



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2024-05-07 Dnr UFV 2024/313

Justitiedepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

Magnus.odman@uu.se

Domstolsverkets promemoria Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar bifogat expertyttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Isa Cegrell Karlander, juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Anton Sánchez Sulejmani.

Anders Hagfeldt

Magnus Ödman



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2024-05-07 Dnr UFV 2024/4313

Justitiedepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

Magnus.odman@uu.se

Domstolsverkets promemoria Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Isa Cegrell Karlander, juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Förslaget innebär flera förändringar. Förvaltningsrätterna ska spela in berättelser som ges under muntliga förhandlingar och iakttagelser som görs under syn med ljud och bild. Rätten till muntlig förhandling hos kammarrätterna ska enbart regleras i FPL (och inte i speciallagstiftning). Dessutom ska den part som vill att en kammarrätt ska hålla muntlig förhandling ange skälen för sitt yrkande.

Övergripande generella synpunkter

Uppsala universitet tillstyrker det remitterade förslaget med följande synpunkter.

Kommentarer

Ljud- och bildupptagning

Förslaget att förvaltningsdomstolarna ska kunna spela in muntliga förhandlingar med ljud och bild följer den utveckling som skett i de allmänna domstolarna i och med EMR-reformerna. Mot detta finns inte mycket att invända. En iakttagelse är dock att muntliga förhandlingar hos förvaltningsrätt inte följer samma struktur som hos tingsrätt, och att det inte är helt klart vad som i förslaget avses med att parts ”berättelse” ska spelas in (se 17 a § FPL i förslaget).

Fördelarna med att spela in muntliga förhandlingar är flera.

Domstolsverket betonar särskilt de processekonomiska. En fördel som dock inte nämns i förslaget, men som är väl värd att lyfta fram, är den kontrollmekanism som ljud- och bildinspelningar medför. I mål där exempelvis tolk har förekommit, blir det möjligt att i efterhand granska tolkningen. I detta avseende är partsinsyn grundläggande.

Självfallet följer även nackdelar med förfarandet. En uppenbar risk är att enskilda personer, med vetskapen om att allt de säger spelas in med ljud och bild, inte vill eller vågar tala lika öppet som annars under den muntliga förhandlingen.



Domstolsverkets analyser som presenteras i rapporten angående för- och nackdelar med ljud- och inspelningar bör kompletteras vidare.

Rätten till muntlig förhandling

Den enskildes rätt till muntlig förhandling i förvaltningsdomstol (trots att processen enligt FPL i huvudsak ska vara skriftlig) kan i många fall härledas ur RF 2 kap. 11 §, art. 6 EKMR, art. 47 EU-stadgan.

I vissa förvaltningsmål föreligger ovillkorlig rätt till muntlig förhandling. I andra fall är den avhängig domstolens bedömning. I första instans är rätten till muntlig förhandling typiskt sett starkare än i andra instans. Därtill är behovet av muntlighet större i vissa typer av mål än andra. Asylmålen utgör ett sådant exempel på där behovet av muntlighet antas göra sig mer gällande än i andra (migrations)mål.

Enligt 9 § andra stycket FPL får rätten hålla muntlig förhandling ex officio om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Det är alltså viktigt att läsa 9 § FPL tillsammans med 8 § FPL som slår fast rättens utredningsansvar. 8 § FPL innebär rätten ska, om den anser att de relevanta omständigheterna i målet inte är tillräckligt utredda, komplettera processmaterialet; utredningen. Kompletteringen kan ske på olika sätt, i första hand genom parternas försorg. I den mån ytterligare skriftväxling inte räcker till för att belysa de relevanta frågorna, utgör muntlig förhandling ett kompletterande utredningsmedel.

En muntlig förhandling kan dock – precis som Domstolsverket framhåller – även ha andra funktioner i en process. Ur den enskilds perspektiv kan det vara av nog så stor betydelse att få komma till tals inför rätten.

Enligt 9 § tredje stycket FPL ska förvaltningsrätten efter yrkande av part, om det inte är uppenbart obehövligt, hålla muntlig förhandling i målet.

En liknande ordning gäller för kammarrätten, men med ett par skillnader. Dels är uppenbarhetsrekvisitet borttaget, dels görs ett tillägg om att ett yrkande om muntlig förhandling kan avslås om särskilda skäl talar mot det.

Kammarrättens bedömning avseende värdet/behovet av en kompletterande muntlig förhandling kan i många fall säkert underlättas om processmaterialet omfattar en ljud- och bildupptagning från den föregående förhandlingen i förvaltningsrätten. Ur det perspektivet hänger de föreslagna ändringarna på ett logiskt sätt ihop. Samtidigt är det, som sagt, viktigt att komma ihåg att det inte är samma sak att se en person på en film, som att se och interagera med en person i verkligheten.

