

Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Bättre användning av tekniken och
muntliga förhandlingar när det behövs

Innehåll

Sammanfattning.....	1
1 Författningsförslag.....	2
1.1 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) ..	2
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall	4
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	5
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter	6
1.5 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).....	7
1.6 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	8
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter	10
1.8 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253).....	11
1.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	12
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol	13
2 Bakgrund	14
3 Muntlighet i förvaltningsdomstolarna	14
3.1 Förfarandet är som huvudregel skriftligt.....	14
3.2 Rätten till muntlig förhandling är stark	15
3.2.1 Rätt finns enligt både svenska och internationella regler.....	15
3.2.2 Rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätt	16
3.2.3 Rätt till muntlig förhandling i kammarrätt	17
3.3 Särskilda bestämmelser i vissa måltyper	17
3.3.1 Tvångsvårdsmål	17
3.3.2 Mål om skatt och tull	18
3.3.3 Mål som gäller EES-medborgare	19
3.4 Muntlig förhandling i handläggningen	20
3.5 Inspelning av förhör vid muntlig förhandling	21
3.5.1 Förvaltningsrätten spelar in förhör med vittnen och sakkunniga med ljud.....	21
3.5.2 Tingsrätten spelar in förhör med ljud och bild.....	22
3.5.3 Inspelning av förhör med bild kräver stöd i lag.....	23
3.6 Inspelning av iakttagelser vid syn	24
3.6.1 Förvaltningsrätten antecknar eller dokumenterar iakttagelser på annat sätt	24
3.6.2 Tingsrätten spelar in iakttagelser med ljud och bild.....	24
4 Förslag och ställningstaganden.....	25

4.1	Muntlig förhandling fyller en viktig funktion	25
4.2	Muntlig förhandling ska hållas när det behövs	25
4.3	Även förvaltningsrätterna bör spela in berättelser och iakttagelser med ljud och bild	27
4.3.1	Processen blir effektivare och mer rättssäker	27
4.3.2	Behovet av muntlig förhandling och syn i kammarrätt kan minska	28
4.3.3	Kammarrätten kan ta del av inspelningen på olika sätt	28
4.3.4	Vad som ska spelas in	29
4.3.5	Särskilda skäl mot att spela in	29
4.3.6	Förhör med barn	30
4.3.7	Den lagtekniska lösningen	31
4.3.8	Sekretessfrågor	32
4.4	Skäl för muntlig förhandling ska anges	33
4.5	Muntlig förhandling i kammarrätt	35
4.5.1	Huvudregeln bör gälla i fler måltyper	35
4.5.2	Tvångsvårdsmål	35
4.5.3	Mål om skatt och tull	37
4.6	Särregleringen av rätten till muntlig förhandling i mål som gäller EES-medborgare är inte längre motiverad	37
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	39
6	Ekonomiska och andra konsekvenser	40
6.1	Inspektion av förhör	40
6.2	Muntlig förhandling i kammarrätt	41
6.3	Muntlig förhandling i migrationsdomstol	42
7	Författningskommentar	43
7.1	Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	43
7.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall	47
7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	48
7.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter	49
7.5	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	50
7.6	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) ...	51
7.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter	52
7.8	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)	53
7.9	Förslag till lag om ändring i utlåningslagen (2005:716)	54

Sammanfattning

Ett uppdrag för att underlätta målhanteringen

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga reformer för allmänna förvaltningsdomstolar har fått i uppdrag att ta fram konkreta och överblickbara förslag till processrättsliga reformer som kan underlätta målhanteringen i förvaltningsdomstolarna. Arbetsgruppen har bland annat valt att se över om tekniken kan användas på ett bättre sätt av domstolarna samt om det finns anledning att ändra bestämmelserna som gäller för muntlig förhandling.

Inspelning av berättelser vid muntlig förhandling och iakttagelser vid syn med ljud och bild

Tekniken med videoupptagning bör användas i högre utsträckning än vad som görs idag. Genom att spela in berättelser vid muntlig förhandling och iakttagelser vid syn i förvaltningsrätten med ljud och bild blir dokumentationen av utredningen i målet mer fullständig inför prövningen i kammarrätt. Detta gör att muntlig förhandling och syn kan användas i kammarrätt på ett mer effektivt och flexibelt sätt. Vid förvaltningsrätterna kan bland annat protokollföringen underlättas om förhör och iakttagelser spelas in.

Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten ska endast regleras i förvaltningsprocesslagen och skäl för förhandling ska anges

Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten bör endast regleras i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Kammarrätten ska då hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

För att ytterligare effektivisera muntliga förhandlingar i kammarrätt föreslås även att den part som begär muntlig förhandling ska ange skäl för det.

Reglerna om muntlig förhandling i migrationsdomstolen ska vara enhetliga

Arbetsgruppen förslår en ändring i utlänningslagen (2005:716) på så sätt att det inte längre måste hållas muntlig förhandling i mål där utlänningen är en EES-medborgare, en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Muntlig förhandling ska även i dessa fall i stället hållas om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det. På så sätt gäller samma regler om muntlig förhandling för alla mål enligt utlänningslagen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291) dels att 9 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 17 a, 17 b och 17 c §§, som ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det. *Den part som begär muntlig förhandling ska ange skäl för det.*

17 a §

I förvaltningsrätten ska en berättelse av en part dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.

Om berättelsen inte dokumenteras enligt första stycket, ska den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Detta gäller dock inte vid muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

¹ Senaste lydelse 2018:1960.

17 b §

I förvaltningsrätten ska en berättelse av ett vittne eller en sakkunnig dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.

Om berättelsen inte dokumenteras enligt första stycket, ska den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Detta gäller dock inte vid muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Om berättelsen skrivs ned ska den som hörts genast få tillfälle att kontrollera det som skrivits. Den som lämnat berättelsen ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. Även en invändning som inte leder till någon ändring ska antecknas. Därefter får det som skrivits inte ändras.

17 c §

I förvaltningsrätt ska det som iakttas vid syn dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Det som iakttas vid syn i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.

Om iakttagelserna inte dokumenteras enligt första stycket, ska de antecknas eller på annat sätt dokumenteras i den utsträckning som det kan antas vara av betydelse i målet. Detta gäller dock inte vid syn i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §²

I mål om beredande av tvångsvård *skall* förvaltningsrätten *och kamrarrätten* hålla muntlig förhandling, om *detta* inte är uppenbart obehövt. I andra mål enligt denna lag prövar *rätten* om det finns skäl att hålla muntlig förhandling.

Om någon part begär muntlig förhandling, skall sådan hållas. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon *skall* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

I mål om beredande av tvångsvård *ska* förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om *det* inte är uppenbart obehövt. I andra mål enligt denna lag prövar *förvaltningsrätten* om det finns skäl att hålla muntlig förhandling.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon *ska* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

² Senaste lydelse 2009:800.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 35 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §³

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud enligt denna lag ska förvaltningsrätten *och kammarrätten* hålla muntlig förhandling, om *detta* inte är uppenbart obehövt. *Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det.* Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud enligt denna lag ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om *det* inte är uppenbart obehövt. *Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om någon part begär det.* Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

³ Senaste lydelse 2020:352.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 20 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

20 §⁴

Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt transporttillägg i *förvaltningsrätt eller kammarrätt* skall muntlig förhandling hållas, om enskild part begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om det är uppenbart obehövt. En enskild part *skall* upplysas om rätten till muntlig förhandling

Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt transporttillägg i *förvaltningsrätten* *ska* muntlig förhandling hållas, om enskild part begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om det är uppenbart obehövt. En enskild part *ska* upplysas om rätten till muntlig förhandling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

⁴ Senaste lydelse 2009:829.

1.5 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 6 § smittskyddslagen (2004:168) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §⁵

I mål om isolering enligt 5 kap. 1 §, fortsatt isolering enligt 5 kap. 5 § eller upphörande av isolering enligt 5 kap. 7 § *skall* förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om *detta* inte är uppenbart obehövt. *Muntlig förhandling skall alltid hållas i sådana mål* om någon part begär det. Parterna *skall* upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling. *Den isolerades stödperson har rätt att närvara vid och skall om möjligt underrättas om förhandlingen.*

I mål om isolering enligt 5 kap. 1 §, fortsatt isolering enligt 5 kap. 5 § eller upphörande av isolering enligt 5 kap. 7 § *ska* förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om *det* inte är uppenbart obehövt. *Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling* om någon part begär det. Parterna *ska* upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Den isolerades stödperson har rätt att närvara vid och ska om möjligt underrättas om muntlig förhandling hålls i förvaltningsrätten och kammarrätten.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon *skall* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon *ska* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

⁵ Senaste lydelse 2009:840.

1.6 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 46 kap. 12 §, 59 kap. 18 § och 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

46 kap.

12 §

Förvaltningsrätten *och kammar-rätten* ska hålla muntlig förhandling i ett mål om betalningssäkring om den betalningsskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om en ansökan om betalningssäkring kommer att avslås eller ett beslut om betalningssäkring kommer att upphävas.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om betalningssäkring om den betalningsskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om en ansökan om betalningssäkring kommer att avslås eller ett beslut om betalningssäkring kommer att upphävas. *Den betalningsskyldige ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.*

Den betalningsskyldige ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

59 kap.

18 §

Förvaltningsrätten *och kammar-rätten* ska hålla muntlig förhandling i ett mål om företrädaransvar om företräddaren begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om betalningsskyldighet inte kommer att fastställas.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om företrädaransvar om företräddaren begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om betalningsskyldighet inte kommer att fastställas. *Företräddaren ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.*

Företräddaren ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

67 kap.

37 §

Förvaltningsrätt och kammarrätt ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Muntlig förhand-

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock

ling behöver dock inte hållas, om inte hållas, om avgift inte kommer
avgift inte kommer att tas ut. att tas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt särskild avgift ska förvaltningsrätten *eller kammarrätten* hålla muntlig förhandling om den skattskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om ett beslut om omhändertagande, förverkande eller särskild avgift kommer att upphävas.

Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt särskild avgift ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling om den skattskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om ett beslut om omhändertagande, förverkande eller särskild avgift kommer att upphävas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.8 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 22 § tullagen (2016:253) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

22 §

Förvaltningsrätten *och kammar-*
rätten ska hålla muntlig förhandling
i ett mål om tulltillägg eller
förseningsavgift om en enskild
begär det. Muntlig förhandling
behöver dock inte hållas, om tull-
tillägget eller förseningsavgiften inte
kommer att tas ut.

Förvaltningsrätten ska hålla munt-
lig förhandling i ett mål om tull-
tillägg eller förseningsavgift om en
enskild begär det. Muntlig förhand-
ling behöver dock inte hållas, om
tulltillägget eller förseningsavgiften
inte kommer att tas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

1.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

5 §⁶

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Muntlig förhandling ska vidare hållas i en migrationsdomstol i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Även i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits ska muntlig förhandling hållas i en migrationsdomstol, om det begärs av en sådan utlänning och om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I dessa fall behöver dock muntlig förhandling inte hållas om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

⁶ Senaste lydelse 2014:198.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol

dels att 8 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 9 § ska tas bort.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Vid en muntlig förhandling ska, utöver det som sägs i 17 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), följande antecknas:

1. tid och plats för förhandlingen,
2. deltagarna i förhandlingen,
3. fullmakter som ges muntligen inför domstolen,
4. förordnande om att förhandlingen hålls inom stängda dörrar, och
5. ed som avläggs.

Anteckningarna ska göras i anslutning till förhandlingen och redovisas på ett sådant sätt att de lätt kan återfinnas.

Första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även vid syn. *Det som iakttas vid en syn ska antecknas eller på annat sätt dokumenteras i den utsträckning som det kan antas vara av betydelse i målet.*

Första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även vid syn.

Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får inte anlitas att göra anteckningar.

19 §

När ett mål har avgjorts och avgörandet har fått laga kraft, får minnesanteckningar, dubletter av handlingar samt missiv och delgivningsbevis som inte innehåller någon uppgift av betydelse gallras ur akten.

En ljudupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft.

En ljud- och bildupptagning eller ljudupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft.

2 Bakgrund

Domstolsverkets arbetsgrupp för processrättsliga reformer för allmän förvaltningsdomstol inrättades genom ett beslut av Domstolsverket 2021. Arbetsgruppens huvudsakliga uppdrag är att fånga upp genomförbara idéer från verksamheten och utreda dessa. Om arbetsgruppens förslag kräver författningsändringar ska gruppen lämna genomarbetade förslag till sådana.

Arbetsgruppen har mot bakgrund av förvaltningsdomstolarnas förslag sett över bestämmelserna som gäller för muntlig förhandling och syn.

Arbetsgruppen har utrett frågorna:

- Bör berättelser som parter, vittnen och sakkunniga lämnar vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätt samt iakttagelser som förvaltningsrätten gör vid en syn spelas in med ljud och bild?
- Bör rätten till muntlig förhandling i kammarrätt regleras genom bestämmelser i viss speciallagstiftning eller kan den i stället utformas så att den endast följer av huvudregeln i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL?
- Bör särregleringen för muntlig förhandling för bland annat EES-medborgare enligt utlänningslagen (2005:716) ändras så att det inte blir obligatoriskt med muntlig förhandling i dessa mål?

Bestämmelsen i 9 § FPL om muntlig förhandling ändrades 2019 för förvaltningsrätt. Några ändringar om muntlig förhandling i kammarrätt gjordes inte då. Arbetsgruppens utredning tar därför främst sikte på muntliga förhandlingar i kammarrätt.

3 Muntlighet i förvaltningsdomstolarna

3.1 Förfarandet är som huvudregel skriftligt

Bestämmelser om handläggning av mål i förvaltningsdomstol finns i flera lagar, såsom FPL, lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och i specialförfattningar som innehåller regler som avviker från, kompletterar eller fyller ut FPL. Flera bestämmelser i FPL hänvisar också till RB.

Förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna är som huvudregel skriftligt, men muntlig förhandling får hållas, enligt 9 § FPL som lyder:

9 § *Förfarandet är skriftligt.*

I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Den muntliga förhandlingen i förvaltningsprocessen syftar inte till att ensam få till ett fullständigt beslutsunderlag i målet. Den muntliga förhandlingen ska i stället komplettera den skriftliga handläggningen så att målet blir utrett på lämpligaste sätt och underlätta målets fortsatta handläggning. Den muntliga

förhandlingen kan också ha syftet att parternas ståndpunkter kan preciseras bättre (prop. 1971:30 s. 536 och prop. 2017/18:279 s. 29). Under en muntlig förhandling kan även parts-, vittnes- eller sakkunnigförhör hållas. Muntlighetsprincipen och omedelbarhetsprincipen som normalt gäller för mål i allmän domstol är inte tillämpliga i förvaltningsdomstol. Även sådant som inte tas upp på den muntliga förhandlingen, men som finns i det skriftliga materialet, kan därmed läggas till grund för domstolens avgörande.

Om domstolen bestämmer att inte hålla muntlig förhandling kan det beslutet inte överklagas särskilt, utan detta kan endast prövas i samband med ett överklagande av domstolens avgörande i sak (34 § FPL). Om en part inte har begärt muntlig förhandling kan domstolen på eget initiativ besluta om att hålla sådan.

3.2 Rätten till muntlig förhandling är stark

3.2.1 Rätt finns enligt både svenska och internationella regler

Även om skriftligt förfarande är huvudregeln i förvaltningsdomstol är parts rätt till muntlig förhandling stark, bland annat genom bestämmelserna i 9 § FPL. Enligt bestämmelserna finns en presumtion för muntlig förhandling i både förvaltningsrätt och kammarrätt om en part begär det. Presumtionen är dock starkare i förvaltningsrätten än i kammarrätten.

I regeringsformen finns bestämmelser som innebär att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (2 kap. 11 § andra stycket). Bestämmelserna innefattar bland annat en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak (prop. 2009/10:80 s. 160).

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag och enligt artikel 6.1 ska var och en, vid prövningen av dennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot denne för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Bestämmelsen innebär att det i princip finns en rätt till muntlig förhandling i domstol när det är fråga om att pröva frågor om civila rättigheter eller skyldigheter eller om anklagelser om brott. Många måltyper i allmän förvaltningsdomstol faller under tillämpningsområdet för artikel 6.1, till exempel mål om socialförsäkring och andra sociala förmåner (prop. 2017/18:279 s. 30 f.).

Frågan om när muntlig förhandling måste hållas har prövats flera gånger av Europadomstolen. Domstolen har själv sammanfattat sin praxis i målet Miller mot Sverige. Av denna praxis kan sammanfattningsvis utläsas följande. En part har i allmänhet rätt till muntlig förhandling i åtminstone en instans. Det kan dock vara berättigat att i undantagsfall avstå från en muntlig förhandling. Exempelvis kan många tvister av teknisk natur lämpa sig bättre för skriftlig än muntlig behandling. Om en part uttryckligen avstår från muntlig förhandling, behöver en sådan inte hållas. Den som inte begär muntlig förhandling kan anses ha avstått från sin rätt till en sådan förhandling. Om prövningen i en överrätt är begränsad till rent rättsliga aspekter, har parten inte rätt till en ny muntlig förhandling (Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., Norstedts Juridik 2015, s. 237–248, Europadomstolens tre domar i målen Döry mot Sverige, Lundevall mot Sverige och Salomonsson mot Sverige samt Europadomstolens dom i målet Andersson mot Sverige).

Rätten till muntlig förhandling enligt Europakonventionen har beaktats i flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (se till exempel RÅ 1995 not. 179 och RÅ 2004 not. 93). Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det i princip finns en rätt till muntlig förhandling i mål som rör civila rättigheter eller skyldigheter och att domstolarna i sådana mål enbart i undantagsfall kan avslå ett yrkande om muntlig förhandling (RÅ 1997 ref. 62 och RÅ 2002 ref. 23).

Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller regler om rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. I artikel 47 första stycket anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts, har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. I andra stycket anges bland annat att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

I svensk rätt är avsikten att tyngdpunkten i rättsprocessen ska ligga i förvaltningsrätten respektive tingsrätten. Det är också främst i första domstolsinstans som en persons rätt till muntlig förhandling gör sig gällande (prop. 2017/18:279 s. 30).

3.2.2 Rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätt

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt (9 § tredje stycket FPL).

Bestämmelserna i 9 § FPL ändrades 2019 (prop. 2017/18:279). Syftet med ändringarna var att ytterligare förstärka och förtydliga den enskildes rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Kriteriet att förvaltningsrätten vid parts begäran kan undvara muntlig förhandling om *särskilda skäl talar mot det* togs bort. Ändringen innebar även att det numera ska vara *uppenbart* att muntlig förhandling är obehövlig för att kunna neka part en sådan förhandling efter begäran. Huvudregeln är fortfarande att förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna är skriftligt.

En muntlig förhandling kan vara uppenbart obehövlig om målet endast rör frågor av teknisk art eller rättsfrågor och dessa frågor lämpligare kan belysas genom skriftväxling. En muntlig förhandling kan också nekas när sådan begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning. När rätten gör bedömningen av om en muntlig förhandling är uppenbart obehövlig bör den beakta att den enskilde genom en muntlig förhandling kan få en bättre förståelse för det kommande avgörandet och att muntlig förhandling kan behöva hållas av det skälet (a. prop. s. 55).

Regeringen ansåg inte att det behövdes några förändringar av de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling som finns i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och smittskyddslagen (2004:168). Skälen som angavs var att dessa mål ofta rör frihetsberövanden eller andra åtgärder av djupt ingripande art, och att det därav av rättssäkerhetsskäl är motiverat att ha särskilt generösa regler om muntlig förhandling för dessa måltyper. Regeringen bedömde också att bestämmelserna om muntlig förhandling enligt utlänningslagen inte borde ändras vid tillfället i väntan på den asylprocedurförordning som EU-kommissionen antagit ett förslag till i juli 2016 (a prop. s. 42).

3.2.3 Rätt till muntlig förhandling i kammarrätt

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § fjärde stycket FPL).

Stor hänsyn ska tas till parts önskemål om muntlig förhandling. Partens inställning är dock inte i sig avgörande för frågan. Om en muntlig förhandling är obehövt eller inte bör i första hand bedömas mot bakgrund av utredningen i målet. Även andra faktorer kan dock ges betydelse, till exempel att målet är mycket viktigt för parten och att han eller hon genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det blivande avgörandet i målet. Ett särskilt skäl mot att hålla muntlig förhandling kan vara målets bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till tvisteföremålets värde (prop. 1971:30 s. 537).

Av Europadomstolens praxis framgår att det finns ett större utrymme att avslå ett yrkande om muntlig förhandling i kammarrätten än i förvaltningsrätten. Detta gäller även om en part har avstått från att begära muntlig förhandling i förvaltningsrätten och framställer ett sådant yrkande först i kammarrätten. Europadomstolen har exempelvis godtagit att en svensk hovrätt nekade en muntlig förhandling i ett mål som rörde skadestånd där vittnesmål hållits i tingsrätten. I det målet beaktade Europadomstolen att rätten haft tillgång till allt material från underinstanserna inklusive inspelningar av förhör (Iselsten mot Sverige). Det faktum att alla förhör vid tingsrätten numera spelas in med ljud och bild kan alltså bidra till att hovrätterna kan undvara muntlig förhandling i fler fall än tidigare.

När bestämmelsen i 9 § tredje stycket FPL om muntlig förhandling i förvaltningsrätt infördes bedömde regeringen att någon ändring inte behövdes för kammarrätt. Bestämmelsen i 9 § fjärde stycket om muntlig förhandling i kammarrätten bedömdes vara förenlig med de krav som gäller enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (prop. 2017/18:279 s. 39).

3.3 Särskilda bestämmelser i vissa måltyper

3.3.1 Tvångsvårds mål

- *Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM*: Det finns en presumtion för muntlig förhandling i mål om beredande av vård, det vill säga den inledande prövningen av om vård enligt lagen ska komma till stånd. Muntlig förhandling ska då hållas om det inte är uppenbart obehövt. I andra mål ska rätten pröva om det finns skäl att hålla muntlig förhandling. Därtill ska muntlig förhandling alltid hållas i förvaltningsrätten och kammarrätten om part begär det (39 §).
- *Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU*: I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud enligt lagen ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövt. Det finns alltså en presumtion för muntlig förhandling i LVU. Muntlig förhandling ska därtill alltid hållas i dessa frågor om någon part begär det (35 §).
- *Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT*: Det finns en presumtion för muntlig förhandling i förvaltningsrätt då sådan ska hållas om det inte är uppenbart obehövt (36 §). Vid så kallade konverteringsbeslut där frivillig vård övergår i tvångsvård ska

förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling endast om patienten begär det eller om det annars finns skäl för det (12 § första stycket).

- *Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV*: Genom en hänvisning till 36 § LPT ska muntlig förhandling hållas vid förvaltningsrätten om det inte är uppenbart obehövt (21 b §).
- *Smittskyddslagen (2004:168)*: I mål om isolering enligt smittskyddslagen ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om detta inte är uppenbart obehövt eller om part begär det (8 kap. 6 §).

Lagstiftaren har pekat ut vissa frågor där det är särskilt viktigt att den enskilde får möjlighet att lägga fram sin sak under en muntlig förhandling. I LVM rör det sig om mål om beredande av tvångsvård. I LVU rör det sig om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård och utreseförbud. I dessa mål ska muntlig förhandling hållas om det inte är uppenbart obehövt. Skälen till att det finns en presumtion för muntlig förhandling i dessa måltyper är att de är djupt ingripande för den enskilde. Det har därför ansetts vara ett viktigt rättssäkerhetsintresse att målen inte avgörs på handlingarna i den enskildes frånvaro. Regeln är dock inte ovillkorlig. Ibland kan en muntlig förhandling framstå som helt onödig. Finner rätten att en muntlig förhandling är uppenbart obehövt får rätten avgöra målet genom skriftlig handläggning. Skriftligt förfarande bör dock utnyttjas med stor försiktighet. Part ska i sådant fall underrättas innan målet avgörs och beredas tillfälle att begära muntlig förhandling (prop. 1989/90:28 s. 124). Om det inte framgår av handlingarna om muntlig förhandling önskas eller inte ska parten upplysas om att denne har rätt att begära en sådan.

3.3.2 Mål om skatt och tull

- *Lagen (2004:629) om trängselskatt*: Vid handläggning i förvaltningsrätt av mål om tilläggsavgift ska muntlig förhandling hållas, om den skattskyldige begär det. Muntlig förhandling behövs dock inte, om det finns anledning att anta att tilläggsavgiften inte kommer att tas ut (21 §).
- *Skatteförfarandelagen (2011:1244)*: I flera typer av mål ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om det begärs. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas i de fall som någon betalningsskyldighet eller motsvarande inte kommer att fastställas (46 kap. 12 §, 59 kap. 18 § och 67 kap. 37 §).
- *Lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter*: Vid prövning av vissa frågor ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling om det begärs. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om ett beslut kommer att upphävas (18 §).
- *Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter*: Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt transporttillägg i förvaltningsrätt och kammarrätt ska muntlig förhandling hållas, om enskild part begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om det är uppenbart obehövt (4 kap. 20 §).
- *Tullagen (2016:253)*: Förvaltningsrätten och kammarrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om tulltillägg eller förseningsavgift om en enskild part begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om tulltillägget eller förseningsavgiften inte kommer att tas ut (6 kap. 22 §).

I flera lagar som rör skatt och tull finns bestämmelser om muntlig förhandling som skiljer sig från huvudregeln i 9 § FPL på så sätt att skyldigheten är densamma för förvaltningsrätt och kammarrätt att hålla muntlig förhandling om part begär det. Muntlig förhandling behövs dock i de flesta fall inte om prövningen kommer att gå den enskildes väg.

Skatteförfarandelagen infördes 2012 och ersatte då flera lagar på skatteområdet (prop. 2010/11:165). Vid införandet av bestämmelserna om muntlig förhandling i vissa mål uttalade departementschefen att den betalningsskyldiges inflytande på frågan om muntlig förhandling bör vara större än vad som följer av FPL och att den betalningsskyldige i princip bör vara tillförsäkrad en rätt till muntlig förhandling. En domstol borde enligt departementschefen bara få gå emot en betalningsskyldigs önskemål i fall där en muntlig förhandling uppenbarligen inte skulle fylla något syfte, till exempel i fall där det kan antas att ansökan om betalningssäkring kommer att avslås (prop. 2010/11:165 s. 912).

3.3.3 Mål som gäller EES-medborgare

- *Utlänningslagen (2005:716)*: Presumtionen för muntlig förhandling i de flesta av målen migrationsdomstol är inte lika stark som i andra mål i förvaltningsdomstol. Muntlig förhandling ska hållas om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Muntlig förhandling ska dock som huvudregel hållas i vissa mål som rör en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer (16 kap. 5 §).

Många av bestämmelserna i utlänningslagen är utformade för att uppfylla rörlighetsdirektivet⁷.

Enligt 16 kap. 5 § utlänningslagen är domstolsförfarandet skriftligt, men i handläggningen får ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (första och andra styckena). I tredje stycket föreskrivs att en migrationsdomstol ska hålla muntlig förhandling om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Bestämmelsen i tredje stycket gäller alla utlänningar. I fjärde stycket finns dock särskilda bestämmelser för mål som rör en utlänning som är en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer (hädanefter EES-medborgare). I fjärde stycket första meningen anges att muntlig förhandling ska hållas i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för en sådan utlänning. Det finns inte något undantag från den regeln, utan en migrationsdomstol måste hålla muntlig förhandling i sådana mål (MIG 2008:9 och MIG 2009:14). I fjärde stycket andra meningen anges att muntlig förhandling krävs i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits, om det begärs av en sådan utlänning och om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd. I fallen som avses i andra

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

meningen behöver dock muntlig förhandling inte hållas om det skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse.

3.4 Muntlig förhandling i handläggningen

Under 2019–2022 avgjorde förvaltningsrätterna tillsammans i genomsnitt cirka 180 000 mål per år, eller drygt 117 000 mål exklusive migrationsmålen. Muntlig förhandling ingick i handläggningen i cirka 11 procent av målen, eller motsvarande cirka 15 procent exklusive migrationsmålen. Av de avgjorda migrationsmålen hölls muntlig förhandling i 5 procent. Under perioden avgjorde förvaltningsrätterna i genomsnitt 1 224 mål per år enligt LVM och 5 354 mål per år enligt LVU. Muntlig förhandling ingick i handläggningen i 68 procent av de avgjorda LVM-målen och i 67 procent av LVU-målen (se tabell 1 nedan).

