



viktig resurs när det gäller rättssäkerheten för medborgarna. I de fall där ett beslut först överklagas inom förvaltningen och ärendet därefter hänskjuts till domstol sker en prövning både inom och utanför förvaltningen. Samma mål får prövning i två instanser inom förvaltningssystemet samt eventuellt två eller till och med tre instanser inom domstolsväsendet, förutsatt att prövningstillstånd beviljas av Hæstiréttur. Även om en sådan flerskiktad kontroll ska bidra till rättssäkerheten för medborgarna kan förfarandet vara mycket betungande för dem. Förfarandet inför en myndighet är i allmänhet kostnadsfritt för medborgarna och effektivt.<sup>2</sup> Handläggningen vid domstol kan dock både gå långsamt och vara kostsam för parten, liksom att det kan vara komplicerat att hantera förvaltningen i domstol mot bakgrund av de processregler som gäller för handläggningen av sådana mål vid domstol. Det är inte tillgängligt för alla att dra nytta av denna resurs, speciellt om målet handlar om små intressen. Det har därför uppstått frågor om denna prövning utgör realistisk resurs för den enskilda och om det är därför rätt att förenkla förfarandet vid domstolarna, särskilt när en överklagandenämnds beslut föreligger i målet.<sup>3</sup> Det har också diskuterats om det vore bäst att avskaffa överklagandenämnderna och överföra deras prövning av förvaltningsbeslut helt till domstolarna så att de provas antingen av förvaltningsdomstolar eller allmänna domstolar. I denna artikel är avsikten att diskutera huvudsynpunkterna i förhållande till sådana förändringar, med fokus på prövning av överklagandenämnders förvaltningsbeslut. För- och nackdelar av att flytta kontrollen från minister eller ministerium till oberoende klagomålsinstans blir inte diskuterat. Då avgränsas diskussionen vid Island och juridisk tradition i Island. Därför har ingen ställning tagits om samma synpunkter gäller i Danmark och Norge. Det bör noteras att diskussionen inte är traditionell rättsutredning. Snarare är den rättspolitisk och resultaten skall ses i det ljuset.

## 2 Prövning av överklagandenämnder

Prövning av klagomål hos överklagandeorgan innebär viktig förvaltningskontroll och resurs när det gäller rättssäkerheten för medborgarna. När överklagandenämnder får i uppdrag att lösa tvister i stället för ministrar är det ett medel som avviker från det isländska förvaltningssystemets principer, där det förutsätts att ministrarna både ansvarar för och övervakar de lägre rankade myndigheterna. Dessa överklagandeorgan inrättas genom lag och de är oberoende i den meningen att ministern inte har allmän styrning och kontroll över dem,

---

<sup>2</sup> Parten kan vara skyldig att betala kostnaderna för överklagandet till överklagandenämnd som ersätts om den vinner målet, jfr. t.ex. bestämmelser i konkurrenslagen nr. 44/2005.

<sup>3</sup> Denna fråga kom först fram 1955, dvs att det kunde finnas behov av att göra ändringar som skulle bidra till att göra domstolarnas prövning av förvaltningsbeslut mer realistisk. Det påpekas att vid den tiden fanns två domstolsinstanser i Island. Se Jóhannesson, Ó. (1955): *Stjórnarfarsréttur*, s. 311.

vilket betyder att deras förvaltningsbeslut kan inte överklagas till ministern. Ministerns inspektion omfattar därför inte förfaranden eller beslut i enskilda ärenden, jfr. § 13 st. 2 lag nr. 115/2011 om Islands Regeringskansli. Ministern kan av de oberoende myndigheterna endast kräva de uppgifter och förklaringar som behövs för att övervaka verksamheten, ekonomin och tillgångarna och övriga lagstadgade uppgifter, jfr. § 13 och §14 samma lag. När en part i ett ärende eller någon annan som har rätt att överklaga på eget initiativ skickar ett förvaltningsbeslut som den är missnöjd med till en överklagandenämnd är nämnden skyldig att pröva beslutet. Liksom i fråga om minister kan överklagandenämnd normalt pröva lägre ställd myndighets förvaltningsbeslut och vid behov fatta ett nytt beslut. Att klaga till överklagandenämnd anses generellt sett vara ett billigt, effektivt och ganska enkelt sätt att få ett beslut omprövat. Det kan också sägas att detta rättsmedel är speciellt genom att överklaganden omfattar styrning och kontroll eftersom lägre rankade myndigheter i allmänhet är bundna av högre myndigheters beslut. Under de senaste 30 åren har många överklagandenämnder inrättats i Island som tagit över prövningen av överklaganden från minister eller ministerium. Här kommer eventuella nackdelar inte att diskuteras men det är klart att de finns.

