



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan-Henrik Schütt

DEN SUBJEKTIVA
BESVÄRSRÄTTEN I
FÖRVALTNINGSPROCESSEN

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Lars-Göran Malmberg

Förvaltningsrätt

vt. 2000

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 SYFTE.....	4
1.2 METOD OCH AVGRÄNSNINGAR	5
1.3 DISPOSITION	6
2 KOMMUNALBESVÄR	8
2.1 KOMMUNALBESVÄR ELLER FÖRVALTNINGSBESVÄR?	8
2.2 KOMMUNALBESVÄRETS SÄRART	9
2.3 KOMMUNALBESVÄRSRÄTT	10
3 FÖRVALTNINGSBESVÄR	11
3.1 VARFÖR ÄR FÖRVALTNINGSBESVÄRSRÄTTEN BEGRÄNSAD?	12
3.2 DEN SUBJEKTIVA BESVÄRSRÄTTENS UTFORMNING	13
3.3 FÖRVALTNINGSBESVÄRSRÄTTENS TVÅ KRITERIER.....	14
4 SAKLEGITIMATIONSREKVISITET	16
4.1 DOKTRINGENOMGÅNG.....	16
4.2 SVAREN FINNS I REGERINGSRÄTTENS PRAXIS	18
4.3 SAKLEGITIMATIONEN HOS PART.....	19
4.4 SAKLEGITIMATIONEN HOS INTRESSENT.....	22
5 RÄTTSPRAXIS PÅ OLIKA FÖRVALTNINGSRÄTTSOMRÅDEN	24
5.1 POLITIRÄTT.....	24
5.1.1 <i>Plan- och bygglagen (1987:10)</i>	24
5.1.2 <i>Saklegitimationens fastställande i Plan- och bygglagen</i>	28
5.2 NÄRINGSRÄTT	31
5.2.1 <i>Alkohollagen (1994:1738)</i>	31
5.2.2 <i>Saklegitimationens fastställande i Alkohollagen</i>	33
5.3 SOCIALRÄTT	35
5.3.1 <i>Socialtjänstlagen (1980:620)</i>	35
5.3.2 <i>Saklegitimationens fastställande i Socialtjänstlagen</i>	35
5.4 KULTURRÄTT	37
5.4.1 <i>Kulturminneslagen (1988:950)</i>	37
5.4.2 <i>Saklegitimationens fastställande i Kulturminneslagen</i>	37
6 KONTRARITETSREKVISITET	39
7 EUROPEISKT INFLYTANDE?	43
7.1 EG-RÄTTENS PÅVERKAN PÅ FÖRVALTNINGSRÄTTEN	43
7.2 BESVÄRSRÄTT ENLIGT EKMR GENOM EG-RÄTTEN	44
8 SLUTSATSER	47
9 LITTERATURFÖRTECKNING	50
10 RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	53

Sammanfattning

Uppsatsen avser att belysa den sedan länge uppställda frågan om: Vem som skall anses inneha subjektiv besvärsmätt i förvaltningsprocessen? Jag har inledningsvis konstaterat att när det gäller kommunalbesvärsmätten så utgör denna i regel inget problem vid fastställandet eftersom besvärsmätten helt enkelt är kopplade till kommunmedlemskapet.

Svårigheter inträder däremot vid fastställandet av förvaltningsbesvärsmätten som till skillnad från kommunalbesvärsmätten är begränsade till följd av olika praktiska överväganden vilka alla bottnar i en avvägning mellan rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Lagstiftaren har därför tvingats att endast ge de rättssökanden med ett beaktansvärt intresse av att få sin sak prövad, tillgång till förvaltningsbesvärsmättnet.

Jag har konstaterat att den utgällning som då måste ske, görs i de oreglerade fallen mot bakgrund av två besvärsmrekvisit nämligen: *saklegitimation* och *kontraritet*, som uppställs i de generella förvaltningsregleringarna vilka utgörs av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Eftersom dessa regleringar emellertid är tämligen intetsägande måste svaret på besvärsmrättsfrågan sökas i den praxis som utvecklats av Regeringsrätten i snart hundra år.

Efter granskning av denna praxis på olika förvaltningsrättsområden har jag funnit att domstolen tillämpar en och samma metod inom hela den mångskiftande förvaltningsrätten när den fastställer de besvärsmberättigades krets. Först och främst undersöks den aktuella författningen, för att där på något sätt försöka finna indikeringar på att lagstiftaren avsett att vissa klaganden skall tillerkännas besvärsmrätt. Sådana indikationer finner man ofta i författningens förfaranderegleringar. Om sådana uttryckliga stadganden saknas kan indikation på besvärsmrätt finnas i förarbeten eller på annat sätt framgå ur författningens ”anda”. I sista hand får domstolen söka vägledning genom sina tidigare avgöranden, både på det aktuella förvaltningsrättsområdet men även på angränsande sådana.

Denna relativt flexibla metod som Regeringsrätten tillämpar för att fastställa den subjektiva besvärsmätten i förvaltningsprocessen, anser jag vara ändamålsenlig med tanke på förvaltningsrättens mångskiftande karaktär. Ett system som innebär att man undviker att låsa fast besvärsmätten i uttryckliga författningsregleringar ökar dessutom förutsättningarna för att den svenska förvaltningsrätten på detta område, skall anses leva upp till EG-rättens krav.

Förord

Till Karin utan vars hjälp och stöd arbetet med denna uppsats hade varit betydligt mera ensamt.

Förkortningar

AFL	Lag om allmän försäkring (1962:381)
AL	Alkohollag (1994:1738)
EG	Europeiska gemenskaperna
EKMR	Europakonventionen ang. de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FolkbokfL	Folkbokföringslag (1991:481)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidsskrift
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
KamR	Kammarrätt
KL	Kommunallag (1991:900)
KML	Kulturminneslag (1988:950)
LAFD	Lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289)
LHD	Lag om handel med drycker (1977:293)
LR	Länsrätt
LSt	Länsstyrelse
LTD	Lag om tillverkning av drycker, m.m. (1977:292)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
PL	Patentlag (1967:837)
Prop	Regeringens proposition
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
RättsprL	Lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (1988:205)
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SoL	Socialtjänstlag (1980:620)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TL	Taxeringslag (1990:324)
UtlL	Utlänningslag (1989:529)

1 Inledning

Trots att det finns en mångfald av processuella förfaranderegler inom den svenska förvaltningsrätten, där de flesta är till för att trygga behovet av rättssäkerhet i den offentliga förvaltningen och skapa goda förutsättningar för lagliga och lämpliga förvaltningsavgöranden, är det oundvikligt att saker och ting kan gå fel på den långa vägen fram till ett korrekt beslut. Det är då av yttersta vikt att förvaltningsapparaten tillhandahåller system för att komma till rätta med dessa beslut så att inte tilltron till rättssäkerheten i den offentliga förvaltningen skadas, vilket skulle vara menligt för hela samhället.

Av denna anledning innehåller förvaltningsrätten därför också flera rättsinstitut som avser att på olika sätt åstadkomma rättelse av felaktiga eller olämpliga förvaltningsbeslut. Exempel på sådana institut är: självrättelse, omprövning, besvär och extraordinära rättsmedel. I detta system innehar besvärsinstitutet en central och kanske den mest betydelsefulla positionen. Nils Herlitz karakteriserade detta institut som ”ett vapen, varmed den enskilde kan avvärja ingrepp i hans rättsligt skyddade intresse från underordnade myndigheters sida och framtvunga, att frågan avgöres av överordnad myndighet”¹

Av olika anledningar står emellertid inte detta viktiga rättsinstitut öppet för alla. Innan det blir aktuellt att göra en materiell prövning av det klandrade beslutet sker det nämligen en utgallring av dem som skall få komma i åtnjutande av den ökade rättssäkerhet som följer av besvärsinstitutets tillämpning. Ett antal formella förutsättningar för att prövning över huvud skall komma att ske uppställs således. Kravet på subjektiv besvär rätt är en sådan formell prövningsförutsättning.

Av det ovan sagda förstås att utformningen och tillämpningen av denna förutsättning därför får avgörande betydelse för den enskildes möjligheter att få tillgång till detta ”vapen” som skall ge honom rättstrygghet vid myndigheters beslutsfattande. Kanske nekas någon tillträde till domstolsprövning eftersom länsstyrelsen inte anser att den rättssökande är tillräckligt berörd av ett beslut om utökat serveringstillstånd för den pizzeria som han nyligen har fått till granne.

1.1 Syfte

I min uppsats, vilken jag valt att kalla ”Den subjektiva besvär rätten i förvaltningsrätten”, har jag beskrivit en arbetsmetod vilken används av Regeringsrätten när gränserna för besvär rätten inom olika förvaltningsrättsområden skall fastställas. Uppsatsen syftar till att ge läsaren förståelse för hur kretsen av besvär sberättigade kan inringas i en viss specialförfattning, trots att den aktuella författningen saknar både

¹ N. Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag, 1943, s. 74

preciserade lagstadganden angående besvärsrätten och klarläggande regeringsrättsavgöranden i denna fråga.

Under uppsatsarbetets gång har inte bara Regeringsrättens metod för besvärsrättens fastställande kunnat konstateras. Dessutom har en relativt konkret och avgränsad beskrivning kunnat göras av de besvärberättigades krets i några, för de flesta välkända, specialförfattningar inom den svenska förvaltningsrätten.

1.2 Metod och avgränsningar

Eftersom förvaltningsrätten är ett mycket omfattande och ytterst varierande rättsområde, bestående av bl.a. ett stort antal specialförfattningar, går det givetvis inte att i ett arbete av den här omfattningen redogöra för besvärsrättens omfattning i alla de enskilda specialförfattningarna. Jag har därför koncentrerat mig på att belysa den metod som Regeringsrätten i vissa fall tillämpat när den i ett enskilt fall ställts inför problemet att avgöra om en viss klaganden skall anses tillhöra kretsen av besvärberättigade när denna fråga inte reglerats i den aktuella författningen. Det är nämligen min uppfattning att när denna metod sedan väl är känd så kan den användas för att undersöka kretsen av besvärberättigade i alla de specialförfattningar där det varken finns författningsbestämmelser eller regeringsrättspraxis som reglerar frågan om besvärsrätt.

I mitt arbete har jag utgått från regeringsrättsavgöranden där domstolen i sina domskäl på ett relativt tydligt sätt har redogjort för de avvägningar som den gjort vid fastställandet av den subjektiva besvärsrätten.

Jag har valt att i så stor utsträckning som möjligt främst använda mig av nyare praxis från andra halvan av 1990-talet, vilken i många fall ännu inte refererats i doktrin. Ambitionen har nämligen varit att inte bara upprepa vad andra författare redan skrivit om äldre praxis. Inom vissa förvaltningsrättsområden har jag likväl varit tvungen att använda mig något av äldre praxis för att kunna beskriva det aktuella rättsläget eftersom det saknas senare avgöranden på området. Regeringsrättens avgöranden där dessa besvärsrättsfrågor har stått i centrum, har jag funnit bl.a. genom sökningar i databaserna Rättsbanken och Infolex².

Eftersom mitt syfte främst har varit att beskriva generella metoder och principer som skall kunna användas vid fastställandet av besvärsrätten över hela det stora förvaltningsrättsområdet, har jag därför ansett det viktigt att även min undersökning i så stor utsträckning som möjligt omfattat hela detta område. Urvalet av de avgöranden jag använt i min uppsats har därför gjorts mot bakgrund av den traditionella uppdelningen av den speciella förvaltningsrätten i olika underavdelningar, såsom politirätt, socialrätt, näringsrätt och kulturförvaltningsrätt, för att på så sätt inte endast dra slutsatser utifrån ett förvaltningsrättsområde.³

² CD version 1999:4

³ Indelningen av specialförfattningar i ett välavgränsat förvaltningsrättsligt system låter sig emellertid inte göras annat än i teorin. De olika författningarnas materiella innehåll går nämligen in i varandra på ett sätt som gör att det inte konsekvent går att säga att

Den första frågeställning som en besvärinstans måste ta hänsyn till vid mottagandet av en besvärsskrivelse, är om förvaltningsbeslutet över huvud taget är av sådan typ att det kan klandras genom att besvär anförs. Denna frågeställning benämns av vissa författare⁴ som ”den objektiva besvärsrätten” eller besluts överklagbarhet. Detta är dock ett problemområde som jag i princip inte kommer att behandla i mitt arbete.⁵

Jag kommer vidare att till övervägande del ägna mig åt att redogöra för när den enskilde är besvärberättigad. Av detta följer att jag inte kommer att behandla vilken besvärsrätt som kan tillkomma staten, kommunerna, olika intresseorganisationer eller andra sammanslutningar.

I uppsatsen har jag valt att i stor utsträckning använda termen ”besvär” trots att detta uttryck på senare tid i många författningar och i andra sammanhang rensats ut och då vanligen ersatts med det modernare uttrycket ”överklagande”. Detta har jag valt att göra eftersom jag delvis i mitt arbete refererat doktrin från den tid när termen ”besvär” fortfarande var den dominerande, men även av den anledningen att jag själv anser att den äldre termen gör sig bättre i många sammansättningar av ord såsom t.ex. besvärberättigad, besvärskrets och besvärsrätt. Det är emellertid min fulla övertygelse att denna marginella inkonsekvens inte stör framställningen nämnvärt.⁶

1.3 Disposition

Uppsatsen har utformats på följande sätt: Efter detta inledande kapitel redogör jag under rubrik 2.1 för den centrala uppdelningen inom förvaltningsprocessrätten mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Därefter beskriver jag kort i 2.2 kommunalbesväret som sådant och varför det är utformat på detta sätt. I 2.3 redogörs sedan för de relativt konkreta och enkla besvärreglerna vid anförande av kommunalbesvär.

Under rubrik 3.1 redovisas orsakerna till varför besvärsrätt inte kan tillkomma alla som anser sig drabbade av ett felaktigt beslut. I 3.2 beskrivs lagstiftarens val att i vissa författningar införa stadganden om specifika klagoberättigade medan det i andra författningar endast stadgas att besvär får anföras. Vidare konstaterar jag i 3.3 att av de allmänna besvärregleringarna i FL och FPL följer två avgränsade besvärskrav.

I Avsnitt 4.1 redogör jag för hur rättsvetenskapsmän under olika tider har ansett att saklegitimationskravet skall tillämpas. I 4.2 beskriver jag Regeringsrättens viktiga roll i dessa besvärskravfrågor. I 4.3 konstateras att genom, den kanske inte alltid så klara, partsställningen följer konsekvent

en specifik författning i alla avseenden kan hänföras till en viss förvaltningsrättslig underavdelning.

⁴ G. Wahlgren, Förvaltningslagen och Förvaltningsprocesslagen m.m. (1976-1986), FT 1987 s. 210

⁵ Utförliga redogörelser för vilka förvaltningsbeslut som kan överklagas står bl.a. att finna i: H. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 232-244

⁶ H. Strömberg, Ett besvärligt ord, FT 1991 s. 344-346

besvär rätt. Vidare konstateras i 4.4 att besvär rätt i vissa lägen måste medges även till andra än parter.

I kapitel 5 följer sedan en rättsfallsgenombgång med tillhörande analys av besvär sregleringen i fyra specialförfattningar inom olika delar av förvaltningsrätten. Kontraritetsrekvisitets tillämpning i praktisk belysning avhandlas sedan under rubrik 6. Den svenska förvaltningsrätten sätts sedan i ett europeiskt perspektiv i kapitel 7 och avslutningsvis följer ett avsnitt med sammanfattande slutsatser angående besvär srettens konstaterande.

2 Kommunalbesvär

Svårigheter att fastställa den subjektiva besvärsrätten i förvaltningsprocessen, föreligger nästan uteslutande vid anförande av förvaltningsbesvär och det är detta problemområde som mitt arbete till största del syftar till att klarlägga. Eftersom en och samma kommunal förvaltningsmyndighets⁷ beslutsfattande kan stödja sig antingen på allmän kompetens eller specialreglerad sådan, aktualiseras dock de båda besvärsinstituten kommunalbesvär och förvaltningsbesvär vid samma myndighet i dess dagliga arbete. Jag har därför för fullständighetens skull valt att nedan kort redogöra för när anförande av kommunalbesvär kan bli aktuellt i kommunernas verksamhet och vilka som då skall tillerkännas besvärsrätt.

2.1 Kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär?

Beslut fattade av de kommunala representationerna⁸ kan alltså klandras genom anförande av kommunallagens besvärsinstitut kommunalbesvär i vissa lägen och genom anförande av förvaltningsbesvär enligt reglering i specialförfattning eller enligt förvaltningslagens allmänna bestämmelser i andra lägen. Även om vissa gränsdragningsproblem⁹ kan tänkas uppkomma, är uppdelningsprincipen mellan de båda besvärsinstitutens tillämpningsområden i praktiken relativt enkel.

Som huvudregel gäller att kommunala beslut fattade med stöd av den förvaltningskompetens vilken följer ur kommunallagens bestämmelser, kan angripas endast genom anförande av kommunalbesvär (10 kap. 3 § KL). Undantagsvis kan det bli aktuellt att tillämpa kommunalbesvär även när de kommunala organens beslut stödjer sig på kompetensregleringar vilka följer av specialförfattningar utanför kommunallagen. Detta blir fallet om den för det aktuella beslutet gällande specialförfattningen saknar särskilda regler för hur besvär över beslut enligt författningen anföras. Detta är dock ett undantag ifrån den ovan beskrivna huvudregeln. Det normala är nämligen att när de kommunala organen har fattat beslut med stöd av specialförfattning, så kan dessa beslut klandras genom anförande av förvaltningsbesvär eftersom den aktuella specialförfattningen oftast anger att det är detta besvärsinstitut som får användas.¹⁰

⁷ Kommunstyrelse och övriga kommunala nämnder.

⁸ Kommunfullmäktige, kommunstyrelse och övriga kommunala nämnder.