Under 2019–2022 avgjorde kammarrätterna tillsammans i genomsnitt cirka 40 000 mål per år, eller drygt 24 000 mål per år exklusive migrationsmålen. Muntlig förhandling ingick i handläggningen i cirka 5 procent av målen, eller motsvarande cirka 8 procent exklusive migrationsmålen. I Migrationsöverdomstolen hålls nästan aldrig muntlig förhandling. Under perioden avgjorde kammarrätterna i genomsnitt 377 mål per år enligt LVM och 2 676 mål per år enligt LVU. Muntlig förhandling ingick i handläggningen i 47 procent av de avgjorda LVM-målen och 55 procent av LVU-målen (se tabell 2 nedan).

Jämfört med övriga måltyper hålls muntlig förhandling i stor utsträckning i LVM- och LVU-målen. Alla avgöranden i mål enligt LVM och LVU innebär inte att målet har prövats i sak. Rättens avgöranden omfattar även slutliga beslut, till exempel att målet skrivs av. Alla avgöranden gäller inte heller frågan om beredande av vård eller upphörande av vård, utan kan gälla andra frågor, till exempel umgängesbegränsning. Statistiken går dock inte att bryta ner på sakfrågor under den här perioden.⁸ Erfarenheten är att muntlig förhandling hålls i så gott som alla mål enligt LVU som gäller frågan om vård som avgörs i sak. Detsamma gäller för mål enligt LVM.

I mål enligt LVM var ändringsfrekvensen i kammarrätterna endast 2,5 procent och i mål enligt LVU endast 4,5 procent under 2019–2022. Det är lägre än ändringsfrekvensen för samtliga avgöranden som under perioden var 12,5 procent exklusive migrationsmålen. Även om kammarrätten också håller muntlig förhandling i många av dessa mål leder det alltså sällan till att kammarrätten gör en annan bedömning än vad förvaltningsrätten har gjort.

⁸ Nya målkoder i målhanteringssystemet har införts den 1 januari 2023 för bland annat LVU-målen, men inte för LVM-målen. Det innebär att det från och med 2023 går att bryta ner statistiken på sakfrågor i LVU-målen, till exempel hur många mål som har avgjorts som gäller fråga om beredande av vård, upphörande av vård, umgängesbegränsning och så vidare. Samma möjlighet finns alltså inte i LVM-målen.

Tabell 1 – Förvaltningsrätter

Förvaltningsrätt 2019–2022	Antal mål, exklusive migrationsmål	Varav mål enligt LVM	Varav mål enligt LVU	Migrationsmål
Antal avgjorda mål i genomsnitt per år	117 692	1 224	5 354	61 801
Muntlig förhandling i handläggningen	15 %	68 %	67 %	5 %

Tabell 2 – Kammarrätter

Kammarrätt 2019–2022	Antal mål, exklusive migrationsmål	Varav mål enligt LVM	Varav mål enligt LVU	Migrationsmål
Antal avgjorda mål i genomsnitt per år	24 816	377	2 676	15 664
Muntlig förhandling i handläggningen	8,4 %	47 %	55 %	<0,01 %
Ändringsfrekvens	12,5 %	2,5 %	4,5 %	0,5 %

3.5 Inspelning av förhör vid muntlig förhandling

3.5.1 Förvaltningsrätten spelar in förhör med vittnen och sakkunniga med ljud

När en förvaltningsrätt håller förhör med ett vittne eller en sakkunnig ska berättelsen dokumenteras genom en ljudupptagning enligt 9 § förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol. Om detta inte är möjligt ska berättelsen skrivas ned, i den utsträckning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet. Om berättelsen skrivs ned ska den som hörts genast få tillfälle att kontrollera det som skrivits. Förordningen innehåller inga regler om dokumentation av en parts berättelse, men i 17 § FPL anges att rätten vid en muntlig förhandling ska anteckna yrkanden, medgivanden, bestridanden, invändningar, vitsordanden, i korthet de omständigheter som parterna åberopar och bemötandena av dessa omständigheter samt den utredning som läggs fram vid förhandlingen. Domstolarna får själva välja den lämpligaste formen för anteckningarna (prop. 2012/13:45 s. 119).

När vittne eller sakkunnig hörs vid en muntlig förhandling får förhöret hållas under ed enligt 25 § FPL. Bestämmelsen hänvisar till ett antal bestämmelser om vittnesförhör i 36 kap. RB, där det i 1 § stadgas att var och en som inte är part i målet får höras som vittne. Förhör med part är inte särskilt reglerat i FPL. Att formerna för förhör med part inte är reglerat i FPL hindrar inte att sådant förhör hålls. Det är dock inte möjligt för parten att avlägga en sanningsförsäkran eller liknande (jfr 37 kap. RB). Ett partsförhör i förvaltningsdomstol är därmed inte att betrakta som ett bevismedel på samma sätt som ett vittnes- eller sakkunnigförhör.

Det finns inget uttalat förbud mot att förvaltningsrätten spelar in delar av en muntlig förhandling eller en parts redogörelse av omständigheterna i målet.

Det förekommer att det som parten berättar spelas in med ljud vid muntlig förhandling, men då främst i syfte att underlätta vid protokollföringen och domskrivningen. En inspelning kan anses vara sådana minnesanteckningar som inte är att anse som allmän handling enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (NJA 1989 s. 504).

Om domstolen har gjort en ljudupptagning ska upptagningen gallras senast sex veckor efter det att målet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft (19 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol).

Inspelning av berättelser som parter lämnar vid muntliga förhandlingar har efterfrågats av bland annat Advokatsamfundet. En sådan ordning skulle enligt samfundet vara mer processekonomisk och rättssäker, bland annat eftersom parternas berättelser då ingår i processmaterialet vid ett överklagande. Parter och ombud skulle därmed kunna känna sig trygga med att de inte behöver upprepa det som tidigare framförts under en förhandling i förvaltningsrätten.⁹

3.5.2 Tingsrätten spelar in förhör med ljud och bild

Tingsrätten spelar som huvudregel in förhör med parter, målsäganden, vittnen och sakkunniga med ljud och bild (6 kap. 6 § RB). Även andra personer som kan höras under huvudförhandlingen, såsom särskild personutredare eller vårdnadshavare, ska spelas in på detta sätt.¹⁰ Om förhören åberopas som bevisning efter ett överklagande tar hovrätten del av inspelningarna. Förhörspersonen kallas endast till hovrätten för att höras på nytt om ytterligare frågor behöver ställas. För hovrätterna och Högsta domstolen råder ingen presumtion för att muntlig bevisning ska dokumenteras genom ljud- och bildupptagning, men möjligheten ges i 6 kap. 6 § andra stycket RB.

Bestämmelsen om dokumentation med videoteknik är utformad så att ett förhör vid tingsrätten ska dokumenteras med ljud och bild så länge utredningsintresset eller starka integritetsskäl inte lägger hinder i vägen. I lagtexten är det uttryckt så att det inte ska finnas några *särskilda skäl mot* en sådan upptagning. Ett skäl att inte spela in med ljud och bild är exempelvis att tekniken tillfälligt inte fungerar. Ett annat skäl kan vara att den som ska höras upplever inspelningen som så besvärande och integritetskränkande att det kan antas påverka hans eller hennes berättelse negativt. Något krav på samtycke från den som ska höras uppställs inte som villkor för att en videoupptagning ska få ske. Tingsrätten ska inte heller göra någon bedömning av om målet kan komma att överklagas eller av behovet av att bevisningen läggs fram på nytt i en hovrättsprocess (prop. 2004/05:131 s. 108 och 228 f.).

Bedömningen av om det finns skäl för att avstå från att göra en ljud- och bildupptagning ska göras i ljuset av den gällande sekretessbestämmelsen (a. prop. s. 228). Sekretess gäller för bilduppgiften i en videoupptagning som gjorts vid ett domstolsförhör, om det inte står klart att bilduppgifterna kan röjas utan att den hörde lider men (43 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Bestämmelsen är utformad med ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att det finns en presumtion för sekretess som uttrycks genom att uppgiften inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Sekretessen består även om upptagningen spelas upp med ljud och bild vid en offentlig förhandling

⁹ Hemställan till Finansdepartementet och Justitiedepartementet om författningsändringar för att stärka rättssäkerheten och förutsebarheten i skatteprocessen, ÅR-2020/0708.

¹⁰ Fitger m.fl. Rättegångsbalken, kommentaren till 6 kap. 6 §, JUNO Version 90.

(43 kap. 5 § OSL). Rätten till partsinsyn innebär att part har rätt att ta del av förhöret på lämpligt sätt, såsom i domstolens lokaler. Domstolen kan neka parten att få ut en kopia av videoinspelningen. Part kan i stället få en kopia på en ljudfil (NJA 2008 s. 883).

Bestämmelsen i RB att förhör i tingsrätt ska dokumenteras med ljud och bild var en del av reformen En modernare rättegång, EMR (prop. 2004/05:131). Avsikten med reformen var att förbättra och effektivisera domstolsprocessen i allmän domstol. Genom reformen En modernare rättegång II, EMR II, (prop. 2015/16:39) infördes ytterligare bestämmelser med samma syfte. Genom reformerna skulle handläggningen av mål och ärenden i större utsträckning kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet genom att tekniken med ljud- och bildupptagningar utnyttjas fullt ut.

Särskilt hovrättsprocessen effektiviserades med EMR. Genom att få ta del av inspelade tingsrättsförhör förutsågs hovrätten få ett ännu bättre underlag för att bedöma bevisvärdet av ett förhör. Det framhölls även att en sådan ordning skulle innebära en minskning av antalet omförhör i hovrätt, utan att hovrättens möjligheter att bedöma utsagan skulle försämrats. Regeringen framhöll vidare att det i vissa fall till och med kan vara en fördel om tingsrättsförhöret kan läggas fram i hovrätten genom en ljud- och bildupptagning i stället för att förhörspersonen hörs på nytt. Detta eftersom berättelsen i tingsrätten i många fall ger ett bättre uttryck för vittnets verkliga iakttagelser eftersom den lämnats i närmare anslutning till den aktuella händelsen. Regeringen konstaterade vidare att färre omförhör innebär att hovrättsprocessen kan bli effektivare. Genom att hovrätten i större utsträckning grundar sin bedömning på samma material som tingsrätten betonas också hovrättens kontrollerande funktion. Färre omförhör ansågs också innebära fördelar för enskilda som inte behöver upprepa sina berättelser i flera instanser (prop. 2004/05:131 s. 106 f. och 198–202).

EMR-reformen har fallit väl ut och teknikanvändningen i domstolarna har effektiviserat handläggningen. Användande av ny teknik har underlättat arbetet i domstolarna. Förhör i tingsrätt dokumenteras som regel med ljud- och bildupptagningar och dessa används i mycket stor utsträckning i överklagade mål. Den tekniska utrustningen är ändamålsenlig och fungerar väl. Kvaliteten på upptagningarna är god. Tekniken har också medfört att vittnen och andra förhörs personer sällan behöver höras på nytt i hovrätten. Handläggningen har därmed blivit mer flexibel och effektiv (prop. 2015/16:39 s. 21). Även utrymmet för att avgöra ett mål i hovrätten utan huvudförhandling har i praktiken ökat med reformen (NJA 2020 s. 652 p. 10). Därtill är det möjligt att höra personer som inställt sig till en huvudförhandling och dokumentera förhöret, även om förhandlingen av något skäl måste ställas in och sättas ut till ett senare tillfälle. Förhören kan sedan spelas upp vid den kommande huvudförhandlingen.

En ljudupptagning eller ljud- och bildupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet eller ärendet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft (20 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

3.5.3 Inspelning av förhör med bild kräver stöd i lag

Enligt det så kallade fotograferingsförbudet i 5 kap. 9 b § RB är det förbjudet att ta upp bild i en rättsal vid rättens sammanträde, om inte något annat följer av lag. Fotograferingsförbudet är ovillkorligt och teknikneutralt och gäller även för rätten. För att rätten ska få spela in förhör med bild krävs alltså stöd

i lag. Bestämmelsen gäller även vid en muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol genom en hänvisning i 16 § FPL (jfr prop. 2004/05:131 s. 223, prop. 2018/19:81 s. 46 och SOU 2017:46 s. 229).

Tingsrätterna har lagstöd för att spela in förhör med bild i 6 kap. 6 § RB. FPL saknar uttrycklig reglering om bildupptagning och innehåller inte heller någon hänvisning till rättegångsbalkens bestämmelser om detta. Förvaltningsrätterna saknar därför möjlighet att dokumentera förhör med en ljud- och bildupptagning.

3.6 Inspelning av iakttagelser vid syn

3.6.1 Förvaltningsrätten antecknar eller dokumenterar iakttagelser på annat sätt

8 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol kompletterar 17 § FPL och anger vad som ska antecknas vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätt. I 8 § tredje stycket anges att detsamma gäller i tillämpliga delar även vid syn samt att det som iakttas vid en syn ska antecknas eller på annat sätt dokumenteras i den utsträckning som det kan antas vara av betydelse i målet. I förvaltningsdomstol hålls syn på stället för besiktning av fastighet eller plats eller av föremål som inte lämpligen kan ges in till rätten (23 § FPL).

I förvaltningsdomstol ges rätten möjlighet att bestämma på vilket sätt iakttagelser vid en syn ska dokumenteras genom formuleringen att det ska antecknas eller på annat sätt dokumenteras i den utsträckning som det kan antas vara av betydelse i målet. På samma sätt som i 9 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol och 6 kap. 6 § RB uppställs alltså ett krav på dokumentation för domstolen med begränsningen att sådant som är mindre betydelsefullt inte måste dokumenteras. Vad som menas med att iakttagelser ska dokumenteras på annat sätt än att antecknas framgår inte av förarbeten. Eftersom syn inte hålls i rättssalen utgör dock inte fotograferingsförbudet i 5 kap. 9 b § RB något hinder mot bildupptagning.

3.6.2 Tingsrätten spelar in iakttagelser med ljud och bild

I tingsrätt ska det som iakttas vid syn dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Det som iakttas vid syn i högre rätt får dokumenteras på samma sätt (6 kap. 6 a § RB). I allmän domstol hålls syn antingen på stället för besiktning av fastighet eller plats eller av föremål som inte lämpligen kan ges in till rätten, eller i rättssalen för besiktning av föremål som lämpligen kan ges in till rätten (39 kap. RB).