### 3 Domstolsprövning av förvaltningsbeslut

Enligt § 70 st.1 i Islands grundlag nr. 33/1944, jfr. § 6 i Europakonventionen, jfr. lag nr. 62/1994, är den enskilde tillförsäkrad prövning i en självständig och oberoende domstol. Enligt § 60 löser domstolarna tvister om lagligheten av myndigheternas beslut och andra handlingar som förs till domstolarna av behöriga parter, förutsatt att rättegångsvillkoren är uppfyllda, och som rör både materiella delen av målet och parterna.<sup>4</sup> På grund av detta är det domstolarnas roll att pröva förvaltningens beslut och därigenom kontrollera myndigheten samt den enskildes medborgarens rätt till att väcka talan vid domstol för att få en tvist prövad. Av rättspraxis framgår att det ställs stora krav till den enskilde i detta avseende. Här hänvisas till vem har talerätt i målet, legitimt intresse av målet och yrkanden i målet. Det är främst upp till den enskilde medborgare att uppfylla dessa villkor där ärendet i allmänhet inleds på dens initiativ. Det står också klart att om de inte uppfylls kan det leda till att ärendet avvisas, vilket innebär att en rättslig prövning av förvaltningsmyndighetens beslut inte har skett, med uppenbara obehag och kostnader för den enskilde, och ingen kontroll av myndigheten. Däremot är det möjligt att väcka talan på nytt. Liksom tidigare kan det medföra vissa obehag medföljande ökade kostnader för den enskilde.

---

<sup>4</sup> Se Thorarensen, B. (2015): *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, s. 633–636.

Domstolarna prövar överklagandenämndernas beslut om enskildas och juridiska personers rättigheter och skyldigheter, dvs förvaltningsbeslut, oavsett om det föreligger brister i form eller material. Domstolar beslutar också om myndigheternas och domstolarnas behörighetsområden, jfr. § 60 i grundlagen.<sup>5</sup> Domstolsprövning av förvaltningsbeslut begränsas dock av § 2 i grundlagen, som föreskriver om den tredelade maktindelningen. Enligt detta kan domstolarna därför endast upphäva förvaltningsbeslut men inte fatta nya beslut. Begäran om att domstolarna ska fatta nya beslut avvisas därför från domstolarna. Det bör dock påpekas att det har förutsatts att domstolarna kan fatta beslut i de fall då förvaltningen inte har något utrymme för utvärdering vid förklaring av en specifik lagbestämmelse, utöver att de har nedsatt sanktionsavgift i förvaltningsmål i enlighet med § 70 i grundlagen och paragraf 6 i Europakonventionen.

#### 4 Parternas rätt till att förfoga över processen

Vid behandling av ärende har myndighet utredningsansvar enligt officialprincipen, vare sig det är på lägre eller högre förvaltningsnivå, jfr. § 10 i förvaltningslagen nr. 37/1993. En myndighet ska därför se till att ett ärende utreds i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och därefter komma fram till att fatta rätt beslut och därigenom att beslutet är lagenligt. I övrigt gäller reglerna i förvaltningslagen och förvaltningsrättsliga principer om processen. Myndigheten är inte bunden av rättsliga skäl eller rättsliga argument hos parterna i målet eller lägre myndighets, utöver att parten i målet har vida befogenheter att ta fram nya yrkanden, åberopanden och uppgifter om sakförhållandena under förfarandet. Denna skyldighet att utreda ärenden och fatta rätt beslut vilar därmed på myndigheten, inklusive överklagandenämnder när de prövar förvaltningsbeslut på grund av klagomål från en part som är missnöjd med en lägre myndighets beslut. Det är upp till den inblandade parten att fatta beslut om att överklaga ett ärende, men då är det överklagandenämnden som ansvarar för att förbereda och utreda ärendet och komma fram till rätt beslut. Detta ansvar vilar på överklagandenämnden.

När en part bestämmer sig för att få en domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut som den är missnöjd med kan man säga att myndighetens utredningsansvar övergår till parten och myndigheten som är hans motpart i traditionellt tvistemål i enlighet med förhandlingsprincipen, jfr. civilprocesslagen nr. 91/1991. Förhandlingsprincipen är en grundläggande processrättslig princip i civilprocessen vilken innebär att parterna med stöd i delegationsprincipen givits möjlighet att påverka rätten med begränsat ingripande av domaren. Det förutsätts således som huvudregel att parterna inför domstolarna har kontroll över målet och bestämmer mest om de

---

<sup>5</sup> Se Thorarensen, B. (2015): *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, s. 640.

materiella aspekterna av tvistemålet, inklusive yrkanden, argument, bevis och fakta, som domen grundas på men domstolarna är bundna av detta vid avgörandet av målet.<sup>6</sup> Under rättegången är parterna inte bundna av de yrkanden och argument som framkommit vid handläggningen av målet hos förvaltningen och kan bygga sin talan på nya grunder.<sup>7</sup> Trots detta har domaren ändå ett begränsat ingripande i dessa frågor, till exempel kan han komma med förslag om behov av bevisning i vissa ärenden, kalla parterna till domstolen för att avge redogörelse, liksom han kan påkalla förklaringar om något är oklart i talan. Parterna har ändå rätt att bestämma om de ska reagera. Dessutom kan domaren hindra en part från att framlägga bevis om den anser att det är uppenbart onödigt.

