



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Gustav Kronqvist

Saklegitimation för enskilda i svensk förvaltningsprocess

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT 2014

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Presentation	4
1.2 Syfte	4
1.3 Metod, material och avgränsningar	5
1.4 Disposition	5
2 ÖVERKLAGANDE INOM FÖRVALTNINGSPROCESSEN	7
2.1 Allmän introduktion	7
2.2 Förvaltningslagen (1986:223)	7
2.3 Förvaltningsprocesslagen (1971:291)	8
2.4 Överklagande i förvaltningsrätten	8
2.5 Överklagbarhet	9
2.6 Kontraritet	12
2.7 Saklegitimation	12
2.7.1 Introduktion	12
2.7.1.1 Partsställning	14
2.7.1.2 Intresse erkänt av rättsordningen	14
2.7.1.3 Påverkad rättsställning	15
2.7.2 De avvikande rättsfallen	16
2.7.2.1 RÅ 1994 ref. 30 – Radiotillståndsfallet	16
2.7.2.1.1 Domen	16
2.7.2.1.2 Kommentar	17
2.7.2.2 RÅ 1994 ref. 82 – Alkoholstillståndsfallet	17
2.7.2.2.1 Domen	17
2.7.2.2.2 Kommentar	19
2.7.2.3 RÅ 2006 ref. 9 – Pfizerfallet	19
2.7.2.3.1 Domen	19
2.7.2.3.2 Kommentar	21
2.7.2.4 HFD 2012 ref. 24 – Bankaktiebolagsfallet	23
2.7.2.4.1 Domen	23
2.7.2.4.2 Kommentar	24
2.8 Sammanfattande kommentarer	25

3	MYNDIGHETERNAS URSPRUNGLIGA PRÖVNING	27
3.1	Introduktion	27
3.2	Offentlighetsprinciper	28
3.2.1	Legalitetsprincipen	28
3.2.2	Objektivitetsprincipen	29
3.2.3	Proportionalitetsprincipen	30
3.3	Myndigheternas fria skön	32
3.4	Ramlagar och offentlig rätt	32
3.5	Sammanfattande kommentarer	34
4	EUROPARÄTTEN OCH NATIONELL TALERÄTT	36
4.1	Introduktion	36
4.2	EKMR och talerätten	36
4.2.1	Introduktion	36
4.2.2	Artikel 6 – Rätten till domstolsprövning	37
4.2.3	Artikel 13 – Rätten till effektiva rättsmedel	39
4.2.4	EKMR i svensk förvaltningsprocess	39
4.2.5	Sammanfattande kommentarer EKMR och talerätten	41
4.3	EU och talerätten	41
4.3.1	Kort presentation	41
4.3.2	EU och samspelet med nationell materiell rätt	42
4.3.2.1	Direkt effekt	43
4.3.2.2	Indirekt effekt	44
4.3.3	EU och nationell processrätt	44
4.3.4	Rättighetsstadgan som skydd för genom praxis etablerade rättigheter	45
4.3.4.1	Art. 47 – Rätten till domstolsprövning och effektiva rättsmedel	46
4.3.4.2	EU-domstolen och frågan om talerätt inför nationell domstol	47
4.3.4.3	C-216/02 – Ponnyfallet	48
4.3.4.4	Sammanfattande kommentarer ”direkt” talerätt	49
4.3.4.5	Art. 41 – God förvaltning	50
4.3.4.6	En rätt att bli hörd?	50
4.3.5	Sammanfattande kommentarer EU och talerätten	52
5	AVSLUTANDE ANALYS OCH SLUTSATSER	54
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	56
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	60

Summary

In Swedish administrative procedural law the right to appeal has long been regulated in a manner which has left it to the courts to decide the specifics. In practice who has the right to appeal has been determined by viewing the law in conjunction with the preparatory works established in its creation. Three different bases for standing can be identified. First and foremost the addressee of a decision has a right to appeal. Secondly, standing can be based on the appellant representing an "interest identified by the legal order". Lastly, standing can be on the basis that a decision has consequences directly derived from law for the legal conditions of an appellant. Lately however, case-law has suggested a shift in how standing is decided by the courts. In SOU 2010:29 it is claimed that the method by which the courts decide who has standing has developed to be more independent from formal indications such as those found in law and preparatory works. The essay investigates if such a development actually has taken place, how it should be understood, and if an appellant could gain standing with arguments based on general principles of law when not representing an interest indicated by the legal order. The essay also explores the international law by which Sweden is bound, to clarify whether an appellant can rely on these for standing in the Swedish administrative courts. There seems to be a notion that the rules of standing, as it is understood in Swedish courts, might not always be sufficient to satisfy the obligations posed on the parties by the ECHR. Furthermore, the essay investigates in which regards the EU places obligations upon the member states with regards to standing in the national courts, and how this might be used by an appellant in a Swedish administrative court. In this regard, it is found that the obligations posed by the EU in regards to standing are rights-based and rather narrow in comparison to the Swedish understanding of standing. A certain development has been identified in regards to the right to be heard when a national authority makes decisions on the basis of EU-law. This right to be heard could be used by an appellant in a Swedish administrative court as a part of the basis "interest identified by the legal order". It is however yet to be seen if the Court of justice will develop this right and in which direction.

Sammanfattning

I svensk förvaltningsrätt har den generella rätten att överklaga sedan lång tid varit öppet formulerad i lag och lämnats till domstolarna att konkretisera. I praxis har talerätten gjorts beroende av indikationer i lag och förarbeten för att avgöra vilka intressenter som ska ha rätt att överklaga. Tre grunder för saklegitimation kan urskiljas. För det första är den som haft partsställning vid myndigheten saklegitimerad. Vidare kan saklegitimation ges den som representerar ett av rättsordningen skyddat intresse. Sist kan konstateras att enskildas påverkade rättsställning kan grunda talerätt, även om denna grund är ovanlig i praxis. På senare tid har i praxis kunnat skönjas en viss förändring i hur talerätt avgörs för enskild. I SOU 2010:29 hävdas att denna prövning genom praxis gjorts mer fristående från de formella indikationer med vilka domstol traditionellt avgjort talerättsfrågan. Uppsatsen undersöker om en sådan utveckling faktiskt skett och hur den ska förstås, och hur en klagande kan bli taleberättigad utanför de formella indikationerna genom att använda allmänna rättsprinciper. Uppsatsen undersöker även de internationella åtaganden som åvilar Sverige för att se om en klagande kan förlita sig på något av dessa. Det tycks finnas en uppfattning om att talerätten som den förstås enligt svensk rätt eventuellt inte tillfredsställer de krav som EKMR ställer på avtalsstaternas rättsordningar. Huruvida uppfattning stämmer är svårt att svara på generellt. En klagande bör dock alltid föra upp EKMR inför svensk domstol för att tvinga denna att ta ställning. Vidare undersöks vilka krav EU-rätten ställer vad gäller talerätt för enskilda inför medlemsstaternas domstolar, och hur dessa kan användas av klagande inför svensk förvaltningsdomstol. Det konstateras att EU-rättens krav på talerätt inför nationell domstol är rättighetsbaserad och snäv i jämförelse med den svenska talerätten. En utveckling tycks dock vara på väg att ske mot en fristående rätt att bli hörd inför det att myndighet tar beslut baserade på EU-rätten, vilket i sin tur skulle kunna användas av en klagande i svensk domstol utifrån grunden ”av rättsordningen skyddat intresse”. Det är dock oklart om EU-domstolen kommer att utveckla denna rätt och i vilken riktning.

Förkortningar

ET	Europarättslig tidskrift
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
EUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JT	Juridisk tidskrift
LHD	Lag om handel med drycker (1977:293)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
REALaw	Review of European Administrative Law
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄFL	Äldre förvaltningslagen (1971:290)

1 Inledning

1.1 Presentation

Frågan om vem som ska ha rätt att överklaga myndighetsbeslut är komplex, men viktig ur rättssäkerhetssynpunkt. Då en myndighet fattar beslut som rör enskilda uppstår inte sällan effekter som påverkar andra än den beslutet riktas mot. Av denna anledning har det ansetts motiverat att även andra än den direkt berörda ska kunna få beslutet prövat. Kretsen taleberättigade måste dock avgränsas för att inte ge en allt för vid krets taleberättigade I svensk rätt tillfaller rätten att överklaga myndighetsbeslut ”... den beslutet angår” enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) respektive 33 § 2 st. förvaltningsprocesslagen (1971:291). Vad denna av lagstiftaren vagt formulerade talerätt innebär i praktiken har lämnats till domstolarna att konkretisera. Traditionellt har talerätt för annan än part vid beslutsmyndigheten avgjorts genom att undersöka vilka intressen som i lag och förarbeten ansetts skyddsvärda och låta dessa intressenter få rätt att överklaga. De senaste åren tycks dock denna syn på talerätt för tredje man ha genomgått en viss förändring. Det har i doktrin föreslagits att utvecklingen gått mot en friare bedömning av talerätten.¹ Frågan är hur denna påstådda utveckling ska förstås och om den går att konkretisera i nya argumentationslinjer som enskilda kan förlita sig på vid överklagande. Den svenska förvaltningsprocessrätten måste också förstås med hänsyn till de åtaganden och överstatliga begränsningar som kommit genom folkrättsliga överenskommelser. Eventuellt kan dessa komma att ställa direkta eller indirekta krav på den svenska rättsordningen vilket kan få konsekvenser för talerätten i svensk förvaltningsrätt.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur saklegitimation för enskilda bestäms i svensk förvaltningsprocess och vilka faktorer som påverkar denna bedömning. Jag kommer även undersöka de europarättsliga faktorer som kan påverka den svenska processen. Undersökningen är gjord med ambitionen att kunna identifiera argument en enskild kan förlita sig på för att få talerätt i svensk förvaltningsprocess enligt 22 § förvaltningslagen respektive 33 § förvaltningsprocesslagen.

¹ Rangemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 168f; SOU 2010:9 s. 660

1.3 Metod, material och avgränsningar

Jag har använt mig av traditionell juridisk metod för att avgöra vad som är gällande rätt på området.² Genom att använda mig av rättskällevärdet har jag undersökt och värderat relevanta källor för att försöka att konkretisera gällande rätt.

Då talerätt för enskilda i svensk förvaltningsprocess främst utvecklats genom rättspraxis har det varit naturligt att undersöka rättspraxis och de sammanställningar och kommentarer som återfinns i doktrin. Som visar sig har det betänkande³ förvaltningsutredningen publicerade 2010 fått visst genomslag i praxis varför det varit motiverat att studera även denna trots att den ännu inte lett till någon åtgärd från lagstiftaren vad gäller överklagande i förvaltningsprocessen. Jag har mer ingående undersökt de fall som identifierats som avvikande från etablerad praxis kring talerätten i förvaltningsprocessen för att kunna ta ställning till vad de har för innebörd för saklegitimationsbegreppet.

Vad gäller den europarättsliga delen har de åtaganden Sverige har att efterleva konkretiserats genom praxis i europadomstolen respektive EU-domstolen. Undersökningen vad gäller EKMR har begränsats av utrymmesskäl och ingen djuplodande analys av europadomstolens praxis sker. Detta är en avvägning jag gjort då jag velat lämna plats åt att undersöka vad jag anser vara den viktigaste och intressantaste utvecklingen på senare år, den som skett vad gäller EU och dess rättighetsstadga.

Då uppsatsens syfte är att undersöka klagorätten för enskilda enligt 22 § förvaltningslagen respektive 33 § förvaltningsprocesslagen är den av naturliga skäl avgränsad. Om det i annan lag regleras vilka som har rätt att överklaga gäller detta då både förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är dispositiva. Någon omfattande undersökning av i vilka lagar sådana regler finns har inte företagits. Detta innebär också att jag inte kommer ta upp talerätt för stat, kommun, myndighet, miljöföreningar eller andra intresseorganisationer då dessa inte ryms under begreppet enskild.

1.4 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i tre större delar. I den första delen redogörs för de huvudsakliga dragen av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen för att sedan med ingående redogöra för överklagande inom förvaltningsrätten. Under rubriken saklegitimation presenteras den praxis som växt fram utifrån de tre etablerade grunderna: Partsställning, av rättsordningen skyddat intresse samt påverkad rättsställning. På detta följer en redovisning av de

² Sandgren, *Om empiri och rättsvetenskap*, JT 1995/96 s. 727; Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, s. 36ff

³ SOU 2010:29.

rättsfall som inte faller in under dessa grunder. Detta följs av sammanfattande reflektioner kring vad som är gemensamt för de etablerade grunderna samt vad som kan ha motiverat HFD att frånga etablerad praxis i de enskilda fallen och vilka implikationer det får för saklegitimationsbegreppet för enskilda i förvaltningsprocessrätten. Vad gäller den första delen av uppsatsen, där saklegitimationsbegreppet presenteras utifrån de tre etablerade grunderna bör noteras att saklegitimationsbegreppet och talerätt inom ramen för 22 § förvaltningslagen respektive 33 § förvaltningsprocesslagen kan presenteras på ett annorlunda vis, nämligen kategoriserade efter vilken grupp av ”intressenter” den klagande kan tänkas tillhöra. Detta är också gjort i många verk och är utan tvekan av stor nytta för de praktiker som snabbt måste få en översikt över var gränsen för saklegitimation går för en viss grupp av enskilda.⁴ Då syftet med denna uppsats inte är att rita upp gränserna för saklegitimation för olika grupper av intressenter som kan tänkas finnas utan snarare att undersöka saklegitimationsbegreppet övergripande med hänsyn till den utveckling som påstått ha skett anser jag denna disposition fylla uppsatsens syfte bättre.

I den andra delen avser jag försöka besvara de frågor som uppstår i anslutning till genomgången av avvikande praxis i den första delen genom att undersöka av myndigheternas normbundenhet. Uppsatsen går i denna del igenom relevanta offentlighetsrättsliga principer och beskriver ramlagstiftning som lagstiftningsteknik då dessa lämnar stort utrymme för tillämparen att konkretisera dess närmare innebörd.. Utifrån detta analyseras sedan den praxis som beskrivits i dess första del.

Uppsatsens tredje del består i en europarättslig utblick. Då EU genom Lissabonfördraget instiftat en rättighetsstadga som i viss mån är kopplad till EKMR, men kan komma att ställa mer långtgående krav på medlemsstaterna än vad EKMR gör är det naturligt att börja med en kortare redogörelse för EKMRs betydelse för talerätten för enskilda i svensk förvaltningsprocess. Därefter följer en redogörelse för EU-rätten och hur den förhåller sig till medlemsstaternas processrätt i detta avseende.

Uppsatsen avslutas med en sammanfattande analys där jag utvecklar de tankar och slutsatser jag nått. Sammanfattande kommentarer och analys sker efterhand under uppsatsen men jag har haft för avsikt att hålla de deskriptiva delarna skilda från de analytiska i den mån det varit möjligt.

⁴ Se t.ex. Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 289ff. Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 169.

2 Överklagande inom förvaltningsprocessen

2.1 Allmän introduktion

Den nu gällande förvaltningslagen bygger till stor del på sin föregångare ÄFL (1971:290).⁵ Av denna anledning är det av vikt att undersöka hur 1971 års förvaltningslag kom till.

Tanken på en central reglering av handläggningen hos myndigheter är inte ny, redan på 40 talet utreddes myndigheternas hantering av ärenden gällande enskilda.⁶ Först 1971 genomfördes verkligen en omfattande reform av den offentliga förvaltningen. Genom tillkomsten av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) samt förvaltningsprocesslagen (1971:291) hade den offentliga förvaltningen fått ett nytt sammanhang att förhålla sig till. Den då nya förvaltningslagen avsågs utgöra grunden för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna samt att stärka enskildas rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna.⁷ Så småningom genomfördes en omarbetning av förvaltningslagen vilket resulterade i den nu gällande förvaltningslagen.

2.2 Förvaltningslagen (1986:223)

Förvaltningslagen tillkom med syfte att ”motverka krångel, förkorta väntetiderna och underlätta för den enskilde att ta vara på sin rätt”. Under utredningen inför den nu gällande lagen utvärderades 1971 års lag och trots att den fanns vara ändamålsenlig så menade lagstiftaren att det fanns behov av förbättringar vilket motiverade den nya lagens tillkomst. 1986 års lag innebar inte några större förändringar jämfört med 1971 års lag, men utökades i syfte att förbättra servicen gentemot allmänheten.⁸ Lagen sätter ramen för handläggningen av förvaltningsrättsliga ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Enligt dess 3 § är lagen dispositiv, vilket innebär att avvikande regleringar i speciallag träder före vad som är stadgat i förvaltningslagen. Detta gäller dock inte för det fallet det skulle vara föreskrivet ett överklagandeförbud, och en prövning enligt EKMR art 6.1 kräver att överklagande ska kunna ske för att tillgodose rätten till domstolsprövning. Bakgrunden till detta är b.l.a. att man i vissa äldre lagar hade negativa definitioner på vad som fick överklagas där vad som föll utanför definitionen inte gick att överklaga. Detta ledde till att Sverige

⁵ Prop 1985/86:80 s. 56

⁶ SOU 1946:69

⁷ Prop 1971:30 s. 2

⁸ Prop 1985/86:80 s. 10ff

fälldes för fördragsbrott mot EKMR art. 6.1.⁹ I samband med att rättsprövningslagen (1988:205) ersattes med lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut infördes i 3 § 2 st. förvaltningslagen en ”säkerhetsventil” för att hantera eventuella överklagandeförbud i strid med EKMR.¹⁰

2.3 Förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Förvaltningsprocesslagen tillkom i samband med samma reform som ledde till 1971 års förvaltningslag. Förvaltningsprocesslagens 1 § anger att den är tillämplig vid rättsskipning i förvaltningsrätt, kammarrätt och högsta förvaltningsdomstolen. Formellt sett är alltså förvaltningsprocesslagen begränsad till att fungera som handläggningsregler för dessa tre domstolar men i praktiken är det bara en förvaltningsdomstol som faller utanför förvaltningsprocesslagens räckvidd, patentbesvärsträtten. Patentbesvärsträttens förfaranderegler går att finna i lag (1977:729) om patentbesvärsträtten, som icke desto mindre utformats med förvaltningsprocesslagen som förebild och därför inte skiljer sig nämnvärt från dess förebild. Förvaltningsprocesslagen gäller inte alla ärenden vid en förvaltningsdomstol utan är enbart tillämplig då domstol ägnar sig åt rättsskipning. En förvaltningsdomstol kan i egenskap av myndighet vara hänvisade till att tillämpa förvaltningslagen vid handläggning vid t.ex. ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.¹¹ Förvaltningsprocesslagen är subsidiär enligt dess 2 §, vilket innebär att i den mån andra lagar avviker från vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen gäller dessa.

2.4 Överklagande i förvaltningsrätten

22 § förvaltningslagen föreskriver att ”Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas”. 33 § 2 st. förvaltningsprocesslagen föreskriver att ”Beslutet får överklagas av den som det angår, om det gått honom emot.”

De båda paragraferna är i princip likalydande vad gäller överklagande och ger vid en första anblick inte någon närmre ledning i vem som har rätt att överklaga ett beslut. Den generellt utformade klagorätten är ursprungligen en kodifiering av den klagorätt som utformats i praxis. Avsikten med att införa en generell regel om överklagande var inte att utvidga klagorätten utan enbart att tydliggöra kravet på saklegitimation vid överklagande.¹² Formellt sett skiljer sig regleringen i förvaltningslagen sig åt från den i förvaltningsprocesslagen då 22 § förvaltningslagen reglerar möjligheten att överklaga myndighetsbeslut, medan 33 § förvaltningsprocesslagen reglerar

⁹ Prop. 2005/06:56 s. 8. Jmf. T.ex. Pudas mot Sverige.

¹⁰ Prop 2005/06:56 s. 24.

¹¹ Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 46.

¹² Prop. 1971:30 s. 298f.

möjligheten att överklaga beslut meddelade av förvaltningsdomstol. Den praktiska betydelsen av detta anses dock vara försumbar. De två paragraferna anses i praktiken omfatta samma principer, varför den praxis som utvecklats kring saklegitimation är tillämplig i förhållande till båda paragraferna.¹³ Vid en närmre undersökning av de två lagrummen går det att identifiera tre förutsättningar för att ett myndighetsbeslut ska kunna överklagas. Det ska för det första vara fråga om ett beslut som är överklagbart. Beslutet ska för det andra angå den klagande, något som med andra ord brukar uttryckas som att den klagande ska ha saklegitimation.¹⁴ Slutligen måste beslutet ha gått den klagande emot, vilket kan uttryckas som att det skall föreligga kontraritet.¹⁵ Innan begreppen kontraritet respektive saklegitimation förklaras närmare ska undersökas vad som avgör om ett beslut är överklagbart.