Genom EMR-reformen infördes en möjlighet för rätten att dokumentera det som iakttas vid syn genom en ljud- och bildupptagning. Genom EMR II gjordes möjligheten om till huvudregel och det anges nu att iakttagelser ska dokumenteras med ljud och bild, om det inte finns särskilda skäl mot det. Förslaget ansågs innebära bland annat den fördelen att beviset inte alltid behöver tas upp på nytt i hovrätten, eftersom hovrätten kan bedöma att det är tillräckligt att vad som iakttagits vid synen i tingsrätten läggs fram genom ljud- och bildupptagningen. En ökad användning av ljud- och bildupptagning av syn i tingsrätt skulle minska behovet hos hovrätterna av att hålla ny syn. Målens utsättning i hovrätten underlättas därmed när restider till och från platsen för syn inte behöver planeras in. Särskilt uppenbara ansågs fördelarna vara med inspelning om föremålet för synen riskerar att förändras eller gå förlorat innan avgörandet vunnit laga kraft. Bestämmelsen kompletterar

6 kap. 3 § RB som föreskriver att det som iakttas vid syn på stället ska antecknas av rätten. Reformen förutsågs kunna leda till besparingar och förenklingar för såväl parterna som rätten och därmed innebära effektivitetsvinster (jfr prop. 2004/05:131 s. 109 och prop. 2015/16:39 s. 39–41).

Den information som en person uppfattat vid en syn och den information som sedan uppfattas vid en uppspelning av ljud- och bildupptagningen från synen kan skilja sig mer åt än vad som i motsvarande situation gäller för förhör. De särskilda skäl som motiverar ett frångående av huvudregeln om ljud- och bildupptagning av syn är mot den bakgrunden av annat slag än de särskilda skäl som motiverar ett undantag från ljud- och bildupptagning av ett förhör. Det måste avgöras i varje enskilt fall om det finns omständigheter som innebär särskilda skäl mot att dokumentera iakttagelser vid synen med ljud och bild. Särskilda skäl mot att spela in iakttagelser vid syn med ljud och bild kan vara om det redan från början står klart för tingsrätten att ljud- och bildupptagningen inte kommer att kunna användas i hovrätten utan att synen behöver göras om. Så kan det vara till exempel om en syn är mycket omfattande i tid och rum eller avser visa på rymd, placering och avstånd över stora områden. Andra exempel på sådana särskilda skäl kan vara att tekniken inte fungerar eller inte finns tillgänglig. I sådana fall har rätten en skyldighet att anteckna vad som iakttagits (6 kap. 3 § första stycket 8 RB). Det måste avgöras i varje enskilt fall om det finns omständigheter som innebär särskilda skäl mot att dokumentera synen med ljud och bild (prop. 2015/16:39 s. 40 f. och 65).

4 Förslag och ställningstaganden

4.1 Muntlig förhandling fyller en viktig funktion

En parts rätt att lägga fram sin sak under en muntlig förhandling är och ska vara fast förankrad i svensk rätt. En muntlig förhandling kan i många fall fylla en viktig funktion och bör hållas i de mål där det är motiverat och underlättar utredningen. En muntlig förhandling kan vara ett effektivt sätt att utreda målet. Den kan i vissa fall till och med vara nödvändig för att en part ska kunna klargöra sin inställning. Även vid stora och komplexa mål har en muntlig förhandling framför allt en pedagogisk betydelse. I andra fall hålls förhandling i syfte att höra ett vittne eller en sakkunnig. Den enskilde kan också få en bättre förståelse för innebörden av domstolens blivande avgörande i målet genom en förhandling. Att en part får möjlighet att förstå processen är en viktig del av rättssäkerheten och kan vara ett skäl till att hålla en muntlig förhandling.

Särskilt vid förvaltningsrätten kan en muntlig förhandling fylla en viktig funktion i utredningen av målet. En tillräcklig utredning i förvaltningsrätten lägger även grunden till ett bra beslutsunderlag i kammarrätten om målet överklagas. Därmed kan en muntlig förhandling i förvaltningsrätten bidra till att utredningen blir så robust att en förhandling i kammarrätten inte är nödvändig. En förutsättning för det är att utredningen i förvaltningsrätten dokumenteras på ett lämpligt sätt.

4.2 Muntlig förhandling ska hållas när det behövs

Fördelarna med en muntlig förhandling gör sig inte gällande på samma sätt i kammarrätten som i förvaltningsrätten eftersom tyngdpunkten i processen främst ska vara i första instans. Utredningen av målet i förvaltningsrätten ska inte behöva kompletteras i kammarrätten annat än om nya omständigheter av betydelse har inträffat efter förvaltningsrättens dom. Kammarrättens

funktion är i första hand att överpröva förvaltningsrättens dom, inte ompröva målet (prop. 2017/18:279 s. 39). I kammarrätten kan det oftare vara lättare för rätten att avgöra om en muntlig förhandling är processekonomiskt fördelaktig eller inte än vad det är i förvaltningsrätten. Kammarrätten bör därmed även fortsättningsvis ha större utrymme att avgöra om muntlig förhandling ska hållas efter parts begäran än vad förvaltningsrätten har.

Har en enskild part fått processen förklarad för sig i förvaltningsrätten framstår det inte som nödvändigt att kammarrätten håller muntlig förhandling enbart i syfte att förklara domstolsprocessen för parten. Det är inte heller säkert att parten själv har något egentligt skäl till att begära muntlig förhandling mer än att parten är osäker på hur den skriftliga handläggningen går till eller har en uppfattning att rätten prövar målet mer ingående om en muntlig förhandling hålls. I dessa fall kan det vara en pedagogisk uppgift för rätten att förklara ordningen med det skriftliga förfarandet. Parterna ska känna sig trygga med att rätten har tillgång till allt processmaterial och att det inte finns något behov av att vid en muntlig förhandling upprepa något som redan finns i handlingarna.

Flera förvaltningsdomstolar har framhållit att de nuvarande bestämmelserna innebär att domstolen i vissa fall är skyldig att hålla en muntlig förhandling trots att en sådan inte är nödvändig. Därtill har framförts att det utrymme kammarrätten har att neka muntlig förhandling enligt 9 § fjärde stycket FPL inte bör inskränkas. Samtidigt har många domare också framhållit att det finns många fördelar med att hålla en muntlig förhandling, framför allt i förvaltningsrätten. Det har inte framförts att det skulle finnas ett behov av att generellt minska antalet muntliga förhandlingar i förvaltningsdomstol. Det som efterfrågas är mer flexibilitet i framför allt kammarrätten så att domstolen kan anpassa handläggningen till vad som är lämpligast i det enskilda fallet.

Även för allmän domstol framhålls att det ofta kan vara processekonomiskt fördelaktigt att avgöra mål utan att hålla en muntlig förhandling. Det innebär också en fördel för parterna genom att handläggningstider kan kortas och det leder till ökad flexibilitet för domstolen. Ökad flexibilitet kan i sin tur frigöra tid för att handlägga mer komplexa mål. Ett alltför strikt upprätthållande av kravet på muntlighet kan leda till att förfarandet blir tungrott, tidsödande och kostnadskrävande utan att rättssäkerhetsvinster samtidigt uppnås (prop. 2020/21:214 s. 1 och 7). Dessa skäl gör sig även gällande i allmän förvaltningsdomstol.

Det finns alltså flera fördelar med att kunna avgöra mål utan att hålla muntlig förhandling där sådan inte behövs. Därtill bör beaktas att en muntlig förhandling tar mycket resurser i anspråk. Det gäller inte bara den tid som domare och annan domstolspersonal samt nämndemän tillbringar i rättsalen. Kanslier lägger mycket tid på kallelser och kontakter med parter och andra berörda. Det händer att kammarrätterna håller muntlig förhandling på en annan ort. Särskilt i norra Sverige kan kammarrättens resor då bli långa. Även kostnader för offentliga biträden bör beaktas. Biträdeskostnaderna blir i vissa fall mer omfattande om muntlig förhandling hålls. Det finns dock också situationer framför allt i förvaltningsrätten där ett måls beredning kan underlättas av en förhandling så att biträdeskostnaderna av det skälet hålls nere.

Det finns alltså flera skäl till att de processrättsliga bestämmelserna tillåter att kammarrätten gör en bedömning av om en muntlig förhandling efter begäran är obehövlig eller inte. Samtidigt bör det finnas förutsättningar för att utredningen i förvaltningsrätten ska vara tillräcklig och väl dokumenterad så

att kammarrätten får ett bra beslutsunderlag om målet överklagas, eftersom ett sådant beslutsunderlag i sig kan öka flexibiliteten för domstolen och möjligheterna för snabbare avgörande av målen.

4.3 Även förvaltningsrätterna bör spela in berättelser och iakttagelser med ljud och bild

Förslag: Berättelser som parter, vittnen och sakkunniga lämnar vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätt samt iakttagelser som förvaltningsrätten gör vid en syn ska dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

4.3.1 Processen blir effektivare och mer rättssäker

Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vad utredningsansvaret innebär är beroende av vilken måltyp det är fråga om. Utredningen kan innefatta muntlig förhandling eller syn. Om dokumentationen från en muntlig förhandling eller en syn vid förvaltningsrätten är tillfredsställande kan det innebära att det inte är nödvändigt med en sådan även i kammarrätten.

Ett hinder för en tillfredsställande dokumentation vid muntlig förhandling i förvaltningsrätten är att rätten saknar laglig möjlighet att spela in förhör med ljud och bild. En sådan möjlighet kräver en lagändring. Bestämmelser bör därför införas i FPL om att berättelser som en part, ett vittne och en sakkunnig lämnar under en muntlig förhandling i förvaltningsrätten ska spelas in med ljud och bild. Med en sådan ordning utnyttjas tekniken på bästa sätt. De skäl som låg till grund för införandet av ljud- och bildupptagning i allmän domstol gör sig gällande även i allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 3.5.2). Med tanke på det positiva utfallet av EMR-reformen finns goda förutsättningar för att denna snarlika förändring av förvaltningsprocessen ska få samma effekt. Inspelade förhör i förvaltningsrätten kan alltså antas leda till att processen i förvaltningsdomstol blir effektivare och mer rättssäker.

Det är lika motiverat att spela in det som iakttas vid en syn som berättelser som lämnas vid en muntlig förhandling. Samma fördelar som finns med inspelning av iakttagelser vid syn med ljud och bild i tingsrätt finns även i förvaltningsrätt (se avsnitt 3.6.2). En ökad användning av ljud- och bildupptagning av syn i förvaltningsrätt kan alltså minska behovet hos kammarrätterna av att hålla ny syn, eftersom kammarrätten kan titta på det som iakttagits vid synen i förvaltningsrätten genom ljud- och bildupptagningen. Målens utsättning i kammarrätten underlättas när restider till och från platsen för syn inte behöver planeras in. Särskilt uppenbara är fördelarna med inspelning om föremålet för synen riskerar att förändras eller gå förlorat innan avgörandet vunnit laga kraft. Förslaget kan därmed leda till besparingar och förenklingar för såväl parterna som rätten och innebära effektivitetsvinster. Om även iakttagelser vid syn som huvudregel ska spelas in med ljud och bild gäller samma regler för dokumentation vid muntlig förhandling och syn, vilket förenklar tillämpligheten för domstolarna. På samma sätt som för tingsrätt bör alltså iakttagelser som förvaltningsrätt gör vid syn som huvudregel spelas in med ljud och bild.

Om berättelser vid muntliga förhandlingar och iakttagelser vid syn spelas in med ljud och bild kommer prövningen i kammarrätten i stor utsträckning att grundas på samma material som legat till grund för förvaltningsrättens avgörande. Därmed befästs den grundläggande principen att tyngdpunkten i

rättskipningen ligger i första instans och kammarrättens roll som överprövande instans.

4.3.2 Behovet av muntlig förhandling och syn i kammarrätt kan minska

Utgångspunkten idag är att det som kommit fram vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten och som är av betydelse ska finnas med i domen. Det är vanligt att en domstol i domen redogör endast för de omständigheter som har betydelse för utgången, även om processmaterialet är mer omfattande. Det förekommer att en part uppfattar förvaltningsrättens dom som alltför kortfattad när stora delar av det parten framfört inte finns med. Parten kan i dessa fall vilja ha en muntlig förhandling i kammarrätten för att på nytt ange de omständigheter som enligt dennes mening bör ligga till grund för bedömningen. Om parten i stället kan känna sig säker på att dennes redogörelse i förvaltningsrätten ingår i kammarrättens processmaterial, är en trolig utveckling att parterna inte kommer att begära muntlig förhandling i kammarrätten i lika stor omfattning. Detsamma gäller för syn. Inspelade berättelser och iakttagelser kan alltså leda till att färre muntliga förhandlingar och syner behövs i kammarrätterna.

I allmän förvaltningsdomstol förekommer en mängd olika måltyper där förhör med olika personer kan fylla olika syften. I vissa måltyper förekommer sällan förhör som gäller rena bevisfrågor om förhållanden vid en specifik tidpunkt. Exempelvis kan ett förhör som hållits i förvaltningsrätten med en part i ett tvångsmål ha förlorat i aktualitet i vissa delar när målet tas upp i kammarrätten, eftersom domstolens prövning ska grunda sig på partens situation vid aktuell tidpunkt. I dessa måltyper förekommer dock sällan teknisk bevisning eller annan stödbevisning till parternas muntliga och skriftliga argumentation. Ofta handlar det alltså för domstolarna om att bedöma trovärdigheten av parter och vittnens berättelser. Om en part har ändrat inställning eller sin berättelse i övrigt från förvaltningsrätten till kammarrätten kan det därmed vara viktigt för kammarrätten att jämföra det parten sa i förvaltningsrätten med vad denne säger i kammarrätten. På samma sätt kan det vara till stor nytta att spela in vittnesförhör med ljud och bild. Om det inte finns något ytterligare för en förhörsperson att berätta eller tillfrågas om finns det knappast behov av att hålla ytterligare förhör med denne i kammarrätten. I exempelvis skattemål är det oftast historiska förhållanden som ska bedömas och inte en parts nuvarande situation. Även i de målen är det en fördel att parts och eventuellt vittnets utsaga från förvaltningsrätten ligger till grund för överrättens bedömning. Obehövligen muntliga förhandlingar kan på så sätt undvikas.