Därutom kan parterna enligt dispositionsprincipen förfoga över processen, förutsatt att det gäller tvister som de kan disponera över. Ett exempel är att parterna kan lösa en tvist genom en förlikning. Dessutom kan nämnas att parterna i enlighet med preklusionsföreläggande (eventualmaximen) måste, så snart som möjligt, ange slutgiltiga grunder och bevisning för sin sak, utan begränsad möjlighet att ändra dessa senare samt invändningar mot motpartens yrkanden, argument och uttalanden.<sup>8</sup>

Motsatsen till dispositionsprincipen är officialprincipen, men den bygger på att domaren genomför en utredning av innehållet av ett mål med begränsat inflytande av parterna. Domaren ansvarar alltså för att upplysa målet och kan vidta vissa åtgärder i detta avseende.<sup>9</sup> Här kan som exempel påpekas att officialprincipen gäller i processen inför förvaltningsdomstolarna. Denna regel gäller i indispositiva mål, som är en mindre del av tvistemålen i domstolarna. Dessa ärenden fokuserar på intressen som parterna inte har kontroll över. Förhandlingsprincipen och dispositionsprincipen gäller i mycket liten utsträckning i dessa mål, där domarens roll och ansvar är större. Domaren är därför inte bunden av parternas grunder, yrkande och åberopande på samma sätt som när det rör sig om dispositiva mål, utan är både tillåten och skyldig att agera med vissa självständiga handlingar.<sup>10</sup> Som exempel på indispositiva mål kan nämnas förvaltarens skap, faderskapsmål, barnskyddsmål, vårdnadsfall eller lagligt hemvist för ett barn, äktenskapsmål, rättsfall och mål om adoption utan samtycke. Samt kan nämnas frågor som rör

---

<sup>6</sup> Se Sigurbjörnsson, M. och Benediktsdóttir, K. (2019): *Einkamálaréttarfar* (4. utgåva), s. 21.

<sup>7</sup> Se Christensen, B. (1988): *Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter*, s. 32–33, Gomard, B. och Kistrup, M. (2020): *Civilprocessen*, s. 37 och Mathiassen, J. (2004): „Domstolskontrol med forvaltningen“ i *Forvaltningsret. Almindelige emner* (4. utgåva), s. 373–376.

<sup>8</sup> Se Sigurbjörnsson, M. och Benediktsdóttir, K. (2019): *Einkamálaréttarfar*, s. 18–20.

<sup>9</sup> Se Sigurbjörnsson, M. och Benediktsdóttir, K. (2019): *Einkamálaréttarfar*, s. 20 og 24.

<sup>10</sup> Se Sigurbjörnsson, M. och Benediktsdóttir, K. (2019): *Einkamálaréttarfar*, s. 26.

psykiatrisk tvångsvård, tvångskommunikation med funktionshindrade och epidemiologiska beslut om isolering eller karantän.

Civilprocesslagens regler gäller i dispositiva tvistemål som prövas i domstol. Exempelvis kan tvistemål om myndighetens skadeståndsansvar nämnas, oavsett om förvaltningsbeslut ligger till grund för ett eventuellt ansvar och att förvaltningen är motpart i målet. Däremot gäller speciella processregler som finns i respektive speciallagar för mål som är indispositiva, där domaren måste vidta vissa åtgärder, samt reglerna i civilprocesslagen. Många av de indispositiva målen handlar om betungande beslut av myndigheten som begränsar medborgarnas grundläggande rättigheter. Det har påpekats att i denna typ av mål, liksom i brottmål, är det viktigare att säkra materiellt riktiga avgörande än parternas kontroll över rättegången.<sup>11</sup> Det kan också påpekas att det generellt sett handlar om beslut på första förvaltningsinstans som kan inte överklagas. Det är därför inte fråga om beslut som har prövats inom förvaltningen. Målet domstolsprövas på den enskildes initiativ.

## 5 Om myndighetens roll i tvistemål

Det måste anses viktigt i detta hänseende att myndigheten, vanligtvis som motpart när förvaltningsbeslut prövas av domstol, ska upprätthålla en objektivitet i sin talan på samma sätt som åklagarmyndigheten i ett brottmål.<sup>12</sup> Här kan även påpekas att Althingis ombudsmand i *UA 9513/2017* har föreslagit att myndigheter som part i sådana tvister ska upprätthålla en viss objektivitet vid formulering och framförande av yrkanden och argument för att säkerställa att avgörandet grundas på korrekta fakta och i enlighet med lag.<sup>13</sup> Syftet för myndigheten måste alltid vara att ärendena avgörs enligt lag och korrekt information men inte att vinna målet. Här kan tänkas att sätta gränser för myndigheten i ljuset av deras ställning, så de kan inte disponera över intressen hur som helst. Det bör noteras att myndigheten handlar i allmänhetens intresse och därmed i den enskildes intresse även om den är motpart i ett mål inför överklagandenämnd eller domstol. Det kan därför hävdas att dessa parter intressen i vissa fall inte är helt motsatta även om de är inte eniga om rättstolkning.

---

<sup>11</sup> Se *betänkning 1401/2001*, s. 86.

<sup>12</sup> Se om dansk rätt t.ex. Zahle, H. (1979): „Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager“, *Juristen & Økonomen* (14), s. 325, Christensen, B. (1988): *Forvaltningsret. Domstolsprøvelse af forvaltningsakter*, s. 28–29, Fenger, N.: „Domstolsprøvelse“ i *Forvaltningsret*, s. 914 och Waage, F. (2017): *Det offentlige som procespart – Forvaltningsrettens virkning i civilprocessen*, s. 29 og 97.

<sup>13</sup> Se också Zahle, H. (1979): „Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager“, *Juristen & Økonomen* (14), s. 326 och Waage, F. (2017): *Det offentlige som procespart – Forvaltningsrettens virkning i civilprocessen*, s. 269.