2.5 Överklagbarhet

Frågan om besluts överklagbarhet är i det närmaste oreglerad i förvaltningslagen, såväl som på två bestämmelser gällande avvisande av ombud och företrädare i 9 § respektive beslut i jävsfråga i 12 §.¹⁶ Under det förberedande arbetet diskuterades frågan om överklagbarhet och medan utredningens förslag omfattade allmänna regler om överklagbarhet framfördes sedermera starka skäl emot en sådan reglering, och någon allmän regel om överklagbarhet uteblev. När frågan återigen kom upp till behandling inför vad som skulle komma att bli den nuvarande förvaltningslagen föreslogs återigen att en allmän regel skulle införas, men inte heller denna gång ledde det till någonting konkret.¹⁷ Regler om överklagbarhet förekommer i specialförfattningar, men för det fall sådana saknas gäller 22 § förvaltningslagen och den praxis som har utvecklats i anknytning till denna bestämmelse. Följande framställning är inte avsedd att ge en heltäckande bild av överklagbarhet som fenomen utan syftar till att ge en grundläggande förståelse för besvärsinstitutet inom förvaltningsrätten, då överklagbarhet är ett av de ”hinder” som står mellan en klagande och domstolsprövning i själva saken.

En grundläggande princip är att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, enligt § 22a FL. Det har i praxis utvecklats vissa inskränkningar av överklagbarheten. Dels ställs formella krav gällande vad

¹³ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 357, 359; Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 168.

¹⁴ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 359; Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 257; Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 62.

¹⁵ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 359.

¹⁶ Se även Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 270.

¹⁷ SOU 1968:27 s. 220; Prop. 1971:30 s. 369. Se även Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 269 ff.

som anses vara överklagbara beslut, och dels ställs krav på beslutets verkningar.¹⁸

De formella kraven hänförs dels till vilken formen beslutet har och beslutets beständighet. Ragnemalm har i sin doktorsavhandling¹⁹ uttryckt det som att beslutet ska ha karaktären av ett uttalande. Ragnemalm förklarar det med att besvärsinstitutets syfte är att få ett beslut korrigerat genom att det ändras eller upphävs. Resultatet av en sådan process har karaktären av ett uttalande, vilket han menar inte kan korrigera något annat än ett annat uttalande. Detta menar han tyder på att besvärsinstitutet som sådant förutsätter att det överklagade beslutet är ett uttalande. Utöver detta krävs att "... [beslutet] består vid tidpunkten för besvärens avgörande..."²⁰ Vidare anses inte en myndighets faktiska handlingar vara överklagbara vilket är en följd av att de inte är rättsliga handlingar och att enbart uttalanden är överklagbara. Detta innebär dock inte att de beslut som föranlett det faktiska handlandet inte kan överklagas.²¹ Passivitet kan inte angripas om inte en sådan möjlighet ges i lagen.²² Även detta är en konsekvens av att beslutet måste ha karaktären av ett uttalande och att om ett beslut av denna typ saknas så finns där ingenting faktiskt att överklaga.²³ Det ställs även vissa krav på att beslutet ska vara dokumenterat i någon form för att det ska vara överklagbart.²⁴

Utöver formella krav för överklagbarhet ställs även krav på beslutets verkningar mot parter och andra. Ett beslut kan överklagas när det har rättslig verkan och är bindande för någon. I detta hänseende är dock överklagbarheten vidare än så, Hellners & Malmqvist uttrycker det som att överklagbarheten beror på verkningarnas art och styrka.²⁵

För att illustrera det komplexa i frågan om överklagbarhet kan det s.k. olivoljefallet, RÅ 2004 ref. 8, studeras. Omständigheterna i målet tog sin början i att livsmedelsverket gjort mätningar på olivolja från olika leverantörer. Vissa av de produkter livsmedelsverket testat översteg de gränsvärden för vad som ansågs vara tjänligt som livsmedel och fick därför inte saluhållas. I ett meddelande märkt "INFORMATION" som gått ut till samtliga miljö- och hälsonämnder samt andra intressenter inom livsmedelsbranschen informerades om resultatet. Utöver detta hade livsmedelsverket gått ut med ett pressmeddelande som informerade om resultaten samt publicerat information som anslöt till pressmeddelandet på sin hemsida. I pressmeddelandet rekommenderade livsmedelsverket bland annat att kommunerna skulle belägga de otjänliga produkterna med försäljningsförbud. En producent av en av de utpekade produkterna överklagade vad denne ansåg vara ett beslut om förbud att saluhålla deras

¹⁸ Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 273.

¹⁹ Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*.

²⁰ Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s. 27.

²¹ Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s. 27.

²² Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 274.

²³ Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s. 31.

²⁴ Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* s. 274; Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, s. 33.

²⁵ Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* s. 275.

produkt i synnerhet, och produkter som översteg gränsvärdena i allmänhet. Regeringsrätten inledde med att konstatera att det var tre frågor som skulle redas ut. Dels var domstolen tvungen att avgöra om det överhuvudtaget var fråga om ett beslut enligt 22 § förvaltningslagen. Om det var fråga om ett beslut hade domstolen sedan att ta ställning till om detta var överklagbart. Först efter att dessa två frågor var besvarade kunde domstolen ta ställning till själva överklagandet. Regeringsrätten valde att se informationsskrivelsen, pressmeddelandet och informationen på hemsidan som en enhet och konstaterade kortfattat att det inte rårde någon tvekan om att det var fråga om ett förvaltningsbeslut. I frågan om överklagbarhet av förvaltningsbeslut slog domstolen fast att det principiellt bara var beslut som har eller varit ägnade att få en påvisbar effekt som kunde tillerkännas överklagbarhet. Domstolen konstaterade sedan att vissa omständigheter är klara indikationer på att ett beslut har en sådan effekt. Regeringsrätten tog som exempel upp exigibla beslut, samt beslut med positiv rättsverkan som exempel på beslut med rättslig verkan. Utöver detta konstaterade domstolen att det kan förekomma en mängd beslut som inte ryms inom denna ram men som ändå måste anses vara överklagbara då beslutet varit ägnat att faktiskt påverka någons ekonomiska eller personliga situation på ett negativt sätt. Sammanfattningsvis konstaterade domstolen i denna del att det är beslutets faktiska effekter som avgör om beslutet är överklagbart. Regeringsrätten gjorde bedömningen att livsmedelsverkets uttalanden inte var sådana att de hade rättsliga verkningar, och att överklagbarhet på denna grund inte kan medges. Däremot kunde domstolen konstatera att livsmedelsverkets kommunikation varit utformad på ett sådant sätt att den kunde "få verkan enligt sitt innehåll" och dessutom kunde konstateras att så också skett. De intressenter som mottagit skrivelsen hade agerat enligt dess innehåll, vilket enligt domstolen innebar att det varit fråga om ett överklagbart beslut.

Sammanfattningsvis kan konstateras att frågan om överklagbarhet är komplex. Metoden för att avgöra överklagbarhet är i hög grad praktiskt inriktad. Vad som utgör ett beslut tolkas extensivt, förutsatt att det uppfyller de formella kraven. Överklagbarhet i sig är beroende av vilka verkningar uttalandet riskerar få eller har fått och delar vissa likheter med frågorna om saklegitimation och kontraritet med krav på att beslutet ska ha viss negativ verkan för att vara överklagbart. Detta kan ses som ett uttryck för den pragmatism som präglar det förvaltningsrättsliga överklagandeinstitutet, Domstolsväsendet bör inte tyngas ned av processer med liten eller ingen praktisk betydelse. Att domstolen identifierar ett uttalande som ett överklagbart beslut innebär dock inte att rätten att överklaga infinner sig. Två ytterligare krav ställs på den klagande för att domstolen ska pröva ett överklagande i sak. Den klagande måste uppfylla de krav som ställs på saklegitimation och kontraritet.

2.6 Kontraritet

En förutsättning för att en enskild ska kunna överklaga ett beslut är att beslutet gått denne emot. Som tidigare nämnt kan detta uttryckas som att det krävs kontraritet.²⁶ Det kan tyckas okomplicerat i de fall det handlar om ett föreläggande från en myndighet eller ett avslag på en ansökan, i synnerhet när det gäller beslut riktade mot den som är part hos beslutsmyndigheten. Kontraritetsfrågan är sällan central vid överklagande, om ett beslut överklagas med yrkanden om att beslutet ska upphävas eller ändras så förutsätts beslutet i allmänhet ha gått den klagande emot.²⁷ Som exempel kan nämnas RÅ 1997 not. 128. Livränta hade beviljats, ett gynnande förvaltningsbeslut, men samordning med allmän pension innebar att någon livränta inte skulle betalas ut. Detta ledde i sin tur till att den klagande gick miste om en privat försäkringsersättning, något som bedömdes innebära att kravet på kontraritet var uppfyllt. Ett ytterligare exempel är RÅ 2006 ref. 10, där ett barn under 15 år via företrädare ansågs ha rätt att överklaga ett beslut om att inte beredas vård enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Enligt Wennergren & von Essen är kontraritetsbegreppet så vitt att även den som vitsordat eller medgivit yrkanden under handläggningen kan få rätt att överklaga med hänvisning till att beslutet gått denne emot. Det står så att säga den enskilde fritt att ändra sig och överklaga fram till dess att beslutet vunnit laga kraft.²⁸ Sammanfattningsvis kan konstateras att kravet på kontraritet inte spelar en framträdande roll vid överklagande. Redan själva överklagandet i sig räcker i de flesta fall som en indikation på att beslutet gått den klagande emot. Kravet på kontraritet överlappar något med kravet på överklagbarhet, där beslutets verkningar ska ha vissa negativa verkningar. Om kravet på överklagbarhet och kontraritet är uppfyllt måste domstolen ta ställning till om den klagande uppfyller kravet på saklegitimation.

2.7 Saklegitimation

2.7.1 Introduktion

Kravet på att beslutet ska angå den klagande kan tyckas vara oklart och ganska intetsägande. Ett myndighetsbeslut kan sägas angå i stort sett vem som helst i egenskap av t.ex. skattebetalare, anmälare eller medborgare. Riktigt så inkluderande kan dock inte saklegitimationsbegreppet sägas vara.²⁹ Med hänsyn till skäl som effektivitet och rättssäkerhet har rätten att

²⁶ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 379.

²⁷ Jmf. RÅ 1999 ref. 69. Se även Clevesköld, *Förvaltningslagen: en lagkommentar*, s. 202. SOU 2010:29 s. 675.

²⁸ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 382.

²⁹ En annan sak är att den som redan har talerätt kan grunda sin talan på något av dessa intressen, se Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s.365f.

överklaga begränsats för att inte omfatta en allt för vid krets enskilda.³⁰ Det har utvecklats tre alternativa grunder för saklegitimation i praxis. För det första är den som haft partsställning vid beslutsmyndigheten saklegitimerad. Den andra grunden för saklegitimation ställer ett krav på att den klagande ska representera ett av rättsordningen skyddat intresse. Den tredje grunden är hänförlig till huruvida den klagandes rättsställning påverkas av beslutet. Enligt Wennergren & Von Essen tycks det också finnas en fjärde grund där den som har ett beaktansvärt intresse av att få saken prövad anses vara saklegitimerad.³¹ Det bör noteras att de inte sällan överlappar varandra, adressaten av ett beslut måste t.ex. alltid anses ha ett intresse erkänt av rättsordningen. 2010 publicerades en omfattande utredning, SOU 2010:29, vars syfte var att se över de styrande lagarna på förvaltningsrättens område. Vad gäller talerätten ämnade utredningen inte förändra rättsläget, utan enbart kodifiera den utveckling som skett i praxis. Det noteras i utredningen att talerätt för den som inte varit part hos beslutsmyndigheten berott på huruvida det funnits ett intresse erkänt av rättsordningen, eller ett skyddssyfte vad gäller intresset den klagande representerar. I utredningen uppmärksammas dock vad som ses som en förskjutning av hur detta intresse bestäms i praxis. Enligt utredningen har det skett en utveckling från att fästa vikt vid formella indikationer på existensen av ett sådant intresse till att ”man mera förutsättningslöst sökt lösningen i den materiella regleringen på området”. Denna slutsats dras med hänvisning till RÅ 1994 ref. 30, RÅ 1994 ref. 82 samt RÅ 2006 ref. 9. I utredningen föreslås att talerätt kan ges när ”de avvägningar i sak som förutsätts föregå beslutet omfattar hänsynstaganden också till ett sådant intresse som klaganden representerar”. Detta skulle enligt utredningen eliminera den godtycklighet som präglar en tolkning bunden till formella indikationer på skyddsintresse, då förarbetena till de tillämpade lagarna inte ofta är skrivna med en medveten tanke på talerätten.³²

Tidpunkten för när förutsättningarna för saklegitimation ska vara uppfyllda för att klagorätt ska ges är en fråga som tycks vara svår att avgöra. Prövningen av klagorätten, inklusive prövningen av saklegitimation, tycks utgå från förutsättningarna som råder då överklagandet inkommer hos domstolen.³³ I HFD 2012 ref. 24 menade kammarrätten att det bör vara förhållandena vid tidpunkten för målets prövning som avgör om talerätt föreligger, men att talerätten i vissa fall kan bero på förhållandena när målet kom in, oavsett att dessa senare ändrats och att de förutsättningar som legat till grund för talerätt upphört. Det bör noteras att kammarrätten i fallet främst tycks ha prövat den klagandes talerätt med utgångspunkt från omständigheterna som rådde när överklagandet kom in, men även prövat talerätten utifrån de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för det överklagade beslutet. Högsta förvaltningsrätten tycks däremot enbart ha prövat talerätten efter de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för det

³⁰ Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 287.

³¹ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 360.

³² SOU 2010:29 s. 658ff

³³ Jmf. RÅ 1961 ref. 46, RÅ 1991 ref. 58.

överklagade beslutet, och kommenterar inte kammarrättens inställning. Slutsatsen måste bli att det beror på de enskilda omständigheterna i respektive fall när kravet måste vara uppfyllt och att ingen definitiv regel tycks finnas.³⁴

2.7.1.1 Partsställning

Den som intar partsställning vid beslutsmyndigheten kan i princip alltid räknas som ”den som beslutet angår”. Exempel på detta är en sökande som fått helt eller delvis avslag på sin ansökan eller fått ett förbud eller föreläggande riktat mot sig.³⁵ Som en indikation på hur restriktivt denna grund för saklegitimation tillämpats i praxis kan det s.k. ljusskyltsfallet, RÅ 1995 ref. 77, studeras. En markägare hade tecknat avtal med en skyltägare om att låta en ljusreklamskylt monterad på en släpvagn stå på dennes fastighet. Byggnadsnämnden hade riktat ett föreläggande mot markägaren enligt dåvarande plan och bygglagen innebärande att skylten måste avlägsnas. Fråga uppstod om skyltägaren hade rätt att överklaga föreläggandet. Regeringsrätten konstaterade att det visserligen hade varit möjligt att rikta föreläggandet mot skyltägaren direkt men att så inte skett. Då inga andra grunder för saklegitimation förelåg för skyltägaren avlogs överklagandet. Inte ens den omständigheten att skyltägaren kunde varit part ansågs kunna grunda talerätt, vilket får ses som ett tecken på en strikt formell syn på partsställning som saklegitimationsgrund.

2.7.1.2 Intresse erkänt av rättsordningen

Även den som inte är i partsställning kan påverkas av myndighetsbeslut, varför det ansetts motiverat att klagorätt tillerkänns enskilda som påverkas av beslutet men som nödvändigtvis inte varit parter vid beslutsmyndigheten. Förutsättningen för att klagande ska vara saklegitimerad enligt denna grund är att det intresse denne företräder är skyddat av rättsordningen. Så är fallet om det ursprungliga beslutet förutsätts tas med hänsyn även till andra intressen än det den beslutet riktar sig mot representerar. Att en lag anger att vissa intressenter ska få tillfälle att yttra sig eller ska höras innan ärendet avgörs, eller att vissa intressen ska beaktas är en tydlig indikation på ett sådant intresse i saken att den som representerar ett sådant bör anses saklegitimerad. Typiskt sett har domstol sökt sig till lagar och förarbeten för att kunna avgöra vilka intressen eller intressenter som anses vara skyddsvärda.³⁶ Att skyddsintresset inte framkommer utan viss tolkning av lagar och förarbeten tycks inte hindra att vissa intressenter blir saklegitimerade. Som RÅ 1994 ref. 82 visar verkar domstolen kunna

³⁴ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 372f; Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 307f.

³⁵ SOU 2010:29 s. 645; Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 364; Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 286; Ragnemalm, *förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 168.

³⁶ SOU 2010:29 s. 660; Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 365f; Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 286f.

använda sig av såväl myndighetskrivelser, doktrin och vad som anses vara ”ett i lagstiftningen förutsatt prövningskriterium” för att fastställa vad som kan anses vara ett skyddat intresse. Dock krävs troligtvis att ett sådant intresse på något sätt går att härleda till lagstiftaren för att saklegitimation ska vara möjlig enligt denna grund. Det tidigare sagda innebär inte att klaganden som vill grunda sin talan enbart på allmänna intressen helt utan vidare anses saklegitimerade.³⁷ Att t.ex. allmänheten har tillgång till skog och mark enligt allemansrätten innebär inte att enskild kan överklaga myndighetsbeslut som inskränker denna rätt.³⁸ Hade detta varit möjligt hade saklegitimationsbegreppet blivit i princip obegränsat, s.k. *actio popularis*.³⁹ Klagorätt för en så pass vidsträckt och svåridentifierad mängd intressenter anses riskera tynga ned rättssystemet med ”onyttiga besvär”, överklaganden utan egentlig praktisk nytta.⁴⁰ Att allmänna intressen inte kan utgöra grund för saklegitimation innebär dock inte att en klagande part hindras från att åberopa dessa intressen som stöd för sin sak vid själva prövningen av ärendet i domstol.⁴¹

2.7.1.3 Påverkad rättsställning

Den som inte är part men vars rättsställning påverkas av ett beslut anses ha rätt att överklaga. Ett beslut kan ha betydande verkningar inte bara för adressaten av beslutet men också för andra intressenter som har att göra med adressaten. Ett föreläggande om rivning av byggnad har t ex. kunnat överklagas av hyresgäst med hänvisning till att hyresavtalet mellan adressaten för förelägget och den klagande enligt jordabalkens bestämmelser påverkades.⁴² Denna grund för saklegitimation har en klar och tydlig begränsning, den måste kunna härledas i lag. Till exempel har, som tidigare nämnts, en skyltägare som enligt avtal med en markägare ställt upp en skylt på dennes mark inte haft rätt att överklaga ett föreläggande om att avlägsna skylten. Detta trots att det underliggande avtalet pga. förelägget blev omöjligt att efterleva.⁴³ Wennergren & Von Essen påpekar skillnaden i en direkt och en indirekt påverkan på ett avtalsförhållande, och uttrycker det som att saklegitimation beror på ”... huruvida beslutets verkningar mot parten i förvaltningsärendet enligt lag direkt leds över till dennes motpart i det civilrättsliga förhållandet”.⁴⁴ Det måste understrykas att denna grund för talerätt skiljer sig från den vanligare ”av rättsordningen skyddat intresse” på så sätt att myndigheten formellt sett inte kan beakta den klagandes intressen vid beslutsfattandet. Likväl kan hävdas att beslutets verkningar för olika

³⁷ Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 363, 366.

³⁸ Jmf. RÅ 1972 ref. 8.

³⁹ Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, s. 287.

⁴⁰ Låt vara att det kunde vara intressant för rättsutvecklingen, för ytterligare diskussion se Von Essen, *Bör ”onyttiga besvär” prövas?* FT 2009 s. 481.

⁴¹ Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 366.

⁴² RÅ 1963 ref. 20, Jmf. Jordabalkens 12 kap.

⁴³ RÅ 1995 ref. 77.

⁴⁴ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 368.

intressenter är uppmärksammat av rättsordningen, varför talerätt anses motiverad. Denna grund för talerätt är relativt ovanlig.⁴⁵

2.7.2 De avvikande rättsfallen

De ovan redovisade grunderna har utvecklats genom praxis som i vissa fall sträcker sig längre bak i tiden än förvaltningsreformen 1971 och får anses vara väl etablerade och beprövade metoder enligt vilka saklegitimationsbegreppet avgränsats.⁴⁶ I senare praxis går det att finna vissa avvikelser från de etablerade grunderna. Bortsett från omständigheten att de avviker från tidigare praxis saknas gemensam nämnare vad gäller de materiella bestämmelserna. Det handlar antingen om vad som kan ses som ett slags utvidgande av en redan etablerad grund eller om en hänvisning till den klagande partens intresse av att få saken prövad utan att på ett tydligt sätt anknyta till någon av de etablerade grunderna. Det förekommer i praxis att domstol uttalar sig angående saklegitimationsfrågan att det för talerätt ”brukar krävas” följt av en redovisning av de etablerade grunderna.⁴⁷ Detta indikerar att det finns och har funnits ett visst utrymme för avvikelser från de etablerade grunderna. I SOU 2010:29 identifieras tre fall där domstolen avvikit från etablerad praxis och som menas innebära en utveckling av saklegitimationsbegreppet.⁴⁸ I den kommande framställningen kommer det att redogöras för de fall som uppfattats som avvikande från etablerad praxis och undersökas på vilket sätt domstolen avvikit från de etablerade grunderna. Utöver de tre fallen identifierade i SOU 2010:29 kommer ett senare fall presenteras, HFD 2012 ref. 24, i vilket domstolen ansluter sig till utredningens uppfattning av rättsläget.

