



JURIDISKA FAKULTETEN  
Lunds universitet

Anna Malm

# Rättskraftens utveckling i socialförsäkringsrättslig praxis

– Omprövning och rättskraft i  
förvaltningsrätten

Examensarbete  
30 poäng

Handledare: Lars-Göran Malmberg

Förvaltningsrätt

Termin 9

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och avgränsningar	9
1.3 Frågeställningar	9
1.4 Metod och material	10
1.5 Disposition	10
<b>2 FÖRVALTNINGSRÄTTENS BESLUT OCH RÄTTSKRAFT</b>	<b>12</b>
2.1 Dom eller beslut	12
2.2 Förvaltningsmyndigheters beslut	12
2.3 Betungande beslut	13
2.3.1 Avslagsbeslut och interna förvaltningsrättsliga beslut	13
2.3.2 Avslagsbeslut i aktuell socialförsäkringsrättslig praxis	14
2.3.3 Processliknande betungande beslut	14
2.4 Gynnande beslut	15
2.4.1 Förvaltningsrättslig praxis om gynnande beslut	15
2.4.2 Undantag från principen att gynnande beslut inte får återkallas	16
2.5 Rättskraftens utveckling i förvaltningsrätten	16
2.5.1 Negativ och positiv rättskraftsfunktion	17
2.5.2 Positiv rättskraft i förvaltningsrätten	17
2.5.3 Negativ rättskraft i förvaltningsrätten och förvaltningsprocessen	18
<b>3. OMRÖVNING ENLIGT FÖRVALTNINGSLAGEN</b>	<b>20</b>
3.1 Omprövningsskyldigheten enligt 27 § FL	20
3.1.1 Beslutet är uppenbart oriktigt	21
3.1.2 Beslutet kan ändras snabbt och enkelt	22
3.1.3 Beslutet kan ändras utan nackdel för någon enskild part	22
3.1.4 Undantag från omprövningsskyldigheten	22

3.1.5 Omprövning, överklagande och litispens	23
<b>3.2 Omprövning utöver 27 § FL</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Förslag till nytt omprövningsförfarande</b>	<b>24</b>
<b>4. SOCIALFÖRSÄKRINGSRÄTTEN</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Begreppet socialförsäkring</b>	<b>26</b>
<b>4.2 Socialförsäkringsrättslig utveckling</b>	<b>26</b>
<b>4.3 Statliga utredningar på socialförsäkringsområdet</b>	<b>27</b>
4.3.1 SOU 2001:47	28
4.3.2 SOU 2005:114	28
<b>5. SOCIALFÖRSÄKRINGSRÄTTSLIG PRAXIS</b>	<b>29</b>
<b>5.1 RÅ 2002 ref.61</b>	<b>29</b>
<b>5.2 Kommentarer till socialförsäkringsrättslig utveckling i vetenskaplig tidskrift</b>	<b>31</b>
<b>5.3 RÅ 2005 ref.16</b>	<b>32</b>
<b>5.4 Obligatorisk tvåpartsprocess</b>	<b>33</b>
<b>5.5 Samma sak</b>	<b>35</b>
<b>6. OMRÖVNINGSPARAGRAFER I SOCIALFÖRSÄKRINGSRÄTTEN</b>	<b>37</b>
<b>6.1 Omprövning i lagen om allmän försäkring</b>	<b>37</b>
6.1.1 Omprövningsparagrafen reglerar uttömmande omprövningsområdet	39
6.1.2 Omprövningsparagrafen anger minimikrav för omprövning	39
6.1.3 Avvisning enligt 20 kap. 10 a § AFL	40
<b>6.2 Omprövning i lagen om inkomstgrundad ålderspension</b>	<b>40</b>
<b>6.4 Riksdagens ombudsmän - JO</b>	<b>40</b>
<b>7. SLUTSATSER OCH SAMMANFATTANDE KOMMENTARER</b>	<b>42</b>
<b>7.1 Aktuell rättsbildning av rättskraft och omprövning i socialförsäkringsrätten</b>	<b>42</b>
7.1.1 Konsekvensen av RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2005 ref.16	42
7.1.2 Tolkningen av 20 kap.10 a § AFL	43
<b>7.2 Rättssäkerhet med tyngdpunkten i första instans</b>	<b>44</b>
<b>7.3 Kommentarer de lege ferenda</b>	<b>45</b>
7.3.1.Ny lagstiftning angående rättskraft	45
7.3.2 Ny lagstiftning angående omprövning	46

<b>7.4 Begrepp och språk i förvaltningsrätten</b>	<b>47</b>
7.4.1 Vad har hänt med termen rättskraft-negativ rättskraft ?	47
7.4.2 Positiv och negativ rättskraft	47
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>49</b>
Offentligt tryck	49
Litteratur	49
Artiklar	50
Hemsidor	50
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>51</b>
JO-beslut :	51

# Summary

Title: *The development of case law concerning legal force in the social insurance scheme - Review and legal force in the context of administrative law*

The study describes the legal force and review of administrative law. These legal structures exist both on the level of authority and court. Conclusions of review and legal force are delivered in the form of either a regular decision or a judgement.

The principle aim of the study is to investigate the legal considerations that are behind the latest development of case law within the area of social insurance. The focus lies also on the institute of review and the principles of legal force

The administrative authorities in Sweden have a tradition of delivering legal decisions within administrative law. In fact, the authorities deliver most of the decisions in administrative law. The decisions can be divided into two categories: decisions that give rise to obligations for the citizens and decisions that are in favour of the applicants. According to the principles of administrative law the first type of decisions are possible to review but decisions of the last type are not.

The institute of review brings an obligation within certain frames for the authorities to review decisions. The authorities have a possibility to review decisions although they are not obligated to according to law. It is the principles of legal force within administrative law that gives the authorities this possibility.

In the administrative court the trying of legal force and review often involves certain considerations. The administrative courts consider in these cases above all the institute of two-part process, the institute of review and the principles of legal force.

Case law in the area of social insurance is presented in the study and the downfall of the highest administrative court within the social insurance scheme is discussed.

The cases RÅ 2002 ref. 61 and RÅ 2005 ref. 16 are presented to give an example of how matters of review and legal force are dealt within court and the development of the case law in the social insurance scheme.

Conclusions and comments are the analytic chapter of the study. The analysis in the study contains of a comment on the case law that has evolved in the area and how it is perceived in society. An important question in the analysis is how legal security can be obtained in the investigated area and if it's coherent with the expectations of law in a civilized state. In a conclusive chapter the investigations of new law are commented. This chapter last comment is a presentation of the terms and language, which are used in the

study. The term legal force has many synonyms and here are some thoughts about how they are used in the scientific literature.

# Sammanfattning

Titel: *Rättskraftens utveckling i socialförsäkringsrättslig praxis*  
- *Omprövning och rättskraft i förvaltningsrätten*

Föreliggande arbete beskriver förvaltningsrättens omprövning och rättskraft. Dessa rättsliga begrepp existerar både på domstols- och myndighetsnivå och meddelas genom dom eller beslut.

Studiens huvudsyfte är att undersöka de rättsliga överväganden som ligger till grund för aktuella avgöranden i socialförsäkringsrättsliga fall vilka berör rättskraften och omprövningsinstitutet. Den rättsbildning som skapats i socialförsäkringsrätten angående rättskraft och omprövning presenteras.

Förvaltningsmyndigheter i Sverige har enligt tradition rättslig verksamhet inom förvaltningsrätten. Myndigheterna levererar de flesta av de beslut som fattas i förvaltningsrättsliga ärenden. Det finns två huvudsakliga typer av beslut: betungande och gynnande. Enligt de förvaltningsrättsliga principerna står de gynnande besluten fast, medan de betungande är möjliga att ändra.

I lagstiftningen har det ansetts föreligga en skyldighet för förvaltningsmyndigheter att ändra uppenbart felaktiga beslut.

Omprövningsinstitutet medför en skyldighet för myndigheten att under vissa förutsättningar ompröva beslut. Förvaltningsmyndigheterna har även en befogenhet att ändra beslut som går utöver omprövningsskyldigheten att ändra beslut. Denna befogenhet har myndigheterna enligt principer om förvaltningsrättsliga besluts rättskraft.

De begrepp som förvaltningsdomstolen iakttar i mål om omprövning och rättskraft är framför allt obligatorisk tvåpartsprocess, omprövningsinstitutet och reglerna om rättskraft.

Socialförsäkringsrättslig praxis presenteras i studien och nedläggningen av Försäkringsöverdomstolen diskuteras. RÅ 2002 ref.61 och RÅ 2005 ref. 16 presenteras enskilt för att ge förståelse för hur frågor om rättskraft och omprövning handläggs i domstol och innebörden av den senaste utvecklingen av rättskraften i socialförsäkringsrätten.

Slutsatser och kommentarer utgör det analytiska kapitlet i uppsatsen. Analysen i arbetet utgörs bland annat av den rättsbildning som skapats inom området med domstolens hjälp och hur denna kan uppfattas samhällspolitiskt.

En viktig fråga i analysen blir om förvaltningsrättsprocessen i frågor om omprövning och rättskraft kan lämna de rätts säkerhetsgarantier som den enskilde bör kunna förvänta sig i en rättsstat. I en sammanfattande kommentar diskuteras utredningar inför lagstiftning av omprövningsförfarandet och rättskraften. I ett avslutande avsnitt kommenteras de begrepp och det språk som används i förvaltningsrätten.

Begreppet rättskraft har många olika benämningar och kapitlet är ämnat att ge en större förståelse för innebörden av termen i förvaltningsrätten.



# Förord

Tack till min familj som har stöttat mig under denna sista del av juristutbildningen. Jag är tacksam för alla råd och tips angående språk och termer.

Tack för insiktsfull handledning från professor Lars-Göran Malmberg.

Carpe diem

Anna

# Förkortningar

AFL Lagen om arbetsskadeförsäkring

FL Förvaltningslagen

FPL Förvaltningsprocesslagen

FT Förvaltningsrättslig tidskrift

FÖD Försäkringsöverdomstolen

JT Juridisk tidskrift

LAF Lagen om allmän försäkring

LIP Lagen om inkomstgrundad ålderspension

RegR Regeringsrätten

RB Rättegångsbalken

RF Regeringsformen

RFV Riksförsäkringsverket (numera Försäkringskassan)

SofL Socialförsäkringslagen

TaxL Taxeringslagen

# 1 Inledning

Denna studie av rättskraft inom förvaltningsrätten vilar motivationsmässigt på två olika, lika viktiga inspirationskällor. Vid en allmän sökning på ordet rättskraft fanns en träff på en hemsida rörande rättslig hjälp<sup>1</sup>. Denna hemsida innehöll en artikel av docent Thomas Bull: "Förvaltningsprocessen : mellan partsintressen och rättsstatsideal"<sup>2</sup>, som på ett bra sätt introducerade mig till ämnets komplexitet ur både processuell och samhällsvetenskaplig synvinkel.

Bull beskriver bl.a. ett rättsfall ; RÅ 2002 ref. 61, som utgörande ett tecken på den utveckling av rättskraften som är i vardande. Den politiska bakgrunden till sedvanlig praxis kring begreppet rättskraft inom förvaltningsrätten utreds även i artikeln. För individen har det ansetts viktigt att ha möjlighet att pröva sakfrågan i sitt ärende mer än en gång. Den processuella förmågan hos statsmedborgaren har inte ansetts vara jämbördig med den hos stat och kommun.

Lagstiftning och praxis har fått denna utformning på grund av starka medborgarrättsliga motiv. Det anses som en trygghet för den enskilde medborgaren att en negativ dom ska gå att pröva igen medan ett positivt beslut skall stå orubbligt.

Efter att ytligt ha intagit en första dos förvaltningsrättslig rättskraft fick jag genom ett intressant studiebesök på Regeringsrätten (RegR) möjligheten att växla några ord med Lagrådets ordförande Rune Lavin om rättskraft. Lavin har medverkat i några av de domar som speciellt studerats i föreliggande uppsats och har i doktrin meddelat sin syn på den aktuella utvecklingen av förvaltningsrätten.

Denna introduktion till ämnets båda processuella och samhällsaktuella sidor fick mig att vilja studera ämnet utförligare med sikte på examensarbete. Under arbetets gång har jag även genomfört en intervju med Rune Lavin.

Ole Westerberg skrev 1951: "Begreppet rättskraft har icke i förvaltningsrätten någon allmänt erkänd innebörd."<sup>3</sup> Det finns fortfarande ingen lagstiftning i förvaltningsrätten kring begreppet rättskraft. Det finns ingen bok efter Westerbergs verk som uteslutande studerar begreppet rättskraft i förvaltningsrätten. Det förefaller som om Ole Westerbergs kommentar för femtio år sedan fortfarande består en viss sanningshalt.

---

<sup>1</sup> <http://www.whiplashinfo.se/juridik/forvaltningsprocessen.htm>. Senast besökt den 15 maj - 08.

<sup>2</sup> Bull, T., *JT*, 2003.

<sup>3</sup> Westerberg, O., *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, s.1.

## 1.1 Bakgrund

Det svenska samhället är traditionellt präglad av en stark myndighetsstruktur och en stor del av förvaltningsrätten praktiseras utanför domstolssfären. Detta innebär att en sak kan få sin slutliga prövning på myndighetsnivå och därefter inte kan tas upp igen. Det faktum att en sak får sin slutliga prövning och inte kan återupptas i samma instans brukar i juridiska sammanhang beskrivas som att en sak vinner rättskraft.<sup>4</sup>

Förvaltningsprocesslagen (FPL) styr handläggandet av ärenden i förvaltningsdomstol; det finns i denna lag inget stadgande som behandlar ett domstols eller myndighetsbesluts rättskraft.<sup>5</sup>

Det har anförts att en översyn över FPL vore önskvärd. Ulrik von Essen är av den åsikten att 1971: års FPL inte längre fyller sin funktion att vara så pass enkel och smidig att de enskilda kan föra sina processer utan ombud. Von Essen anser att FPL behöver ytterligare lagstiftning i processuellt hänseende då praxis som stöder området idag inte kan anses vara heltäckande.<sup>6</sup>

Civilprocessen och straffprocessen har utövat ett inflytande på förvaltningsprocessen under senare år. Detta blev tydligt i lagstiftningshänseende vid tillkomsten av taxeringslagen (TaxL)<sup>7</sup>, där civilprocessen var en förebild. RegR har även i sin bedömning tillämpat Rättegångsbalkens (RB) rättskraftsregler analogt beträffande mål om återkallelse av körkort.<sup>8</sup> De senaste åren har RegR i ett antal avgörande närmare bestämt under vilka förutsättningar ett förvaltningsavgörande får negativ rättskraft.<sup>9</sup>

Inom civilrätten har rättskraft en självklar plats i domstolsprocessen och reglerna kring rättskraft är kodifierade i lag. I RB 17:11 stadgas:

Dom äge sedan tid för talan utgått, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts den sak, varom talan väckts. Domen äge ock rättskraft, i vad den innefattar prövning av fodran, som åberopats till kvittning. Ej må fråga, som sålunda avgjorts, ånyo upptagas till prövning. Om särskilda rättsmedel gälle vad därom stadgat .

