngdpunkt på ansökningsmål.

1. Att *processramens yttre gräns härleds direkt ur myndighetspartens ursprungliga ansökan* utgör en första princip. Detta perspektiv kommer till uttryck i äldre doktrin men även mer nyligen i kammarrättspraxis.¹⁹⁷ En sådan syn medför förutsebarhet för enskild och en betoning på formell rättssäkerhet, men ställer krav på myndighetsparten att bevaka enskilds materiella rätts-

¹⁹² Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6329-14.

¹⁹³ von Essen argumenterar i Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL för att det LVU-målen ”utvecklats en speciell praxis avseende synen på yrkandena”.

¹⁹⁴ Se 36 och 39 §§ LVU.

¹⁹⁵ Detta illustreras bl.a. i Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6885-18, där den unges vårdnadshavare söker överklaga dom gällande vård enligt 3 § LVU till förmån för vård enligt 2 § LVU medan den unge via offentligt biträde yrkar att överklagandet avslås.

¹⁹⁶ Se 29 § FPL.

¹⁹⁷ Se Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1064-20 och 6329-14.

säkerhet – om myndigheten brister i utformandet av ansökan kan enskild till följd av detta gå miste om vård eller skydd. En vidare implikation av synen på processramen som rigid i relation till ursprungsyrkandet har framhållits vara risken för upprepade processer med de omkostnader som därav följer för involverade parter och domstolsväsendet.¹⁹⁸

2. Enligt en andra princip utgörs den yttre processramen *dels av den offentliga partens yrkande i ansökan, dels av enskilds "motyrkanden"* eller den "inställning" som anges i relation till myndighetens yrkande.¹⁹⁹ Att processramen "som utgångspunkt [sätts av] yrkandena från parterna" framhölls i HFD 2012 ref. 36 med förbehållet att rätten under begränsade förutsättningar har möjlighet att gå "utanför processramen för att på så vis uppnå ett materiellt sett [uppenbart] riktigt resultat."²⁰⁰ Implikationerna av synen på processramen som fortsatt (relativt) rigid men vidgad till att omfatta även enskilds yrkanden eller åsiktsyttringar möjliggör delaktighet för den enskilda parten i avgränsningen av processramen, men representerar ändå en relativ bundenhet för alla inblandade – därmed anar enskild fortfarande lättare vad som är "att förvänta" av processen.

Denna princip – som även ger den formella rättssäkerheten viss prioritet framför den materiella – ställer höga krav på både offentlig och enskild part avseende processföringen, och särskilt utformandet av den initiala framställningen.

3. En tredje princip innebär en *relativt elastisk processram*, där *domstolen förfogar över ett betydande handlingsutrymme* utöver vad som yrkats i ursprunglig ansökan. Synsättet kom till uttryck i bl.a. HFD 2015 ref. 36 där besvärshöjden ansågs ha "samma befogenheter som den beslutande myndigheten [att] göra en fullständig bedömning av saken."²⁰¹

Denna princip har inte genomsyrat ansöknings-/underställsemål enligt tvångslagstiftningen, men vi tycker oss spåra den i HFD 2013 ref. 8, där kammarrätten instruerades att pröva "yrkandet" om öppen rättspsykiatrisk vård i sak trots att chefsöverläkaren endast hade ansökt om sluten vård. Under förutsättning att rätten tolkat öppen och sluten tvångsvård som två olika yrkanden kan målet antingen förstås som att *reformatio in melius* tillät en utvidgning av talan²⁰² eller att båda parter (enligt princip 2

¹⁹⁸ SOU 1991:106 s. 531.

¹⁹⁹ Jfr Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020 kommentar till 29 § FPL.

²⁰⁰ HFD 2012 ref. 36, här kursiverat.

²⁰¹ HFD 2015 ref. 36 under rubrik "prövningsramen".

²⁰² Tolkningen förutsätter att rätten här tillämpat *reformatio in melius* på ett betydligt frikostigare vis än i ovan refererade HFD 2012 ref. 36 då uppenbarhetsrekvisitet här svårigen kan sägas vara uppfyllt.

ovan) tilläts sätta processramen. Enbart i det första fallet prioriteras den materiella rättssäkerheten i tvångsvårdsfall på så sätt att förutsättningarna att tillgodose enskildas vårdbehov förbättras. Detta sker dock på bekostnad av den formella rättssäkerheten; utan ett förtydligande kring huruvida HFD 2013 ref. 8 samt RÅ 2010 ref. 105 byggde på en tillämpning av *reformatio in melius* (samt om dess tillämpning i så fall möjliggör en övergång från sluten till öppen men inte från öppen till sluten tvångsvård) blir det svårt för enskild att inför ett eventuellt överklagande antecipera processramen i besvärsinstans.²⁰³

Beroende på vilket av ovanstående perspektiv som läggs an framträder varierande konsekvenser gällande processföremålet och dess förutsägbarhet i tvångsvårdsfall, samt vad enskild har att förvänta sig i förhållande till den offentliga motparten och rättsväsendet. Utifrån undersökt kammarrättspraxis sluter vi oss i viss mån till von Essens observation att ett mer restriktivt synsätt präglar LVU-kontexten medan ett mer flexibelt perspektiv verkar prägla andra tvångsvårdsfall.²⁰⁴ Samtidigt är denna formel inte riktigt tillfredsställande givet att barnets bästa representerar ett trumfkort som synes kunna tillgripas för att motivera avsteg från dispositionsprincipen till förmån för omsorgs- eller skyddsprincipen.²⁰⁵ I den andan känns det kontraintuitivt att laborera med en striktare avgränsning av processramen i LVU-målen än i vuxentvångsvårdsfall.²⁰⁶