2.7.2.1 RÅ 1994 ref. 30 – Radiotillståndsfallet

2.7.2.1.1 Domen

Bakgrunden till målet var att Styrelsen för lokalradiotillstånd tagit beslut angående vilka som skulle vara behöriga att delta i en auktion om lokalradiotillstånd. Beslutet överklagades av två enskilda, Radio Nova och Radioutgivareföreningen, vilka yrkade att en av de tillståndssökande, Tälje radio & Tv-kanal AB, inte skulle ha rätt att delta i auktionen för sändningstillstånd för ett visst område då företaget kontrollerades av Södertälje kommun och därför inte var behörigt att söka tillstånd. De två klagandena hade inte sökt tillstånd för det sändningsområde Tälje radio & Tv-kanal AB sökt för. Sedan kammarrätten konstaterat att beslutet i sig var överklagbart avvisades överklagandena med hänvisning till att de två klagandenas rättsställning inte var påverkade samt att beslutet inte berörde ett av rättsordningen erkänt intresse på ett sätt som motiverade klagorätt.

⁴⁵ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: en kommentar*, s. 367f.

⁴⁶ Jmf. t.ex. RÅ 1946 ref. 18, RÅ 1952 I 261, RÅ 1958 I 90.

⁴⁷ Jmf. RÅ 1992 ref. 13, RÅ 1992 ref. 26. Jmf. dock RÅ 1994 ref 82 där kammarrätten använder begreppet ”brukar krävas” men regeringsrätten hänvisar till ”fast praxis”.

⁴⁸ SOU 2010:29 s. 660 pekar ut RÅ 1994 ref. 30, RÅ 1994 ref. 82, RÅ 2006 ref. 9.

Kammarrättens beslut överklagades i sin tur, men beviljades inte prövningstillstånd av regeringsrätten. Sedan beslutet att avvisa överklagandet i kammarrätten fallit inkom ett antal enskilda parter, AB Salve, L.N-P. samt B-M.O. med resningsansökan till regeringsrätten. Som grund för resning anförde de att beslutet att förklara Tälje radio och Tv-kanal AB behörigt att delta i auktionsförfarandet tagits i strid med den då gällande lokalradiolagen⁴⁹, då det vinnande bolaget stod under Södertälje kommuns kontroll. Efter att ha konstaterat att beslutet i sig var överklagbart gick regeringsrätten vidare till frågan om klagorätten. Regeringsrätten konstaterade att de klagande förklarats vara behöriga att delta auktion om sändningstillstånd för samma område som Tälje Radio & Tv-kanal AB varför beslutet att förklara Tälje Radio & Tv-kanal AB behöriga av regeringsrätten ansågs beröra de tre sökandens intresse på ett sådant sätt att de skulle ha besvärsmätt. Dock konstaterade regeringsrätten att de försuttit sina chanser att få saken prövad genom överklagande och prövade därpå resningsansökan. Resningsansökan avslogs, då regeringsrätten ansåg att det inte var visat att skäl för resning förelåg.

2.7.2.1.2 Kommentar

Det är anmärkningsvärt att regeringsrätten inte gav någon motivering till varför de klagandes intresse skulle vara berörda på ett sådant sätt att de är saklegitimerade. Saklegitimation för de klagande konstateras på två meningar utan hänvisning till lag, förarbete eller praxis. Det är möjligt att den särskilda process som ett auktionsförfarande för tillstånd utgör motiverat talerätt för konkurrenterna i processen, men att domstolen inte kunnat finna något stöd för saklegitimation för de klagande enligt de etablerade grunderna. Det går också att tänka sig att domstolen för att inte skapa allt för stora ”ringar på vattnet” inte öppet velat redovisa skälen för att ge de klagande talerätt utan helt enkelt nöjt sig med att kortfattat konstatera att de trots att formella indikationer varit berörda på ett sätt som motiverat talerätt.

2.7.2.2 RÅ 1994 ref. 82 – Alkoholtillståndsfallet

2.7.2.2.1 Domen

Målet gällde serveringstillstånd för en restaurang. Efter att klagomål från närboende inkommit till länsstyrelsen begränsades serveringstillståndet efter en ex officio-prövning till att upphöra 22.00. Beslutet överklagades till kammarrätten av restaurangen, en närliggande bostadsrättsförening samt ett antal närboende. Att beslutet kunde överklagas av restaurangen var ostridigt, kammarrätten hade sedan att ta ställning till om övriga klagande skulle anses klagoberättigade. Kammarrätten konstaterade att den underliggande lagen saknade bestämmelser om vem som är klagoberättigad och att 22 § förvaltningslagen därför var tillämplig. Därefter förklarade domstolen att det för klagorätt för tredje man ”brukar krävas” att den klagande antingen

⁴⁹ upphävd genom SFS 2001:272.

företräder ett intresse eller att beslutet påverkar dennes rättsställning, på ett sätt som erkänts av rättsordningen. Erkännandet kunde enligt kammarrätten ha skett genom föreskrift eller instruktion om att vissa personer skulle höras inför sakens prövning eller vissa intressen beaktas vid sakens prövning. Efter att ha undersökt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) samt förordningen (1977:305) om handel med drycker konstaterade kammarrätten att det inte gick att finna något som motiverade klagorätt varken för bostadsrättsföreningen eller de närboende. Kammarrättens beslut överklagades av de närboende och efter att prövningstillstånd meddelats togs frågan upp till prövning av regeringsrätten.

Regeringsrätten konstaterade i enlighet med kammarrätten att någon klagorättsregel saknades i lagen om handel med drycker, och att talerätten därför fick avgöras enligt 22 § förvaltningslagen och de principer som utformats i praxis. Regeringsrätten konstaterade att en grundläggande förutsättning för talerätt var att beslutet påverkade den klagande. Regeringsrätten slog fast att det i denna del stod klart att beslutet påverkade de klagande då de hävdade att de fortfarande störts av restaurangens verksamhet, länsstyrelsens beslut till trots. Utöver detta konstaterade regeringsrätten att det för klagande som inte var adressat för beslutet krävdes enligt ”fast praxis” för klagorätt att denne företrätt ett intresse skyddat av rättsordningen. Regeringsrätten gav sedan exempel på hur ett sådant intresse kan komma till uttryck, och sammanfattade det som att det skulle vara fråga om ett intresse som kunnat beaktas vid sakens prövning. Därefter undersökte domstolen de tillämpliga reglerna. Inledningsvis konstaterade domstolen att lagen om handel med drycker saknade bestämmelser som uttryckligen syftar till att skydda närboendes rättigheter. Själva tillståndsprövningen enligt lagen fanns av regeringsrätten vara fokuserad på egenskaper hos den tillståndssökande och dess verksamhet. Däremot fann regeringsrätten indikationer på andra intressen i bestämmelser kring ingripande mot verksamhet som drevs med tillstånd, och att det tycktes finnas en ordningsaspekt som en förutsättning för ingripande. Regeringsrätten undersökte sedan socialstyrelsens allmänna råd vad gällde prövningen av ”serveringsställets tjänlighet” där ”risken att störa dem som bor i grannskapet” angavs som en av flera beaktansvärda omständigheter. Regeringsrätten konstaterade att denna uppfattning även förekom i doktrin. Regeringsrättens prövning fortsattes genom att konstatera att ärendet, som formellt sett inletts ex officio, föranletts av närboendes klagomål och att dessa även tagits i beaktande i själva beslutet med hänvisning till länsstyrelsens egen praxis som angav att hänsyn skulle tas till ”risk för störningar för närboende”. Det var enligt regeringsrätten uppenbart att de aktuella myndigheterna ansett att närboendes intressen skulle beaktas vid sakens prövning. Efter att ha konstaterat att myndigheten tycks ha erkänt närboendes intressen vid sakens prövning uttalade regeringsrätten att den ansåg att hänsyn till närboende var ”ett i lagstiftningen förutsatt prövningskriterium”. Regeringsrätten fann därför att de närboende skulle ha klagorätt enligt 22 § förvaltningslagen.

2.7.2.2 Kommentarer

För egen del uppkommer ett antal frågor kring regeringsrättens bedömning. När domstolen hänvisar till att närboendes intresse är ”Ett i lagstiftningen förutsatt kriterium” uppkommer frågan hur långt man kan tolka lagen? Fallet faller enligt min mening närmast under grunden ”Av rättsordningen erkänt intresse”. Tidigare praxis vad gäller denna grund för saklegitimation har i huvudsak utgjorts av en formell prövning vilken uppehållit sig vid lagarna och dess motiv för att avgöra vad som varit ett av rättsordningen skyddat intresse, källor som direkt avslöjar lagstiftarens vilja. ”Rättsordningen” som koncept omfattar dock mer än bara lagstiftaren utan måste även sägas omfatta tillämpande myndigheters praxis. Om man ser länsstyrelsen som en del av rättsordningen är regeringsrättens bedömning knappast särskilt märklig, förutsatt att länsstyrelsens bedömning av vilka intressen som skulle beaktas vid prövningen varit korrekt. Det var i detta fall inte upp till regeringsrätten att pröva på vilka grunder länsstyrelsens praxis vuxit fram, även om så indirekt skett. Fråga uppkommer hur bunden myndigheterna är av lagar och förarbeten i sin myndighetsutövning. Hade regeringsrätten kommit till samma slutsats för det fallet att länsstyrelsens tolkning och tillämpning av lagen innefattat hänsyn till de närboende? Det är alltid vanskligt att spekulera i frågor som dessa, men enligt min uppfattning är länsstyrelsens tolkning och tillämpning av lagen avgörande för utgången i målet och jag tror inte att regeringsrätten hade varit villig att göra en så generös bedömning på egen hand så att säga.

Regeringsrätten hänvisade i fallet till de tre etablerade grunderna som ”fast praxis”. Man kan fråga sig om detta är en markering mot tidigare praxis samt kammarrättens uttalande om vad som ”brukar krävas” för talerätt. Det kan tyckas märkligt att domstolen talar om tidigare praxis som ”fast” samtidigt som domstolen avgör saklegitimationsfrågan på ett sätt som åtminstone i doktrin uppfattats som ett avsteg från denna ”fasta praxis”.⁵⁰ Rent formellt löste regeringsrätten frågan genom att låta närboendes intresse vara ”ett av rättsordningen skyddat intresse” trots att det inte utan en välvillig tolkning av lag och förarbete går att utläsa något sådant.

2.7.2.3 RÅ 2006 ref. 9 – Pfizerfallet

2.7.2.3.1 Domen

Efter att läkemedelsverket meddelat Ipex Medical AB godkännande för försäljning av läkemedlet Amplodipin ville Pfizer överklaga beslutet. Läkemedlet hade godkänts som generika till Pfizers läkemedel Norvasc. Det förenklade förfarandet innebar att Ipex kunde grunda sin ansökan på de prövningar och undersökningar som Pfizer lämnat in vid behandlingen av Norvasc. Pfizer yrkade att beslutet skulle upphävas och menade att beslutet grundats på sekretessbelagd information från Pfizers ansökan vilket Pfizer motsatte sig. Utöver det hävdade Pfizer att godkännandet av Amplodipin som generika till Norvasc riskerade påverka Pfizers rättsliga och

⁵⁰ Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 172; SOU 2010:29 s. 660.

ekonomiska ställning då eventuella negativa effekter av generikan skulle spilla över på originalläkemedlet, att de skulle vara förpliktade att undersöka bieffekter från generikan samt att beslutet pga. ömsesidigt erkännande i andra EES-stater skulle komma att påverka Pfizers rättsliga ställning i dessa stater. Slutligen menade Pfizer att det, för det fall Pfizer inte skulle anses ha talerätt, saknades någon som kunde föra talan mot beslutet. Pfizer stödde sin talan på uttalanden i preambeln till direktivet 2001/83/EG vilket det förenklade förfarandet grundades på, och menade att även gemenskapsrättslig praxis talade för att de skulle ha rätt att överklaga. Läkemedelsverket menade i sin tur att det huvudsakliga syftet med lagen var att värna folkhälsan och att lagen var i linje med direktivet. Vidare menade läkemedelsverket att frågan om saklegitimation var en nationell angelägenhet och att de EU-rättsliga fall Pfizer åberopat som stöd för sin sak var irrelevanta.

Länsrätten konstaterade i sin bedömning att det saknades uttryckliga bestämmelser om talerätten i både den aktuella lagen och det underliggande direktivet. Efter att ha undersökt direktivet, dess preambel samt läkemedelslagen kom länsrätten fram till att läkemedelslagen genom sina materiella bestämmelser var genomförd i enlighet även med de instruktioner som givits i direktivets preambel. Eftersom läkemedelslagen inte erkände de forskande läkemedelsföretagen på ett sådant sätt att det kunde anses vara grund för saklegitimation saknades alltså talerätt för Pfizer. Länsrätten gick sedan vidare till den gemenskapsrättsliga praxis Pfizer åberopat och konstaterade att den av olika anledningar skiljde sig från den bedömning svenska domstolar hade att göra vad gäller talerätten. Länsrätten konstaterade slutligen att det enligt EU-rätten visserligen förelåg en skyldighet för den svenska staten att tillhandahålla möjligheter för de som berörs av ett direktiv att kunna åberopa detta vid domstol. Länsrätten menade dock att bedömningen kring vem som berörs av ett direktiv inte skiljde sig från den gjord enligt 22 § förvaltningslagen, och att saklegitimation för Pfizer inte heller förelåg på EG-rättslig grund.

Avgörandet överklagades till Kammarrätten där Pfizer utvecklade sin talan. Pfizer yrkade på att länsrättens beslut skulle hävas och målet återförvisas till länsrätten för handläggning av sakfrågan. Vidare yrkade Pfizer att kammarrätten, för det fall de övervägde att avslå överklagandet, skulle begära ett förhandsavgörande av EG-domstolen gällande talerättsfrågan. Pfizer menade att Länsrätten helt bortsett från den EG-rättsliga aspekten och hänvisade återigen till direktivet och EG-rättslig praxis samt EG-rättsliga principer. Läkemedelsverket bestred överklagandet. Kammarrätten inledde sin bedömning genom att konstatera att den inte fann anledning att begära förhandsavgörande av EG-domstolen. Kammarrätten konstaterade sedan att det saknades regler om talerätten i både läkemedelslagen och det underliggande direktivet, varför bedömningen måste göras enligt 22 § förvaltningslagen. Kammarrätten gjorde dock en annan bedömning än Länsrätten. Den omständigheten att det i preambeln till det underliggande direktivet påpekades att innovativa företag inte fick åsamkas nackdelar genom direktivets genomförande menade kammarrätten talade för att Pfizer

skulle ha talerätt. Å andra sidan menade domstolen att bristen på skyldighet att höra originaltillverkaren vid det förenklade förfarandet talade mot talerätt för Pfizer. Kammarrätten resonerade sedan kring de effekter ett godkännande av generika kunde få för en originaltillverkare och kom till slutsatsen att Pfizer måste anses ha ett sådant intresse i saken att de har talerätt. Kammarrätten återförvisade målet till länsrätten. Läkemedelsverket överklagade och yrkade att Regeringsrätten skulle häva kammarrättens dom och fastställa Länsrättens dom. Läkemedelsverket menade att originaltillverkarens intressen var tillgodosedda genom den 10 års period som var uppsatt innan deras handlingar kunde användas som underlag för ett förenklat förfarande. I övrigt skiljde sig inte talan i väsentligt från vad som anförts i tidigare instanser. Pfizer bestred överklagandet och påpekade återigen att på den omständigheten att om inte originaltillverkaren gavs tillfälle att överklaga så skulle ett felaktigt gynnande beslut aldrig kunna överprövas.

Regeringsrättens prövning inleddes genom att konstatera att beslutet i fråga var överklagbart. Vad gällde frågan om talerätt konstaterade domstolen att 22 § förvaltningslagen med tillhörande praxis var tillämplig då läkemedelslagen saknade bestämmelser om talerätt. Därefter uttalade domstolen att talerätt för den som inte varit part hos beslutsmyndigheten kunde tillkomma den som företrätt ett intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen och som varit möjligt att beakta vid sakens prövning. Efter att ha konstaterat att läkemedelslagens främsta syfte var att värna folkhälsan och kort gått igenom de grundläggande dragen av det förenklade förfarandet vid försäljningstillstånd redogjorde domstolen för huvuddragen i Pfizers talan – att läkemedelsverkets beslut att godkänna substansen genom förenklat förfarande som ett generika varit felaktigt då det var fråga om en annan aktiv substans. Domstolen konstaterade att frågan om det aktuella läkemedlet uppfyllt det krav som ställts av lagstiftaren var en grundläggande förutsättning för förfarandet. Regeringsrätten ansåg att Pfizer hade ett ”beaktansvärt intresse” av att få de rättsliga förutsättningarna för försäljningstillstånd för de aktuella läkemedlen prövade. Därför menade Regeringsrätten att Pfizer uppfyllde de krav 22 § förvaltningslagen ställer för överklagande. Därmed avlog Regeringsrätten Läkemedelsverkets talan och fastställde Kammarrättens beslut.

2.7.2.3.2 Kommentar

Regeringsrätten använder sig i detta fall någon slags skönsmässig bedömning av den klagandes intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för beslutet prövade, snarare än att använda någon av de ”traditionella” grunderna för saklegitimation genom att undersöka om det intresse den klagande företrädde är erkänt som skyddsvärt av rättsordningen. Avgörandet avviker från etablerad praxis och framstår som märkligt då kammarrätten enligt min mening visat att det gått att komma till samma slutsats inom ramen för de ”traditionella” grunderna. Att ett uttalande i preambeln till ett underliggande direktiv kan ses som ett ”erkännande av rättsordningen” kanske kan tyckas vara långsökt av vissa, men enligt min mening har

domstolen i alkoholtillståndsfallet visat att de har stort utrymme att tolka fram vad som anses vara ”i lagstiftningen förutsatt prövningskriterium”.⁵¹ I ljuset av detta kan det enligt mig knappast ses som en risk för domstolen att stödja sig på uttalanden i preambeln. EU och dess rättskällor måste anses vara en del av rättsordningen, den traditionellt dualistiska svenska hållningen till trots.

Vad som är intressant är att regeringsrätten helt bortsett från den EU-rättsliga aspekten av målet i sin motivering. Som redan påpekats är det en märklig lösning med tanke på hur kammarrätten visat hur talerätsfrågan kunnat lösas. En fördel med att hålla lösningen ”helt svensk” är att saklegitimation och talerätt får en enhetlig tillämpning oavsett det finns en EU-rättslig koppling eller inte.⁵² Denna fördel går dock om intet om det inte går att veta hur domstolen gått till väga för att identifiera intressenter med ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna prövade.

Vad menar då domstolen med formuleringen ”beaktansvärt intresse att få de rättsliga förutsättningarna prövade”? Uttalandet går att läsa på olika sätt. Man skulle kunna tänka sig att domstolen menar att originaltillverkarens intresse är sådant att det borde beaktas i den avvägning som gjorts i sak hos beslutsmyndigheten. Om uttalandet tolkas på det sättet får det ses som ett indirekt underkännande av lagstiftarens arbete då de stiftade lagen och en instruktion till läkemedelsverket att i framtiden beakta även originaltillverkarens intressen inför den typen av beslut. Om det är så att originaltillverkaren har ett intresse som ska beaktas inför den ursprungliga beslutet uppkommer frågan om läkemedelsverket lagligen kunnat göra det och på vilka grunder då det uppenbarligen inte uppfattats så av läkemedelsverkets håll. På det sättet blir avgörandet ett in casu avgörande utan någon principiell betydelse alls utanför ramen för läkemedelslagen, där regeringsrätten vill tillförsäkra talerätt för originaltillverkare vid förenklat förfarande enligt läkemedelslagen. I det fallet är det inte märkligt att domstolen inte förklarar varför Pfizers intresse att få saken prövad är beaktansvärt på ett sätt som motiverar talerätt. Om det å andra sidan ses som att domstolen i och med detta introducerar, eller bygger vidare på tidigare praxis⁵³ med en möjlighet att vidga saklegitimationsbegreppet utöver de tre ”traditionella” grunderna vid behov så framstår regeringsrättens lösning mer logisk, vilket också förklarar varför domstolen valde en annan lösning en den kammarrätten valt. Vad som dock är märkligt att någon förklaring av vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för talerätt utanför de formella indikationerna vara möjligt saknas i pfizerfallet. Någon sådan förklaring går inte heller att finna i radiotillståndsfallet. Varför då utesluta resonemang kring när en talerätt utanför formella indikationer ska finnas? Det kan återigen tänkas att domstolen iakttar stor försiktighet när den rör sig utanför etablerade grunder för saklegitimation med risk för att

⁵¹ Jmf. RÅ 1994 ref. 82.

⁵² Jmf. dock Engström, *Rättskyddsprincipens krav på talerätt i nationell domstol i ljuset av RÅ 2006 ref. 9 och C-216/02*, ET 2006 s. 528 för en förklaring de skäl regeringsrätten kan ha haft för att ge Pfizer talerätt.