I förvaltningsdomstolar används begreppet rättskraft och innebörden är den samma som i allmän domstol. Rättskraft innebär att en dom är bindande och endast kan ändras genom extraordinära rättsmedel eller ersättas av en dom från en högre instans.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s.23.

<sup>5</sup> I RÅ 1993 ref. 76 ansåg Regeringsrätten att en användning av RB:s regler var nödvändig i brist på tillämpliga bestämmelser.

<sup>6</sup> von Essen, U., *Saken i förvaltningsprocessen*, s.520-521.

<sup>7</sup> 1990:324.

<sup>8</sup> Lavin, R., *Förvaltningsdomens art och funktion*, s.66-67.

<sup>9</sup> Lavin, R., *Förvaltningsdomens art och funktion*, s.69.

<sup>10</sup> Lavin,R., *Gäst hos FÖD*, s.75.

Omprövning och rättskraft har en del gemensamma nämnare i förvaltningsrätten. Omprövningsparagrafen i Förvaltningslagen (FL) anses utgöra ett minimikrav för myndighetens skyldighet att ompröva och regler om ett förvaltningsbesluts rättskraft ska ha en utfyllande roll. Detta innebär att myndighetens skyldighet att ompröva ett beslut kompletteras av myndighetens möjlighet eller befogenhet att ompröva ett beslut.

I propositionen till FL: s omprövningsparagraf konstaterades att det fanns ett behov av att skjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet mot första instans. Det var orsaken till att ett omprövningsförfarande ansågs önskvärt. Myndigheterna utnyttjade inte heller sina ändringsmöjligheter före lagstiftningen om omprövning kom.

Grundläggande för arbetet inom den offentliga förvaltningen är rättssäkerhet och service. Både grundlagarna och förvaltningslagen ger myndigheterna detta uppdrag. Lagstiftningen inom förvaltningsrätten ska ge myndigheterna ett redskap som behövs för att upprätthålla rättssäkerhet och service. Den enskilde medborgaren har behov av en tydlig lagstiftning som är offentlig och lättillgänglig. När det gäller frågor om omprövning och rättskraft har lagstiftaren sökt att förenkla förfarandet genom nya regler.

Frågor om rättskraft i förvaltningsbeslut har den senare tiden diskuteras bland annat i socialförsäkringsrättsliga ärenden. Aktuell rättspraxis har medverkat att ändra rättsläget i jämförelse med tidigare gällande rätt.

## 1.2 Syfte och avgränsningar

Föreliggande studie har som huvudsakligt syfte att presentera och undersöka den aktuella utvecklingen av begreppen omprövning och rättskraft inom socialförsäkringsrättslig praxis. Förvaltningsrättens beslutsformer presenteras för att ge en bakgrund till studiens undersökningsområde. Studien redogör för ett antal begrepp inom förvaltningsrätten för att göra det möjligt att förstå omprövningsförfarandet och rättskraftens ingrepp i förvaltningsrätten och socialförsäkringsrätten.

Studien har avgränsats genom att endast socialförsäkringsrättens utveckling av rättskraften närmare studerats. Rättskraftens utveckling inom exempelvis skatteprocessen har endast berörts genom att visa vilken avvisningsparagraf som är gällande.

## 1.3 Frågeställningar

Under arbetets gång har olika frågeställningar behandlats och besvarats. Huvudfrågan lyder: Vilken är den senaste utvecklingen av omprövning och rättskraft i socialförsäkringsrätten?

En annan fråga som diskuteras är: Vad innebär en utveckling av strängare rättskraft för den enskilde?

I ett rättssäkerhetsperspektiv har det varit intressant att studera: Vilka rättssäkerhetsgarantier kan rättstaten ge med hänsyn till den aktuella utvecklingen av rättskraft och omprövning i socialförsäkringsrätten?

Det har gjorts många försök till reglering av rättskraft och ny reglering av omprövningsförfarandet. I studien analyseras nya lagstiftningsförsök: Vad innebär ny lagstiftning på omprövning och rättskraftsområdet?

Det har även varit intressant som en bifråga att undersöka förvaltningsrättens begreppsvärld och språk i den aktuella kontexten.

## 1.4 Metod och material

Utgångspunkten för studien är rättsdogmatisk metod där hänsyn har tagits till lagar, förarbete, praxis och doktrin. I förvaltningsrätten har gällande rätt kring begreppet rättskraft bestämts utifrån praxis och förvaltningsrättsliga principer. Vid studiet av rättskraft har därmed praxis fått en betydande roll jämte doktrin. Omprövningsinstitutet har studerats från förarbete, lagstiftning till praxis och doktrin.

Under arbetets gång har jag gjort ett studiebesök på RegR. I studien återfinns material från en intervju med Rune Lavin som är ordförande i Lagrådet och källa till en del av den doktrin som presenterats i studien.

Den vetenskapliga litteraturen kring begreppet rättskraft i förvaltningsrätten, vilar fortfarande på det verk av Westerberg som gjordes 1951. Denna bok är dock till viss del omodern på grund av senare rättsbildning. Det finns en del grundläggande doktrin i ämnet förvaltningsrätt som använts, men inte enbart om förvaltningsrättslig rättskraft.

När det gäller begreppet omprövning är litteraturen mer omfattande bland annat på grund av att det är lagstiftat kring detta.

I doktrin har diskussioner förts angående rättskraftsproblematiken i förvaltningsrätten. I huvudsak har diskussionen förts i Förvaltningsrättslig Tidskrift (FT) och de olika åsikterna återges i föreliggande arbete.

## 1.5 Disposition

I kapitel två och tre presenteras ämnesområdet omprövning och rättskraft för att ge läsaren en möjlighet att bekanta sig med de vanligast använda begreppen och hur de används i praxis. Kapitel två introducerar ämnet för läsaren och ger en begreppsmässig bakgrund till den rättsutveckling som beskrivs i senare kapitel. I kapitel tre presenteras FL: s omprövningssystem och hur detta förhåller sig till rättskraftsfrågor.

I fjärde till sjätte kapitlet presenteras socialförsäkringsrättens utveckling, praxis och vetenskapliga anmärkningar.

I sjunde kapitlet presenteras, i en analyserande del, de slutsatser och kommentarer som framkommit under arbetets gång. Det första avsnittet analyserar aktuell rättspraxis i de socialförsäkringsrättsliga fall som presenterats utförligt i studien. Det andra avsnittet handlar om rättssäkerhet för den enskilde med gällande rätt och hur rätten kan uppfattas samhällspolitiskt. Det tredje avsnittet analyserar rättssäkerheten i samband med regler och praxis om omprövning och rättskraft. Det fjärde avsnittet kommenterar den nuvarande lagstiftningen och de lege ferenda. Det sista avsnittet i analysen behandlar en del terminologiska och rent lingvistiska kommentarer.

# 2 Förvaltningsrättens beslut och rättskraft

I detta kapitel presenteras beslut och rättskraft i förvaltningsrätten. Beslutens karaktär har betydelse för om ett beslut blir orubbligt i förvaltningsrätten. I förvaltningsrätten är det betydande ur ett rättsligt perspektiv om ett beslut kan anses betungande eller gynnande.

Gynnande beslut och betungande beslut beskrivs i kapitlet med efterföljande exempel på hur besluten bedöms i förvaltningsprocessen.

Rättskraft i förvaltningsrätten introduceras bland annat genom att beskriva de rättskraftsfunktioner som finns i förvaltningsrätten.

## 2.1 Dom eller beslut

Inom förvaltningsrätten används termerna dom och beslut ibland synonymt.<sup>11</sup>

I FPL 31 § stadgas :

Beslut, varigenom rätten avgör målet, skall tillställas part genom handling som fullständigt återger beslutet (...).

I RB finns en uppdelning mellan dom och beslut som inte finns i FPL. Reglerna om förvaltningsavgörandes uppdelning i dom och beslut finns i förordning (1979:575) om protokollföring. Enligt denna förordnings 30 § skall rättens avgörande ske genom dom (inte beslut).

Dessa regler i förordningen har betydelse för att understödja förvaltningsdomens art och funktion. I doktrin har hävdats att reglerna i samband med en översyn av förvaltningsprocessen bör flyttas till FPL.<sup>12</sup>

## 2.2 Förvaltningsmyndigheters beslut

Myndigheter i Sverige kan fatta beslut som blir orubbliga på samma sätt som förvaltningsdomstolarnas domar.

I Regeringsformen (RF) 1:8 stadgas :

För rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Denna paragraf kan tyckas meddela att det finns en klar skillnad mellan de uppgifter som domstolar och myndigheter ägnar sig åt. I praxis har även förvaltningsmyndigheter uppgifter som får rättslig innebörd.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Se tex. FPL.

<sup>12</sup> Lavin, R., *Förvaltningsdomens art och funktion*, s.65.

<sup>13</sup> Bohlin-Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s.5-6.



I förvaltningsrätten är rättsliga uppgifter svårare att beskriva på grund av att de även existerar på myndighetsnivå och att de enligt sedvana har anpassats till förvaltningsrättens övergripande mål att tillgodose individens behov gentemot myndigheten. Inom förvaltningsrätten är inte heller reglerna kring rättskraft lagreglerade och är därmed inte tillgängliga för gemene man.<sup>14</sup>

Förvaltningsmyndigheters olika beslut kan bli orubbliga på samma sätt som i civilrätten. Det är beslutets karaktär som avgör om beslutsmyndigheten kan ändra ett beslut sedan det expedierats.<sup>15</sup>

## 2.3 Betungande beslut

Förbud, föreläggande eller andra liknande beslut kan ändras i både mildrande eller skärpande riktning, om inte föreskrifter begränsar den möjligheten.<sup>16</sup>

Detta innebär en handlingsfrihet som anses viktig för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning. Myndigheten kan exempelvis ändra ett föreläggande enligt hälsoskydds- eller byggnadslagstiftningen på grund av nya omständigheter. Det är myndighetens befogenhet att bestämma om beslutet ska återkallas, ersättas eller ändras.<sup>17</sup>

Nämnder och myndigheter i Sverige har vid flertalet tillfällen kritiserats av Riksdagens ombudsmän (JO) för att inte ha behandlat begäran om omprövning vid betungande beslut. I JO 1993/94 s.411 kritiserades exempelvis en byggnadsnämnd för att inte pröva en ansökan om omprövning av en byggnadsavgift.

### 2.3.1 Avslagsbeslut och interna förvaltningsrättsliga beslut

I den här studien används begreppet avslagsbeslut i den meningen att den enskilde fått avslag på ett beslut och återkommer med en ny framställning i samma sak.

Avslagsbeslut hos förvaltningsdomstol kan bli föremål för ny prövning i samma sak. I Regeringens Årsbok (RÅ) 1987 ref. 80, återfanns ett exempel på ett avslagsbeslut som inte vinner negativ rättskraft. I detta mål behandlades en förnyad ansökan om namnbyte enligt 11 § namnlagen. Sökande fick inte tillstånd för byte av efternamn, men kom in med ny identisk ansökan tre månader efter slutligt beslut av RegR. Patentverket och patentbesvärslagen avvisade den nya talan. RegR menade att rättskraft i förvaltningsrätten blev beroende av ärendets särskilda karaktär. Avslagsbeslut där den enskilde inte hade någon egentlig motpart skulle inte

---

<sup>14</sup> Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 85.

<sup>15</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen-med kommentarer*, s. 352.

<sup>16</sup> A.a.s. 352.

<sup>17</sup> Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 88.

ge upphov till någon rättskraft. Ansökan visades åter till patentbesvärsrätten för ny behandling.

Interna beslut som innebär ett internt ställningstagande blir inte orubbliga. Beslut av denna typ är exempelvis beslut att bygga en väg, att göra ett inköp eller sälja en egendom. Ett internt beslut av denna typ kan vara civilrättsligt bindande och medföra skadestånd vid en ändring av beslutet.<sup>18</sup>

Den traditionella inställningen att betungande beslut är möjliga att ändra har dock modifierats av den senaste utvecklingen i socialförsäkringsrättslig praxis och vid processliknande beslut. Det finns även regler om avvisning av domstolsprövat beslut i TaxL och Lagen om inkomstgrundad ålderspension (LIP).

## **2.3.2 Avslagsbeslut i aktuell socialförsäkringsrättslig praxis**

I socialförsäkringsrättsliga fall där 20 kap. 10a § lagen om allmän försäkring (AFL) är tillämplig, har praxis gjort ett avsteg från principen att avslagsbeslut inte är orubbliga på domstolsnivå. Socialförsäkringsrättsliga ärenden som påminner om tvistemål eller brottmål är enligt aktuell praxis orubbliga sedan de prövats en gång av domstol. Detta har aktuell rättspraxis visat i fallet RÅ 2002 ref. 61, där rättskraft ansågs föreligga i ett ärende om livränta.<sup>19</sup>

På myndighetsnivå har dock avslagsbeslut inte ansetts orubbliga inom socialförsäkringsrätten. Detta har prövats i RÅ 2005 ref. 61. I ärendet ansågs ett myndighetsbeslut angående avslag på livränta efter omprövning inte vara orubbligt.<sup>20</sup>

## **2.3.3 Processliknande betungande beslut**

Vid beslut som tagits under omständigheten att rättsskipningen ligger straffprocessen nära infinner sig rättskraft i förvaltningsrätten.