Om de föreslagna förändringarna genomförs är det än mer angeläget att kammarrätterna vid tillämpningen av 9 § FPL, tar sitt utredningsansvar på allvar och beaktar inte bara måltypen utan också de unika förutsättningarna i det enskilda målet.



YTTRANDE

2024-05-07 Dnr UFV 2024/4313

I vissa fall har dock kammarrätten, som sagt, ingen bedömningsmån eftersom den enskilda parten har ovillkorlig rätt till muntlig förhandling i kammarrätt. Denna rätt innebär enligt 39 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall, 35 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga; 4 kap. 20 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukterslagen, 8 kap. 6 § smittskyddslagen, 46 kap. 12 §, 59 kap. 18 § och 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen, att kammarrätten ska hålla en muntlig förhandling i målet om den enskilde vill det.

Därutöver finns det en specialbestämmelse i 16 kap. § 5 fjärde stycket utlänningslagen som träffar migrationsdomstolen och bl.a. ESS-medborgare.

I dessa situationer har den enskilde således enligt gällande rätt ett avgörande inflytande över processen avseende frågan om muntlig förhandling ska hållas eller inte.

Denna ordning vill Domstolsverket ändra. Enligt det remitterade förslaget ska speciallagstiftningen tas bort och muntlig förhandling i kammarrätterna ska enbart regleras i 9 § FPL, och muntlig förhandling hos migrationsdomstolarna enbart i 16 kap. 5 § tredje stycket UtIL.

Förslaget utgör en radikal ändring ur ett partsperspektiv i de aktuella måltyperna. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att en sådan lagändring inte görs utan att skälen till den nuvarande ordningen analyseras. Särregleringen i exempelvis mål om särskild avgift enligt 67 kap. 39 § Skatteförfarandelagen har sin grund i att målen ofta gäller höga belopp (avgifter) och ingripande påföljder för den enskilde. Samma argument – att det rör sig om ingripande beslut för den enskilde – gör sig gällande i de övriga måltyperna som Domstolsverkets förslag träffar. (Det är också därför PT hos kammarrätten inte krävs i de flesta av de här aktuella måltyperna.)

I de delar av förslaget som rör rätten till muntlig förhandling tar Domstolsverket huvudsakligen sikte på muntlig förhandling i kammarrätt. Ett ändringsförslag rör dock, som sagt, 16 kap. 5 § fjärde stycket UtIL och rätten till muntlig förhandling i migrationsdomstolen för 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 § fjärde stycket UtIL reglerar två situationer för den aktuella personkretsen. För det första stadgas att muntlig förhandling ska hållas i mål som rör utvisning, eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd. Muntlig förhandling utgör alltså ett obligatorisk moment. För det andra stadgas att muntlig förhandling ska hållas i en migrationsdomstol i mål som rör avvisning eller där ansökan om uppehållstillstånd har avslagits,



YTTRANDE

2024-05-07

Dnr UFV 2024/4313

om den enskilde framställer ett sådant yrkande och hen har ansökt om uppehållstillstånd. Endast om detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intresse, kan ett sådant yrkande avslås. Det synes således föreligga en presumtion om att muntlig förhandling ska hållas hos migrationsdomstolen om den enskilda parten vill det.

Domstolsverket grundar sitt förslag på att det s.k. rörelsedirektivet (direktiv 2004/38/EG) inte uppställer något krav på muntlig förhandling i den här aktuella situationen, och det är nog riktigt. Men det är inte bara rörelsedirektivet måste beaktas, även EU-stadgan dess art. 47 gäller vid överklaganden om återopad uppehållsrätt m.m. enligt rörelsedirektivet. Det är möjligt att den generella bestämmelsen i 16 kap. 5 § tredje stycket UtIL om muntlig förhandling i migrationsmål är tillräcklig, om den tolkas konventions- och stadgekonformt av migrationsdomstolarna, för att uppfylla EU-rättens krav. Under alla förhållanden är det en viktig diskussion som saknas i Domstolsverkets rapport. I ljuset av att muntliga förhandlingar förekommer relativt sällan (bara i 3 %) i migrationsdomstolarna framstår spørsmålet som än mer relevant.

Domstolsverkets analys avseende ändringarna om muntlig förhandling i kammarrätt såväl som migrationsdomstol är förhållandevis tunnsådd. Även om de processekonomiska fördelarna motiverar en förändring är det, om inte annat för trovärdighetens skull, grundläggande att konsekvenserna utifrån den enskildes fri- och rättigheter noga klargörs.