

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Robin E. Göbel

May the (legal) force be with you

Ett nytt hopp om att finna klarhet i förvaltningsprocessens karaktär för att fastställa
den negativa rättskraften

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: Period 1 HT2017

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGSLISTA	6
1 INLEDNING	7
1.1 Utgångspunkter	7
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte och frågeställningar	9
1.4 Metod	9
1.5 Material och forskningsläge	11
1.6 Terminologi	12
1.7 Avgränsningar	12
1.8 Disposition	14
2 FÖRVALTNINGSPROCESSEN	15
2.1 Inledning	15
2.2 Myndighetsnivå	15
2.3 Förvaltningsdomstolsnivå	16
2.4 Saken, gärningen, handlingen eller händelseförloppet	19
2.5 Rättskraftens funktion, syfte och intressen	20
2.6 Förvaltningsprocessens varierande karaktär och kategorisering	21
2.7 Speciallagstiftningen och förvaltningsprocessens rättskraft	25
2.7.1 Specialregeln som ytterligare stöd för rättskraft	26
3 RÄTTSKRAFT I FÖRVALTNINGSBESLUT	28

3.1	Inledning	28
3.2	Gynnande myndighetsbeslut och dess rättskraft	28
3.3	Undantag till gynnande myndighetsbesluts orubblighet	30
3.3.1	Återkallelseförbehåll	30
3.3.2	Säkerhetsskäl	31
3.3.3	Oriktiga eller vilseledande uppgifter	32
3.3.4	Det fjärde undantaget	33
3.4	Betungande myndighetsbeslut	33
3.5	Sammanfattande slutsatser av rättskraft i förvaltningsbeslut	35
4	RÄTTSKRAFT I FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM	39
4.1	Brottmålsliknande förvaltningsmål	39
4.1.1	Inledning	39
4.1.2	Förvaltningsmålet brottmålsliknande karaktär och dess faktorer	40
4.1.3	Sammanfattande slutsatser av brottmålsliknande förvaltningsmål	45
4.2	Tvistemålsliknande förvaltningsmål	47
4.2.1	Inledning	47
4.2.2	Förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär och dess faktorer	47
4.2.2.1	Tvåpartsprocessen som bidragande faktor till förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär	48
4.2.2.2	Ersättningsanspråket som faktor till förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär	49
4.2.3	HFD 2013 ref. 36 och den nya synen på förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär	53
4.2.4	Är den tvistemålsliknande karaktären i förvaltningsmål utspelad?	55
4.2.5	Sammanfattande slutsatser av tvistemålsliknande förvaltningsmål	56
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	58
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	61

Summary

This note analyzes the factors that determine whether administrative decisions and opinions are characterized as civil proceedings or criminal proceedings. This characterization, in turn, determines whether the prohibition on double jeopardy (so called “legal force”) applies, so that there is a barrier to a new trial of the same issue. In the paper, the rules on enforceability are the same in the administrative procedures of the authorities and the process of the administrative courts.

Administrative decisions and opinions generally do not gain legal force because legal force is not governed by förvaltningsrättslagen (1986:223) or förvaltningsprocesslagen (1971:291). Rather, determining whether legal force will apply to administrative decisions and opinions is a fact-heavy exercise that takes into account the particular circumstances or rules applicable to the particular situation. Legal force applies to administrative proceedings either due to an applicable special rule or by categorizing the proceeding as similar to a civil proceeding or criminal proceeding.

The administrative proceeding is categorized as similar to a criminal proceeding if the decision follows administrative action resulting from a criminal act, an act sanctioned by administrative law, or events caused by the individual to whom the decision is directed. The administrative law consequences of government intervention, in turn, should be closely linked to criminal and disciplinary responsibility because of the act, the criminal act, or the course of events. The responsibility shall be governed by statute.

An administrative proceeding is similar to a civil proceeding if one party directs a claim for compensation against the other party. The claim must in turn result from a particular administrative decision or from the right of the individual to receive welfare benefits. Although an administrative proceeding technically is declarative in nature, in practice the judgment is injunctive because the authority is expected to act according to the decision. On the other hand, if the claim for compensation is presented as a declaratory claim, the judgment cannot be enforced as a fulfillment of payment obligation in a civil proceeding. I would argue that if the basic decision being tried in the administrative proceeding is formulated as an obligation to make a payment, then the administrative proceeding is similar to a civil proceeding since the administrative decision is similar to an injunction, which is strongly related to the civil process and utsökningsbalken (1981:774).

What can be enforced in the claim for compensation consists of the course of events or circumstances underlying the case. In evaluating which part of the trial that is to be enforced, one should also consider the pros and cons of the legal consequences of the legal force and the circumstances that caused the claim for compensation.

Further, the administrative proceeding is similar to a civil proceeding if it deals with economic relationships between businesses or has a clear commercial character. This may include, for example, non-immaterial government procurements or proceedings in which the parties are represented by counsel. Högsta förvaltningsdomstolen has previously ruled that if a special rule is applied in the case, it provides further support for classifying the proceeding as similar to a civil proceeding, but that such an application is nonetheless not decisive. That the application of a special rule constitutes additional support for legal force may however be questioned after the decision in HFD 2013 ref. 36. In HFD 2013 ref. 36 Högsta förvaltningsdomstolen stated that decisions regarding government procurement were considered similar to civil proceedings but did not gain legal force because the legal force does not appear in the lag om offentlig upphandling (2016: 1145) (LOU) or general principles of public procurement. It is thus unclear whether administrative proceedings that are similar to civil proceedings will be enforced only if the enforceability is a result of the special rule in question or whether judgments in administrative proceedings that are similar to civil proceedings can be enforced due to their nature.

Sammanfattning

Uppsatsen handlar om vilka faktorer det är som gör att förvaltningsbeslut och förvaltningsmål karaktäriseras som tviste- eller brottmålsliknande. Denna karaktärisering leder i sin tur till att förvaltningsbeslutet eller förvaltningsdomen vinner negativ rättskraft så hinder föreligger för ny prövning av samma sak.

Myndighetsbeslut och förvaltningsdomar vinner som huvudregel inte negativ rättskraft eftersom den negativa rättskraften inte regleras i förvaltningslagen (1986:223) eller förvaltningsprocesslagen (1971:291). Vid bedömningen av rättskraft i förvaltningsbeslut och förvaltningsmål ser man till de särskilda förhållanden eller regler som gäller för det slag som det varit fråga om. De undantag som ger den negativa rättskraften närvaro i den allmänna förvaltningsprocessen återfinns antingen i den tillämpliga specialregeln eller genom att processen kategoriseras som tviste- eller brottmålsliknande.

Förvaltningsprocessen kategoriseras som brottmålsliknande om förvaltningsbeslutet beror på ett förvaltningsrättsligt ingripande som är en följd av en brottslig handling eller förvaltningsrättsligt sanktionerad handling eller händelseförlopp orsakat av beslutsadressaten. Den förvaltningsrättsliga konsekvensen av myndighetsingripandet ska i sin tur ha ett nära samband till straff- och disciplinansvar på grund av gärningen, handlingen eller händelseförloppet. Ansvar ska regleras antingen straffrättsligt eller förvaltningsrättsligt i lag eller författning.

Ett förvaltningsmål är tvistemålsliknande om den ena parten riktar ett ersättningsanspråk mot den andra parten. Ersättningsanspråket måste i sin tur härledas från det särskilda myndighetsbeslutet eller från en rättighet för den enskilde att få biståndet. I förvaltningsmål förs oftast en fastställsetalan om att en rättighet eller skyldighet föreligger eller inte, men i praktiken utgör domen en fullgörelsedom eftersom myndigheten förväntas agera efter domen. Om talan i målet om ersättningsanspråk förs som en fastställsetalan kan domen däremot inte verkställas som en fullgörelsedom om betalningsskyldighet i civilprocessen. Jag för en diskussion om det grundläggande beslutet som prövas i förvaltningsdomstolen är utformad som en förpliktelse att fullgöra en betalning så talar det för att målet är tvistemålsliknande. Detta beror på att förpliktelsen liknar en fullgörelsetalan som har stark anknytning till civilprocessen och utsköningsbalken (1981:774).

Det som kan vinna rättskraft i ersättningsanspråket utgörs av det händelseförlopp, saksammanhang eller omständigheter som ligger till grund för saken i det riktade ersättningsanspråket. Vid bedömningen av vilken del av den prövade saken som ska vinna rättskraft bör man se även till de för- och nackdelar rättsföljden negativ rättskraft medför och vilka omständigheter som orsakar ersättningsanspråket.

Förvaltningsmålet är även tvistemålsliknande om det rör ekonomiska förhållanden mellan näringsidkare eller har en tydlig kommersiell karaktär. Det kan exempelvis omfatta upphandlingsmål som rör inte obetydliga summor eller att parterna har sakkunniga juridiska ombud som för deras talan. Tidigare har Högsta förvaltningsdomstolen fastställt att om det tillämpas en specialregel i målet så ger det ytterligare stöd för att målet är tvistemålsliknande, men är inte utslagsgivande. Att specialregeln utgör ytterligare stöd för negativ rättskraft kan däremot ifrågasättas efter HFD 2013 ref. 36. I HFD 2013 ref. 36 fastställdes att upphandlingsmål ansågs vara tvistemålsliknande men vinner inte negativ rättskraft eftersom den negativa rättskraften inte framgår ur lag om offentlig upphandling (2016:1145) (LOU) eller allmänna principer om offentlig upphandling. Det är däremot oklart om tvistemålsliknande förvaltningsmål endast blir rättskraftiga om rättskraften framgår av den tillämpningsbara specialregeln i fråga eller avgöranden i tvistemålsliknande förvaltningsmål kan vinna rättskraft pga. dess karaktär.

Förord

Till Vildanden och de bästa åren i mitt liv, hittills. Vi hade sköj.

Tack till min handledare Henrik Wenander som har haft tålamod att bolla idéer med mig under terminen.

Robin E. Göbel
Lund, 3 januari 2018

Förkortningslista

AD	Arbetsdomstolen
AOF	Allmänna ombudet hos Försäkringskassan
AOK	Allmänna ombudet i körkortsfrågor
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstol
LAFD	Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
MIG	Migrationsöverdomstol
PSL	Patientsäkerhetslag (2010:659)
RB	Rättegångsbalk (1972:740)
RÅ	Regeringsrätt
SFL	Skatteförfarandelag (2011:1244)
SkL	Skadeståndslag (1972:207)
SKV	Skatteverket
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
UB	Utsökningsbalk (1981:774)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)

1 Inledning

1.1 Utgångspunkter

Liksom i Ragnemalms Förvaltningsprocessrätts grunder kommer jag att utgå från att det är samma regler om negativ rättskraft som gäller för förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna.¹ Anledningen till att man ser till samma regler beror på att den negativa rättskraften blir beroende av ärendets särskilda karaktär i både förvaltningsbeslutet och förvaltningsprocessen.² Med detta sagt menar jag att det även finns en del uppenbara skillnaderna som exempelvis att förvaltningsförfarandet och förvaltningsmålet regleras i två skilda lagar, FL och FPL. Men trots att en domstol är den instans som slutligen avgör en sak är det inte uteslutet att en förvaltningsmyndighet är bunden av en förvaltningsdomstols dom.

I svensk förvaltningsrätt är den traditionella synen att förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar, förenklat, gör samma saker, men under olika former. Det finns dock tendenser som visar att det traditionella synsättet har utvecklats. Det har bl.a. skett genom att regeringsformen (1974:152) (RF) delar in förvaltningen och domstolarna i olika kapitel sedan 2011 och genom utvecklingen i praxis. En annan fråga är om indelningen kan ses som en markering från lagstiftaren att tydligt skilja mellan myndighetsutövningen och den dömande makten. Hur det traditionella synsättet har utvecklats kommer visas genom att exempelvis tvistemålsliknande myndighetsbeslut inte vinner negativ rättskraft (RÅ 2005 ref. 16) men när det tvistemålsliknande myndighetsbeslutet prövas av förvaltningsdomstol så vinner förvaltningsdomen rättskraft (RÅ 2002 ref. 61).

För uppsatsens syfte och frågeställning är det viktiga att utreda vad det är i omständigheterna, sakförhållandena, händelseförloppet m.m. som gör att förvaltningsbeslutet eller förvaltningsdomen vinner rättskraft och förhindrar ny prövning av samma sak.

1.2 Problemformulering

Den negativa rättskraften i förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten är en udda fågel som lagstiftaren knappt vill röra med tång. Istället har det blivit praxis som utvecklats när den negativa rättskraften förhindrar ny prövning av samma sak. Under rättskraftens utveckling har däremot Högsta förvaltningsdomstolen intagit en passiv roll genom att lämna diffusa förklaringar om vilka

¹ Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrätts grunder*, 10., [rev.] uppl., Jure, Stockholm, 2014, s. 20 och Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen* (1986:223) kommentaren till 27 §, Zeteo.

² RÅ 1987 ref. 80, RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2010 ref. 1, RÅ 2013 ref. 36.

faktorer det är som gör att ett förvaltningsbeslut eller förvaltningsdom vinner negativ rättskraft.

Ett huvudproblem med den negativa rättskraften i förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten är att trots att det traditionellt sett är domstolen som är den instans som slutligen avgör en sak är det i vissa fall inte uteslutet att en förvaltningsmyndighet är bunden av en förvaltningsdomstols dom medan myndigheten är bunden i andra fall. Trots att huvudregeln är att myndighetsbeslut och förvaltningsdom inte vinner rättskraft är det ändå oklart när undantagen är tillämpliga och beslutet eller domen förhindrar ny prövning av samma sak utifrån den ledning som finns i dagens praxis.

En av rättskraftens huvudsakliga funktioner är att förse parterna med förutsägbarhet i att tvisten har nått ett slutligt avgörande eller om saken kan komma att bli föremål för en ny prövning. I exempelvis tvistemål och brottmål regleras den negativa rättskraften klart och tydligt med att en avgjord sak som huvudregel inte kan omprövas. Regleringen av rättskraft utelämnas däremot helt i såväl FL som FPL. Vissa beslutstyper och måltypen har däremot, enligt praxis, har ansetts bli rättskraftigt avgjorda på grund av att deras tviste- eller brottmålsliknande karaktär, men frågan är vilka faktorer det är som påverkar att en beslutstyp eller måltyp är tviste- eller brottmålsliknande och hur lika faktorerna måste vara tvistemål eller brottmål. Måste exempelvis en talan om ersättningsanspråk i förvaltningsprocessrätten vara utformad som en civilrättslig fullgörelsetalan för att anses ha tillräcklig likhet med civilrätten? På grund av dessa oklarheter är rättskraftens uppkomst aningen bristfällig i förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten.

Oklarheten i om avgörandet vinner rättskraft påverkar dessutom parternas, men främst den enskildes, rättssäkerhet eftersom det är oklart om saken överhuvudtaget kan ändras eller omprövas ytterligare gånger.³ En ytterligare fråga som uppstår är om det möjligt att utgå från att förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten kan utgå från samma rättskraftsregler om förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten anses vara tviste- eller brottmålsliknande på olika sätt. Om exempelvis praxis för tvistemålsliknande förvaltningsmål vinner rättskraft är frågan om förvaltningsfarandet även kan anses vara tvistemålsliknande på motsvarande sätt så att myndighetsbeslutet vinner rättskraft.

Den 7 juni 2013 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen ett avgörande som dessutom försvårade bedömningen av hur förvaltningsmål ska kategoriseras. Högsta förvaltningsdomstolen vidhöll att tvistemålsliknande förvaltningsmål vinner rättskraft och att upphandlingsmål är tvistemålliknande men domen i upphandlingsmål är inte rättskraftig eftersom rättskraften inte framkommer ur allmänna principer om LOU. Samtidigt framträder rättskraften ur de särskilda förhållanden och regler som är tillämpliga i målet.⁴ Problemet som uppstår i den här situationen är att för det första vinner tvistemålsliknande mål

³ Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen (1986:223) kommentaren till 27 §, Zeteo.

⁴ HFD 2013 ref. 36.

rättskraft för att de är tvistemålsliknande, för det andra sidan vinner de inte rättskraft om rättskraften inte framgår ur lagtext och för det tredje framträder rättskraften ur de särskilda förhållanden och regler som är tillämpliga i målet. Frågan uppstår då vad som gör ett mål tvistemålsliknande och om tvistemålsliknande förvaltningsmål överhuvudtaget kan vinna rättskraft om det inte framgår ur den tillämpliga lagtexten.

Oklarheten om rättskraftens närvaro i förvaltningsbeslut och förvaltningsdomar orsakar bristande rättssäkerhet. Den bristande rättssäkerheten skapar i sin tur ett behov av att utreda vilka faktorer som talar för att förvaltningsprocessen ska vinna negativ rättskraft. Oklarheten riskerar att orsaka inkonsekvent återupptagande eller avvisande av förvaltningsbeslut eller förvaltningsdomar vilket urholkar den viktiga funktionen förutsägbarhet. På grund av oklarheten när rättskraften uppstår får den enskilde önska att de har rättskraften med sig så att den förhindrar ny prövning av samma sak i rätt typ av ärende.