RegR anser att det är naturligt att söka ledning i straffprocessen vid dylika beslut. Det är beslutets karaktär av flerpartsmål, som påminner om tvistemål eller brottmål som gör att rättskraft föreligger.<sup>21</sup>

I exempel på processliknande beslut brukar nämnas RÅ 1993 ref. 76, ett mål om körkortsingripande. I fallet lämnade länsrätten allmänna ombudets första ansökan om körkortsingripande, som grundade sig på en stoppliktsförseelse, utan bifall. Allmänna ombudet ansågs förhindrad att på nytt ansöka om körkortsingripande på grund av rödljuskörning då den nya ansökningen avsåg samma handlingsförlopp eller gärning som den första.

---

<sup>18</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen-med kommentarer*, s. 357.

<sup>19</sup> Se kapitel 5, s.29.

<sup>20</sup> Se kapitel 5, s.32.

<sup>21</sup> Bohlin-Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 173.

## 2.4 Gynnande beslut

Gynnande beslut kan enligt huvudregeln inte återkallas utan är i regel orubbliga. Beslut av denna typ som blir orubbliga är exempelvis när en myndighet lämnar tillstånd till en verksamhet eller beviljar bidrag.<sup>22</sup> I rättspraxis har gynnande beslut ansetts orubbliga om inte godkända undantag föreligger.

### 2.4.1 Förvaltningsrättslig praxis om gynnande beslut

I RÅ 1972 ref. 2 var exempelvis återkallelse av beslut inte möjligt sedan myndighet offentliggjort och justerat ett beslut om tjänstetillsättning. I RÅ 1972 ref. 47 kunde ett expedierat myndighetsbeslut om löneförmån under tjänsteledighet inte återtas.

När det gäller gynnande beslut i form av bistånd av hemtjänst finns det ett uppmärksammat fall: RÅ 2000 ref 16. I detta mål ansågs ett beslut om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) inte kunna ändras av kommunala besparingsskäl till biståndstagarens nackdel. Det ursprungliga biståndsbeslutet var inte tidsbegränsat och innehöll inte något förbehåll om omprövning.

När det gäller sociala bidrag menade Ole Westerberg att dessa alltid kan återkallas. Det låg enligt Westerberg i sakens natur att bidrag kunde återkallas när behov inte längre förelåg.<sup>23</sup>

Nutida syn på återkallelse av bidrag är mer restriktiv än den Westerberg förespråkade. Vid avsaknad av de undantag som nedan redovisas synes gällande rätt vara att beslutet inte kan återkallas.<sup>24</sup> Det är med hänsyn till individens behov av trygghet som den restriktiva synen på återkallelse av gynnande beslut utvecklats. Individen ska kunna lita till myndigheternas beslut och inrätta sig och sitt handlande efter detta.<sup>25</sup> Det faktum att ett gynnande beslut blir orubbligt inom förvaltningsrätten blir en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde.<sup>26</sup>

När myndigheten har gjort ett formellt fel angående gynnande beslut har JO ansett att det inte är möjligt med återkallelse. I JO 1996/97 s. 356 ansågs länsstyrelsen ha agerat i strid mot författningsföreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Detta förhållande gav enligt JO inte länsstyrelsen rätten att upphäva beslut behäftade med formella fel. Upphävandet av sådana beslut stred mot principen om gynnande besluts rättskraft.

---

<sup>22</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 352.

<sup>23</sup> Westerberg, O., *Om rättskraft*, s. 270 och 379.

<sup>24</sup> RÅ 1995 ref. 10.

<sup>25</sup> SOU 1983:73 s. 144.

<sup>26</sup> SOU 1983:73 s. 148 f.

Ett annat exempel på formella fel av en myndighet är RÅ 2007 ref. 8 där en person fått ersättning retroaktivt och därmed erhållit sjukpenning och arbetslöshetsersättning för samma period. Arbetslöshetskassan hade inte rätt att återkräva arbetslöshetsersättningen.

## 2.4.2 Undantag från principen att gynnande beslut inte får återkallas

Det finns tre undantag från principen att gynnande beslut inte får återkallas.

1. Det är möjligt att återkalla ett beslut som är meddelat med stöd av förbehåll i beslutet eller i lagstiftning som stöder det.
2. Det anses möjligt att återkalla ett beslut av hänsyn till säkerhetsskäl som exempelvis hälsofara, brandfara eller trafikfara.
3. Ett gynnande beslut som utverkats av den enskilde med hjälp av vilseledande uppgift är möjligt att ändra.<sup>27</sup>

Ett exempel på förbehåll i lagstiftning, som medför att ett beslut får återkallas, är 21 § i förordningen om statligt stöd till näringslivet.<sup>28</sup>

När det gäller möjligheten att återkalla ett gynnande beslut av säkerhetsskäl har JO uttalat sig om detta. I JO 1987/88 s. 258 ansågs exempelvis en länsstyrelse kunna rätta ett beslut om tillåtelse för jakt av hänsyn till bär- och svamplockares säkerhet.

Återkallandet av ett gynnande beslut på grund av en vilseledande uppgift har prövats i RegR. I RÅ 1968 ref. 78 hade skolstyrelsen rätt att häva ett förordnande om lärartjänst sedan den sökande hade förtigit att han på grund av värnpliktstjänstgöring varit förhindrad att tjänstgöra under större delen av förordnandet. Det faktum att en sökande förtigit en väsentlig uppgift ansågs alltså här bryta det gynnande beslutets orubblighet.

## 2.5 Rättskraftens utveckling i förvaltningsrätten

Rättskraft eller res judicata har i praxis och litteratur uttryckts som att ett beslut inte får återkallas, upphävas, omgöras, rättas eller ändras.<sup>29</sup>

Förvaltningsrätten har inget lagstadgande som bokstavligen meddelar i vilka fall ett beslut blir orubbligt. En reglering av rättskraften har diskuterats före tillkomsten av 1971 års förvaltningsrättsreform. Detta resulterade inte i något förslag eftersom det ansågs svårt att utforma bestämmelser som passade för hela förvaltningsområdet.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> SOU 1981:46 s. 131 f.

<sup>28</sup> Förordning 1988:764.

<sup>29</sup> Westerberg, O., *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, s. 15.

<sup>30</sup> SOU 1964:27 s. 476 ff och SOU 1968: 27 s. 217 ff.

Inför utformningen av FL föreslogs att gällande praxis ifråga om rättskraft skulle kodifieras. Detta innebar att de principer som var gällande angående undantag för orubblighet vid gynnande beslut skulle kodifieras och så även principerna kring betungande beslut. Syftet med att kodifiera praxis var att klargöra rättsläget och möjliggöra mer korrekt handläggning av myndighetsbesluten. Det fanns också förslag på att kodifiera möjligheten att ompröva en sak till den enskildes nackdel. Dessa förslag ledde inte till någon reglering av rådande rättspraxis.<sup>31</sup>

Rune Lavin menar att det finns tre lagrum som kan leda till avvisning, enligt reglerna om res judicata, i förvaltningsrätten. Dessa återfinns i 4:8 TaxL, 13:16 LIP och 20:10 a § AFL.<sup>32</sup>

## 2.5.1 Negativ och positiv rättskraftsfunktion

Traditionellt har man skiljt mellan två olika rättskraftsfunktioner: den negativa och den positiva funktionen.

Rättskraftens negativa funktion innebär att domen verkar genom att hindra ny process och dom över samma sak, som redan genom domen blivit avgjord.

Rättskraftens positiva funktion innebär att en tidigare dom eller beslut kan läggas till grund för framtida avgöranden utan att den avdömda saken underkastas ny prövning. Rättskraftig positiv funktion har till exempel ett beslut om inskrivning hos försäkringskassa.<sup>33</sup>

I förvaltningsrätten talas det förkortat om den negativa rättskraften eller den positiva rättskraften. Det faktum att ett beslut är orubbligt benämns att ett beslut har negativ rättskraft eller positiv rättskraft. Vid gynnande beslut om tillstånd eller bidrag får i regel besluten negativ rättskraft.<sup>34</sup>

## 2.5.2 Positiv rättskraft i förvaltningsrätten

Positiv rättskraft innebär att ett beslut blir orubbligt. Beslut som kan räknas till denna kategori är inskrivning hos försäkringskassa eller fastställande av sjukpenninggrundande inkomst. Dessa beslut kan användas som en grund för ett framtida avgörande utan att pröva saken på nytt. Den enskilde blir genom besluten försäkrad om att han har rätt till en viss förmån.<sup>35</sup> Beslutet kommer annorlunda uttryckt att fungera som en fastställelse.<sup>36</sup>

Det finns teoretiker som beskriver detta som att beslutet har indirekt effekt. Detta innebär att endast i det fall att den enskilde åberopar beslutet så får det effekt. Motsatsen, direkt effekt, är exempelvis ett rivningsföreläggande

---

<sup>31</sup> SOU 1983:73 s. 146.

<sup>32</sup> Intervju med Rune Lavin.

<sup>33</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 75 och s. 83.

<sup>34</sup> Bohlin, Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 55.

<sup>35</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 76.

<sup>36</sup> Lavin, R., *Förvaltningsdomens art och funktion*, s. 71.

enligt Plan- och bygglagen 10:14. Föreläggandet innebär att byggnadsnämnden förväntar sig att ägaren ska riva byggnaden i fråga, vilket är en direkt effekt.<sup>37</sup>

Trygghetsaspekten talar för rättskraft genom att beslut och domar blir orubbliga och den enskilda kan rätta sig efter dem. Om en myndighet beviljat ett tillstånd eller ett bidrag ska detta inte kunna ändras hur som helst till den enskildes nackdel.<sup>38</sup>

### 2.5.3 Negativ rättskraft i förvaltningsrätten och förvaltningsprocessen

När ett beslut vunnit laga kraft kan det inte överklagas utan är orubbligt enligt huvudregeln. Laga kraft vinner ett beslut därmed först sedan besvärstiden löpt ut i regel tre veckor efter beslutet.<sup>39</sup>

Det finns en yttersta garanti för rättssäkerheten genom att lagakraftvunna beslut även kan ändras genom resning och ansökan om återställande av försutten tid. Resning har innebörden att ett ärende kan tas upp till ny prövning även om det är avgjort genom ett beslut som vunnit laga kraft. Det krävs ett särskilt förhållande som utgör synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Ansökan om återställande av försutten tid innebär att tiden för överklagande kan vinnas åter under förutsättning att den ursprungliga tiden försuttits på grund av en omständighet som utgör giltig ursäkt.<sup>40</sup>

I förvaltningsrätten blir den stora frågan om ett beslut vinner negativ rättskraft i meningen att det inte blir möjligt för myndigheten att rätta eller ändra. Förvaltningsrätten omfattar och innehåller beslut som enligt förvaltningsrättsliga principer är möjliga att ändra av beslutsmyndigheten, exempelvis avslagsbeslut och betungande beslut. Detta innebär att möjligheten till att ändra ett beslut kvarstår efter att det vunnit laga kraft.<sup>41</sup>

I RÅ 2006 ref. 64 menade exempelvis RegR att en byggnadsnämnd skulle pröva en förnyad ansökan om bygglov, trots att frågan om bygglov tidigare avgjorts av länsstyrelse genom rättskraftigt beslut.

RB innehåller en regel om domens negativa rättskraft i 17:11, i den anges bland annat att en rättskraftigt avgjord fråga inte får återupptas. Förvaltningsrätten ser annorlunda på rättskraft vid beslut än processrätten. I förvaltningsprocessen är det inte direkt en fråga om avvisning, enligt principen om res judicata, utan frågan är om det är möjligt att fatta ett nytt beslut som i sak ändrar det tidigare beslutet. Detta innebär att saken beaktas ur materiell och inte processuell synpunkt.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Bohlin, Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 53.

<sup>38</sup> A.a., s. 54, FL 23 §.

<sup>39</sup> A.a., s. 54.

<sup>40</sup> Strömberg-Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 217.

<sup>41</sup> Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 88-89.

<sup>42</sup> Strömberg-Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 72, intervju med Rune Lavin.

Detta innebär att en ny framställning får tas upp till prövning trots att saken redan är rättskraftigt avgjord. Det faktum att saken redan är avgjord beaktas inom ramen för sakprövningen.<sup>43</sup>

Orsaken till att prövningen ser ut så i förvaltningsrätten är att det finns starka intressen av att ha möjlighet att korrigera felaktiga avgöranden. Det första beslutet i förvaltningsrätten meddelas ofta av en förvaltningsmyndighet med enkla handläggningsrutiner och begränsad juridisk kompetens. Det finns därmed starka rättssäkerhetsskäl att tillåta en andra prövning.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Strömberg-Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 72.

<sup>44</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD* s. 83.

# 3. Omprövning enligt förvaltningslagen

I detta kapitel presenteras omprövning i förvaltningsrätten utifrån 27 § FL. Detta utgör en bakgrund till de regler om omprövning som socialförsäkringsrätten lyder under. Omprövning och rättskraft ligger nära varandra i FL i den meningen att de sedvanerättsliga reglerna om rättskraft kompletterar omprövningsskyldigheten.

Beslutsmyndigheten i förvaltningsprocessen har en laglig omprövningsplikt. Denna finns i FL som är en ramlagstiftning vilket innebär att regler om omprövning i annan lagstiftning går före.<sup>45</sup>

Enligt regeringens mening bör regler om omprövning som avviker från vad som föreskrivs i förvaltningslagen i stället tas in i specialförfattningar. Exempel härpå finns i dag, t.ex. i TaxL och AFL.

Vid genomgång av myndighetens omprövningsparagraf i 27 § FL är det viktigt att tänka på att det rör sig om en skyldighet att ompröva och myndighetens befogenhet att ompröva ligger utanför paragrafens tillämpningsområde.

## 3.1 Omprövningsskyldigheten enligt 27 § FL

Omprövningen innebär enligt 27 § FL :

Finner en myndighet att ett beslut, som den meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att bli till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Omprövningen i lagtexten är inte heltäckande och myndigheterna bör även använda sig av de förvaltningsrättsliga principer som praxis utformat. Lagstiftaren har förutsatt att regler om förvaltningsbesluts rättskraft har en utfyllande roll som ger myndigheten rätt att ompröva sina beslut i vissa andra fall än vad omprövningsparagrafen i FL medger.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> 3 § FL.

<sup>46</sup> Se vidare under p. 3.2.