## 6 Synpunkter på rättegångskostnader

Parternas handläggning i överklagandenämnder är i allmänhet avgiftsfri om inte sådana kostnader är föreskrivna i lag. Det är också en princip i isländsk rätt att den enskilde ska själv stå för sina egna kostnader i tvistemål inför överklagandenämnd, om det inte finns en särskild rättslig befogenhet om betalning av sådana kostnader, jfr. t.ex. *H 70/2008*. Eftersom överklagandenämnder ansvarar för att målet är tillräckligt utrett, vilket också betyder att de måste aktivt bidra till utredningen, skulle juridiskt ombud huvudsakligen vara onödigt även om det kan vara nödvändigt i vissa måltyp. Civilprocessreglerna gäller dock avseende rättegångskostnader inför domstolarna, eftersom prövning av förvaltningsbeslut, inklusive klågonämnders beslut, är vanliga tvistemål, dvs dispositiva mål. I själva verket har den enskilde huvudansvar för domstolsprocessen i målet och måste därför förbereda sig, bestämma yrkanden och på vilka grunder, samt vilken bevisning talan bygger på. Den får i allmänhet betala olika rättegångsavgifter till statskassan, t.ex. registreringsavgift samt överklagandeavgift. Advokatkostnaderna kan också bli höga när mål tar lång tid i domstolarna eller är mycket komplexa. Även om en part som inte är jurist har möjlighet att företräda sig själv i en rättegång, liksom den kan göra inför överklagandenämnd, är processen komplicerad eftersom parterna själva bestämmer över rättegångens utförande och inte domaren. Det är klart att behovet för hjälp av advokater ökar i takt med att målen blir mer komplicerade.

En part kan själv för det mesta inte påverka de kostnader som uppstår under rättegången. Ett mål kan till exempel gå till tre domstolsinstanser och kostnaden för materialinsamling kan vara oförutsedd. På så sätt kan båda parter lägga fram ny bevisning i rätten. Värderingar av en av domstol utsedd värderingsman kan vara mycket kostsamma för parterna. I enlighet med civilprocessprinciperna ska den som vinner tvistemål inte betala rättegångskostnader. Den part som förlorar målet får normalt betala båda parternas rättegångskostnader, jfr. § 130 st. 1 i civilprocesslagen, men kostnaden för värderingar faller som huvudregel här under. När domstolen bestämmer att rättegångskostnaden fördelas mellan parterna står parterna för sina egna rättegångskostnader, vilket kan vara mycket betungande. Här måste man komma ihåg att prövning av förvaltningsbeslut kan ha ett starkare prejudikatvärde än vanliga tvistemål, både i förhållande till förvaltningens befogenhet och allmänhetens intresse.

Enskilda kan ansöka om rättshjälp enligt bestämmelserna i civilprocesslagen, dvs både kärke och svarande i målet men rättshjälp är begränsad till privatpersoner. Det finns stränga skäl för att rättshjälp beviljas, dvs målet måste ge tillräcklig grund för rättslig angelägenhet och att antingen partens ekonomi är sådant att kostnaderna för intressena i ärendet skulle förutsägbart

gå över dennes förmåga, eftersom det kan anses normalt i övrigt att rättslig angelägenhet sponsras av allmänna medel, eller att ärendets lösning har betydande offentlig betydelse eller väsentligt påverkar partens sysselsättning, sociala status eller andra privata intressen. Staten betalar i princip partens rättegångskostnader vid tingsrätten och, beroende på omständigheterna, även vid Landsréttur (andra instans) och Hæstiréttur, därutöver är den befriad från att betala rättegångsavgifter. I rättshjälp ingår däremot inte rättegångskostnader som rättshjälpsinnehavaren måste betala till motparten, jfr. § 128 st. 3 i civilprocesslagen. Den förlorande parten står därför alltid för kostnaderna, som kan bli avsevärda, och risken för att bli inblandad i en process med myndigheten som motpart där förvaltningsbeslut prövas, vare sig det gäller kändan eller svaranden, är alltid avsevärd, oavsett om personen beviljas rättshjälp. Däremot föreskrivs i berörda speciallagar skyldighet att bevilja rättshjälp i mål som är indispositiva, såsom i barnskyddsmål, samt faderskapsmål, mål om förvaltarskap och isolering eller karantän. I dessa fall betalas inte heller rättegångsavgifter.

Med tanke på hur kostsamt det är för enskilda att ta tvister till domstol är det inte förvånande att relativt få mål där förvaltningsbeslut prövas kommer till domstol. Kostnaden för att driva ett rättsfall kan därför lätt vara orsaken till att domstolarnas kontroll av förvaltningen är så begränsad som den faktiskt är samt det är uppenbart att höga rättegångskostnader kan hindra prövning. Här ska man komma ihåg att det kan vara svårt för den enskilde att väcka talan mot staten, kommun eller myndigheter som alla har både kompetens och resurser. Risken är därför hög. Dessutom är det inte säkert att rättshjälp beviljas. Även om den beviljas är det inte säkert att den täcker alla kostnader som kan uppstå, särskilt om parten förlorar målet. Här kan diskuteras om en part som förlorar ett mål där förvaltningsbeslut prövas och myndigheten är motpart i målet överhuvudtaget ska betala rättegångskostnader. Det kan också diskuteras om rättshjälp skulle beviljas i de här fallen liksom i indispositiva mål.