Anledningen till att uppsatsens huvudtitel är ”May the (legal) force be with you” motiveras av två skäl. Den för att det är en Star Wars referens där ”may the force be with you” används som en lyckönskning och för uppsatsens relevans är det för att legal force är rättskraft på engelska.⁵ På grund av rättskraftens rättsverkningar är ”May the (legal) force be with you” som en lyckönskning till parten att närvaron eller frånvaron av rättskraften blir till partens fördel.

1.3 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att identifiera och undersöka vilka faktorer det är under det allmänna förvaltningsförfarandet och det allmänna förvaltningsmålet som påverkar bedömningen av huruvida negativ rättskraft föreligger i lagkraft vunna myndighetsbeslut och förvaltningsdomstolsavgörande.

Uppsatsen kommer utgå från följande två frågor:

1. Hur tillämpas negativa rättskraft i förvaltningsbeslut och förvaltningsdomar enligt gällande rätt?
2. Vad finns det för faktorer i förvaltningsförfarandets eller förvaltningsmålets tviste- eller brottmålsliknande karaktär som gör att det lagkraftvunna myndighetsbeslutet eller förvaltningsdomen vinner negativ rättskraft?

1.4 Metod

Uppsatsen utgår från en löpande analys. Efter varje kapitel kommer det ske en sammanfattning av de slutsatser och analyser som skett i kapitlet i fråga.

⁵ http://www.domstol.se/Publikationer/Ordlista/svensk-engelsk_ordlista.pdf, s. 90.

Uppsatsen kommer bearbeta materialet utifrån den rättsdogmatiska metod och analysera de rättskraftiga faktorerna utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Den rättsdogmatiska metoden är ofta associerad med att fastställa gällande rätt eller det rätta svaret. Som utgångspunkt kommer uppsatsen beröra ett stort spann rättsfall inom förvaltningsrätten som hanterar just frågan om negativ rättskraft. Det vore orimligt att, under den tid som är avsatt för examensarbetet, hitta rättskraftiga faktorer som går att tillämpa inom förvaltningsprocessrättens alla måltyper. Identifieringen och fastställandet av rättskraftiga faktorer strävar efter att undersöka exempelvis för- och nackdelar, konkreta värden, egenskaper eller syften i rättskällan som talar för att det föreligger rättskraft på ett allmänt plan bland lämpliga måltyper.

Ett problem som kan uppkomma vid fastställandet av gällande rätt och definitionen av rättskraftsfaktorerna är att det inte alltid är möjligt att definiera begreppet genom argumentation och analys. Mångfalden av relevanta omständigheter, som talar för att fastställandet av rättskraftsfaktorer, kan bli för stor för att komma fram till ett objektivt riktigt svar. På grund av kvantiteten i undersökningsmaterialet hade annan författare kanske kommit fram till andra svar än vad denna uppsats kommer att bidra med, trots att vi utgått från samma material.⁶

Rättskällevärdet har en central roll i den rättsdogmatiska metoden.⁷ Rättskällornas relation till rättskraften har tidigare haft hierarkin lagar, förordningar och författningar, förarbeten, prejudikat och doktrin. Problemet är dock att rättskraften inte regleras i den allmänna förvaltningsrätten, varken FL eller FPL. Det innebär att om rättskraften inte återfinns i den tillämpliga lagen får man hoppa ner i rättskällornas hierarki och undersöka befintliga prejudikat. I den speciella förvaltningsrätten behandlas rättskraften i vissa fall direkt i lagtexten, som exempelvis 66 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) (nedan SFL), 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (2010:110) (nedan SFB) och i den allmänna processrätten återfinns den i 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 § rättegångsbalken (1972:740) (nedan RB). En form av rättskälla som utelämnades ovan men som borde kategoriseras under prejudikat är Justitieombudsmannens (JO) beslut eftersom JO:s beslut har viss normerande betydelse och behandlar rättskraftsfrågor i flera beslut.⁸

Tillvägagångssättet inom rättsdogmatiska metoden är att göra en kritisk granskning av rättskällorna. Det sker genom att söka efter ofullständigheter, oklarheter och kontradiktioner, tydliga samband eller gemensamma nämnare samt för- och nackdelar i de faktorer som går att fastställa den nuvarande förvaltningsrättsliga rättskraften. Tillvägagångssättet används även för att fastställa om rättskraftsfaktorerna är rättssäkra. Avsikten med arbetet är att skapa

⁶ Westberg Peter, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*, i *Festskrift till Per Olof Bolding*, Juristförlaget, Stockholm 1992, s. 433f.

⁷ Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995, s. 316.

⁸ Alexius-Borgström, Katarina, *Om JO-ämbetets funktioner*, FT 2001 s. 35-48. Se även bl.a. JO 2007/08 s. 374, JO 2006/07 s. 376.

en rättslig utgångspunkt för tillämpning av negativ rättskraft i förvaltningsprocessrätten.

1.5 Material och forskningsläge

Materialet i uppsatsen varierar beroende på uppsatsens avsnitt. Överlag är doktrinen om negativ rättskraft i förvaltningsprocessen begränsad vilket är anledningen till att den största delen av uppsatsen bygger på domstolsavgöranden. Problemet med att följa frågeställningen utifrån Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden är för att de är sparsamma med att utveckla sina resonemang. Rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen har främst hittats genom sökningar på databaser som Zeteo och Karnov samt doktrin. De mest centrala rättsfallen i uppsatsen är RÅ 1987 ref. 80, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61 och HFD 2013 ref. 36. Det är genom dessa avgöranden som rättskraften i förvaltningsprocessen framträder i tviste- eller brottmålsliknande förvaltningsmål.

Författare inom doktrinen har varit bl.a. Westerberg, Ragnemalm, Wall, Bäckman, Lavin, Essen och Bull. Westerberg är den författare som har haft ett enormt inflytande om rättskraft genom sin avhandling från 1950-talet. I avhandlingen Om rättskraft i förvaltningsrätten skriver Westerberg bl.a. om hur regler och särskilda förhållanden reglerar rättskraften i förvaltningsprocessrätten. Detta är något som mer eller mindre citeras av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2013 ref. 36 men uttrycks istället som ”särskilda förhållanden och regler”. Westerbergs syn på om hur rättskraften tar sig i uttryck i förvaltningsbeslutet och förvaltningsdomen har satt djupa spår i våra samtida sakkunniga och justitieråd som exempelvis Ragnemalm, Wall, Bäckman, Lavin och Essen.⁹

Både Essen, Ragnemalm, Lavin och Bull, vars doktrin jag använder mig av i uppsatsen, har varit eller är justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen vilket ger tyngd i deras litteratur om rättskraft. Exempelvis Lavin var med och dömde i RÅ 2002 ref. 61, och även Lavin och Ragnemalm dömde i plenumålet RÅ 2005 ref. 16. Doktrinen används för att hitta argument och ge djupare förståelse i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. De publikationer som Warnling-Nerep, Bull och Essen har gjort i Förvaltningsrättslig tidskrift ger fördjupade reflektioner hur avgörandena påverkar rättsläget vid tiden de meddelades.

⁹ Ragnemalm, s. 20ff., Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv: en förvaltningsrättslig studie*, Uppsala universitet, Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2014, Uppsala, 2014, s. 15ff., Bäckman, Therese, *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet: för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*, Jure, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2013, Stockholm, 2013, s. 13ff., Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, MTM, Johanneshov, 2017, s. 15ff. och Essen, Ulrik von, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor, 2., [rev.] uppl.*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016, s. 10ff.

1.6 Terminologi

Förvaltningsprocess

Uppsatsen handlar främst om allmän förvaltningsrätt enligt FL och allmän förvaltningsprocessrätt enligt FPL. Begreppet förvaltningsprocess i uppsatsen omfattar både förvaltningsförfarandet och förvaltningsmålet i allmänna- och speciella förvaltningsdomstolar eftersom de anses ha samma regler om rättskraft.¹⁰ Om jag avser antingen förvaltningsförfarandet eller processen i förvaltningsdomstolen kommer detta särskilt framgå i uppsatsen. Om det står domstol i uppsatsen så åsyftas i första hand allmän och speciell förvaltningsdomstol, om jag menar allmän domstol så kommer detta tydligt framgå ur texten.

Negativ rättskraft

Varför heter det överhuvudtaget negativ rättskraft? Är rättskraften något negativt de domen omfattar? Har det något med motsatsförhållande att göra? I förarbetena från 1964 förklaras begreppet negativ rättskraft som att en negativ effekt inträder gentemot beslutsmyndigheten på grund av instansordningsprincipen varav beslutet eller domen inte kan överklagas sedan den vunnit laga kraft.¹¹

Trots att negativ rättskraft är det vedertagna begreppet för ett myndighetsbesluts eller förvaltningsdoms orubblighet och hinder för att pröva samma sak igen så kommer jag som utgångspunkt bara skriva *rättskraft*. Jag åsyftar dock till den allmänt förhärskande rättsföljden negativ rättskraft som etablerats i den gällande rätten. Enda anledningen till att jag tar bort ”negativ” är för att undvika upprepningar av ord i onödan, undvika att förvirra läsaren med vad ”negativ” kan tänkas innebära i sammanhanget och av bekvämlighetsskäl i skrivandet. Att ta bort ”negativ” och endast skriva ”rättskraft” borde inte förvirra läsaren med exempelvis positiv rättskraft samt på grund av uppsatsens avgränsning, titel, avsnittens rubriker osv.

Rättskraftsfaktor

En rättskraftsfaktor kan vara en specifik omständighet, sakförhållande, händelse eller behov av rättskraft som rättsföljd m.m. som beaktas under förvaltningsprocessen och som talar för att det slutliga förvaltningsbeslutet eller förvaltningsdomen vinner rättskraft.

1.7 Avgränsningar

Det finns ca 600 olika måltyper inom förvaltningsprocessen varpå detta ger anledning att avgränsa sig till specifika måltyper. Uppsatsen kommer dock inte uttryckligen begränsas till specifika måltyper på grund av måltypernas

¹⁰ Ragnemalm, s. 20ff.

¹¹ SOU 1964:27 s. 476 och Wall, s. 363ff.

kvantitet utan avgränsningen sker till den allmänna förvaltningsprocessen som regleras i FL och FPL. Detta kan ge sken av att avgränsning sker utifrån befintlig praxis men avgränsningen ska snarare betraktas som en utgångspunkt till befintlig praxis eftersom den endast har prövat vissa specifika måltyper. Detta innebär att specialregler som exempelvis AFL, SFB, SFL kommer att diskuteras utifrån praxis för att hitta rättskraftsfaktorer.

Frågor om när ett beslut egentligen har uppstått och om det har expedierats i korrekt ordning kommer endast att beskrivas kort lämnas eftersom det är ämnen som är för omfattande att utreda på ett djupare plan med hänsyn till uppsatsen utgångspunkt, syfte och frågeställning.

För att få ledning i vad som avses med förvaltningsmyndighet kan ledning återfinnas i tryckfrihetsförordningen (1949:105) (nedan TF) 2 kap. 3 § som lyder: med myndighet förstås i detta kapitel varje statlig eller kommunalt organ som har att fatta beslut självständigt. För att tydliggöra att uppsatsen kommer behandla förvaltningsmyndighets, allmän förvaltningsdomstolars och speciella förvaltningsdomstolars avgöranden utsortera andra typer av myndigheter och domstolar bort som exempelvis:

- Organ inom stat, landsting och kommun som inte är förvaltningsmyndigheter,
- handlingar av förvaltningsmyndigheterna som inte är beslutsfattande,
- beslut hos förvaltningsmyndigheter som inte är överklagbara och
- domstolar som inte hanterar överklagade beslut fattade av förvaltningsmyndighet.

Eftersom ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas, så är risken att skaran av överklagandeberättigade personer blir bred. Det leder i sin tur till att det blir för många scenarier att förhålla sig till och utveckla sitt resonemang om. Uppsatsen kommer däremot bara avgränsas till beslutsadressaten, dvs specifikt den beslutet är riktat till.

När en dom får ett prejudiciellt värde som senare kan läggas till grund för talan i en annan rättegång har en s.k. positiv rättskraft.¹² Den rättsverkan som den positiva rättskraften har kommer delvis att utelämnas i uppsatsen. Den kommer att få betydelse i mitt resonemang om hur en fastställsetalan i förvaltningsmål påverkar om målet blir tvistemålsliknande.

Extraordinära medel för att överklaga, som exempelvis resningsinstitutet, kommer inte att utredas eftersom det är klart att resning är ett sådant medel som river upp rättskraften.

¹² Ragnemalm, s. 28 och NJA 2013 s. 19.

1.8 Disposition

Först kommer jag göra en allmän beskrivning av hur förvaltningsprocessen (kapitel 2) går till för att ge läsaren en tydlig bild av förvaltningsförfarandet på myndighetsnivå (avsnitt 2.2) och förvaltningsprocessen på domstolsnivå (avsnitt 2.3). Därefter beskrivs den sak, gärning, handling eller händelseförlopp som rättskraften hindrar från ny prövning i förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen (avsnitt 2.4). Nästa avsnitt utreder rättskraftens funktion och syfte i förvaltningsprocessen (avsnitt 2.5). Det speciella med förvaltningsprocessen är att rättskraften i myndighetsbeslut eller förvaltningsdomen föreligger om förvaltningsprocessen är tviste- eller brottmålsliknande. Det kommer först förtydligas genom att rättskraften beror på förvaltningsmålet varierande karaktär och kategorisering som tviste- eller brottmålsliknande (avsnitt 2.6). Innan uppsatsen går in i rättskraften i förvaltningsbesluten och förvaltningsdomstolens dom så beskrivs speciallagstiftningen och förvaltningsprocessens rättskraft (avsnitt 2.7) för att tydliggöra rättskraftens subsidiaritet i FL och FPL i förhållande till specialregleringar.

Rättskraften i förvaltningsbeslut (kapitel 3) börjar med en kort inledning (avsnitt 3.1) och därefter undersöks varför gynnande myndighetsbeslut (avsnitt 3.2) vinner rättskraft. Därefter utreds de tre undantagen för när gynnande myndighetsbeslutens inte vinner rättskraft (avsnitt 3.3). De tre undantagen är återkallelseförbehåll (3.3.1), säkerhetsskäl (3.3.2) och oriktiga eller vilseledande uppgifter (3.3.3). Ett eventuellt fjärde undantag kommer även att beskrivas kort (3.3.4). Efter att rättskraften i de gynnande myndighetsbesluten har redovisats kommer rättskraftens förekomst i betungande myndighetsbeslut (3.4) att utredas. Kapitel 3 kommer avslutas med en sammanfattande diskussion och slutsatser kring förvaltningsförfarandets karaktär och dess påverkan på rättskraften i förvaltningsbeslutet (3.5).

Rättskraften i förvaltningsdomstolens dom (kapitel 4) kommer att delas in i de två huvuddelarna brottmålsliknande- och tvistemålsliknande förvaltningsmål. I avsnittet om brottmålsliknande förvaltningsmål (4.1) kommer inledas med att beskriva kategoriseringens kopplingar till straffrätten (4.1.1). Därefter sker en djupdykning i den gällande rätt som det går att utröna faktorer som ut ett förvaltningsmål brottmålsliknande (4.1.2). De rättskraftiga faktorerna i brottmålsliknande förvaltningsmål kommer att avslutas med en sammanfattning och slutsatser kommer därefter att diskuteras (avsnitt 4.1.3). Avsnittet om tvistemålsliknande förvaltningsmål (4.2) börjar med en kort inledning om kopplingen mellan tvistemålsliknande förvaltningsmålet och civilrätten (4.2.1). Därefter sker en djupdykning i vilka faktorer det är som gör ett mål tvistemålsliknande genom utredning av rättsläget och egen analys (4.2.2, 4.2.2.1 och 4.2.2.2). Därefter förs en sammanfattande diskussion om tvistemålsliknande förvaltningsmål fyller sin rättskraftiga funktion efter HFD 2013 ref. 36 (avsnitt 4.2.3 och 4.2.4). Avsnitt 4.2 kommer avslutas med slutsatser kring vad som utgör rättskraftiga faktorer i tvistemålsliknande förvaltningsmål (4.2.5).

2 Förvaltningsprocessen

2.1 Inledning

Uppsatsen handlar om att utreda rättskraftsfaktorer som talar för att förvaltningsförfarandet och förvaltningsmål är tviste- eller brottmålsliknande vilket leder till att förvaltningsbeslut och förvaltningsdom vinner rättskraft. Inledningsvis kommer uppsatsen därför att redogöra allmänt för förvaltningsprocessen på myndighetsnivå och på förvaltningsdomstolsnivå. Denna allmänna redogörelse är nödvändig så att läsaren förstår när rättskraften aktualiseras i myndighets- och förvaltningsprocessen i dess helhet eftersom utgångspunkten att samma rättskraftsregler gäller för myndigheter och förvaltningsdomstolar.