Motsvarande skyldighet för förvaltningsdomstol att ompröva beslut faller inte under omprövningsparagrafen i FL. I FPL som gäller för förvaltningsdomstolens handläggning finns ingen omprövningsparagraf.<sup>47</sup>

Medborgaren som inte är nöjd med ett beslut kan alltid vända sig till beslutsmyndigheten och begära att det rättas. Om ett ”uttryck för missnöje” inkommer får myndigheten ta ställning till vad detta kan innebära dvs omprövning, överklagande eller klagomål. Detta ska myndigheten ombesörja inom ramen för serviceskyldigheten.<sup>48</sup>

Det finns egentligen ingen tidsfrist för den enskilde att beakta som vid överklagande. I RÅ 1975 ref. 105 rättades exempelvis ett tre år gammalt beslut. Sökande anses dock ha bättre förutsättningar med en ansökan om rättelse i samband med att beslutet meddelats.<sup>49</sup>

Bakgrunden till lagregeln var att myndigheten i första hand skulle ansvara för besluten och därigenom spara kostnader för högre prövning. Det ansågs även vara tidsbesparande och på så sätt fördelaktigt för den enskilde.<sup>50</sup>

Omprövningsskyldigheten gäller även om den inte är begärd, men beslutet måste vara meddelat. Beslutet måste ha fått sin slutliga form och ha blivit expedierat.<sup>51</sup>

Enligt omprövningsparagrafen är beslutsmyndigheten endast skyldig att ompröva ett beslut om tre förutsättningar är uppfyllda. För det första ska beslutet vara uppenbart oriktigt. För det andra ska beslutet kunna ändras snabbt och enkelt. Den tredje förutsättningen är att beslutet ska kunna ändras utan nackdel för någon enskild part.

### **3.1.1 Beslutet är uppenbart oriktigt**

Skyldighet att ompröva gäller endast om det är lätt för myndighet att se att ett fel uppkommit. Det anses inte kräva någon granskning av ett ärende för att felet ska framstå. Rekviritet ”uppenbart oriktigt” är enligt lagstiftaren ofta en fråga om att en part bestrider eller på annat sätt fäster myndighetens uppmärksamhet på oriktigheten. Om en part åberopar nya omständigheter är det enligt lagtexten ett exempel på att ett beslut kan framstå som oriktigt. I det fallet att beslutet var riktigt vid tillkomsten, men på grund av senare omständigheter blir uppenbart oriktigt, blir omprövningsskyldigheten gällande.<sup>52</sup>

Ett exempel på omprövningsskyldigheten är JO 2004/05 s. 282. I fallet hade en socialnämnd avslagit en ansökan om försörjningsstöd eftersom parten inte kommit in med begärda handlingar. De begärda handlingarna kom kort

---

<sup>47</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 341.

<sup>48</sup> Bohlin, Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 168.

<sup>49</sup> A.a., s. 169.

<sup>50</sup> Prop. 1985/86:80, s. 41.

<sup>51</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 341.

<sup>52</sup> A.a., s. 342.

därefter in och JO kritiserade nämnden för att de dröjde med att ta ställning till om beslutet skulle omprövas.

### **3.1.2 Beslutet kan ändras snabbt och enkelt**

En andra förutsättning för att skyldighet ska uppstå för myndigheten att ompröva ett beslut är att ändringen kan ske snabbt och enkelt. Beslut som är uppenbart oriktiga är i regel möjliga att ändra snabbt och enkelt.

Undantag är de beslut som kräver ytterligare utredning i ärendet och här uttalar departementschefen i förarbetena att omprövningsskyldighet inte föreligger i sådana ärenden.<sup>53</sup>

Det är med hänsyn till rättssäkerhet och effektivitet som omprövningsskyldigheten inte har en mer utredande innebörd. Överklagade ärenden ska inte genom myndighetens försorg få en längre handläggningstid innan högre prövning kommer till stånd.<sup>54</sup> I JO 2007/08 s.399 kritiserades försäkringskassans handläggning av en omprövning. I fallet ansåg försäkringskassan att en komplettering i ärendet var nödvändig. JO underströk att omprövningen hade till uppgift att möjliggöra snabba och okomplicerade ändringar av uppenbara fall. JO menade att den enskilde ska ha rätt att få sin sak prövad av domstol utan onödig fördröjning.

### **3.1.3 Beslutet kan ändras utan nackdel för någon enskild part**

Beslutet ska kunna ändras till fördel för den enskilde parten eller i en riktning som inte kan anses gå parten emot för att omprövningsskyldighet ska anses föreligga. Omprövningsskyldigheten i FL innebär inte en skyldighet att återkalla gynnande beslut eller att skärpa betungande beslut.

Det finns ingen skyldighet att ändra ett uppenbart felaktigt beslut, om ändringen innebär en nackdel för den enskilde. Beslutsmyndigheten är dock inte genom FL förbjuden att göra en omprövning till en parts nackdel. Det finns specialbestämmelser som reglerar en myndighets möjlighet att ompröva till en parts nackdel. Beslutsmyndigheten kan även ompröva till en parts nackdel med ledning praxis.<sup>55</sup>

### **3.1.4 Undantag från omprövningsskyldigheten**

Vid tre situationer är myndigheten inte skyldig att ompröva enligt 27§ FL.

1. Om den som har överklagat beslutet begärt inhibition<sup>56</sup>.
2. Beslutsmyndigheten har överlämnat handlingarna till en högre instans.

---

<sup>53</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 343.

<sup>54</sup> A.a., s. 344.

<sup>55</sup> A.a., s. 344-345.

<sup>56</sup> Inhibition innebär att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

3. När något annat särskilt skäl talar emot att myndigheten ändrar beslutet.

Särskilda skäl innebär enligt förarbeten att trots att förutsättningar för omprövning är uppfyllda framstår det som mindre lämpligt att myndigheten omprövar ett beslut. Några beslut är av den karaktären att de bör vara orubbliga exempelvis folkbokföringsbeslut eller beslut om disciplinpåföljd. Överklagade beslut som har samband med ett annat beslut som är beroende av den högre instansens prövning anses inte ingå i omprövningsskyldigheten.<sup>57</sup>

### 3.1.5 Omprövning, överklagande och litispensens

I lagmotiven anges att om en klagande lämnar nya uppgifter som ska medföra omprövning är det önskvärt om beslutsmyndigheten behåller ärendet för omprövning istället för att lämna det till högre instans.<sup>58</sup>

Omprövning ska enligt huvudregeln inte ske sedan beslutsmyndigheten lämnar ärendet till högre instans. Undantag finns i RÅ 2002 ref. 39 ansågs beslutsmyndighet kunna återkalla lagkraftvunna vitesförelägganden trots att dessa prövats och fastställts av domstol.

Huvudregeln innebär att omprövning inte får företas då ett ärende bereds i högre instans. Förvaltningsbesvär bildar en så kallad litispensensverkan. Detta blir endast aktuellt vid betungande beslut som myndigheten har möjlighet att ändra. Gynnade beslut är som ovan påpekats orubbliga och myndigheten har inte befogenhet att ändra den typen av beslut.<sup>59</sup>

Det finns beaktansvärda skäl som kan medföra att en ändring tillåts även i en litispensenssituation. Det anses vara en fördel om en korrigerande av ett uppenbart oriktigt beslut kan göras så fort som möjligt. I annat fall kan det vara av största vikt att ändra ett beslut till den enskildes förmån när nya omständigheter framkommit. Det finns praxis som stödjer denna typen av argumentering.<sup>60</sup> I rättspraxis har RegR tillåtit en myndighet att bifalla en ansökan trots att ett avslagsbeslut gått till högre instans. RegR ansåg att skattemyndigheten kunde bifalla en ansökan om F-skattesedel trots att ett överklagande av ett tidigare avslagsbeslut ännu inte slutligt avgjorts av domstol.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 347.

<sup>58</sup> A.a., s. 351.

<sup>59</sup> Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 89.

<sup>60</sup> JO 1975 s. 305 och 351 samt 1975/76 s. 291.

<sup>61</sup> RÅ 2005 ref. 42.

## 3.2 Omprövning utöver 27 § FL

Omprövningsparagrafen i 27 § FL är en minimireglering och utfylles med de sedvanerättsliga befogenheter som vuxit fram i praxis.<sup>62</sup>

Dessa befogenheter rör förvaltningsrättsliga besluts rättskraft och ska utgöra ett komplement till lagregleringen. Vid användning av dessa befogenheter ska myndigheten beakta syftet med lagregleringen.<sup>63</sup>

Om en part fått avslag på en ansökan och återkommer med en uttrycklig begäran om omprövning så är det praxis att myndigheten enligt sedvanerättsliga omprövningsbefogenheter skall göra en ny prövning. Partens begäran ska besvaras med ett nytt beslut oavsett om det tidigare beslutet bör ändras eller inte. Skyldigheten att ompröva enligt 27 § får ingen avvisningsverkan mot begäran utanför paragrafens område.<sup>64</sup>

Myndigheterna har möjlighet att utveckla en ökad användning av omprövning även i andra fall än de som omfattas av omprövningsskyldigheten enligt FL. Fövaltningsförfarandet kan genom myndighetens ökade omprövningar bli enklare, snabbare och mindre kostsam. Det är viktigt att myndigheterna inte genom detta förfarande prövar ärenden där beslutet är riktigt för detta innebär i så fall ingen tidsmässig eller ekonomisk fördel. Myndighetens rätt till omprövning utöver skyldigheten ska inte heller innebära en ny omfattande utredning som en högre instans anses bättre rustad att genomföra. I det fall att den enskilde lämnat nya uppgifter är det lagstiftarens avsikt att beslutsmyndigheten kontrollerar riktigheten av dessa.<sup>65</sup>

I RÅ 1996 ref. 51 gällde det ett lagakraftvunnet förbud som en part begärde att beslutsmyndigheten skulle ompröva. RegR ansåg att omprövningen inte fick begränsas till bedömningen om beslutet var uppenbart oriktigt enligt 27 § FL.

## 3.3 Förslag till nytt omprövningsförfarande

Ett effektivare omprövningsförfarande var promemorians uppdrag 1998 (Ds 1998:42) som behandlades i prop. 2002/03:62. Förslaget innebar att beslutsmyndigheten var skyldig att ompröva ett beslut på den enskildes begäran, om den enskilde är berörd av beslutet. Vidare innebar förslaget att omprövningsbeslutet skulle vara överklagbart.<sup>66</sup>

JO ansåg att förslaget skulle medföra fördelar för förvaltningsdomstolarna genom att nyordningen skulle bidra till en effektivare och billigare handläggning i domstolarna. Effekterna för de beslutande myndigheterna blev emellertid svårare att överblicka enligt JO. Förslaget innebar att det

---

<sup>62</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 337.

<sup>63</sup> A.a., s. 350.

<sup>64</sup> A.a., s. 343.

<sup>65</sup> A.a., s. 351.

<sup>66</sup> Lavin, R., *Nya omprövningsregler i förvaltningslagen*, FT, s. 295.

inom myndigheterna byggdes upp ett internt klagoinstitut. Varje myndighet fick bilda en högre nivå av handläggning där omprövningen kunde ske.

JO ansåg att domstolarnas vinster genom förslaget troligen skulle uppstå på myndigheternas bekostnad. Den förslagna omprövningen skulle vara jämförbar med en domstolsprövning vilket förutsatte juridisk kompetens som inte fanns exempelvis hos de kommunala nämnderna.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Lavin, R., *Nya omprövningsregler i förvaltningslagen*, s. 295-296.

## 4. Socialförsäkringsrätten

I kapitlet presenteras begreppet socialförsäkring, socialförsäkringsrättslig utveckling och statliga utredningar på området. Socialförsäkringsrättslig utveckling ger en del av den bakgrund som krävs för att förstå den nuvarande utvecklingen av rättskraften inom socialförsäkringsrättslig praxis.

### 4.1 Begreppet socialförsäkring

I 1 § AFL stadgas att den allmänna försäkringen består av sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension.

I allmänna ordalag har begreppet socialförsäkring använts med olika innebörd. Det diskuteras ofta i termer av social trygghet. I lagstiftningshänseende brukar nämnas de trygghetssystem som administrerar förmåner dvs. försäkringskassan och premiepensionsmyndigheten. I Socialförsäkringslagen (SofL) faller en del förmåner som administreras av ovanstående myndigheter utanför socialförsäkringen exempelvis statliga personskadeskyddet, statlig ersättning vid ideell skada med fler.<sup>68</sup>

Översiktligt kan nämnas att socialförsäkringen innehåller regler om ekonomisk trygghet för familjer och barn, ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, ekonomisk trygghet vid ålderdom med mer.<sup>69</sup>

### 4.2 Socialförsäkringsrättslig utveckling

Försäkringsöverdomstolen (FÖD) tillkom genom 1962 års socialförsäkringsreform.<sup>70</sup> I samband med tillkomsten av AFL fick sjukförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen gemensam organisation. Den högsta besvärinstansen blev FÖD med en mellaninstans bestående av Riksförsäkringsverket (RFV)<sup>71</sup> och en lägsta instans av allmän försäkringskassa.

Inom socialförsäkringsrätt har praxis genomgått förändringar i samband med att FÖD lades ner och målen flyttades till RegR den 1 juli 1995. Lavin har medverkat både i FÖD och RegR och har beskrivit de förändringar i praxis som har uppkommit efter nedläggandet av FÖD.<sup>72</sup>

FÖD:s rättspraxis sträcker sig över 34 år och det är ovisst om denna praxis fortfarande kan anses ha inflytande på rättstillämpningen. Lavin visar genom undersökning av praxis att det finns tydliga skillnader mellan FÖD:s och RegR:s praxis i socialförsäkrings- och bidragsmål. Domstolarna har använt sig av olika rättstillämpningsmetoder enligt Lavin. RegR har främst

---

<sup>68</sup> SOU 2001:47 s. 57-58.

<sup>69</sup> SOU 2001:47 s. 59.

<sup>70</sup> Domstolen hette tidigare försäkringsdomstolen, Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 15.

<sup>71</sup> Numera Försäkringskassan.

<sup>72</sup> Lavin, R., *Socialförsäkringsmål förr och nu – en jämförelse*, FT, s. 461.

vägletts av en legalitetsprincip medan FÖD hade friare metoder baserade på reglernas syfte och rättviseresonemang.<sup>73</sup>

Socialförsäkringsmålen flyttades till RegR utan att någon utredning gjordes av hur detta skulle påverka prejudikatbildningen på området. Detta finner Lavin anmärkningsvärt. Det framstod som troligt enligt Lavin att FÖD:s rättstillämpningsmetod inte skulle användas i RegR. Denna skillnad i rättstillämpning menar Lavin ska ses mot bakgrund av domstolarnas olika ställning och arbetsuppgifter. RegR har ett betydligt större arbetsområde som allmän förvaltningsdomstol än vad FÖD hade. RegR har inte samma möjlighet att använda sig av olika principer efter målens art utan strävar efter en enhetlig rättstillämpning .