⁵³ Jmf. RÅ 1994 ref. 30.

saklegitimationsbegreppet blir alldeles för vitt, och att regeringsrätten i detta fall nöjde sig med att konstatera att ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för det underliggande beslutet prövade förelåg.

2.7.2.4 HFD 2012 ref. 24 – Bankaktiebolagsfallet

2.7.2.4.1 Domen

2010 tog finansinspektionen beslut om att dra in en rad tillstånd för HQ Bank AB som bedrev bankrörelse (Hädanefter bankbolaget). Bankbolaget överklagade finansinspektionens beslut. HQ AB (Hädanefter ägarbolaget) som var majoritetsägare till bankbolaget inkom med en skrivelse till förvaltningsrätten där de förklarade att de i egenskap av ägare till bankbolaget vid tidpunkten för finansinspektionens beslut anslöt sig till det överklagande bankbolaget inkommit med. Bankbolaget drog sedermera tillbaka sin talan efter att ha bytt ägare.

Förvaltningsrätten konstaterade inledningsvis att ägarbolaget inte längre var ägare till bankbolaget vid tidpunkten för överklagandet, och att prövningen av talerätten enligt doktrin och praxis görs med utgångspunkt från förhållandena som råder då överklagandet inkommit. Vidare gjorde förvaltningsrätten bedömningen att ägarbolagets skrivelse måste ses som ett självständigt överklagande. Därefter konstaterade domstolen kort att tidigare ägare inte kunde anses ha ett av rättsordningen erkänt intresse och avvisade därför överklagandet.

Ägarbolaget överklagade förvaltningsrättens beslut och anförde som stöd för sin talan bl.a. att ägarbolaget inte hade någon självständig verksamhet, och att dess främsta syfte var att driva och äga bankbolaget. Ägarbolaget menade därför att de två bolagen, trots den juridiska konstruktionen, måste ses som en och samma enhet och pekade på en rad omständigheter till stöd för detta. Kammarrätten konstaterade inledningsvis efter en genomgång av praxis att ägarbolagets talerätt måste prövas utifrån deras ställning som tidigare ägare. Därför saknades enligt Kammarrätten anledning att beakta det nära samband som tidigare rått mellan de två bolagen. Därefter gick kammarrätten igenom de traditionella grunderna för saklegitimation, och uppmärksammar att det tycks ha skett en förändring. Kammarrätten hänvisade till SOU 2010:29 s. 660 där förvaltningsutredningen uttalat att ”talerätt bör föreligga om de avvägningar i sak som förutsätts föregå ett beslut omfattar hänsynstaganden till det intresse som klaganden representerar”. Kammarrätten tolkade detta som att det i detta fall krävdes att ägarens intressen i någon mån kunnat beaktas inför beslutet. Kammarrätten konstaterade att finansinspektionen inför det överklagade beslutet enbart haft att ta hänsyn till bankbolagets interna förhållanden och att ägarintressen inte kunnat beaktas. Domstolen uttalade sig sedan om hur talerätten skulle bedömas för ägarbolaget om de prövades som nuvarande ägare och konstaterade att inte ens då skulle ägarbolaget medges talerätt. Kammarrätten avslog därmed överklagandet.

Ägarbolaget överklagade Kammarrättens beslut och yrkade att högsta förvaltningsrätten skulle återförvisa målet till förvaltningsrätten. Ägarbolaget utvecklade sin talan och anförde att sedan bankbolaget sålts, vilket var en direkt följd av finansinspektionens beslut, var det bara ägarbolaget som hade anledning att få beslutet prövat. Vidare menade ägarbolaget att talerätt måste föreligga eftersom finansinspektionen inför beslutet varit i kontakt både med bankbolaget och ägarbolaget, något som visade på att bolagets intressen beaktats inför beslutet. Vidare menade ägarbolaget att då de två bolagen utgjort en finansiell företagsgrupp, med krav på bl.a. kapitalbas enligt särskild lag måste finansinspektionen varit skyldig att ta hänsyn till detta inför beslutet. Sammantaget menade ägarbolaget att detta visade på att de måste ges talerätt. Finansinspektionen varken förespråkade eller motsatte sig att ägarbolaget skulle ges talerätt. Efter att kort ha redogjort för de relevanta omständigheterna i målet gick högsta förvaltningsrätten vidare till frågan om talerätten. Domstolen hänvisade till kammarrättens redogörelse för relevanta rättsfall samt uttalandet i SOU 2010:29 s. 660 och konstaterade att en förutsättning för att klagande som inte varit part vid beslutsmyndigheten är att denne kan åberopa ett intresse som varit möjligt att beakta vid sakens prövning. Eftersom något sådant intresse inte gick att utläsa från någon av de relevanta lagar eller de underliggande EU-direktiven kunde inte talerätt medges för ägarbolaget. Högsta förvaltningsdomstolen avslog därmed överklagandet.

2.7.2.4.2 Kommentar

För det första kan noteras att både kammarrätten och högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till uttalandet i SOU 2010:29 s. 660. Som tidigare konstaterat så har utredningen inte haft för avsikt att göra annat än att kodifiera den praxis som utvecklats kring talerätten för enskilda enligt förvaltningslagen respektive förvaltningsprocesslagen. 2012 års avgörande innebär att den tolkning av talerätten som görs i SOU 2010:29 befasts i praxis. Frågan är om saklegitimationsbegreppet formulerat som det görs i SOU 2010:29 samt 2012 ref. 24 i praktiken innebär en förändring av talerätten. Distinktionen mellan grunderna ”intresse erkänt av rättsordningen” och ”påverkad rättsställning” är gjord just med anledning av att beslutsmyndigheten kan ta hänsyn till intresset vid sakprövningen i det första fallet men inte i det andra.⁵⁴ Utredningens formulering utesluter helt saklegitimation grundat på ”påverkad rättsställning”. Vad utredningen antyder är att det kan finnas en skillnad på de formella indikationer domstolen traditionellt använt sig av för att avgöra om saklegitimation förelåg och vilka intressen beslutsmyndigheten kan ta hänsyn till i den prövning som föregår ett beslut. Det är anmärkningsvärt att domstolen låter en utredning som ännu inte lett till någon åtgärd av lagstiftaren få genomslag genom praxis. Visserligen har utredningen enbart avsett att kodifiera praxis, men det är något märkligt att ta dess formulering av talerätten inom förvaltningsprocessrätten utan att närmare reflektera huruvida denna stämmer eller är rimlig. Det är enligt min mening märkligt

⁵⁴ Wennergren & von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.: En kommentar*, s. 367.

att domstolen ansluter sig till denna nya formulering av saklegitimationsbegreppet för att sedan avslå överklagandet med hänvisning till strikt formella indikationer samtidigt som ägarbolagets påstående att beslutsmyndigheten varit i nära dialog med båda bolagen inför beslutet samt krav på kapitalbas och samband mellan ägarbolag och bankbolag enligt lag lämnas okommenterat av både finansinspektionen och domstolen. Stämmer ägarbolagets påståenden i den delen så är det enligt mig en indikation på att den materiella prövningen innefattat ett hänsynstagande av ägarbolagets intressen varför domstolen borde företagit en mer omfattande, liknande den i alkoholtillståndsfallet.

2.8 Sammanfattande kommentarer

Bilden som målas upp av saklegitimationsbegreppet är något tvetydig. De vanligast förekommande traditionella grunderna måste anses stå kvar, samtidigt som det uppenbarligen finns utrymme för domstol att gå utanför dessa. Talerätten som den formulerats i SOU 2010:29 har gjorts beroende av vilka intressen som myndigheten kan ta hänsyn till vid fattande av det beslut vilket överklagas. Detta är helt i linje med de två första grunderna för saklegitimation, ”partsställning” och ”intresse erkänt av rättsordningen” men utesluter som konstaterat den tredje grunden ”Påverkad rättsställning”. Fastän denna tredje grund inte är speciellt vanligt förekommande i senare praxis anser jag att den har en viktig funktion att fylla och att den kvar knappast riskerar att ge en alltför vid krets taleberättigade. Som konstaterat i utredningen är lagstiftarens arbete sällan fokuserat på att peka ut talerätt för alla berörda vilket är varför utredningen förordat en mer fri bedömning av skyddsvärda intressen, frågan är hur en sådan friare bedömning ska göras?⁵⁵ Enligt min mening är det svårt att dra några generella slutsatser utifrån de rättsfall som hänvisas till i utredningen. För det första anser jag att alkoholtillståndsfallet bör sorteras under ”Av rättsordningen erkänt intresse” med en vidare förståelse av ”rättsordningen” som begrepp vilket alltså inte nödvändigtvis stöder tesen om en friare bedömning av talerätten, låt vara att den materiella regleringen gavs en generös tolkning. Vad gäller radiotillståndsfallet och pfizerfallet kan konstateras att ingen ledning ges alls gällande hur en sådan friare bedömning ska göras vilket leder mig till att se de två fallen som in casu avgöranden snarare än pilotfall för en friare bedömning. Å andra sidan kan det faktum att regeringsrätten i pfizerfallet inte gått på kammarrättens linje ses som en fortsättning på en utveckling mot en friare bedömning av talerätten. I bankaktiebolagsfallet ansluter sig dock HFD till utredningens uppfattning av rättsläget, vilket får ses som ett bekräftande av de tre fallen som en utveckling mot en friare bedömning. Om inte förarbeten och lag uteslutande ska vara de källor från vilken saklegitimationen härleds genom att identifiera de intressen klaganden ska företräda uppkommer var domstol och klagande då ska söka ledning i sin argumentation? För att besvara detta måste myndighetens ursprungliga prövning undersökas. Är det möjligt att andra faktorer än lagens lydelse och

⁵⁵ SOU 2010:29 s. 660.

tillhörande förarbeten kan bli relevanta med hänsyn till den utveckling som skett?

3 Myndigheternas ursprungliga prövning

3.1 Introduktion

Som saklegitimationsbegreppet kommer till uttryck i HFD 2012 ref. 24, vilket ansluter till tolkning av praxis gjort i SOU 2010:29, är talerätten för enskild beroende av vilka de beaktanden myndigheten kunnat göra inför ett beslut.⁵⁶ Dessutom uttrycks att saklegitimation inte ska vara så beroende av formella indikationer på skyddsintresse hos den klagande, utan ska vara mer fri.⁵⁷ Fredrik Sterzel har uttryckt en önskan om att ge allmänna rättsprinciper ett ökat utrymme, i synnerhet när det ”förarbetenas något överdrivna betydelse i svensk rättsskipning” tonas ned.⁵⁸ Med detta som utgångspunkt blir frågan vad som styr de överväganden som en myndighet gör innan den tar ett beslut? När en myndighet har att fatta beslut i ett ärende gör den detta genom att tillämpa gällande författningar. Dessa författningar kan lämna ett visst utrymme för tolkning vid tillämpningen och myndighetens prövning är i varierande grad bunden vid lagstiftarens vilja. I vissa situationer är det fråga om vad som kan betecknas som en i det närmaste ren rättstillämpning, medan det i andra situationer finns ett stort utrymme för lämplighetsprövningar i rättstillämpningen, något som i doktrin går under begreppet ”myndigheternas fria skön”.⁵⁹ De lämplighetsprövningar som sker, sker dock alltid inom ramen för det utrymme lagen medger med hänsyn till relevanta rekvisit. Beroende på hur precisa den eller de författningar myndigheten har att tillämpa är blir myndighetens utrymme att göra egna eller fria bedömningar olika stort. Som exempel kan tas överklaganderegeln i förvaltningslagen respektive förvaltningsprocesslagen, där lagstiftaren lämnat det åt domstol att närmare precisera innebörden genom praxis. Det är dock inte bara författningarna i sig som sätter gränser för prövningen, ett antal principer i samverkan reglerar myndigheternas handlingsutrymme. Legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen samt proportionalitetsprincipen påverkar alla myndigheternas prövning. Frågan är om dessa kan vara till någon hjälp för att förstå den friare bedömning enligt vilken saklegitimation ska avgöras. I detta sammanhang är det även av intresse att undersöka ramlagar som företeelse inom den offentliga rätten i Sverige för att förstå hur öppet formulerade lagar fyllts med konkret innehåll.

⁵⁶ Låt vara att det inte är en helt okomplicerad syn på saklegitimation, se kapitlet ”Påverkad rättsställning”.

⁵⁷ SOU 2010:29 s. 660.

⁵⁸ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 147.

⁵⁹ Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 66; Sundberg-Weitman, *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning*, s. 14f.

3.2 Offentlighetsrättsliga principer

3.2.1 Legalitetsprincipen

I 1 kap. § 1 3 st. regeringsformen (1974:152) stadgas att den offentliga makten utövas under lagarna. Detta är ett uttryck för att Sverige som rättsstat där förvaltning och styrelse är normbunden i motsats till styrd av godtycke.⁶⁰ Utöver detta verkar den legalitetsprincip som kommer till uttryck i regeringsformens portalparagraf vara svårdefinierad och tycks främst ha karaktär av en ideologisk deklaration och en grundläggande utgångspunkt.⁶¹ Legalitetsprincipen har i svensk förvaltningsrätt kunnat konkretiseras i två delar. För det första måste myndigheternas beslutanderätt ha något slags författningsstöd. För det andra måste det utöver detta finnas särskilt stöd i lag för att myndigheterna ska ha rätt att fatta vissa för medborgarna betungande beslut.⁶² För straffrätten och även i viss mån skatterätten gäller en särskilt utvecklad och precis legalitetsprincip, med ett starkt krav på tydligt lagstöd och i det närmaste ett förbud mot analogisk tolkning.⁶³ Vad gäller legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten tycks legalitetsprincipens styrka och tillämpning variera. Vad gäller avgifter och ränta kan konstateras att det i praxis ställs ett ganska strikt krav på lagstöd för myndigheternas agerande. Som exempel kan tas RÅ 2004 ref. 54 där en myndighet utöver återbetalning av ett visst pensionsbelopp krävde ränta på samma belopp. Regeringsrätten konstaterade att en rätt att ta ut ränta på fordran som baserades på offentligrättslig lagstiftning förutsatte ett uttryckligt författningsstöd. Att ränta normalt utgick i fordringsförhållanden var inte tillräckligt för att en myndighet skulle kunna återbeta en rätt att ta ut ränta. Ett uttryckligt författningsstöd saknades i den aktuella situationen varför räntekravet undanröjdes. Vidare har i RÅ 1999 not. 245 skatteverket ålagts att återbetala viss moms till Handelsbanken. Skatteverket menade att en återbetalning enbart var möjlig om de aktuella bestämmelserna lästes ryckta ur sitt sammanhang och menade att det vid tolkning måste tas hänsyn till lagens syfte. Skatteverket argumenterade att då innebörden av en lagtext framstår som orimlig i förhållande till det syfte lagen har så måste den tolkas i ljuset av syftet och att förarbeten i de fallen kan gå före lagtextens lydelse. Kammarrätten konstaterade att förarbetena och lagens syfte inte kunde gå före lagtextens klara lydelse med tanke på den skatterättsliga legalitetsprincipen vilket Regeringsrätten anslöt sig till i sitt avgörande. Fredrik Sterzel tar upp just detta rättsfall i en del av sin bok *Författning i*

⁶⁰ Bull & Sterzel, *Regeringsformen en kommentar*, s. 53; Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 113; Sterzel, ”Legalitetsprincipen”, *Offentlighetsrättsliga principer*, red. Marcusson, s. 73; Sundberg-Weitman, *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning* s. 14; Hirschfeldt & Eka, *Regeringsformen med kommentarer*, s. 24; SOU 2010:29 s. 142.

⁶¹ Bull & Sterzel, *Regeringsformen en kommentar*, s. 54; Hirschfeldt & Eka, *Regeringsformen med kommentarer*, s. 24.

⁶² Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 113; Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 68.

⁶³ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 113f; Sterzel, ”Legalitetsprincipen”, *Offentlighetsrättsliga principer*, red. Marcusson s. 78, 81f.

utveckling och menar att det inte bara är ett uttryck för en stark legalitetsprincip, utan även illustrerar vad han menar är en förändrad syn på lagtolkning. Sterzel menar att det inom det förvaltningsrättsliga området skett en utveckling mot en striktare syn på lagtolkning, och menar att skatteverkets inställning i målet är ett uttryck för den hållning som rått tidigare där förarbeten haft större tyngd och ändamålssynpunkter gav stort svängrum. Sterzel förutspår att legalitetsprincipen kommer att få ökad betydelse inom förvaltningsrätten.⁶⁴ Ett annat exempel på legalitetsprincipens tillämpning i praxis går att finna i RÅ 2004 ref. 79, där fråga var om en kommun var skyldig att tillhandahålla socialhjälp i en viss situation. Regeringsrätten konstaterade att skyldigheten för kommunen förelåg enligt praxis. Till saken hörde att lagen ändrats två år tidigare, men ändringarna var enbart av redaktionell och språklig natur. Att förarbetena uttryckte en mer restriktiv syn menade regeringsrätten inte var skäl till att ändra praxis, då lagen inte genomgått några materiella ändringar. En stark fördel med legalitetsprincipen är att den agerar som en garanti för förutsebarhet, enskilda ska kunna förutse hur t ex. en myndighet kan agera i olika situationer eller förutse konsekvenserna av sina egna handlingar. Som en del av detta följer av legalitetsprincipen ett förbud mot retroaktiv verkan av lagar.⁶⁵ Starkast är detta förbud inom straffrätten och skatterätten där retroaktiv lagstiftning uttryckligen är förbjuden genom 2 kap. 10 § regeringsformen. På det förvaltningsrättsliga området är det i brist på ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning oklart hur rättsläget ser ut. Sterzel har föreslagit, med hänvisning till RÅ 1996 ref. 57, att legalitetsprincipen vad gäller retroaktivitetsförbudet inom förvaltningsrätten är av formell natur i den meningen att den kan sägas vara uppfylld så länge lagform och de begränsningar som kommer av 2 kap. regeringsformen iakttagits. Vad gäller retroaktiv lagtillämpning vid ekonomisk ersättning, beslut som är av gynnande natur för den enskilde kan sägas att generellt tycks gälla att det beror på om lagstiftaren avsett retroaktiv lagtillämpning eller inte. Sterzel har, med hänvisning till RÅ 2003 ref. 88 respektive RÅ 2004 ref. 82, dragit slutsatsen att det tycks finnas klarare principer vad gäller gynnande regler än vad det finns för betungande gällande legalitetsprincipens retroaktivitetsförbud, något han noterar är anmärkningsvärt då legalitetsprincipen traditionellt inte haft speciell tillämpning vad gäller gynnande beslut.⁶⁶

3.2.2 Objektivitetsprincipen

I 1 kap. 9 § regeringsformen stadgas att domstolar, förvaltningsmyndigheter samt andra som fullgör förvaltningsuppgifter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipens krav på saklighet vid myndighetsutövande innebär att en förvaltningsmyndighet vid prövningen av ett ärende inte får beakta andra omständigheter än de som

⁶⁴ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 123.

⁶⁵ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 114.

⁶⁶ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 126.

pekas ut av gällande lag eller författning.⁶⁷ Detta måste dock skiljas från legalitetsprincipens krav på lagstöd när myndigheter fattar beslut. Saklighetskravet spelar stor roll då myndigheterna ofta har stort utrymme att inom lagens ramar göra egna lämplighetsbedömningar inom ramen för ”myndigheternas fria skön”.⁶⁸ Enligt legalitetsprincipen sätter lag eller författning den yttersta gränsen för myndigheternas fria skön och i de fall denna inte är tydlig nog och lämnat stort utrymme för myndigheternas fria skön fungerar kravet på saklighet som en garanti för att vissa omständigheter inte ska kunna tas hänsyn till.⁶⁹ Thomas Bull har skrivit om objektivitetsprincipen i boken ”offentligrättsliga principer”. Han konstaterar att objektivitetsprincipens främsta syfte är att upprätthålla förtroendet för de offentliga myndigheterna, med ett krav på opartiskhet som kommer till konkret uttryck i b.l.a. olika jävsregler.⁷⁰ I den fallstudie som Bull gjort förekommer främst exempel på vad som utgjort brister i saklighet, opartiskhet samt likabehandling i förhållande till enskild.⁷¹ Inget av exemplen ger anledning att anta att myndigheten med hänsyn till objektivitetsprincipen borde tagit hänsyn till en annan enskilds intresse när lag eller förarbete inte föranlett någon sådan prövning.

3.2.3 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen anses styra myndigheters maktutövning mot enskild, i synnerhet vid betungande beslut.⁷² Principen kan delas upp i tre moment. För det första får makt bara utövas om det är nödvändigt för att uppnå syftet med maktutövningen. För det andra måste maktutövningen stå i rimlig proportion till vikten av vad som ska uppnås. För det tredje måste det medel väljas som innebär det lindrigaste ingreppet för den enskilde.⁷³ Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i b.l.a. 2 kap. 21 § regeringsformen som anger förutsättningar för att de rättigheter och friheter som garanteras i 2 kap. regeringsformen ska tillåtas begränsas. Detta är en instruktion till lagstiftaren att inte inskränka friheter utan att ha gjort en avvägning mellan de intressen som ska skyddas, och påverkar inte myndigheters förfarande direkt. Speciellt vad gäller tvångsmedel tycks proportionalitetsprincipen få uttryck i lagtext.⁷⁴ Utöver detta tycks

⁶⁷ Erlandsson, *Legalitetsprincipen och LSS*, s. 54; Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 70; SOU 2010:29 s. 148.