I migrationsmål meddelar migrationsöverdomstolen prövningstillstånd endast av prejudikatskäl. Migrationsöverdomstolen bedömer alltså inte tillförlitligheten av uppgifter i utsagor i samma utsträckning som i andra måltyper. Inspelade förhör skulle därför möjligen få mindre betydelse i migrationsmål. Dock skulle ett inspelat förhör kunna få betydelse dels inför ett beslut om prövningstillstånd, exempelvis i de fall där det påstås att en tolk har översatt en utsaga felaktigt.

4.3.3 Kammarrätten kan ta del av inspelningen på olika sätt

Berättelser vid muntlig förhandling och iakttagelser vid syn som spelats in vid förvaltningsrätten kommer att ingå i kammarrättens processmaterial genom överklagandet. Hur kammarrätten tar del av innehållet kan anpassas efter

förutsättningarna i det enskilda målet. Kammarrätten kan redan idag inom ramen för sin utredningsskyldighet avgöra på vilket sätt rätten bäst tar del av processmaterial. Det finns inte anledning att ändra på den ordningen.

Även om det finns inspelningar kommer kammarrätten även fortsättningsvis att kunna ta del av vad som har anförts och skett vid förvaltningsrätten genom det som framgår av domen. I andra fall, om det som står i domen är kortfattat eller om part anför att något saknas, kan föredraganden eller referenten i målet ta del av inspelningen och återge innehållet för hela rätten. Det överensstämmer också med hur föredragningar går till i mål med enbart skriftliga handlingar. Det kan även finnas skäl för hela rätten att ta del av inspelningen med ljud och bild om det kan antas leda till att rätten får en bättre helhetsbild av situationen eller om det finns en otydlighet i någon del. Eftersom en muntlig förhandling är ett komplement till det övriga materialet i målet behöver det inte ske någon uppspelning vid en muntlig förhandling i kammarrätten. Om rättens ledamöter tar del av innehållet i berättelsen eller iakttagelserna vid en föredragning skulle det kunna medföra att utredningen i målet kan läggas till grund för ett beslut att muntlig förhandling eller syn inte behöver hållas, eller att en muntlig förhandling i kammarrätten koncentreras till en viss fråga.

Även om ett förhör har spelats in vid en muntlig förhandling i förvaltningsrätten, kan ett nytt förhör med förhörspersonen ändå behöva hållas i kammarrätten om utredningen behöver kompletteras. Det behövs inte någon lagreglering i detta avseende. Detsamma gäller för syn. Denna bedömning ligger inom ramen för kammarrättens utredningsskyldighet och processledning.

4.3.4 Vad som ska spelas in

Formen för ett förhör med part skiljer sig ofta från formen av ett förhör med vittne eller sakkunnig. En part kan ibland ha svårt att uttrycka sitt yrkande och skälen för detta, liksom vissa medgivanden. Om partens redogörelse ska spelas in ställs krav på rättens ordförande att genom processledning avgöra när redogörelsen ska spelas in, det vill säga att avgöra när redogörelsen av yrkandena och inställningarna avslutas och en partsredogörelse tar vid. Det som är viktigt att dokumentera är partens egna ord och svar på olika frågor. Syftet med partens redogörelse är att tillföra utredningen sådant som kan vara svårt att få fram i skrift.

Det är viktigt inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv att kammarrätten har ett så fullständigt processmaterial som möjligt. Det ska också vara tydligt för parter och allmänhet att kammarrättens underlag för överprövningen är utan anmärkning. Det är därför centralt att förvaltningsrätterna lägger vikt vid planeringen och genomförandet av synen så att en ljud- och bildupptagning fullt ut och på ett överskådligt sätt återger det som iakttagits vid synen (jfr prop. 2015/16:39 s. 41). Syn hålls för att besikta fastighet, plats eller föremål. Alla iakttagelser som görs vid sådan besiktning bör därför spelas in.

4.3.5 Särskilda skäl mot att spela in

I allmän domstol ska ett förhör spelas in med ljud och bild om det inte finns särskilda skäl mot det. Samma ordning bör gälla även vid inspelning i förvaltningsrätten. Huvudregeln bör alltså vara att ett förhör spelas in med ljud och bild. Vid bedömningen av om förhöret ska spelas in med ljud och bild ska förvaltningsrätten inte göra någon bedömning av om målet kan komma

att överklagas eller av behovet av att bevisningen läggs fram på nytt i en eventuell kammarrättsprocess.

Särskilda skäl mot en inspelning med ljud och bild kan vara att den som ska höras besväras så pass av inspelningen att denne hindras i sin berättelse. I så fall kan berättelsen spelas in endast med ljud. Även vid teknikproblem kan inspelningen underlåtas. Dokumentationen får då ske genom att berättelsen skrivs ned. Därtill kan ett telefonförhör endast spelas in med ljud. Eftersom vittnesförhör ibland hålls per telefon innebär de föreslagna ändringarna att det endast i vissa fall kommer att bli fråga om inspelning av vittnesförhör med både ljud och bild. Det blir därmed inte så stora förändringar i praktiken i dessa fall.

Vid muntliga förhandlingar som inte hålls i domstolens lokaler, utan exempelvis på en sjukvårdsinrättning, kan de tekniska förutsättningarna vara sådana att det inte är möjligt med videoinspelning. I dessa fall får endast ljudet spelas in eller berättelser skrivas ned. Det innebär att vid denna typ av förhandlingar kommer inspelning av sakkunnigförhör och partens berättelse att ske med ljud. Så länge dagens tekniska utrustning behålls kommer de föreslagna bestämmelserna alltså inte innebära någon förändring av hur förhör dokumenteras vid muntliga förhandlingar som hålls med aktörer som medverkar utanför domstolens lokaler.

Särskilda skäl mot att spela in iakttagelser vid förvaltningsrättens syn med ljud och bild är desamma som gäller för tingsrätt (se avsnitt 3.6.2). Till skillnad från vad som gäller vid inspelning av berättelser vid muntlig förhandling ska förvaltningsrätten därmed i viss mån göra en bedömning av om målet kan komma att överklagas och av behovet av att bevisningen läggs fram på nytt i en eventuell kammarrättsprocess.

Särskilda skäl kan finnas om det redan från början står klart för förvaltningsrätten att ljud- och bildupptagningen inte kommer att kunna användas i kammarrätten utan att synen behöver göras om, till exempel om en syn är mycket omfattande i tid och rum eller avser visa på rymd, placering och avstånd över stora områden. Andra exempel på särskilda skäl kan vara att tekniken inte fungerar eller inte finns tillgänglig. I sådana fall bör rätten liksom i dag ha en skyldighet att anteckna vad som iakttagits och som kan antas vara av betydelse i målet (8 § tredje stycket förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol). Det måste avgöras i varje enskilt fall om det finns omständigheter som innebär särskilda skäl mot att dokumentera synen med ljud och bild (jfr prop. 2015/16:39 s. 40 f.).

4.3.6 Förhör med barn

I mål och ärenden enligt LVU har barn ställning som part. Barn som har fyllt 15 år är själva processbehöriga, medan yngre barn företräds av en ställföreträdare. Ett offentligt biträde kan förordnas för den unge och dennes vårdnadshavare om det behövs i målet. Om det finns motstridiga intressen mellan dem förordnas varsitt biträde. Om ett barn under 15 år får ett eget offentligt biträde förordnat för sig blir biträdet automatiskt även den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Barnet kan genom sin ställföreträdare vidta olika processhandlingar. Ställföreträdaren ska tillvarata barnets intresse och framföra de synpunkter och de önskemål som barnet har. I domstolsförfaranden i mål enligt LVU är det vanligt att barnet framför sina åsikter till socialtjänsten som dokumenterar dessa och redovisar dem till domstolen. Även ställföreträdaren har dock kontakt med barnet för att utifrån barnets ålder och mognad få fram en

inställning till den ansökan som ska prövas och därefter redovisa barnets åsikter.

I migrationsmål som rör barn och deras föräldrar förordnas ofta samma offentliga biträde för hela familjen. För ensamkommande barn finns i regel en särskild vårdnadshavare förordnad. Den särskilt förordnade vårdnadshavaren är oftast inte med under en muntlig förhandling i migrationsmål, men denne får information om målet.

Om den unge är 15 år eller rätten i annat fall bedömer att det är lämpligt kan den unge närvara vid förhandlingen eller delar av den. Om rätten bedömt att det är av vikt att barnet själv hörs kan barnet höras under den muntliga förhandlingen. Det är då som regel viktigt att den unges egna ord dokumenteras. Särskilda överväganden kommer dock att behöva göras när barn under 15 år ska spelas in med ljud och bild. Särskilda skäl kan leda till att barnets berättelse spelas in med enbart ljud. Barnets bästa får avgöra hur förhöret ska dokumenteras.

För det fall barnet inte är med vid förhandlingen finns det dock inte anledning att med ljud och bild spela in ställföreträdaren när denne redogör för barnets synpunkter. Det finns inte heller anledning att med ljud och bild spela in en särskilt förordnad vårdnadshavare om denne skulle delta vid en förhandling.

4.3.7 Den lagtekniska lösningen

Under en muntlig förhandling kan förhör med ett vittne eller en sakkunnig hållas under ed, men det är inte obligatoriskt. Under den muntliga förhandlingen lämnar parten en redogörelse och svarar på frågor från motparten och rätten. En berättelse som en part lämnar under en förhandling kan ha stor betydelse för utredningen, särskilt i ansökningsmål, även om den inte kan betraktas som ett bevismedel på samma sätt som den berättelse ett vittne eller en sakkunnig lämnar under ed. Dessa skillnader motiverar att bestämmelserna om videoupptagning av förhör delas upp i två paragrafer, där den ena gäller berättelse som part lämnar, och den andra rör berättelse som vittne eller sakkunnig lämnar.

I de föreslagna bestämmelserna om inspelning vid muntlig förhandling i FPL föreskrivs att om en berättelse av part, vittne eller sakkunnig inte dokumenteras med ljud och bild ska den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Det gäller bara för förvaltningsrätt och kammarrätt, alltså inte för Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen. Detta motsvarar vad som gäller för vittne och sakkunnig enligt 9 § förordning om mål i allmän förvaltningsdomstol. I förordningen föreskrivs därutöver att om vittnes eller sakkunnigs berättelse skrivs ned ska den som lämnat berättelsen tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet samt att även en invändning som inte leder till någon ändring ska antecknas. Därefter får det som skrivits inte ändras.

Motsvarande regler om dokumentation av förhör vid huvudförhandling i allmän domstol finns i 6 kap. 6 § RB. Den bestämmelsen gäller alla berättelser som lämnas i bevissyfte, alltså även parter. Anledningen till detta är att även förhör med parter utgör bevismedel i processen i allmän domstol (jfr prop. 1942:5 s. 421–428 och prop. 1986/87:89 s. 152 f.).

En berättelse som en part lämnar vid en muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol är som ovan nämnts inte ett bevismedel på samma sätt som en berättelse av ett vittne eller en sakkunnig. En sådan berättelse som en

part lämnar kan inte heller likställas med ett partsförhör vid en huvudförhandling i tvistemål i allmän domstol. Vad som gäller vid förhör med parter är helt oreglerat i förvaltningsprocessen. Vad som ska antecknas vid en muntlig förhandling följer av 17 § FPL och 8 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol. Varken FPL eller förordningen innehåller något krav på att part som sagt det som antecknats vid en muntlig förhandling ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet i anteckningarna. Samma skillnader som motiverar att bestämmelserna om upptagning av förhör delas upp i två paragrafer motiverar också att skillnader görs i denna del. Det bör därmed inte införas något krav på att en part ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet i en berättelse som denne har lämnat som har skrivits ned i stället för att spelas in.

Det som gäller idag enligt 9 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol kommer i stället att gälla enligt FPL. 9 § i förordningen kan därmed upphävas.

För tydlighetens skull bör bestämmelserna om dokumentation med ljud- och bildinspelningar av berättelser vid muntlig förhandling och iakttagelser vid syn i förvaltningsrätt finnas i samma författning. En bestämmelse om dokumentation av iakttagelser vid syn bör därmed införas i FPL.

För att förvaltningsrätten och kammarrätten fortsatt ska ha en skyldighet att dokumentera vad som iakttagits vid en syn, även när ljud- och bildinspelning inte görs, bör den nya bestämmelsen i FPL också föreskriva att rätten i sådana fall ska dokumentera iakttagelserna på annat sätt. Det som idag gäller enligt 8 § tredje stycket andra meningen förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol bör därför även gälla i de situationer när ljud- och bildinspelningar inte görs. Den meningen kan därmed strykas ur förordningsbestämmelsen och, med viss omformulering, införas i den nya bestämmelsen i FPL. 8 § tredje stycket i förordningen kommer därefter endast att föreskriva att 8 § första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även vid syn.

Med denna lösning regleras dokumentation av iakttagelser vid syn i FPL och vissa anteckningar om förhållandena vid själva synen i förordningen, i likhet med vad som gäller för berättelser som parter, vittnen och sakkunniga lämnar vid en muntlig förhandling.

4.3.8 Sekretessfrågor

Bedömning: Det behövs inte några nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen med anledning av de förslagna bestämmelserna om inspelning med ljud och bild.

Förslag: En ljud- och bildupptagning ska gallras senast sex veckor efter det att målet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft.

Rätten kan besluta att en muntlig förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram en uppgift, för vilken det hos domstolen gäller sekretess som avses i OSL (16 § FPL). I många måltypers hålls muntlig förhandling inom stängda dörrar, till exempel i tvångsmål. Sekretess gäller nämligen inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Därtill finns exempelvis motsvarande bestämmelse om sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd (25 kap. 1 § OSL).

Enligt 43 kap. 4 § OSL gäller sekretess hos en domstol och en hyres- och arrendenämnd för uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i en domstol eller nämnd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men. Det råder alltså en presumtion för sekretess för bilden i upptagningen av ett förhör, men inte för ljudet. Om den enskildes inställning till frågan om utlämnande av bilduppgifterna inte är känd, bör domstolen i allmänhet kunna utgå ifrån att de inte kan lämnas ut. Någon skyldighet för domstolen att kontakta den enskilde för att ta reda på dennes inställning till en begäran om utlämnande finns inte (prop. 2004/05:131 s. 117 och 287).