FÖD:s rättspraxis har inte haft något större genomslag på RegR fortsatta praxis i socialförsäkringsrättsliga mål. Det har inte krävts att RegR har samlats i plenum för att ändra en vedertagen praxis från FÖD.

Lavin menar att det är diskutabelt om det har varit möjligt att förutse RegR agerande i socialförsäkringsrättsliga mål. Rättssäkerhetskrav innebär bland annat att det ska gå att förutse domstolarnas agerande på ett rättsområde.

Detta har under senare år varit tveksamt om detta krav är uppfyllt på socialförsäkrings- och bidragsområdet.

Det har med andra ord inte funnits några förutsättningar för rättssäkerhet under en övergångsperiod.

Lavin menar att svårigheterna med en stabil rättspraxis är av övergående natur och att RegR redan har klargjort sin ställning till en rad frågor.<sup>74</sup>

När det gäller frågor om avvisning på grund av rättskraft har FÖD haft en mer liberal inställning än övriga förvaltningsrätten. I Försäkringsrätten 1986:1 var det exempelvis fråga om rättskraft av försäkringsrätts dom. Sedan försäkringsrätten i dom, som vunnit laga kraft, avgjort om en viss tandvårdersättning kunnat återkrävas av tandläkare, har hinder ansetts föreligga för kassan att i nytt ärende ta upp frågan till prövning.

I Lavins undersökning av FÖD:s praxis finner han å andra sidan att det inte existerade något publicerat avgörande där FÖD konfirmerat att avvisning skall ske till följd av konstaterad res judicata. Det blir med andra ord viss osäkerhet hur FÖD rättsligt hanterade frågor om rättskraft och avvisning, även om det mesta tyder på att domstolen hade en större benägenhet att avvisa i samma sak.<sup>75</sup>

## 4.3 Statliga utredningar på socialförsäkringsområdet

De senaste åren har statliga utredningar tillsatts för att genomföra en mer enhetlig lagstiftning på socialförsäkringsområdet. De två nedan presenterade utredningarna har ännu inte lett till någon proposition.

<sup>73</sup> Lavin, R., *Socialförsäkringsmål förr och nu – en jämförelse*, s. 462.

<sup>74</sup> A.a., s. 462-463.

<sup>75</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 83-84.

### 4.3.1 SOU 2001:47

En av de senaste utredningarna på socialförsäkringsområdet är Statens offentliga utredning (SOU) 2001:47, som fick till uppdrag att bl.a. göra en samlad översyn av de förfaranderegler som gäller för olika förmåner, bidrag och andra ersättningar inom socialförsäkringen.<sup>76</sup>

Utredningen föreslog en generell handläggningslag som ska gälla för de allmänna försäkringskassorna och premiepensionsmyndigheten, samt RFV och skattemyndigheten när dessa handlägger socialförsäkringsärenden.<sup>77</sup>

Utredningen har med regleringen om omprövning bl.a. enligt egen mening förenklat systemet för omprövning och överklagande. Utredningen har inte lett till proposition, men används i arbetet med socialförsäkringsbalken som presenteras nedan.<sup>78</sup>

### 4.3.2 SOU 2005:114

SOU 2005:114 är en annan utredning på socialförsäkringsområdet. Utredningens uppdrag innebar en teknisk översyn av AFL och andra författningar på socialförsäkringsområdet. De nuvarande lagarna skulle samordnas för att göra det lättare att överblicka och tillämpa. Syftet var att ge bättre överskådlighet och bättre säkerhet mot bristande enhetlighet när det gällde tillämpandet av socialförsäkringslagarna.<sup>79</sup> Förslaget innebär skapandet av en socialförsäkringsbalk och det har gått på remiss till lagrådet.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> SOU 2001:47 s. 15.

<sup>77</sup> A.a., s. 16.

<sup>78</sup> A.a., s. 17.

<sup>79</sup> SOU 2005:114 s. 29.

<sup>80</sup> Intervju med Rune Lavin.



## 5. Socialförsäkringsrättslig praxis

Rättspraxis i socialförsäkringsrättsliga ärenden har de senaste åren varit föremål för rättsbildning genom RegR avgöranden. Rättsläget anses osäkert med hänsyn till att RegR inte följt FÖD:s praxis och att skiljaktiga meningar presenterats i domar.

I RegR praxis har problematiken kring den negativa rättskraften i socialförsäkringsmål speciellt tydliggjorts i RÅ 2002 ref.61. I föreliggande studie beskrivs härmed fallet utförligt för att ge förståelse för problematiken och den diskussion som förts i doktrin efter fallet.

RÅ 2002 ref. 61 visar på ett ställningstagande av RegR när det gäller socialförsäkringsrättslig rättskraft. I vetenskaplig tidskrift kommenterades fallet och den utveckling som målet ansågs antyda. Detta återges under socialförsäkringsrättslig utveckling i vetenskaplig tidskrift. Rättsbildningen av rättskraften i socialförsäkringsrättsliga mål fortsätter i RÅ 2005 ref. 16 där RegR samlades i plenum.

I detta kapitel presenteras även rättsliga ställningstaganden som traditionellt förvaltningsdomstolen tar vid frågor om omprövning och rättskraft i socialförsäkringsrätten. I domstol har det betydelse om saken är samma som tidigare prövats i domstol, om saken är en tvåpartsprocess som påminner om tvistemål och vilken omprövningsparagraf som är tillämplig i ärendet.

### 5.1 RÅ 2002 ref.61

Rättsfallet avser en sökande som inkommer med en ansökan om livränta för samma skada och samma tidsperiod som tidigare avgjorts i domstol. Försäkringskassan avvisade ansökan med hänvisning till att saken redan prövats (i länsrätt). Den sökande överklagade försäkringskassans beslut och i länsrätt ändrades inte det överklagade beslutet.

Vid fullföljande av talan ansåg kammarrätten att det aktuella avslagsbeslutet inte vunnit negativ rättskraft och att länsrätten inte haft rätt att avvisa ansökan på grund av res judicata. Kammarrätten undanröjde länsrättens dom och försäkringskassans beslut och visade målet åter till försäkringskassan för prövning. RFV överklagade kammarrättens beslut och yrkade på att RegR skulle upphäva beslutet och fastställa länsrättens dom och försäkringskassans beslut.

RFV anförde i huvudsak följande: FL och FPL innehåller inga bestämmelser om negativ rättskraft som det är frågan om i målet. I doktrin innebär ett avslagsbeslut inte negativ rättskraft, men enligt praxis från FÖD ska en sådan ansökan som avser samma skada och samma tidsperiod avvisas.

Vidare menade RFV att rättsläget var osäkert sedan förvaltningsdomstol tagit över denna typ av ärenden. RFV menade att socialförsäkringsförmåner skiljde sig från övriga förvaltningsområdet angående räckvidden på ansökan och att den sökandes intressen var tillgodosedda genom överklagandemöjligheten, 20 kap. 10a § AFL och att det fanns möjlighet att pröva om förmånsrätt kan erhållas för annan period än avslagsbeslutet.

Sökande anförde i huvudsak att inom förvaltningsrätten betraktas rättskraft på ett annat sätt än inom tvistemål och brottmål. Förvaltningsrätten betraktade saken ur materiell synvinkel och inte processuell dvs. är det möjligt att fatt ett nytt beslut som i sak ändrar ett tidigare beslut så ska det prövas.

Sökanden menade ett det föreliggande målet inte var ett flerpartsmål eller påminner om brottmål.

20 kap. 10 a § AFL är inte tillgänglig för sökanden i målet eftersom en omprövning enligt denna bestämmelse inte är möjlig då saken prövats i domstol.

RegR anför i huvudsak följande. Enligt RegR tidigare praxis, RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 1987 ref. 80 har det visats fall som påminner om tvistemål eller brottmål, vilka innebär att negativ rättskraft föreligger.

I socialförsäkringsrättsliga mål, där tvåpartsprocessen är väl utbyggd, ansåg RegR visade påfallande likheter med civilprocessen och därmed kunde bedömas ha negativ rättskraft vilket medförde att en ny ansökan i samma sak skulle avvisas.

Bestämmelsen 20 kap. 10 a § AFL uppfattade RegR som ett stöd för att den negativa rättskraften hos förvaltningsrättsliga mål utgjorde ett hinder för en ny prövning av saken. RegR fastställde länsrättens dom och försäkringskassans beslut.

Skiljaktig mening (Regeringsrådet Melin) anförde i huvudsak följande. Förvaltningsprocessen skiljer sig i betydelsefulla avseenden från tvistemålsprocess i allmän domstol, trots att den obligatoriska tvåpartsprocessen införts. Melin menade att lagstiftarens avsikt vid införandet av tvåpartsprocessen var att beslutsmyndigheten skulle ha rätt att överklaga avgöranden som innebar bifall till den enskildes talan för att främja rättsbildningen. I socialförsäkringsrättsliga mål där tvåpartsprocessen används kunde inte alla bedömas så att lagkraftvunna beslut förhindrar ny prövning i samma sak. I tvistemål gav rättskraften den vinnande parten en trygghet i beslutet som är taget mot nya anspråk från den förlorade parten. Den rättstrygghet i socialförsäkringsrättsliga mål som negativ rättskraft innebär motsvaras av ett skydd för det allmänna mot nya anspråk från medborgarna och förvaltningsdomstolarna mot att behöva pröva fallet på nytt. Melin ansåg inte att 20 kap. 10 a § AFL måste innebära ett stöd för att saken ska avvisas om den redan är prövad i domstol.

## 5.2 Kommentarer till socialförsäkringsrättslig utveckling i vetenskaplig tidskrift

I Juridisk Tidskrift har docent Thomas Bull skrivit om förvaltningsprocessens utveckling med hänsyn till avgörandet RÅ 2002 ref.61.<sup>81</sup>

Enligt Bull har RegR kopplat samman förvaltningsprocess och civilprocess och ansett att med obligatorisk tvåpartsprocess, där ärendet gäller ersättningsanspråk och resningsmöjligheter existerar, kan en strängare syn på negativ rättskraft användas än vad som annars är huvudregeln i förvaltningsprocessen.

För att underlätta förståelsen för den enskilde medborgaren kan ett processuellt förfarande vara att föredra framför två olika. Det faktum att den negativa rättskraften blir orubblig medför ett större krav på en noggrann processföring från den enskildes sida. Bull instämmer med Melin i den skiljaktiga meningen om riskerna för individen med att göra besluten orubbliga.

Bull anser inte att trygghetskravet i civilrätten får samma tyngd i förvaltningsrätten. I civilrätten innebär rättskraften en trygghet i att det inte är möjligt för motparten att på nytt komma med samma sak till domstol. I förvaltningsrätten där stat eller kommun är motparten får rättskraftreglerna inte samma tyngd.

Vid en analys av rättsavgörandet menar Bull att det inte är önskvärt utan stor försiktighet att göra en mer allmän förändring av synen på negativ rättskraft i förvaltningsprocessen. I föreliggande fall om arbetsskadeförsäkring kan det finnas skäl att göra förändringar som inte existerar på andra förvaltningsområden.

Den mer utvecklade civilprocessen kan enligt Bull på ett positivt sätt bidra med struktur till den mer fragmentiserade förvaltningsprocessen.

En annan fördel med att stärka den negativa rättskraften kan även vara att bidra till minskad arbetsbörda för myndighet och domstol.

Avslutningsvis argumenterar Bull i ett större perspektiv angående den trend som medger att stat och kommun allt oftare uppträder som enskilda i förhållande till medborgarna. Denna tendens blir även tydlig i processregler genom den obligatoriska tvåpartsprocessen.

Bull menar att RÅ 2002 ref. 61 markerar att myndigheter jämställs med enskilda i förvaltningsprocesser. Detta innebär att stat och kommun får del av de rättssäkerhetsgarantier som hade till syfte att skydda den enskilde mot den offentliga makten. Bull anser att detta är en utveckling som oroar i ett klassiskt rättsstatsperspektiv.

---

<sup>81</sup> Bull, T., *Förvaltningsprocessen : mellan partsintressen och rättsideal*, s. 112 f.f.

Rune Lavin har uttalat sig i Fövaltningsrättslig Tidskrift om domslutet i RÅ 2002 ref.61. Denna artikel är ett svar på ovanstående artikel av Thomas Bull och en förklaring till domstolens argumentering i det diskuterade fallet.<sup>82</sup>

Det är främst två faktorer som utgjort bakgrunden till domslutet i RÅ 2002 ref. 61, enligt Lavin. Dessa faktorer utgörs av målets tvistemålsliknande karaktär och specialregleringen i AFL. I sista hand, menar Lavin, var det en tolkning av regeln 20 kap.10a§ AFL som ledde till avvisning i förevarande fall.

Processens tvistemålsliknande karaktär i socialförsäkringsmål har lett till att ledning kunnat hämtas från RB 17 kap.11 §, regeln om res judicata. I RB 17 kap.11 § är det en förutsättning att den nya talan ska anses vara ”samma sak” som tidigare avgjorts med dom. Bedömningen om en talan anses vara samma sak kommer vara av största betydelse i framtida mål.

Lavin påpekar i sin kommentar av rättsfallet att även om ett förvaltningsmål har påfallande likheter med ett tvistemål så är det inte säkert att avvisning blir rättsföljden. RegR har i föreliggande fall sitt stöd i både resonemanget om likheten med tvistemål och en tolkning av 20 kap. 10 a § AFL. Enligt Lavin är det önskvärt att införa en sådan ”avvisningsregel” som finns i 13 kap. 16 § LIP, om detta funnits i AFL hade frågan om avvisning inte behövts göras beroende av en tolkning av 20 kap. 10 a § AFL.

I taxeringslagen 4 kap. 8§ finns en regel som innebär att skattemyndigheten inte får ompröva en fråga som avgjorts av allmän förvaltningsdomstol. Vid tillkomsten av denna lag hade lagstiftaren civilprocessen som förebild. Regeln i taxeringslagen medför avvisning på samma sätt som i 20 kap. 10 a § AFL.