5. Avslutande synpunkter

Den initiala målsättningen för detta artikelprojekt var att systematiskt beskriva utredningsansvaret och processramen i tvångsvårdsfall. Efterhand utkristalliserades en springande punkt som så småningom kom att styra inriktningen på vårt åtagande – i vilken mån förvaltningsdomstol kan avvika från den grund som det offentliga angivit som stöd för sin ansökan. Manövreringen av denna och anknytande frågor har varierat över tid och mellan måltyper (även inom kategorin tvångsomhändertaganden) och svaren varierar beroende på om avstamp tas i utredningsansvaret eller i officialprövningsrätten.

²⁰³ Jfr Lotta Vahlne Westerhäll och Allison Östlund, Öppen psykiatrisk tvångsvård – en lagteknisk felkonstruktion?, FT 2011 s. 387–88.

²⁰⁴ Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 29 § FPL.

²⁰⁵ Ibid., kommentar till 8 § FPL. Gustav Lindkvist, Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen, 2018 s. 137 f. och 140 f.

²⁰⁶ Jfr ibid. 137 f. (LVU/socialtjänstlagen (2001:453)) och 141 f. (LVM).

Som sammanfattande kommentar drar rättskällorna i skilda riktningar beträffande dessa två delar av officialprincipen. Domstolens *utredningsansvar* beskrivs i både doktrin och praxis som långtgående i tvångsvårdsmål, i synnerhet i LVU-mål, på grund av framförallt materiella överväganden. Skulle man ta hjälp av civilrättens skiljelinje mellan dispositiva och indispositiva måltyper skulle då samtliga tvångsomhändertaganden otvetydigt hamna på den indispositiva sidan, och LVU-mål kunna beskrivas som särdeles indispositiva.²⁰⁷ Implikationen av detta blir att materiella överväganden kan ges företräde framför formella (som vad gäller utredningsansvaret kommer till uttryck i att den "bevisbörda" som i övrigt åligger det allmänna vid ingripanden mot enskild inte gäller i tvångsvårdssammanhanget).

Den inordning av våra måltyper som föreslagits i förhållande till nämnda glidande skala låter sig dock inte översättas till *officialprövningskontexten* – utan där har vi identifierat några kvarstående problem i förhållande till processramens räckvidd vid sociala och administrativa omhändertaganden. Det snärgaste spørsmålet avser vad som omfattas av grundyrkandet. Enligt en bred syn avser yrkandet rättsföljden (exv. beredande av tvångsvård) och enligt en snäv syn bestäms yrkandet utifrån dess rättsverkningar (olika grunder för tvångsvård möjliggör olika typer av tvångsåtgärder eller ingripanden). Varken FPL:s lagmotiv eller senare förarbeten ger klar vägledning kring vilka resonemang som bör genomsyra avvägningen mellan å ena sidan en elastisk, "bred" och å andra sidan en rigid, "snäv" processram beträffande den diskuterade måltypen.

En jämförelse mellan vuxenpsykiatrimål och LVU-mål indikerar att större restriktivitet upprätthållits i det senare sammanhanget, enligt kammarrätterna utifrån *formella*, snarare än *materiella*, rättssäkerhetsargument. Utöver att otidsenligt göra avkall på barnets bästa,²⁰⁸ är denna lösning behäftad med bristande stringens. Det första problemet är avsteget från ovan föreslagna systematik som i utredningsansvarssammanhanget gav LVU-målen en särskild status som "än mer indispositiva" än övriga tvångsvårdsmål. För det andra kan ifrågasättas hur, i praktiken, den offentliga partens monopol på att yrka något i underställelse- och ansökningsförfaranden överhuvudtaget kan anses främja enskildas formella rättssäkerhet.²⁰⁹

²⁰⁷ Dessa civilprocessanalogier är kontroversiella; se Ulrik von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., 2020, kommentar till 8 § FPL, *Målets materiella karaktär*, Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken, 2018 s. 50 med vidare hänv. Vårt syfte är inte att göra förespråka begreppsanalogin i förvaltningsprocesssammanhang, utan att illustrera en glidande skala.

²⁰⁸ Barnkonventionen har som bekant blivit svensk lag den 1 januari 2020. Jfr 1 § LVU och 3 art. Barnkonventionen.

²⁰⁹ Jfr Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6329-14: "ramen för förvaltningsrättens prövning i ett mål om beredande av vård enligt 2 § LVU begränsas genom den av socialnämnden angivna rättsliga

Gällande rättens möjligheter till materiell processledning konstaterades det i 1991 års domstolsutredning att ”bristen på vägledande uttalanden och avgöranden har lämnat öppet för olika tolkningar i den praktiska rättstillämpningen.²¹⁰” Den praxis som refererats till i denna framställning antyder att det idag föreligger det en liknande brist på koherens i vägledningen avseende processramens yttre gränser.

grunden för vård och att denna inte kan utvidgas på yrkande av den unges ställföreträdare och offentliga biträde.”

²¹⁰ SOU 1991:106 s. 516.