⁹ F. Sterzel, Dubbla besvärsvägar för överklagande av kommunala beslut, 1992, s. 207-232

¹⁰ A. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 1999, s. 220-224

2.2 Kommunalbesvärets särart

Kommunalbesvär kan delvis sägas ha ett annat syfte än vad förvaltningsbesvär har. I doktrin brukar kommunalbesvärsinstitutets syfte beskrivas med att det skall erbjuda en slags medborgarkontroll över den kommunala förvaltningens verksamhet. Detta innebär att det anses vara kommunmedborgarna själva som skall övervaka och granska kommunernas beslutsverksamhet så att denna sköts på ett rättsenligt sätt. Vad som avses med att verksamheten skall skötas på ett sådant sätt är att kommunen måste hålla sig inom den av staten givna kompetensram vilken utgör gränserna för den kommunala självstyrelsen¹¹. Kommunalbesvärsinstitutet fungerar emellertid i praktiken även som en slags säkerhetsventil för den enskilde kommunmedlemmen. I de fall där kommunala beslut är fattade med stöd av specialförfattning som saknar besvärs möjlighet, t.ex. vid beslut om socialbidrag¹² och hemhjälp, får kommuninvånaren en viss rättstrygghet av det faktum att han kan få beslutet upphävt om någon av kommunalbesvärsinstitutets besvärsgrunder¹³ blir tillämpliga.¹⁴

Kännetecknande för kommunalbesvärsinstitutet är vidare att den formella överklagbarheten är mycket vidsträckt. De överklagbara besluten anges i 10 kap. 2 § KL och är i princip alla beslut av fullmäktige och av de kommunala nämnderna, med undantag av rent förberedande eller verkställande beslut. Det krävs alltså inte, till skillnad från vid anförande av förvaltningsbesvär, att beslutet skall ha medfört någon direkt ingripande verkan eller att beslutet utgör något egentligt avgörande av en specifik fråga för att beslutet skall kunna klandras. Av detta följer att även remissyttranden, principuttalanden och beriktigande¹⁵ anses kunna angripas genom det kommunala besvär sinstitutet.¹⁶ Detta innebär att i många kommuner fattas flera tusen beslut dagligen vilka alla teoretiskt skulle kunna klandras genom anförande av kommunalbesvär.¹⁷

En annan avgörande skillnad gentemot förvaltningsbesvär sinstitutet utgörs av den rättsföljd som kan bli aktuell vid ett med kommunalbesvär klandrat beslut. Rättsföljden sägs nämligen vara kassatorisk vilket innebär att hela beslutet som huvudregel helt enkelt upphävs eller undanröjs och rättsläget återgår till vad som gällde före beslutet (10 kap. 8 § andra stycket KL).

¹¹ Kommunal självstyrelse är ett något vagt begrepp som omnämns bl.a. i 1 kap 1 § RF. Ur KL:s bestämmelser kan man dock sluta sig till att självstyrelsen utgör en sorts kompetensfördelning mellan stat och kommun, syftande till att ge kommunerna en självständig och inom vissa gränser fri bestämmanderätt i förvaltningsangelägenheter.

¹² Biståndsbeslut enligt 6 g § SoL och beslut om hemhjälp enligt 20 § SoL är endast några av alla de beslut som socialnämnderna fattar och som ej går att överklaga med förvaltningsbesvär.

¹³ De kommunala besvärsgrunderna uppräknas uttömmande i 10 kap. 8 § första stycket KL.

¹⁴ G. Petré, Kommunalrätt i utveckling, 1988, s. 75

¹⁵ Rättelse av oriktig sakuppgift, S. Bergström, Juridikens termer, 1993

¹⁶ A. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 1999, s. 225-228

¹⁷ SOU 1982:41 s. 59

Besvärsmyndigheten¹⁸ får alltså inte ändra det kommunala beslutet eller ersätta detta med ett, enligt egen uppfattning lämpligare sådant, vilket däremot hade kunnat ske om det varit frågan om ett förvaltningsbesvär.¹⁹ Den kommunala besvärsrättens utformning, vilken jag skall redogöra för här nedan, bygger alltså på den särart som besvärsinstitutet som sådant uppvisar.

2.3 Kommunalbesvär rätt

Regleringen av vem som får anföra besvär över de kommunala representationernas beslut är tämligen okomplicerad jämfört med regleringen av besvärsrätten vid förvaltningsbesvär. Anledningen till detta är att kommunalbesvär rätten i det närmaste är obegränsad för alla kommunens medborgare.

Besvär rätt har givits till varje medlem av kommunen, varken mer eller mindre (10 kap. 1 § KL) och det återstår därför endast att precisera vem som skall anses vara kommunmedlem i KL:s bemärkelse. Medlemskap i en kommun kan följa på tre från varandra helt skilda grunder, nämligen: (1) Folkbokföring inom kommunens gränser, (2) Ägare till fast egendom som är belägen inom kommunens gränser och (3) De som är taxerade till kommunalskatt i kommunen (10 kap. 4 § KL). Av dessa medlemskapsgrunder följer bl.a. att även juridiska personer kan erhålla kommunalbesvär rätt över kommunala beslut till följd av fastighetsinnehav i kommunen och att besvär rätt kan föreligga i olika kommuner samtidigt för en och samma person. Även statliga myndigheter kan genom denna medlemskapsutformning erhålla besvär rätt över kommunala beslut, dock ej i deras egenskap av myndighet utan i stället som en representant för statens fastighetsinnehav i kommunen.²⁰

¹⁸ I 10 kap. 1 § KL stadgas numera att länsrätt utgör första instans vid anförande av kommunalbesvär.

¹⁹ SOU 1982:41 s. 187

²⁰ A. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 1999, s. 229-232

3 Förvaltningsbesvär

När en besvärsinstans mottagit en besvärshandling måste denna först och främst pröva om de formella sakprövningsförutsättningarna²¹ är uppfyllda. Detta är en prövning som besvärsinstansen skall göra ex officio²² och som innebär bl.a. att det måste undersökas om objektiv besvär rätt föreligger, d.v.s. man undersöker om det klandrade beslutet är av den typen att besvär får anföras över detta. Till skillnad från den mycket omfattande besvär rätten över kommunala beslut (se ovan under 2.3), är rätten att klandra förvaltningsbeslut beskuren på så sätt att det normalt ställs vissa minimikrav på ett besluts verkningar för att detta skall kunna klandras. Dessa krav på beslutets verkningar finner man vid ingående granskning av de allmänna rättsgrundsatser som utvecklats på området genom Regeringsrättens praxis²³. Kort kan man dock säga att om beslutet innebär påtagliga ekonomiska eller personliga verkningar för den som berörs så är också beslutet i regel möjligt att klandra. Om så inte är fallet kommer alltså besvärstalan att avvisas på formella grunder²⁴.

Detta är emellertid, som nämnts inledningsvis ett problemområde som faller utanför detta arbete. Fortsättningsvis kommer jag i stället att behandla frågan om klaganden, när man väl har konstaterat att beslutet i och för sig går att klandra, är besvär sberättigad.

Att avgöra vem som är berättigad att anför a förvaltningsbesvär är alltså, som ovan påpekats betydligt svårare än att ange vem som är berättigad att anför a kommunalbesvär. Detta beror på att det inte är tillräckligt att vara samhällsmedlem (jfr. kommunmedlem vid kommunalbesvär) utan det krävs dessutom att den klandrande på något sätt är individuellt berörd av beslutet i viss utsträckning för att besvär s rätt skall anses föreligga. Någon allmän rätt att anför a förvaltningsbesvär för var och en som är missnöjd med ett förvaltningsavgörande av en myndighet, s.k. actio popularis, föreligger alltså inte och orsakerna till att så inte är fallet kommer här näst att belysas.²⁵

²¹ För att ett ärende skall prövas i sak krävs att ett antal s.k. sakprövningsförutsättningar är för handen bl.a. att: besvärstalan är väckt inom besvär s fristen, besväret skall ha rätt form och innehåll, den klandrande skall ha vänt sig till rätt myndighet, objektiv besvär s rätt skall föreligga och saklegitimation och kontraritet skall vara för handen d.v.s. subjektiv besvär s rätt skall föreligga. H. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 55

²² H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2000, s. 203

²³ Se mer om RegR:s betydelse för förvaltningsrättsutvecklingen under 4.2.

²⁴ H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 1992, s. 108

²⁵ Prop. 1971:30 s. 390, SOU 1964:27 s. 536, RÅ 1937 K 316 ”Enär överklagade resolutionen icke, såvitt visats, rörde klgdna[sic!] eller deras rätt, fann Reg.R. besvär en icke kunna upptagas till prövning”.

3.1 Varför är förvaltningsbesvärsrätten begränsad?

Anledningen till att man inte vill att alla som berörs av ett beslut skall vara besvärberättigade, ligger i det faktum att kretsen av besvärberättigade då skulle bli väldigt stor och odefinierbar vilket skulle kunna leda till bristande effektivitet i förvaltningen. Effektivitetsförluster kan bl.a. tänkas uppstå om tveksamhet råder huruvida ett beslut vunnit lagakraft eller ej och därigenom kommer att bli bestående. Denna tveksamhet skulle kunna uppkomma eftersom det vid en alltför odefinierad besvärskrets uppstår svårigheter med att avgöra om de besvärberättigade blivit delgivna på vederbörligt sätt och om besvärstiden därigenom löpt ut vilket normalt är formella förutsättningar för att förvaltningsbeslut skall vinna lagakraft.²⁶

En annan negativ effekt av en alltför odefinierad krets besvärberättigade utgörs av att ett besluts slutliga avgörande kan komma att försenas genom att beslutet omotiverat klandras av personer som inte är berörda i egentlig mening. Om t.ex. ett tillståndsbeslut tillåts klandras av någon som egentligen inte har med saken att göra kan det hända att värdet av tillståndet helt försvinner i avvaktan på rättslig prövning i tre instanser. En omotiverat vid besvärskrets leder förmodligen också till att besvärinstansernas arbetsbörda ökas, vilket i de flesta fall borde leda till att kvaliteten på rättsutredningarna sjunker i förvaltningen när resurserna vid domstolar och myndigheter inte räcker till.²⁷

En mycket känslig avvägning måste emellertid göras mot olika rättssäkerhetsaspekter innan kretsen av besvärberättigade begränsas på något sätt. När lagstiftaren strävar efter att effektivisera förvaltningen genom att endast medge besvärsrätt för vissa intressenter, riskerar man att utestänga andra ifrån det rättsskydd som de eventuellt skulle kunna tänkas vara i behov av. Detta kan sedan lätt medföra att förtroendet för myndigheternas förvaltningsverksamhet minskar när allmänheten upptäcker att lagstiftningen inte uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav, vilket då i sin tur får avspeglningar på effektiviteten i förvaltningen.

Begreppen effektivitet och rättssäkerhet är alltså två nödvändiga betingelser för varandras existens i myndigheternas förvaltningsverksamhet och skall därför inte betraktas som om de står i motsats till varandra. Man kan säga att lagstiftningen måste vara relativt effektiv för att utrymme skall kunna skapas för olika rättssäkerhetsåtgärder inom den offentliga förvaltningen.²⁸

Vid betraktande av utformningen av förvaltningsbesvärsrätten nedan, är det hela tiden lagstiftarens balansgång mellan effektivitet och rättssäkerhet vi ser i bakgrunden. En allt för vid besvärskrets medför alltså visserligen att många (alla!) har tillgång till besvärsinstitutet, men detta leder då ofelbart till resurs- och därigenom effektivitetsproblem vilket i förlängningen påverkar rättssäkerheten negativt. Lagstiftaren har därför tvingats göra den avvägningen att besvärsrätten måste begränsas till de som i något avseende

²⁶ SOU 1964:27 s. 536, H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2000, s. 70 och 127

²⁷ T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 246

²⁸ H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2000, s. 154

närmare berörts av beslutet. Uppsatsen kommer fortsättningsvis främst att behandla frågan om hur man skall fastställa på vilket sätt någon skall vara berörd av ett specifikt förvaltningsbeslut för att besvärsrätt skall tillkomma klaganden.

3.2 Den subjektiva besvärsrättens utformning

Till stöd för förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande måste det alltid ytterst finnas en bakomliggande författning som ger myndigheten denna beslutskompetens.²⁹ Primärt återfinns denna kompetens i ett stort antal specialförfattningar, vilka på olika sätt reglerar myndigheternas beslutsfattande. Specialförfattningarna är normalt sett inte fast knutna till någon verksamhet vid en specifik myndighet utan de kan komma att tillämpas av vitt skilda myndigheter, på olika platser i samhället, allteftersom olika beslut måste fattas.

Myndigheternas verksamhet regleras sekundärt även av förvaltningslagens handläggningsregler vilka kan sägas utgöra en minimistandard i förvaltningsärenden, 1 § FL. Av lagens 3 § kan man utläsa att lagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning vilket innebär att om en specialförfattning reglerar ett visst problemområde på annat sätt än vad som stadgas i förvaltningslagen så skall specialförfattningens föreskrifter ges företräde. När det sedan gäller förvaltningsdomstolarnas rättsliga verksamhet så regleras denna i stället av förvaltningsprocesslagens bestämmelser, men även här kan man konstatera att lagstiftningen på samma sätt gjorts subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, 2 § FPL.

Att dessa båda allmänna förvaltningsrättsliga regleringar gjorts subsidiära betyder att om en specialförfattning innehåller bestämmelser angående vilka som skall anses vara besvärberättigade över beslut fattade med stöd av specialförfattningen så skall dessa uppfattas vara en uttömmande uppräknings och utesluter därmed förvaltningslagens mera generella krets av besvärberättigade.³⁰ Som exempel på i författning utpekad specifik besvärsrätt kan nämnas: 15 kap. 7 § SekrL ”får överklagas av sökanden”, 40 § FolkbokfL ”får överklagas av den person vars folkbokföring beslutet gäller”, 7 kap. 4 § UtilL ”får av utlänningen överklagas”, 2 kap. 26 § PL ”får överklagas av sökanden, om det gått honom emot” och 6 kap. 1 § TL ”får överklagas av den skattskyldige”.

Det är dock ovanligt att de besvärberättigade på detta sätt direkt utpekas i specialförfattning eftersom det har ansetts alltför svårt att i förväg förutse alla de olikartade situationer där den aktuella specialförfattningen kan komma att tillämpas vid de olika förvaltningsmyndigheterna och därigenom blir det nära nog omöjligt att i författningen göra en uttömmande uppräknings av de besvärberättigades skara.³¹ Det mest vanligt förekommande

²⁹ Legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF kräver att alla myndighetsbeslut skall grunda sig på kompetens given i lag eller på en lägre författning, som i sin tur har lagstöd.

³⁰ SOU 1964:27 s. 518, T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 245

³¹ E. Andersson, Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten, 1964, s. 164

förfaringsättet numera är i stället att specialförfattningen innehåller en besvärregel som endast anger att beslut enligt författningen får klandras vid allmän förvaltningsdomstol³².

Skulle författningen inte innehålla någon besvärbestämmelse över huvud taget, vilket får anses vara ovanligt i dag, innebär detta att det inte finns någon möjlighet att anföra förvaltningsbesvär.³³ I detta läge kan klaganden i vissa situationer i stället välja att anföra kommunalbesvär om det är frågan om ett kommunalt beslut (se ovan 2.2) och på så sätt eventuellt få beslutet upphävt. I vissa fall kan även prövning enligt RättsprL bli aktuell vilket beskrivs under 7.2.

I dessa lägen när specialförfattning alltså anger att besvär rätt i och för sig föreligger men inte anger vilka som skall anses vara besvärberättigade, måste man i stället vända sig till den allmänna förvaltningsrättsliga regleringen vilken återfinns i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen för att då tillämpa deras allmänna besvär rättsregler. I 22 § FL finner man vem som skall anses vara besvärberättigad över beslut fattade av förvaltningsmyndigheter, oavsett om besvärinstansen utgörs av en högre förvaltningsmyndighet eller en allmän förvaltningsdomstol.³⁴ Regleringen som anger vilka som har besvär rätt över beslut fattade av förvaltningsdomstol återfinns däremot i 33 § andra stycket FPL. De båda besvärregleringarna har dock nästintill samma lydelse och regleringarna överensstämmer helt i sak. Formellt sett kan dock båda regleringarna komma att tillämpas i en och samma besvärprocess men detta har då endast att göra med på vilket stadium processen befinner sig. Exempelvis tillämpar skattemyndigheten, byggnadsnämnden och länsstyrelsen formellt 22 § FL vid dess granskning av om besvär rätt föreligger och om någon sedan anför besvär över detta beslut vid länsrätt, använder domstolen sig där formellt sett av 33 § FPL för att fastställa om besvär rätt föreligger eller ej. Besvärregleringarna i de båda lagarna har också gemensamma förarbeten varför de utan problem fortsättningsvis i detta arbete kan behandlas som en enhet utan uppdelning sinsemellan.³⁵

3.3 Förvaltningsbesvär rättens två kriterier

I 22 § FL och 33 § FPL stadgas att: *ett beslut får klandras av den som det angår, om det gått honom emot*. Här har lagstiftaren uppställt generella och heltäckande stadganden om vem som skall anses vara berättigad att anföra besvär. På grund av att dessa båda regleringar är tänkta att kunna användas inom hela det förvaltningsrättsliga området har man varit tvungen att utforma besvärreglerna på ett mycket allmänt sätt så att de kan tillämpas på så vitt skilda förvaltningsområden som exempelvis: bygglov enl. PBL, vissa

³² Av 14 § LAFD följer att länsrätt utgör första besvärinstans vid anförandet av förvaltningsbesvär.

³³ Så är exempelvis fallet i HSL.

³⁴ T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 244

³⁵ Prop. 1971:30 s. 592, B. Wennergren, Förvaltningsprocess, 1995, s. 262, T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 244

former av socialhjälp enl. SoL, serveringstillstånd enl. AL etc. Detta har därför medfört att man inte kommer speciellt mycket närmare svaret på frågan om vem som är att anses som besvärberättigad, när man endast läser förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens besvärregleringar.

Inte heller vid studie av förarbetena till de båda förvaltningsrättsliga ramlagarna FL och FPL finner man svaret på besvärsrättsproblematiken. De besvärssakkunnigas utredning om förslag till lag om förvaltningsförfarandet innehöll visserligen stadganden där det uttryckligen utpekades vilka som skulle få anföra förvaltningsbesvär (12 kap. 4 §),³⁶ men efter att förslaget remissbehandlats föreslog den arbetsgrupp i Justitiedepartementet som låg bakom det slutliga förslaget till riksdagen, endast den än i dag gällande allmänna regleringen om besvärsrättens utformning.³⁷

Regleringarna är emellertid endast att betrakta som kodifieringar av de rättsgrundsatser som sedan lång tid utvecklats genom Regeringsrättens förvaltningspraxis. Besvärsrättsproblemet inom förvaltningsrätten får därför främst sin lösning genom att man systematiskt granskar RegR:s praxis på det aktuella förvaltningsrättsområdet både före och efter införandet av FL och FPL och därigenom finner man besvärregleringarnas egentliga innehåll.³⁸ Mer om denna process nedan under rubrik 5.