Bestämmelsen om sekretess för bildupptagning infördes i samband med EMR-reformen då de allmänna domstolarna började spela in förhör med ljud och bild. Bestämmelsen omfattar även de allmänna förvaltningsdomstolarna. Någon ändring behövs därför inte för att sekretessbestämmelsen ska omfatta bilduppgifterna i förhör som spelas in i allmän förvaltningsdomstol. För upptagningen i sin helhet, det vill säga även för ljudet, kan som ovan nämnts även andra sekretessbestämmelser bli tillämpliga. De befintliga bestämmelserna i OSL är därmed tillämpliga och tillräckliga för att vid behov sekretessbelägga både ljud- och bilduppgifter i ett inspelat förhör i ett mål i allmän förvaltningsdomstol.

Ljudupptagningar ska gallras senast sex veckor efter det att målet har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft (19 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol). Detsamma bör gälla för ljud- och bildupptagningar. Därmed föreslås även en ändring av den bestämmelsen.

4.4 Skäl för muntlig förhandling ska anges

Förslag: Part ska ange skäl för muntlig förhandling i kammarrätt.

Erfarenheten bland en del domare är att parterna inte alltid har klart för sig vad en muntlig förhandling ska tillföra utredningen. Det gäller särskilt i kammarrätten. I många mål är det tydligt att muntlig förhandling behövs eller är obehövlig på grund av målets beskaffenhet. I vissa mål är det dock oklart om det behövs en muntlig förhandling. Domstolen kan då förelägga en part att förtydliga grunden för sitt yrkande, exempelvis avseende begäran om muntlig förhandling eller vittnesförhör. Detta för att få ett bättre underlag inför beslut i fråga om målets fortsatta handläggning. Denna möjlighet har domstolarna redan idag.

Ett föreläggande från domstolen kan ha ett pedagogiskt syfte för parter och ombud på så sätt att de får anledning att tydligare formulera vad de vill ska behandlas under en muntlig förhandling och vad som ska styrkas med att en viss person hörs. Ett klagörande av syftet med förhandlingen kan även underlätta för domstolens planering av förhandlingen. Domstolen är dessutom skyldig att beakta om muntlig förhandling kan underlätta målets handläggning även utan yrkande från part. Om det framgår av utredningen att en muntlig förhandling är nödvändig bör en sådan hållas även utan att en part begär det.

Ett krav på att part ska ange skäl för muntlig förhandling ökar incitamentet för parterna att tänka igenom behovet av en förhandling redan innan en sådan begärs. Efter en övergångstid kan därmed behovet av förelägganden väntas minska i vart fall i de måltyper där offentliga biträden förordnas, vilka är de måltyper där muntlig förhandling hålls i absolut störst omfattning i förvaltningsdomstol. En motivering av skälen för en förhandling gör det tydligare för

parterna vad förhandlingen kommer att handla om och hur de ska lägga upp sin talan för att få fram sin ståndpunkt på ett så bra sätt som möjligt. Väl genomtänkta skäl för en muntlig förhandling skapar alltså bättre förutsättningar för en bra förhandling som handlar om det som parterna vill.

Förvaltningsrätten har sällan skäl att neka en muntlig förhandling efter parts begäran. Förvaltningsrätten kan endast neka muntlig förhandling om det är uppenbart obehövt att en sådan hålls, vilket är ett mycket högt ställt krav. Någon bestämmelse om att ange skäl för muntlig förhandling i förvaltningsrätten bör därmed inte införas. Att en part anger skäl för muntlig förhandling kan också få större betydelse i kammarrätten än i förvaltningsrätten, bland annat eftersom en muntlig förhandling oftast har hållits i målet i förvaltningsrätten. Det bör därför införas ett krav på att en part som vill ha muntlig förhandling i kammarrätten måste ange skäl för det.

Att formerna för handläggningen av målet klargörs tidigt innebär process-ekonomiska fördelar. Om skäl för en muntlig förhandling anges i ett tidigt skede får rätten stora möjligheter att planera för handläggningen, vilket ökar chansen för ett snabbt avgörande. Med en sådan ordning får också rättens ordförande en större möjlighet att genom processledning styra den muntliga förhandlingen så att den handlar om just det som parterna vill och har angett som skäl för att den muntliga förhandlingen ska hållas. Den muntliga förhandlingen kan därigenom genomföras mer effektivt. Kammarrättens uppgift att se till att inget onödigt dras in i processen underlättas också (jfr 8 § FPL). Även kammarrättens uppgift att överpröva förvaltningsrättens dom snarare än att ompröva den förtydligas med en sådan ordning. En part som önskar en muntlig förhandling i kammarrätt bör alltså redan i överklagandeskriften ange skälen för det. Rätten till muntlig förhandling blir dock naturligtvis inte svagare om part begär och anger skäl för muntlig förhandling först senare i handläggningen.

Om en part begärt men inte angett skäl för muntlig förhandling, och rätten inte kan se att en sådan behövs, bör rätten förelägga parten att ange skäl för att kunna avgöra om muntlig förhandling är obehövlig eller inte. Om de skäl som parten anger i sitt svar på föreläggandet inte är relevanta, eller om parten inte svarar alls, kan det innebära att en muntlig förhandling är obehövlig i målet. Kammarrätten bör då överväga att avslå partens begäran om muntlig förhandling.

Syftet med ändringen är inte att förändra rätten till muntlig förhandling. Presumtionen i 9 § fjärde stycket FPL för att muntlig förhandling ska hållas när part begär det kommer att kvarstå lika stark. Syftet med ändringen är att den muntliga förhandlingen ska bli så bra som möjligt för alla inblandade genom att ramen för förhandlingen sätts redan innan förhandlingen inleds. Även om införandet av ett krav på att ange skäl för muntlig förhandling kan leda till viss ökad administration under en övergångstid i form av fler förelägganden kommer målhanteringen därmed att bli mer effektiv. Detta genom att de muntliga förhandlingarna koncentreras till det som är viktigt för parterna och genom att obehövligen förhandlingar undviks i större utsträckning än idag. Det är också viktigt med hänsyn till att den muntliga handläggningsformen i många fall drar större kostnader än den skriftliga både för parterna och för domstolen (jfr prop. 1986/87:89 s. 79).

4.5 Muntlig förhandling i kammarrätt

4.5.1 Huvudregeln bör gälla i fler måltyper

Förslag: Bestämmelsen i 9 § fjärde stycket FPL ska gälla för rätten till muntlig förhandling i kammarrätten även i mål enligt LVM, LVU, smittskyddslagen, lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, skatteförfarandelagen, lagen om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter samt tullagen.

Som ovan anförts har det efterfrågats mer flexibilitet för kammarrätten att anpassa handläggningen till vad som är lämpligast i det enskilda fallet. Ökad flexibilitet kan uppnås om kammarrätten inte behöver hålla muntlig förhandling i mål där en sådan förhandling är obehövlig eller om särskilda skäl talar mot att muntlig förhandling hålls. Som redogjorts för ovan kan förslaget om inspelning av förhör leda till att muntlig förhandling i kammarrätten i vissa fall blir obehövlig eller kan genomföras mer effektivt. Många bestämmelser i speciallagstiftning innebär dock idag att muntlig förhandling i kammarrätten är obligatoriskt om part begär det. Detta är enligt arbetsgruppen många gånger omotiverat och bidrar till längre handläggningstider och sämre resursutnyttjande. Om arbetsgruppens förslag om inspelning av berättelser vid muntlig förhandling med ljud och bild genomförs gäller detta i än högre grad. Huvudregeln om muntlig förhandling i kammarrätten i 9 § tredje stycket FPL bör därmed gälla för fler måltyper än idag.

4.5.2 Tvångsvårdsmål

Bestämmelserna om rätten till muntlig förhandling skiljer sig något mellan LVU och LVM. Bestämmelsen i 39 § LVM föreskriver att i andra mål än beredande av tvångsvård prövar rätten om det finns skäl att hålla muntlig förhandling, medan det i nästa stycke föreskrivs att muntlig förhandling ska hållas om part begär det. I praktiken har bestämmelsen tolkats som att det är obligatoriskt med förhandling om part begär det för alla mål enligt LVM, även i kammarrätten. De beslut som kan överklagas enligt LVM utöver beredande av vård framgår av 44 § LVM och avser olika beslut av Statens institutionsstyrelse. Enligt LVU är det obligatoriskt med förhandling vid parts begäran i frågor om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård och utreseförbud. Om en part begär förhandling i någon måltyp som inte finns uppräknad i 35 § LVU prövar rätten enligt 9 § FPL om förhandling ska hållas. Såsom reglerna tillämpas är det alltså obligatoriskt med muntlig förhandling i samtliga mål enligt LVM om part begär det, medan det bara är obligatoriskt med muntlig förhandling i vissa måltyper enligt LVU om part begär det. Det är oklart vilken lagstiftarens avsikt varit med att bestämmelserna i LVM och LVU ska skilja sig i detta avseende. Denna skillnad framstår som omotiverad.

Erfarenheten från domstolarna är att det inte är så många mål enligt LVM som rör annat än själva vårdfrågan som överklagas till kammarrätt. Av de muntliga förhandlingar som hålls i kammarrätterna i mål enligt LVM gäller i princip samtliga vårdfrågan. Därtill är det inte så ofta som part begär att det ska hållas muntlig förhandling i mål om omedelbart omhändertagande, vare sig i LVM-mål eller LVU-mål. För enklare tillämpning bör samma handläggningsregler gälla för LVU och LVM.

Vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande (1 § femte stycket LVU). Det är av yttersta vikt att den unge inte tvångsvårdas utan tillräckliga skäl och att förändrade omständigheter ska beaktas i tid. Det kan

dock ifrågasättas om upprepade domstolsprövningar är för barnets bästa. Även om den unge inte är närvarande i rättssalen är denne, beroende på ålder, medveten om prövningen i domstol och har rätt att framföra sina åsikter i frågan. Det händer inte sällan att en enskild överklagar ett beslut att inte låta vården enligt LVU upphöra kort tid efter det att frågan om beredande av vård enligt LVU har prövats av kammarrätt eller beslut om att inte meddela prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen fattats. Som dagens bestämmelser är utformade är kammarrätten skyldig att vid parts begäran hålla muntlig förhandling i frågor om vårdens upphörande. Frågor om eventuella begränsningar i överklaganden i dessa frågor ligger utanför arbetsgruppens uppdrag. Vid vårdnadshavares upprepade begäran om vårdens upphörande aktualiseras dock frågan om nödvändigheten av muntlig förhandling i kammarrätten. Inför en domstolsprövning i kammarrätten kontakter oftast ställföreträdaren barnet för att höra barnets syn på vårdfrågan. Det händer dock att ställföreträdaren med hänsyn till barnets bästa väljer att inte kontakta barnet för att inte belasta barnet med känsliga frågor, om det inte var så länge sedan en muntlig förhandling hölls. Har det gått kort tid sedan förra prövningen har omständigheterna sällan förändrats på något avgörande sätt. För kammarrätten kan det framstå som oklart på vilket sätt en muntlig förhandling i dessa lägen kan vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Det kan därför ifrågasättas om det är motiverat att kammarrätten inte kan neka en muntlig förhandling i exempelvis dessa fall. Kammarrätten bör i stället ha möjlighet att pröva om en förhandling är obehövlig eller inte. Rätten bör vid dessa bedömningar kunna väga in att målet blir utrett i den utsträckning som krävs genom en skriftlig handläggning och att en muntlig förhandling inte nödvändigtvis är för barnets bästa. I vissa fall kan rättens slutsats alltså bli att den unge har mer nytta av en skriftlig handläggning. Bestämmelserna i LVU bör därmed ändras så att kammarrätten får möjlighet att bedöma om muntlig förhandling efter parts begäran är obehövlig eller om det finns särskilda skäl som talar mot att en sådan bör hållas.

Även i 8 kap. 6 § smittskyddslagen föreskrivs att förvaltningsrätten och kammarrätten ska hålla muntlig förhandling i mål om isolering, om detta inte är uppenbart obehövligt, samt att det alltid ska hållas i sådana mål om någon part begär det. Mål enligt smittskyddslagen är dock inte så vanliga jämfört med mål enligt LVU och LVM. Det finns ingen anledning att inskränka parts rätt till muntlig förhandling i mål enligt LVM, LVU eller smittskyddslagen när det gäller handläggningen i förvaltningsrätten. När det gäller muntlig förhandling i kammarrätten finns dock utrymme att låta den mer generella bestämmelsen i 9 § fjärde stycket FPL gälla även för dessa måltyper. Generellt för andra måltyper är presumtionen för muntlig förhandling efter parts begäran inte lika stark i kammarrätt som den är i förvaltningsrätt. En jämförelse kan göras med reglerna om psykiatrisk tvångsvård, som kan upplevas lika ingripande för den enskilde som tvångsvård enligt LVM eller LVU. Enligt 36 § LPT ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling om det inte är uppenbart obehövligt. Någon motsvarande bestämmelse om rätt till muntlig förhandling i kammarrätten finns inte i LPT. Det är därmed bestämmelsen i 9 § FPL som reglerar muntlig förhandling i kammarrätt i mål om psykiatrisk tvångsvård. Detsamma gäller muntlig förhandling i kammarrätt i mål om rättspsykiatrisk vård (jfr 21 b § LRV). För att öka flexibiliteten i kammarrätternas möjligheter att hålla muntlig förhandling föreslår arbetsgruppen därför att de nuvarande bestämmelserna i LVM, LVU och smittskyddslagen ska ändras så att de inte omfattar muntlig förhandling i

kammarrätt. Därmed blir bestämmelsen i 9 § FPL tillämplig i kammarrätten för dessa måltyper.

Enligt bestämmelsen i 9 § FPL råder en stark presumtion för muntlig förhandling i kammarrätten vid en parts begäran eftersom muntlig förhandling ska hållas om det inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det. I de flesta fall kommer alltså muntlig förhandling att hållas i kammarrätten i mål enligt LVM, LVU och smittskyddslagen om en part begär det, även om rätten till muntlig förhandling regleras endast i 9 § FPL.