2.2 Myndighetsnivå

Det som anses vara förvaltningsbeslut är en myndighets utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande som räknas som myndighetsutövning. Annan verksamhet som myndigheten ägnar sig åt räknas inte in i myndighetsutövningen, exempelvis avtal eller affärsmässig verksamhet. Det kan vara när en myndighet riktar ett krav mot en enskild eller avvisar ett krav mot en enskild kan bara få bindande verkan genom avgörande i domstol, genom ett s.k. partsbesked. En anmodan från en myndighet kan inte vara förpliktande men kan komma att bli det genom ett bindande beslut.¹³ Ett förvaltningsbeslut kan definieras som ett uttalande av en myndighet, formlöst eller formbundet, som är avsett att verka bestämmande för förvaltningsorganet eller den enskildes handlande.¹⁴

Förvaltningsbeslutet innehåller oftast ett direkt handlingsmönster. Andra fall där ett direkt handlingsmönster inte framgår är när myndigheten tilldelar en person eller objekt en rättslig egenskap som exempelvis förvaltarskap. Beslutet ger uttryck för myndighetens slutgiltiga ställningstagande. Men även om myndigheten inte hade för avsikt att det skulle vara ett beslut så tar man hänsyn till de faktiska verkningar som det ger upphov till.¹⁵ Det kan vara att ståndpunkten är utformad på sådant sätt att den enskilde uppfattar det som att myndigheten utövar sitt bestämmande och den enskilde anpassar sig efter den. Beslutet i sig kan ta olika former och förekomma i många olika sammanhang. Ett formlöst beslut kan vara när en polis ger en bilist tillsägelse i trafiken eller skriftligen genom automatiserad vägtull. Vem beslutet riktar sig till

¹³ Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 26., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2014 s. 62.

¹⁴ Prop. 1987/88:69 s. 35 och RÅ 2005 ref. 22.

¹⁵ Strömberg, Lundell, s. 60ff.

kan delas upp mellan interna beslut, som reglerar verksamheten i förvaltningsorganen, och externa beslut, som riktar sig till den enskilde. Vem beslutet riktar sig till har betydelse för saklegitimationen för att kunna överklaga beslutet om det gått personen eller företaget emot. Det är endast beslutet i sig som kan överklagas och inte skälen för detta.¹⁶

Huruvida beslutet är gynnande eller betungande för den enskilde kommer att utvecklas i kapitel 3.

Rättskraften i förvaltningsrätten aktualiseras först när beslutet har expedierats eller på annat sätt tillkännagivits för den enskilde. Innan beslutet har tillkännagivits den enskilde står det myndigheten fritt att ändra sitt beslut. Det står dock myndigheten fritt att ändra i beslutet till dess det har fått sin slutgiltiga form, i exempelvis protokoll. När beslutet efter tre veckor vunnit laga kraft går det inte att *överklaga* beslutet. Då uppstår frågan om myndigheten kan *ändra eller ompröva* beslutet igen eller om det ska avvisas pga. beslutet har vunnit rättskraft och myndigheten är förhindrad att pröva saken igen. Om beslutet inte vinner rättskraft kan myndigheten pröva saken igen och beslutet kan överklagas av den enskilde. Huruvida förvaltningsbeslut vinner rättskraft beror även på beslutets karaktär. Den som kan överklaga ett förvaltningsbeslut är den som beslutet angår eller gått emot.¹⁷

Huruvida ett beslut måste omprövas eller inte beror på om det är en FL eller specialregel som tillämpas. I exempelvis SFL måste beslut omprövas av Skatteverket i en fråga som har betydelse för beskattningen eller något annat förhållande mellan en enskild och det allmänna innan det går upp till Förvaltningsrätten för prövning enligt 66 kap. 2 § SFL.

2.3 Förvaltningsdomstolsnivå

Processen i allmän domstol är en fullt utbyggd tvåpartsprocess där kärke och svaranden är motparter i tvistemål samt åklagaren och den tilltalande som är motparter i brottmål. Sedan 1990-talet omvandlades förvaltningsprocessen till en tvåpartsprocess där myndigheten står som den enskildes motpart i förvaltningsdomstolen.¹⁸

Den obligatoriska tvåpartsprocessen mellan parterna i förvaltningsdomstolen framgår av 7a § FPL. Tvåpartsprocessen innebär att formen som myndigheten och den enskilde tvistar på ändrar karaktär mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. I förvaltningsdomstolen startar en ny process med en enskild som klagande på ena sidan och beslutsmyndigheten på den andra sidan. På så sätt övergår förfarandet hos förvaltningsmyndigheten och fortsätter i förvaltningsdomstolen. Grundtanken med myndighetens roll i tvåpartsprocessen är att den ska företräda och bevara det allmännas intresse. Vad som

¹⁶ Ragnemalm, 2014, s. 57ff. och RÅ 2004 ref. 8.

¹⁷ Strömberg & Lundell, s. 78, Ragnemalm, 2014, s. 129 och RÅ 2004 ref. 8.

¹⁸ Prop. 1995/96:22 s. 79.

avses med intresse varierar beroende på vad målet handlar om men kan vara exempelvis av marknadsekonomiska-, ekonomiska-, politiska- eller miljöintressen.¹⁹

Oavsett om beslutsfattandet från myndigheten sker genom en ansökan från den enskilde eller för att myndigheten beslutar ex officio så är det beslutsadressaten som får överklaga beslutet. Om domstolen har att bedöma exempelvis ansökningsbeslut eller återkravsbeslut eller disciplinbeslut kan variera. Huruvida det är exempelvis ett ansökningsmål eller återkravsmål kan få betydelse för hur ett mål kategoriseras och hur behovet är av att få en materiellt korrekt dom vilket i sin tur påverkar om rättskraft bör föreligga.²⁰

När beslutsmyndigheten efter rättstidsprövningen har överlämnat överklagandet till förvaltningsdomstolsnivån krävs det att första domstolsinstans, exempelvis förvaltningsrätten, prövar det överklagade beslutet som myndigheten fattade. Myndigheten som beslutade i saken blir här den enskildes motpart och det som utgör ramen för vad förvaltningsdomstolen prövar är det överklagade beslutet samt de yrkanden och omständigheter som utgör ”saken”.²¹ Frågan om det är myndighetens beslut eller förvaltningsdomstolens avgörande som vinner rättskraft är svårt att ta ställning till och har, enligt både förarbeten och Högsta förvaltningsdomstolen, även visats svår för underrätterna att utröna.²²

En grundtanke bakom förfarandereglererna i förvaltningsprocessen är att göra processen mer fullständig, enhetlig och konsekvent på grund av dess komplexitet. Samtidigt omnämns det i förarbetena till både FL och FPL att rättskraft är en svår sak att förstå sig på varav extra tydlighet i domskälen hade varit önskvärd.²³ Enligt mig är det inte alltid klart om det är rättskraften i beslut på myndighetsnivå eller dom på domstolsnivå som Högsta förvaltningsdomstolen prövar. För att undvika missförstånd och göra avgörandena mer enhetliga borde Högsta förvaltningsdomstolen vara tydligare om deras avgöranden avser rättskraft i myndighetsbeslut eller förvaltningsdom.

¹⁹ Prop. 1995/96:22 s. 79, bet. 1995/96:JuU7 och rskr. 1995/96:55.

²⁰ Lavin, 2017, 51ff.

²¹ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

²² Prop. 1995/96:22 s. 79, prop. 2016/17:180 218 ff., RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2002 ref. 64, RÅ 2005 ref. 16.

²³ Prop. 1971:30, Del 2, s. 278ff.

Bilden nedan illustrerar tidslinje för ett besluts omprövning, överklagan och förvaltningsdom.²⁴

1/2	22/2	1/6	22/6
Skatteverket (SKV) beslutar att avslå X ansökan om namnbyte. Varpå beslutet expedieras till X. Beslutet vinner inte rättskraft utan kan överklagas inom tre veckor innan det vinner laga kraft.	Beslutet blir inte överklagat, utan vinner laga kraft .	X är ändå inte nöjd med beslutet. Möjlighet att överklaga saknas pga. laga kraft , men SKV omprövar beslutet, som är betungande och saknar rättskraft . Det omprövade beslutet expedieras och överklagas till förvaltningsrätten som fastställer SKVs beslut.	Förvaltningsrättens beslut vinner laga kraft . Frågan som uppstår nu är om beslutet efter förvaltningsrättens dom vinner rättskraft?

Som framgår av den illustrationen ovan framgår att frågan om myndighetsbeslutet vinner rättskraft uppstår första gången när beslutet har expedierats, eller motsvarande. Om beslutet är av sådan karaktär att det inte ska expedieras, eller motsvarande sätt meddelas den enskilde, blir den avgörande tidpunkten för protokolljusteringen eller slutbehandlingen. Frågan när förvaltningsdomen vinner rättskraft uppstår dock först när saken blivit prövad av förvaltningsdomstolen och vunnit laga kraft.²⁵

Beslutsmyndighetens roll som motpart i förvaltningsmålet har en annan funktion än motparten i en tviste- eller brottmålsprocess. Den främsta anledningen till att motpartskonstellationen i förvaltningsprocessen är tvåpartsprocess är för att främja prejudikatbildningen samt vara till fördel för utredningen. Tvåpartsprocessen anses bl.a. bidra till att förvaltningsdomstolen uppfattas som mindre partisk. Enligt förarbetena ska den även vara till fördel för utredningen i målet eftersom den beslutsfattande myndighetens medverkan antas ge den enskilde bättre förståelse för vad som krävs för att nå framgång i processen.²⁶

Regeringens målsättning är att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ska vara så långt ner som möjligt i instansordningen med tonvikt på den första

²⁴ Warnling-Nerep, Wiweka, FT 2008, s. 206.

²⁵ Ragnemalm, 2014, s. 128 och JO 2003/04 s. 405.

²⁶ Prop. 1995/96:22 sida 73f. och Essen, s. 86., Ragnemalm, 2014, s. 131 ff. och Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till FPL 7a §.

instansen.²⁷ Enligt mig kan målsättningen kan delvis förklaras genom att upprätthålla en effektiv rättstillämpning och undvika längre processer för att få en korrekt materiell rättstillämpning på sin sak.

Nu har allmänt redogjorts när rättskraften blir aktuell i förvaltningsprocessen. I nästa avsnitt kommer redovisas vad det är som rättskraften förhindrar att prövas igen.

2.4 Saken, gärningen, handlingen eller händelseförloppet

Ovan redogörs för vid vilken tidpunkt det blir relevant att diskutera när ett beslut vinner rättskraft. Nästa steg att ta ställning till är vad är det som rättskraften förhindrar att prövas igen. En förutsättning för att en ansökan eller talan ska avvisas för att den har vunnit rättskraft ska vara att det är *samma sak, gärning²⁸, handling eller händelseförlopp* som har prövats av förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen. Ramen för den besvärprövning som sker på domstolsnivå utgörs i första hand av det överklagade beslutet och de yrkanden som klaganden framför. Om klaganden varit sökande i första instans får personen inte framställa yrkanden som hen inte framfört hos beslutsmyndigheten.²⁹

Det innebär att när omständigheter eller yrkanden ändras till den grad att frågan som myndigheten eller domstolen ska ta ställning till, inte utgör samma sak som tidigare prövats så står det myndigheten fritt att pröva den nya saken. Rättskraften omfattas och begränsas av sakens yttre ramar. Exempel på när saken inte är den samma kan vara när förnyad talan om livränta från Försäkringskassan avser en annan tidsperiod än den som tidigare prövats eller ansökan en ansökan avser två olika former av bostadstillägg trots att det är under samma tidsperiod.³⁰

När saken har förändrats spelar det således ingen roll om det har tvistemålsliknande eller brottmålsliknande karaktär, gynnande-, betungande- eller administrativt beslut eftersom myndigheten och förvaltningsdomstolen har en ny sak att ta ställning till. Däremot kan uppstå nya omständigheter men som inte förändrar saken tillräckligt mycket för att genombryta ett besluts rättskraft. Enligt RÅ 2000 ref. 61 godtog inte Högsta förvaltningsdomstolen att en kommun omprövade ett beslut om bistånd för bestämt tillfälle eller bestämd

²⁷ SOU 2010:29 s. 227 och Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till FPL 4 §.

²⁸ Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1993 ref. 76 använder även Högsta förvaltningsdomstolen begreppet gärning vid bedömningen av förvaltningsrättsliga ingripanden och rättskraft i förvaltningsprocessen, så kommer jag också använda mig av begreppet gärning.

²⁹ Strömberg & Lundell s. 224.

³⁰ RÅ 2000 ref. 16, RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2004 ref. 69 och RÅ 2010 ref. 1.

period pga. nya besparingsskäl. Men däremot ansåg de att ett fortlöpande bistånd utan tidsbegränsning borde skälen vara starka för att beslutet ska kunna omprövas om exempelvis biståndsbehovet väsentligen förändras (se avsnitt 3.3.3)

2.5 Rättskraftens funktion, syfte och intressen

Rättskraftens syfte är i första hand att upprätthålla rättssäkerheten och tillförsäkra medborgarna rättsskydd från illegala rättsliga ingripanden från staten. Överklagandeinstitutet bidrar till denna funktion genom att den som på ett tillräckligt betydligt sätt beröres av ett myndighetsbeslut som har påvisbar effekt ska ha möjlighet att få beslutets riktighet prövat av en högre instans vars dom blir det slutliga avgörandet genom rättskraften. Vid sidan av detta syfte är rättskraftens funktion att bidra till en mer objektivt korrekt förvaltningsutövning genom att myndigheterna blir medvetna om att deras beslut riskeras att prövas av högre rätt och rätta sig efter det slutliga avgörandet.³¹ Inom förvaltningsprocessen finns det däremot anledning att ta avstånd från rättskraften och därmed nyss nämnda funktioner. För rättskraft talar beaktandet av den enskildes trygghet mot fortsatt ingripande från staten, eftersom den enskilde kan ha förlitat sig på beslutet och vidtagit åtgärder med anledning av detta. Mot rättskraft talar å andra sidan att ett beslut kan visa sig vara olagligt eller klart olämpligt eller att nya omständigheter uppdagats som ställt saken i ett helt eller delvis nytt ljus.³²

En annan del av rättskraftens funktion är att domstolen på ett effektivt sätt ska kunna kontrollera myndigheterna och inte tvärt om, dvs att de har en nedåtgående vertikalt kontrollerande funktion. Syftet med rättskraften är att myndigheterna ska följa domstolens avgörande och inte genom förnyad prövning göra en annan bedömning än som domstolen har gjort. Närvaron av rättskraft medför att domstolen är den instans där den prövade tvisten slutligen avgörs. Fördelen med frånvaron av rättskraft innebär att myndigheten på nytt kan pröva avgöranden som av någon anledning blivit felaktiga eller av någon anledning anses olämpliga.³³ På grund av att huvudregeln är att rättskraften är frånvarande i förvaltningsprocessen slutsats förvaltningsmyndighetens möjlighet kan ändra en förvaltningsdomstols dom undergräver den nedåtgående vertikalt kontrollerande funktionen förvaltningsdomstolen ska tänkas ha.

Skälen varför vissa måltypers domar bör vinna rättskraft varierar och rättsföljden kan få olika betydelse för parterna och processföremålet. En generell syn är dock att det allmännas behov av trygghet får anses vara mindre än enskildas.³⁴ Tryggheten kan exempelvis innebära att den enskilde får en starkt

³¹ SOU 1964:27 s. 476ff., Strömberg & Lundell, s. 78 och Ragnemalm, Hans, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, Norstedt, Diss. Lund: Univ., Stockholm, 1970, s. 13ff.

³² RÅ 2000 ref. 16.

³³ Prop. 1995/96:22 sida 73f. och Essen, s. 86.

³⁴ RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 1995 ref. 10, RÅ 1996 ref. 11, RÅ 2000 ref. 16, RÅ 2002 ref. 61, HFD 2013 ref. 36.

social trygghet genom att den kan förlita sig på att få den stöd och hjälp som biståndsbeslutet garanterar. Det kan även gälla att den enskilde inte riskerar att bli utsatt för upprepade myndighetsingripanden som grundar sig på en och samma handling den enskilde begått.³⁵ Av naturliga skäl finns det anledning att ta hänsyn till olika typer av övervägande intressen beroende på måltypen och vilken inverkan intressena har på den enskilde.³⁶ Exempelvis kan återkravsbeslut påverka den enskildes ekonomiska intressen medan ett administrativt frihetsberövande påverkar den enskilds intresse av frihet och personlig integritet.

Med hänsyn till det allmännas intressen kan det anses önskvärt att domstolsavgörande inte vinner rättskraft så att myndigheten inte behöver rätta sig efter någon överinstans bedömning. Ur den enskildes synvinkel är det önskvärt att den ska kunna förlita sig på att ett meddelat beslut eller dom gäller och inte behöver riskera att det rivs upp och ändras. Det är främst beroende på skyddsvärdet i de enskilda intressena som påverkar om det finns behov för rättskraft.³⁷

Enligt mig har rättskraften i förvaltningsprocessen inte något fixerat definierat skyddssyfte utan beror överväganden i det enskilda fallet om det är av vikt för att prövningen är materiellt riktig eller parternas trygghet i att saken är slutligt prövad. Eftersom rättskraftens förekomst, enligt dagens rättsläge, varierar beroende på målets karaktär får det även i karaktärens tas hänsyn till vilka intressen som finns i av prövningens rättsverkningar.