## 7 Realistisk domstolskontroll av förvaltningen

Det har påpekats att även om det förutsätts domstolskontroll av förvaltningen i grundlagen och kontrollen är i allmänhetens intresse så ligger ansvaret först och främst hos den enskilda medborgaren som part i tvistemål. Detta ansvar får till följd att målen i begränsad omfattning kommer till domstolarna. Konsekvensen av detta är att domstolsprövning av förvaltningsbeslut inte är så realistisk som den borde vara. Det bör också beaktas att avgörande i dessa mål ofta har ett generellt prejudikatvärde när det gäller andra medborgare i samma situation. I detta

avseende är det nödvändigt att redogöra för huvudsynpunkterna beträffande en eventuell förenkling av detta system så att prövningen av förvaltningsbeslut i domstolarna blir ett realistisk val för den enskilda medborgaren.

### 7.1 Förvaltningsdomstolar i stället för överklagandenämnder

Debatten har pågått länge i både Danmark och Norge om huruvida förvaltningsdomstolar ska inrättas.<sup>14</sup> Det har varit mindre diskussioner om detta i Island, men dock lite mer på senaste tiden. Olika synpunkter har framförts både för och emot allmänna respektive särskilda förvaltningsdomstolar. Det är intressant att se på dessa synpunkter i ljuset av att förvaltningssystemet och domstolsväsendet är jämförbara i dessa tre länder. I många avseenden gäller liknande regler om prövning av förvaltningsbeslut, även om de enskilda reglerna i dessa länders civilprocesslagar inte är exakt lika. När förvaltningsbeslut prövas i domstol kan man säga att målet börjar på nytt, eftersom parterna inte är bundna av de yrkanden och argument som de framförde inför myndigheten, men som tidigare har anförts har parterna kontroll över målet inför domstolarna enligt förhandlings- och dispositionprincipen och bestämmer mest om de materiella aspekterna av tvistemålet. I dessa länder finns det åtskilliga domstolsliknande överklagandenämnder som liknar i många aspekter förvaltningsdomstolar. I många avseenden är förfarandet vid förvaltningsdomstolar och deras befogenheter jämförbara med överklagandenämnder i Island. Handläggningen är i allmänhet skriftlig och utredningen påverkar den myndighet som fattar beslutet och inte parterna i målet (officialprincipen). Förfarandet inför överklagandenämnd är dock mer flexibelt än inför domstol, även om det är formellt i båda fallen.

Eftersom samhället i Island är mycket litet är det klart att domstolssystem med allmänna förvaltningsdomstolar i stället för överklagandenämnder vid sidan av de allmänna domstolarna med tre domstolsinstanser eller till och med två, som det allmänna domstolsväsendet var innan Landsréttur inrättades, kommer knappast att tas i beaktande. Höga kostnader skulle följa ett sådant domstolssystem, mycket högre kostnader än för systemet i dag där överklagandenämndernas beslut kan prövas inför de allmänna domstolarna. Det skall inte heller förbises att ett sådant system skulle kunna vara komplicerad att bemanna, dvs med heltidsanställda jurister som domare som skulle anställas tillsvidare i stället för nuvarande system med tidsbegränsade anställningar och deltidsarbete av ledamöter i

---

<sup>14</sup> Se Waage, F. (2017): *Det offentlige som procespart. Forvaltningsrettens virkning i civilprocessen*, s. 198-199, Os, A (1956): „Bør det innføres særskilt forvaltningsdomstolar i Norge?“, s. 60-61 og Smith, E. (1993): „Forvaltningsdomstolar i Norge?“, s. 217-218 og Smith, E. (red.)(2022): *Våre perifere domstoler*.

överklagandenämnderna, med mycket få undantag när det gäller större överklagandenämnder där en del av nämndens ledamöter är heltidsanställda.

Det skulle också vara tänkbart att avskaffa överklagandenämnder och inrätta en speciell domstol som skulle fungera som förvaltningsdomstol i första instans och vars beslut skulle kunna överklagas till Landsréttur och möjligen till Hæstiréttur om prövningstillstånd har beviljats. En sådan domstol skulle kunna ersätta rekursmyndigheten och därigenom eliminera överklagandeprocessen inom förvaltningen. Möjligen kunde domarna vid första domstolsinstansen vara experter på förvaltningsrätten, särskilt dess allmänna del. Å andra sidan står det klart att även om överklagandenämnder skulle avskaffas och en sådan förvaltningsdomstol grundades, så skulle det vara svårt att välja till den tillräckligt många domare som också har expertis inom de rättsområden som idag omfattas av överklagandenämnder, t.ex. skatterätt, miljörett, konkurrensrätt, socialförsäkringsrätt och upphandlingsrätt. Det skulle därför leda till att en domare som avgjorde ett mål vid en sådan förvaltningsdomstol inte skulle ha samma sakkunskap eller erfarenhet som nuvarande ledamöter i överklagandenämnder inom deras målkategori. Sammanfattat skulle därför kompetensen att avgöra dessa förvaltningsmål vid en sådan förvaltningsdomstol inte öka utan minska. Här är det värt att ha i åtanke att även om en domare vid en förvaltningsdomstol skulle kunna ta hjälp av en sakkunnig meddomare så skulle det inte vara jämförbart, eftersom de sakkunniga ledamöterna i överklagandenämnderna handlägger många mål under en viss period och därmed skaffar sig kunskaper och kompetens i målkategorin som säkerställer efterlevnad och kvalitet men en sakkunnig meddomare skulle bara behandla ett enskilt ärende.