4.5.3 Mål om skatt och tull

Sedan bestämmelserna om muntlig förhandling i lagarna om skatt och tull infördes har en enskild parts rätt till muntlig förhandling i förvaltningsrätten stärkts. Det råder numera enligt 9 § FPL tredje stycket en stark presumtion för muntlig förhandling i förvaltningsrätt om part begär det på så sätt att det ska vara uppenbart att muntlig förhandling inte behövs för att sådan ska kunna undvaras. Innebörden av 4 kap. 20 § lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter är densamma som i 9 § tredje stycket FPL. I praktiken tillämpas även bestämmelserna om muntlig förhandling i skatteförfarandelagen, lagen om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter och tullagen på samma sätt. Enligt dessa ska nämligen muntlig förhandling hållas vid parts begäran, men behöver inte hållas om parten kommer att få rätt.

Eftersom den enskilde kan drabbas av betungande och ingripande beslut i mål som rör skatt och tull är det motiverat att rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätt är stark. Däremot är det inte lika motiverat med en i princip ovillkorlig rätt till muntlig förhandling vid kammarrättens överprövning. Arbetsgruppen anser att bestämmelserna om muntlig förhandling i lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter, tullagen och skatteförfarandelagen ska ändras på så sätt att rätten till muntlig förhandling i stället ska regleras i 9 § fjärde stycket FPL. Kammarrätten bör ha möjlighet att neka part muntlig förhandling även i skatte- och tullmål om en sådan är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

4.6 Särregleringen av rätten till muntlig förhandling i mål som gäller EES-medborgare är inte längre motiverad

Förslag: Bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen om muntlig förhandling i migrationsdomstol i vissa mål som rör en utlänning som omfattas av EES-avtalet eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, ska tas bort.

Bestämmelserna i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen innebär att det är obligatoriskt att migrationsdomstolarna håller muntlig förhandling i mål som rör utvisning eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd för EES-medborgare, även om det står klart att talan ska bifallas eller i andra fall där en muntlig förhandling inte fyller något syfte. I mål som rör avvisning eller vägran att bevilja uppehållstillstånd enligt EES-avtalet måste domstolen hålla muntlig förhandling om utlänningen begär det och det inte strider mot nationella säkerhetens intresse.

I vissa mål går brister i utredningen knappast att läka genom muntlig förhandling, utan endast genom att vissa handlingar ges in till domstolen. Enligt bestämmelsens ordalydelse ska alltså muntlig förhandling hållas i dessa mål även om sådan inte önskas av part och inte heller ses som nödvändig av domstolen. Ur förtroendesynpunkt bör inte parter kallas till domstol utan att det finns några egentliga skäl för deras närvaro. Ur resurssynpunkt bör domstolen anpassa handläggningsformen efter vad som är lämpligast i det enskilda målet. Bestämmelsen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen är därmed omotiverad.

16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen infördes från början för att tillgodose de minimigarantier som ställdes upp i artikel 9 i rådets direktiv 64/221/EEG¹⁴. Vid den tidpunkten fanns inte möjlighet till domstolsprövning av utlänningsärenden, utan överklaganden prövades av Utlänningsnämnden. Bestämmelserna om muntlig förhandling synes ha införts för att kompensera för det förhållandet att möjlighet till domstolsprövning saknades (prop. 1996/97:25 s. 211 och 297). Rådets direktiv 64/221/EEG har ersatts av rörlighetsdirektivet, som gäller för de utläningar som omfattas av EES-avtalet men däremot inte för de utläningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Den särskilda rätten till muntlig förhandling har varit föremål för översyn i olika sammanhang på senare år, och förslag om att bestämmelserna ska tas bort har lämnats vid flera tillfällen.

I departementspromemorian Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (Ds 2012:60) bedömdes rörlighetsdirektivet inte uppställa något krav på att muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol i den utsträckning som anges i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen. Med hänsyn till att det genom utlänningslagen har införts ett system med domstolsprövning i alla utlänningsärenden bedömdes att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § fjärde stycket kunde tas bort.

Bestämmelserna togs dock inte bort, även om regeringen anförde att mycket talar för att rörlighetsdirektivet inte uppställer krav på muntlig förhandling i nu aktuellt hänseende. Regeringen ansåg att en noggrann analys behövdes och ville avvakta resultatet av en kommande utredning på området (prop. 2013/14:81 s. 36 f.).

I den följande utredningen (SOU 2014:76) gjordes en sådan analys och föreslogs återigen att särregleringen om muntlig förhandling i utlänningslagen skulle tas bort. Även denna utredning bedömde att rörlighetsdirektivet inte innehåller något krav på muntlig förhandling i den utsträckning som anges i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen. Utredningen anförde att det är viktigt att varje mål handläggs med de resurser som målet kräver och bestämmelser som gör det obligatoriskt med muntlig förhandling i en viss måltyp därför bör undvikas i möjligaste mån. Därutöver ansågs det inte finnas lika starka skäl för muntlig förhandling i dessa mål för EES-medborgare som vad det gör i tvångsmålen som också är mycket ingripande för enskilda (SOU 2014:76 s. 347).

Någon ändring av bestämmelsen föreslogs dock inte av regeringen (prop. 2017/18:279). Som skäl angavs att det förslag till asylprocedurförordning som EU-kommissionen antog i juli 2016 och som ska ersätta det nuvarande asyl-

¹⁴ Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordning av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

procedurdirektivet (2013/32/EU) kan få betydelse för förfarandet i migrationsdomstol och att det därför inte borde genomföras några förändringar i reglerna om muntlig förhandling i utlänningslagen (a. prop. s. 41 f.). Någon asylprocedurförordning har ännu inte antagits. Asylprocedurdirektivet gäller också endast för tredjelandsmedborgare, vilket EES-medborgare inte räknas som eftersom de omfattas av den unionsrättsliga fria rörligheten. Detsamma gäller inte för EES-medborgares familjemedlemmar. Både EES-medborgare och deras familjemedlemmar har dock uppehållsrätt (3 a kap. 1 § utlänningslagen). Det har även de utlänningar som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer. Den tänkta asylprocedurförordningen kommer därmed sannolikt inte heller att få någon betydelse för dessa utlänningars rätt till muntlig förhandling i en migrationsdomstol.

De kompletterande svenska reglerna till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i 3 b kap. utlänningslagen innebär i stort att de brittiska medborgarna behandlas på samma sätt som EES-medborgare. Regeringen har där bedömt att den allmänna regeln om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen tillgodoser deras rätt till muntlig förhandling i migrationsdomstol. De brittiska medborgarna omfattas därför inte av 16 kap. 5 § fjärde stycket (jfr prop. 2019/20:178 s. 26, 33, 41 f. och 60).

De skäl som flera gånger har anförts för att ta bort särregleringen i 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen framstår fortfarande som goda. Även regeringens skäl för att inte genomföra den förändringen har varit goda. De frågor som regeringen har lyft har dock besvarats i ytterligare utredningar. Arbetsgruppen föreslår därför att 16 kap. 5 § fjärde stycket utlänningslagen tas bort. Den föreslagna ändringen innebär att 16 kap. 5 § tredje stycket gäller för alla mål enligt utlänningslagen. Reglerna om muntlig förhandling i utlänningsärenden blir därmed enhetliga. Muntlig förhandling ska alltså hållas om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Rätten till muntlig förhandling i migrationsdomstol kommer därmed fortsatt vara stark för EES-medborgare. Migrationsdomstolen får dock genom den föreslagna ändringen möjlighet att undvara förhandling i de fall en muntlig förhandling varken begärs eller behövs även i mål som gäller EES-medborgare. Handläggningen av målen blir därmed effektivare.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2024.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2024.

För processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

6.1 Inspelning av förhör

För att förbättra och effektivisera förvaltningsprocessen föreslås att förvaltningsrätterna som huvudregel ska spela in förhör genom ljud- och bildupptagning som sedan kan användas i kammarrätten. Motsvarande ändring var en del av EMR-reformen i allmän domstol som föll mycket väl ut. Av utvärderingen av EMR-reformen (SOU 2012:93) framgår bland annat följande. Den nya tekniken för ljud- och bildupptagning har fungerat mycket bra. Den tekniska utrustningen är ändamålsenlig. Kvaliteten på upptagningarna är mycket god. Förhören dokumenteras i allt väsentligt genom ljud- och bildupptagningar och dessa används i mycket stor utsträckning i överklagade mål. De som spelats in har överlag inte uppfattat inspelningssituationen som obehaglig eller märklig och det har i princip aldrig förekommit att någon förhörsperson vägrat att bli inspelad. I den mycket begränsade utsträckning som det förekommit att förhör inte dokumenterats genom ljud- och bildupptagning har det främst berott på att tekniken inte fungerat av någon anledning. Fördelarna med inspelning av förhör med ljud och bild har märkts tydligt i hovrättsprocessen där målen kan bedömas på i grunden samma underlag som i tingsrätten, vilket främjar materiellt riktiga avgöranden och därför är mycket tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Användningen av ljud- och bildupptagningar som dokumentationsform har även fått betydelse för tingsrätternas handläggning genom att upptagningarna i vissa fall med fördel kan användas och återanvändas senare i processen i samma instans. Den modernare tekniken, med bland annat ljud- och bildupptagningar medför förbättringar från ett medborgarperspektiv. Vittnen och brottsoffer behöver nästan aldrig höras på nytt i hovrätten. Även om tilläggsförhör hålls slipper de många gånger påfrestningar av helt nya och ingående förhör. Att förhör spelas in även med bild har medfört ett visst utbildningsbehov för rättens protokollförare. Det är dock inte något som har påverkat domstolarnas resursbehov.

Förslagen i denna del påverkar i sig inte antalet inställda förhandlingar. Förslagen kan dock underlätta och minska kostnaderna i dessa situationer. Kostnadsbesparingar är svåra att beräkna eftersom de är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet, exempelvis hur många parter och vittnen som åberopas. Ett vittne som förlorar inkomst på grund av sin inställelse vid domstolen får statlig ersättning med för närvarande högst 700 kronor per dag och har även rätt till ersättning för resa och ett visst mindre belopp för uppehållet. Om förslagen genomförs och ljud- och bildupptagningar alltså kan användas i större utsträckning behöver dessa förhörspersoner många gånger inte komma tillbaka till domstolen. Färre ersättningar behöver därmed betalas ut och domstolen får mindre administration med kallelser till ny förhandling. Det kan också leda till att parternas kostnader för förfarandet minskar. Det kan därutöver vara en trygghet för en part att allt det som sagts i förvaltningsrätten kommer att finnas tillgängligt för kammarrätten. Den föreslagna ordningen innebär alltså ett effektivare sätt att använda statens resurser. Den positiva effekten av förslaget för allmänhetens förtroende för rättsväsendet bör bli betydande (jfr SOU 2012:93 s. 276 f.).

De vinster som uppnåtts med inspelning av förhör med ljud och bild i de allmänna domstolarna kan förväntas även i förvaltningsdomstolarna. Förslaget bedöms därmed bidra till en effektivare förvaltningsprocess och vara till fördel för parter och andra aktörer i domstolarna.

Förhör med vittnen och sakkunniga spelas redan idag in med ljud. Någon nämnvärd skillnad i arbetsinsats för att spela in även med ljud blir det alltså inte. De utbildningsinsatser som kommer att krävas när det gäller den tekniska utrustningen väntas därmed bli begränsade och kan hanteras med befintliga resurser.

Om kammarrätten har möjlighet att ta del av ett förhör från en muntlig förhandling i förvaltningsrätten underlättas också planeringen av målet i kammarrätten. Eftersom inspelningar blir en del av processmaterialet ska rätten ta del av dem. På vilket sätt det sker är dock upp till rätten, vilket också gäller idag för exempelvis ljudinspelningar av vittnes- och sakkunnigförhör. Om en muntlig förhandling och nytt vittnesförhör begärs i kammarrätten får kammarrätten därmed större möjligheter att bedöma om vittnet behöver kallas på nytt och om en muntlig förhandling behövs eller inte. Handläggningen i kammarrätt blir på så sätt mer flexibel och effektiv.

Tingsrätterna har utrustning för inspelning och uppspelning av ljud och bild. Alla förvaltningsrätter utom tre är idag samlokaliserade med en tingsrätt och har därmed tillgång till sådan utrustning. De tre förvaltningsrätter som inte är samlokaliserade med en tingsrätt är de tre största, nämligen Stockholm, Göteborg och Malmö. Under 2023 flyttar förvaltningsrätten tillsammans med tingsrätten och Hyres- och arrendenämnden i Malmö till en ny gemensam domstolsbyggnad. Även Förvaltningsrätten i Malmö kommer därmed att ha tillgång till utrustning för inspelning av förhör med ljud och bild under året. Att utrusta samtliga salar vid förvaltningsrätterna i Stockholm (16) och Göteborg (12) med kameror för att möjliggöra inspelning även med bild beräknas kosta totalt cirka 3,5 miljoner kronor. En sådan uppgradering görs lämpligen i samband med ombyggnation eller annan uppgradering av förhandlingssalarna på domstolarna. Planering för en sådan ombyggnation pågår för närvarande när det gäller Förvaltningsrätten i Göteborg med byggstart tidigast under hösten 2023. En översyn av salsteknik vid Förvaltningsrätten i Stockholm planeras 2025. En sådan uppgradering av salstekniken som krävs för att alla förvaltningsrätter ska ha möjlighet att spela in förhör med ljud och bild innebär alltså initiala investeringskostnader för staten. Kostnaderna är i sammanhanget försumbara och torde kunna hanteras inom ram. Det är också fråga om engångskostnader. På sikt kommer investeringarna att bidra till minskade kostnader för såväl staten som för enskilda aktörer i domstolarna (jfr SOU 2012:93 s. 272 f.).

6.2 Muntlig förhandling i kammarrätt

Arbetsgruppen har föreslagit att rätten till muntlig förhandling i kammarrätten ska regleras endast i 9 § fjärde stycket FPL. Särregleringarna i tvångsvårdsmål samt mål om skatt och tull ska därmed tas bort. Det innebär att rätten till förhandling ändras på så sätt att det inte ska vara obligatoriskt med muntlig förhandling i kammarrätt vid parts begäran, utan att muntlig förhandling ska kunna undvaras om en sådan är obehövlig eller om särskilda skäl talar mot en muntlig förhandling. Den föreslagna ändringen kommer att leda till att antalet muntliga förhandlingar i kammarrätt minskar något, men minskningen kommer sannolikt inte att bli stor. Den största vinsten är ökad flexibilitet och möjligheten för rätten att undvara muntlig förhandling när en sådan är obehövlig eller om särskilda skäl talar mot en sådan.