Just på grund av det skiftande behovet av rättskraft har lagstiftaren ansett det nödvändigt att låta behovsutvecklingen ske genom speciallagstiftning och praxis.³⁸ Vad gäller förvaltningsprocessens karaktär har detta endast prövats i ett fåtal fall av Högsta förvaltningsdomstolen och praxis har inte någon fullständig täckning på detta område. I följande avsnitt kommer däremot den existerande praxisen att utredas och löpande analyseras utifrån uppsatsens syfte och frågeställning.

2.6 Förvaltningsprocessens varierande karaktär och kategorisering

I det här avsnittet sker en allmän presentation de karaktärer förvaltningsprocessen kan tillskrivas vilket i sin tur påverkar om myndighetsbeslutet eller förvaltningsdomen vinner rättskraft. Illustrationen nedan ger en övergripande bild av hur den förvaltningsprocessen tillskrivs en karaktär som i sin tur utgörs av påverkande faktorer. Efter att man fastställer processens karaktär sker en avvägning mellan behovet av materiellt riktigt avgörande eller

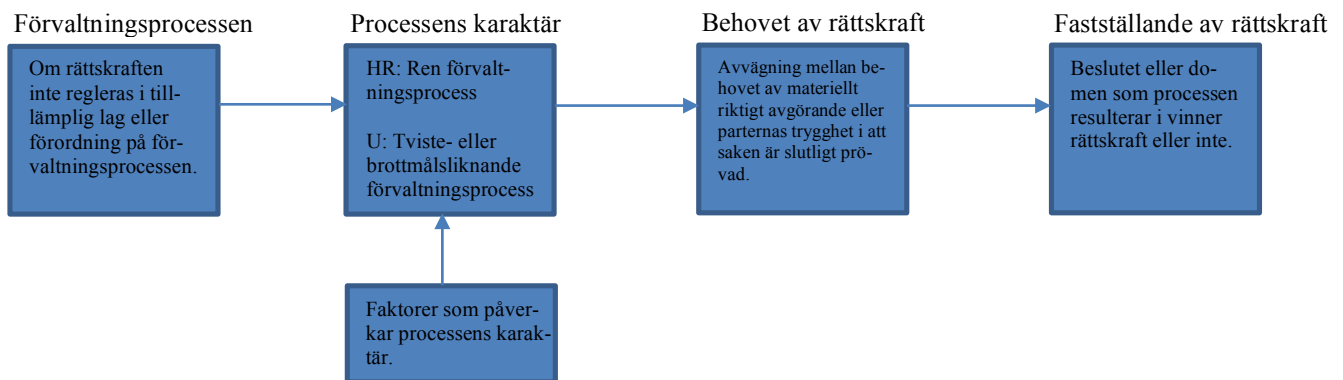
³⁵ Prop. 1985/86:80 s. 39, RÅ 1995 ref. 10, RÅ 2000 ref. 16, Ragnemalm, 2014, s. 85ff., Bull, *Ny syn på gynnande förvaltningsbesluts rättskraft*, FT 2004, s. 71.

³⁶ Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Bonniers, Stockholm, 1951, s. 554f.

³⁷ SOU 1964:27 s. 478 och prop. 1971:30 s. 278.

³⁸ SOU 1964:27 s. 476ff.

parternas trygghet i att saken är slutligt prövad. Därefter tillskrivs förvaltningsbeslutet eller förvaltningsdomen rättskraft, om inte specialregeln reglerar annat.



Syftet med FL och FPLs allmänna prägel är för dess tillämpning på de flesta av Sveriges 485 st myndigheter.³⁹ Det finns en god anledning till denna allmänna tillämplighet eftersom det finns ca 600 olika måltyper i sig som förvaltningsdomstolarna har att pröva.

Måltyper som förvaltningsdomstolen ska ta ställning till kan exempelvis vara den enskildes intresse att driva näringsverksamhet genom att exempelvis bevilja pröva tillstånd att sälja alkohol, taxilegitimation eller registrera bolag. Andra måltyper kan vara av grundläggande betydelse för individers livsföring genom exempelvis ansökan om invaliditetsersättning eller bistånd. För det allmännas intresse kan ingripandet i den enskildes privata sfär vara av varierande skäl. Det kan röra ålägganden för individen att tåla ingrepp i sin frihet i form av psykiatrisk tvångsvård på grund av hälsoskäl, expropriation av fast egendom på grund av stadsplaneringsskäl eller körkortsingripande på grund av trafiksäkerhetsskäl.⁴⁰ Ett annat måltypsexempel avser ekonomiska förhållanden mellan enskilda i mål om offentlig upphandling eller elmål. Dessa måltyper har en mer kommersiell karaktär och handlar om betydligt större belopp än jämförelsevis med mål som gäller individers livsföring.⁴¹

Högsta förvaltningsdomstolen diskuterar inte i sina prövningar om en förvaltningsprocess karaktäriseras som en ”ren” förvaltningsprocess vilket gör att beslutet eller domen inte vinner rättskraft. Resonemanget förs snarare om att myndighetsbeslut eller förvaltningsdomar som huvudregel inte vinner rättskraft, såvida de inte förvaltningsbeslutet eller förvaltningsmålet är tviste- eller brottmålsliknande.⁴² Migrationsöverdomstolen har däremot tolkat Högsta

³⁹ Myndighetsregistret omfattar följande delar. Antal myndigheter i respektive del anges inom parantes: Statliga förvaltningsmyndigheter (254 st), myndigheter under riksdagen (4 st), statliga affärsverk (3 st), AP-fonder (6 st), Sveriges domstolar samt Domstolsverket (84 st) och svenska utlandsmyndigheter (107 st). Statistiska centralbyrån. Myndighetsregistret. 2018. <http://www.myndighetsregistret.scb.se> (hämtad den 1 januari 2018).

⁴⁰ Strömberg & Lundell, s. 63ff.

⁴¹ Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), förvaltningsprocessens funktion.

⁴² RÅ 2005 ref. 61, Essen, s. 38ff. och Ragnemalm, s. 127 ff.

förvaltningsdomstolens indelning av förvaltningsmålen kan ha olika karaktärer kan anses likna *tvistemål*, *brottmål* eller anses vara *rena förvaltningsmål*. Sådana mål som har ansetts ha likheter med tvistemål eller brottmål har ansetts bli rättskraftigt avgjorda medan rena förvaltningsmål inte ansetts bli det.⁴³ Trots att det är klart att förvaltningsbeslut och förvaltningsdomar som huvudregel inte vinner rättskraft är det även rimligt att rättskraftshuvudregeln innebär att processerna karaktäriseras som "rena" förvaltningsbeslut eller förvaltningsmål.

För att förtydliga vilka mål det är som förvaltningsprocessen kan delas in i följande karaktärer:

- Ren förvaltningsprocess, dvs de mål som inte är av tviste- eller brottmålsliknande karaktär,
- brottmålsliknande förvaltningsprocess och
- tvistemålsliknande förvaltningsprocess.

Vid fastställande av förvaltningsprocessens karaktär är det inte avgörande vilken beslutstyp som målet gäller, dvs gynnande eller betungande beslut, utan det är processens materiella innehåll som är av betydelse för karaktäriseringen. Förvaltningsprocessens karaktär ska inte blandas ihop med parternas behov av att rättskraft ska föreligga genom att det slutliga avgörandet i förvaltningsprocessen blir materiellt riktig eller parternas trygghet i att saken är slutligt prövad. Ett förvaltningsmål kan nämligen karaktäriseras som exempelvis tvistemålsliknande, men behöver inte vinna rättskraft för den sakens skull (se avsnitt 4.2.3).⁴⁴

Högsta förvaltningsdomstolen har genom åren utvecklat en slags metod för att utröna rättskraften i förvaltningsbeslutet eller förvaltningsdomen genom att kategorisera förvaltningsprocessen efter dess särskilda karaktär.⁴⁵ Detta beror på att parterna i förvaltningsmålet kan lida rättsförluster om det är oklart hur målet karaktäriseras och om beslutet eller avgörandet vinner rättskraft.⁴⁶ Av RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1993 ref. 76 m.m. är det naturligt att söka ledning av RBs rättskraftsregler i brist på direkt tillämpliga bestämmelser om rättskraft i FL och FPL.⁴⁷ Den praxis som har utvecklats i rättskraftsfrågor om myndighetsförfarandet eller förvaltningsmålet karaktär beror på att de prövade mål påminner om tvistemål eller brottmål.⁴⁸

Ett problem med förvaltningsbeslut är att det inte blir mer orubbligt efter en förvaltningsdomstol har prövat det i sak. Karaktären har betydelse för om beslutsmyndigheten kan ändra beslutet eller inte sedan det nått sin slutgiltiga

⁴³ MIG 2016:21.

⁴⁴ HFD 2013 ref. 36.

⁴⁵ RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 1996 ref. 11, RÅ 1996 ref. 51, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2004 re. 69, MÖD 2009:22 och HFD 2013 ref. 36.

⁴⁶ Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till FPL 30 §.

⁴⁷ Se RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 1996 ref. 11, RÅ 1996 ref. 51, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2004 re. 69, MÖD 2009:22, HFD 2013 ref. 36.

⁴⁸ Westerberg s. 82 och Warnling-Nerep i FT 1993 s. 232 och FT 2008 s. 213.

form, eller om den avgjorda saken av domstolen kan prövas av myndigheten eller domstol igen, dvs om beslutet har förutsättningar för rättskraft.

Nedan är huvudlinjerna i praxis för vad som kan vinna rättskraft:

- gynnande beslut,
- betungande beslut,
- avslagsbeslut,
- interna beslut,
- beslut eller i ärenden eller förvaltningsdomar som påminner om tvistemål eller brottmål.⁴⁹

Anledningen till att det sker en prövning i det enskilda fallet om måltypen kategoriseras som tviste- eller brottmålsliknande är för att domstolen kan förhålla sig mer flexibel och anpassa exempelvis processföringen efter målets behov. RBs reglering kan koncentreras till de två, någorlunda enhetliga, måltyperna tvistemål och brottmål. FPL ska däremot kunna tillämpas på ett betydligt större antal måltyper med vida särdrag. Någon uppdelning av beslutstyper eller måltyper sker i varken FL eller FPL, därför får kategoriseringen betydelse för fastställandet av rättskraft.⁵⁰

I kapitel 3 undersöks förvaltningsbesluten som omfattas av rättskraften. Först kommer gynnande beslut och sedan betungande beslut att undersökas. Därefter kommer presenteras slutsatser och diskuteras om förvaltningsbeslutets karaktär påverkar om förvaltningsbeslutet vinner rättskraft. Rättskraftsfrågan blir däremot annorlunda när det är en förvaltningsdomstol som prövat saken beroende på om målet är tviste- eller brottmålsliknande. Förvaltningsbeslut som inte vinner rättskraft kan nämligen vinna rättskraft efter de prövats av förvaltningsdomstol.⁵¹

2.7 Speciallagstiftningen och förvaltningsprocessens rättskraft

Huruvida myndighetsbeslutet eller förvaltningsdomstolens avgörande utgör ett hinder för omprövning av samma beslut eller senare prövning av samma sak bestäms i första hand med hänsyn till tillämplig specialreglering.⁵² Detta beror i första hand på FLs och FPLs subsidiaritet till andra lagar och författningar enligt 3 § FL och 2 § FPL. Det är relativt sällsynt med regler som begränsar myndigheters möjlighet till omprövning av en sak som avgjorts av förvaltningsdomstol. Det går dock att återfinna hos exempelvis studiestöd i 2

⁴⁹ Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen (1986:223) kommentaren till 27 §, Zeteo.

⁵⁰ Prop. 1971:30 Del 2 s. 291 och Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), Kommentaren till Förvaltningsprocessen.

⁵¹ RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2005 ref. 16.

⁵² RÅ 1987 ref. 80, RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1996 ref. 11, RÅ 1996 ref. 51, RÅ 2002 ref. 61 och HFD 2013 ref. 36 m.m.

kap. 27 § och 3 kap. 35 § studiestödsförordningen (2000:655), för Kriminalvården i 38 kap. 13–18 §§ BrB och 5 kap. 74–77 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och för Skatteverket i 66 kap. 2 och 3 § SFL.

I exempelvis 66 kap. 3 § SFL är det fastställt att Skatteverket inte får ompröva beslut i frågor som har avgjorts av allmän förvaltningsdomstol. Om alltså förvaltningsdomstol slutligen har avgjort ett beslut utgör avgörandet ett hinder för ny prövning av samma sak, dvs. förvaltningsdomstolens avgörande vinner rättskraft. 20 kap. 10a § lag (1968:381) om allmän försäkring (AFL), nu ersatt av nuvarande 113 kap. 3 § SFB, är även en lagstadgad paragraf som innebär att beslut som prövats av Försäkringskassan och avgjorts av förvaltningsdomstol vinner rättskraft och kan inte ändras.⁵³ Detta klargjordes i RÅ 2002 ref. 61 vilket är ett rättsfall som har stor betydelse på hur rättskraften förhåller sig till förvaltningsprocessrätten i övrigt och kommer därför utvecklas och utredas djupare i avsnitt 4.2. Nu framgår rättskraften i SFB av 113 kap. 7 § SFB.⁵⁴

När någon specialregel inte är tillämplig i målet faller tillämpningen tillbaka på FL och FPL. I den allmänna processrätten fastställs rättskraften av 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 § RB, men i varken FL eller FPL berörs den i lagtexten.⁵⁵ Högsta förvaltningsdomstolen har i praxis fastställt att förvaltningsdomar i flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål är i princip orubbliga. Förutom trygghetsskäl beror detta på att det ter sig naturligt att söka ledning av RB i brist på direkt tillämpliga bestämmelser, som exempelvis FL och FPLs frånvaro av reglerad rättskraft.⁵⁶ Både fastställande av och avsteg från den huvudregeln om rättskraft i förvaltningsprocessrätten har skett i ett fåtal avgöranden om exempelvis körkortsingripanden, utbetald livränta från Försäkringskassan och offentlig upphandling.⁵⁷ Det är i de vägledande prejudikaten som rättssystemet har att söka ledning i för att fastställa om rättskraft föreligger, i de fall rättskraften inte framgår i specialregleringen.

2.7.1 Specialregeln som ytterligare stöd för rättskraft

Att ett mål ska vara tvistemåls- eller brottmålsliknande för att vinna rättskraft framgår tydligt i praxis.⁵⁸ I RÅ 2002 ref. 61 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att specialregeln endast utgör ett ytterligare stöd för att domen vann rättskraft och saken inte kan prövas igen.⁵⁹

⁵³ RÅ 2002 ref. 61.

⁵⁴ HFD 2016 ref. 83.

⁵⁵ RÅ 2005 ref. 16 och HFD 2013 ref. 36.

⁵⁶ SOU 1964:27 s. 477 ff., RÅ 1987 ref. 80., RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2005 ref. 42 och Ragnemalm, 2014, s. 87f.

⁵⁷ Se bl.a. RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61, HFD 2013 ref. 36 och HFD 2016 ref. 83.

⁵⁸ RÅ 1990 ref. 64, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 1996 ref. 11, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2005 ref. 16, RÅ 2010 ref. 1 och HFD 2013 ref. 36.

⁵⁹ Essen, s. 87.

Frågan om rättskraften i socialförsäkringsmål beror på målets karaktär blir däremot av mindre betydelse sedan SFBs inträde år 2011. I SFB är rättskraften numera lagreglerad så att begäran av omprövning av ett beslut som redan omprövats och prövats av domstol ska avvisas efter det vunnit laga kraft enligt 113 kap. 7 § SFB och beslut får inte ändras efter det prövats av förvaltningsdomstol enligt RÅ 2002 ref. 61.⁶⁰ Det blir däremot intressant att se vilka faktorer det är i praxis som gör att socialförsäkringsmål är tvistemålsliknande.

I HFD 2013 ref. 36 lyfte Högsta förvaltningsdomstolen att rättskraft i första hand utronas genom specialregeln, i andra hand gäller allmänna principer om att förvaltningsmål inte vinner rättskraft och i tredje hand fastställs rättskraften genom att målet är tvistemåls- eller brottmålsliknande. Målet avslutades med det intressanta uttalandet att rättskraften framgår ut de särskilda förhållanden eller regler som gäller för det slags mål det är fråga om. Med hänsyn till RÅ 2002 ref. 61 borde de regler som åsyftas vara det specialregler som gäller i målet och de särskilda förhållandena borde vara målets karaktär. Redan år 2004 uttalade Lavin att det är både målets särskilda förhållanden och regler som avgörande för bedömningen om målet vinner rättskraft i bl.a. socialförsäkringsmål. Det innebär att trots att målet visar likheter med ett tvistemål så är inte det en självklarhet att rättsföljden blir den samma som i 17 kap. 11 § RB eftersom de specifika reglerna kan konstatera annat. I HFD 2013 ref. 36 konstateras nämligen att målet i fråga är tvistemålsliknande, en specialregel är tillämplig och rättskraften regleras inte i specialregeln men det finns inte anledning att frångå huvudregeln om rättskrafts frånvaro delvis för att rättskraften inte regleras i specialregeln. Det tyder på att Lavins argumentation liknar det förhållningssätt Högsta förvaltningsdomstolen slutligen har i HFD 2013 ref. 36 (se avsnitt 4.2.3). Något som å andra sidan talar starkt för att ett målets tvistemålsliknande karaktär ensamt medför vinner rättskraft är att Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2010 ref. 1. har uttalat sig om att tvistemålsliknande mål i princip inte är möjliga att ändra.