På samma sätt skulle det kunna tänkas att överklagandenämnder skulle göras om till speciella förvaltningsdomstolar. På så sätt skulle det finnas många specialdomstolar för särskilda mål på förvaltningsrättens område med samma befogenheter som överklagandenämnderna, vilket skulle innebära att vederbörande domstols befogenheter begränsades till dessa områden och endast kunde pröva besluten av vissa myndigheter. Det är klart att ett system med många specialdomstolar skulle kräva ett komplext domstolssystem som skulle stå helt i strid med det system vi har idag i Island med tre specialdomstolar.

Enligt detta är det klart att allmänna förvaltningsdomstolar eller en eller flera speciella förvaltningsdomstolar skulle därför inte förenkla systemet som det är i dag, tvärtom skulle det kunna komplicera det. Det är inte heller uteslutet att tvister skulle uppstå om gränserna för domstolarnas befogenheter, dvs om ett mål kommit till förvaltningsdomstolarna, vare sig de är allmänna eller speciella, eller de allmänna domstolarna. Då är det inte helt uteslutet att forum

shopping möjligen kan äga rum. Det kan också tilläggas att varken överklagandenämnder eller förvaltningsdomstolar tar ställning till skadestånd av förvaltningsbeslut och därför ska sådana mål prövas i allmänna domstolar.

## 7.2 Allmänna domstolar i stället för överklagandenämnder

Här skulle det också kunna tänkas att det vore rätt att lämna helt ut möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut till överklagandenämnder, så att part i ett mål endast kan föra förvaltningsbeslut direkt till domstolarna utan att ha val om det. Denna fråga avser om överklagandenämnderna är överdrivna eller onödiga, eftersom parten alltid kan vända sig till domstolarna med tvister mellan honom och en myndighet. De synpunkter som kom fram året 1953<sup>15</sup> i detta avseende är alltså fullt gällande med oförändrade regler, dvs att domstolsprocessen i allmänhet är långsam och kostsam samt domstolarna har inte samma befogenheter som rekursmyndigheterna vid prövningen.

På grund av detta kommer domstolsprövning inte till full nytta, och därför är det inte klokt att utelämna prövning inom förvaltningen. Det måste också anses att det finns en viss fördel med att den enskilde medborgaren har valet att pröva förvaltningsbeslut inför överklagandenämnd, dvs inom förvaltningen, innan den går utanför förvaltningen till domstolarna för att pröva beslutet eller att den kan nöja sig med prövning inför överklagandenämnden eller endast domstolsprövning om så är fallet.

Dessutom kan det minska rättssäkerheten att avskaffa överklagandenämnder, eftersom domare i de allmänna domstolarna inte har den sakkunskap och erfarenhet som ledamöter i överklagandenämnder har av att avgöra ärenden inom det aktuella området. Dessutom är det effektivare att behålla expertis inom överklagandenämnder än att behöva anlita en sakkunnig meddomare i enskilda ärenden vid domstol. Det är också värt att nämna att parternas kostnader på grund av tvister vid domstol är mycket högre än hos överklagandenämnderna, som i allmänhet är avgiftsfria och kostnadsfria för parten. Det bör dock beaktas att många förvaltningsärenden som är föremål för domstolsprövning rör tolkningen av en rättslig myndighet och till sin karaktär varken är komplicerade eller omfattande. Sådana mål passar domstolarna bra, eftersom domarna är experter på tolkning av rättskällor och domstolarna har sista ordet i detta avseende. I ljuset av rättssäkerhet vore det dock viktigt att säkerställa kunskaper om förvaltningsrätten inom domstolarna, t.ex. med viss struktur.

---

<sup>15</sup> Se Jóhannesson, Ó. (1953): „Málskot til æðra stjórnvalds“. *Tímarit lögfræðinga*, 3, s. 155.

### 7.3 Särskilda processregler

För att säkerställa att domstolsprocessen är gångbar är det viktigt att förfarandet när förvaltningsbeslut prövas förenklas så att det blir billigare för den enskilde, särskilt när beslutet redan har prövats inom förvaltningen t.ex. inför överklagandenämnder. På så sätt skulle det vara möjligt att fastställa särskilda processregler i respektive speciallag eller till och med i en särskild allmän lagsamling.

Mot bakgrund av att domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut oftare än inte är inriktat på rättstolkning, skulle det kunna övervägas om prövningen bedrevs mer som indispositiva mål där förhandlingsprincipen och dispositivsprincipen gällde endast i liten utsträckning. På så sätt skulle domarens roll inte begränsas till att lösa parternas yrkanden och argument, utan utreda ärendet med begränsad inblandning av parterna. Dess behandling skulle därför i högre grad bygga på officialprincipen. Domaren skulle då inte vara bunden av parternas inlagor och uttalanden och skulle i själva verket ingripa med bevisförandet.<sup>16</sup> Här bör man betänka att förvaltningens roll är att säkerställa allmänhetens och samhällets intressen. Då bör deras beslut vara i enlighet med lagar och en vedertagen förklaring av dem.

Det faktum att myndigheten kan vända på ett beslut påverkar inte att målet är dispositivt inför domstolarna. Här bör dock beaktas att distinktionen mellan dispositiva och indispositiva mål inte i alla fall är så tydlig som den borde vara. Mot bakgrund av principen att mål som lagförs i domstol i allmänhet är dispositiva, skulle det alltid vara nödvändigt att i respektive speciallag ta tydligt ställning till att ett mål skulle vara indispositivt genom särskilda processregler. Detta skulle kunna bidra till ett enklare och snabbare förfarande samt rättegångskostnader till förmån för parterna, men i realiteten vore det önskvärt att sådana kostnader inte blev pålagda den som använt sig av detta rättsmedel för att få en domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut.