Lavin menar att RÅ 2002 ref. 61 klargör att ”en lagakraftvunnen dom i socialförsäkringsprocessen medför en sådan negativ rättskraft att en ny talan i samma sak skall avvisas”, liksom i skatteprocessen.

Domen begränsas på så sätt att den inte kan tolkas att ha betydelse för alla förvaltningsdomar i tvåpartsmål. Detta menar Lavin skulle ha varit så omvälvande att frågan skulle ha krävt en gemensam bedömning av samtliga regeringsråd.

## 5.3 RÅ 2005 ref.16

RÅ 2005 ref. 16 är ett plenummål som dock inte avgör det som Lavin syftar till ovan, det vill säga om ett tvåpartsförfarande leder till strängare syn på rättskraften i alla förevarande mål. RÅ 2005 ref. 16 avgör en annan principiell fråga, om en myndighet i socialförsäkringsrätten har rätt att avvisa på grund av att ett eget beslut vunnit rättskraft.

---

<sup>82</sup> Lavin,R., *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, FT, s. 177-179.

I RÅ 2005 ref. 16 prövade Försäkringskassan en ansökan om arbetsskadelivränta och godkände den sökandes besvär som arbetsskada. Livränta kunde enligt Försäkringskassan inte utgå eftersom behandling av sjukdomstillståndet fortfarande pågick. Detta beslut överklagade den sökande. Överklagandet blev avvisat av Försäkringskassan som för sent inkommet. Försäkringskassan beslöt samtidigt att inte ändra det tidigare beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL eftersom beslutet inte innehöll någon uppenbar felaktighet eller brist.

Länsrätten fann att den sökandes talan kunde förstås som en ny ansökan i samma sak och överlämnade ärendet för ny behandling av Försäkringskassan.

Länsrättens beslut om överlämnandet överklagades av RFV till kammarrätten. Kammarrätten avslag överklagandet.

Kammarrätten hade följande motivering.

Förvaltningsdomstols lagkraftvunna avgörande i socialförsäkringsrättsliga mål vinner negativ rättskraft och en ny ansökan i samma sak kan avvisas.

I detta fallet gällde det en förvaltningsmyndighets beslut och detta var enligt kammarrätten inte grund för avsteg från principen att beslut om avslag på ansökan i regel inte vann rättskraft.

Omständigheten att kassan har en skyldighet att rätta vissa kvalificerat felaktiga beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL utgör enligt kammarrätten inget hinder för att saken efter ny ansökan tas upp på nytt.

RFV fullföljde sin talan.

RegR hänsköt målet till plenum för avgörande.

Majoriteten (tio regeringsråd) ansåg att kammarrätten hade rätt i sin bedömning och avslag överklagandet. Minoriteten bestod av åtta regeringsråd som var skiljaktiga. De ansåg att 20 kap. 10 a § AFL uttömmande reglerar omprövningsområdet och att den sökandes överklagande inte till någon del var att betrakta som en ny ansökan.<sup>83</sup>

## 5.4 Obligatorisk tvåpartsprocess

I RF 11:7 stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild, kommun eller tillämpningen av lag.

Denna bestämmelse hindrar inte regeringen eller överordnade myndigheter att styra lägre myndigheters beslutsfattande genom generella direktiv.<sup>84</sup>

Inom förvaltningsrätten har olika myndigheter fungerat både som domare och åklagare i processen. Detta enpartsförfarande där den enskilde står

---

<sup>83</sup> Se även under p. 6.1.

<sup>84</sup> Strömberg-Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 65.

ensam mot myndigheten har fortfarande starkt fäste i förvaltningsrätten på myndighetsnivå. Vid ett överklagande till förvaltningsdomstol blir emellertid beslutsmyndigheten part och därmed ändrar förfarandet karaktär.<sup>85</sup> Detta stadgas i FPL 7 a § (1995):

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Första stycket gäller inte i fråga om beslut som överklagas direkt till kammarrätt.

Förvaltningsdomstolen ska med denna ordning inte längre vara en myndighet med uppgiften att förverkliga statsmakternas målsättningar utan en domstol med lagen och dess ändamål som riktmärke. Denna paragraf innebär en skillnad i processen på myndighetsnivå kontra domstolsnivå.<sup>86</sup>

I förvaltningsdomstol startas en ny process där den enskilde inför domstolen kan klargöra sina betänkligheter kring myndighetens beslut och myndigheten kan försvara sitt agerande. Denna process blir inte längre en fortsättning på förvaltningsförfarandet hos myndigheten.<sup>87</sup>

Fördelarna med en tvåpartsprocess är exempelvis att rättssäkerheten förbättras genom att utredningen i målen oftast är mer omfattande. Beslutsunderlaget för domstolen blir mer omfattande vilket talar för en bättre materiell kvalitet på domarna.

Domstolarnas opartiska ställning förstärks genom att det finns en motpart. I allmänhetens ögon blir domstolens roll som opartisk instans klarare. I dialogen mellan parterna framkommer oftast allt utredningsmaterial i första instans vilket minskar återförvisningar till lägre domstol på grund av nytt material. En utvidgad talerätt för det allmänna medför även ett främjande av prejudikatbildningen.<sup>88</sup>

Vid domstolsavgörande anges ibland att tvåpartsprocessen ger saken ett tvistemålsliknande drag som i sin tur medger att RB:s regler om rättskraft analogt blir tillämpliga. Detta resonemang för domstolen i det socialförsäkringsrättsliga målet : RÅ 2002 ref. 16. RegR menar i fallet att negativ rättskraft föreligger i flerparts mål som påminner om tvistemål eller brottmål. Skiljaktig i målet anger bland annat att lagstiftarens syfte med regleringen av tvåpartsprocessen inte var att den skulle möjliggöra en analog med RB:s rättskraftsparagraf.

---

<sup>85</sup> Bohlin-Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 98-99.

<sup>86</sup> Wennergren, B., *Förvaltningsprocesslagen m.m.*, s. 144-145.

<sup>87</sup> Lavin, R., *Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen*, s. 120.

<sup>88</sup> Dahlgren, G., *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, s. 241-244.

## 5.5 Samma sak

Det finns ingen uttrycklig lagreglering vad som är att anse som samma sak utan denna fråga har hittills avgjorts i praxis. RegR använder 17 kap. 11 § i RB och menar att för att res judicata eller rättskraft ska kunna uppstå krävs det att den nya talan angår ”samma sak” som redan avgjorts i domstol. I socialförsäkringsrättsliga mål kan samma sak exempelvis handla om en ansökan om livränta för samma skada och samma tidsperiod. Det får härmed stor betydelse om saken är identisk med tidigare mål.

Svårigheten i förvaltningsrätten kan vara att bestämma när det är frågan om en ny prövning av samma sak eller en prövning av en ny sak. Det blir en fråga om att bedöma om sakläget förskjutits så mycket att en ny sak har uppkommit.<sup>89</sup> Det är nästan aldrig en fråga om exakt samma ordalydelse som den tidigare saken och något nytt brukar alltid finnas med. Det som är nytt i målet kan exempelvis utgöras av ett nytt läkarintyg. Denna typ av ny bevisning anses inte ändra saken. Det faktum att talan angår en annan tidsperiod än tidigare talan anses förändra saken. Saken förändras i regel även när olika skador eller sjukdomar läggs till grund för skilda ersättningsanspråk. I konkreta fall är det enligt praktiker ofta svårt att avgöra omfattningen av det tidigare avgörandet alternativt bestämma om nytt material i ärendet bildar en ny grund eller endast ny bevisning.<sup>90</sup>

Nedan följer några exempel från praxis när domstolen gjort bedömning av om ett fall har ansetts gälla samma sak som tidigare prövats.

I FÖD 1989:26 behandlade en ansökan om livränta på grund av arbetsskada som krävt omskolning. Efter överklagande slog försäkringsrätten fast att efter en jämförelse av normalinkomster i respektive arbeten livränta skulle utgå. Försäkringskassan fastställde livräntan till ett visst belopp beräknat efter försäkringsrättens jämförelse. Sökande överklagade livräntan och ansåg att beräkningen av denna skulle prövas i sak. FÖD biföll överklagandet med motiveringen att saken inte var samma.

I RÅ 2003 not. 98 behandlades länsrättens rätt att avvisa sökandes talan med hänvisning till att frågan om underhållsstöd var föremål för prövning i annat mål (litis pendens). Ansökan som talan avsåg, gällde emellertid en annan tidsperiod än den ansökan som var föremål för prövning i domstol. Vid sådant förhållande borde det för kammarrätten ha framstått som osäkert om länsrätten kommit till ett riktigt slut. Kammarrätten borde således meddelat tillstånd för prövning av sökandes överklagande. Enligt RegR fanns det grund för att upphäva kammarrättens beslut och meddela sådant tillstånd.

I RÅ 2004 ref. 69 gällde det en försäkrads förnyade talan om livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. RegR menar här att den förnyade talan inte

---

<sup>89</sup> Bohlin, Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*, s. 172.

<sup>90</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 86.

skall avvisas på grund av res judicata, eftersom talan inte avser samma tidsperiod som tidigare prövats i domstol.

Enbart att saken är samma med tidigare mål behöver inte automatiskt innebära att avvisning på grund av rättskraft blir domslutet. I RÅ 2002 ref 61 motiverade RegR avvisningen och den uppkomna rättskraften med att saken var samma, tvåpartsprocessen och en tolkning av 20 kap. 10 a § AFL.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup>Lavin, R., *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref.61*, s. 178.



## 6. Omprövningsparagrafer i socialförsäkringsrätten

I förvaltningsrätten finns olika självständiga system för omprövning av förvaltningsbeslut. I FL finns ett system i 27 § som emellertid är subsidiärt och en specialreglering går därmed före.

I socialförsäkringsrätten finns det olika självständiga system för att ompröva ett beslut, nedan presenteras 20 kap.10 a § AFL och 13 kap. 16 § LIP. Dessa två omprövningsparagrafer har genom senaste praxis från RegR fått en gemensam verkan som avvisningsparagrafer för mål som angår samma sak, handläggs genom tvåpartsprocess och är prövade inför domstol.<sup>92</sup>

Omprövningsparagrafen i FL anses som ovan angivits inte uttömmande reglera omprövningsområdet för ett ärende. Paragrafen kompletteras med de befogenheter som en myndighet har att ompröva ett beslut. Befogenheterna vilar på principer om förvaltningsbeslut bristande rättskraft vid betungande beslut. Omprövningsparagrafen i AFL har däremot ansetts uttömmande reglera myndighetens möjligheter att ompröva ett beslut.<sup>93</sup>

I ett antal rättsfall hävdar Försäkringskassan som part att paragrafen har avvisningsverkan på myndighetsnivå utanför tillämplighetsområdet. Detta har tagits upp i ett plenumfall av RegR<sup>94</sup> och slutsatsen var att paragrafen inte uttömmande reglerar beslutsmyndighetens befogenheter.

### 6.1 Omprövning i lagen om allmän försäkring

20 kap.10 § lagen om allmän försäkring lyder :

Beslut av Försäkringskassan i ärenden om försäkring enligt denna lag skall omprövas av Försäkringskassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §.

Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Om omprövningen begärs av ett beslut och det allmänna ombudet överklagar samma beslut, skall Försäkringskassan inte ompröva beslutet. Begäran om omprövning skall anses som ett överklagande.

10 a §

Försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt denna lag, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol,

\*om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,

\*om beslutet blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag,

\*om beslutet blivit oriktigt på grund av felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

<sup>92</sup> RÅ 2002 ref. 61.

<sup>93</sup> Hellners-Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 337.

<sup>94</sup> RÅ 2005 ref. 16.

Ändring skall göras även om ej begäran om omprövning har framställts enligt 10 §. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får inte ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En fråga om ändring enligt denna paragraf får ej tagas upp sedan mer än två år förflutit från den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även efter utgången av denna tid, om det först därefter har kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

Beslut som meddelats får inte överklagas innan det omprövats (AFL 20:11).

Omprövningsregeln i AFL innebär att Försäkringskassan ex officio ska ändra sådana beslut som blivit oriktiga. Det är det dock vanligast att 20:10 a § tillämpas genom att den enskilde gör myndigheten uppmärksam på en felaktighet i ett beslut.

I det fallet att ett beslut inte är domstolsprövat och ingen preskription föreligger brukar myndigheten pröva om det den enskilde anför skall medföra ändring enligt reglerna i 20:10 a §. Den vanligaste punkten som den enskilde åberopar är punkt 2, det vill säga ett beslut har blivit oriktigt med anledning av uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. I detta fall åberopar ofta den enskilde en omständighet som medför att myndigheten bör ändra sitt beslut. Vid en granskning av punktens ordalydelse bör skyldigheten att ändra uppstå när beslut har fattats utan att utredningen av ärendet varit korrekt eller fullständig. Den omständighet som den enskilde åberopar brukar i regel vara en ny omständighet eller bevisning som myndigheten inte kunde ha fått tag i tidigare. I förarbetena av paragrafen medges emellertid ny bevisning exempelvis ett nytt läkarintyg som förmår myndigheten att utläsa något nytt om förhållandena då det första beslutet meddelades.<sup>95</sup>

Det finns olika åsikter angående paragrafens innebörd avseende tillämpningsområdet. Den ena inställningen är att omprövningsskyldigheten i AFL uttömmande reglerar omprövningsområdet och utanför detta råder avvisning, res judicata. Jämför FL:s omprövningsparagraf som anses ange minimikrav för omprövning.<sup>96</sup> Lavin beskriver tillämpningen, under sin tid på FÖD, som att ett beslut som är prövat i domstol medför att reglerna i 20:10 a § inte blir tillämpliga. När ändringsmöjligheten i 20:10 a § inte är tillämplig på grund av att beslutet är prövat i domstol ska myndigheten vanligtvis avvisa ett ärende som gäller samma sak enligt reglerna om res judicata. Det finns även fall där saken inte är domstolsprövad men inte är behäftad med ett fel enligt 20:10 a §. Detta medför ett beslut där myndigheten talar om att en ändring inte kan ske. Detta innebär inte en avvisning enligt res judicata utan en prövning av begränsad art.<sup>97</sup>

Den andra inställningen är att de sedvanerättsliga befogenheterna kompletterar paragrafen. Det vill säga att principen om förvaltningsbesluts

---

<sup>95</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 88.