Att specialregeln i sig skulle utgöra ytterligare stöd tycker jag verka förringa rättskälleläran där lagtexten är förhärskande. Det kan vara så att Högsta förvaltningsdomstolen menar att det faktum en specialregel tillämpas ger stöd för rättskraft, trots att specialregeln i sig inte uttrycker rättskraft. Om rättskraften framgår av specialregeln borde den tvistemålsliknande karaktären snarare vara obetydlig med hänsyn till lex specialis.

⁶⁰ HFD 2016 ref. 83.

3 Rättskraft i förvaltningsbeslut

3.1 Inledning

I detta kapitel kommer rättskraften i förvaltningsbeslut att utredas. Först kommer redovisas vad det är som gör att gynnande förvaltningsbeslut vinner rättskraft (avsnitt 3.2) och varför betungande förvaltningsbeslut i regel inte vinner rättskraft (avsnitt 3.3). Därefter kommer sammanfattande slutsatser att presenteras följt av en diskussion om förvaltningsbeslutets karaktär talar för att beslutet vinner rättskraft. Anledningen till att det sker en utredning av gynnande- och betungande myndighetsbeslut är för att rättskraftsreglerna utgår att vara samma i förvaltningsförfarandet och förvaltningsmålet.

Beslutets innehåll, myndighetens förhållningssätt till det och möjligheten att ändra beslutet begränsas i första hand av de gällande författningar som mer eller mindre noggrant anger beslutens förutsättningar och innehåll. Trots att myndigheterna har möjlighet till viss skönsmässighet i sin bedömning av beslutsfattandet så styrs de ändå av författningar och prejudikat. Rättskraften för gynnande förvaltningsbeslut har en stark hållning i svensk rätt och det är med restriktivt förhållningssätt som möjligheterna att ändra gynnande beslut finns för myndigheter och kommuner.⁶¹ Förutom att myndigheterna ska följa nödvändiga principer som objektivitetsprincipen och legalitetsprincipen ska de även följa likhetsprincipen som framgår av 1 kap. 9 § RF. En myndighet kan i sitt beslutsfattande leda fram till flera beslutsalternativ utan att något av dessa egentligen hade stridit mot saklighet och opartiskhet. Men utifrån denna situation ställer likhetsprincipen enligt 1 kap. 9 § RF krav på att kommunen eller myndigheten ska vara konsekvent i sitt beslutsfattande och agera som de gör enligt deras tidigare egna praxis. En kommun kan exempelvis inte ändra ett gynnande beslut på grunden att det hade inneburit en ändring av deras praxis på ett oavsiktligt sätt.⁶²

3.2 Gynnande myndighetsbeslut och dess rättskraft

Innan gynnande beslutens rättskraft ska utredas ska först presenteras hur gynnande beslut kan kännetecknas genom olika beteckningar. Tillstånd kan vara när den enskilde tillåts bedriva en viss verksamhet, t.ex. körkort, bygglov, tillstånd att anordna spelautomater eller läkarlegitimation. Tillståndet är en förutsättning för att den enskilde ska få bedriva verksamheten och är enligt lag eller författning förbjuden att bedriva verksamheten utan tillståndet, såvida inte dispens har godkänts. Dispens karaktäriseras genom att den enskilde har fått en befrielse från lagstadgad positiv förpliktelse och utges som regel i

⁶¹ Strömberg & Lundell, s. 109ff.

⁶² Bäckman, s. 54 och Strömberg & Lundell, s. 67 och RÅ 1992 ref. 78.

undantagsfall. Dispensen kan exempelvis röra sig om befrielse från skattskyldighet eller att följa strandskyddet. En annan konkretare form av gynnande beslut är beviljande av penningbidrag, som exempelvis pension, studiebidrag eller socialbidrag.⁶³

Huvudfunktionen för gynnande besluts rättskraft är att enskilda ska kunna förlita sig på att beslutet står fast. Här är trygghetsaspekten avgörande eftersom den enskilde kan förlitat sig på domen och vidtagit åtgärder därefter. Detta leder till att myndigheten inte ska kunna ändra sitt beslut i efterhand till nackdel för den enskilde trots att beslutet varit exempelvis olämpligt eller rent utav olagligt. Det anses inte ens accepterat att ändra gynnande beslut på grund av ny lagstiftning.⁶⁴ En kommuns ändring av sin egen praxis på ett inte avsett sätt är inte en ändring av sådan art att den är tillåten för kommunen. Det spelar ingen roll om myndigheten har gjort en felaktig bedömning av faktiska omständigheter eller om gällande rätt har missförstått och myndigheten försöker rättfärdiga ändringen på grund av exempelvis administrativ ordning. Den enskildes trygghet av att beslutet består väger alltså i vissa fall tyngre än allmänhetens intresse av korrekta beslut.⁶⁵

En ideologisk tanke bakom gynnande besluts orubblighet kan ha varit att fostra myndigheter till att vara noggrannare i sin utredning och beslutsfattande samt ger den enskilde trygghet mot hastiga förändringar eller mot att myndigheten exempelvis genom maktmissbruk hotar eller bestraffar någon genom att inskränka det gynnande beslutet.⁶⁶

Högsta förvaltningsdomstolen betonar att det inte får tas hänsyn till ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet för att ge anledning till omprövning.⁶⁷ Exempelvis godkändes inte Trafikverkets beslut om att återkalla körkort inte eftersom vetskapen om sjukdomen som låg till grund för återkallelsen förelåg vid tiden av utfärdandet av körkortet.⁶⁸ Domstolarnas restriktiva hållning till att ändra gynnande beslut får anses viktig eftersom att det annars i praktiken skulle det innebära myndigheternas beslut får anses preliminära.⁶⁹ Ändrade faktiska förhållanden är alltså inte ett skäl i sig att ändra ett gynnande beslut. Men det finns ingenting som hindrar att myndigheten ändrar ett beslut så det blir mer gynnande för den enskilde. I det fallet blir frågan däremot hur processen ska bli för att förbättra beslutet och så att myndigheten eller kommunen inte frångår likhetsprincipen.⁷⁰

⁶³ Strömberg & Lundell, s. 63.

⁶⁴ RÅ 1995 ref. 10.

⁶⁵ RÅ 1972 ref. 2, RÅ 1992 ref. 78, RÅ 1995 ref. 10, Essen, s. 70ff.

⁶⁶ Ragnemalm, 2014, s. 129 och Bull, FT 2004, s. 71.

⁶⁷ RÅ 2000 ref. 16, RÅ 2004 ref. 78 och Essen, s. 71.

⁶⁸ RK79 2:18

⁶⁹ Prop. 1985/86:80 s. 39, RÅ 1995 ref. 10, RÅ 2000 ref. 16, Ragnemalm, 2014, s. 85ff., Bull, FT 2004, s. 71.

⁷⁰ Essen, s. 70ff.

3.3 Undantag till gynnande myndighetsbesluts orubblighet

Gynnande beslut är inte helt orubbliga utan kan i begränsade fall ändras eller återkallas i efterhand. Det är tre fall kan ändring eller återkallelse med säkerhet ske utifrån gällande rätt samt ett fjärde fall som än så länge har oklar ställning efter Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i RÅ 2000 ref. 16. Dessa undantagssituationer redovisas nedan.

3.3.1 Återkallelseförbehåll

Finns författningsstöd för återkallelse eller när beslutet innehåller ett återkallelseförbehåll. I vissa fall kan myndigheten även förse beslutet med rättelseförbehåll trots att uttryckligt författningsstöd saknas. Detta kan däremot orsaka problem. Exempel på lag där återkallelsen av gynnande beslut uttryckligen framgår är 7 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716) (nedan UtIL). Enligt paragrafen får myndigheten återkalla arbetstillstånd om utlännen medvetet lämnat felaktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som hade varit av betydelse för målet. Förutom de fall oriktiga uppgifter lämnats kan återkallelse ske om det föreligger särskilda skäl. Det föreligger stora likheter med den författningsstadgade möjligheten till återkallelse i 7 kap. 1 och 2 §§ UtIL och möjligheter till återkallelse på grund av vilseledande som inte kräver författningsstöd.⁷¹

Det är exempelvis inte tillåtet enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) att föra in villkor i ett beslut om det inte uttryckligen framkommer av socialtjänstlagen. Om så inte var fallet hade socialnämnden i praktiken haft utrymme för att ge sanktioner till den enskilde utan stöd i lag.⁷²

Förutom att myndigheten kan göra återkallelse på grund av att det framgår ur författningsstödet kan det även ske om myndigheten skriver det direkt i beslutet. Detta har dock tendens att orsaka problem eftersom utformningen och formuleringen av förbehållet blir viktigt. Det kan exempelvis röra sig om att förbehållet är för allmänt hållet och inte tillräckligt precist vilket kan orsaka oklarheter förhållningssättet till återkallelsen eller huruvida återkallelsen är giltig.⁷³ Kammarrätten i Jönköping uttalade i ett avgörande att beslut ska som utgångspunkt inte vara för allmänt hållna och sakna precision som ett beslut annars ska innehålla. Detta ska ske i syfte att öka den enskildes förutsägbarhet och möjlighet att faktiskt kunna rätta sig efter beslutet. Det kan däremot bero på beslutets natur att det inte kan vara för precist formulerat vilket å andra sidan innebär att ett allmänt hållet beslut kan anses tillräckligt preciserat. För-

⁷¹ Wall, s. 131.

⁷² RÅ 2004 ref. 78 och RÅ 2009 ref. 103.

⁷³ Bäckman, s. 227ff.

behållet som prövades i Kammarrätten tillät myndigheten att ompröva beslutet till den enskildes nackdel.⁷⁴ Kammarrättens argumentation att en allmänt hållen formulering är precis kan däremot anses inkonsekvent.⁷⁵ Anledningen till att det kan ses som inkonsekvent kan bero på att uppmuntran till allmänt hållen formulering inte är önskvärd i utformningen av förbehåll i gynnande beslut.

3.3.2 Säkerhetsskäl

Ett annat fall då ett gynnande beslut kan återkallas är om det är fråga om säkerhetsskäl i fråga om fara för människors eller djurs liv eller hälsa har uppstått. Det kan röra sig om hälso-, trafik-, brandfara, rasrisk eller liknande säkerhetsaspekter. Säkerhetsskålet talar mest ur hänsyn till tredje mans intresse av att det gynnande beslutet ska kunna ändras. Med hänsyn till säkerhetsskålen ska beslutet dock återkallas omedelbart. Det kan exempelvis röra sig om att länsstyrelsen har gett jakttillstånd men under fel period vilket utgör en omedelbar fara för exempelvis svamplockare.⁷⁶ Säkerhetsrisken ska alltså vara i nära tidsanslutning till återkallelsen. Frågan uppstår om återkallelsen kan ske när en myndighet antar att risk för säkerhetsskäl i framtiden. Enligt mig är hela poängen med att kunna återkalla ett beslut på grund av säkerhetsskäl är för att säkerhetsrisken har uppstått i nära anslutning innan återkallelsebeslutet fattades. Om dessutom säkerhetsskålet främst motiveras utifrån tredjemans intresse är det underligt att tredjemans intresse av att skydda sin egendom inte förs på tal.

Wall anser dock att preventiv återkallelse på grund av säkerhetsskäl borde kunna ske men att bedömning ska ske i det enskilda fallet.⁷⁷ Att inte kunna återkalla ett beslut på grund av säkerhetsskäl i preventivt syfte tycker jag motverkar den förutsägbarhet gynnande beslut ska garantera den enskilde. Den enskilde kan göra förberedelser som kostar tid och pengar inför beslutet som kan bli återkallad på grund av säkerhetsskäl, trots att beslutsmyndigheten visste om att återkallelsen skulle ske. Om det gynnande beslutet i sig tillåter den enskilde att ta säkerhetsrisker som är förenade med liv eller hälsa borde den enskilde rimligen förvänta sig att beslutet kan bli återkallat. Möjligheterna till kompensation i svensk rätt utgår genom ekonomisk ersättning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) (SkL) i första hand på grund av de felaktiga myndighetsbesluten. I praktiken kan det däremot bli svårt att ersättningen ska motsvara skadan de vidtagna åtgärderna innebär. Å andra sidan hade det inte varit önskvärdt att inte kunna genomtränga rättskraften på grund av säkerhetsskäl med hänsyn till de intressen säkerhetsskålet motiveras av, exempelvis liv och hälsa.

⁷⁴ Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 1020-06.

⁷⁵ Wall, s. 133.

⁷⁶ RÅ 1975 ref. 58, JO 1987/88 s. 258 och Wall, s. 128ff.

⁷⁷ Wall, s. 128.

3.3.3 Oriktiga eller vilseledande uppgifter

Det tredje fallet har en lite annorlunda återkallelsegrund och gäller att förutsättningen för ett gynnande beslut fattas. De tidigare undantagen till gynnande besluts rättskraft är när rättskraften genombryter beslutet efter det är fattat på grund av säkerhetsskäl eller återkallelseförbehåll. En förutsättning för att ett gynnande beslut ska vinna rättskraft är att den som blir tilldelad beslutet inte får påverka myndighetens handläggning genom att lämna felaktiga uppgifter eller förtiga om uppgifter, dvs genom vilseledande. Det saknas därför betydelse om beslutsadressaten har lämnat uppgifter som inte är relevanta eller efterfrågas men som myndigheten ändå har grundat det gynnande beslutet på. Det räcker inte heller att myndigheten har råkat fatta ett felaktigt beslut, utan vilseledandet ska vara en förutsättning till att beslutet blir felaktigt.⁷⁸ Frågan är om underlåtelse att berättat en sak som exempelvis graviditet hade spelat någon roll för förutsättningarna att myndigheten kan fatta ett riktigt beslut om anställning. Diskrimineringslagen tillåter exempelvis inte att arbetsgivare diskriminerar arbetstagare på grund av sin graviditet.⁷⁹ I detta fall är det rimligt att lag som förbjuder har diskriminering på grund av graviditet har företräde och bortser ogiltigförklarar återkallelsen även om underlåtelsen att berätta om graviditeten hade ansetts vara ett vilseledande.

Oärlighet utgör inte i sig en grund för att det gynnande beslutet ska sakna rättskraft. Det krävs i så fall att oärligheten har lett till att beslutet har blivit felaktigt. Vilseledandet behöver orsaka att beslutet behäftas med kvalificerade fel i rent objektiv mening.⁸⁰ Den enskilde måste även förstå att den vilseleder myndigheten. Om den enskilde exempelvis byter ett utländskt körkort som är förfalskat, utan personens vetskap, mot ett svenskt körkort anses inte den enskilde ha vilselett myndigheten.⁸¹ Om uppsåtsbegreppet i vilseledandet definieras närmast straffrätten, skadeståndsrätten e.dyl. lämnar jag därhän.

Att upphäva ett gynnande beslut på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter från beslutsadressaten väcker många intressanta frågor. Vad händer om exempelvis en student fuskar till sig sina betyg i gymnasiet, blir antagen på program vid universitet, klarar av hela universitetsutbildningen utan att fuska och tar examen. Kan det gynnande beslutet antagningen till universitetet eller examen från universitetet upphävas på grund av en kedja underliggande oriktiga eller felaktiga uppgifter? Kan oriktiga eller vilseledande uppgifter på något sätt preskriberas eller läkas av tidigare gynnande beslut? Vad händer exempelvis om beslutsadressaten mutar tjänstemannen som fattar beslutet felaktigt men utan att beslutsadressaten har vilselett med information? Dessa intressanta frågeställningar i förvaltningsrätten kommer dock inte utvecklas vidare i uppsatsen.

⁷⁸ Wall, s. 126ff. och JO 1990/91 s. 161.

⁷⁹ RÅ 1968 ref. 78 (I-II), AD 2011:22, AD 2013:34, AD 2014:19 och AD 2015:12.

⁸⁰ Wall, s. 128.

⁸¹ Kammarrätten i Stockholm mål nr 3618-02.