Ur de båda lagrummen kan man likväl utläsa två nödvändiga förutsättningar som sedan lång tid utvecklats i rättspraxis och som båda måste föreligga för att besvärsrätt skall inträda för den klagande. Först krävs att klaganden har ett sådant intresse i saken som berättigar honom att anföra förvaltningsbesvär. Denna första, mest problematiska prövningsförutsättning brukar benämnas *saklegitimationsrekvisitet*. Det andra rekvisitet innebär att det klandrade beslutet måste kunna anses ha gått klaganden emot och denna förutsättning brukar benämnas *kontraritetsrekvisitet*.³⁹

³⁶ SOU 1964:27 s. 37 och 534-543

³⁷ SOU 1968:27 s. 12 och 234-238

³⁸ Prop. 1971:30 s. 399, H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 1992, s. 113, H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2000, s. 189

³⁹ B. Wennergren, Förvaltningsprocess, 1995, s. 262

4 Saklegitimationsrekvisitet

Kravet på saklegitimation innebär att förvaltningsbeslutet på något sätt måste anses angå den rättssökande. Detta medför, till skillnad från vid kommunalbesväret där det räcker att vara kommunmedlem, att klaganden måste vara individuellt berörd av beslutet och att det därigenom framstår som rimligt att staten tar sina resurser i anspråk och medger att beslutet omprövas. Detta besvärsrekvisit har i specialförfattningar⁴⁰ genom åren uttryckts på många olika sätt och rättsvetenskapsmän har därefter försökt skapa allmänna och heltäckande formler som skall kunna utpeka vilka klagande som är att anses vara saklegitimerade.⁴¹

4.1 Doktringenomgång

Under senare tid, det vill säga efter förvaltningsrättsreformen år 1971 när de allmänna besvärsreglerna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen tillkom, har de ledande rättsvetenskapsmännen på området uttryckt sig på följande sätt när det gäller kravet på saklegitimation.

Håkan Strömberg anser att 22 § FL och 33 § FPL egentligen är alltför vagt formulerade för att överhuvudtaget ge någon ledning vid bestämmandet av saklegitimationsrekvisitet i konkreta fall. I stället skall man använda sig av de rättsprinciper som utbildats i rättspraxis genom åren. Dessa principer utvisar, menar Strömberg, att saklegitimationsrekvisitet innebär ett krav på att beslutet påverkat antingen den klagandes rättsställning eller något intresse som erkänts av rättsordningen. Han menar vidare att kravet på rättsordningens erkännande av det specifika intresset, ofta kan utläsas direkt ur författningen eller dess förarbeten genom att beslutsmyndigheten skall ta hänsyn till vissa bestämda intressen vid sitt beslutsfattande.⁴²

Även Hans Ragnemalm menar att lösningen på problemet om vem som är saklegitimerad står att finna i rättspraxis utbildad av Regeringsrätten. Ragnemalm anser, efter undersökning av denna praxis, att saklegitimerad är den som berörs av ett förvaltningsbesluts negativa verkningar och då inte bara den som beslutet är riktat till utan även personer som är indirekt berörda. För att besvärskretsen inte skall bli för stor menar Ragnemalm att de indirekt berörda måste ha ett sådant intresse i saken som på något sätt skyddas av rättsordningen. Detta stöd av rättsordningen (*skyddssyfte*) kan påvisas bl.a. genom att den aktuella författningen stadgar att vissa personer

⁴⁰ I samband med 1971 års förvaltningsrättsreform ersattes intetsägande saklegitimationsregler i många specialförfattningar med uttryckssättet: beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

⁴¹ Exempel på använda uttryckssätt: Den som saken rör, Den vars rättsliga ställning eller erkända intresse i inskränkande riktning påverkas av beslutet, Envar som har ett individuellt väsentligt intresse som ej behöver vara av ekonomisk art men ej heller får vara blott teoretiskt etc. E. Andersson, Överklagbarhet och besvär rätt i förvaltningsrätten, 1964, s. 184

⁴² H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 2000, s. 190

skall beredas tillfälle att yttra sig före beslut fattas. Detta skall alltså sedan tala för att dessa personer även skall anses vara saklegitimerade.⁴³

Bertil Wennergren beskriver saklegitimationsrekvisitet genom att peka på att detta måste tolkas i samklang med specialförfattningens förfaranderegler. Utpekade någon som berörd vid tillämpningen av dessa, bör detta rimligen peka på att personen i fråga även skall anses vara besvärberättigad. Wennergren påpekar sedan, efter hänvisning till regeringsrättspraxis, att det inte räcker att vara illa berörd av beslutet i största allmänhet utan det krävs att den olägenhet man drabbats av inte är alltför lättviktig.⁴⁴

Före förvaltningsrättsreformen saknades alltså någon allmän och heltäckande reglering av förvaltningsmyndigheternas arbete. Problemet med att fastställa de besvärberättigades skara förelåg emellertid på ungefär samma sätt då som nu d.v.s. kretsen av besvärberättigade var även då tvungen att begränsas för att inte belastningen på rättsapparaten skulle bli för stor. De vid denna tid ledande rättsvetenskapsmännen uttryckte sig på följande sätt i doktrinen när det gällde att beskriva vilka klaganden som då skulle tillerkännas saklegitimation.

I sitt arbete ”Genomgång av de förvaltningsrättsliga grunddragen” från år 1943 påpekade Nils Herlitz att när det gällde problematiken kring fastställandet av de besvärberättigades krets genom att uppställa ett saklegitimationskrav, så innebar detta enligt hans uppfattning att inte endast de beslut som kränkte någons rättighet medförde saklegitimation, utan även i de situationer när ett rättsligt intresse av viss styrka och konkretion var för handen skulle saklegitimation anses föreligga.⁴⁵ Två år senare skrev Herlitz i en utredning rörande förvaltningsförfarandet att han ansåg att detta rättsliga intresse saknade fasta gränser eftersom begreppet som sådant till sitt innehåll var mycket ofullständigt och dunkelt. Herlitz menade dock att denna icke fastlåsta utformning av besvärsrätten var bättre än att exakt i lagstiftning försöka utpeka vilka som skall tillkännas besvär rätt, eftersom det befintliga systemet innebar att rättspraxis på ett smidigt sätt kunde ge rättsskydd i de fall där så behövs.⁴⁶

Herlitz:s elev Ole Westerberg uttryckte sig, till skillnad från många andra rättsvetenskapsmän, på det sättet att det gällde att analysera på vilket sätt som ett beslut hade berört den klagande d.v.s. att man skulle fokusera på beslutens verkningar och utifrån grupperingar av dessa, beroende på likheter och olikheter dem emellan, avgöra besvärsrättens utsträckning. Westerberg påpekade dock att administrativa beslut kunde medföra ytterst varierande verkningar och att endast de verkningar som erkänts av rättsordningen och som kunde ha beaktats då beslutet fattades, skulle grunda besvär rätt. För att avgöra vilka verkningar som på detta sätt pekades ut av rättsordningen var man tvungen att granska den aktuella speciallagstiftningen.⁴⁷

I och med denna undersökning, byggde i själva verket Westerbergs teori på att man skulle granska om klagandens intressen beaktades eller ej i den

⁴³ H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 1992, s. 113

⁴⁴ B. Wennergren, Förvaltningsprocess, 1995, s. 262

⁴⁵ N. Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag, 1943, s. 78

⁴⁶ SOU 1946:69 s. 188

⁴⁷ O. Westerberg, Om administrativ besvär rätt, 1945, s. 70-74

aktuella lagstiftningen och därför skiljde sig inte slutresultatet nämnvärt åt ifrån de andra rättsvetenskapsmännens uppfattningar när det gällde att fastställa besvärsrätten.

Efter denna doktringenomgång kan man relativt enkelt konstatera att synen på de principer som skall ligga till grund för fastställandet av om saklegitimation och därmed ofta besvärsrätt föreligger, inte skiljer sig åt på något nämnvärt sätt bland aktiva rättsvetenskapsmän, varken före eller efter tillkomsten av de allmänna besvärsmålsbestämmelserna i 22 § FL och 33 § FPL, även om de har valt att uttrycka sig på lite olika sätt. Av detta måste man dra slutsatsen att rättsläget vad gäller principerna för avgränsningen av de besvärberättigades krets inte förändrades vid tillkomsten av dessa båda lagrum, vilket inte heller var lagstiftarens avsikt.⁴⁸ Lagregleringen skall därför endast ses som ett försök från lagstiftarens sida att kodifiera vissa allmänna principer, däribland kravet på saklegitimation, som uppställs vid anförande av besvär oavsett vilken specialförfattning det gäller. Dessa principer har alltså alltid uppställts vid anförande av besvär enligt de olika specialförfattningarna men de har genom förvaltningsrättsreformens tillkomst lyfts fram på ett sätt som är ägnat att tydliggöra dem.

4.2 Svaren finns i Regeringsrättens praxis

Regeringsrätten är enligt 11 kap. 1 § RF Sveriges högsta förvaltningsorgan och fungerar sedan förvaltningsrättsreformen år 1971 huvudsakligen som en prejudikatinstans, vilken genom sina avgöranden skall vägleda rättstillämpningen i andra förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter.⁴⁹ Domstolen inrättades år 1909 för att avlasta Kungl. Maj:t i statsrådet, vissa förvaltningsrättsliga uppgifter, främst avgöranden i sista instans av administrativa besvärsmål.

Vid tiden före förvaltningsrättsreformen saknades i många fall generella lagar om hur förvaltningsförfarandet skulle tillgå och så var även fallet vid handläggningen av mål i Regeringsrätten. Detta förhållande ledde till att förfarandereglerna i de skilda specialförfattningarna kom att reglera förvaltningsprocessen. Förfarandereglerna kom därför att se ytterst olika ut beroende på vilken författning man hade att göra med. De problem som uppstod p.g.a. dessa splittrade förhållanden avhjälpes delvis genom att RegR redan tidigt i sin praxis kom att utveckla vissa generella grundläggande förfaranderegler,⁵⁰ vilka ofta syftade till att värna om den enskildes rätt. Denna gynnsamma praxisutveckling möjliggjordes delvis just av det förhållandet att domstolen då inte i så stor utsträckning var bunden av

⁴⁸ Prop. 1971:30 s. 399

⁴⁹ Kärnpunkten i reformen år 1971 vad beträffar förvaltningsprocessen, utgjordes av att kammarrätterna i första hand skulle svara för att materiell rättvisa skipades i de enskilda fallen, medan Regeringsrätten avskärmades genom införande av prövningstillstånd så att denna instans blev att betrakta som en mer renodlad prejudikatinstans.

⁵⁰ Kommunikation, Utredningsskyldighet, etc.

strikt regler. Domstolens utarbetade regler kom sedan i stor utsträckning att kodifieras i FL och FPL.⁵¹

Denna metod att försöka kodifiera praxis har dock sina begränsningar. Den höga förändringstakt som i dag råder i samhället medför att ständigt nya rättsområden tillkommer med tillhörande specialförfattningar. Det skulle under dessa förhållanden vara omöjligt eller svårt för lagstiftaren att hela tiden skapa fullständiga och uppdaterade rättsnormer. Därför har än i dag Regeringsrättens praxis en mycket viktig funktion att fylla. Domstolens prejudikat tillser att rättstillämpningen i förvaltningen inom de olika rättsområdena blir mer enhetlig och i de fall som en specifik författning saknar reglering av en viss fråga så kan även domstolens praxis indirekt fylla ut författningen med ett materiellt innehåll.⁵²

Så har även varit fallet när det gäller besvärsrätten i förvaltningen. Denna fråga har lagstiftaren i många fall lämnat i det närmaste obesvarad. Det har då fallit på Regeringsrätten att fastställa hur besvärsrätten skall konstateras i de olika specialförfattningarna. Svaret på frågan för detta arbete står alltså, vilket också poängterats under 4.1, till mycket stor del att finna i RegR:s praxis.

Detta system har inneburit att Regeringsrätten givits en relativt stor frihet att än i dag utforma de processrättsliga förutsättningarna för sitt arbete, åtminstone vid en jämförelse med processförfarandet i Högsta domstolen där förfarandet är mycket noga reglerat i bl.a. rättegångsbalken.

Systemet med att Regeringsrätten givits relativt stor frihet även efter förvaltningsrättsreformens genomförande, kan givetvis kritiserats utifrån olika rättssäkerhetsaspekter⁵³. Man skall dock komma ihåg att den praxis som domstolen delvis stödjer sig på, har utvecklats under nära nog hundra år, varför de flesta bestämmelser innehåller efterhand uppnått avsevärd stadga. Förvaltningsförfarandet måste numera anses vara så formbundet att det väl uppfyller rimliga krav på enskilds rättssäkerhet, utan att för den del domstolens effektivitet hämmats av allt för långtgående processregler.

Regeringsrättens dynamiska rättstillämpning skall i stället ses som ett positivt och nödvändigt inslag för att möta de ytterst varierande förhållanden och förutsättningar som råder inom den vidsträckta förvaltningsrätten.

4.3 Saklegitimationen hos part

Begreppet ”part” är av tradition ofta förekommande i förvaltningsrättsliga sammanhang och även om de flesta anser att begreppets huvudsakliga betydelse och innebörd är välkänt, har lagstiftaren valt att hålla fast vid detta just av den anledningen att det ger utrymme för en utveckling i praxis.⁵⁴

⁵¹ I. Lidbeck, Regeringsrätten 75 år, SvJT 1984 s. 337

⁵² H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 1992, s. 36

⁵³ Man kan fråga sig om det är lämpligt att domstolarna i hög utsträckning avgör vem som skall ha besvärsrätt, är inte detta en sak som politikerna bör ta ställning till? Detta är emellertid en frågeställning som bygger på demokratins genomförande och faller därför utanför detta arbetes ram.

⁵⁴ Prop. 1987/88:69 s. 26

Ställningen som part tillerkänns vissa rättssubjekt på grund av att de anses ha ett självklart berättigat intresse i saken, vilket alltid skall anses vara av den dignitet att saklegitimation och därigenom besvär rätt enligt 22 § FL och 33 § FPL föreligger. Denna självklara besvär rätt för part följer också genom lydelsen av de båda lagrummen eftersom begreppet "part" alltid anses inrymmas i skrivningen "den som beslutet angår".

Att inneha partsställning i en beslutsprocess är av stor betydelse eftersom man då har en helt annan ställning i processförfarandet. Detta genom att part normalt deltar i processen redan från början och därför i större utsträckning kan påverka utgången av denna, än om någon hade betraktats som intressent i allmänhet i processen. Part besitter även vissa gynnande processuella rättigheter såsom rätt till: partsinsyn⁵⁵, beslutsunderrättelse⁵⁶ etc., vilka gör det lättare att aktivt agera under ärendets gång.

Partställning tillerkänns alltså vissa rättssubjekt till följd av att de anses ha ett mycket starkt berättigat intresse i själva saken. Detta innebär att den som hos en myndighet ansökt om t.ex. ett bidrag för egen del, givetvis måste anses vara saklegitimerad och därigenom kommer att betraktas som part i den fortsatta processen och då även vara besvär berättigad. På samma sätt är det relativt enkelt att förstå att den som riskerar att bli adressat för ett betungande myndighetsbeslut⁵⁷, den så kallade förklaranden, måste tillerkännas partställning med de rättigheter som följer av detta faktum.

Partsbegreppet definieras⁵⁸ dock inte i varken FL eller FPL eller någon annanstans i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Detta beror på att den tydliga partställningen som normalt finns i processen vid allmän domstol, saknas i förvaltningsrätten främst till följd av förvaltningsprocessernas ytterst skiftande karaktär.⁵⁹

Partsställningen i en process kan också förändras efterhand eftersom den som inte varit part i första instans kan tänkas bli part hos besvär myndigheten genom att överklaga. Detta har att göra med det rådande systemet, där inte endast sökanden och förklaranden har givits rätt att anföra besvär utan även vissa andra intressenter har, genom att de givits besvär rätt, även kunnat erhålla partsställning i högre instans. Detta system har lett till att det i vissa fall blivit svårt att avgöra vem som är motpart till vem, men eftersom det enda sättet för en intressent att komma till tals är att anföra besvär har det ansetts att risken för trassliga partsförhållanden måste accepteras till förmån för rättssäkerheten för dessa intressenter.⁶⁰

Vägledning för partsbegreppet innehåll kan emellertid sökas i bl.a. 16 § FL och 43 § FPL där det stadgas att "sökanden, klaganden eller annan part" har rätt att ta del av viss information etc. Sökanden är den som

⁵⁵ 16 § FL

⁵⁶ 21 § FL

⁵⁷ Förklarande part kan exempelvis vara den som: föreläggs, förbjuds eller omhändertas.

⁵⁸ I SOU 1968:27 föreslogs en uttrycklig definition av partsbegreppet men efter påpekande från bl.a. Regeringsrätten att bestämmelsen blev intetsägande, frångick man i prop. 1971:30 s. 441-443 försöken att finna någon slutlig partsdefinition.

⁵⁹ H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrätts grunder, 1992, s. 61

⁶⁰ R. Lavin, Ett urval förvaltningsrättsliga problem, FT 1995 s. 137, I rättsfallet RÅ 1994 ref. 30, vilket behandlade fördelning av sändningstillstånd, kan man se exempel på att det i vissa fall är svårt att avgöra vem som betraktats som part i processen.

anhängiggjort ett ärende genom exempelvis en ansökan om visst tillstånd för egen del. Med ”annan part” avses den förklaranden d.v.s. den som riskerar att bli föremål för ett betungande beslut. Om någon har tillerkänts statusen av att vara part i form av ”klaganden” innebär detta att denna person, i förhållande till det beslutet som han avser att klandra, har ett sådant starkt intresse i saken att han därför måste tillerkännas partsställning, och därmed givetvis saklegitimation, i besvärinstansen oavsett om han hade detta i första instansen eller ej. Vari detta intresse består, avgörs på samma sätt som när saklegitimationsfrågan skall avgöras för övriga intressenter som inte är att anses som parter (se nedan 5.4).