En annan möjlighet vore att anförtro domstolarna att pröva överklagandenämndernas beslut med särskilda processregler som vore skräddarsydda för den aktuella ärendegruppen och i respektive speciallag. Det skulle t.ex. kunna föreskriva speciell förfarande vid prövning av överklagandenämndernas förvaltningsbeslut. Här kan nämnas att förvaltningsbeslut i vissa fall prövas med stöd av 60 § i grundlagen i utsökningsmål där förfarandet är beroende av lag nr. 90/1989 om verkställighet. Detta gäller överklagandenämndernas beslut, förutsatt att de är verkställbara enligt vederbörande speciallagar, jfr. 1 § st.1 lag nr. 90/1989. Här hänvisas t.ex.

---

<sup>16</sup> Se Sigurbjörnsson, M. och Benediktsdóttir, K. (2019): *Einkamálaréttarfar*, s. 26. Se också Zahle, H.: „Om de civile domstoles behandling af offentligretlige sager“, s. 339, Mathiassen, J.: „Domstolskontrol med forvaltningen“, s. 360 og Hov, J.: *Rettergang i sivile saker* (4. utgåva), s. 134.

till *H 150/2015* som handlar om verkställande av beslut av överklagandenämnden enligt offentlighetslagen. Verkställighetsärenden är enkla och förfarandet inför domstolarna är mycket snabbt. Det skulle vara möjligt att ta hänsyn till dessa förfaranderegler vid förenkling av förfarandet vid domstolsprövning av överklagandanämndernas beslut.

#### 7.4 Omprövning på två instanser

Det skulle också kunna övervägas att förenkla nuvarande förfarande inför domstolarna när överklagandenämndernas beslut prövas. På så sätt skulle man kunna tänka sig att ett mål skulle prövas vid två domstolsinstanser i stället för tre. Här kan påpekas på en omväg enligt § 175 i civilrättsprocesslagen, där Hæstiréttur kan bevilja prövningstillstånd för att tingsrättens dom överklagas direkt till Hæstiréttur, under förutsättning att målets avgörande kan ha prejudikatvärde, har allmän betydelse för tillämpningen av rättsregler eller betydande bidrag till samhället i övrigt. Sådant prövningstillstånd ska inte beviljas om part anser att det behövs att hålla förhör med vittne, det fortfarande föreligger tvist om bevisvärdet av ett muntligt uttalande i tingsrätten eller det fortfarande föreligger tvist om sakförhållanden som kräver särskild kompetens för att lösa i domstol. Det är uppenbart att denna omväg skulle förenkla förfarandet vid domstolarna om det i allmänhet beviljas prövningstillstånd av tingsrättens prövning av överklagandenämndens beslut i ett mål, dvs när ett ärende redan har prövats av en överklagandenämnd. Därutöver skulle det kunna övervägas att öppna möjligheten att i vissa fall överlämna överklagandenämndernas beslut direkt till Landsréttur även om det anses vara ett sämre alternativ mot bakgrund av Landsrétturs roll som andra instans. Båda möjligheter skulle dock bidra till snabba handläggningar och lägre kostnader för parterna i målet och skulle därför vara en stor förbättring.

### 8 Kort sammanfattning

Här har diskuterats en eventuell förenkling av förfarandet för prövning av förvaltningsbeslut i sammanhang med medborgarnas rättssäkerhet i Island. Kontroll av förvaltningen är en viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde. Nu gällande system är så att säga dubbelt, dvs ett förvaltningsbeslut både kan prövas inom förvaltningen och inför domstolarna. Med hänsyn till rättssäkerhet är det viktigt att detta system fungerar för den enskilde medborgaren. Det är parten som bestämmer om förvaltningsbeslut prövas inför överklagandenämnd eller domstol, endera eller båda, beroende på omständigheterna och om inte annat är lagstiftat. För att förenkla systemet diskuterades det om förvaltningsdomstolar, både allmänna och speciella, kunde bytas ut mot överklagandenämnder men sådana domstolar är lika överklagandenämnder i många