⁶⁸ Bull, ”Objektivitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 101f; Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 70f.

⁶⁹ Bull, ”Objektivitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 101f; SOU 2010:29 s. 149.

⁷⁰ Bull, ”Objektivitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 102f.

⁷¹ Bull, ”Objektivitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 109ff.

⁷² Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 72; Helmius,

”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 133f.

⁷³ Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 137; SOU 2010:29 s. 156.

⁷⁴ Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 138ff; SOU 2010:29 s. 172ff

proportionalitetsprincipen förekomma utan kodifiering i lag, genom de lämplighetsavvägningar som ofta måste göras i förvaltningsrättsliga ärenden. Som exempel kan nämnas den bedömning som görs mellan allmänna och enskilda intressen vid dispensbedömning av strandskydd.⁷⁵ I tre mål från 1996 har regeringsrätten uttalat att proportionalitetsprincipen vunnit hävd som allmän rättsprincip i svensk rätt och detta har förklarats vara ett resultat av EKMR och EUs inflytande på svensk rätt.⁷⁶ Proportionalitetsprincipen anses dock redan innan dessa tre fall ha haft en sådan ställning att den skulle beaktas vid maktutövning.⁷⁷ Proportionalitetsprincipen används i svensk rätt då en myndighet inom lagens ramar gör avvägningar mellan olika intressen för att nå fram till lämpligt beslut.⁷⁸ Detta gör det motiverat att undersöka hur legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen förhåller sig till varandra då legalitetsprincipen sätter ramen för myndighetens prövning. Enligt Helmius har det förekommit att proportionalitetsprincipen använts på ett sätt som inneburit ett åsidosättande av legalitetsprincipen. Som exempel räknas upp två situationer där legalitetsprincipen åsidosatts med hänvisning till proportionalitetsprincipen på ett sätt som varit till nackdel för beslutets adressat.⁷⁹ Som ett exempel på en situation där proportionalitetsprincipen använts för att åsidosätta legalitetsprincipen till fördel för enskild tar Helmius upp RÅ 2003 ref. 41, där det var fråga om återbetalningsskyldighet av studiebidrag som utbetalats i förtid. Regeringsrätten hänvisar till att en strikt lagtolkning skulle få orimliga konsekvenser och att den underliggande lagen inte tycktes hindra viss flexibilitet i tillämpningen vad gällde den aktuella situationen. Enligt Helmius har domstolen gått utanför de rättsliga gränserna för det fria skönet, men menar att utfallet av domen är rimlig och tillägger att det finns anledning att tvivla på om legalitetsprincipen alltid måste försvaras framför proportionalitetsprincipen i de situationer där ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen kan leda till att enskilda hamnar i ett bättre läge än då legalitetsprincipen envist upprätthålls.⁸⁰ Sterzel menar att proportionalitetsprincipen som den tillämpats i praxis inte lett till något annat resultat än vad som skett med den ”vanliga” lämplighetsprövningen myndigheter har att göra inom ramen för rättstillämpningen.⁸¹ Sterzel menar dock att det inte går att utesluta att den bör kunna leda till ett annat resultat. I SOU 2010:29 uttrycks en önskan om att proportionalitetsprincipen kodifieras i förvaltningslagen b.l.a. för att ge enskilda ett ”värdefullt stöd för

⁷⁵ Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 145ff; SOU 2010:29 176ff.

⁷⁶ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 ref. 55, RÅ 1996 ref. 56. Se även SOU 2010:29 s. 181.

⁷⁷ Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 151; Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 136ff; SOU 2010:29 s. 180.

⁷⁸ Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 152; SOU 2010:29 s. 181.

⁷⁹ NJA 1993 s.360 II samt JO 1983/84 s. 190. Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 157ff.

⁸⁰ Helmius, ”Proportionalitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, Marcusson (red.), s. 160f.

⁸¹ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 144.

försvaret av beaktansvärda intressen redan i ursprungsärendet och en hållpunkt för argumentationen vid ett eventuellt överklagande”. Utredningen tillägger dock en brasklapp och understryker att myndigheterna inte bör tvingas att ta hänsyn till varje tänkbart, perifert och obetydligt intresse som motstående enskilda kan tänkas ha.⁸²

3.3 Myndigheternas fria skön

Som konstaterats har de olika rättsprinciperna olika betydelse beroende på vilken typ av beslut det är fråga om. Är det fråga om ett betungande beslut krävs lagstöd, dock krävs inte att lagen är minutiöst detaljerad utan visst utrymme för handlingsfrihet finns fortfarande för myndigheten utan att legalitetsprincipen kan sägas vara åsidosatt. Det förekommer att författningar lämnar stort utrymme för myndigheten att göra egna bedömningar. I de fall en myndighet har att tillämpa en sådan måste ändå myndigheten göra det på ett sätt som är i överensstämmelse med författningens syfte. Detta underliggande syfte eller ändamål bakom lagen sätter alltså ytterligare en gräns för myndighetens fria skön, och skänker ytterligare en garanti för att lagstiftarens vilja sker.⁸³ I de fall en myndighets utrymme för fritt skön nyttjas på ett sådant sätt att andra syften än de avsedda gynnas talar man om ”détournement de pouvoir”, eller illojal maktutövning.⁸⁴ Enligt Thomas Bull är illojal maktutövning en aspekt av objektivitetsprincipen, närmare bestämt en fråga om kravet på saklighet är uppfyllt vid myndighetsutövandet.⁸⁵

3.4 Ramlagar och offentlig rätt

Under 70 och 80-talet utformades och infördes ett antal större ramlagar i Sverige. Fredrik Sterzel har undersökt ramlagar som lagstiftningsfenomen och undersökt vilka effekter den typen av normgivning har. Som exempel på ramlagar från den tiden kan tas dåvarande socialtjänstlagen (1980:620), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt djurskyddslagen (1988:534). De två senare blev hårt kritiserade då de infördes, då de ansågs vara allt för oprecisa.⁸⁶ Vad som menas med begreppet ramlag tycks vara svårt att uttröna, Sterzel har försökt att ge en beskrivning av vad som kännetecknar och särskiljer ramlagar från andra författningar. ”Den typiska ramlagen är ’målinriktad’ genom att den anger mål och riktlinjer. De materiella reglerna

⁸² SOU 2010:29 s. 181ff.

⁸³ Nerep & Warnling-Nerep, *Marknad & Myndighet*, s. 23f; Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 66.

⁸⁴ Nerep & Warnling-Nerep, *Marknad & Myndighet*, s. 23f; Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 70; Bull, ”Objektivitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, red. Marcusson, s. 79.

⁸⁵ Bull, ”Objektivitetsprincipen”, *Offentligrättsliga principer*, red. Marcusson, s. 79.

⁸⁶ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 225f.

är begränsade och förutsätter en utfyllnad. Lagen 'sätter upp ett förvaltningsmaskineri' genom regler om organisation, tillsyn, tvångsmedel, överklagande, ytterligare föreskrifter etc. Utfyllnaden sker dels genom förvaltningsmyndigheterna, dels genom förvaltningsdomstolarna."⁸⁷ Sterzel har utöver vanliga detaljregler identifierat tre typer av lagregler som han menar kännetecknar ramlagar. Det är fråga om generalklausuler, programstadganden (portalparagrafer) samt målregler. Med generalklausuler ska förstås generellt formulerade lagregler avsedda att tillämpas vars närmare innebörd lämnats till praxis att avgöras.⁸⁸ Sterzel konstaterar, efter en analys av följderna av den gamla socialtjänstlagen⁸⁹ och lagen om arbetsskadeförsäkring⁹⁰ och den utveckling som omgärdat dem, att det "kan ligga en våldsamt dynamik" i att konstruera allmänt hållna regler, kombinera med allmänna målsättningar och sedan låta rättstillämparna reda ut detaljerna.⁹¹ Med programstadganden eller portalparagrafer menas generellt formulerade lagregler som inte egentligen är avsedda att tillämpas av domstol. Som exempel kan nämnas 1 kap. 2 § regeringsformen. Sterzel menar att portalparagrafernas verkliga betydelse är liten, men att en väl författad portalparagraf kan bidra till författningens helhet. Den tredje och sista typen av lagregel enligt Sterzels uppdelning är målregler. Målregler är inte avsedda att tillämpas direkt av domstol men skiljer sig från programstadganden genom att de åtminstone måste anses vara avsedda att vara vägledande i praktiken. Gränsen mellan målregler och generalklausuler tycks dock inte vara helt tydlig.⁹²

Sterzel konstaterar att detta sätt att utforma lagarna på har den fördelen att lagarna blir mer dynamiska och bättre anpassade att möta situationer som kan uppstå i ett snabbt föränderligt samhälle. Myndighetsföreskrifterna kan dock, som en konsekvens av denna typ av lagstiftningsteknik, komma att bli omfattande och svåra att överblicka. Sterzel följde 2009 upp sin undersökning av ramlagar som fenomen. Författaren konstaterar i sin uppföljning att många av de lagar som diskuterades i den ursprungliga undersökningen numera fyllts ut i mera detaljerade lagregler och att en allmän uppstramning tycks ha skett inom normgivningen på det förvaltningsrättsliga området. Vidare tycks Sveriges anslutande till EU numera innebära att regelrätta bemyndigandelagar tagit ramlagarnas plats. Sterzel avslutar sin uppföljning med att konstatera att begreppet ramlag spelat ut sin roll, och menar att begreppet ramlag bör "avföras".⁹³

⁸⁷ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 228.

⁸⁸ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 234.

⁸⁹ Socialtjänstlagen (1980:620), numera ersatt av Socialtjänstlag (2001:453)

⁹⁰ Lagen om arbetsskadeförsäkring (1976:380)

⁹¹ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 235, Lagar som identifierats som ramlagar av Sterzel är Socialtjänstlagen (1980:620, numera 2001:453), Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), Djurskyddslagen (1988:534), Hälsoskyddslagen (1982:1080, numera miljöbalken), Livsmedelslagen (1971:511, numera 2006:804), Arbetsmiljölagen (1977:1160), Lagen om arbetsskadeförsäkring (1976:380), Plan- och bygglagen (1987:10, numera 2010:900), Högskolelagen (1977:218, numera 1992:1434) se s.228ff.

⁹² Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 235f.

⁹³ Sterzel, *Författning i utveckling*, s. 240ff.

3.5 Sammanfattande kommentarer

De förvaltningsrättsliga lagarna måste enligt min mening förstås ur perspektivet med stora reformer av lagarna under en period där ramlagstiftning var på modet. Som Sterzel konstaterar har möjligtvis tekniken med ramlagar spelat ut sin roll numera. Tendensen att inom det offentlighetsrättsliga området lämna stort utrymme för rättstillämparen att fylla ut lagen och den identifikation av de olika typer av rättsregler som kan förekommer inom förvaltningsrätten anser jag ändå vara av värde för att förstå svårigheterna som ligger i att identifiera vad som ligger inom myndigheternas fria skön. Då legalitetsprincipen enbart tycks ställa ett vagt krav på att normgivningsmakten och 2 kap. regeringsformen respekteras tycks objektivitetsprincipen och speciellt kravet på saklighet få störst betydelse. Ur ett talerättsperspektiv blir saklighetskravet under objektivitetsprincipen intressant. Om man väljer att se hänsyn till intressent som en del av ett rekvisit får saklighetskravet störst betydelse. Detta i kombination med ett stort utrymme för rättstillämpare att tolka lagen förklarar varför tillsynsmyndigheten kunde inrymma närboendes intressen under ordningsaspekten av lagen som ”Ett i lagstiftningen förutsatt prövningskriterium”. Alkoholtillståndsfallet tjänar som ett bra exempel på hur myndigheter utnyttjat sitt utrymme att fylla ut lagen genom allmänna råd. I det hänseendet får myndighetens tillämpning och den tolkning som kommer till uttryck i allmänna råd ses som en presumtion för hur en öppet formulerad lagregel bör tolkas. Enligt min mening bör dock denna tolkning inte vara orubblig, såväl domstolar som enskilda klagande bör vara beredda att granska om myndighetens tolkning håller sig inom vad som är rimligt enligt de ramar och principer som redogjorts för ovan. Låt vara att det, som i alkoholtillståndsfallet, är lättare att utmana en tolkning som faktiskt gjorts än att på egen hand tolka ut vad som kan tänkas vara t.ex. ett ”I lagstiftningen förutsatt prövningskriterium”.

Proportionalitetsprincipen tycks vara den princip som tydligast är involverade i myndighetens ursprungliga prövning, något som tagits fasta på i SOU 2010:29.⁹⁴ Särskilt menade utredningen att den kan spela en viktig roll som vägledande för enskilda vid överklagan av myndighetsbeslut. Med hänsyn till detta är det s.k. ljusskyltsfallet intressant. Då en myndighet har två alternativa enskilda att rikta ett föreläggande mot för att uppnå ett och samma mål måste det förutsättas att en avvägning skett mellan handlingsalternativen enligt proportionalitetsprincipen innan den agerat. Om så är fallet kan man argumentera för att både markägaren och skyltägaren ska vara saklegitimerade, markägaren som part vid myndigheten och skyltägaren som en potentiell part vars intresse bör ha beaktats av myndigheten innan det formella beslutet tagits. Denna typ av argumentation skulle dock kunna tänkas leda till orimliga följder i andra situationer. Proportionalitetsargumentet som ett generellt argument riskerar öppna upp en Pandoras box av potentiella intressenter, något som enligt mig vore högst olyckligt. Men ljusskyltsfallet visar, i enlighet med vad utredningen

⁹⁴ SOU 2010:29 s. 181f.

föreslagit, att principen åtminstone i enskilda fall kunde vara värd att fundera över och bygga sin argumentation utifrån.

I SOU 2010:29 föreslås att saklegitimation ska avgöras genom en mer fri prövning av skyddsintressen, utifrån vad myndigheterna kunnat ta hänsyn till vid den ursprungliga prövningen i sak. Frågan är vad en domstol eller klagande ska förlita sig på om när den rör sig utanför den genom indikationer i lag och förarbete tidigare satta gränsen för talerätt. Den tanke Sterzel haft om att låta rättsprinciper träda in när förarbetenas roll tonas ned är visserligen god, att myndigheternas bedömning i sak påverkas av en rad rättsprinciper står klart. Hur dessa mer konkret kan användas för att ”ta sig utanför” formella indikationer på skyddsintresse tycks dock vara svårt att avgöra generellt.

4 Europarätten och nationell talerätt

4.1 Introduktion

Sverige har som stat ett antal folkrättsliga åtaganden vilka påverkar den svenska förvaltningsprocessen. De två viktigaste vad gäller uppsatsens ämne är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) samt de förpliktelser som åligger Sverige som medlem i EU. Dessa två internationella rättsordningar är grundade genom folkrättsliga avtal, vilket gör att en kort genomgång av de grundläggande principerna för internationella avtals dess implementering och tillämpning i den svenska rättsordningen är motiverad.

Beroende på om avtalsstaten är monistisk eller dualistisk blir internationella avtal en del av den nationella rättsordningen på olika sätt. Förenklat kan sägas att i en monistisk stat blir avtalet en del av den nationella rättsordningen redan genom att det ratificerats, medan det i en dualistisk stat krävs någon form av införlivandeåtgärd för att avtalet ska bli en del av den inhemska rätten. Sverige är en dualistisk stat, vilket innebär att de avtal som inte införlivats i nationell rätt formellt sett inte går att tillämpa i domstol.⁹⁵ EU tycks dock inta en särställning vad gäller folkrätten, med egna tolkningsprinciper och metoder för att få genomslag i nationell rätt.⁹⁶ För det fall nationell rätt går att tolka på olika sätt finns en princip om s.k. föredragskonform tolkning, vilket innebär att det rättstillämpande organet ska välja den tolkning som bäst överensstämmer med folkrättsliga förpliktelser. En föredragskonform tolkning är dock inte möjlig om nationell rätt står i direkt konflikt med de förpliktelser som följer av internationella avtal.⁹⁷ Som antytts i tidigare kapitel har EMKR haft vissa påtagbara effekter på det förvaltningsprocessrättsliga området, varför det är naturligt att inleda med att undersöka vilka krav EKMR ställer på talerätt. Därefter följer en undersökning av den roll EU har och kan komma att få i den svenska förvaltningsprocessen.

4.2 EKMR och talerätten

4.2.1 Introduktion

I efterdyningarna av andra världskriget bildades Europarådet vars främsta uppgift var att skapa ett forum för mellanstatligt samarbete inom Europa. En av uppgifterna för medlemsstaterna skulle vara att arbeta tillsammans för att främja respekten för grundläggande friheter och mänskliga rättigheter.

⁹⁵ Jmf NJA 1973 s. 423. Se även Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 36f

⁹⁶ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 100ff

⁹⁷ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 36f

Inspirerade av den konvention för mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling 1948 beslöt Europarådets parlamentariska församling under sin första session 1949 att ta fram en konvention till skydd för de mänskliga rättigheterna. Sent på hösten 1950 undertecknades i Rom den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, hädanefter kallad europakonventionen. Konventionen trädde i kraft 1953 efter att ha ratificeras av tio stater.⁹⁸ Konventionen täcker 13 rättigheter och friheter i sin ursprungliga utformning och har sedan dess tillkomst kompletterats med 14 tilläggsprotokoll, där totalt 14 ytterligare materiella rättigheter tillfogats. 47 länder är numera anslutna till konventionen.⁹⁹

I och med konventionen inrättades europadomstolen, som sedan 1998 ensamt står som kontrollorgan för staternas efterlevnad av konventionen.¹⁰⁰ Domstolen utgörs av en domare från varje konventionsstat och verkar i fyra olika sammansättningar.¹⁰¹ Domstolen behandlar både mellanstatliga mål och enskilda klagomål, men den absoluta majoriteten av avgöranden hittills har varit enskilda klagomål.¹⁰² Under de enskilda klagomålen tillkommer enligt artikel 34 klagorätt enskild person, icke statliga organisationer eller en grupp av enskilda personer. Endast den som påstår sig vara offer för en kränkning av konventionen tillåts klaga. Tolkningen av begreppet ”offer” är generös även den som är indirekt berörd tillåts klaga.¹⁰³ T.ex. har sådan rätt tillkommit finansiella intressenter i vissa fall, men någon full klarhet finns inte i frågan.¹⁰⁴ Tanken är att domstolen ska vara en sista utväg vilket manifesteras i art. 35 som slår fast att ett ärende får tas upp till prövning inför europadomstolen först sedan inhemska rättsmedel uttömts.¹⁰⁵ Vad gäller talerätt är det främst art. 6 europakonventionen som är intressant, men även art. 13 bör kort undersökas.

4.2.2 Artikel 6 – Rätten till domstolsprövning

Art. 6 EKMR stadgar en rätt till domstolsprövning och rättssäker process. Artikelns är uppdelad i tre paragrafer. Den första paragrafen stadgar en generell rätt till rättvis rättegång vid tvister om någons civila rättigheter eller skyldigheter samt vid anklagelse om brott. Andra paragrafen slår fast oskuldspresumtionen som gäller vid brottsanklagelse. Den tredje paragrafen

⁹⁸ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 17; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 2ff.

⁹⁹ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 18ff.

¹⁰⁰ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 22; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 35f.

¹⁰¹ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 21; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 37f.

¹⁰² Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 21.

¹⁰³ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 24; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 55ff.

¹⁰⁴ van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 71ff.