Frågan kan sedan ställas om partsbegreppet innehåller några övriga egentliga villkor än ett strikt uppställt krav på saklegitimation. Som ovan påpekats är det relativt enkelt att utpeka de rättssubjekt som kan komma att betraktas som parter i processen när vi har att göra med partsbegreppen ”sökanden och förklaranden”. För dessa personer följer partsställningen i de flesta fall självklart av deras ställning i processen och det blir för dessa aldrig egentligen aktuellt att undersöka saklegitimation och eventuella övriga krav för att konstatera partsställningen. När det gäller partsställning i form av ”klaganden” blir det emellertid intressant att undersöka om saklegitimation räcker för att erhålla ställning som part.

I Barsebäck-målet⁶¹ diskuterade Regeringsrätten bl.a. denna frågeställning utifrån rättsprövningslagens odefinierade partsbegrepp. Det krav som där diskuterades att ställa på partsbegreppet förutom saklegitimationskravet var att det skulle krävas att man antingen blivit behandlad som part tidigare i processen eller på ett eller annat sätt skulle ha varit aktiv under handläggningen. Regeringsrätten gjorde dock bedömningen att det i detta speciella fall krävdes ett utrymme för att ge partsbegreppet en efter omständigheterna anpassad innebörd bl.a. till följd av internationella åtaganden och därför krävdes inte heller något ytterligare av de klagande än att de skulle vara saklegitimerade för att betraktas som parter i det aktuella rättsprövningsärendet.

Även i rättsfallet RÅ 1999 ref. 27 gjorde Regeringsrätten en välvillig tolkning av partsbegreppet. Domstolen pekade på att rättsprövningslagen har tillkommit för att enskilda skall ges den rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter vilket följer av artikel 6 i EKMR. Därför skall RättsprL:s partsbegrepp tolkas så vidsträckt att den som enligt konventionen har rätt till domstolsprövning inte utestängs p.g.a. en allt för snäv partsdefinition. Rätt att erhålla rättsprövning skall därför inte endast tillkomma de som av regeringen formellt betraktats som parter utan även de vilka varit saklegitimerade vid regeringens avgörande.

Viss försiktighet bör dock iakttas innan denna princip tillämpas på andra förvaltningsrättsliga områden. Regeringsrätten påpekade nämligen i Barsebäck-målet att partsbegreppet i rättsprövningsärenden inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med hur partsbegreppet uppfattas i andra förvaltningsrättsliga sammanhang.⁶² Denna uppfattning bör ha varit en

⁶¹ Dom meddelad 16 juni 1999, Mål nr 1424-1998, 2397-1998, 2939-1998

⁶² Mer om detta i kapitel 7 om Europeisk påverkan?

anpassning till EG-rättens krav på den svenska förvaltningsrätten eftersom den tidigare uppfattningen varit att partsbegreppet i RättsprL skulle vara det samma som i FL (se vidare i 7.2).⁶³

Även om partsbegreppet kanske inte alltid är så avgränsat och tydligt som kanske vore önskvärt så är det inte här som de största problemen vid fastställandet av saklegitimation finns. Svårigheterna att avgöra om saklegitimation föreligger eller ej uppstår i stället främst när vi har att göra med personer som visserligen har berörts av ett myndighetsbeslut men utan att tillerkännas någon partställning, s.k. intressenter.

4.4 Saklegitimationen hos intressent

Effekterna av många myndighetsbeslut berör emellertid inte bara de som formellt sett är parter i det aktuella ärendet, utan även många andra kan komma att mer eller mindre direkt beröras av beslutet och dess effekter. Därför kan man inte förbehålla besvärsrätt endast för part. Någon kan t.ex. ha fått sin fina havsutsikt beskuren till följd av att byggnadsnämnden beviljat grannen ett bygglov för ett stort garage eller så kan en pizzeria i fastigheten på andra sidan gatan, sommartid ha fått tillstånd av kommunen att sälja öl på uteservering ända fram till klockan tre på natten. Detta är exempel på situationer när det kan bli aktuellt att skydda även andra intressenter än parter.

Till skillnad från parter som normalt deltar i beslutsprocessen från början inträder de övriga intressenterna utan partsställning normalt sett först i andra instans som klagande när de försöker komma till rätta med ett ur deras perspektiv felaktigt myndighetsbeslut och deras fortsatta situation i processen blir då helt beroende av om besvärinstansen anser dem vara saklegitimerade eller ej.

Det är alltså främst i dessa situationer som de svåra avvägningarna mellan rättssäkerhet och effektivitet gör sig gällande i förvaltningsprocessen, vilket beskrivits ovan under 3.1, när det skall avgöras vilka intressen som skall anses vara relevanta och i vilken utsträckning som dessa måste göra sig gällande för att saklegitimation och därmed besvärsrätt skall anses föreligga.

Helt klart är att inte alla intressenter som har påverkats negativt av ett myndighetsbeslut kan medges saklegitimation eftersom detta skulle vidga besvärskretsen orimligt mycket. Några tydliga exempel, som brukar nämnas i litteraturen, skall beskriva detta: Mannen som lider ekonomisk skada till följd av att familjeförsörjaren, den alkoholiserade hustrun, omhändertagits på anstalt för tvångsvård eller situationen där en arbetsgivare lider ekonomisk skada när han inte längre har någon användning för en anställd som fått körkortet indraget genom ett myndighetsbeslut till följd av upprepade körkortsförseelser. På samma sätt kan en säljare av en fastighet lida ekonomisk skada om köparen av någon anledning, genom ett myndighetsbeslut, inte erhåller något förvärvstillstånd och köpet därigenom går tillbaka. Dessa uppräknade situationer är alla av den typen att

⁶³ Prop. 1987/88:69 s. 34

myndigheterna i sitt beslutsfattande i princip inte skall beakta effekterna för dessa sekundära intressenter och därför vore det också orimligt om sådana perifera intressen kunde grunda saklegitimation.⁶⁴

Av detta kan vi alltså dra slutsatsen att det måste krävas någonting mer av en intressent som skall erhålla saklegitimation än att denne är negativt påverkad av det aktuella beslutet i största allmänhet. Av doktrinenomgången ovan ser vi sammanfattningsvis att det i rättspraxis dessutom i dessa lägen uppställs ett krav på att myndighetsbeslutet påverkat intressentens rättsställning⁶⁵ eller dennes intressen, som vilka då på något sätt skall ha erkänts av rättsordningen.⁶⁶ För att avgöra om en intressent har ett sådant intresse i saken som erkänts av rättsordningen, måste man alltså analysera den aktuella specialförfattningstexten och dess förarbeten, för att på så sätt försöka utläsa om lagstiftaren på något sätt avsett att vid beslutsfattandet enligt författningen, hänsyn på något sätt skall tas till den aktuella intressentens intressen. Detta kan exempelvis ske genom att specialförfattningen innehåller uttryckliga bestämmelser om att före beslut fattas, så skall vissa intressenter: höras, samtycka, ges viss hänsyn i form av att särskilda förfaranderegler tillämpas etc. Om alltså den här typen av hänsyn skall tas, eller liknande, till vissa personers intressen i samband med myndighetens beslut, så indikerar detta att dessa personer är berörda i sådan utsträckning som fordras för att de skall anses vara saklegitimerade och därmed även besvärberättigade enligt 22 § FL och 33 § FPL, förutsatt att även kontraritettsrekvisitet är uppfyllt.

Det har i doktrin diskuterats om hur tydligt det måste framgå av författningstexten att någon speciell hänsyn skall tas till vissa intressenters intressen när man sedan ur detta skall härleda eventuell saklegitimation. Numera anses det räcka att det efter mer ingående tolkning och analys av specialförfattningen ifråga, framgår att hänsyn på något sätt skall tas till vissa individers intressen. Det berörda intresset behöver alltså inte komma till klart uttryck i lagtexten, Detta fastslogs i RÅ 1994 ref. 82 vilket refereras nedan under 5.2.1. Av detta får man dra slutsatsen att Regeringsrätten vid ovisa bedömningar intagit en relativt generös inställning till att ge intressenter med berörda intressen besvärsrätt.⁶⁷

⁶⁴ SOU 1964:27 s. 537, T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 246

⁶⁵ Skrivningen att någons "rättsställning" skall ha påverkats, är något som hängt kvar sedan länge och har i dag knappast någon självständig betydelse. I äldre doktrin och lagförarbeten, däribland SOU 1964:27 s. 516, gav man uttryckssättet den betydelsen att det aktuella beslutet skulle ha påverkat någons privaträttsliga eller medborgerliga rättigheter.

⁶⁶ Prop. 1971:30 s. 391

⁶⁷ R. Lavin, Ett urval förvaltningsrättsliga problem, FT 1995 s. 139

5 Rättspraxis på olika förvaltningsrättsområden

Här nedan har jag refererat ett antal rättsfall från Regeringsrätten där domstolen har ställts inför problemet att uttrycklig besvärsmätt föreligger i en specifik specialförfattning men där närmare precisering om vem denna tillkommer saknas. Rättsfallen har utvalts med tanke på att de skall representera skilda delar av det mångskiftande förvaltningsrättsområdet och följer därför den traditionella indelningen av förvaltningsrätten i: politirätt, näringsrätt, socialrätt och kulturrätt.

På detta sätt skapas dels en god bild av det aktuella rättsläget vad gäller besvärsmätt i den specifika specialförfattningen vilket sedan i viss utsträckning äger analog⁶⁸ tillämpning på angränsande författningar inom samma förvaltningsrättsområde och dels kommer den generella arbetsmetod som RegR tillämpar, när den skall fastställa de besvärsmättigades krets, att framträda.

5.1 Politirätt

5.1.1 Plan- och bygglagen (1987:10)

RA 1992 ref. 43 Byggnadsnämnden i Göteborg beviljade bygglov för ett flerbostadshus med tre tillhörande cykelhus. När bostadshuset uppförts och hyresgäster flyttat in i dess lägenheter anförde en av dem besvär över det tidigare beviljade bygglovet. Hyresgästen ansåg att det tidigare beslutade bygglovet skulle upphävas i de delar som avsåg cykelhuset framför klagandens lägenhet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län konstaterade att enligt 13 kap. 2 § PBL får ett beslut av byggnadsnämnd överklagas av den som beslutet angår. LSt konstaterade vidare att även berörda hyresgäster skulle tillerkännas besvärsmätt enligt PBL och därför ansåg LSt att klaganden i det aktuella fallet var besvärsmättigad. Vid den materiella prövningen upphävde LSt bygglovet vad gällde cykelhusen.

Fastighetsägaren klandrade Länsstyrelsens beslut att upphäva bygglovet vid Kammarrätten i Göteborg. Byggnadsnämnden yttrade sig i det aktuella målet och ifrågasatte om hyresgästerna verkligen skulle ha tillerkänts besvärsmätt vid LSt:s prövning. KamR delade emellertid den i LSt gjorda bedömningen och biföll därför inte fastighetsägarens överklagande.

I Regeringsrätten yrkade fastighetsägaren att RegR skulle fastställa att hyresgästerna inte varit besvärsmättigade över Byggnadsnämndens bygglov för cykelhusen. RegR konstaterade att besvärsmätten vid bygglov inte står att finna i PBL, utan att denna i stället följer av principer i den allmänna

⁶⁸ E. Andersson, Överklagbarhet och besvärsmätt i förvaltningsrätten, 1964, s.164-165

förvaltningsrättspraxisen. För att ur PBL få vägledning om vem som är besvärberättigad i dessa fall påpekade domstolen att viss ledning kan hämtas ur regleringen i 8 kap. 22 § PBL, där kommuniceringsskyldigheten för byggnadsnämnden vid ansökan om bygglov i vissa fall, fastställs till att omfatta bl.a. kända sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och övriga boende som berörs av ett bygglovsbeslut. I det aktuella fallet konstaterade dock RegR att de klagande hade blivit hyresgäster först ett år efter det att bygglovets medgivits och därför hade det inte funnits någon faktisk möjlighet för Byggnadsnämnden att bereda de klagande tillfälle att yttra sig över ansökan om bygglov. Av denna anledning ansåg RegR, att de klagande inte skulle anses vara berörda av bygglovsbeslutet på sådant sätt att besvärskunde kunde medges dem.

RÅ 1994 ref. 66 Byggnadsnämnden i Bjuv kommun antog en detaljplan enligt bestämmelserna om enkelt planförfarande, vilka återfinns i 5 kap. 28 § PBL. Ett antal hyresgäster som bodde i en fastighet inom det aktuella planområdet klandrade Byggnadsnämndens beslut.

Länsstyrelsen i Malmöhus län avvisade överklagandet eftersom besvärstiden löpt ut. De klagande ansökte då om återställande av försutten tid eftersom de inte av kommunen givits tillfälle att yttra sig inom föreskriven tid.

Regeringsrätten påpekade att det krävdes som en formell förutsättning, att de klagande haft behörighet att föra talan emot det aktuella beslutet, för att frågan om återställande av försutten tid över huvud taget skulle kunna diskuteras. RegR konstaterade att eftersom PBL saknar regler som direkt pekar ut de besvärberättigades krets, måste därför denna fråga i stället avgöras utifrån de allmänna bestämmelserna i 22 § FL. När det då gäller att fastställa vilka som har ett sådant intresse i saken att besvärskunde skall medges måste bl.a. PBL:s förfaranderegler beaktas. RegR pekar på att det sedan länge är klarlagt att kända sakägare⁶⁹ är besvärberättigade över den här typen av beslut. Enligt PBL:s förarbeten⁷⁰ har emellertid lagstiftarens avsikt varit att även bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende i de flesta fall skall ha samma ställning som sakägare vid antagande av detaljplan och därigenom även erhålla besvärskunde. Detta menar RegR framgår av PBL:s förfaranderegler vilka bl.a. kommer till uttryck i 5 kap. 20 § PBL där det stadgas att samråd skall ske inte bara med sakägare utan även med de bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs av beslutet. I det aktuella fallet hade dock enkelt planförfarande tillämpats vilket innebär att samrådsskyldigheten i dessa fall i stället följer av 5 kap. 25 § PBL och därmed endast omfattar sakägare.

Regeringsrätten tog inte ställning till om denna skillnad i förfarandet som alltså inträder vid tillämpandet av vanligt resp. enkelt planförfarande, även skulle få sådant genomslag att detta indirekt skulle styra den krets som skall

⁶⁹ Begreppet "sakägare" är en gammal benämning som förekommer i PBL och avser de intressenter vars rätt berörs eller vars intressen i övrigt påverkas av ett ärende enligt lagen. Rättsfallet RÅ 1994 ref. 66 visar att sakägarbegreppet i PBL är snävare än saklegitimationsrekvisitet.

⁷⁰ Prop. 1985/86:1 s. 80

vara besvärberättigade över planbeslut enl. 13 kap. 5 § PBL. Denna frågeställning kunde domstolen undvika att besvara i det här fallet eftersom de formella förutsättningarna för att tillämpa enkelt planförfarande ej förelåg. RegR antydde dock att i tolkningen av besvärregleringens omfattning i 13 kap. 5 § PBL ger förarbetena uttryck för uppfattningen att förfarandereglerens utformning skall ha en avgörande betydelse för besvärsrättens omfattning vilket då indirekt borde innebära att endast sakägare har besvärsrätt om enkelt planförfarande tillämpats.

RA 1995 ref. 77 Byggnadsnämnden i Huddinge kommun beslutade att rikta ett föreläggande emot ett bensinbolag som ägde en fastighet, på vilken en stor bildväxlande reklamskylt uppställts av ett reklambolag efter överenskommelse med fastighetsägaren. Byggnadsnämnden menade att skylten skulle avlägsnas eftersom den utgjorde en trafikfara och dessutom var bygglovspliktig.

Reklambolaget klandrade nämndens beslut först till Länsstyrelsen i Stockholms län och sedan vidare till Kammarrätten i Stockholm. Båda besvärinstanserna prövade talan i sak men avslog överklagandet.

Reklambolaget överklagade även till Regeringsrätten som först tog upp frågeställningen om reklambolaget över huvud taget var besvärberättigade när det klandrade beslutet inte var riktat emot dem utan i stället emot ägaren till den fastighet där skylten uppställts. RegR började med att konstatera att när det gäller förelägganden som är riktade emot fastighetsägaren så tillkommer besvärsrätt över detta beslut, enligt 10 kap. 3 § PBL, även ny ägare till fastigheten och rättegångsbalkens regler om partssuccession kommer då att tillämpas. Någon motsvarighet till denna konstruktion, när det gäller besluts verkan emot fastighetsägarens avtalsparter, saknas i PBL och därför skall de allmänna reglerna i 22 § FL tillämpas. RegR konstaterade att, de effekter som föreläggandet får för fastighetsägarens avtalsparter, blir avgörande vid fastställandet av om besvärsrätt föreligger. Det räcker emellertid inte att ett föreläggande medför negativa konsekvenser för adressatens avtalspart. Det krävs dessutom att avtalsparten har ett sådant intresse i saken som skyddas av rättsordningen. Ett sådant skyddat intresse skulle exempelvis kunna föreligga om föreläggandets verkningar enligt lag direkt leds över på adressatens motpart.⁷¹ I det aktuella målet förelåg inte några sådana negativa effekter, som p.g.a. lagstiftning skulle överföras från föreläggandets adressat till hans avtalspart och därmed ansågs inte reklambolaget ha ett sådant intresse i saken att besvärsrätt skulle medges.

RA 1992 ref. 81 Byggnadsnämnden i Mörbylånga kommun beviljade bygglov för uppförande av fyra vindkraftverk och en transformatorstation.

⁷¹ I RA 1946 ref. 18 hade en hälsovårdsnämnd förbjudit en fastighetsägare att nyttja en lägenhet som bostad. Civilrättslig lagstiftning på området medförde att hyresavtalen i fastigheten förföll. Vid denna tidpunkt ansågs inte hyresgäster vara saklegitimerade vid beslut av det aktuella slaget och därmed skulle inte heller besvärsrätt följa. RegR medgav emellertid hyresgästerna besvärsrätt i detta fall på den grunden att nämndens beslut via civilrättslig lagstiftning direkt överfördes på hyresgästerna.