avseenden, särskilt angående förfarandet och befogenheter. Synpunkt om kostnad anses främst stå i vägen för detta utöver vad som anses vara en svårighet relaterat till bemanning av domstolarna. Det skulle också vara svårt att säkerställa att medborgarnas rättssäkerhet tryggas bättre genom att de allmänna domstolarna tar över överklagandenämndernas verksamhet. Nuvarande system, med överklagandenämnder som består av experter inom det aktuella området, är ett bättre alternativ i detta avseende. Det bör beaktas att domstolarna har viktig kontroll gentemot den verkställande makten. I detta avseende är det viktigt att domstolsprocessen inte är besvärlig utan tar hänsyn till att det rör sig om beslut som fattas ensidigt av myndigheten, både vad gäller kostnader och förfarande. Med utgångspunkt från medborgarnas intressen och även myndighetens roll enligt lag, när överklagandenämndens beslut prövas inför domstolarna, skulle kunna frågas om sådana mål inte borde omfattas av de regler som gäller för indispositiva mål där parten kan inte avgöra tvisten själv. I sådana fall skulle domaren ha en större roll än i traditionella dispositiva mål där parterna disponerar över tvisten. Domaren skulle då vara skyldig att agera självständigt med specifika handlingar, förutom att vara mindre bunden av parternas yrkanden, yrkandens grunder och uttalanden. Detta skulle kunna påverka rättegångskostnaderna och minska dem, men det skulle vara möjligt för myndigheten att i viss mån stå för dem, som i andra indispositiva fall, åtminstone i vissa fall, utöver domstolsavgifter. Detta skulle med minsta ansträngning och kostnad och på så kort tid som möjligt bidra till att klarlägga de frågor som är relevanta för resultatet enligt domarens uppfattning. Då kan det till och med vara möjligt att förenkla förfarandet i domstol i likhet med de regler som gäller för verkställighet. Därutöver skulle det kunna övervägas att utvidga befogenheten att överklaga tingsrättens dom där överklagandenämndens beslut prövas direkt till Hæstiréttur, vilket måste anses vara en rimlig möjlighet, eller att i vissa fall överlämna beslut direkt till Landsréttur, även om detta är ett sämre alternativ mot bakgrund av domstolens roll som andra instans. Allt detta skulle tillförsäkra domstolsprövning av förvaltningsbeslut och därmed garantera medborgarnas rättssäkerhet.

## 9. Teser

Tes 1: Domstolsprövning av förvaltningsbeslut innebär en viktig kontroll av förvaltningen och rättssäkerhet för medborgarna. Mot denna bakgrund kan det frågas om möjligheten till att överklaga förvaltningsbeslut till överklagandenämnder anses som onödig eftersom nämnderna har ungefär samma roll som domstolarna, dvs att kontrollera förvaltningen och garantera rättssäkerhet för medborgarna. Här kan frågas om det vore rätt att lämna helt ut möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut till överklagandenämnder, så att part i ett mål endast kan föra

förvaltningsbeslut direkt till domstolarna utan att ha val om det. Å andra sidan är överklagandenämnder generellt billigare för den enskilde och effektivare. Om överklagandenämnder skulle avskaffas är det därför viktigt att säkra realistisk tillgång till domstolarna, dvs att hindra inte prövning med höga rättegångskostnader, och domstolarnas effektivitet när förvaltningsbeslut prövas. I detta sammanhang kan frågas om domstolsprövning av förvaltningsbeslut skall endast göras inför allmänna domstolarna eller endast inför förvaltningsdomstolarna.

Tes 2: Frågan är då om domstolssystem med allmänna förvaltningsdomstolar, som ersätter överklagandenämnder, med två eller tre domstolsinstanser vid sidan av de allmänna domstolarna, skulle tas i beaktande. Det är klart att höga kostnader skulle följa ett sådant system, mycket högre kostnader än t.ex. nu gällande system i Island som består av valfria överklagandenämnder och allmänna domstolar. Det är inte heller uteslutet att tvister kan uppstå om gränserna för domstolarnas befogenheter, dvs förvaltningsdomstolarna och allmänna domstolarna, samt att forum shopping möjligen kan äga rum.

Tes 3: Om överklagandenämnderna avskaffas och prövning av förvaltningsbeslut äger endast rum inför domstolarna kan övervägas att prövningen görs inför en speciell domstol som fungerar som förvaltningsdomstol i första instans. Vars dom skulle då kunna överklagas till andra instansen och möjligen tredje instansen i allmänna domstolarna. Skulle det heller kunna tänkas att överklagandenämnder görs om till speciella första instans förvaltningsdomstolar vars dom skulle kunna överklagas till andra och möjligen tredje instansen i de allmänna domstolarna. I båda fall kan det vara svårt i Island att hitta tillräckligt många domare som också har expertis inom de rättsområden som idag omfattas av överklagandenämnder. Det är också klart att ett system med många specialdomstolar skulle kräva ett komplext domstolssystem som skulle stå helt i strid med det system vi har t.ex. i Island idag.

Tes 4: Om överklagandenämnderna inte avskaffas borde domstolsprocessen inför de allmänna domstolarna, t.ex. när deras beslut prövas, förenklas. För att garantera effektiv domstolsprövning av förvaltningsbeslut inför de allmänna domstolarna, och därmed minska rättegångskostnaden för den enskilde, kan frågas om processen skall bedrivas mer som indispositiva mål. Detta betyder att domaren måste genomföra en utredning enligt officialprincipen med begränsat inflytande av parterna och att han ansvarar för att upplysa målet och kan vidta vissa åtgärder i detta avseende. Här påpekas att officialprincipen gäller i förvaltningen, däribland överklagandenämnder, och att domstolsprövning av ett förvaltningsbeslut som i förvaltningen oftare än inte är inriktat på rättstolkning. Då gäller

officialprincipen i processen inför förvaltningsdomstolarna. Det kan också vara möjligt att fastställa särskilda processregler i respektive speciallag eller till och med i en särskild allmän lagsamling. Det skulle också kunna övervägas att förenkla nuvarande förfarande inför de allmänna domstolarna, t.ex. med omprövning på två instanser i stället för tre, dvs om prövningstillstånd beviljas. Utifrån effektivitets- och kostnadssynpunkt är förenkling av förfarandet vid domstolarna med särskilda processregler när förvaltningsbeslut prövas, framförallt när överklagandenämndernas beslut prövas, bästa alternativet.