<sup>96</sup> Se under p. 3.2.

<sup>97</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s. 87.

rättskraft innebär att betungande beslut inte vinner negativ rättskraft utan kan omprövas utanför paragrafens ram.

### **6.1.1 Omprövningsparagrafen reglerar uttömmande omprövningsområdet**

De argument som förs i domstol för att omprövningsparagrafen uttömmande reglerar området är bland andra att det i förarbete ansågs ligga i sakens natur att ett beslut inte fick omprövas mer än en gång.<sup>98</sup>

I domstol påpekas även att i tidigare förarbete hävdades att en ändring efter besvärstidens utgång endast kunde ske om beslutet innehöll en kvalificerad felaktighet av det slag som angavs i 20 kap.10 a §. Om detta inte var fallet skulle försäkringskassan meddela beslut av innebörden att besvären inte kunde tas upp till prövning.<sup>99</sup>

Lavin menar i en artikel att utanför regelns tillämpningsområde anses res judicata gälla i den betydelsen att en ny ansökan i samma sak ska avvisas. Detta menar Lavin har varit gällande rätt i strid mot den normala ordningen i förvaltningsrätten att betungande beslut inte vinner rättskraft.

I RÅ 2005 ref.16 är emellertid inte Lavin skiljaktig utan anser att omprövningsparagrafen inte uttömmande reglerar omprövningsområdet.<sup>100</sup>

### **6.1.2 Omprövningsparagrafen anger minimikrav för omprövning**

I JO 2002/03 s.311 påpekade JO att AFL 20:10 a § anger minimikrav som kan ställas för omprövning. I fallet ansågs försäkringskassan ha befogenhet utöver den skyldighet som anges i 20 kap. 10 a § AFL att ändra ett felaktigt beslut. Befogenheten följer av principer som utvecklats i praxis och bygger på att förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning vinner negativ rättskraft.<sup>101</sup>

I plenummålet RÅ 2005 ref.16. anser RFV att 20 kap. 10 a § AFL uttömmande reglerar de möjligheter som existerar att ändra ett beslut och att en ny ansökan i samma sak bör avvisas enligt reglerna om rättskraft.

RegR menar, enligt samma åsikt som kammarrätten, att den princip att avslagsbeslut inte vinner rättskraft fortfarande är gällande rätt. Skiljaktiga regeringsråd (8st) ansåg att 20 kap. 10 a § AFL, uttömmande reglerar förutsättningarna för att på nytt pröva en sak som avgjorts i ett myndighetsbeslut. De ansåg att negativ rättskraft uppstått och att försäkringskassan hade rätt att avvisa den nya ansökan i samma sak.

---

<sup>98</sup> Prop. 1981/82:88 s. 33.

<sup>99</sup> Prop. 1977/78:20 s. 90.

<sup>100</sup> Lavin, R., *Nya omprövningsregler i förvaltningslagen*, FT, s. 300.

<sup>101</sup> Se vidare JO 2000/01s. 411, JO 2002/03 s. 315, JO 2002/03 s. 318 och JO 2002/03 s. 322.

### 6.1.3 Avvisning enligt 20 kap. 10 a § AFL

I den senaste utvecklingen av socialförsäkringsrätten har paragrafen 20 kap. 10 a § tolkats som en avvisningsparagraf som i samband med mål med utvecklad tvåpartsprocess kan leda till avvisning enligt res judicata. Denna avvisning kan endast ske om målet tidigare är prövat av domstol och det är fråga om samma sak. I RÅ 2002 ref. 61, där avvisning enligt res judicata bestämdes, var inte domstolen enig i sitt beslut och rättsläget är därmed inte helt säkert.<sup>102</sup>

## 6.2 Omprövning i lagen om inkomstgrundad ålderspension

Vid reformeringen av det statliga pensionssystemet skapades lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. I jämförelse med AFL gjordes vissa tillägg och förtydliganden när det gäller förfarandereglerna.<sup>103</sup>

I 13 kap.7-8 §§ LIP anges i vilken mån en ändring av ett beslut kan komma till stånd. Omprövning av beslut bestäms i 13 kap. 9-16 §§. Det är framför allt intressant att se att LIP har en avvisningsparagraf i 13 kap. 16 § :

En fråga enligt denna lag som redan avgjorts av en allmän förvaltningsdomstol får inte omprövas av Skatteverket, Försäkringskassa eller Premiépensionsmyndigheten.

Enligt Rune Lavin är detta en av de tre avvisningsparagrafer som finns för närvarande i förvaltningsrätten. Avvisning innebär enligt detta resonemang att en ny ansökan i samma sak som tidigare är rättskraftigt avgjord ska avvisas. De två andra paragraferna som medför avvisning enligt negativ rättskraft är 4 kap. 8 § TaxL och 20 kap. 10 a § AFL.<sup>104</sup>

## 6.4 Riksdagens ombudsmän - JO

JO:s tillsyn har sin grund i anmälningar som allmänheten skickar in, egna initiativärenden och inspektioner. Riksdagens ombudsmän har möjlighet att väcka åtal mot en tjänsteman för fel i tjänsten eller initiera ett disciplinförfarande för tjänsteförseelse. JO-ämbetet är opolitiskt och verkar framför allt genom att ge kritiska, vägledande eller rådgivande uttalanden.<sup>105</sup>

JO har uttalat sig i ett flertal ärende om omprövning i socialförsäkringsrättsliga och förvaltningsrättsliga ärende.

När det gäller handläggning av omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL har JO tagit initiativ att granska Försäkringskassan i Stockholms län.<sup>106</sup>

Det är framför allt av hänsyn till för lång handläggningstid som JO har lämnat kritik till Försäkringskassan.

<sup>102</sup> Lavin, R., *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, 177-179.

<sup>103</sup> A.a. 177-178.

<sup>104</sup> Intervju med Rune Lavin.

<sup>105</sup> [www.jo.se](http://www.jo.se). Senast besökt den 15 maj 2008.

<sup>106</sup> JO diarienummer 469-2001.

Enligt Försäkringskassans allmänna råd<sup>107</sup> ska en omprövning göras inom sex veckor från att den begärts om inte särskilda skäl föreligger.

När det gäller innebörden av ändringsparagrafen i 20 kap. 10 a § AFL har JO ansett att den utgör en miniminivå för myndighetens skyldighet att ompröva ett ärende. Myndigheten har därmed befogenhet att ändra ett beslut, som följer av principen om att förvaltningsbeslut endast i begränsad omfattning vinner negativ rättskraft.<sup>108</sup>

När det gäller återkallelse av gynnande orubbliga beslut har JO uttalat sig i den frågan om ett tillfälle där så kallat undantag förelåg.

I JO 1987/88 s.258 ville Länsstyrelsen förkorta ett tidigare beslut om jakttid för älg. JO ansåg att den partiella återkallelsen av beslutet var försvarlig med motivationen att det förelåg tvingande säkerhetsskäl. I detta fall fanns tvingande säkerhetsskäl av hänsyn till bär- och svampplockare.

När det gäller dröjsmål av prövning av ny ansökan i samma sak har JO kritiserat myndigheten: I JO 2002/03 s. 218 gällde saken ett avslag på ansökan om bistånd som senare kompletterades med en ny ansökan i samma sak. JO:s kritik var att socialnämnden inte gjort något ställningstagande till den nya ansökan i ett beslut.

---

<sup>107</sup> RAR 2001:4.

<sup>108</sup> JO 2002/03 s. 311.

## **7. Slutsatser och sammanfattande kommentarer**

I detta kapitel presenteras slutsatser och sammanfattande kommentarer. Kapitlet inleds med en redovisning av aktuell rättsbildning av rättskraft och omprövning i förvaltningsrätten. Rättssäkerhet analyseras med hänsyn till den rådande utvecklingen av rättskraften i socialförsäkringsrätten. I ett avsnitt kommenteras lagstiftningsförsök av omprövning och rättskraft. Avslutningsvis undersöks termer som används i den aktuella kontexten.

### **7.1 Aktuell rättsbildning av rättskraft och omprövning i socialförsäkringsrätten**

Lavin menar att RÅ 2002 ref.61 klargör att ”en lagakraftvunnen dom i socialförsäkringsprocessen medför en sådan negativ rättskraft att en ny talan i samma sak skall avvisas”. Vid ett överklagande beaktas naturligtvis saken men om en ny ansökan gäller ”samma sak” blir avvisning följden när saken är prövad av domstol. Detta utläses av den välutbyggda tvåpartsprocessen i socialförsäkringsmål tillsammans med en tolkning av 20 kap.10 a § AFL.

Detta har kompletterats genom målet RÅ 2005 ref. 16, där försäkringskassan inte har haft rätt att avvisa ett avslagsbeslut. Genom dessa två mål kan utläsas att förvaltningsrättens brist på negativ rättskraft i socialförsäkringsrättsliga mål endast existerar på myndighetsnivå.

#### **7.1.1 Konsekvensen av RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2005 ref.16**

Konsekvensen av den senaste utvecklingen av rättskraft och omprövning i socialförsäkringsrätten är en försämrad tillgänglighet för individen av domstolsprövning, men en bibehållen möjlighet att presentera sitt ärende för myndigheten under förutsättning att ärendet inte blivit domstolsprövat.

Detta skiljer tydligt myndighet från domstol, där domstolen äger möjligheten att avvisa ärenden som myndigheten inte har. Handläggningen av ärenden koncentreras nedåt i instansordningen.

Denna rättsbildning är fortfarande under stor utveckling och än så länge anses rättsläget osäkert. Detta går bland annat att utläsa av att RegR haft skiljaktiga i de två ovan presenterade målen. I målet RÅ 2005 ref. 16, som handlade om myndighetens möjlighet att avvisa en sak som redan prövats i myndighet, var det många skiljaktiga regeringsråd. Detta kan betyda en utveckling mot större avvisningskraft hos myndigheten.

Melin som är skiljaktig påpekar att de två faktorer som blir viktiga för utgången av RÅ 2002 ref.61 det vill säga målets likhet med tvistemålsprocesser och 20 kap.10 a § AFL inte enligt hans mening är stöd för en avvisning enligt regeln om res judicata. Melin menar att det inte är rätt att dra paralleller med civilprocessen inom socialförsäkringsrätt där den enskilde har en myndighet som motpart.

Bull delar även Melins oro över att individens möjligheter till processföring blir begränsade på ett område som socialförsäkringsrätt där individen ofta har små möjligheter att försvara sig.

Lavin har i doktrin koncentrerat sina synpunkter till att gälla processföring och utveckling av gällande rätt.

Lavin har gjort jämförelser med närliggande lagområden till exempel LIP och menat att omprövningsregler bör ha samma innebörd i AFL och LIP. Lavin anser att närliggande områden bör bedömas lika. Detta innebär att den enskilde medborgaren enklare kan förutsätta vilka regler som gäller i dennes fall. Det är även processekonomiskt fördelaktigt att förhålla sig till en typ av regler inom närliggande områden.

Lavins åsikt om lika processregler inom närliggande områden kan även hävdas utgöra en förutsebarhet som är förenlig med större rättsäkerhet för den enskilde.

## **7.1.2 Tolkningen av 20 kap.10 a § AFL**

I praxis och doktrin är det tydligt att det finns skilda meningar om vad som är den korrekta tolkningen av lagregleringen.

Det rådande rättsläget tycks vara att paragrafen inte uttömmande reglerar omprövningsområdet, men fungerar som en avvisningsregel i fall där saken är domstolsprövad, angår samma sak och handläggs enligt tvåpartsprocess. Paragrafen har innebörden enligt detta resonemang att avvisning inte kan anses råda utanför tillämpningsområdet på myndighetsnivå om samma sak inte tidigare blivit prövad av domstolen.

I fallet 2005 ref. 16 definierades tolkningen av 20 kap. 10 a § AFL. Innebörden av prejudikatet måste anses vara att paragrafen inte kan användas som en avvisningsparagraf på myndighetsnivå. Det som är lite oroande med prejudikatet är att många regeringsråd var skiljaktiga och ansåg att paragrafen uttömmande reglerade omprövningsområdet i den meningen att avvisning bör ske utanför tillämpningsområdet.

När RegR har många skiljaktiga måste det anses att rättsläget är osäkert. Innebörden kan tolkas i samband med skärpningen av rättskraften i RÅ 2002 ref. 61, som en fingervisning på att utvecklingen går mot en starkare rättskraft i förvaltningsrätten.

## 7.2 Rättssäkerhet med tyngdpunkten i första instans

Rättssäkerhet är ett riktmärke för rättsstaten och innebär en trygghet för medlemmarna i samhället. Lagarna ger ramarna för maktutövandet i domstolarna. Rättskraft anses innebära rättssäkerhet genom att individen kan lita på ett beslut eller dom.

I propositionen till FL anges att lagen är avsedd för att garantera medborgarnas rättssäkerhet när de har att göra med en förvaltningsmyndighet. Lagreglerna i FL har till syfte att tillgodose de enskildas krav på opartiskhet, omsorgsfull handläggning och en enhetlig bedömning av ärenden.

I samhället idag ser vi en privatisering av den offentliga sektorn som medför en del effekter för medborgaren ur processuellt hänseende. Detta innebär att när kommunala och statliga bolag hamnar i tvister med enskilda medborgare löses tvisten i allmän domstol och inte förvaltningsdomstol.

I socialförsäkringsrätten har den senaste utvecklingen av rättspraxis medfört att civilprocessen fått större inflytande inom förvaltningsrätten. Den obligatoriska tvåpartsprocessen har många processekonomiska fördelar men innebär att den enskilde får ett större ansvar för sin processföring på ett område där medborgaren endast i undantagsfall har möjlighet till juridiskt biträde. Den här utvecklingen ställer stora krav på att myndigheterna ger den enskilde hjälp och vägledning i första instans och domstolen som besvärinstans. Den enskilde medborgaren kan behöva hjälp med att komplettera utredningen, upplysningar om rättsreglers innehåll och upprättning av handlingar.

Förvaltningsrättens lagstiftning har ansetts fragmentarisk och svårtolkad i jämförelse med den mer samlade civilprocessen. Detta är exempel på en bristande rättssäkerhet enligt min mening. Det ska vara möjligt för den enskilde att genom lagstiftningen få en förståelse för hur en handläggning av dennes ärende bedrivs.