Bygglovets klandrades av två fastighetsägare vars fastigheter var belägna på minst ca 550 meters avstånd från vindkraftverken.

Både Länsstyrelsen i Kalmar län och Kammarrätten i Jönköping ansåg att de båda klagandena inte kunde anses vara så berörda av byggnationernas utformning och användning att besvärsmått skulle medges eftersom avståndet var så stort som 550 meter.

Regeringsrätten konstaterade att när det gäller besvärsmått över beslut om bygglov så anges denna inte i PBL och skall därför i stället bedömas enligt bestämmelserna i 22 § FL. Enligt fast praxis tillkommer denna rätt, förutom ägare till grannfastigheter därutöver även ägare till fastigheter i det nära grannskapet som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande som bygglovets avser, naturförhållandena på platsen m.m. RegR konstaterade sammanfattande att: det på den aktuella platsen för bygglovets sedan en tid redan fanns två vindkraftverk, att vindkraftverk utgör ett främmande inslag i landskapsbilden, att vindkraftverk alstrar ljud av inte obetydlig intensitet och att byggnationen kommer att vara belägen ca 550 meter ifrån de båda klagandenas tomter och kommer att bli synlig ifrån dessa trots att det mellanliggande markområdet består av viss busk- och trädvegetation. Mot bakgrund av dessa omständigheter beslöt RegR att de båda fastighetsägarna skulle anses vara berörda i sådan utsträckning att saklegitimation och därmed även besvärsmått över bygglovsbeslutet skulle föreligga.

RA 1998 not. 60 Byggnadsnämnden i Värmdö kommun hade beviljat bygglov för en brygganläggning vilken skulle användas främst vid De Handikappades Riksförbunds sommarverksamhet. Detta bygglov klandrades av ägaren till en fastighet vilken inte direkt gränsade till fastigheten för det aktuella bygglovets.

Både Länsstyrelsen i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm ansåg att bygglovets inte berörde klaganden i sådan utsträckning att besvärsmått skulle medges.

Regeringsrätten begärde yttrande ifrån Boverket om de geografiska förhållandena på platsen. Det konstaterades då att de berörda fastigheterna låg på ett avstånd av 25 meter ifrån varandra vid strandkanten, med endast en obebyggd fastighet som skiljer dem åt. Det konstaterades vidare att den aktuella bryggan skulle kunna komma att ses ifrån i stort sett hela klagandens fastighet utom precis i strandkanten där tätvuxen vass skymmer sikten mellan fastigheterna. Även ljudförhållandena på platsen utreddes och det konstaterades att samtal vid bryggan utan större problem kunde höras på klagandens fastighet. I det aktuella fallet fann RegR att med hänsyn till bryggans storlek, utformning, belägenhet och användning att bygglovets angår klaganden på sådant sätt att han har rätt att klandra detta.

RA 1998 not. 78 och 79 Byggnadsnämnden i Kungälv kommun beviljade i två omgångar bygglov för uppförande av först en veranda och takkupa och sedan ett garage. De båda byggloven klandrades av en delägare till en fastighet vilken dock inte direkt gränsade till fastigheten för de båda byggloven.

Både Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och Kammarrätten i Göteborg ansåg att klaganden inte berördes av byggnationerna på sådant sätt att besvärsmått skulle medges.

Regeringsrätten konstaterade av handlingarna i målet att fastigheterna var belägna snett emot varandra på varsin sida om en gata med ett avstånd av ca 50 meter mellan de båda bostadshusen. Vidare konstaterades även att både garage och takkupa skulle komma att bli synliga från klagandens fastighet. Byggnationerna ansågs dock vara av så begränsad omfattning och skulle komma att påverka klaganden i så ringa grad att denne inte skulle anses särskilt berörd av byggnationen och därmed inte heller besvärberättigad.

5.1.2 Saklegitimationens fastställande i Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen är utan jämförelse den specialförfattning där Regeringsrätten oftast har tvingats ta ställning till om sakprövningsförutsättningen saklegitimation är uppfylld eller ej.⁷² Detta faktum har därför medfört att besvärsmåttproblematiken inom denna specialförfattning blivit mer belyst och diskuterad än i någon annan specialförfattning inom hela den övriga svenska förvaltningsrätten. Därför är detta en lämplig specialförfattning att utgå ifrån när det gäller att studera RegR:s metod, att med stöd av sin tidigare praxis och specialförfattningens innehåll och förarbeten, fastställa vilka intressenter som har ett sådant intresse i saken att de skall anses vara saklegitimerade och därigenom, i de flesta fallen, även besvärberättigade.

Vid PBL:s tillkomst betonades vikten av att kommunmedlemmarnas insyn och inflytande garanterades på det aktuella rättsområdet eftersom detta ansågs utgöra förutsättningarna för en god samhällsdebatt vilken i sin tur sades utgöra fundamentet för demokratin. Därför strävade utredarna⁷³ till denna lag, efter att beslutssystemet skulle vara öppet i så stor utsträckning som möjligt för medborgarinflytande. I regeringens proposition diskuterades det därför bl.a. mycket om att utvidga den krets av intressenter som skulle ges särskild stark ställning i beslutsprocessen kring dessa förvaltningsrättsfrågor. Mot bakgrund av den nödvändiga avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet, vilken jag behandlat i denna uppsats under 3.1, påpekades dock i propositionen att kretsen av intressenter med särskild stark ställning i beslutsprocessen inte fick bli så omfattande att handläggningen av de aktuella ärendena i någon större utsträckning komplicerades.⁷⁴

Utredningen som föregick PBL ansåg att det var betydelsefullt att lagen innehöll uttryckliga uppräknningar om vilka intressenter som skulle betraktas

⁷² Orsaken till att denna författning är så kraftigt överrepresenterad har förmodligen att göra med att den reglerar ett område som berör väldigt många människors liv. Att köpa eller bygga hus etc. är för de flesta, det mest betydelsefulla ekonomiska beslutet i livet och därför ligger det nära till hands att på detta område inte nöja sig med ett myndighetsbeslut som man anser är felaktigt eller olämpligt.

⁷³ SOU 1979:65 s. 131

⁷⁴ Prop. 1985/86:1 s. 79

som sakägare och därmed vara besvärberättigade.⁷⁵ Regeringen uttalade däremot i sin proposition att den föreslagna uttömmande uppräknings av de besvärberättigades skara skulle bli mycket invecklad eftersom det skulle vara svårt att förutse alla situationer där besvär rätt måste medges. Man stannade därför i stället för att bibehålla en generell utformning av besvärreglerna som i stort sett överensstämde med de regler vilka gällde före PBL:s tillkomst. Detta innebar att FL:s allmänna besvärregler blev tillämpliga.⁷⁶

PBL:s tillkomst förändrade alltså inte på något avgörande sätt de redan tidigare rådande principerna för besvär rättens fastställande. En betydelsefull förändring inträdde dock vid lagens tillkomst, vilken kan anses vara relevant för undersökningen av de besvärberättigades krets. Denna förändring innebar att den skyddade ställning som endast sakägare traditionellt haft vid förfarandet på detta rättsområde, nu även skulle tillkomma bostadsrättsinnehavare, hyresgäster, andra boende och hyresgästorganisationer. Detta kom att bli mycket betydelsefullt för dessa grupper eftersom, vilket skall visas nedan, förfaranderegleringarna i stor utsträckning är lösningen på besvär rättsproblematiken.⁷⁷

Att någon allmän talerätt inte heller på rättsområdet för PBL:s tillämpning föreligger, är klarlagt sedan länge i rättspraxis och detta påpekades även i propositionen⁷⁸ till PBL. Det är med andra ord otvetydigt så att det alltså krävs någon form av anknytning mellan klaganden och det aktuella beslutet som fattats med stöd av PBL. Vad denna anknytning exakt skall utgöras av är emellertid svårt att säga eftersom de beslut som klandras i PBL, vanligtvis är ytterst differentierade⁷⁹ och många skilda överväganden och hänsynstaganden måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall och utifrån vilken beslutstyp det är frågan om. När det till exempel gäller ett överklagat beslut om antagande av detaljplan, är vilket skall visas nedan, förarbetsuttalanden av avgörande betydelse vid fastställandet av vilka anknytningspunkter till det aktuella beslutet som är relevanta. När det däremot är frågan om bygglovsbeslut kan man inte på samma sätt finna stöd i förarbetena för vilka specifika anknytningspunkter som skall vara avgörande i saklegitimationsfrågan och då får man i stället försöka finna dessa anknytningspunkter genom att studera Regeringsrättens praxisutveckling på området. Denna praxis som utvecklats av domstolen på det aktuella området följer äldre praxis från tiden före PBL:s tillkomst. Detta innebär att det i vissa fall kan vara intressant och upplysande att följa domstolens rättsutveckling mycket långt tillbaka i tiden på detta rättsområde.⁸⁰

⁷⁵ SOU 1979:66 s. 707

⁷⁶ Prop. 1985/86:1 s. 354

⁷⁷ L. Didón m.fl., Lagkommentar till Plan- och bygglagen, 1995, s. 13:12

⁷⁸ Prop. 1985/86:1 s. 352

⁷⁹ Planbeslut, bygglov, rivningslov, marklov etc.

⁸⁰ I RÅ 1989 ref. 104 konstaterades att praxis från tiden före PBL i princip skulle följas även efter PBL:s tillkomst. G. Wahlgren, Förvaltningslagen och Förvaltningsprocesslagen (1987-1994), FT 1995 s. 5

Exempel på att Regeringsrätten vid överklagande av planbeslut valt att stödja sig på uttalanden i lagens förarbeten finner man tydligt bl.a. i de båda ovan refererade rättsfallen RÅ 1992 ref. 43 och RÅ 1994 ref. 66. Domstolen konstaterade i dessa båda fall att lagstiftarens avsikt varit att de förfaranderegler som finns i PBL och vilka avser att reglera beslutsprocessen vid antagandet av detaljplan även indirekt skulle verka styrande i saklegitimationsfrågan. Av dessa förarbetsuttalanden konstaterar alltså RegR att om en intressents intressen på något sätt skyddas av regleringen kring beslutsprocessen i detaljplansärenden så skall detta även vara vägledande vid fastställande av besvärsrätt.

När det däremot gäller bygglovsbeslut finner man inte på samma tydliga sätt besvärsrätten genom att endast studera lagens förarbeten. Dessa beslut är, till skillnad från planbesluten, normalt av sådan karaktär att de helt enkelt bifalls om de inte strider emot gällande detaljplan för det aktuella området. Därför finns inte, på samma sätt som för planbesluten, någon förfarandereglering som är till för att skydda berörda intressenter innan bygglovsbeslut fattas. Regeringsrätten får i detta läge i stället tillämpa den utförliga och långvariga praxis som genom åren utvecklats av domstolen när det gäller besvär över bygglov. För att lite beskriva den dynamiska rättsutveckling som RegR bedriver⁸¹ skall jag nedan kort redogöra för några av de faktorer som domstolen normalt resonerar kring när det gäller saklegitimation i bygglovsärenden.

Som en närmast självklar del vid fastställandet av de saklegitimerades krets, vid ett beslut om bygglov, diskuterar domstolen ofta och i stor utsträckning på vilket avstånd ifrån den aktuella byggnationen som intressenter kan anses berörda i tillräcklig utsträckning för att besvärsrätt skall inträda. Den aktuella besvärsgreningen i 13 kap. 2 § PBL ger ingen uttrycklig indikation om att just avståndsfaktorn är av central betydelse men även om Regeringsrätten har undvikit att precisera någon exakt gräns i meter räknat kan man ändå, av domstolens resonemang i sina domar, sluta sig till att just avståndet är en av de mest betydande faktorerna vid fastställandet av besvärsrätten i dessa bygglovsärenden.

Regeringsrätten har klart och tydligt fastslagit att ägare till direkt angränsande fastigheter är besvärberättigade över bygglovsbeslut, något som exempelvis konstaterades redan i RÅ 1911 ref. 1⁸². Besvärsrätten har sedan under årens lopp, genom RegR:s praxis, successivt utökats till att omfatta även fastighetsägare till ”närliggande⁸³” fastigheter och till fastighetsägare i det ”nära grannskapet⁸⁴”.

Även i rättsfall under nittioalet har Regeringsrätten lagt avgörande vikt vid resonemang kring avståndsfaktorn även om det aldrig varit aktuellt att låsa rättsläget kring någon absolut avståndsgräns. Detta bekräftas bl.a. i det ovan refererade rättsfallet RÅ 1992 ref. 81 där besvärinstanserna i stor utsträckning diskuterade om avståndet 550 meter överskred vad man kunde tolerera för att anses vara tillräckligt berörd vid ett stort vindkraftsbygge.

⁸¹ Se vidare om Regeringsrättens dynamiska rättsutveckling under rubrik 4.2.

⁸² På denna tid reglerades besvärsrätten i de så kallade byggnadsstadgorna.

⁸³ RÅ 1968 K 729

⁸⁴ RÅ 1976 ref. 11

Avstånd är emellertid långtifrån den enda relevanta faktorn i dessa sammanhang. I RÅ 1998 not. 60 konstaterar domstolen att faktorer som: byggnationens omfattning och naturförhållandena på platsen också är av avgörande betydelse.

Av de ovan refererade rättsfallen rörande bygglov kan man konstatera att Regeringsrätten, vid fastställandet av om saklegitimation föreligger eller ej, inte har velat låta någon speciell faktor få ensam avgörande betydelse. I stället kan man vid granskning av domstolens praxis se att flera faktorer spelar in i dess bedömning. Rättsfallen RÅ 1998 not. 78 och 79 ovan visar tydligt att faktorerna avstånd, läge, synbarhet, art och omfattning, naturförhållanden på platsen etc., alla vägs in i RegR:s bedömning och tillämpas i olika utsträckning i varje enskilt fall när det gäller att fastställa besvärsrätten vid bygglov. Generellt sett kan man ändå konstatera att de besvärberättigades krets vidgats avsevärt ifrån vad som gällde i början på seklet när endast grannar erhöll besvärsrätt. Denna utvidgning fortsätter ännu och den beskriver väl det förhållandet att människor i dag, i mindre utsträckning än tidigare, accepterar att myndigheter ges rätt att fatta beslut som berör medborgarna utan att dessa ges möjlighet att få lagligheten av dessa beslut prövade.

5.2 Näringsrätt

5.2.1 Alkohollagen (1994:1738)

RÅ 1992 ref. 13 (I) Ett företag i Växjö ansökte hos Länsstyrelsen om tillstånd för servering av alkoholhaltiga drycker till allmänheten enligt dåvarande 34 § LHD. Tillstånd beviljades men detta beslut kom att klandras av en person som var bosatt i kommunen.

Kammarrätten i Jönköping dit beslutet överklagades⁸⁵ ansåg inte att det vore befogat att låta varje kommunmedlem överklaga tillståndsbeslut av den här typen, då detta skulle kunna innebära omotiverade dröjsmål för näringsverksamhetens bedrivande. KamR beslutade alltså därför att inte ta upp besväret till sakprövning.

Kammarrättens beslut kom att överklagas till Regeringsrätten vilken konstaterade att LHD inte angav vilka som var besvärberättigade över beslut enligt lagen, och därför skulle denna fråga i stället avgöras utifrån 22 § FL. Eftersom klaganden i detta fallet inte åberopade några särskilda omständigheter som skulle kunna göra honom till saklegitimerad enligt 22 § FL, behövde domstolen endast ta ställning till om det räckte att vara boende i kommunen, vilket framgick av handlingarna i målet att klaganden var, för att erhålla besvärsrätt över tillståndsbeslut enligt LHD. RegR fann efter att ha granskat sin praxis på området, att tidigare, när tillståndsbeslut av den här typen klandrades till Socialstyrelsen och dessförinnan till regeringen, medgavs kommunmedlemmar besvärsrätt i dessa fall. När besvärspövningen av lagstiftaren sedan flyttades över från Socialstyrelsen

⁸⁵ Enligt 68 § LHD utgjorde tidigare kammarrätten besvärinstans.

till kammarrätterna, gjordes inga uttalanden om att RegR:s tidigare praxis skulle överges. Domstolen fastslog emellertid att den tidigare utvecklade praxisen inte stod i överensstämmelse med principen om kravet på saklegitimation i 22 § FL, och därför skulle denna tidigare praxis frångås i dessa delar.

Regeringsrätten undersökte därefter om klaganden så som boende i kommunen, kunde anses vara saklegitimerad genom att hans intressen på något sätt skyddades av regleringen i LHD. Efter att ha granskat LHD konstaterade domstolen, att det visserligen i dessa frågor om tillstånd för servering av alkoholhaltiga drycker förelåg starka kommunala intressen, vilka också beaktades i lagen, men att lagens utformning inte gav utrymme för uppfattningen att enskilda kommunmedlemmars intressen skall beaktas i dessa tillståndsärenden i sådan utsträckning att saklegitimation skall anse följa.

RA 1992 ref. 13 (III) En person ansökte vid Länsstyrelsen i Östergötlands län om att på en restaurang i Norrköping få tillstånd för servering av alkoholhaltiga drycker till allmänheten. LSt beviljade också tillståndet men detta beslut kom att klandras av en person som var bosatt i kommunen och vars minderåriga dotter blivit serverad alkohol på den aktuella restaurangen, trots att något serveringstillstånd vid denna tidpunkt inte förelegat.

Kammarrätten i Jönköping dit beslutet överklagades ansåg till skillnad ifrån i det föregående fallet RA 1992 ref. 13 (I), att besvärstalan inte skulle avvisas utan i stället prövas materiellt. KamR konstaterade vid den materiella prövningen att visserligen hade överträdelser av de gällande utskänkingsbestämmelserna skett, men dessa överträdelser ansåg domstolen inte vara så allvarliga att serveringstillståndet inte skulle beviljas.