¹⁰⁵ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 28.

slår fast ytterligare minimigarantier som ska gälla den som står anklagad för brott. För den följande framställningen är det den första punkten som är av intresse. Art. 6 (1) ställer upp ett krav på att tvister som gäller någons civila rättigheter eller skyldigheter eller brottsanklagelse alltid ska kunna prövas av domstol.¹⁰⁶ Vidare ställs vissa krav på själva domstolsförfarandet. Art. 6 (1) är begränsad till att gälla tvister rörande någons civila rättigheter och skyldigheter samt anklagelser för brott. Vad gäller tolkningen och omfattningen av dessa två begrepp har omfattande praxis utvecklats. För tvister om civila rättigheter och skyldigheter har europadomstolen ställt upp tre kriterier för att avgöra om rekvisitet är uppfyllt. Det ska föreligga en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller en myndighet. Tvisten ska gälla en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och denna rättighet ska vara en civil rättighet. Att tvisten ska vara reell och seriös innebär att den måste gälla ett anspråk på något som på rimliga grunder påstås vara en rättighet enligt nationell rätt. Om rättsliga anspråk är uppenbart ogrundade anses inte verklig tvist om en rättighet föreligga.¹⁰⁷ Vad som är en civil rättighet tolkas autonomt och är oberoende av hur det betraktas i den nationella rätten.¹⁰⁸ Om ett förfarandes utgång är avgörande för rättigheter som kan anses vara av privat natur, och har en direkt påverkan på privata rättigheter så omfattas beslutet av art. 6.¹⁰⁹ Sådana förfaranden kan bland annat omfatta förvaltningsrättsliga förfaranden som t.ex. tillstånd att förvärva egendom¹¹⁰, beslut om byggnadstillstånd¹¹¹, serveringstillstånd¹¹², tillstånd att driva kärnkraftverk¹¹³.¹¹⁴ Enbart den som är berörd av ett beslut på ett sätt som gör att dess rättigheter påverkats kan ha en rätt att klaga enligt art. 6. Som exempel kan nämnas fallet *Balmer-Schafroth m.fl. mot Schweiz* där frågan var om personer boendes nära ett kärnkraftverk borde fått sina invändningar mot kraftverkets drifttillstånd prövade i domstol. Domstolen ansåg inte att de klagande lyckats visa att deras rättigheter berörts på ett sätt som gjorde art. 6 tillämplig. Danelius har kommenterat fallet som att domstolen i det närmaste gjorde bedömningen att klagandena inte var saklegitimerade då deras intressen inte var direkt berörda.¹¹⁵ I fallet hänvisar domstolen till praxis som anger att talerätten begränsas till direkta konsekvenser av myndigheters handlande och att kopplingen till de påstådda rättigheterna inte får vara svag eller att konsekvenserna av beslutet avlägsna.¹¹⁶

¹⁰⁶ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 146.

¹⁰⁷ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 150; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 521.

¹⁰⁸ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 155; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 516f, 524.

¹⁰⁹ *Ringeisen mot Österrike*. Se även Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 155.

¹¹⁰ *Ringeisen mot Österrike*.

¹¹¹ *Allan Jacobsson mot Sverige, Skärby mot Sverige*.

¹¹² *Tre Traktörer mot Sverige*.

¹¹³ *Balmer-Schafroth m.fl. mot Schweiz*.

¹¹⁴ För en längre lista över situationer som behandlats av europadomstolen se van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 525ff.

¹¹⁵ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 152.

¹¹⁶ *Balmer-Schafroth mfl. mot Schweiz*, para 40.

4.2.3 Artikel 13 – Rätten till effektiva rättsmedel

Art. 13 stadgar att den vars rättigheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till effektiva rättsmedel. Det måste inte vara fastslaget att en kränkning förekommit, det räcker att någon påstår sig ha fått en konventionsrättighet kränkt för att denne skall ha rätt till ett effektivt rättsmedel enligt konventionen. Liksom med art. 6 gäller att uppenbart ogrundade påståenden inte behöver beaktas.¹¹⁷ Med ett effektivt rättsmedel menas ett rättsmedel som, oavsett utgång, leder till en tillfredsställande prövning av ett klagomål.¹¹⁸ I viss mån överlappar art. 13 och art. 6 varandra, och vad gäller den övergripande rätten till domstolsprövning kan sägas att art. 6 utgör *lex specialis* i förhållande till art. 13. Om rätten till domstolsprövning enligt art. 6 respekterats behöver någon prövning av art. 13 inte göras. I det avseendet är art. 6 *lex specialis*, men i vissa andra aspekter skiljer sig de två artiklarna åt, bland annat vad gäller rätten att få sitt klagomål prövat inom skälig tid.¹¹⁹

4.2.4 EKMR i svensk förvaltningsprocess

Sverige ratificerade EKMR redan 1953 men konventionen kom inte att införlivas formellt i svensk rätt förrän 1995 genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.¹²⁰ Trots att Sverige som stat formellt varit bunden av konventionen sedan 1950-talet hade den under lång tid begränsad betydelse. En förklaring till detta går att finna i den dualism som traditionellt präglade den svenska inställningen till folkrätten och en uppfattning om att det i Sverige inte generellt förekom några kränkningar av mänskliga rättigheter.¹²¹ På 80-talet fick denna inställning omprövas då Sverige i en rad fall fälldes för att inte ha uppfyllt de åtaganden som enligt konventionen ålegat Sverige.¹²² Möjligheten till domstolsprövning inom det förvaltningsrättsliga området visade sig vara problematisk ur europarättsligt perspektiv och rättsprövningslagen, 22a § förvaltningslagen samt så småningom 3 § 2 st. förvaltningslagen kan ses

¹¹⁷ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 505f; van Dijk (red.). *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 1001ff.

¹¹⁸ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 506; van Dijk (red.) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 1006ff.

¹¹⁹ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 511; van Dijk (red) *Theory and practice of the convention on human rights*, s. 1017ff.

¹²⁰ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 37ff.

¹²¹ Bull & Sterzel, *Regeringsformen en kommentar*, s. 95. Se även NJA 1973 s. 423.

Angående Olof Palmes inställning till europadomstolen, se Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut – Överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, s. 24.

¹²² Se t.ex. Pudas mot Sverige. Bull & Sterzel, *Regeringsformen en kommentar*, s. 95; Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut – Överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, s. 17.

som reaktioner på de brister som visade sig.¹²³ Främst gällde bristerna efterlevnaden av art. 6 EKMR vad gällde tillgång till domstolsprövning av regeringsbeslut och vissa förvaltningsbeslut, med t ex. omfattande överklagandeförbud.¹²⁴ Det har påståtts att det svenska systemet anpassats bit för bit och sällan längre än vad som varit nödvändigt.¹²⁵

Ett intressant svenskt avgörande med hänsyn till uppsatsens ämne och EKMR är det s.k. Barsebäcksmålet, RÅ 1999 ref. 76, Det är visserligen fråga om ett rättsprövningsmål enligt vilket regeringsbeslut överklagas, men situationen och uttalandet regeringsrätten gör angående art. 6 EKMR är intressant i en jämförelse med det tidigare redovisade bankaktiebolagsfallet. Fallet gällde regeringens beslut angående upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1. Beslutet var riktat mot bolaget BKAB som ville få beslutet prövat enligt rättsprövningslagen. Även Sydkraft, som var ensam ägare till BKAB begärde prövning enligt rättsprövningslagen och hänvisade till art. 6 EKMR varför domstolen var tvungen att ta ställning till huruvida EKMR ställde krav på att låta ägarbolaget få saken prövad. I den delen uttalade sig domstolen att det inte fanns något i europadomstolens praxis som klargjorde om Sydkraft kunde anses så berörd av åtgärden att bolaget kunde grunda talerätt på konventionen. Enligt regeringsrätten kunde det inte uteslutas att europadomstolen skulle tillerkänna bolaget en sådan rätt om saken kom upp till prövning. Regeringsrätten uttalade lite senare i domen vad gällde talerätsfrågan att det med hänvisning till de internationella åtagandena fanns utrymme att ge denna en ”efter omständigheterna anpassad innebörd”. Det förelåg utöver detta andra omständigheter som regeringsrätten ansåg motiverade att sydkraft skulle ha talerätt.

Rune Lavin har ifrågasatt om vad han kallar intressentprincipen som råder vad gäller talerätt i svensk förvaltningsrätt är tillräcklig i ljuset av EKMR.¹²⁶ I SOU 2010:29 görs en samlad undersökning av den förvaltningsrättsliga talerätsfrågan i förhållande till europarätten, i vilken EKMR ingår, där slutsatsen är att ingen lagstiftningsåtgärd anses motiverad med hänsyn till denna.¹²⁷

¹²³ Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut – Överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, s. 14f, 17 resp. 32.

¹²⁴ Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut - Överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, s. 59; Lavin, *Högsta förvaltningsrätten och europakonventionen*, FT 2012 s. 342.

¹²⁵ Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut - Överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, s. 24, 32 resp. 48. Jmf. Lavin, *Högsta förvaltningsrätten och europakonventionen*, FT 2012, s. 343.

¹²⁶ Lavin, *Förvaltningsprocessen*, JT 2000, s. 104.

¹²⁷ SOU 2010:29 s. 79ff.

4.2.5 Sammanfattande kommentarer EKMR och talerätten

Situationen med ett ägarbolag som påkallar domstolsprövning, så som skett i barsebäcksfallet, liknar den i bankaktiebolagsfallet, med ett moderbolag som påkallar prövning av beslut riktat mot dess dotterbolag. I 2012 års fall hänvisades till 1999 års fall men den klagande stödde inte uttryckligen sin talan på art. 6 EKMR. Kammarrätten var i 2012 års fall inte av uppfattningen att de två fallen var jämförbara med hänsyn till proportionalitetsbedömningen i 1999 år fall som avgörande skillnad. Regeringsrätten tog inte uttryckligen ställning till de två fallens jämförbarhet. Det är alltid vanskligt att uttala sig om vad som kunde skett, i synnerhet när rättsprövningspraxis jämförs med ett ”ordinärt” överklagande, men enligt min mening är uttalandet i barsebäcksfallet en antydning om att regeringsrätten har en mer öppen inställning till talerätten när den måste ta ställning till EKMR direkt. Kanske hade 2012 års avgörande fått en annan utgång om ägarbolaget åberopat art. 6 EKMR direkt för att få HFD att ta ställning till Europadomstolens eventuella bedömning, som visat kan ägare till aktiebolag som indirekt berörda eventuellt hävda rättigheter enligt EKMR, även om rättsläget är oklart. Sammanfattningsvis kan sägas att de krav som ställs på tillgång till domstolsprövning enligt EKMR tycks begränsas av i stort sett samma avväganden som görs i svensk rätt. Medan den svenska bedömningen traditionellt varit avgränsad genom formella indikationer i lag och förarbeten tycks Europadomstolens bedömning vara mer abstrakt i jämförelse. Den grundläggande principen är dock densamma, den klagande måste kunna visa att den är berörd i tillräcklig mån för att talerätt ska anses motiverad. Utan att dra allt för stora slutsatser från vad som onekligen är en ytterst begränsad översikt av EKMR och dess betydelse för det svenska saklegitimationsbegreppet kan konstateras att det tycks finnas en viss osäkerhet om den traditionella synen på saklegitimation inom förvaltningsrätten är tillräcklig för att Sverige ska anses leva upp till de åtaganden som åvilar oss enligt EKMR men att det samtidigt inte ansetts motiverat att ändra utformningen av lagen ur det hänseendet. Det eventuella problemet ligger således troligen i hur lagen tillämpas och hur saklegitimationsbegreppet utformats i praxis.

4.3 EU och talerätten

4.3.1 Kort presentation

Sveriges medlemskap i EU har kommit att innebära en överföring av viss beslutanderätt och en stor del av EU-rätten utgörs av förvaltningsrätt.¹²⁸ Av

¹²⁸ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 106ff; Vogel, *Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s ”allmänna rättsprinciper”*, FT 1995, s. 249ff.

denna anledning är det intressant att undersöka vilken innebörd EU-rätten har för den svenska förvaltningsprocessen. De nationella domstolarna har en central roll i att se till att EU-rätten får genomslag och tillämpas. Samtidigt som det råder en princip om s.k. processuell autonomi för medlemsstaterna finns det även en effektivitetsprincip som är central för EU-rätts genomslag, och som eventuellt har viss betydelse vad gäller utformningen av talerätten i medlemsstaternas rättsordningar.¹²⁹ Genom artikel 6 Lissabonfördraget kom EU:s rättighetsstadga att bli gällande primärrätt.¹³⁰ En undersökning av rättighetsstadgan är motiverad då den innefattar garantier som omfattar en rätt till domstolsprövning i artikel 47 och god förvaltning i artikel 41, vilka kan komma att få betydelse för talerätten. Denna del kommer inte att uppehålla sig vid överklaganden av rättsakter enligt art. 363 TFEU eller förhållandet enskilda gentemot gemenskapsinstitutioner utan enbart behandla förhållandet enskilda gentemot medlemsstatens nationella myndigheter. Först måste dock undersökas hur EU-rätten generellt får genomslag i medlemsstaterna.

4.3.2 EU och samspelet med nationell materiell rätt

EU-rätten som sådan bör implementeras av medlemsstaterna själva, och beroende på hur medlemsstaternas konstitutionella system ser ut så sker det på olika sätt. Inom ramen för EU-rätten har vissa principer utvecklats som gör att EU-rätten kan få genomslag trots felaktig implementering eller passivitet från den nationella lagstiftaren. En grundläggande princip är principen om EU-rätts företräde framför nationell rätt som har sitt ursprung i rättsfallet *Costa mot ENEL*.¹³¹ I fallet slog EU-domstolen fast att medlemsstaterna genom att ansluta sig till gemenskapen inskränkt sina suveräna rättigheter på vissa områden och skapat ett regelverk som förpliktigar såväl medlemsstaterna som dess medborgare. Därför är det inte möjligt för medlemsstaterna att låta senare tillkommen nationell rätt gå före EU-rätten. Skulle detta vara möjligt så skulle EU-samarbetet riskera tappa effektivitet och stadgandet om förordningars direkta tillämplighet skulle sakna mening.¹³² Principen om EU-rätts företräde har utvecklats i senare rättsfall där det slagits fast att EU-rätten har företräde framför alla former av nationell rätt och att EU-rätts företräde innebär en begränsning av den nationella lagstiftningsmakten.¹³³ Principen om EU-rätts företräde är numera kodifierad och återfinns som en del av Lissabonfördragets slutakt.¹³⁴

¹²⁹ Bernitz, *Europarättens genomslag*, s. 28f.

¹³⁰ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 126; Bernitz, *Europarättens genomslag*, s. 34.

¹³¹ Mål 6/64 *Costa mot ENEL*. Se även Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 256ff.

¹³² Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 101.

¹³³ Jmf. t.ex. Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, Mål 106/77 *Simmenthal II*.

¹³⁴ Förklaring nr 17 om företräde.

Svenska domstolar har i praktiken erkänt och använt sig av principen om EU-rättens företräde sedan inträdet i EU.¹³⁵

4.3.2.1 Direkt effekt

Direkt effekt innebär att vissa EU-rättsliga bestämmelser kan ge upphov till individuella rättigheter och skyldigheter vilka kan åberopas inför nationella domstolar, oavsett om den underliggande EU-rättsliga bestämmelsen införlivats i medlemsstats nationella rättsordning.¹³⁶ Principen om direkt effekt introducerades genom fallet Van Gend en Loos, i vilket EU-domstolen gav en fördragsartikel direkt effekt då den innehöll ett klart och ovillkorligt förbud som inte var begränsat av förbehåll från medlemsstaternas sida.¹³⁷ Tre villkor måste vara uppfyllda för att en EU-rättslig bestämmelse ska få direkt effekt. För det första måste den vara ovillkorlig och kunna tillämpas utan att kompletterande åtgärder måste vidtas eller ytterligare regler utfärdas av EU eller medlemsstat. För det andra ska eventuella övergångsperioder vara till ända. Det tredje och sista kravet ligger i att regelns innebörd måste vara klar och precis. Regelns tillämpning får inte vara beroende av en lämplighetsbedömning för att direkt effekt ska förekomma. Tolkningsproblem är dock inget hinder för direkt effekt.¹³⁸ Enligt Bernitz & Kjellgren syftar de tre kriterierna till att ge bestämmelser direkt effekt i de fall det är möjligt utan större praktiska problem. Direkt effekt kan vara både vertikal och horisontell. Med vertikal direkt effekt menas att en EU-bestämmelse ger rättigheter till enskilda som kan åberopas gentemot staten. Horisontell direkt effekt innebär att en enskild med stöd av en EU-bestämmelse kan åberopa rättigheter gentemot annan enskild. Både fördragsartiklar och förordningar kan ha direkt effekt.¹³⁹ Vad gäller direktivs direkta effekt är situationen något komplicerad. Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna enbart för de mål som ska uppnås, hur dessa mål uppnås överläts till medlemsstaterna att själva bestämma.¹⁴⁰ För det fallet en medlemsstat inte genomfört ett direktiv fullt ut, felaktigt eller rent av underlåtit att genomföra det alls har EU-domstolen låtit direktiv få direkt effekt.¹⁴¹ Direktiv kan, till skillnad från andra EU-bestämmelser, bara ha vertikal direkt effekt och kan alltså bara åberopas av enskilda gentemot

¹³⁵ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 50, RÅ 1997 ref. 65. Se även Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 110ff.

¹³⁶ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 112f; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 180ff.

¹³⁷ Mål 26/62 Van Gend en Loos, Se även Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 113; Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 64f; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 183f.

¹³⁸ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 113; Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 65.

¹³⁹ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 112ff; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 189ff. Jmf. Mål 26/62 Van Gend en Loos samt Mål 43/75 Defrenne.

¹⁴⁰ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 115ff; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 191ff.

¹⁴¹ Se t.ex. mål 41/74 Van Duyn.

staten. I denna mening tolkas dock "Staten" vitt, och inbegriper diverse myndigheter i olika former.¹⁴²

4.3.2.2 Indirekt effekt

EU-bestämmelser kan även ha så kallad indirekt effekt. Det är då fråga om en tolkningsprincip inte helt annorlunda från den i folkrätten förekommande principen om fördragskonformtolkning.¹⁴³ I Von Colson uttalade domstolen att nationell domstol vid tillämpning av nationell rätt, i synnerhet sådan som införts för genomförandet av ett direktiv, är skyldig att tolka den nationella bestämmelsen mot bakgrund av direktivet och dess ordalydelse.¹⁴⁴

Principen har sedan dess utvecklats till att omfatta all nationell rätt inom det EU-rättsliga området, inte bara implementeringslagstiftning.¹⁴⁵ Principen om indirekt effekt har dock vissa begränsningar. I de fall den nationella rätten inte ger något utrymme för tolkningar och står i strid med EU-rätten går den svårligen att tillämpa då det i det fallet inte vore fråga om tolkning utan åsidosättande. Vidare måste rättssäkerheten respekteras, t.ex. får betungande lagstiftning inte tolkas striktare än annars.¹⁴⁶

Sammanfattningsvis kan sägas att principen om indirekt effekt innebär en skyldighet för nationella domstolar att, i den utsträckning det är möjligt, med hänsyn till nationell rätt tillämpa en direktivkonform tolkning.¹⁴⁷

Sammanfattningsvis kan principen om EU-rättens företräde samt principerna om direkt och indirekt effekt sägas fungera som ett sätt för EU att säkerställa att EU-rätten får det genomslag som behövs för att inte tanken bakom EU-samarbetet ska gå förlorat. Samtidigt finns det en princip om processuell autonomi för medlemsstaterna.

4.3.3 EU och nationell processrätt

Som framkommer i Van Gent en Loos är det upp till de nationella domstolarna att skydda de individuella rättigheter som kan tillkomma enskilda genom EU-rätten och principen om direkt effekt.¹⁴⁸ Detta brukar betecknas som att medlemsstaterna har processuell autonomi.¹⁴⁹ I ett antal

¹⁴² Jmf. Mål C-91/92 Faccini Dori. Se även Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 117; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 194ff.

¹⁴³ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 123; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 200ff.

¹⁴⁴ Mål C-14/83 Von Colson.

¹⁴⁵ Jmf. C-106/89 Marleasing, C-397/01 Pfeiffer. Se även Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 125; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 202.

¹⁴⁶ Jmf. Mål C-213/89 Factortame. Se även Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 125f; Craig & De Búrca, *EU law – texts, cases, and materials*, s. 203f.

¹⁴⁷ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 126.

¹⁴⁸ C-26/62 Van Gend en Loos. Se även Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 118; Craig & de Búrca, *EU law, texts, cases, and materials*, s. 219ff.

¹⁴⁹ Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 118; Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 133; Craig & de Búrca, *EU-law, texts, cases, and materials*, s. 219ff.

senare fall har EU-domstolen bekräftat att det är upp till de nationella rättsordningarna hur den direkta effekten av EU-bestämmelser säkerställs.¹⁵⁰ Medlemsstaternas processuella autonomi är dock inte obegränsad, genom EU-domstolens praxis har vissa begränsningar framkommit. De två huvudsakliga begränsningarna av medlemsstaternas processuella autonomi utgörs av det sk. Rewetestet¹⁵¹ med likvärdighetsprincipen¹⁵² och effektivitetsprincipen¹⁵³.¹⁵⁴ Principerna är hänförliga ur Rewe mot Tyskland, i vilket EU-domstolen utifrån den sk. lojalitetsprincipen kommer fram till att medlemsstaterna har en skyldighet att tillhandahålla samma förfaranden vid EU-rättsliga krav som rent nationella. Likvärdighetsprincipen innebär att nationella förfaranden som erbjuds för att enskilda ska kunna ta tillvara på eventuella rättigheter som hänförs från EU-rätten inte får vara mindre förmånliga än vad som erbjuds vid likvärdig talan grundat på nationell rätt.¹⁵⁵ Effektivitetsprincipen innebär att det inte får vara praktiskt omöjligt att utöva eller kräva de rättigheter som följer av EU-rätten.¹⁵⁶ Vidare ställer EU-rätten genom rättighetsstadgan upp krav om god förvaltning i art. 41 samt ett krav på de nationella rättsordningarna att tillhandahålla effektiva rättsmedel i art. 47. Kravet på medlemsstaterna att tillhandahålla effektiva rättsmedel är känd sedan tidigare som rättsskyddsprincipen vilken kan ses som ett samlingsnamn på de krav som EU-rätten ställer på nationella process- och sanktionsregler. Rättsskyddsprincipen utgår från att det finns en EU-bestämmelse som ger upphov till en rättighet enligt principen om direkt effekt, vilken de nationella domstolarna är skyldiga att ”skydda”.¹⁵⁷

4.3.4 Rättighetsstadgan som skydd för genom praxis etablerade rättigheter

EU-stadgan om grundläggande rättigheter antogs i samband med Nicefördraget år 2000, men då som en högtidlig deklaration av EU-parlamentet, Kommissionen och Rådet.¹⁵⁸ Bakgrunden till antagandet av stadgan var att EU-domstolen kommit fram till att EU-fördraget som det såg

¹⁵⁰ C-141/73 Lohrey. Se även Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*.