3.3.4 Det fjärde undantaget

Det fjärde, inofficiella, undantaget kommer till uttryck i RÅ 2000 ref. 16 om att tidsbestämda bistånd inte *bör* vara orubbliga om biståndsbehovet väsentligt förändras. Det tidsobegränsade biståndet utgörs nödvändigtvis inte av ekonomisk art utan kan vara exempelvis städning, tvättning eller handling. Högsta förvaltningsdomstolen understryker dock att det inte går att beakta omständigheter som kunde beaktas vid det första ställningstagandet får beaktas vid omprövning. Det saknas vägledande avgörande hur man ska förhålla sig till möjligheten att ändra tidsbestämda bistånd men frågan har beviljats provotillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.⁸²

3.4 Betungande myndighetsbeslut

Det betungande beslutet kan karakteriseras med olika beteckningar. Påbud är ett åläggande för den enskilde att utföra ett direkt handlingsmönster. Det kan exempelvis vara att installera branddörr eller betala fastighetsavgift.

Det betungande beslutet kan ske genom förbud att utföra viss handling, exempelvis att bedriva näringsverksamhet eller att köra med dubbdäck på vissa vägar. Sist kan ett betungande beslut vara när den enskilde åläggs att tåla ett ingrepp i sin frihet eller egendom eller att den enskilde åläggs en helt ny förpliktelse, exempelvis genom psykiatrisk tvångsvård eller riva byggnad.⁸³

Betungande beslut kräver inte alltid större utredningar för att kunna fastställas utan kan grunda sig direkt ur allmän författning, t.ex. förbud att fortsätta med olovligen påbörjat byggnadsarbete. Förbudet kan i sin tur ha rättsverkningar som orsakar särskilda påföljder, exempelvis vite. Eftersom ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden från det allmänna kräver lagstöd, enligt 8 kap. 2 och 3 §§ RF, härleds betungande beslutet direkt ur en författning där förbudet är konkretiserat och preciserat.⁸⁴

Ett betungande beslut är inte orubbligt utan kan ändras i både förmildrande eller skärpande mening gentemot hur det var tidigare på grund av det betungande beslutets avsaknad av rättskraft. Myndigheten kan därmed exempelvis utfärda ett nytt föreläggande eller återkalla beslutet mot den enskilde på grund av att den gjort en ny lämplighetsprövning.⁸⁵

Den omständigheten att en förvaltningsdomstol tidigare har överprövat en myndighets avslag gör inte att förvaltningsdomen vinner rättskraft.⁸⁶ Om inte

⁸² RÅ 2000 ref. 16 och HFD beslut mål nr. 5889-16.

⁸³ Strömberg & Lundell, s. 64.

⁸⁴ Strömberg & Lundell, s. 64.

⁸⁵ RÅ 1996:51, MÖD 2009.22 och Ragnemalm, 2014, s. 133.

⁸⁶ RÅ 1979 Bb 116.

rättskraften framgår ur en tillämplig specialregel så framgår rättskraften i förvaltningsförfarandet enskilt beroende på målets särskilda karaktär.⁸⁷ Beroende på om det är tvistemåls- eller brottmålsliknande kan domen vinna rättskraft med ledning från RB, annars är huvudregeln att avgörandet inte vinner rättskraft. Den processuella situationen att den enskilde har en myndighet som motpart, och inte en enskild, är en faktor som ska särskilt beaktas vid bedömningen av rättskraft. I RÅ 1987 ref. 80 hade den enskilde ansökt om att Patent- och registreringsverket skulle ompröva ett namnbyte. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg däremot inte att målet varken var av tvistemåls- eller brottmålsliknande karaktär. Anledningen till detta var att eftersom den enskildes motpart var Patent- och registreringsverket och att målet i övrigt hade mer likheter med ett rent förvaltningsmål. Målet avslutades med att Högsta förvaltningsdomstolen inte avvek från den allmänna principen att förvaltningsdom inte vinner rättskraft. Utifrån målet är en rimlig slutsats att den enskildes behov av ett materiellt korrekt beslut överväger att myndigheten ska ha trygghet i att saken är slutligt avgjord. I ett ansökningsmål som har karaktären av ett rent förvaltningsmål kan det inte anses ändamålsenligt att rättskraften ska skydda myndigheten med den trygghet ett slutligt avgörande kan innebära.

Mål om socialförsäkring har som prövats av förvaltningsdomstol anses vara tvistemålsliknande, dvs förvaltningsmålet är tvistemålsliknande, vilket leder till att förvaltningsdomen vinner rättskraft (avsnitt 4.2).⁸⁸ I plenummålet RÅ 2005 ref. 16 har Högsta förvaltningsdomstolen prövat ett fall där en person överklagade Försäkringskassans beslut om avvisning. Enligt Försäkringskassan avvisades omprövningen eftersom det hade vunnit laga kraft, var för sent inkommet samt att det inte går att ändra ett tidigare fattat beslut enligt 20 kap. 10a § AFL. Högsta förvaltningsdomstolen inleder med att påpeka att som grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet gäller att ett beslut om avslag på en ansökan i regel inte vinner rättskraft i den meningen att det förhindrar prövning av samma sak, dvs att förvaltningsbeslut inte vinner rättskraft.

Högsta förvaltningsdomstolen åtskiljer även fall då rättskraft kan inträda genom myndighetsbeslut och när den inträder genom förvaltningsdom. I RÅ 2005 ref. 16 lyfter Högsta förvaltningsdomstolen att enligt RÅ 2002 ref. 61 tillmäts en *förvaltningsdomstols* lagakraftvunna avgörande i socialförsäkringsmål sådan negativ rättskraft på grund av att det är tvistemålsliknande.⁸⁹ Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att även om det framgår av den specifika regeln att myndigheten har en skyldighet att rätta ett felaktigt beslut bör det inte utgöra ett hinder för att myndigheten ska ompröva beslutet.⁹⁰ Att skyldigheten inte utgör ett hinder borde i sin tur innebära att Försäkringskassan får ändra beslutet enligt 20 kap. 10a § AFL, nu motsvarande 113 kap. 3 § SFB.

⁸⁷ RÅ 1987 ref. 80 och Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen (1986:223) kommentaren till 27 §, Zeteo.

⁸⁸ RÅ 2002 ref. 61.

⁸⁹ RÅ 2002 ref. 61.

⁹⁰ RÅ 2005 ref. 16 och Kammarrätten i Stockholm beslut 1999-01-28.

Till skillnad från RÅ 2005 ref. 16 talas det i RÅ 2002 ref. 61 om att socialförsäkringsmål vinner rättskraft eftersom att *förvaltningsmålet*, dvs domstolsprocessen, är tvistemålsliknande. Det talas aldrig i varken RÅ 2005 ref. 16 eller RÅ 2002 ref. 61 om att *förvaltningsbeslutet* ska kategoriseras som tvistemålsliknande. Den främsta anledningen till att målet blir tvistemålsliknande i RÅ 2002 ref. 61 är för att någon av parterna i socialförsäkringsmål riktar ett ersättningsanspråk mot den andra genom en slags fastställsetalan. I RÅ 2005 ref. 16 berör inte ens Högsta förvaltningsdomstolen att den enskilde vill ha fastställd livränta från Försäkringskassan i form av riktat ersättningsanspråk. Domstolen anför bara att ett förvaltningsbeslut om avslag på en ansökan inte vinner rättskraft.

Det kan däremot framgå av specialregeln hur beslutet får ändras eller omprövas efter det vunnit laga kraft. Om det är reglerat i specialregeln har den specifika regeln företräde framför de allmänna principerna om att betungande beslut kan omprövas obegränsat i antal och tid. Om den enskilde hade fått möjlighet att ändå ompröva det betungande beslutet i enlighet med de allmänna principerna hade regeln satts ur spel och den enskilde hade kunnat begära omprövning utan begränsning i tid och antal.⁹¹ I det här fallet är det alltså inte målets karaktär som är av betydelse utan vad som begränsar möjligheten till omprövning och överklagande i specialregeln. Att specialregeln är talar för att målet ska vinna rättskraft kan däremot inte tillmätas särskild betydelse och kommer utvecklas i kapitel 4.

3.5 Sammanfattande slutsatser av rättskraft i förvaltningsbeslut

Saker som talar för rättskraft i både gynnande och betungande myndighetsbeslut är intresset av att den materiella rättsfrågan blir korrekt i betungande beslut och den enskildes trygghet av att beslutet består för gynnande beslut. Genom dessa relativt enkla huvudregler undviks myndigheterna dessutom befatta sig med den komplicerade frågan om en ansökan utgör samma sak eller inte som har prövats tidigare. Om det föreligger rättskraft blir både myndigheten och domstolarna tvungna att tillämpa lagen enhetligare och mer materiellt korrekt annars riskerar förutsägbarheten i rättstillämpningen att urholkas. Det kan exemplifieras genom att ett beslut eller en dom ändras efter tiende prövningen av oförändrad sak. Att däremot ta bort möjligheten till omprövning från den enskilde minskar tryggheten att kunna pröva oriktiga beslut eller beslut som den enskilde är missnöjd med, oavsett dess riktighet. Möjligheten till upprepad omprövning bidrar dessutom att den enskilde får gehör från staten.

Det kan konstateras att rättskraft föreligger som huvudregel för gynnande beslut. Här är det den enskildes behov av trygghet av att beslutet består som väger över att det blir ett materiellt riktigt beslut. Detta beror delvis på både

⁹¹ HFD 2016 ref. 83 och RÅ 1987 ref. 80.

statens och den enskildes behov av det finns tillit rättsstaten samt av praktiska behov av rättskraft för att beslutsadressaten har vidtagit eller kommer att vidta åtgärder utifrån det gynnande beslutet. Tryggheten kan delvis komma till uttryck genom skydd mot hastiga förändringar eller mot att myndigheten exempelvis genom maktmissbruk hotar eller bestraffar någon genom att inskränka det gynnande beslutet. Det spelar ingen roll om myndigheten har gjort en felaktig bedömning av faktiska omständigheter eller om gällande rätt har missförståtts och myndigheten försöker rättfärdiga ändringen på grund av exempelvis administrativ ordning. Den enskildes trygghet av att beslutet består väger alltså i vissa fall tyngre än allmänhetens intresse av korrekta beslut. Staten har å sin sida behov av rättskraft i gynnande beslut på grund av det ska fostra myndigheter till att vara noggrannare i sin utredning och beslutsfattande.

Däremot gäller inte rättskraften i gynnande beslut undantagslöst. Det finns även fall där allmänhetens intresse av materiellt riktiga beslut väger tyngre än den enskildes behov av trygghet av att beslutet består. Ett fall är när det finns författningsstöd för återkallelse eller när beslutet innehåller ett återkallelseförbehåll. I vissa fall kan myndigheten även förse beslutet med rättelseförbehåll trots att uttryckligt författningsstöd saknas, vilket däremot kan orsaka problem.

Myndighetens intressen av att kunna göra ändrings- eller återkallelseförbehåll kan strida mot lagens mål och skyddsintressen. Det är exempelvis inte tillåtet enligt SoL att föra in villkor i ett beslut om det inte uttryckligen framkommer av socialtjänstlagen. Om så inte var fallet hade socialnämnden i praktiken haft utrymme för att ge sanktioner till den enskilde utan stöd i lag.⁹² Vad gäller återkallelseförbehåll i SoL riskerar förbehållet att inskränka i socialtjänstens målsättning om att bl.a. värna om människors ekonomiska och sociala trygghet.⁹³ Om regel om återkallelseförbehåll saknas men kan utföras ändå så finns problem som kan härledas direkt till formuleringen av återkallelseförbehållet och rättssäkerheten i stort. Det kan exempelvis röra sig om att förbehållet är för allmänt hållet och inte tillräckligt precist vilket kan orsaka oklarheter förhållningssättet till återkallelsen eller huruvida återkallelsen är giltig.

Allmänhetens intresse av säkerhetsskäl i fråga om fara för människors eller djurs liv eller hälsa kan även väga över den enskildes behov av trygghet av att beslutet är orubbligt. Det kan röra sig om hälso-, trafik-, brandfara, rasrisk eller liknande säkerhetsaspekter. Med hänsyn till säkerhetsskäl är en förutsättning dock att beslutet återkallas omedelbart.

Förutsättningen för korrekt beslut inte föreligger och det är orsakat av beslutsadressaten genom aktivt eller passivt vilseledande av myndigheten. Detta

⁹² RÅ 2004 ref. 78 och RÅ 2009 ref. 103.

⁹³ Se 1 kap. 1 § 1 stycket SoL om att samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet.

väcker dock intressanta frågor om oriktiga eller vilseledande uppgifter på något sätt preskriberas eller läkas av tidigare gynnande beslut.

Vad gäller betungande beslut är huvudregeln att rättskraft inte föreligger.⁹⁴ Utgångspunkten för betungande beslut är att ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden från det allmänna kräver lagstöd, enligt 8 kap. 2 och 3 §§ RF. Vad gäller rättskraften i betungande myndighetsbeslut är detta en intressant fråga.

Bara möjligheten av att ovillkorligen kunna pröva samma sak i obegränsat antal och tid enligt FL undergräver till viss del rättssäkerheten. Det är främst rättsverkningarna av att beslutet inte vinner rättskraft som kan skada förutsägbarheten. Det kan leda till olika beslut och domar vilket sannolikt orsakar tappad tillit till rättssystemet, domstolarna får för hög arbetsbelastning vilket riskerar att leda till en ineffektiv rättstillämpning, utsikterna för ett materiellt riktigt avgörande skulle bli mindre, parterna kan handla efter domen osv. Listan av potentiella risker och deras utlösande samband kan göras lång.

Min grundinställning i detta kapitel har varit att det kan ifrågasättas om myndighetsbeslut i socialförsäkringsfrågor överhuvudtaget kan kategoriseras som tvistemålsliknande och vinna rättskraft på den grunden. I det betungande förvaltningsbeslutet behandlas inget ersättningsanspråk som kan efterliknas ett civilrättsligt krav. Frågan är hur ersättningsanspråket som uppstår genom myndighetsbeslutet kan efterliknas ett ersättningsanspråk som förs i ett tvistemål för att beslutet ska anses tvistemålsliknande.

Enligt NJA 2013 s. 413 kan inte Försäkringskassans beslut om återkrav anses utgöra ett bindande förvaltningsbeslut utan närmast ett s.k. partsbesked dvs. ett konkretiserat och preciserat besked om att Försäkringskassan har funnit *förutsättningarna* (min kursivering) för att återbetalningskravet är uppfyllt. Beslutet myndigheten redovisar är ett ställningstagande i tvist av civilrättslig natur.⁹⁵ På grund av att återkravsbeslutet är förvaltningsrättsligt grundat men ersättningsanspråket är av civilrättslig natur måste myndigheten ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol. Vad spelar då detta roll för bedömningen av beslutets karaktär? Det nyss presenterade resonemang tyder på att ersättningsanspråket är tvistemålsliknande eftersom det myndigheten måste ansöka om det via betalningsföreläggande eller väcka talan i tingsrätt med fullgörelsetalan som slutligen utgör en exekutionstitel enligt 1 kap. 1 § UB så att ersättningsanspråket slutligen kan verkställas.

Man kan å andra se på saken utifrån RÅ 2005 ref. 16 där Högsta förvaltningsdomstolen anser att det är först när beslutet överklagats till domstolsnivå som

⁹⁴ Se bl.a. RÅ 2006 ref. 64, HFD 2016 ref. 83, Essen, s. 38ff. och Strömberg & Lundell, s. 64ff.

⁹⁵ HFD 2012 ref. 29 och HFD 2014 ref. 56.

målet över huvud taget kan kategoriseras som antingen tviste- eller brottmålsliknande. Högsta förvaltningsdomstolen var dessutom mycket tydliga RÅ 2005 ref. 16 att påpeka huvudregeln om rättskraft i förvaltningsbeslut gäller, nämligen att: beslut om avslag (*från myndigheten*) på en ansökan i regel inte vinner rättskraft i den meningen att det förhindrar prövning av samma sak. Högsta förvaltningsdomstolen nämner aldrig att varken förvaltningsförfarandet eller förvaltningsbeslutet kan karaktäriseras, utan åtskiljer att förvaltningsbeslutet följer huvudregeln om rättskraft. Förvaltningsdomen däremot kan avvika från huvudregeln om rättskraft om förvaltningsmålet är tviste- eller brottmålsliknande.

Med detta redovisade synsätt ersättningsanspråket i socialförsäkringsbeslut får jag ändra min grundinställning och anse att förvaltningsbeslutet ändå kan anses vara tvistemålsliknande. Trots att förvaltningsbeslut kan vara tvistemålsliknande innebär det inte att förvaltningsbeslutet inte vinner rättskraft eftersom rättskraften inte framgår av någon specialregel. Detta förhållningssätt borde även gå hand i hand med HFD 2013 ref. 36 om tvistemålsliknande förvaltningsmål. Det är däremot oklart om det är möjligt att kategorisera andra beslutstyper än socialförsäkringsbeslut på detta sätt.