Kammarrättens dom överklagades av den berörda kommuninvånaren till Regeringsrätten som emellertid kom att uppmärksamma frågeställningen om klaganden över huvud taget skulle anses vara saklegitimerad vid ett beslut av den här typen enligt LHD. Domstolen konstaterade på samma sätt som redogjorts för ovan i rättsfallet RA 1992 ref. 13 (I), att besvärsrättsfrågan skulle avgöras utifrån bestämmelsen i 22 § FL och att det då inte räckte med att vara kommunmedlem för att kunna anses vara saklegitimerad vid beslut av den aktuella typen i LHD. Det som skiljde omständigheterna i detta rättsfall ifrån de i det föregående var att klaganden ansåg sig berörd av serveringstillståndsbeslutet inte bara till följd av sitt kommunmedlemskap utan även p.g.a. av att klaganden hade polisanmält tillståndshavaren för att han vid ett tillfälle då tillstånd inte förelåg hade serverat alkohol till några minderåriga ungdomar, däribland klagandens dotter. RegR ansåg dock, att inte heller dessa ytterligare omständigheter kunde medföra att man skulle anse att klaganden var berörd i sådan utsträckning att saklegitimation därmed skulle följa. Domstolen undanröjde därför KamR:s dom och avvisade den i RegR förda besvärstalan.

RA 1994 ref. 82 En restaurang i Göteborg hade erhållit tillstånd att servera alkoholhaltiga drycker till allmänheten. Till Länsstyrelsen i Göteborg inkom flera klagomål från närboende till restaurangen, vilka menade att det

förekom hög musikvolym och andra störningar från restaurangen och dess gäster. LSt beslutade med anledning av detta att alkoholserveringen skulle upphöra varje dag senast klockan 22.00. De närboende var inte nöjda med LSt:s beslut eftersom de ansåg att beslutet inte var tillräckligt ingripande och därför inte heller kom till rätta med störningsproblemet.

Kammarrätten dit de närboende klandrade Länsstyrelsens beslut, ansåg att besvärfrågan skulle avgöras utifrån FL:s allmänna regler eftersom LHD saknade särskild besvärreglering. Vid tillämpning av 22 § FL ansåg inte KamR att de närboende var besvärberättigade till följd av bristande saklegitimation och avvisade därför deras talan.

Regeringsrätten började med att påminna om att det inte räcker att vara faktiskt påverkad av ett beslut för att vara besvärberättigad över detta utan att det dessutom krävs att klagandens intressen på något sätt erkänts av rättsordningen. Domstolen konstaterade att ett sådant erkännande av ett visst intresse kan komma till uttryck genom att den aktuella specialförfattningen innehåller stadganden om att vissa personer skall ges tillfälle att säga sin mening i frågan före beslut fattas. Domstolen fastslog dock att det rättsligt skyddade intresset inte uteslutande måste ha kommit till uttryck i form av olika förfaranderegleringar utan att det räcker att intresset föreligger på något sätt, och är av den typen att det är möjligt att beakta detta vid sakens prövning. RegR fann vid granskning av LHD att lagen visserligen saknade uttryckliga skyddsregleringar för närboendes intressen men att hänsynen till dessa ändå genomsyrade den aktuella specialförfattningen eftersom ordningsfrågorna var av central betydelse vid tillståndsgivningen i dessa ärenden. Att hänsyn på olika sätt skulle tas till de närboendes intressen konstaterades även av RegR utifrån Socialstyrelsens allmänna råd, där ett serveringsställes tjänlighet till stor del beror av risken för att boende i grannskapet skall komma att störas. Domstolen konstaterade alltså att hänsyn till de närboendes intressen var ett av de prövningskriterier som lagstiftaren avsett skulle fälla avgörandet i dessa tillståndsärenden och därmed var då även det rättsligt skyddade intresset konstaterat av domstolen och besvärsrätt följde till de som var bosatta i sådan närhet till restaurangen att de faktiskt kunde lida men till följd av dennas verksamhet.

5.2.2 Saklegitimationens fastställande i Alkohollagen

Alkohollagstiftning är intressant att granska eftersom dessa författningar har karaktären av social skyddslagstiftning trots att den enligt Håkan Strömbergs indelning snarare är att hänföra till det näringsrättsliga förvaltningsrättsområdet.⁸⁶ Detta innebär att man måste ha ett speciellt synsätt vid tolkning av de denna specialförfattning. Olika sociala hänsynstaganden som annars främst blir aktuella att tillämpa inom det socialrättsliga förvaltningsområdet, gör sig påmind även här.

Den i dag gällande Alkohollagen (AL) trädde i kraft 1 januari 1995 och ersatte då de centrala regleringarna på området, nämligen Lagen om tillverkning av drycker, m.m. (LTD) och Lagen om handel med drycker

⁸⁶ H. Strömberg, Speciell förvaltningsrätt, 1994, s. 205

(LHD). Den nya alkohollagen syftade främst till att anpassa den svenska lagstiftningen på området, så att denna bättre skulle stå i överensstämmelse med EG-reglerna om varors fria rörlighet på den inre marknaden. En annan viktig orsak till utarbetandet av den nya lagen var att lagstiftaren ville tydliggöra reglerna för beviljande av serveringstillstånd och att beslutsförfarandet vid dessa tillstånd behövde ändras till följd av upphörandet av systemet med det kommunala vetot vid dessa tillståndsbeslut.⁸⁷

I förarbetena till AL poängterades att intressenters besvärsmöjlighet vid LHD-ärenden skulle följa den allmänna regleringen i förvaltningsrätten. Utredarna till den nya alkohollagen påpekade emellertid att närboendes rätt att klandra beslut om serveringstillstånd var oklar i den rådande praxisen och att denna situation var otillfredsställande eftersom tendensen på senare tid, vid landets tillståndsmyndigheter, hade varit att alltfler sena sluttider för alkoholservice beviljats, med åtföljande risk för ökade störningsmoment. Utredarna föreslog därför att det i den nya lagen skulle införas bestämmelser om att närboende alltid skulle ha besvärsmöjlighet över dessa serveringstillståndsbeslut.⁸⁸

Regeringen ansåg däremot inte att det skulle vara lämpligt att i AL införa en särreglering för närboendes besvärsmöjlighet och därigenom frånga de allmänna principerna om besvärsmöjlighet i 22 § FL. Regeringen ansågs det inte heller uteslutet att redan enligt den gällande regleringen i LHD, just närboende till restauranger, skulle kunna komma att betraktas som berörda i tillräcklig utsträckning för att besvärsmöjlighet skulle anses föreligga enligt de allmänna reglerna i FL. Enligt regeringens uppfattning skulle det alltså fortfarande vara upp till rättstillämparen att avgöra frågorna om besvärsmöjlighetens fastställande.⁸⁹

I de ovan beskrivna rättsfallen RÅ 1992 ref. 13 (I och III), redogjorde Regeringsrätten för den förändring av praxis som skett på det aktuella området, till följd av att instansordningen vid besvär över serveringstillståndsbeslut flera gånger ändrats. Domstolen påpekade att när Socialstyrelsen och dessförinnan regeringen utgjorde besvärsmöjlighet, medgavs i praxis en mycket omfattande besvärsmöjlighet, men att denna syn på besvärsmöjlighetens omfattning inte stod i överensstämmelse med de på området numera gällande förvaltningsrättsliga principerna om saklegitimation i FL. Rättsfallen kan alltså sägas beskriva hur RegR i detta fallet valde att frånga den tidigare gällande praxisen på området för att i stället inordna förvaltningsrättsområdet under FL:s besvärsmöjlighetsprinciper.

⁸⁷ I 68 § jämte 61 § LHD fanns en reglering som innebar att om en länsstyrelse beslutat att avslå en ansökan om serveringstillstånd p.g.a. att kommunen utnyttjat sin vetorätt, så var dåvarande besvärsmöjlighetsinstansen kammarrätten, förhindrad att ändra detta beslut. Detta innebar att den som hade nekats tillstånd endast kunde hoppas på att få det kommunala beslutet upphävt genom att anföra kommunalbesvär. Mot bakgrund av rätten till domstolsprövning som finns i EKMR, ansåg utredarna till den nya AL att det var otillfredsställande att domstolen inte tilläts göra någon sakprövning i dessa situationer. Prop. 1994/95:89 s. 79, SOU 1993:50 s. 151, S. Billum m.fl., Alkohollagen en kommentar, 1995, s. 120

⁸⁸ SOU 1993:50 s. 153

⁸⁹ Prop. 1994/95:89 s. 80

Regeringens uppfattning att det redan under LHD:s reglering var möjligt för grannar att erhålla besvärsmätt över serveringstillstndsbeslut, bekrftades snabbt av Regeringsrätten i RÅ 1994 ref. 82. I detta avgörande kan man även se exempel på att domstolen är beredd att gå ganska långt vid sin tolkning av den aktuella specialförfattningen när det gäller att finna något rättsligt skyddat intresse i denna. Domstolen klarlade här att det inte krävdes något uttryckligt stadgande för att ett intresse skall anses vara rättsligt skyddat utan det räcker med att intresset på något sätt kan beaktas vid sakens prövning. RegR använde sig i detta avgörande även av föreskrifter från Socialstyrelsen när man tolkade regleringen i LHD för att på så sätt kunna fastställa kretsen av besvärsmättigade i denna specialförfattning.

5.3 Socialrätt

5.3.1 Socialtjänstlagen (1980:620)

RÅ 1988 ref. 116 En stiftelse hade ansökt vid Länsstyrelsen i Västmanlands län om tillstånd för att få inrätta och driva ett hem för vård av drogmissbrukare. Till saken hör även att verksamheten skulle bedrivas på en fastighet som låg belägen en bit ut på landsbygden. Före LSt:s beslut avgav flera myndigheter positiva yttranden om lämpligheten av ett bifallsbeslut. Myndigheten fick även mottaga en protestskrivelse ifrån en lokal aktionsgrupp som ansåg att vårdhemmet skulle medföra störningar för grannar och närboende till vårdhemmet. LSt yttrade i sitt beslut att i ett tillståndsärende enl. 69 § SoL åligger det inte LSt att primärt pröva eventuell påverkan på omgivningen i form av störningar för grannar m.fl., dessa störningsfrågor skulle i stället regleras av annan lagstiftning. LSt fann alltså inga hinder för verksamheten och beviljade därför ansökan.

Sju personer vilka alla var närboende till det planerade vårdhemmet anförde besvär över beslutet till Kammarrätten i Stockholm. KamR påpekade att enl. 74 § SoL får beslut av den här typen i länsstyrelsen överklagas till KamR endast av den som beslutet angår eftersom besvärsmätten i detta fall regleras av 22 § FL. Vidare konstaterade domstolen att varken i socialtjänstlagen eller dess förarbeten finns grund för att beakta grannars eller andra närboendes intressen vid den här typen av tillståndsbeslut. Därför ansågs inte heller de klagande vara saklegitimerade och talan avvisades till följd av bristande sakprövningsförutsättningar.

De klagande klandrade avvisningsbeslutet till Regeringsrätten men även här ansåg domstolen att någon besvärsmätt inte förelåg eftersom grannar och närboende inte var berörda av beslutet på sådant sätt som krävs för besvärsmätt enl. 22 § FL.

5.3.2 Saklegitimationens fastställande i Socialtjänstlagen

Den del av förvaltningsrätten som primärt reglerar samhällets hjälpinsatser för den enskilde brukar benämnas socialrätt. Svårigheter att avgränsa

rättsområdet kan emellertid uppkomma eftersom många specialförfattningar innehåller regler av socialrättslig karaktär trots att de egentligen är att hänföra till andra förvaltningsrättsområden.⁹⁰ Kännetecknande för lagstiftningen inom detta rättsområde är att denna i hög utsträckning utgörs av s.k. ramlagstiftning vilket innebär att lagstiftningen innehåller få preciserade regler. Rättstillämparen har i dessa lagar därmed givits ett relativt stort utrymme för att skönmässigt fatta de beslut som bäst uppnår de utsatta målen för verksamheten.⁹¹

Så är även fallet med SoL som är en tydligt målinriktad ramlag. Denna utformning har ansetts lämplig eftersom lagens tillämpare i de flesta fall utgörs av kommunala myndigheter med god lokalkännedom, vilka därigenom givits ökade möjligheter att själva organisera den sociala verksamheten utifrån egna behov och förutsättningar. Kravet på rättssäkerhet anses, trots lagens ramkaraktär, ändå vara uppfyllt eftersom både lagen och dess förarbeten innehåller tydliga målbeskrivningar för den verksamhet som skall bedrivas med stöd av SoL.⁹²

Dessa mål, vilka återfinns i 1 § SoL anger att lagen främst syftar till att ge den enskilde social trygghet i samhället. Även om denna portalparagraf inte kan sägas vara rättsligt bindande till följd av dess oprecisa utformning så genomsyrar den ändå tolkningen av de övriga lagregleringarna på ett märkbart sätt. Av 2 § SoL följer att det primärt är kommunen som svarar för den sociala verksamhetens bedrivande. Detta medför därför att lagstiftningen i stor utsträckning även präglas av principen om den kommunala självstyrelsen (se under 2.2). Detta faktum har medfört att det endast är vissa beslut enligt lagstiftningen som går att klandra genom anförande av förvaltningsbesvär. Övriga beslut kan alltså, vilket påpekats i 2.1, endast klandras genom kommunalbesvär. Denna konstruktion speglar avvägningen mellan ingrepp i den kommunala självstyrelsen och den enskildes rättssäkerhet.

Avgörandet RÅ 1988 ref. 116, vilket refererats ovan, bygger förmodligen i stor utsträckning på vad som nu sagts om SoL:s karaktär. Kammarrätten ansåg, vilket sedan kom att bekräftas av Regeringsrätten, att det varken i SoL eller dess förarbeten fanns något som indikerade att grannars intressen skulle beaktas i dessa fall och därmed uppfylldes inte saklegitimationsrekvisitet i 22 § FL.

Skulle, rent hypotetiskt, en sådan förfarandereglering existerat, vilken syftat till att skydda grannars intressen och som då även hade indikerat besvär rätt för dessa, så hade med största sannolikhet utgången i detta fall ändå blivit den samma. Vid den tolkning av lagens innehåll som då hade fått ske för att besvär rätt skulle kunna konstateras enligt 22 § FL, så skulle de grundläggande målstadgandena i 1 § SoL vägt tyngre än förfaranderegleringens indikering om besvär rätt, och därmed hade besvär rätt ändå uteslutits i det konkreta fallet.

⁹⁰ Exempelvis så innehåller både PBL och AL stadganden av socialrättslig karaktär.

⁹¹ L. Westerhäll, Den svenska socialrätten, 1990, s. 23

⁹² Prop. 1979/80:1 s. 140-142, L. Westerhäll, Den svenska socialrätten, 1990, s. 229

Ett annat sakförhållande som talar emot att besvärsmått skulle kunna beviljas till följd av någon dold förfarandereglering, utgörs av det faktum att det då blivit frågan om beviljande av förvaltningsbesvär över ett kommunalt beslut som tagits med stöd i en författning där den kommunala självstyrelsen är uttalat stark. Detta hade då utgjort ett ingrepp i denna självstyrelse vilket normalt sett, som ovan påpekats, endast medges med uttryckligt författningsstöd.

5.4 Kulturrätt

5.4.1 Kulturminneslagen (1988:950)

RÅ 1995 ref. 279 Landskrona kommun ansökte om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML för ingrepp i fornlämning som låg dold under en fastighet vilken kommunen ägde. Länsstyrelsen i Malmöhus län beslutade bevilja ansökan. Ett antal personer ansåg att ingreppet i fornlämningen var så stort att LSt inte borde ha beviljat tillståndet och de överklagade därför detta beslut till regeringen som utgör besvärsmått i dessa frågor enl. 2 kap. 24 § fjärde stycket KML. De klagande ansåg att de skulle anses vara besvärsmåttberättigade i egenskap av grannar, närboende och p.g.a. att de alla hade ett bevarandeintresse av att fornlämningen lämnades orörd.

Regeringen ansåg emellertid inte att klagandena var behöriga att anföra besvär över det aktuella beslutet och tog därför inte upp saken till prövning.

Regeringens beslut överklagades till Regeringsrätten eftersom de klagande ansåg att regeringens beslut stred mot gällande lagstiftning. RegR konstaterade att regeringens beslut inte på vanligt sätt kunde överklagas och prövade i stället ärendet enl. RättsprL:s bestämmelser. Domstolen hade då främst att ta ställning till om regeringens uppfattning, att de klagande inte var saklegitimerade vid beslut av den aktuella typen enligt KML, var rättsstridig. RegR konstaterade att enligt uttryckliga bestämmelser i KML har både kommunen och Riksantikvarieämbetet givits en generell rätt att klandra myndigheters och domstolars beslut enl. KML. I övrigt saknar lagen däremot stadganden om vem som är besvärsmåttberättigad och denna frågeställning skall därför i stället bedömas enl. den allmänna regleringen i 22 § FL. Domstolen ansåg dock mot denna bakgrund att det aktuella stadgandet i KML inte var utformat med tanke på att skydda de eventuella bevarandeintressen som kan tänkas finnas hos grannar och närboende eller andra enskilda. Regeringsrätten kom därför till slutsatsen att ett beslut av den här typen inte berör de klagandes intressen på sådant sätt som krävs för att saklegitimation skall följa. Regeringens beslut att inte ta upp saken till prövning stred följaktligen inte emot gällande lag.

5.4.2 Saklegitimationens fastställande i Kulturminneslagen

Dagens Kulturminneslag (KML) började att gälla den 1 januari 1989. Lagen bygger till stor del på de tidigare regleringarna om: fornminnen,

byggnadsminnen, kyrkor, skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål etc. Den nya lagen är främst en sammanställning av de äldre författningarna på området och de grundläggande principerna som vuxit fram kring dessa har inte förändrats nämnvärt.⁹³

Förarbetena till KML behandlar utförligt vem som skall ha ansvaret för att skydda kulturmiljön i Sverige. Där konstateras att det av tradition är de enskilda ägarna, brukarna och de övriga användarna av byggnader och mark som ansvarar för tillvaratagandet av kulturmiljövärdena, men att det givetvis ytterst är staten som är ansvarig.⁹⁴ I lagens specialmotivering⁹⁵ poängteras dock att ansvaret inte endast åligger den statliga förvaltningen utan att ansvaret delas av *alla*. Detta kommer även tydligt till uttryck i 1 § första stycket jämte 1 § andra stycket KML där det stadgas att ansvaret för skyddet och vården av Sveriges kulturmiljöer delas av *alla*, såväl enskilda som myndigheter.