¹⁵¹ C-33/76 Rewe.

¹⁵² Principle of equivalence.

¹⁵³ Principle of practical possibility. Ej att förvirra med principen om effektiva rättsmedel.

¹⁵⁴ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 133f; Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 120; Prechal & Widdershoven, *Redefining the relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective judicial protection*, REALaw 2011 nr. 2, s. 32.

¹⁵⁵ Bernitz & Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 133; Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 120; Craig & de Búrca, *EU-law, texts, cases, and materials*, s. 219ff.

¹⁵⁶ C-33/76 Rewe, para. 5. Se även Craig & de Búrca, *EU-law, texts, cases, and materials*, s. 220

¹⁵⁷ Jmf. Art. 47 rättighetsstadgan. Se även Andersson, *Rättsskyddsprincipen*, s. 66ff.; Engström, *Rättsskyddsprincipens krav på talerätt i nationell domstol i ljuset av RÅ 2006 ref. 9 och C-216/02*, ET 2006 s. 517. Jmf. 222/85 Johnston och 222/86 Heylens för skyldigheten att tillhandahålla en rätt till domstolsprövning för varje EU-rättsligt grundat anspråk enskilda framför.

¹⁵⁸ Anderson & Murphy, *The charter of fundamental rights: history and prospects in post-Lisbon Europe*, s. 2; Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 52.

ut då inte gjorde det möjligt för EU att tillträda EKMR.¹⁵⁹ För att så skulle kunna ske krävdes att medlemsstaterna nådde enhällighet i att förändra EU-fördragen, men en sådan vilja saknades vid tillfället. Istället inleddes en process för att skapa en europeisk rättighetsstadga och en sådan slutfördes 2007 med 54 artiklar.¹⁶⁰ Sedan Lissabonfördraget antagits 2009 har stadgan genom en hänvisning i art. 6 funktionsfördraget (EUF) fått samma rättsliga värde som fördragen. Stadgan har setts som en kodifiering av redan etablerade principer om rättsskydd och är sedan Lissabonfördraget den främsta grunden för det konstitutionella rättighetsskyddet inom EU.¹⁶¹ Kopplingen till EKMR är tydlig då både art. 6 EUF och stadgans art. 52 (3) etablerar vilken funktion EKMR har inom EU. EKMR har redan innan stadgans ikraftträdande haft betydelse som rättskälla inom EU, genom att EU-domstolen i praxis refererat till de internationella konventioner som binder medlemsstaterna.¹⁶² För den kommande framställningen är det främst artikel 47 respektive 41 rättighetsstadgan, vilka slår fast en rätt till domstolsprövning respektive en rätt till god förvaltning, som är av intresse.

4.3.4.1 Art. 47 – Rätten till domstolsprövning och effektiva rättsmedel

I art. 47 rättighetsstadgan garanteras en rätt till effektivt rättsmedel inför domstol för den vars unionsrättsliga garanterade fri- och rättigheter har kränkts. Centralt för detta är att det om det finns ett anspråk med grund i EU-rättsliga regler, direkt eller indirekt, så måste det finnas en möjlighet till domstolsprövning.¹⁶³ Art. 47 kodifierar rätten till domstolsprövning när det finns EU-rättsliga anspråk och gäller både i förhållande till EU:s domstolar och de nationella domstolarna.¹⁶⁴ På individnivå är rätten till domstolsprövning kopplad till den s.k. rättsskyddsprincipen som en central princip för den EU-rättsliga processrättsliga regleringen.¹⁶⁵ Art. 47 bär stora likheter med art. 6 respektive 13 EKMR, men skiljer sig från EKMR då EKMR enbart berör ”Civila rättigheter och skyldigheter” respektive ”brottsanklagelser”. Art. 47 stadgan är tillämplig så snart EU-rätten tillämpas.¹⁶⁶ Art. 52(3) i rättighetsstadgan etablerar EKMR praxis som direkt tillämplig i de delar stadgan överensstämmer med EKMR. Som exempel på områden där EU-stadgan är tillämplig men inte EKMR kan

¹⁵⁹ Opinion 2/94 on Accession by the Community to the ECHR.

¹⁶⁰ Anderson & Murphy, *The charter of fundamental rights: History and prospects in post-Lisbon Europe*, s. 1ff.

¹⁶¹ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 53f.

¹⁶² Se t.ex. C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft para. 3-4, mål 4/73 Nold, para 13-14.

¹⁶³ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 347; Peers m.fl. (red.), *The EU charter of fundamental rights*, s. 1211ff.

¹⁶⁴ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 348f; Peers m.fl. (red.), *The EU charter of fundamental rights*, s. 1217ff.

¹⁶⁵ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 349. Jmf. Andersson, *Rättsskyddsprincipen* s. 66ff.

¹⁶⁶ C-279/09 DEB. Se även Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 353f; Peers m.fl. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, s. 1200ff.

nämnas migrationsrätt och finansrätt (med vissa undantag).¹⁶⁷ Art. 47 rättighetsstadgan skyddar bara krav från personer som är direkt och personligt berörda i sina rättigheter eller skyldigheter. Ett typexempel på detta är ett offentlighetsrättsligt beslut grundat i EU-rätten som riktats mot viss person.¹⁶⁸ Exakt hur det skall avgöras vem som ska anses vara personligt berörd på ett sätt som ger talerätt enligt EU-rätten tycks vara svårt att avgöra, det finns enbart ett fåtal fall där EU-domstolen faktiskt berör frågan i förhållande till de nationella rättsordningarna.

4.3.4.2 EU-domstolen och frågan om talerätt inför nationell domstol

Rättsskyddsprincipen innebär en möjlighet för EU-domstolen att åsidosätta nationella process- och sanktionsregler för att tillförsäkra den enskildes rättighetskydd. Rättsskyddsprincipens tillämpning i praxis har varierat, och det tycks vara svårt att exakt avgöra hur den ska förstås eller vilket syfte den har, särskilt efter Lissabonfördragets och rättighetsstadgans ikraftträdande.¹⁶⁹ Enligt Engström tycks det råda olika uppfattningar kring om det är förekomsten av en individuell rättighet som är avgörande för när rättsskyddsprincipen kan användas för att åsidosätta nationella processuella regler eller om den kan användas som ett redskap för att främja EU-rättens allmänna genomslag. Det finns inte ett överflöd av rättsfall där EU-domstolen behandlar frågan om talerätt direkt, Engström konstaterar att de som ofta tas upp i samband med diskussioner om talerätt behandlar åberopsrätt snarare än talerätt.¹⁷⁰ I sin doktorsavhandling behandlar Engström de fall där EU-domstolen faktiskt berört talerätten i medlemsstaternas nationella rättsordning.¹⁷¹ Ett av de fall i vilket EU-domstolen berör talerätt är Hendrijk/Verholen där domstolen uttalade att det visserligen var upp till de nationella rättsordningarna att avgöra talerätt för enskilda, men att EU-rätten ställer krav på den nationella lagstiftningen att inte rätten till effektivt rättsligt skydd undergrävs.¹⁷² I fallet, som inte i sak rörde talerätt, hade den enskilde redan talerätt enligt nationell rätt. Domstolens uttalande tyder dock på att den enskilde om så inte vore fallet hade kunnat få talerätt på EU-rättslig grund. Uttalandet kan också ses som en bekräftelse på att EU-rätt kan påverka talerätt för enskild i nationell

¹⁶⁷ Prechal & Widdershoven, *Redefining the relationship between "Rewe-effectiveness" and effective judicial protection*, REALaw 2011 nr. 2 s. 38.

¹⁶⁸ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 353ff; Peers et al, *The EU charter of fundamental rights*, s. 1200ff.

¹⁶⁹ Engström, *Rättsskyddsprincipens krav på talerätt i nationell domstol i ljuset av RÅ 2006 ref 9 och C-216/02* s. 517f. Jmf. Prechal & Widdershoven, *Redefining the relationship between "Rewe-effectiveness" and effective Judicial protection*, REALaw 2011 nr 2 s. 31ff.

¹⁷⁰ Engström, *Rättsskyddsprincipens krav på talerätt i nationell domstol i ljuset av RÅ 2006 ref 9 och C-216/02*, s. 519.

¹⁷¹ Engström, *The Europeanisation of Remedies and Procedures through Judge-Made Law. Can a trojan horse achieve effectiveness – experiences of the Swedish Judiciary*, s. 143ff.

¹⁷² C-87-89/90 Verholen m.fl. para 24. Se även Engström, *The Europeanisation of Remedies and Procedures through Judge-Made Law. Can a trojan horse achieve effectiveness – experiences of the Swedish Judiciary*, s. 144.

domstol. I Muñoz var frågan om en företagare kunde väcka civilrättslig talan mot en annan företagare då denne inte följde de kvalitetsnormer som var uppsatta genom EU-rätten.¹⁷³ Domstolen uttalade att det ålåg de nationella domstolarna att tillämpa de EU-rättsliga bestämmelserna och säkerställa att dess bestämmelser fick full verkan. Syftet med reglerna i fråga var att säkerställa kvaliteten på de produkter som såldes på marknaden. För att kunna säkerställa att kvalitetsnormerna fick full verkan menade domstolen att enskilda skulle ha möjlighet att väcka talan mot andra enskilda.¹⁷⁴ Trots att EU-domstolen inte uttryckligen behandlar frågan om talerätt i Muñoz menar Engström att det logiskt sett också måste funnits en skyldighet för den nationella domstolen att ge Muñoz talerätt, då dennes rätt att föra en civilrättslig talan annars skulle te sig tämligen meningslös.¹⁷⁵ Fallet ger inte någon egentlig ledning i frågan om när talerätt måste ges. I Safalero hade domstolen att ta ställning till om en försäljare hade rätt att överklaga ett myndighetsbeslut att ta varor i beslag.¹⁷⁶ Beslutet var riktat mot köparen av varorna, som också hade talerätt enligt de nationella reglerna i egenskap av part. Domstolen hade att ta ställning till om den nationella talerättsbestämmelsen skulle tolkas på ett sådant sätt att Safalero fick talerätt, enligt kravet på effektiva rättsmedel. EU-domstolen konstaterade dock att kravet på effektiva rättsmedel redan var uppfyllt på annat sätt.

Det tycks vara ont om fall där EU-domstolen direkt och uttryckligen befattar sig med frågan om talerätt och de fall där domstolen vidrör frågan ger inte mycket ledning i hur kretsen taleberättigade ska avgränsas. Ett fall som otvivelaktigt rör frågan om talerätt är det s.k. Ponnyfallet.¹⁷⁷

4.3.4.3 C-216/02 – Ponnyfallet

Bakgrunden till fallet var att en organisation (ÖS) ansökt hos de nationella myndigheterna om rätten att föra stambok och därmed bli erkänd som uppfödare av shetlandsponnys. Regleringen vad gällde rätten att föra stambok var grundade på direktiv 90/427/EEG samt Kommissionens beslut 92/352/EEG. Inför beslutet inhämtade de österrikiska myndigheterna utlåtande från en redan godkänd organisation (ÖZ). Denna motsatte sig att den sökande organisationen skulle få tillstånd att föra stambok och menade att det skulle försätta såväl rasens bevarande¹⁷⁸ som ÖZ:s egna avelsprogram i fara. Trots detta gav myndigheterna den sökande organisationen tillstånd att föra stambok. Den tidigare hörda organisationen, ÖZ ville få beslutet prövat. Enligt österrikisk lag var det bara parter i

¹⁷³ C-253/00 Muñoz.

¹⁷⁴ C-253/00 Muñoz para 28-30.

¹⁷⁵ Engström, *The Europeanisation of Remedies and Procedures through Judge-Made Law. Can a trojan horse achieve effectiveness – experiences of the Swedish Judiciary*, s. 145.

¹⁷⁶ C-13/01 Safalero.

¹⁷⁷ C-216/02 Österreichischer Zuchtverband für Ponys, Kleinpferde und Spezialrassen; Jmf. Engström, *The Europeanisation of Remedies and Procedures through Judge-Made Law. Can a trojan horse achieve effectiveness – experiences of the Swedish Judiciary*, s. 145.

¹⁷⁸ ”Preservation of the breed”.

myndighetsförfarandet som hade rätt att föra upp saken till prövning. Den österrikiska domstolen vände sig till EU-domstolen med två frågor. För det första frågades om EU-rätten gav en rätt för ÖZ att få till stånd ett avslag av ett erkännande av en ny organisation för det fall ett erkännande skulle sätta rasens bevarande eller en redan existerande organisations avelsprogram i fara. Den andra frågan EU-domstolen hade att ta ställning till var frågan om de nationella talerätsreglerna inskränkte rätten till ett effektivt rättsmedel för en organisation som blivit hörd vid den ursprungliga prövningen av beslutet.

Domstolen inledde med att konstatera att de aktuella EU-rättsliga bestämmelserna gav sikte på att ge myndigheterna utrymme att göra egna bedömningar. Att låta redan existerande organisationer föra talan mot beslut vore att inskränka det utrymme som förbehållits de nationella myndigheterna. De aktuella reglerna gav inte redan existerande organisationer någon rättighet att få ett avslag till stånd. Vad gällde frågan om de nationella talerätsreglerna och rätten till ett effektivt rättsmedel hänvisade domstolen till generaladvokatens yttrande.¹⁷⁹ I sitt yttrande menade generaladvokaten att det enbart var den sökande parten som tillerkänts rättigheter enligt de tillämpliga reglerna. De befintliga organisationerna nämndes inte som innehavare av rättigheter, utan enbart indirekt då det anges att de kan höras för att bedöma om erkännandet av en ny avelsorganisation kan äventyra en redan existerande organisations verksamhet. Att det hörde till god förvaltning att låta höra redan existerande organisationer inför ett beslut innebar enligt generaladvokaten inte att det fanns en skyldighet att låta dessa överklaga beslutet. Av dessa anledningar ansåg både generaladvokaten och domstolen att gemenskapsrätten inte utgjorde något hinder för att tillämpa de nationella talerätsreglerna.

4.3.4.4 Sammanfattande kommentarer ”direkt” talerätt

Talerätt i nationell domstol på EU-rättsliga grunder tycks vara beroende av att den klagande innehar en rättighet hänförlig till EU-rätten på något sätt. Jämfört med saklegitimation som det förstås i svensk rätt är detta en i praktiken snäv uppfattning av vilka som anses taleberättigade. Generaladvokatens uttalande om vad som utgör god förvaltning i sammanhanget är av intresse för det svenska saklegitimationsbegreppet då det i den svenska rättsordningen råder en uppfattning om att den som ska höras inför ett beslut typiskt sett ska anses vara saklegitimerad. EU-rättens snäva uppfattning om vilka som har talerätt inför nationell domstol är sannolikt av marginell betydelse ur svenskt perspektiv förutsatt att lagstiftaren implementerat EU-rätten på korrekt vis. Kan den klagande visa att den har en rättighet genom t.ex. en förordning som har direkt effekt måste givetvis en svensk förvaltningsdomstol förhålla sig till detta och de konsekvenser det får.

¹⁷⁹ C-216/02 Para 38-40 både i domen och generaladvokatens förslag till avgörande.

4.3.4.5 Art. 41 – God förvaltning

I rättighetsstadgan föreskrivs i art. 41 en rätt till god förvaltning. Till största del utgör art. 41 en kodifiering av vad som redan är en etablerad princip om god förvaltning inom EU. Art. 41 är uppdelad i tre delar. I den första paragrafen av artikeln fastställs att varje person har en rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Enligt paragraf två innefattar denna rättighet bl.a. en rätt för varje person att bli hörd innan enskild åtgärd som skulle beröra denne negativt tas, rätt att få tillgång till de akter som berör denne samt en skyldighet för förvaltningen att motivera sina beslut. Denna uppräkningslista är inte uttömmande, vilket följer av dess formulering.¹⁸⁰ I den tredje paragrafen föreskrivs att gemenskapsinstitutionerna kan bli skadeståndsskyldiga. Den fjärde paragrafen behandlar vilket språk gemenskapsinstitutionerna ska använda vid kommunikation med enskilda. För den följande framställningen är det främst den andra paragrafen som är av intresse. Så som artikeln är utformad tycks den enbart omfatta förfaranden inför unionens institutioner, organ och byråer och det har varit oklart om den varit bindande även för medlemsstaternas myndigheter.¹⁸¹ I senare praxis har dock slagits fast att art. 41, åtminstone till vissa delar, gäller även när nationella myndigheter tillämpar EU-rätten.¹⁸² Rätten till god förvaltning som den utvecklats i praxis kan delas upp i tre delar, omsorgsprincipen, rätten att bli hörd och en motiveringskyldighet.¹⁸³ Omsorgsprincipen nämns inte uttryckligen i art. 41 men anses ändå vara etablerad genom praxis.¹⁸⁴ Enligt Reichel saknar omsorgsprincipen en strikt definition och kan sägas ha en kompletterande funktion i förhållande till de andra mer konkreta principerna som utgör god förvaltning enligt EU-rätten.¹⁸⁵ Reichel konkretiserar omsorgsprincipens kärna som en utredningsskyldighet. Rätten att bli hörd är uttryckligen nämnd i art. 41 (2). Slutligen föreligger en plikt att motivera beslut som tas som direkt angår enskilda.¹⁸⁶

4.3.4.6 En rätt att bli hörd?

Vad gäller talerätt i Sverige är det främst rätten att bli hörd som är av intresse då vad som varit ”ett av rättsordningen erkänt intresse” i svensk praxis ofta fastslagits genom att undersöka om intressenten hade en rätt att bli hörd innan beslutet fattas. EU kan genom sekundärlagstiftning slå fast att

¹⁸⁰ Craig, *EU Administrative law*, s. 344. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 290. Peers m.fl. (red.), *The EU charter of fundamental rights*, s. 1070f.

¹⁸¹ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 223. Jmf. C-75/08 Mellor – Generaladvokatens förslag till avgörande.

¹⁸² C-277/11 M.M. Para 82-84.

¹⁸³ Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 336. Jmf. C-269/90 TU München.

¹⁸⁴ Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 345. Jmf. T-133/89 Burban, [T-167 Nölle](#).

¹⁸⁵ Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 345.

¹⁸⁶ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 235; Peers m.fl. (red.), *The EU charter of fundamental rights*, s. 1074.

vissa intressenter ska höras inför vissa beslut.¹⁸⁷ Reichel har gått igenom en del av den sekundärlagstiftning där så sker och det rör sig t.ex. om upphandlingsregler¹⁸⁸, telekomområdet¹⁸⁹, läkemedelslagstiftning¹⁹⁰.¹⁹¹ Vad som gäller i de fall en rätt att bli hörd inte manifesteras i sekundärlagstiftning kan hänvisas till C-277/11 M.M., som rörde en ansökan inför migrationsmyndigheten i Irland enligt direktiven 2004/83 och 2005/85. I fallet behandlade EU-domstolen artikel 41 i rättighetsstadgan. Frågan var bl.a. om den sökande hade rätt att bli hörd inför det att myndigheten behandlade ansökan. Domstolen konstaterade att det följer av dess ordalydelse att bestämmelsen har allmängiltig tillämpning.¹⁹² Domstolen utvecklade sitt resonemang med att hänvisa till praxis som visar på att rätten att yttra sig är tillämplig på alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot, och att denna rätt är tillämplig även när den tillämpliga lagen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift.¹⁹³ I C-383/13 PPU M.G. bekräftas art. 41 allmänna tillämpning vad gäller rätten att bli hörd med hänvisning till C-277/11.¹⁹⁴ Frågan om vem som kan förlita sig på en rätt att bli hörd är svårare att bedöma. Domstolen uttalade i C-277/11 att rätten att bli hörd enligt art. 41 innebär att ”var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt”.¹⁹⁵ Hur ska då denna intressentkrets avgränsas? Enligt Lebeck omfattas alla som har ett ”berättigat intresse i att bli hörda”, vilket inte enbart begränsar sig till adressaten av ett beslut utan även kan omfatta andra. Lebeck nämner som ett exempel på en sådan situation moderbolag i en koncern där ett dotterbolag omfattas av ett konkurrensrättsligt förfarande.¹⁹⁶ Den praxis på vilken rätten att bli hörd grundar sig på tycks enbart röra förhållandet mellan enskilda och gemenskapsinstitutioner.¹⁹⁷ Enligt Reichel fanns 2006 ingen praxis från EU domstolen med innebörden att medlemsstaterna var skyldiga att upprätthålla principen om god förvaltning så som den upprätthålls på gemenskapsnivån, och det är inte otänkbart att principen som den utvecklats i praxis inte är direkt överförbar till förhållandet enskilda och de nationella myndigheterna.¹⁹⁸

¹⁸⁷ Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 507; Peers m.fl, *The EU charter of fundamental rights*, s. 1080f.