Ur ett barnperspektiv är det bra att kammarrätten i sin bedömning av om muntlig förhandling ska hållas också kan väga in vilket handläggningssätt som är det bästa för barnet. Det avgörande ska vara att kammarrätten har det

beslutsunderlag som behövs för en överprövning av förvaltningsrättens avgörande och att det är kammarrätten som tar ställning till om en muntlig förhandling kan tillföra målet något som inte kan ske genom skriftväxling. Utdragna processer i domstol är inte till fördel för någon. Eftersom en prövning efter en skriftväxling kan ske snabbare än en prövning efter en muntlig förhandling är det en fördel ur ett barnperspektiv att en muntlig förhandling inte ska hållas i alla lägen då en vårdnadshavare begär det utan att det först ska ske en prövning av behovet. Samma fördel nås i mål om skatt och tull.

6.3 Muntlig förhandling i migrationsdomstol

Förslaget innebär att muntlig förhandling ska hållas i migrationsdomstol i vissa mål där parten är en utlänning som är en EES-medborgare endast om utlänningen begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Migrationsdomstolen får genom den föreslagna ändringen möjlighet att undvara muntlig förhandling i de fall en sådan varken begärs eller behövs. Därmed kommer tid att frigöras för migrationsdomstolarna att lägga på annan målhantering. Den föreslagna ändringen kan även stärka allmänhetens förtroende för domstolarna eftersom en part inte kommer att kallas till en muntlig förhandling som uppfattas som onödig.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

9 § Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot det. *Den part som begär muntlig förhandling ska ange skäl för det.*

Bestämmelsen anger att förfarandet i allmän förvaltningsdomstol är skriftligt, men att muntlig förhandling ska hållas i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Första till tredje styckena är oförändrade.

I *fjärde stycket* har en *andra mening* lagts till som anger att den part som begär att kammarrätten ska hålla muntlig förhandling ska ange skäl för det. Om skälen för muntlig förhandling inte framgår av handlingarna bör kammarrätten förelägga parten att ange sådana skäl. Det bör inte ställas höga krav på partens motivering eftersom det måste vara obehövligt eller särskilda skäl tala mot en muntlig förhandling för att kammarrätten ska kunna neka förhandling. Om parten begär men inte kan ange något skäl till muntlig förhandling och kammarrätten inte kan se något behov av sådan bör begäran avslås. Denna ordning hindrar inte att kammarrätten på eget initiativ kan besluta att hålla muntlig förhandling.

17 a § *I förvaltningsrätten ska en berättelse av en part dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.*

Om berättelsen inte dokumenteras enligt första stycket, ska den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Detta gäller dock inte vid muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om dokumentation av berättelser som lämnas av part vid en muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen omfattar även migrationsdomstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I *första stycket* anges att förvaltningsrätten som huvudregel ska spela in en berättelse av en part med ljud och bild. En ljud- och bildupptagning behöver dock inte ske om det finns särskilda skäl mot det. Särskilda skäl kan finnas om personen visar en sådan oro inför inspelningen att denne hindras i sin berättelse. Rätten bör i dessa fall överväga inspelning med endast ljud eller att dokumentera berättelsen skriftligt. Undantagsregeln för inspelning med ljud

och bild blir även tillämplig om det finns tillfälliga tekniska problem eller om tekniska förutsättningar saknas. Vid telefonförhör spelas endast ljudet in.

Bestämmelser om sekretess för bilduppgiften finns i 43 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretess kan även gälla för hela förhöret enligt andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Hela den muntliga förhandlingen behöver inte spelas in, såsom när part framställer sina yrkanden, invändningar och grunder. Det som ska spelas in är när parten redogör för de närmare omständigheter som denne grundar sin inställning på, såsom att parten redogör för sin situation samt svarar på frågor från sitt eventuella offentliga biträde, motparten och rätten.

Även högre rätt, det vill säga kammarrätt, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen, får dokumentera berättelser genom ljud- och bildupptagning. För dessa domstolar gäller dock ingen presumtion för sådan dokumentation.

Andra stycket innebär att om en parts berättelse i förvaltningsrätten eller kammarrätten inte dokumenteras med ljud och bild ska den i första hand dokumenteras med en ljudupptagning. Om det inte heller är möjligt ska den skrivas ned i de delar som den kan antas vara av betydelse i målet. Det uppställs alltså ett krav på dokumentation med begränsningen att sådant som är mindre betydelsefullt inte måste dokumenteras.

17 b § *I förvaltningsrätten ska en berättelse av ett vittne eller en sakkunnig dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. En berättelse som lämnas i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.*

Om berättelsen inte dokumenteras enligt första stycket, ska den dokumenteras genom en ljudupptagning eller, i den omfattning berättelsen kan antas vara av betydelse i målet, skrivas ned. Detta gäller dock inte vid muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Om berättelsen skrivs ned ska den som hörts genast få tillfälle att kontrollera det som skrivits. Den som lämnat berättelsen ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. Även en invändning som inte leder till någon ändring ska antecknas. Därefter får det som skrivits inte ändras.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om dokumentation av berättelser som lämnas av vittne och sakkunnig vid en muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelserna fanns tidigare i 9 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen omfattar även migrationsdomstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I första stycket anges att förvaltningsrätten som huvudregel ska spela in en berättelse av ett vittne eller en sakkunnig med ljud och bild. En ljud- och bildupptagning behöver dock inte ske om det finns särskilda skäl mot det. Innebörden av särskilda skäl är densamma som i 17 a § första stycket.

Till skillnad från vad som gäller vid inspelning av berättelse av part ska hela vittnets eller den sakkunniges berättelse spelas in.

Även högre rätt, det vill säga kammarrätt, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen, får dokumentera berättelser genom ljud- och bildupptagning. För dessa domstolar gäller dock ingen presumtion för sådan dokumentation.

Andra stycket innebär att om ett vittnes eller en sakkunnigs berättelse i förvaltningsrätten eller kammarrätten inte dokumenteras med ljud och bild ska den i första hand dokumenteras med en ljudupptagning. Om det inte heller är möjligt ska den skrivas ned i de delar som den kan antas vara av betydelse i målet. Det uppställs alltså ett krav på dokumentation med begränsningen att sådant som är mindre betydelsefullt inte måste dokumenteras.

I *tredje stycket* anges att om berättelsen skrivs ned, ska den som lämnat berättelsen få möjlighet att kontrollera det som skrivits. Om den som lämnat berättelsen vill kontrollera det som skrivits görs det lämpligen genom att det skrivna läses upp av den som gjort nedteckningen. Den som lämnat berättelsen ska tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet. Om en invändning framställs kan domstolen rätta det nedtecknade antingen genom en direkt justering av det skrivna eller genom ett tillägg till nedteckningen. En invändning som inte leder till någon ändring ska antecknas. Samtidigt bör anmärkas att den inte lett till någon ändring. Därefter får det som skrivits inte ändras.

17 c § *I förvaltningsrätt ska det som iakttas vid syn dokumenteras genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Det som iakttas vid syn i högre rätt får dokumenteras på samma sätt.*

Om iakttagelserna inte dokumenteras enligt första stycket, ska de antecknas eller på annat sätt dokumenteras i den utsträckning som det kan antas vara av betydelse i målet. Detta gäller dock inte vid syn i Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om dokumentation av iakttagelser som görs vid en syn i förvaltningsrätt. Del av bestämmelserna fanns tidigare i 8 § andra stycket andra meningen förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen omfattar även migrationsdomstolarna. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Paragrafen innebär att en förvaltningsrätt som huvudregel ska dokumentera det som iakttas vid syn genom en ljud- och bildupptagning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Paragrafen motsvarar därmed i sin konstruktion vad som gäller beträffande dokumentation av förhör vid muntlig förhandling i förvaltningsrätt (17 a och b §§).

Rätten bör i normalfallet utgå från att dokumentation vid syn ska ske genom en ljud- och bildupptagning. Dokumentation genom en ljud- och bildupptagning ska inte ske om det finns särskilda skäl mot det. Det måste avgöras i varje enskilt fall om det finns omständigheter som innebär särskilda skäl mot att dokumentera iakttagelser vid synen med ljud och bild. Står det klart i förvaltningsrätten att en ljud- och bildupptagning av synen inte kommer att kunna användas av kammarrätten på ett ändamålsenligt sätt kan särskilda skäl anses föreligga. Så kan det vara till exempel i mål där synen är mycket omfattande i tid och rum och avser visa på just rymd, placering eller avstånd. Särskilda skäl mot en dokumentation genom en ljud- och bildupptagning kan även finnas om tekniken av någon anledning inte skulle fungera eller finnas tillgänglig.

Även högre rätt, det vill säga kammarrätt, Högsta förvaltningsdomstolen och Migrationsöverdomstolen, får dokumentera iakttagelser genom ljud- och bildupptagning. För dessa domstolar gäller dock ingen presumtion för sådan dokumentation.

Andra stycket innebär att om iakttagelser vid syn i förvaltningsrätten eller kammarrätten inte dokumenteras med ljud och bild ska de antecknas eller dokumenteras på annat sätt i den utsträckning som det kan antas vara av betydelse i målet. Det uppställs alltså ett krav på dokumentation med begränsningen att sådant som är mindre betydelsefullt inte måste dokumenteras.

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

39 § I mål om beredande av tvångsvård *ska* förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om *det* inte är uppenbart obehövt. I andra mål enligt denna lag prövar *förvaltningsrätten* om det finns skäl att hålla muntlig förhandling.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon *ska* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Genom ändringarna i *första och andra styckena* omfattar bestämmelsen endast rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringarna innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det inte finns någon skyldighet för kammarrätten att upplysa parterna om rätten till muntlig förhandling.

Övriga ändringar är endast språkliga.

7.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

35 § I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud enligt denna lag ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om *det* inte är uppenbart obehövt. *Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om någon part begär det.* Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Första stycket har ändrats så att bestämmelsen endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringarna innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts som inte innebär någon förändring i sak. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det inte finns någon skyldighet för kammarrätten att upplysa parterna om rätten till muntlig förhandling.

Andra stycket är oförändrat.

7.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

4 kap. 20 § Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt transporttillägg i *förvaltningsrätten ska* muntlig förhandling hållas, om enskild part begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om det är uppenbart obehövligt. En enskild part *ska* upplysas om rätten till muntlig förhandling.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Paragrafen har ändrats så att bestämmelsen endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det inte finns någon skyldighet för kammarrätten att upplysa parterna om rätten till muntlig förhandling.

Övriga ändringar är endast språkliga.

7.5 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

8 kap. 6 § I mål om isolering enligt 5 kap. 1 §, fortsatt isolering enligt 5 kap. 5 § eller upphörande av isolering enligt 5 kap. 7 § ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling, om *det* inte är uppenbart obehövt. *Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om någon part begär det.* Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Den isolerades stödperson har rätt att närvara vid och ska om möjligt underrättas om muntlig förhandling hålls i förvaltningsrätten och kammarrätten.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Första stycket har ändrats så att bestämmelsen endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det inte finns någon skyldighet för kammarrätten att upplysa parterna om rätten till muntlig förhandling.

Andra stycket är nytt och motsvarar den tidigare sista meningen i första stycket. Bestämmelsen innebär att den isolerades stödperson har rätt att närvara vid en muntlig förhandling i såväl förvaltningsrätt som kammarrätt. Stödpersonen ska därför om möjligt underrättas om förhandlingen.

Tredje stycket motsvarar det tidigare andra stycket. Bestämmelsen har inte ändrats i sak.

Övriga ändringar är endast språkliga.

7.6 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

46 kap. 12 § Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om betalningssäkring om den betalningsskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om en ansökan om betalningssäkring kommer att avslås eller ett beslut om betalningssäkring kommer att upphävas. *Den betalningsskyldige ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.*

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Bestämmelsen har ändrats så att den endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det inte finns någon skyldighet för kammarrätten att upplysa den betalningsskyldige om rätten till muntlig förhandling.

59 kap. 18 § Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om företrädaransvar om företrädaren begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om betalningsskyldighet inte kommer att fastställas. *Företrädaren ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.*

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Bestämmelsen har ändrats så att den endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det innebär också att det inte finns någon skyldighet för kammarrätten att upplysa företrädaren om rätten till muntlig förhandling.

67 kap. 37 § Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om avgift inte kommer att tas ut.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Bestämmelsen har ändrats så att den endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

7.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter

18 § Vid handläggning av frågor om omhändertagande, förverkande samt särskild avgift ska förvaltningsrätten hålla muntlig förhandling om den skattskyldige begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas om ett beslut om omhändertagande, förverkande eller särskild avgift kommer att upphävas.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Bestämmelsen har ändrats så att den endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

7.8 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

6 kap. 22 § Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om tulltillägg eller förseningsavgift om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om tulltillägget eller förseningsavgiften inte kommer att tas ut.

Bestämmelsen reglerar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Bestämmelsen har ändrats så att den endast omfattar rätten till muntlig förhandling i förvaltningsrätten. Ändringen innebär ingen förändring för förvaltningsrätten. Rätten till muntlig förhandling i kammarrätten regleras efter ändringen i stället i 9 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

7.9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

16 kap. 5 § Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får ingå muntlig förhandling i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

I en migrationsdomstol ska muntlig förhandling hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Om en utlänning som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten besluta att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om muntlig förhandling i migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

Första till tredje och femte styckena har inte ändrats.

Fjärde stycket upphävs vilket innebär att de särskilda bestämmelserna om muntlig förhandling i migrationsdomstol i vissa mål som gäller en utlänning som omfattas av EES-avtalet eller avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer tas bort. När det gäller muntlig förhandling i migrationsdomstol i dessa mål tillämpas i stället bestämmelserna i andra och tredje stycket.

Syftet med ändringen är att en migrationsdomstol inte ska behöva hålla muntlig förhandling i mål där en sådan varken begärs eller behövs. EES-medborgare har dock fortsatt en stark rätt till muntlig förhandling vid begäran. Den rätten är till skydd för den enskilde parten. Migrationsverket har inte motsvarande rätt till muntlig förhandling vid begäran.