När det sedan gäller rätten att anföra besvär över beslut enligt KML finns det inte mycket ledning i förarbetena till denna lag eller dess föregångare. Det enda som nämns är att den tidigare rådande ordningen före KML:s tillkomst varit ändamålsenlig.⁹⁶ Förfaranderegleringen i lagen pekar inte heller på att besvärsrätt skulle medges till några specifika intressenter utöver dem som givits uttrycklig besvärsrätt i lagen.

Genom domstolens avgörande i rättsfallet RÅ 1995 ref. 279 följer numera att Regeringsrätten inte anser att grannar och andra intressenter med bevarandeintressen skall anses besvärberättigade när det handlar om tillståndsgivning för ingrepp i fornlämning enligt bestämmelserna i KML, detta eftersom RegR efter sin tolkning av lagen inte ansåg att denna var utformad för att skydda sådana intressen.

Mot bakgrund av det som ovan sagts om att det är *alla* som skall svara för vården av kulturmiljön, och med beaktande av den extingtiva tolkningen av förarbetena som domstolen gjorde i RÅ 1994 ref. 82 där besvärsrätt för närboende till restaurang som erhållit serveringstillstånd medgavs, skulle man kunna komma till slutsatsen att besvärsrätt i detta fall borde ha medgivits. En sådan rättstillämpning skulle emellertid i detta fall ha medfört att kretsen av besvärberättigade blivit mycket obestämd, eftersom det ej går att avgöra vilka intressenter som har dessa bevarandeintressen och man hade då närmast sig en situation med s.k. *actio popularis* vilket är främmande för förvaltningsbesvärsrätten. Svårigheten att begränsa besvärsrätten i dessa fall speglar därför tydligt den avvägning mellan rättssäkerhet och effektivitet (se vidare under 3.1) som lagstiftare och rättstillämpare hela tiden måste företa.

⁹³ Riksantikvarieämbetet, Kulturminneslagen, 1989, s. 2

⁹⁴ Prop. 1987/88:104 s. 32-33

⁹⁵ Prop. 1987/88:104 s. 71

⁹⁶ Prop. 1987/88:104 s. 45

6 Kontraritetsrekvisitet

Som ovan nämnts krävs det vid anförandet av förvaltningsbesvär, förutom saklegitimation, dessutom att det klandrade beslutet gått klaganden emot eller uttryckt på ett annat sätt, att den ändring som yrkas skall vara till klagandens fördel. Detta besvärerekvisits existens, framgår uttryckligen numera både av 22 § FL och 33 § FPL men rekvisitet som sådant har sedan länge uppställts i förvaltningspraxis.⁹⁷

Kontraritetsrekvisitet kan vid ett första påseende i många fall tyckas onödigt och i det närmaste självklart: Varför skulle någon vilja klaga om man inte anser sig ha drabbats av ett negativt beslut? I vissa fall kan det lika fullt vara svårt att avgöra vad ett beslut i realiteten betyder för den enskilde och därför blir det då också svårt att avgöra om ett beslut skall anses ha gått klaganden emot. Svårigheterna att fastställa om kontraritetsrekvisitet är uppfyllt uppstår ibland när ett besluts verkningar skenbart vid en första anblick framstår som förmånliga för klaganden, men där i realiteten beslutets verkningar, efter närmare granskning, i stället är till nackdel för denne. Som exempel på sådana situationer nämns i förarbetena till FL: Där en skattskyldig fastighetsägare anför besvär över ett för lågt fastighetstaxeringsbeslut rörande sin fastighet, eftersom han därigenom vill uppnå ökade möjligheter till belåning på fastigheten genom att den vid en högre taxering utger en större säkerhet. Eller det fallet där en bilägare klandrar ett gynnande bilbesiktningsbeslut och i stället yrkar att bilen skall underkännas, detta eftersom köpets giltighet gjorts beroende av godkänd besiktning. Eller situationen där en importör överklagar ett för honom fördelaktigt tullbeslut angående en viss importvara eftersom han vill få fastslaget ett prejudikat på området så att hans konkurrenters import av denna vara, fortsättningsvis kommer att bli tullbelagd.⁹⁸

Det är dock nödvändigt att besvärinstansen uppställer ett kontraritetsrekvisit som en nödvändig sakprövningsförutsättning, och därför avvisar överklaganden som inte kan anses ha gått klaganden emot. I dessa situationer framgår det nämligen vanligtvis klart att behovet av rättsskydd inte gör sig gällande på samma sätt som när någon drabbats av ett ogynnsamt beslut. Genom att avvisa dessa överklaganden kan rättsväsendet därför undvika många onödiga besvärprocesser, vilka inte uppfyller kontraritetsrekvisitet, och därigenom öka effektiviteten i hela rättssystemet.⁹⁹

I de fall som kan anses tveksamma vid avgörandet om ett visst beslut gått klaganden emot eller ej, måste hänsyn tagas till samtliga förhållandena i det enskilda fallet och beslutets hela innebörd för den enskilde måste beaktas.¹⁰⁰

Trots att kontraritetsrekvisitet som ovan påpekats normalt är mindre problematiskt än saklegitimationsrekvisitet, avkunnar Regeringsrätten varje

⁹⁷ Prop. 1971:30 s. 391

⁹⁸ SOU 1964:27 s. 531

⁹⁹ Se mer om avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet i kapitel 3.1.

¹⁰⁰ T. Hellners, Nya förvaltningslagen, 1999, s. 261

är relativt många domar där denna problematik är av avgörande betydelse.¹⁰¹ Detta faktum understryker det som tidigare sagts om att rekvisitet inte alla gånger är fullt så lätt att tillämpa som det kanske först verkar.

På samma sätt som vid beskrivandet av saklegitimationsrekvisitet ovan i kapitel 5 skall jag här nedan redogöra för ett antal relativt nya fall från Regeringsrätten som berör kontraritetsrekvisitet och därigenom belysa hur denna sakprövningsförutsättning i dag tillämpas i förvaltningspraxis.

RÅ 1999 not. 17 Miljö- och byggnadsnämnden i Sölvesborgs kommun beviljade ett företag bygglov för uppförande av en sopsorteringsstation, vilket kom att överklagas av en person som ägde en intilliggande kiosk.

Till följd av detta upphävde Länsstyrelsen i Blekinge det aktuella bygglovet. Företaget överklagade då LSt:s beslut.

Länsrätten i Blekinge biföll emellertid inte den av företaget förda talan. Denna dom kom sedan att överklagas av den Miljö- och byggnadsnämnd som ursprungligen beviljat bygglovet.

Kammarrätten i Jönköping avvisade den av Miljö- och byggnadsnämnden förda talan eftersom domstolen inte ansåg att nämnden var behörig att föra denna talan. Detta beslut om avvisning överklagades sedan av nämnden eftersom den ansåg att KamR underlåtit att tillämpa den nya 7 a § i FPL som innebär att den först beslutande myndigheten skall anses som den enskildes motpart och därmed även alltid vara besvärberättigad.

Regeringsrätten konstaterade inledningsvis att nya 7 a § FPL ger Miljö- och byggnadsnämnden partsställning i samband med att Länsstyrelsens beslut överklagades till Länsrätten. Men för att besvär rätt skall föreligga fordrar kontraritetsrekvisitet i 33 § FPL att det överklagade skall kunna anses ha gått den klagande emot. I det aktuella fallet har företaget överklagat LR:s avgörande till Kammarrätten och frågan blir då om detta avgörande av LR kan anses ha gått nämnden emot på så sätt att kontraritetsrekvisitet uppfylls. RegR ansåg att så var fallet trots att LR:s avgörande i princip inte inneburit att nämndens beslut upphävts eller ändrats. Det som skett har i stället endast varit det att LSt:s beslut att upphäva bygglovet skall stå kvar. Trots detta skall alltså LR:s beslut anses ha gått nämnden emot.

RÅ 1998 not. 74 Yrkesinspektionen hade vid Länsrätten i Kronobergs län ansökt om att ett bageriföretag skulle tvingas utge vite eftersom företaget inte hörsammat ett av inspektionen utsatt föreläggande till vilket vite var knutet. LR förpliktade bolaget att utge vitet.

Företaget överklagade Länsrättens dom till Kammarrätten i Jönköping och yrkade där att den skulle upphävas. KamR ansåg att förutsättningarna för vitesutdömandet visserligen var uppfyllda men att syftet med vitet inte längre förelåg bl.a. eftersom verksamheten numera bedrevs i nya lokaler och därför bifölls alltså företagets överklagade. Företaget ville emellertid ha fastslaget vad som i det aktuella fallet skulle ha varit ett rimligt vitesbelopp och överklagade därför den gynnande domen.

¹⁰¹ Sökning i Infolex har givit följande antal avgöranden: 1999/4 st., 1998/2 st., 1997/6 st., 1996/6 st., 1995/6 st., 1994/9 st., 1993/5 st., 1992/7 st., 1991/3 st., 1990/0 st.

Regeringsrätten avvisade överklagandet med motiveringen att enl. 33 § FPL får ett beslut bara överklagas om det kan anses att detta har gått klaganden emot. I det aktuella fallet har Kammarrätten redan till fullo i sin dom bifallit företagets talan och därför kan inte kontraritetsrekvisitet anses uppfyllt vid överklagandet i RegR.

RÅ 1997 not. 128 Jönköpings läns Allmänna försäkringskassa hade efter anmälan om arbetsskada beviljat den skadade personen livränta enligt reglerna i AFL. Vid samordningen med den allmänna pensionen blev utfallet det att den skadade totalt sett förlorade ersättning varför han överklagade försäkringskassans beslut om beviljad livränta.

Varken Länsrätten eller Kammarrätten prövade emellertid den skadades talan eftersom domstolarna inte ansåg att talan grundade sig på att försäkringskassans beslut blivit fel varken formellt eller materiellt.

Regeringsrätten började med att konstatera att beslutet av försäkringskassan som innebar livräntans beviljande, i princip var ett gynnande beslut. RegR gick dock vidare och påpekade att vid avgörandet om ett beslut gått klaganden emot (kontraritetsrekvisitet), måste hänsyn tagas till *indirekta negativa konsekvenser* som kan följa av beslutet. Att klaganden i det här fallet gått miste om en privat pensionsförsäkring till följd av försäkringskassans beslut medförde alltså att kontraritetsrekvisitet skulle anses vara uppfyllt.

RÅ 1997 not. 106 Fastighetstaxeringsnämnden hade fastställt taxeringsvärdet för en fastighet i Kristianstads kommun till 82 000 kr., vilket grundade sig på att tomten ansågs vara av belägenhetsklass 1. Fastighetsägaren var missnöjd både i avseende på klassificering och taxering och överklagade därför beslutet.

Länsrätten ansåg emellertid att fastigheten skulle fortsätta att klassas enl. belägenhetsklass 1, dock med ett nytt taxeringsvärdet om 37 000 kr. Fastighetsägaren godtog det nya taxeringsvärdet men eftersom han ansåg att fastigheten i stället skulle tillhöra belägenhetsklass 3 överklagade han domstolens utslag.

Kammarrätten ansåg att rätt klassificering gjorts av fastigheten och avslog därför överklagandet.

I Regeringsrätten yrkade fastighetsägaren att klassificeringen av hans fastighet skulle ändras från belägenhetsklass 1 till belägenhetsklass 3. Han menade att en sådan ändring kunde komma att vara betydelsefull för honom vid framtida fastighetstaxeringar. RegR påpekade att kontraritetsrekvisitet i 33 § FPL stadgar att talan endast får anföras mot beslut som kan anses ha gått klaganden emot och att det i regel endast är domslutet som kan klandras. En talan mot domskälen kan alltså bara föras om dessa har självständig rättslig betydelse. I det konkreta fallet konstaterade domstolen att eftersom fastighetsägaren i Länsrätten godtagit den beloppsmässiga taxeringen av hans fastighet, och eftersom den enda ändringen av domskälen som klaganden eftersträfvade var att belägenhetsklassificeringen, vilken för närvarande saknar självständig rättslig betydelse, skulle ändras, så skall inte

LR:s och KamR:s domar anses ha gått klaganden emot på sådant sätt som krävs i 33 § FPL.

7 Europeiskt inflytande?

Sverige är sedan den 1 januari 1995 anslutet till EU vilket innebär att svenska förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter numera inte längre endast kan hålla sig till nationella rättskällor, utan i de fall där EG-rättsliga angelägenheter berörs av domstolarnas rättsskipning och myndigheternas handläggning, måste även EG-rätten beaktas och tillämpas.

7.1 EG-rättens påverkan på förvaltningsrätten

EU:s regelverk är fortfarande till största del koncentrerat kring upprättandet av den inre marknaden. Detta har inneburit att det i sekundärrätten (förordningar och direktiv) har tillkommit många förvaltningsrättsliga regler som skapats för att tillämpas kring bestämmelser om de fyra friheterna. De EG-rättsliga förvaltningsreglerna syftar till att reglera hur handläggningen av beslut etc. skall tillgå på det specifika förvaltningsrättsområdet.¹⁰² Reglerna är fast knutna till en viss förordning eller ett visst direktiv och har skapats för de behov som finns på just detta område. Reglerna har därför normalt ingen generell räckvidd utanför det specifika förvaltningsrättsområdet. Reglerna har sedan i många fall inarbetats i medlemsstaternas nationella rättssystem och där blivit en del av staternas *speciella* förvaltningsrätt.

EG-rätten saknar däremot i princip uttryckliga *allmänna* förvaltningsrättsliga regleringar. Orsaken till detta är främst det faktum att EU inte är uppbyggt kring ett system med decentraliserad federal förvaltning i de olika medlemsstaterna utan i stället bygger på att det är de enskilda medlemsstaterna som skall sköta förvaltningen och därför har det inte ännu utarbetats någon uttrycklig allmän EG-rättslig förvaltningsreglering motsvarande FL och FPL.¹⁰³

EG-rätten innehåller emellertid inte endast skrivna rättskällor¹⁰⁴. EG-domstolen har i flera fall slagit fast att en viktig komponent utgörs av de rättstraditioner som är gemensamma för medlemsstaternas rättssystem.¹⁰⁵ Detta är alltså allmänna rättsprinciper som samtliga på något sätt existerar i större eller mindre utsträckning i de nationella rättssystemen. Flera av dessa principer får direkt betydelse och genomslag i den svenska förvaltningsrätten till följd av att EG-rättsregler i princip har direkt tillämplighet och därför skall ges företräde framför nationell rätt i händelse

¹⁰² När det exempelvis gäller tull- och jordbruksrätt så har EU utarbetat bestämmelser i de specifika fallen om motiveringsskyldighet, vilket alltså skall tillämpas av de nationella förvaltningsmyndigheterna (Tullverket, Jordbruksverket).

¹⁰³ H-H. Vogel, Förvaltningslagen EG:s förvaltningsrätt och EG:s allmänna rättsprinciper, FT 1995 s. 249

¹⁰⁴ EG-rättens rättskällor utgörs av: primärrätt (Romfördraget), sekundärrätt (förordningar och direktiv), EG-domstolens praxis, internationella avtal och de allmänna rättsprinciperna.

¹⁰⁵ Mål C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 1970, s. 1125

av konflikt dem emellan. Några av dessa allmänna rättsprinciper är: proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen för legitima förväntningar och rätten till försvar.¹⁰⁶ Domstolen betraktar numera även många av de rättigheter som följer ur EKMR som en integrerad del av EG-rätten och även denna utgör alltså i dessa delar allmänna rättsprinciper som alltid måste beaktas.¹⁰⁷

Dessa genom praxis utvecklade allmänna rättsprinciper motsvarar i viss utsträckning de svenska allmänna förvaltningsrättsliga reglerna i FL och FPL. I doktrin råder det delade meningar om de svenska reglerna till fullo motsvarar de EG-rättsliga. Trygve Hellners¹⁰⁸ verkar anse att FL:s regler i de flesta fall väl motsvarar de allmänna förvaltningsregler som uppställs i EG-rätten, medan många andra rättsvetenskapsmän, där ibland Hans-Heinrich Vogel¹⁰⁹, är betydligt mer tveksamma till huruvida Sverige lever upp till de krav som EG-rätten uppställer på medlemsstaternas förvaltningsrätt.

Man skall hålla i minnet att även den allmänna svenska förvaltningsrätten innehåller flera rättsprinciper som endast delvis är kodifierade bl.a. i 1 kap. 9 § RF, och som fyller ut regleringarna i FL och FPL.¹¹⁰ Dessa principers ställning av självständiga rättskällor ses emellertid inte som lika självklar i Sverige som i EG-domstolen. Både domstolar och myndigheter drar sig här i landet för att stödja sina avgöranden endast på dessa allmänna förvaltningsrättsprinciper. Principerna tillåts i Sverige normalt sett endast att utgöra ett extra stöd för den skrivna rätten.¹¹¹ När nu de svenska myndigheterna mot denna bakgrund, måste anses vara obenägna att tillämpa de allmänna rättsprinciper som funnits i Sverige mycket länge, anser jag att uttalandet ”När det gäller tillämpningen av gemenskapsrätt i enskilda fall hos myndigheterna synes den svenska förvaltningslagen väl uppfylla de krav som EG-rätten ställer”¹¹², tyder på en bristande insikt om EG-rättens betydelse.

7.2 Besvärsrätt enligt EKMR genom EG-rätten

När det mer specifikt gäller rätten till domstolsprövning är detta numera just en sådan allmän rättsprincip som utvecklats ur stadganden i EKMR och blivit en integrerad del av EG-rätten.

Sverige har ända sedan tillträdet år 1950 varit folkrättsligt bunden av EKMR, men konventionen fick vid denna tid inget större inflytande på den svenska rättsutvecklingen. Detta medförde att Sverige fälldes för

¹⁰⁶ U. Bernitz, *Europarättens grunder*, 1999, s. 99

¹⁰⁷ Mål C-222/84 Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabular, ECR 1986, s. 1651

¹⁰⁸ T. Hellners, *Nya förvaltningslagen*, 1999, s. 26

¹⁰⁹ H-H. Vogel, *Förvaltningslagen EG:s förvaltningsrätt och EG:s allmänna rättsprinciper*, FT 1995 s. 257

¹¹⁰ H. Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, 2000, s. 64-68

¹¹¹ De allmänna förvaltningsrättsliga principerna i Sverige är: saklighetsprincipen, opartiskhetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen, proportionalitetsprincipen, likhetsprincipen och principen om illojal maktanvändning.