¹⁸⁸ Direktiv 2004/18/EG, direktiv 91/12/EEG.

¹⁸⁹ Ramdirektiv 2002/21/EG.

¹⁹⁰ Direktiv 2001/83/EG art. 29.

¹⁹¹ Se Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 507ff för en översikt av läget 2006

¹⁹² C-277/11 M.M. Para. 82-84.

¹⁹³ C-277/11 M.M. Para. 85-86.

¹⁹⁴ C-383/13 PPU M.G. para 32.

¹⁹⁵ C-277/11 M.M. para 87.

¹⁹⁶ Lebeck, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, s. 231.

¹⁹⁷ Jmf. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 391ff samt Rabinovici, *The right to be heard in the charter of fundamental rights of the European Union*, *European public law* 18, 2012, nr.1, s. 155ff.

¹⁹⁸ Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, s. 506, 527ff. Se även s. 494, 499 samt 543f.

Rabinovici har i en artikel uppmärksammat att den språkliga utformningen vad gäller rätten att bli hörd skiljer sig mellan de olika översättningarna.¹⁹⁹ Rabinovici identifierar Lisrestal-domen²⁰⁰ som det fall där skillnaden i översättning har sitt ursprung, där det i den franska versionen talas om beslut tagna *mot* en person som påverkas negativt av beslutet, medan det i den engelska översättningen utelämnats och bara talar om beslut som påverkar en person negativt.²⁰¹ Denna skillnad i översättningar tycks sedan ha förts över till stadgans översättningar som skiljer sig i samma avseende. En jämförelse av de tio olika officiella översättningar²⁰² i vilka stadgan ursprungligen antogs ger inte något entydigt svar. I sju av översättningarna talas om att rätten att bli hörd tillfaller adressaten av ett beslut, medan tre av översättningarna talar om en mer allmän rätt då någons intressen påverkas negativt.²⁰³ De språkliga skillnaderna är direkt avgörande för att förstå kretsen som kan åberopa rätten att bli hörd när EU-rätten tillämpas. Antingen tillfaller en sådan rätt bara adressaten för en åtgärd eller beslut eller så tillfaller den alla vars intresse påverkas negativt av beslutet. I det tidigare nämnda fallet C-277/11 är de franska, engelska och svenska versionerna överensstämmande vad gäller kretsen som har rätt att bli hörd. Så som domen är formulerad har EU-domstolen inte begränsat kretsen till enbart adressaten av ett beslut utan det slås fast att var och en som har ett intresse som påverkas negativt har en rätt att påverkas.²⁰⁴ I både den franska och den svenska översättningen slår domstolen dock fast att det ska vara ett beslut som tas mot denne, men utvecklar sedan att denna rätt gäller ”Var och en [...] innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt”.²⁰⁵ Exakt hur denna vidare krets ska avgränsas är ännu oklart, C-277/11 behandlar i sak enbart rätten för adressaten av ett beslut att bli hörd. På vilket sätt den enskildes intresse ska vara negativt påverkat återstår för EU-domstolen att utveckla. Genom C-277/11 har det skapats en öppning för en vidare krets av intressenter med rätt att bli hörda av nationella myndigheter vid tillämpning av EU-rätt.

4.3.5 Sammanfattande kommentarer EU och talerätten

Det står klart att EU-rätten med vad som i grund och botten är hänsyn till effektivitet kan åsidosätta nationella processuella regler, och att så också skett i en rad fall. Vad gäller talerätt tycks denna rätt vara begränsad till intressenter med direkta rättigheter hänförliga ur EU-rätten. Ponnyfallet slår

¹⁹⁹ Rabinovici, *The right to be heard in the charter of fundamental rights of the European Union*, European public law 18, 2012 nr.1, s. 149-173

²⁰⁰ T-450/93 Lisrestal

²⁰¹ T-450/93 Lisrestal, para 42.

²⁰² Danska, Franska, Finska, Engelska, Tyska, Svenska, Nederländska, Spanska, Italienska, Portugisiska

²⁰³ Rabinovici, *The right to be heard in the charter of fundamental rights of the European Union*, European public law 18, 2012 nr 1, s. 151ff.

²⁰⁴ C-277/11 M.M. para 87.

²⁰⁵ C-277/11 M.M. para 83 resp. 87.

fast att intressenter som enbart ska bli hörda innan ett beslut tas inte har rättigheter i den meningen och därmed inte heller måste ges talerätt på EU-rättsliga grunder. I den aspekten är den EU-rättsliga grunden för talerätt klart snävare avgränsad än den svenska. Vad gäller rätten att bli hörd är läget mer oklart. Säkert kan sägas att denna rätt finns för adressaten då ett beslut eller åtgärd tas med tillämpning av EU-rätt, och detta oavsett lagstiftningen uttryckligen stadgar en sådan rätt. M.M. öppnar eventuellt för en rätt att bli hörd för andra än den som är direkt och personligt berörd av ett beslut eller åtgärd, men hur denna krets av intressenter avgränsas är än så länge oklart. Den praxis som finns är nästan enbart utvecklad i förhållande till gemenskapsinstitutionerna, varför den inte nödvändigtvis kan räknas ge någon ledning i förhållande till medlemsstaternas myndigheter när de tillämpar EU-rätten på nationell nivå.

Om det är så att EU-rättens krav på god förvaltning innebär ett allmänt krav om att var och en vars intressen påverkas negativt av ett beslut ska bli hörda kan det tänkas att denna, ännu abstrakta, rätt att bli hörd skiljer sig från den svenska förvaltningsrättsliga uppfattningen, som åtminstone traditionellt uppvisat en mer lagbunden syn på vilka som ska höras innan beslut tas.²⁰⁶ Detta skulle kunna innebära att svenska myndigheter i framtiden vid tillämpning av lagstiftning med EU-rättslig grund måste göra en bedömning av vilka som ska höras innan ett beslut tas.

²⁰⁶ Jmf. SOU 2010:29 s. 660.

5 Avslutande analys och slutsatser

Inledningsvis kan konstateras att den tolkning som gjorts i SOU 2010:29 vad gäller de tre fallens fastslagits genom den hänvisning som sker i bankaktiebolagsfallet. Det går dock, som tidigare nämnt, att ifrågasätta denna tolkning. I utredningen görs ingen reflektion över huruvida den grund jag presenterat under rubriken ”Påverkad rättsställning” bör kvarstå eller har ett värde i sig. Så som talerätten formuleras i utredningen utesluts denna grund per definition. Man kan fråga sig om den spelat ut sin roll då de rättsfall som traditionellt hänvisas till är gamla och att det i doktrin råder en uppfattning om att den sällan tillämpas. Kanske är det så att den praxis i vilken grunden använts inkorporerats i förarbeten till aktuella lagar allteftersom dessa reformerats, det är i vart fall inte orimligt att tänka sig att så skett. Enligt min mening har den dock en av princip viktig roll att fylla då det offentlighetsregelsystemet är komplext. Om man uttrycker tveksamhet inför att lagstiftaren täckt alla situationer där talerätt bör förekomma för olika intressenter i lag och förarbete, vilket varit argumentet för en friare bedömning av saklegitimation i utredningen, så måste man med av samma anledning vara beredd att behålla ”påverkad rättsställning” som grund för saklegitimation då denna agerat som en säkerhetsventil för situationer som myndigheten rent faktiskt inte kunnat ta hänsyn till. Jag förväntar mig inte att domstolarna i praktiken kommer att frångå metoden att avgöra saklegitimationsfrågan genom att se till indikationer i lag och förarbeten annat än i undantagsfall.

SOU 2010:29 har ännu inte lett till någon åtgärd från lagstiftaren vad gäller talerätten i förvaltningsprocessen, och någon sådan behöver kanske inte tas då HFD redan agerat i frågan. Det står givetvis domstolen fritt att tolka vad som ska förstås med ”den beslutet angår” på det sätt den tycker är lämpligt, men det kan tyckas märkligt att föregå en lagstiftningsprocess på det sätt som nu skett. I princip håller jag med utredningen om det orimliga i att strikt begränsa talerätten till de intressenter som indikeras av rättsordningen, i synnerhet när ”rättsordningen” förstås som enbart lagstiftaren vilket tycks vara fallet i underrätterna och äldre praxis. En sådan metod är visserligen konkret och dess tillämpning förutsägbar, och står i linje med den rättspositivistiska anda som av tradition rått i Sverige. Samtidigt har denna metod en inneboende brist då lagstiftaren inte nödvändigtvis övervägt alla intressenter. Hur ska man då förstå en friare prövning av saklegitimation? Enligt min uppfattning kommer troligtvis myndighetens tolkning och tillämpning av underliggande lag vara avgörande likt i alkoholtillståndsfallet. Det kan dock inte uteslutas att domstolen går utanför denna vilket också skett i radiotillståndsfallet samt pfizerfallet, men dessa ger samtidigt ingen ledning i när domstolen kan väntas göra så. En undersökning av de offentlighetsregelsystemet som styr myndighetens tillämpning och tolkning ger inte heller någon konkret vägledning.

Huvudargumentet för en klagande som inte kan grunda sin talerätt på formella indikationer enligt praxis måste i detta hänseende vara att myndighetens tolkning och tillämpning av lagen varit felaktig och att även det intresse den klagande företräder skulle beaktas inför beslutet, vilket rymts inom ”myndigheternas fria skön”. Det är möjligt att proportionalitetsprincipen skulle kunna fungera som utgångspunkt för en sådan argumentation, förvaltningsutredningen antyder i vilket fall som helst att det kunde vara lämpligt. I vilket fall som helst tror jag att det är svårt för en klagande att ensam hävda talerätt på den grunden.

Den korta undersökning jag gjort vad gäller EKMR och talerätten ger vid handen att det mycket väl går att tänka sig att använda EKMR som argumentationsgrund i svensk domstol. I vilket fall så kan det inte skada att tvinga domstolen att ta ställning till huruvida den svenska talerätten i det enskilda fallet är i överensstämmande med de krav EKMR ställer upp. Särskilt i situationer liknande den i bankaktiebolagsfallet anser jag att detta borde skett då regeringsrätten i barsebäcksfallet visat sig vara villig att ta sådana hänsyn i likartade situationer och att den praxis som finns vad gäller detta är oklar. En klagande som inte kunnat grunda sin talerätt på formella indikationer har åtminstone ingenting att förlora på att undersöka om den praxis som omgärdar artikel 6 respektive 13 EKMR kan användas för att få talerätt i svensk domstol.

Vad gäller EU-rätten kan konstateras att vad jag valt att kalla den ”direkta” talerätten på EU-rättslig grund är snävt avgränsad. Förutsatt att EU-rätten implementerats på korrekt sätt i svensk rätt är den svenska talerätten troligtvis vidare än den EU-rättsliga. Den mest intressanta utvecklingen på det EU-rättsliga området är den som skett kring rätten att bli hörd som en del av god förvaltning enligt artikel 41. Det är ännu oklart exakt hur denna ska tillämpas och vilken krets av berörda som kan förlita sig på en rätt att bli hörd. Ställd i samband hur saklegitimation avgörs enligt svensk förvaltningsprocess uppenbarar sig en möjlig utveckling av ett förhållandevis fristående sätt för klagande att visa att denne är saklegitimerad. Kan en klagande med framgång hävda att denne med hänsyn till EU-rätten borde blivit hörd innan myndigheten fattade sitt beslut så bör detta leda till att denne också har talerätt enligt svensk praxis. Man bör dock hejda sig från att dra allt för långtgående slutsatser av vad som onekligen är ytterst begränsad praxis på området. Jag nöjer mig med att konstatera att beroende på hur denna rätt utvecklas kan den svenska lagstiftaren komma att bli tvungen att förhålla sig till en fristående rätt för berörda att bli hörda när den implementerar EU-rätten. Även myndighet och domstol kan komma att behöva göra en fristående bedömning om den klagande haft en rätt att bli hörd inför beslutet vid tillämpning av lagstiftning med EU-rättslig grund. Här finns en chans för en lycklig klagande att driva rättsutvecklingen framåt och gå till historien genom att få ett rättsfall eller en EU-rättslig princip uppkallad efter sig, en spännande tanke bara det!

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Prop 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
- Prop 1985/86:80 Regeringens proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag
- Prop. 2005/06:56 Regeringens proposition 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning, m.m.
- SOU 1946:69 Förvaltningsförfarandet Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.
- SOU 1968:27 Förvaltningslag
- SOU 2010:29 En ny förvaltningslag
- JO 1983/84 s. 190

Övrig litteratur

- Anderson, Q.C., David & Murphy, Cian C. *The Charter of Fundamental Rights: History and Prospects in Post-Lisbon Europe*, EUJ working papers in law, European University Institute, Department of law, Florence, 2011.
- Andersson, Torbjörn *Rättsskyddsprincipen: EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv = [The protection of individual community rights] : [EC law and national law on substantive remedies and procedural law from a Swedish civil procedural perspective]*, Iustus, Diss. Uppsala : Univ.,Uppsala, 1997
- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders *Europarättens grunder, 5.*, [omarb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014

- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik *Regeringsformen: en kommentar*, 2., korr. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.
- Bernitz, Ulf *Europarättens genomslag*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012
- Clevesköld, Lars, *Förvaltningslagen: en lagkommentar*, 1. uppl., JP Infonet, Stockholm, 2011.
- Craig, Paul P *EU administrative law*, 2. ed., Oxford University Press, Oxford, 2012
- Craig, Paul & De Búrca, Gráinne *EU law: text, cases, and materials*, 5. ed., Oxford Univ. Press, Oxford, 2011
- Danelius, Hans *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012.
- Dijk, Pieter van (red.) *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4. ed., Intersentia, Antwerpen, 2006
- Engström, Johanna *The Europeanisation of Remedies and Procedures through Judge-made Law – Can a Trojan Horse Achieve Effectiveness? – Experiences of the Swedish Judiciary*. Diss. European University Institute, 2009.
- Erlandsson, Lennart *Legalitetsprincipen och LSS: en studie av rättstillämpningen vid beslut om stöd och service till funktionshindrade*, Juridiska fakulteten, Lunds universitet, Lic.-avh. Lund : Univ.,Lund, 2009.
- Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010.
- Hirschfeldt, Johan & Eka, Anders *Regeringsformen: [med kommentarer]*, Karnov Group, Stockholm, 2012
- Lebeck, Carl *EU-stadgan om grundläggande rättigheter: en introduktion*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013
- Marcusson, Lena (red.) *Offentlighetsprinciper*, 2. uppl., Iustus, Uppsala, 2012.

- Nerep, Erik & Warnling-Nerep, Wiweka *Marknad & myndighet: förvaltningsrätt i ett näringsrättsligt perspektiv*, 2. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010
- Peers, Steve, Hervey, Tamara, Kenner, Jeff & Ward, Angela (red.) *The EU Charter of fundamental rights: a commentary*, Hart Pub Ltd, Oxford, 2014
- Ragnemalm, Hans *Förvaltningsbesluts överklagbarhet.*, Norstedt, Diss. Lund : Univ., Stockholm, 1970.
- Ragnemalm, Hans *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 9., [rev. Och utök.] uppl., Jure, Stockholm, 2012.
- Reichel, Jane *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure, Diss. Stockholm : Stockholms universitet, 2006, Stockholm, 2006
- Sandgren, Claes *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 2. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007
- Sterzel, Fredrik *Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning*, Iustus, Uppsala, 2009
- Sundberg-Weitman, Brita *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*, Norstedt, Stockholm, 1981
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt *Allmän förvaltningsrätt*, 25., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2011
- Warnling-Nerep, Wiweka *Förvaltningsbeslut: överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011
- Wennergren, Bertil & Essen, Ulrik von *Förvaltningsprocesslagen m.m. : en kommentar*, 6., [omarb.] uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2013.

Artiklar

- Engström, Johanna Rättsskyddsprincipens krav på talerätt i nationell domstol i ljuset av RÅ 2006 ref. 9 och c-216/02 – Ombyttan roller i främjandet av EG-rättens effektivitet? ET 2006 s. 511

von Essen, Ulrik	Bör ”onyttiga besvär” prövas? FT 2009 s. 481
Lavin, Rune	Förvaltningsprocessen år 2000, JT 2000 s. 93
Lavin, Rune	Högsta förvaltningsrätten och europakonventionen, FT 2010, s. 339
Prechal, Sacha & Widdershoven, Rob	Redefining the Relationship Between ’Rewe-effectiveness’ and Effective Judicial Protection, Review of European administrative law; vol 4, Nr. 2 s. 31
Rabinovici, Itai	The Right to Be Heard in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, European public law 18, nr. 1, 2012, s. 149
Sandgren, Claes	Om empiri och rättsvetenskap, JT 1995/96 s. 726.
Vogel, Hans-Heinrich	Förvaltningslagen, EG:s förvaltningsrätt och EG:s ”allmänna rättsprinciper”, FT 1995, s. 249

Rättsfallsförteckning

Avgöranden i högsta domstolen

NJA 1973 s. 423

NJA 1993 s. 360 II

Avgöranden i regeringsrätten

RÅ 1946 ref. 18

RÅ 1952 I 261

RÅ 1958 I 90

RÅ 1961 ref. 46

RÅ 1963 ref. 20

RÅ 1972 ref. 8

RÅ 1991 ref. 58

RÅ 1992 ref. 13

RÅ 1992 ref. 26

RÅ 1994 ref. 30

RÅ 1994 ref. 82

RÅ 1995 ref. 77

RÅ 1996 ref. 40

RÅ 1996 ref. 44

RÅ 1996 ref. 50

RÅ 1996 ref. 56

RÅ 1997 ref. 65

RÅ 1997 not. 128

RÅ 1999 ref. 57

RÅ 1999 ref. 69

RÅ 1999 ref. 76

RÅ 1999 not. 245

RÅ 2003 ref. 88

RÅ 2004 ref. 8

RÅ 2004 ref. 41

RÅ 2004 ref. 54

RÅ 2004 ref. 79

RÅ 2004 ref. 82

RÅ 2006 ref. 9

RÅ 2006 ref. 10

Avgöranden i högsta förvaltningsrätten

HFD 2012 ref. 24

Europadomstolen

Parter	Datum	Appl. nr.
Ringeisen mot Österrike	16 juli 1971	2614/65
Pudas mot Sverige	27 oktober 1987	10426/83
Allan Jacobson mot Sverige	25 oktober 1989	10842/84
Skärby mot Sverige	28 juni 1990	12258/86
Tre traktörer aktiebolag mot Sverige	7 juli 1989	10873/84
Balmer-Schafroth m.fl. mot Schweiz	26 augusti 1997	[GC] 22110/93

EU-domstolen

Mål 26/62	NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen.
Mål 6/64	Costa mot ENEL
Mål 11/70	Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.
Mål 4/73	J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung mot Europeiska gemenskapernas kommission.
Mål 141-73	Fritz Lohrey mot Förbundsrepubliken Tyskland och Land de Hesse.
Mål 41/74	Yvonne van Duyn mot Home Office.
Mål 43/75	Gabrielle Defrenne mot Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena
Mål 33/76	Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG mot Landwirtschaftskammer für das Saarland

Mål 106/77	Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA.
Mål 14/83	Sabine von Colson och Elisabeth Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen.
Mål C-106/89	Marleasing SA mot Comercial Internacional de Alimentacion SA.
Mål T-133/89	Jean-Louis Burban v European Parliament.
Mål C-213/89	The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e.a.
Förenade målen C-87/90 C-88/90, C-89/90	Verholen mfl. mot Sociale Verzekeringsbank Amsterdam
Mål C-269/90	Technische Universität München mot Hauptzollamt München-Mitte.
Mål C-91/92	Paola Faccini Dori mot Recreb Srl.
Mål T-450/93	Lisrestal - Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Ld ^a and others mot Kommissionen.
Yttrande 2/94	Tillträdande av Unionen till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. ²⁰⁷
Mål C-253/00	Antonio Muñoz y Cia SA och Superior Fruiticola SA mot Frumar Ltd och Redbridge Produce Marketing Ltd.
Mål C-13/01	Safalero Srl mot Prefetto di Genova.
Mål C-397/01	Bernhard Pfeiffer mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV
Mål C-216/02	Österreichischer Zuchtverband für Ponys, Kleinpferde und Spezialrassen mot Burgenländische Landesregierung.
Mål C-75/08	The Queen, på begäran av Christopher Mellor mot Secretary of State for Communities and Local Government.

²⁰⁷ Egen översättning.

Mål C-279/09	DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH mot Bundesrepublik Deutschland
Mål C-277/11	M. M. mot Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland och Attorney General.
Mål C-383/13 PPU	M. G. och N. R. mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.