4 Rättskraft i förvaltningsdomstolens dom

4.1 Brottmålsliknande förvaltningsmål

4.1.1 Inledning

Inledningsavsnittet beskriver kort vad rättskraften omfattar i brottmål. Beskrivningen av rättskraften i brottmål har betydelse för hur man sedan bedömer hur ett förvaltningsmål är brottmålsliknande. Detta beror på att brottmålsliknande förvaltningsmål hämtar ledning från brottmålsbestämmelserna om rättskraft i 30 kap. 9 § RB. På grund av FPLs frånvaro av reglerad rättskraft är det naturligt att söka ledning av RB i brist på direkt tillämpliga bestämmelser. Anledningen till att det blir naturligt att söka ledning i RB om bestämmelserna för brottmål är för att myndighetsingripandet som prövas i förvaltningsmålet har nära samband till straff- och disciplinansvar.⁹⁶

FPLs och straffrättens kopplingar till varandra är aningen begränsade men 38 FPL reglerar exempelvis bötesstraff om någon stör, fotograferar eller otillbörligt uttalar sig under den muntliga förhandlingen. I detta avsnitt kommer dock utredas vilka faktorer som gör ett förvaltningsmål brottmålsliknande, vilket i sin tur gör att förvaltningsdomen vinner rättskraft och den prövade saken blir orubblig.

En förutsättning för rättskraft i brottmål är att en gärning ska ha prövats av allmän domstol och vunnit laga kraft. Detta leder i sin tur till att gärningen inte får tas upp till prövning igen oavsett om den tidigare domen var friande eller fällande enligt 30 kap. 9 § RB. För att en meddelad dom ska vara hinder för en ny prövning förutsätts i brottmål att det rör sig om samma gärning. Detta innebär att gärningens identitet blir avgörande. Mindre avvikelser från denna gärning för att fastställa något annat brott får dock anses vara av mindre betydelse. Rättskraftsfrågan i brottmål blir därför begränsad till gärningen och domstolens dom.⁹⁷ Begränsningen innebär att om det blir skillnad mellan åtalet och domen genom att domstolen exempelvis inte prövade varje gärning eller att domstolen av misstag dömer utöver en gärning som inte omfattas av åtalet så är det domen i sig som är avgörande för rättskraftens omfattning.⁹⁸ Den brottsliga gärningens rättskraft avser både domstolens uttalande i både skuldfrågan och straffet. Detta utvidgar innebörden av handlingen objektivt sätt till att även omfatta gärningspersonens subjektiva uppfattning och den straffrättsliga påföljden.⁹⁹

⁹⁶ RÅ 1990 ref. 64

⁹⁷ Fitger, Peter, Sörbom, Monika, Eriksson, Tobias, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia, Rättegångsbalken m.m. (5 december 2017, Zeteo), 30 kap. 9 § RB.

⁹⁸ Westerberg, s. 569.

⁹⁹ Westberg s, 568ff. och RÅ 1993 ref. 76.

I förvaltningsmålet blir frågan om vilka faktorer det är i förvaltningsmålet som gör att det likar straffrätten och straffprocessrätten och därmed blir brottmålsliknande vilket påverkar domens rättskraft.

4.1.2 Förvaltningsmålet brottmålsliknande karaktär och dess faktorer

Anledningen till att domen i brottmålsliknande förvaltningsmål vinner rättskraft är främst av trygghetsskäl för den enskilde. Rättskraften talar å ena sidan för att den enskilde inte ska riskera att bli utsatt för ingripande för samma handlings- eller händelseförlopp eller gärning efter målet vunnit laga kraft men även för att målets karaktär gör det naturligt att söka ledning från RB vilket stärker rättssäkerheten.¹⁰⁰

Inledningsvis ska redovisas om det är möjligt att göra analogier mellan straffrätten, straffprocessrätten och förvaltningsprocessrätten med hänsyn till den restriktiva synen på analogier i bl.a. straffrätten. Det lagstadgade straffrättsliga analogiförbudet i den s.k. legalitetsprincipen återfinns i bl.a. 2 kap. 10 § RF, 1 kap 1 § BrB, artikel 7 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (nedan EKMR), artikel 5.2 och 13.2 Fördraget om Europeiska unionen (nedan FEU).

Analogiförbudet finns inte reglerad på samma sätt inom förvaltningsprocessrätten när förvaltningsdomstolen ska ta ställning till en brottslig gärningsrelation till ett förvaltningsbeslut. Enligt förarbetena till FPL förespråkas snarare ett behov av att göra analogier med straffprocessens bestämmelser i den mån att förvaltningsrättsliga disciplinärenden borde vinna rättskraft. Det förespråkade behovet beror på att den förvaltningsrättsliga frågan om ansvar som prövas inte ska kunna tas upp till prövning igen, varken av myndighet eller förvaltningsdomstol, och därmed undvika att beslutsadressaten sanktioneras för samma handling fler gånger.¹⁰¹ En rimlig slutsats av detta förhållningssätt kan vara rättskraften i brottmålsliknande förvaltningsmål tar ett slags beaktande till förbudet mot dubbelbestraffning där den tilltalades behov av rättskraft väger tungt.

I RÅ 1996 ref. 11 gör Högsta förvaltningsdomstolen en uttrycklig analogisk tillämpning av körkortsingripande på grund av tillåtande av olovlig körning (som är förvaltningsrättsligt sanktionerat) och medhjälp till rattfylleri (som inte är förvaltningsrättsligt sanktionerat). Den analogiska tillämpningen sker för att motsvarande förvaltningsrättsligt ingripande på grund av medhjälp till trafiknykterhetsbrott inte fanns, men ingripandet fanns till tillåtande av olovlig körning.

Högsta förvaltningsdomstolen påpekar att legalitetsprincipen förstärks i brottsbalken (1962:700) (BrB) på grund av Sveriges åtaganden till EKMR,

¹⁰⁰ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁰¹ SOU 1964:27 s. 478.

men med vissa reservationer av förstärkningen i förvaltningsprocessen. De belyser nämligen även att å ena sidan inte är önskvärt med straffrättsliga analogier i förvaltningsprocessrätten men det hade å andra sidan varit mindre tillfredsställande att inte kunna göra straffrättsliga analogier när det är fråga om körkortsingripande mot någon som fällt till ansvar för medhjälp till trafiknykterhetsbrott.¹⁰²

En rimlig slutsats av RÅ 1996 ref. 11 är att det är möjligt att göra en analogisk tillämpning av förvaltningsrättsligt ingripande på grund av brott om motsvarande förvaltningsrättsligt ingripande saknas för det brott eller handling som den enskilde begått. Frågan är hur skäligt det är att någon som har begått ett mindre klandervärt brott ska drabbas av samma förvaltningsrättsliga ingripande som gärningspersonen som begick ett brott med reglerat förvaltningsrättsligt ingripande. Möjligheten till förvaltningsrättsligt ingripande som orsakas av brott eller handling utreds nedan.

Vad gäller uppsatsens frågeställning om rättskraftiga faktorer blir RÅ 1990 ref. 64 relevant eftersom fallet lyfter faktorer som gör ett förvaltningsmål brottmålsliknande. Slutsatserna om vad som gör ett förvaltningsmål brottmålsliknande beaktas sedan i RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 1996 ref. 11, om förvaltningsdomen i brottmålsliknande mål borde vinna rättskraft.

I det omtalade Da Costa-fallet RÅ 1990 ref. 64 framgick att tingsrätten hade fastställt att det stod utom rimligt tvivel att två läkare hade styckat en kropp men preskriptionstiden om två år för griftefrid hade passerat varav åtalet ogillades. Till följd av styckningen beslutade Socialstyrelsen att återkalla läkarnas läkarlegitimation. Högsta förvaltningsdomstolen hade att ta ställning om omröstningsreglerna i RBs 16 och 29 kap om tvistemål respektive brottmål var tillämpliga ifråga om omröstning i förvaltningsdomstol enligt 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (nedan LAFD) och förvaltningsdomstols beviskrav och utredningsskyldighet gällande återkallelse av läkarlegitimation. Det viktigt att påpeka att tingsrätten hade tidigare konstaterat att den brottsliga gärningen var utförd, men läkarna inte kunde bli dömda för varken brottet eller till påföljd eftersom straffpåföljden var preskriberad.

I målet ansåg Högsta förvaltningsdomstolen vidare att Socialstyrelsens beslut om återkallelse av läkarlegitimationen på grund av brottet har ett *nära samband till straff- och disciplinansvar*. Anledningen till varför återkallelsen av läkarlegitimationerna har ett nära samband med straff- och disciplinansvar utvecklades inte vidare av Högsta förvaltningsdomstolen. Däremot förklarades att återkallelse av läkarlegitimationerna kan få ytterst allvarliga konsekvenser för läkare men huvudsyftet med återkallelsemöjligheterna är däremot att skydda allmänheten från olämpliga läkare.

Återkallelsen sker i sin tur på grund av lagabefogenhet och allmänhetens skyddsintresse av att kunna återkalla läkares legitimation pga. att läkares

¹⁰² RÅ 1996 ref. 11.

olämplighet väger tyngre än läkarens behov av att det gynnande beslutet består. Huruvida förvaltningsdomen vann rättskraft framgick inte direkt av domskälen utan det intressanta är att de brottsliga handlingarna som låg till grund för återkallelsen kategoriserades som brottmålsliknande ur ett förvaltningsprocessrättsligt perspektiv och återkallelsen anses ha nära samband med straff- och disciplinansvar.

För att undvika förvirring i begreppen vill jag förklara skillnaden mellan straffansvar och disciplinansvar. Ett straffansvar grundar sig i en lagstadgad brottslig gärning som kan föranleda böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.¹⁰³ Disciplinansvaret kan å andra sidan definieras som ett lagreglerat, men utomstraffrättsligt, sanktions-system för bl.a. arbetstagare med statlig anställning. För exempelvis hälso- och sjukvårdspersonal gäller att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans yrkesutövning och felet ej är ringa, får straffas med disciplinpåföljd.¹⁰⁴ Trots att disciplinansvaret nödvändigtvis inte grundar sig i en brottslig gärning så har det karaktären av en sanktion eller repressalie mot ett otillåtet handlande.¹⁰⁵ Enligt mig är det som gör handlandet just otillåtet är för att det är reglerat genom lag eller författning för att undvika allt för skönsmässiga bedömningar. Även i dessa fall borde likhetsprincipen bli styrande för att lika fall ska behandlas lika så myndigheten är konsekvent i sin myndighetsutövning.

Av 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659) (nedan PSL) framgår att en läkare kan få sin läkarlegitimation återkallad om läkaren exempelvis i eller utanför yrkesutövningen gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet eller på annat sätt visar sig uppenbart olämplig att utöva yrket. Av lagtexten framgår alltså att återkallelsen kan grunda sig i en brottslig gärning, men det kan även ske på grund av slags otillåtna handlingar från den enskilde.

Utifrån exempelvis 8 kap. 3 § PSL finns det en tydlig korrelation mellan brottet och disciplinansvaret enligt mig. Det är även en tydlig koppling mellan det otillåtna handlingsförloppet och disciplinansvaret eftersom återkallelse kan ske om läkaren har utfört något (dvs. en handling) som gör denne uppenbart olämplig att utöva yrket. Detta borde i sin tur innebära att trots att läkaren inte blir dömd för brottet är handlingen så pass klandervärd att den ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv kan återkallas.

Inom händelse- eller handlingsförloppet rymmer en eller flera handlingar eller underlåtna handlingar som, genom lag eller författning, berättigar myndigheten till ingripande. En annan aspekt som talar för att RÅ 1990 ref. 64 är brottmålsliknande är att Högsta förvaltningsdomstolen i målet sätter samma

¹⁰³ Berggren, Nils-Olof, Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Leijonhufvud, Madeleine, Munck, Johan, Trost, Hedvig, Träskman, Per Ole, Victor, Dag, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik, Brottsbalken m.m. (10 november 2017, Zeteo), 1 kap. 1 § BrB.

¹⁰⁴ SOU 2013:36 s. 32 ff., 8 § lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och 12 § lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

¹⁰⁵ SOU 1964:27 s. 478, SOU 2013:36 s. 32 ff. och Ragnemalm, 2014, s 127.

straffrättsliga beviskrav på den handling som förvaltningsdomstolen har att bedöma ingripandet på, som för den brottsliga gärningen tingsrätten har att bedöma griftefriden. I RÅ 1990 ref. 64 använder Högsta förvaltningsdomstolen inte uttryckligen beviskravet ”utom rimligt tvivel”, som Högsta domstolen fastställde i NJA 1980 s. 725, utan formulerade att brottet ska ”på ett otvetydigt sätt slagits fast” för ett förvaltningsrättsligt ingripande. Innebörden av de båda beviskraven borde ändå vara snarlika med hänsyn till att Högsta förvaltningsdomstolen underkände att det inte var tillräckligt utrett av underinstanserna om brott mot griftefriden hade skett för att läkarlegitimationerna kan återkallas.

Trots att RÅ 1990 ref. 64 handlar om Socialstyrelsens sanktion om återkallelse är det ändå oklart huruvida ett mål om disciplinansvar kan tillämpas på andra disciplinära myndighetsingripanden som inte är yrkesrelaterat eller kräver legitimation för att få utöva yrket.

I RÅ 1993 ref. 76 hade det allmänna ombudet i körkortsfrågor (nedan AOK) i augusti 1992 ansökt om körkortsingripande för en person på grund av stoppliktsförseelse. Ansökan lämnades utan bifall i förvaltningsrätten. I januari 1993 kom AOK in med en ny ansökan för samma händelse men yrkade på körkortsingripande på grund av att personen kört mot rött ljus. Eftersom förvaltningsrättens dom inte vinner rättskraft uppstår frågan om AOK kan inkomma med en ansökan som avser samma handlingsförlopp men som först prövades som en brottslig handling och sedan som en handling.

Högsta förvaltningsdomstolen inledde målet med att rättskraften blir beroende av målets särskilda karaktär, dvs om det är tviste- eller brottmålsliknande. Körkortsingripande är ett myndighetsingripande som delvis kan ske till följd av en gärning eller handling. Den brottsliga handlingen är en viktig omständighet som gör att målet har brottmålsliknande karaktär. På grund av att ingripandet grundar sig i en brottslig handling ska rättskraften även bedömas efter ett straffprocessuellt betraktelsesätt enligt 30 kap. 9 § RB.¹⁰⁶ Det straffprocessuella betraktelsesättet knyter således rättskraftens omfattning till den s.k. gärningens identitet.

Om målets karaktär delvis beror på om myndighetsingripandet sker till följd av en brottslig gärning så ska utredas vilken del av handlingen som tas upp i det brottmålsliknande förvaltningsmålet som vinner rättskraft.

Den enskildes motpart i körkortsålet är det allmänna ombudet i körkortsfrågor (nedan AOK) vars roll i processen har likheter med en åklagares i brottmål. Högsta förvaltningsdomstolen anger i domskälen att AOKs ansökan om körkortsingripande till följd av en viss gärning inte bör tas upp till prövning igen om frågan om körkortsingripande på grund av samma gärning redan prövats och därför vinner rättskraft. AOK, liksom en åklagare i brottmålsprocessen, hade haft möjlighet att ändra sin talan till att avse rödljuskörningen istäl-

¹⁰⁶ RÅ 1993 ref. 76.

let för stoppliktsförseelsen. Eftersom AOK hade kunnat föra in rödljuskörningen (dvs handlingen och inte den brottsliga handlingen) i den första processen, eftersom den anses omfattas av gärningens identitet, så prekluderas den och alltså omfattas av domens rättskraft. Det innebär däremot inte att det är samma händelseförlopp som prövas av allmän domstol och av förvaltningsdomstol att det är samma fråga som prövas av domstolarna.¹⁰⁷ Eftersom det inte är samma sak som prövas hindras inte förvaltningsdomstolen bl.a. inte att pröva saken pga. rättskraft.

I ett brottmål bedöms visst otillåtet handlande och personligt ansvar för det straffrättsliga ansvaret medan i det förvaltningsrättsliga målet bedöms handlingen om huruvida myndighetsutövningen mot den enskilde är korrekt, oavsett om det är straffbart eller ej. Det faktum att den allmänna domstolens dom har vunnit laga kraft strider det inte mot principen om res judicata om förvaltningsdomstolen prövar samma faktiska händelseförlopp.¹⁰⁸

Om grundtanken med den allmänna principen om rättskraft i förvaltningsprocessrätten är att den ska ha bred tillämplighet och vara flexibel borde det även att tala för att förvaltningsdomstolen ska kunna vidga omfattningen i hur rättskraften ska tillämpas i det enskilda fallet. Det borde inte bara omfatta den brottet utan även händelseförloppet i övrigt eftersom händelseförloppet kan få liknande beviskrav som en brottslig gärning. Genom att ha ett bredare betraktelsesätt utöver den straffrättsliga definitionen av gärningen finns det möjlighet att ta hänsyn till fler rättskraftiga faktorer som talar för eller emot att målet ska bedömas ha brottmålsliknande karaktär. Rättskraftiga faktorer talar i sin tur för att den enskilde ges en större rättssäkerhetsgaranti vilket är själva grundtanken med rättskraftens funktion. För rättskraft talar dock att den enskilde inte blir utsatt för betungande beslut i skärpande eller mildrande riktning för en gärning den redan har blivit ”straffad” för.