Det är lagstiftarens uppgift att skapa möjlighet för att individer behandlas lika inför lagen. I socialförsäkringsärenden där medborgaren ofta är svag och behöver samhällets insatser är tydligheten hos lagstiftningen viktig.

I omprövningsärenden är det av största vikt att förstå hur myndigheten arbetar. Försäkringskassan har publicerat en del skrifter som finns att hämta på hemsidan. Detta är positivt ur rättssäkerhetsperspektiv men är enligt min mening inte tillräckligt klargörande för den enskilde medborgaren. Försäkringskassans vägledning anger inte myndighetens befogenheter när det gäller betungande besluts "svaga" rättskraft. Detta är en brist i rättssäkerheten och ett sätt att dölja gällande rätt.

Rättskraftsfrågor i sig inom socialförsäkringsrätten utgörs i dag av ett osäkert rättsområde som inte kan anses medge någon form av förutsebarhet



eller rättssäkerhet. Rättsområdet är juridiskt sett komplicerat och kan inte enkelt förklaras. RegR har i de senaste prejudikaten tagit ställning till rättskraftens omfång i socialförsäkringsrätten, men har inte varit enhälliga i sina domar. Den stora delen av förvaltningsrätten praktiseras utanför förvaltningsdomstol. Förvaltningsmyndigheter har härmed det största ansvaret för att den enskilde medborgaren ska känna rättssäkerhet och service. Omprövningsförfarandet har förskjutit tyngdpunkten i ärendehantering mot första instans och det är ofta hos myndigheten som ärenden får sin slutgiltiga hantering. Det är enligt min mening önskvärt att underlätta myndighetens hantering av frågor om rättskraft och omprövning.

Detta hade varit möjligt om rättsområdet varit mer reglerat genom tydliga prejudikat och klar lagstiftning. När det gäller de begrepp som används inom förvaltningsrätten när det gäller rättskraft och omprövning, så krävs det nya termer som är anpassade efter förvaltningsrättens behov och inte har sin grund i civilprocessen.

## 7.3 Kommentarer de lege ferenda

Ragnemalm menar om förvaltningsrättslig praxis (1992) att åtskilliga frågor inte har ansetts mogna för lagstiftning och inte reglerats vid förvaltningsrättsreformens genomförande. Andra frågor har ”underkastats en så urvattnad reglering” att det är en förutsättning att känna till praxis för att kunna uttyda reglerna.<sup>109</sup>

I doktrin och praxis ser man rättsutövare och författare uttala sig om förvaltningsrättens lagstiftning. Åsikter som framförs är till exempel att lagstiftningen är fragmentarisk och att ledning behöver sökas i civilprocessen.

### 7.3.1. Ny lagstiftning angående rättskraft

Lagstiftning angående rättskraft, i stil med RB: s 17:11, har inte införts i förvaltningsrätten. Innebörden för den enskilde är att frågor om den speciella rättskraften i förvaltningsrätten blir svårförståeliga och inte diskuteras allmänt. Det allmänna medvetandet om rättskraft vid betungande beslut kan inte anses vara stort. Lagstiftning om betungande beslut och dess verkningar är svårt på grund av att områden i förvaltningsrätten traditionellt har olika processuella regler.

Det kan hävdas att det är komplicerat att lagstifta kring den ”svaga” rättskraften i förvaltningsrätten. Meningen med att kunna ändra beslut i förvaltningsrätten kan tyckas vara till den enskildes fördel. Flexibiliteten i nuvarande system kan måhända tyckas vara en förutsättning för att kunna följa enskilda individers olika behov. Det är enligt min mening inte säkert att myndighetens möjlighet att kunna ändra beslut används på det sätt som är önskvärt. Det är inte heller lätt som myndighet att korrekt använda sig av

---

<sup>109</sup> Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s.36.

den befogenhet som lagstiftaren anser att myndigheten har. Det är av den anledningen viktigt med vägledande lagstiftning.

En lagstiftning av den ”svaga” rättskraften i förvaltningsrätten hade möjliggjort en större rättssäkerhet för den enskilde. Det hade främjat en tydligare begreppsbyggnad och vetenskapliga studier. Enligt min mening borde det vara möjligt att lagstifta kring förvaltningsrättens rättskraft utan att kopiera civilprocessens regler. Det är viktigt att möjligheten att ändra beslut består i förvaltningsrätten.

### **7.3.2 Ny lagstiftning angående omprövning**

Utredningar av socialförsäkringslagstiftningen är gjorda : SOU 2001:47 och SOU 2005:114, men ingen ny lagstiftning har kommit till stånd. I dessa utredningar finns förslag på ny omprövningslagstiftning. Detta utgör enligt utredningarna inte någon direkt förändring av rättsläget, men en del kodifiering av gällande praxis. Den senare av utredningarna har gått på remiss och kommer att kommenteras av lagrådet.

I ny lagstiftning om omprövning är det intressant att se om regleringen får betydelse för rättskraften i förvaltningsrätten. Omprövningsregler utgör i vissa fall avvisningsparagrafer som medför avvisning enligt res judicata.

Inom socialförsäkringsrätten har exempelvis Lavin ansett att en avvisningsregel i stil med den som finns i LIP skulle varit önskvärd inom hela socialförsäkringen och bidragit till att 20 kap. 10 a § AFL inte behövs tolkas för att en enhetlighet mellan de olika rättsområdena skulle framträda.

Lavin har i målet 2002 ref. 61 tolkat 20:10 a § till att få betydelsen av avvisning enligt res judicata. Om rättsbildningen på detta område ska kännas stabil måste det anses som en bättre förutsättning med en enskild avvisningsparagraf i AFL.

Den stora frågan som avgjordes i 2005 ref.16 handlade om avvisning kan bli följden av ett lagkraftvunnet myndighetsbeslut. Detta innebär en ytterligare skärpning av den negativa rättskraften. I 2005 ref. 16 ansågs inte att detta var möjligt. Det fanns dock i fallet många skiljaktiga regeringsråd som menade att avvisning var möjlig. I ny lagstiftning blir det intressant att se om detta område kommer att regleras.

Det är enligt min mening viktigt med ny omprövningslagstiftning. Detta leder till en tydligare reglering av ett komplicerat område. Omprövningsskyldighet ger myndigheten tydliga regler att följa som förhoppningsvis ger större rättssäkerhet. JO har kritiserat en del av myndighetens handläggning i omprövningsärenden. Detta måste innebära att det antingen inte finns resurser på myndigheterna att möta kraven på omprövning eller att regleringen idag inte är tillräckligt tydlig.

I lagregler kring omprövning ska tydligt framgå om det utanför paragrafens område ska råda avvisning av ny ansökan i samma sak. Min personliga åsikt, efter att endast ha studerat socialförsäkringsrättens rättskraft från

studentens synvinkel, är att en strängare rättskraft innebär ökade krav på den enskilde medborgaren på ett område där individen i regel har begränsade resurser. Detta är inte önskvärt utan att myndigheten tar ett stort ansvar för att hjälpa individen i sin process.

## 7.4 Begrepp och språk i förvaltningsrätten

Terminologin i förvaltningsrätten är inte alltid självständig utan är i många fall i vart fall inledningsvis lånad av civilprocessen. Detta innebär att de begrepp som används ibland inte har kunnat behålla sin ursprungliga betydelse utan anpassats till förvaltningsrätten med mer eller mindre framgångsrikt resultat.

Det faktum att förvaltningsrätten existerar både på myndighets- och domstolsnivå innebär att en del begrepp som tycks syfta på det rättsliga förfarandet i domstol inte riktigt passar in i myndighetsprövningen.

### 7.4.1 Vad har hänt med termen rättskraft-negativ rättskraft ?

Det är inte lätt att beskriva vad termen rättskraft innebär i förvaltningsrätten. Rättskraft har oftast olika innebörd i förvaltningsrätten beroende var i processen som begreppet uppträder. När domstolar använder begreppet, oftast i rubriken, jämte *res judicata*, är innebörden att saken kan avvisas och det ursprungliga beslutet eller domen anses orubblig.

När ett myndighetsbeslut beskrivs så används termen negativ rättskraft för att beskriva att det är orubbligt. På myndighetsnivå är det inte illustrativt att skriva att ett beslut vinner rättskraft. Detta beror på att alla beslut i förvaltningsrätten måste anses få en form av rättskraft.

När det gäller negativ rättskraft så verkar denna term ha en annan betydelse i domstolsprövningen än på myndighetsnivå. I domstolsprövningen, skriver Lavin, uppfattas rättskraftens negativa funktion mycket sällan som ett rättegångshinder utan beaktas inom ramen för själva sakprövningen.<sup>110</sup>

### 7.4.2 Positiv och negativ rättskraft

Några begrepp som förvirrar begreppsvärlden i förvaltningsrätten är negativ och positiv rättskraft. Dessa begrepp uttrycker inget om den speciella form av "svag" rättskraft som råder vid betungande beslut i förvaltningsrätten. I doktrinen sägs det att betungande beslut saknar negativ rättskraft. Den form av "svag" rättskraft som råder vid betungande beslut definieras endast genom att tala om att det inte rör sig om negativ rättskraft.

I två meningar nedan illustreras något av det som enligt min mening är förvirrande med begreppen negativ- och positiv rättskraft. Dessa meningar är korrekta:

---

<sup>110</sup> Lavin, R., *Gäst hos FÖD*, s.83.

1. Negativa betungande beslut vinner i regel inte negativ rättskraft.
2. Positiva gynnande beslut vinner i regel negativ rättskraft.

I första meningen finns det tre så kallade negationer, något som måste anses bidra till terminologisk förvirring. I den andra meningen är det något ologiskt enligt min mening att positiva, gynnande beslut vinner negativ rättskraft.

Det är sammanfattningsvis olyckligt att det är orden negativ och positiv som beskriver olika sorter av rättskraftiga beslut i förvaltningsrätten. Detta har sin bakgrund i de rättskraftsfunktioner som traditionellt använts inom civilprocessen.

Vad är det som gör att förvaltningsrätten inte använder sina begrepp med stringens?

Detta kan säkert härledas ur det faktum att förvaltningsrätt traditionellt har ansetts kunna anpassas efter individens behov. Myndigheten ska ha möjlighet att ändra beslut vid nya omständigheter även om beslutet var korrekt när det togs. Detta leder till att regler om rättskraft inte kan få samma logiska följder som civilprocessen till stor del kan följa.

Det kan hävdas att förvaltningsrättens begreppsvärld inte bör följa civilprocessens eftersom det finns självklara skillnader. Myndigheternas rättsliga arbete kan exempelvis inte anses utgöra rättsskipning i den form som domstolarna utövar. Detta medför att begreppen som används på de olika nivåerna av prövning får olika betydelse beroende på i vilken beslutsnivå de används. Förvaltningsrättens särart när det gäller prövning och rättskraft bör använda sig av egna anpassade begrepp enligt min åsikt. Det är också viktigt att skillnaden mellan myndighetsprövning och domstolsprövning blir tydlig genom att begreppen som används är olika.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

Ds 1998:42 Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut.

Prop. 1977/78:20 med förslag till ändrad organisation för besvärspövning inom socialförsäkringsrätten m.m.

Prop. 1981/82:88 om åtgärder för att förbättra försäkringsdomstolarnas arbetsläge m.m.

Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.

Prop. 1990/91:80 om rättsskipningen i socialförsäkringsmål.

Prop. 2002/03:62 Några förvaltningsrättsliga frågor.

RFV allmänna råd (RAR) 2001:4.

RFV anser 2004:1.

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet.

SOU 1968:27 Förvaltningslag.

SOU 1981:46 ändringar i förvaltningslagen.

SOU 1983:73 Ny förvaltningslag.

SOU 2001:47 En handläggningsslag – förfarandet hos försäkringskassorna.

SOU 2005:114 Socialförsäkringsbalk.

SOU 2008:10 21+1=2.

Vägledning Försäkringskassan 2001:7 version 4.

Vägledning Försäkringskassan 2004:7 version 3.

## Litteratur

Bohlin-Warmling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl.2007.

Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl. 2007.

Lavin, R., Gäst hos försäkringsöverdomstolen – en professor möter verkligheten, Göteborg, 1991.

Ragnemalm, H., Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl., Juristförlaget, 1992.

Strömberg, H. Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl., Liber AB, 2006.

Wennergren, B., Förvaltningsprocesslagen m.m.; en kommentar, 5 uppl., Norstedts juridik, 2005.

Westerberg, O., Om rättskraft i förvaltningsrätten, A.B. Nordiska Bokhandeln, Stockholm 1951

## Artiklar

Bull, T., Förvaltningsprocessen : mellan partsintressen och rättsideal, JT, s. 108-113, 2003.

Dahlgren, G., Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol, JT, s. 237-251, 1991-92.

Lavin, R., Tvåpartsmål i förvaltningsprocessen, FT, s. 97- 120, 1992.

Lavin, R., Förvaltningsdomens art och funktion, FT, s. 65-76, 1995.

Lavin, R, Nya omprövningsregler i förvaltningslagen, FT, s.295-301, 1998.

Lavin, R., Socialförsäkringsmål förr och nu – en jämförelse, FT, s. 437-463, 2003.

Lavin, R., Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61, FT, s. 177-179, 2004.

Ragnemalm,H., Förvaltning i förvandling, FT, s. 445-457, 2005.

Von Essen, U., Saken i förvaltningsprocessen, FT, s. 503-521, 2003.

## Hemsidor

[www.jo.se](http://www.jo.se)

[www.whiplash.se](http://www.whiplash.se)

# Rättsfallsförteckning

FR 1986:1.

FÖD 1989:26.

RÅ 1968 ref. 78.

RÅ 1972 ref. 2.

RÅ 1972 ref. 47.

RÅ 1975 ref. 105.

RÅ 1987 ref. 80.

RÅ 1993 ref. 76.

RÅ 1996 ref. 51.

RÅ 2000 ref. 16.

RÅ 2002 ref. 39.

RÅ 2002 ref. 61.

RÅ 2003 not. 98.

RÅ 2004 ref. 69.

RÅ 2005 ref. 16.

RÅ 2005 ref. 42.

RÅ 2006 ref. 64.

## **JO-beslut :**

JO 1987/88 s. 258.

JO 1993/94 s. 411.

JO 1996/97 s. 356.

JO 2002/03 s. 218.

JO 2002/03 s. 311.

JO 2004/05 s. 282.

JO 2007/08 s. 399.