¹¹² Prop. 1994/95:19 s. 531

konventionsbrott i flera uppmärksammade avgöranden på 80-talet.¹¹³ Det var främst artikel 6.1 EKMR som Sverige med dåvarande lagstiftning, hade svårt att leva upp till. Detta stadgande innebär bl.a. att alla som direkt och påtagligt berörs av ett förvaltningsbeslut genom att hans civila rättigheter påverkats av beslutet, skall ha rätt till domstolsprövning. I Sverige saknades denna möjlighet till domstolsprövning i många fall eftersom det var vanligt att regeringen utgjorde besvärsinstans i förvaltningsärenden. För att råda bot på detta missförhållande skapades därför en möjlighet för Regeringsrätten att pröva lagligheten av vissa regeringsbeslut genom införandet av RättsprL 1 juni 1988.

Det har likväl i många sammanhang ifrågasatts om denna lag i alla avseenden tillgodoser EKMR:s krav på domstolsprövning. Av 1 § RättsprL framgår att ansökan om rättsprövning skall göras av enskild part i förvaltningsärendet. Detta innebär att det inte räcker att vara saklegitimerad enligt regleringarna i 22 § FL och 33 § FPL, det krävs alltså dessutom att klaganden intagit en formell partsställning¹¹⁴ tidigare i processen. Det måste därför anses vara tveksamt om RättsprL, vid en tillämpning enligt dess bokstav, ger den rätt till domstolsprövning som stadgas i EKMR.¹¹⁵

Den 1 januari 1995 införlivades EKMR i den svenska rättsordningen vilket följer av 2 kap. 23 § RF. Konventionen gavs dock inte något generellt företräde framför intern lagstiftning. Detta har inneburit att EKMR erhållit en relativt oklar ställning i den svenska rättshierarkin. Men eftersom, enligt vad ovan sagts, EKMR i stor utsträckning upptagits som en allmän rättsprincip i EG-rätten, så har konventionen därmed indirekt erhållit en överordnad ställning i förhållande till interna svenska rättsregler.¹¹⁶

Eftersom EG-rätten innehåller ett antal effektiva instrument¹¹⁷ som kan tvinga medlemsstaterna att leva upp till sina fördragsförpliktelser, däribland att tillämpa EKMR, har Sverige i viss utsträckning redan börjat anpassa sina förvaltningsrättsliga regleringar så att dessa inte kommer i konflikt med EG-rätten. I RÅ 1999 ref. 27, vilket omnämns under 4.3, frångick Regeringsrätten RättsprL:s uttryckliga krav på att klaganden skulle ha varit part tidigare i processen för att besvärsrätt skulle föreligga. På samma sätt förhöll sig RegR till partsställningskravet i det så kallade Barsebäck-målet, även det omnämnt i 4.3. I dessa båda fall frångick RegR lagens bokstav med motiveringen att, eftersom RättsprL tillkommit för att ge enskild rätt till domstolsprövning i de fall som följer av artikel 6.1 i EKMR, så skulle lagens syfte motverkas om kravet på formell partsställning allt för strängt upprätthölls. I båda fallen poängterades dock att kravet på saklegitimation för att erhålla besvärsrätt fortfarande skulle uppställas. Rättsfallen visar tydligt att RegR numera insett att det av EKMR följer en rättighet att kunna få förvaltningsrättsliga avgöranden domstolsprövade åtminstone sådana avgöranden som skulle kunna omfattas av artikel 6 i den nämnda

¹¹³ Sporrang och Lönnroth, Pudas, Tre Traktörer Aktiebolag m.fl.

¹¹⁴ Se om partsställningen i förvaltningsprocessen under 4.3.

¹¹⁵ RättsprL tveksamma konventionsuppfyllnad föreligger troligen även i andra avseende än vid fastställandet av vilka som skall ha rätt till domstolsprövning.

¹¹⁶ U. Bernitz, Europarättens grunder, 1999, s. 117

¹¹⁷ Fördragsbrottsalan enligt artikel 226 EG och skadestånd enligt Francovich doktrinen.

konventionen. Denna uppfattning har även av EG-domstolen bekräftats vara den riktiga i några viktiga avgöranden¹¹⁸ och det är nog främst mot bakgrund av dessa som RegR kommit fram till sin uppfattning. Detta visar hur som helst tydligt att den interna svenska förvaltningsrätten, och däribland besvärsreglerna, successivt håller på att anpassas till de krav som uppställs i EG-rätten.

¹¹⁸ Mål C-222/86 Unectef mot Heylens m.fl., ECR 1987, s. 4097 jämte Mål C-97/91 Oleificio Borelli SpA mot kommissionen, ECR 1992, s. 6313 ”The requirement that any decision of a national authority must be subject to judicial control reflects a general principle of Community law which stems from the constitutional traditions common to the Member States and has been enshrined in Articles 6 and 13 of the European Convention for the Human Rights and Fundamental Freedoms.”

8 Slutsatser

Som visats ovan har det under utredningsarbetet till flera specialförfattningar, bl.a. PBL och AL, på olika förvaltningsrättsområden föreslagits att uttryckliga besvärregleringar, som exakt preciserade kretsen av de besvärberättigade, infördes. Detta har utredarna föreslagit eftersom de ansett att rättstillämpningen därigenom skulle underlättas och rättssäkerheten i förvaltningen således skulle kunna ökas. Lagstiftaren har emellertid inte ansett att detta är rätt väg att gå. Till följd av förvaltningsrättens mångskiftande karaktär och den höga förändringstakt som ofta råder inom stora delar av denna, har lagstiftaren i de flesta fall därför undvikit att i specialförfattningarna exakt reglera den subjektiva besvärsrätten. Man har i stället valt att koppla besvärsrätten till de allmänna förvaltningsreglerna i FL och FPL.

Lösningen på problemet om vem som skall anses vara besvärberättigad över ett beslut enligt en viss specialförfattning finner man dock inte i de allmänna förvaltningsregleringarna. Jag har däremot konstaterat att man i dessa regleringar finner två grundläggande rekvisit som skall tillämpas vid besvärsrättens fastställande i de enskilda specialförfattningarna. Dessa rekvisit, *saklegitimation* och *kontraritet*, har å andra sidan visat sig vara inget annat än kodifieringar av förvaltningsrättspraxis, vilken utvecklats kring rättstillämpningen av äldre specialförfattningar inom alla delar av förvaltningsrätten där förvaltningsbesvär tillämpas. Besvärerekvisitens uppställande är helt enkelt uttryck för lagstiftarens avvägning mellan rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen, vilket fått till följd att den rättstrygghet som tillgången till detta besvärsinstitut innebär, endast kommer att tillfalla dem som verkligen är i behov av detta.

De båda rekvisiten skall sedan tillämpas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet och utifrån tolkning av innehållet i den aktuella författningen där den subjektiva besvärsrätten söks. Ledning för denna rättstillämpning finner man i stor utsträckning i Regeringsrättens praxis. Domstolens metod vid besvärsrättens fastställande utifrån det uppställda saklegitimationsrekvisitet, går i stor utsträckning ut på att författningen analyseras, för att där på något sätt försöka finna grund för att lagstiftaren avsett att hänsyn skall tas till den klagandens intressen när beslut skall fattas. RegR har som tydligt exempel på detta tillvägagångssätt i flera fall angivit att förfarandereglererna i författningarna i regel skall anses indikera att besvärsrätt föreligger. Detta betyder att uttryckliga stadganden om att en viss intressent t.ex. skall höras, ges tillfälle att inkomma med synpunkter eller på annat sätt skall få komma till tals, i de flesta fall talar för att saklegitimationsrekvisitet är uppfyllt.¹¹⁹

Jag har dock funnit att man inte kan dra den motsatta slutsatsen att, om inte någon uttrycklig reglering angående ett visst intresse föreligger så skall heller inte klaganden med ett sådant intresse anses saklegitimerad.

¹¹⁹ Se bl.a. RÅ 1994 ref. 66 (PBL) s. 25 och RÅ 1988 ref. 116 (SoL) s. 35

Domstolen har nämligen slagit fast att saklegitimationsrekvisitet i vissa fall kan vara uppfyllt trots avsaknad av uttryckliga regleringar om att ett visst intresse skall beaktas. Ibland förhåller det sig på det viset att en viss författning, efter tolkning av dess syften och målsättningar vilka i vissa fall endast framträder i förarbetena, tydligt genomsyras av ett hänsynstagande till ett visst intresse. I dessa lägen kan det många gånger anses ligga i sakens natur att även besvärsrätt skall tillkomma en klagande med ett sådant intresse.¹²⁰

I andra fall har jag uppmärksammat att det varken ur författningen eller ur dess förarbeten går att finna indikationer på vilka intressen som förtjänar att anses vara av rättsordningen skyddade och därmed grunda besvärsrätt. Så är fallet t.ex. i PBL när det gäller beslut om bygglov. Som konstaterats under 5.1.2 saknar denna författning och dess förarbeten någon egentlig ledning för vilka klaganden som skall anses var saklegitimerade. I dessa situationer återstår det då att söka svaren genom att granska tidigare regeringsrättsavgöranden. Domstolen har under snart hundra år avgjort frågor av den här typen och därför finns det i många specialförfattningar fast praxis att luta sig emot, i synnerhet när det gäller bygglovsärenden i PBL.¹²¹

Skulle det dessutom vara på det viset att Regeringsrätten inte givits tillfälle att utarbeta någon besvärsrättspraxis kring den aktuella författningen, måste ledning i stället sökas i domstolsavgöranden utifrån andra specialförfattningar. Det måste alltså då bli frågan om att analogt tillämpa avgöranden av RegR från andra författningar, på den författning där sådana avgöranden saknas. Det gäller att vara observant i dessa situationer på att den författning som man gör analogislut ifrån kan vara avsedd att skydda ett intresse som inte alls beaktas av lagstiftaren i den aktuella specialförfattningen.¹²² Till viss del avhjälpas detta problem om man tillser att endast göra analogislut ifrån närliggande författningar inom samma underavdelning i förvaltningsrätten, eftersom förutsättningarna då ökar för att samma intressen skyddas i de båda författningarna.¹²³

Att en utgallring måste göras av de fall där behovet av samhällets rättsskydd inte är så stort, står klart eftersom förvaltningsapparaten på samma sätt som alla andra delar av samhället har begränsade resurser. Jag har i denna uppsats redogjort för hur denna utgallring i dag tillgår.

Det rådande systemet med dessa uttryckslösa lagstadganden skulle kunna utsättas för kritik utifrån olika rättssäkerhetsaspekter. Är det t.ex. lämpligt att rättstillämparen i stället för lagstiftaren i så här stor utsträckning som sker, avgör vilka som skall erhålla det rättsskydd som följer av tillgången till besvärsinstitutet? Det har emellertid visat sig fungera väl med att låta Regeringsrätten göra de nödvändiga avvägningarna mellan rättssäkerhet och effektivitet och detta torde inte heller utgöra något rättssäkerhetsproblem så länge domstolens avgöranden följer en likformig praxis och därigenom åtnjuter medborgarnas förtroende. Regeringsrättens relativt stora frihet att utifrån förutsättningarna i de enskilda fallen och mot bakgrund av dess

¹²⁰ Se RÅ 1994 ref. 82 (AL) s. 33

¹²¹ Se bl.a. RÅ 1992 ref. 81 s. 27 och RÅ 1998 not 60 s. 27

¹²² O. Westerberg, Om administrativ besvärsrätt, 1945, s. 78

¹²³ E. Andersson, Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten, 1964, s. 197-200

praxis, avgöra rättssäkerhetsbehovet anser jag är en tillfredsställande lösning på problemet med att det inte i lagtext går att i alla fall exakt precisera den subjektiva besvärsrätten.

Jag anser det dessutom vara direkt nödvändigt att Regeringsrätten i många fall ges denna frihet, inte mins med tanke på de krav som EG-rätten uppställer på den Svenska förvaltningsrätten. Inom EU har den skrivna rätten inte samma dominerande position som i Sverige. Rättsprinciper som tillkommer och utvecklas genom EG-domstolens progressiva rättstillämpning har här en mycket viktig ställning i rättssystemet. För att svensk lagstiftning skall kunna uppfylla de krav som följer av EU-medlemskapet måste den svenska rättstillämpningen ges ökade möjligheter att beakta och tillämpa dessa EG-rättsprinciper. Detta menar jag endast kan uppnås om RegR även i fortsättningen ges friheten att anpassa och utveckla förvaltningsrätten på så sätt som skett angående den subjektiva besvärsrätten i förvaltningsprocessen.

9 Litteraturförteckning

Offentligt tryck

- | | |
|-------------------|---|
| Prop. 1971:30 | Förvaltningsrättsreform
Omorganisation av förvaltningsrättskipningen,
Förvaltningslag, Förvaltningsprocesslag, m.m. |
| Prop. 1979/80:1 | Proposition om socialtjänst |
| Prop. 1985/86:1 | Förslag till ny plan- och bygglag |
| Prop. 1987/88:69 | Europakonventionen och rätten till
domstolsprövning i Sverige |
| Prop. 1987/88:104 | Proposition om kulturmiljövård |
| Prop. 1994/95:19 | Sveriges medlemskap i Europeiska unionen |
| Prop. 1994/95:89 | Förslag till alkohollag |
| SOU 1946:69 | Förvaltningsförfarandet
Förberedande utredning angående reglering av
förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i
ärenden rörande enskild rätt och därmed
sammanhängande frågor. |
| SOU 1964:27 | Lag om förvaltningsförfarandet
Besvärssakkunnigas slutbetänkande |
| SOU 1968:27 | Förvaltningslag |
| SOU 1979:65 | Ny plan- och bygglag Del 1 |
| SOU 1979:66 | Ny plan- och bygglag Del 2 |
| SOU 1982:41 | Överklagande av kommunala beslut |
| SOU 1993:50 | Serveringsbestämmelser |

Övrig litteratur

- Andersson Edward Överklagbarhet och besvärsmätt i förvaltningsrätten, Finlands Juristförbunds Förlags AB, Helsingfors 1964
- Bergström Sture m.fl. Juridikens termer, Almqvist & Wiksell Förlag AB, upplaga 8, Falköping 1993
- Bernitz Ulf m.fl. Europarättens grunder, Nordstedts Juridik AB, upplaga 1, Stockholm 1999
- Billum Susanne m.fl. Alkoholagen en kommentar, CE Fritzes AB, upplaga 1, Stockholm 1995
- Bohlin Alf Kommunalrättens grunder, Nordstedts Juridik AB, upplaga 2, Stockholm 1999
- Didón Lars Uno m.fl. Lagkommentar till Plan- och bygglagen, Nordstedts Juridik, Stockholm 1995
- Hellners Trygve och Malmqvist Bo Nya förvaltningslagen: med kommentarer, Nordstedts Juridik AB, upplaga 5, Stockholm 1999
- Herlitz Nils Förvaltningsrättsliga grunddrag, P. A. Nordstedt & Söners Förlag, Stockholm 1943
- Petrén Gustaf Utgiven av Gunnar Bramstång, Kommunalrätt i utveckling: historisk bakgrund och utvecklingstendenser i Finland och Sverige, Juristförlaget i Lund, Lund 1988
- Ragnemalm Hans Förvaltningsbesluts överklagbarhet, P. A. Nordstedt & Söners Förlag, Stockholm 1970
- Ragnemalm Hans Förvaltningsprocessrättens grunder, Juristförlaget AB, upplaga 7, Stockholm 1992
- Sterzel Fredrik I festskrift till Håkan Strömberg, Dubbla besvärsvägar för överklagande av kommunala beslut, Juristförlaget i Lund, Stockholm 1992
- Strömberg Håkan Allmän förvaltningsrätt, Liber-Hermods, upplaga 20, Malmö 2000

Strömberg Håkan	Speciell förvaltningsrätt, Liber-Hermods, upplaga 12, Malmö 1994
Wennergren Bertil	Förvaltningsprocess, Fritzes Förlag AB, upplaga 3, Stockholm 1995
Westerberg Ole	Om administrativ besvärsmätt, Nordiska bokhandeln i distribution, Stockholm 1945
Westerhäll Lotta	Den svenska socialrätten, Norstedts Förlag, Göteborg 1990
	Kulturminneslagen, Riksantikvarieämbetet, Stockholm 1989

Artiklar

Lavin Rune	Ett urval förvaltningsprocessrättsliga problem, FT 1995 s. 137
Lidbeck Ingmar	Regeringsrätten 75 år, SvJT 1984 s. 337
Ragnemalm Hans	Förfarandet efter förvaltningsrättsreformen (1972-1974), FT 1975 s. 155
Strömberg Håkan	Ett besvärsligt ord, FT 1991 s. 344
Wahlgren Göran	Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen m.m. (1976-1986), FT 1987 s. 200
Wahlgren Göran	Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen m.m. (1987-1994), FT 1995 s. 5
Vogel Hans-Heinrich	Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s allmänna rättsprinciper, FT 1995 s. 249

10 Rättsfallsförteckning

Avgöranden i Regeringsrätten

RÅ 1911 ref. 1	RÅ 1997 not. 106
RÅ 1937 K 316	RÅ 1997 not. 128
RÅ 1946 ref. 18	RÅ 1998 not. 60
RÅ 1968 K 729	RÅ 1998 not. 74
RÅ 1976 ref. 11	RÅ 1998 not. 78
RÅ 1988 ref. 116	RÅ 1998 not. 79
RÅ 1989 ref. 104	RÅ 1999 not. 17
RÅ 1992 ref. 13 (I)	
RÅ 1992 ref. 13 (III)	
RÅ 1992 ref. 43	
RÅ 1992 ref. 81	
RÅ 1994 ref. 30	
RÅ 1994 ref. 66	
RÅ 1994 ref. 82	
RÅ 1995 ref. 77	
RÅ 1995 ref. 279	
RÅ 1999 ref. 27	

Barsebäck-målet: Dom meddelad 16 juni 1999, Mål nr 1424-1998, 2397-1998, 2939-1998

Avgöranden i EG-domstolen

Mål C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel, ECR 1970, s. 1125

Mål C-222/84 Johnston mot Chief Constable of the Royal Ulster Constabular, ECR 1986, s. 1651

Mål C-222/86 Unectef mot Heylens m.fl., ECR 1987, s. 4097

Mål C-97/91 Oleificio Borelli SpA mot kommissionen, ECR 1992, s. 6313