Frågan är dock om det är den enskildes behov av ett materiellt korrekt beslut väger över allmänhetens skyddsintressen eller den enskildes behov av trygghet av slutligt avgörande eller allmänhetens behov av ett materiellt korrekt beslut. Ett följande ställningstagande till denna fråga borde vara om någon av dessa avvägningar borde väga över att domen i det brottmålsliknande förvaltningsmålet vinner rättskraft.

¹⁰⁷ RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2000 ref. 65 och NJA 2015 s. 587.

¹⁰⁸ RÅ 1993 ref. 76.

4.1.3 Sammanfattande slutsatser av brottmålsliknande förvaltningsmål

Nedan redovisas de faktorer som jag finner tala för att ett förvaltningsmål har brottmålsliknande karaktär.

En av förutsättningarna för att förvaltningsmålet ska kategoriseras som brottmålsliknande är att det förvaltningsrättsliga ingripandet är en *följd av en brottslig gärning, handling eller händelseförlopp som beslutsadressaten har orsakat*. Vad gäller den brottsliga handlingen behöver den enskilde nödvändigtvis inte blivit fälld för brottet eller till straffpåföljd för brottet i allmän domstol för att förvaltningsdomstolen ska beakta handlingarna som orsakar det myndighetsingripandet. För att bedöma vilken del av handlings- eller händelseförloppet eller gärningen som omfattas av rättskraften sker en jämförelse med bedömningen av gärningens identitet i straffrätten. Om handlingen hade kunnat föras in i den första prövningen så prekluderas den. I förvaltningsmålet innebär det att alla de handlingsmoment som det allmänna har kunnat föra in i den tidigare processen inte kan tas in i en ny prövning för myndighet eller förvaltningsdomstol. De handlingsmoment som prekluderas i förvaltningsmålet är ännu en faktor som talar för att målet är brottmålsliknande eftersom det är återkopplat till straffprocessen och rättskraften i gärningens identitet.

Den förvaltningsrättsliga konsekvensen av gärningen, handlingen eller händelseförloppet ska ha ett *nära samband till straff- och disciplinansvar*.

Sambandet härleds från att straff- eller disciplinansvaret *grundar sig i lag eller författning*. Disciplinansvaret kan definieras som ett lagreglerat, men utomstraffrättsligt, sanktionssystem för bl.a. arbetstagare med statlig anställning. Att ansvarsgrunden härleds från lag eller författning är en förutsättning för att målet ska anses brottmålsliknande. Det räcker således inte att handlingen kan ses som oetisk eller klandervärd i övrigt utan att straff- eller disciplinansvaret som myndighetsingripandet innebär ska grundas i lag eller författning. Detta stämmer förvisso delvis väl in med 8 kap. 2 och 3 §§ RF om ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden från det allmänna kräver lagstöd.

Utifrån RÅ 1990 ref. 64 är en rimlig slutsats att om en person har begått en brottslig gärning men inte blivit dömd för gärningen innebär det inte att förvaltningsdomstolen inte kan bedöma gärningen som en handling eller händelseförlopp som kan ligga till grund för ett förvaltningsrättsligt beslut. Utifrån denna slutsats borde den enskildes intresse överväga av att inte bli utsatt för myndighetsingripande för samma gärning, handling eller händelseförlopp flera gånger. Å andra sidan talar frånvaron av rättskraft för de allmänna skyddsintressen som finns bakom lagen eller författnings myndighetsingripandet grundar sig i.

Det är möjligt att göra en *analogisk tillämpning av förvaltningsrättsligt ingripande på grund av brott om motsvarande förvaltningsrättsligt ingripande*

saknas för det brott den enskilde begått. Detta är en faktor som vidgar möjligheten att bedöma om ett mål är brottmålsliknande. Faktorn borde dock bedömas restriktivt till att endast omfatta medhjälp enligt 23 kap. 4 § BrB eller annan specialreglering med hänsyn från den begränsade praxis på området. Det restriktiva förhållningssättet motiveras utifrån den enskildes rättssäkerhet att inte riskera att råka ut för oförutsägbara analoga tillämpningar.

I vissa förvaltningsingripanden har den enskildes motpart en roll som liknar en åklagares, i egenskap av allmänt ombud. Förvaltningsprocessen tillskrivs därför likheter med brottmål i fall ett *allmänt ombud företräder myndigheten*. Det beror på det allmänna ombudets självständighet gentemot myndigheten samt det allmänna ombudets funktioner att göra ingripanden som grundar sig i en brottslig gärning eller förvaltningsrättsligt sanktionerad handling. Denna faktor ska inte likställas med de fall myndigheten eller kommunen har företrädare som inte är självständig gentemot sin huvudman. Exempelvis om en anställd kommunjurist eller juridiskt ombud.

Huruvida dessa faktorer kan kombineras för att tillsammans gör så att domen vinner rättskraft kan inte med säkerhet sägas. Rättskraftsfaktorer som att myndighetsingripandet beror på en brottslig gärning bör dock tala starkare för att det är brottmålsliknande. Att målet är en fullt utbyggd tvåpartsprocess och att den enskilde har anlitat ett ombud att föra dennes talan bör dock inte ha särskilt stark inverkan på bedömningen eftersom tvåpartsprocessen är obligatorisk i förvaltningsmålet.

Frågan är dock om det är den enskildes behov av ett materiellt korrekt beslut väger över allmänhetens skyddsintressen eller den enskildes behov av trygghet av slutligt avgörande eller allmänhetens behov av ett materiellt korrekt beslut. Ett följande ställningstagande till denna fråga borde vara om någon av dessa avvägningar borde väga över att domen i det brottmålsliknande förvaltningsmålet vinner rättskraft. Denna typ av diskussion har varken förts i praxis eller doktrin varav frågan får förbli obesvarad och utgå från att en prövning får ske i det enskilda fallet.

Huruvida ett förvaltningsmål kan kategoriseras för att det underliggande beslutet om myndighetsingripande ses som ett partsbesked och för att domen i målet är formulerad som en förpliktande fullgörelsedom så kommer det att föras en diskussion om detta i avsnitt 4.2.2.2 och 4.2.5.

4.2 Tvistemålsliknande förvaltningsmål

4.2.1 Inledning

Faktorer som talar för att ett förvaltningsmål är brottmålsliknande beror bl.a. på att målet har nära samband med att den enskilde begår en brottslig gärning eller förvaltningsrättsligt sanktionerad handling som liknar straff- och disciplinansvar. Om målet är brottmålsliknande så härleds rättskraften från rättskraftsregeln i brottmål ur 30 kap. 9 § RB.

Högsta förvaltningsdomstolen har i praxis slagit fast att även förvaltningsmål som är tvistemålsliknande kan vinna rättskraft. Vilka måltyper som är tvistemålsliknande är svårt att veta eftersom Högsta förvaltningsdomstolen endast har fastslagit att mål om offentlig upphandling och socialförsäkringsmål är tvistemålsliknande.¹⁰⁹ I detta avsnitt ska det utredas vilka faktorer det är som gör att ett förvaltningsmål anses vara tvistemålsliknande.

För att utreda hur ett förvaltningsmål är tvistemålsliknande ser man av naturliga skäl till de likheter målet har med civilrättsliga mål som vinner rättskraft enligt 17 kap. 11 § RB.¹¹⁰ I och med HFD 2013 ref. 36 uppstår dock en konflikt om domen i tvistemålsliknande förvaltningsmål överhuvudtaget vinner rättskraft. I nedanstående avsnitt redovisas vilka faktorer som talar för att ett förvaltningsmål är tvistemålsliknande.

4.2.2 Förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär och dess faktorer

I detta avsnitt redovisas tvistemålsliknande förvaltningsmål, de faktorer som talar för att målen vinner rättskraft samt faktorernas inbördes betydelse. RÅ 2002 ref. 61 är ett förvaltningsmål som har stor betydelse för bedömningen av faktorerna som utgör förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär och den tillämpliga specialregelns betydelse vid bedömningen av rättskraften. I målet får en person avslag för en ansökan om utbetald livränta på grund av bestående arbetsskada av både Försäkringskassan och förvaltningsrätten. Efter en tid ansökte den enskilde om samma sak igen varpå Försäkringskassan samt förvaltningsrätten avvisade ansökan eftersom ansökan redan hade prövats av förvaltningsrätten.

Högsta förvaltningsdomstolen inleder RÅ 2002 ref. 61 inleder med att förvaltningsmål som är tviste- eller brottmålsliknande är i princip inte möjliga att ändra. För att bedöma målets som tvistemålsliknande hämtas därför ledning från 17 kap. 11 § RB.

¹⁰⁹ RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2004 ref. 69 och RÅ 2010 ref. 1.

¹¹⁰ RÅ 1987 ref. 80 och RÅ 2002 ref. 61.

Högsta förvaltningsdomstolen anför vidare att socialförsäkringsmål är en fullt utbyggd tvåpartsprocess. FPL gör inte skillnad mellan olika typer av talan eller domar som RB gör.¹¹¹ I mål om ersättningsanspråk i förvaltningsmål utformas talan oftast som att klaganden vill att rätten fastställer ett rätt till visst belopp på grund av vissa förvaltningsrättsliga förutsättningar föreligger, dvs fastställsetalan, eller inte föreligger, dvs negativ fastställsetalan. Det är däremot sällan som domslutet formuleras som en fullgörelsedom. Det vanligaste är exempelvis att klaganden i målet berättigas ersättningen som är för prövning eller annan förmån.¹¹²

Högsta förvaltningsdomstolen menar att i praktiken fungerar fastställsetalan i förvaltningsmål som en fullgörelsetalan eftersom myndigheten förväntas agera efter domen genom att antingen betala ut ersättningen till den enskilde eller kräva in ersättningen från den enskilde. I RÅ 2002 ref. 61 sker detta genom att Försäkringskassan beräknar livräntan och betalar ut ersättningen. Högsta förvaltningsdomstolen påpekar att förvaltningsmål med denna typ av process har påfallande likheter med civilprocessen i synnerhet när fastställsetal-/fullgörelsetalan ersättningsanspråket efterliknar civilrättens fullgörelsetalan om ersättningsanspråk.¹¹³

Förvaltningsmålet kan således bli tvistemålsliknande på grund av faktorer i processuella likheter med tvistemålet som tvåpartsprocessen och fastställsetal-/fullgörelsetalan men även processföremålets likheter med tvistemålet som exempelvis ersättningsanspråk. Nu ska det djupare utredas varför dessa faktorer ges tvistemålsliknande karaktär på grund av dess likheter med civilprocessen.

4.2.2.1 Tvåpartsprocessen som bidragande faktor till förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär

Tvåpartsprocessen i förvaltningsmål har en annan funktion än tvistemålsprocessen. Den främsta anledningen till att förvaltningsprocessen har utvecklats till att bli en tvåpartsprocess är för att främja prejudikatbildningen och genom att ha myndigheten som motpart kan det öka den enskildes förståelse för vad som krävs för att nå framgång i processen. En överklagan i förvaltningsmål grundar på att den enskilde hävdar sig ha rätt till något enligt offentlig rättslag, som exempelvis rätt till visst bistånd. Genom praxis har det framkommit att rättskraften i socialförsäkringsmål omfattar inte endast avslagsbeslut utan även exempelvis beslut om återkrav.¹¹⁴ Det civilrättsliga tvistemålet grundar sig exempelvis på ersättningskrav utifrån ett frivilligt ingått avtal.¹¹⁵

¹¹¹ Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), förvaltningsprocessens funktion.

¹¹² Lavin, Rune, *Förvaltningsdomens art och funktion*, FT 1995 s. 73.

¹¹³ RÅ 2002 ref. 61.

¹¹⁴ RÅ 2004 ref. 69 och RÅ 2010 ref. 1.

¹¹⁵ Prop. 1995/96:22 sida 73f. och Essen, s. 86., Ragnemalm, 2014, s. 131 ff. och Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till FPL 7a §.

Tvåpartsprocessen är snarare en obligatorisk processkonstellation i förvaltningsmål eftersom förfarandet i förvaltningsdomstolen är en tvåpartsprocess enligt 7a § FPL.¹¹⁶ I RÅ 1987 ref. 80 framhåller Högstas förvaltningsdomstolen att det förhållandet att någon enskild inte står som motpart till sökanden i förvaltningsprocessen utgör ett särskilt skäl för att avgörandet i förvaltningsdomstolen inte ska tillmätas rättskraft.

Eftersom förvaltningsmålet är en tvåpartsprocess kan det vara av betydelse att undersöka om det finns vissa likheter med tvistemål. En av dessa anledningar är när motparten, som vanligtvis är en myndighet, istället representeras av ett allmänt ombud vars roll liknar en civilrättslig motpart eller motparten är en annan enskild.¹¹⁷ I mål om offentlig upphandling, som prövas i förvaltningsrätten enligt 20 kap. 17 § LOU, är det två enskilda parter som tvistar om att tilldelningen av upphandlingen ska ändras, göras om, att avtalet ogiltigförklaras eller få utfå skadestånd. En av de skäl som talar för att rättskraft ska föreligga i tvistemålsliknande mål är på grund av trygghet för den enskilde att den avgjorda frågan kan ändras.¹¹⁸

Enligt mig blir denna trygghetsaspekt intressant i ansökningsmål när det är en myndighet som är motpart. Rättsföljden av att ha rättskraft i ansökningsavgöranden hade istället gett det allmänna ett skydd mot nya ansökningar istället för den enskildes intresse av materiellt korrekt beslut. Det allmännas behov av denna trygghet i tvistemålsliknande ansökningsmål kan knappast anses föreligga och bör inte anses vara en av grundtankarna till rättskraft i förvaltningsprocessen.

Enligt mig är det faktum att förvaltningsmål är en tvåpartsprocess och att den enskildes motpart inte är en myndighet borde inte ha särskilt avgörande betydelse för att avgörandet ska vinna rättskraft, men kan utgöra ett ytterligare stöd för målets kategorisering som tvistemålsliknande. Tvåpartsprocessen föreligger oavsett vilken karaktär förvaltningsmålet har. Tvåpartsprocessen borde snarare anses vara ett faktum för att bedöma om målet vinner rättskraft eller inte. Om man däremot ser till processens materiella innehåll där den ena parten riktar ersättningsanspråk gentemot den andra i syfte att få sin rätt fastställd, kan ha betydelse avgörande för att målet ska anses tvistemålsliknande i rättskraftshänseende.

4.2.2.2 Ersättningsanspråket som faktor till förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär

I RÅ 2002 ref. 61 framhåller Högsta förvaltningsdomstolen att tvåpartsprocessen och ersättningsanspråket i socialförsäkringsmål har påfallande likheter med civilprocessen vilket är en bidragande faktor till att målet karaktäriseras

¹¹⁶ Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till FPL 7a §.

¹¹⁷ RÅ 2002 ref. 61.

¹¹⁸ HFD 2013 ref. 36.

som tvistemålsliknande. Den innebörden fastställetalan om ersättningsanspråk i förvaltningsmål har i praktiken har även likheter med den rättsföljd fullgörelsetalan har i civilprocessen. Detta beror på att i rättsverkningarna av ersättningsanspråket i förvaltningsdomen blir att viss summa pengar slutligen ska betalas antingen från myndigheten till beslutsadressaten eller från beslutsadressaten till myndigheten, eller att betalning utgår.

Ersättningsanspråk riktat genom fullgörelsetalan har stark koppling till civilrätten och till utsökningsbalken (1981:774) (UB). En fullgörelsetalan kännetecknas av att käranden yrkar att domstolen ska förpliktiga svaranden att fullgöra en prestation som oftast är av rent ekonomiskt slag. prestationen exempelvis att lämna ut viss egendom, avflytta från en fastighet osv. Yrkandet kan i princip avse varje slags handling som någon är förpliktad till enligt civilrättsliga regler. Karakteristisk för en fullgörelsedom är att den innehåller ett handlingsimperativ dvs. att svaranden "förpliktas" att utföra en handling och att den bifallna fullgörelsedomen kan verkställas av Kronofogdemyndighetens enligt reglerna i UB.¹¹⁹

Frågan är hur ersättningsanspråket som prövas i förvaltningsmålet kan efterliknas ett ersättningsanspråk i tvistemål för att förvaltningsmålet kan anses tvistemålsliknande. Som konstateras ovan karaktäriseras socialförsäkringsmål som tvistemålsliknande när den ena parten riktar ersättningsanspråk mot den andra parten i syfte att så sin ersättning fastställd. Förvaltningsdomens fastställelsekaraktär av ersättningsanspråket utgör i praktiken en fullgörelsedom eftersom myndigheten förväntas agera efter domen. Högsta förvaltningsdomstolen påpekar att fastställsedomens praktiska rättsverkan är något som för förvaltningsmålet tvistemålsliknande.¹²⁰ Om däremot Försäkringskassan inte kan kräva ut ersättningsanspråket genom förvaltningsdomen kan det ifrågasättas av mig om förvaltningsdomen har tillräckliga likheter med en fullgörelsedom från allmän domstol för att göra målet tvistemålsliknande.

Högsta domstolen har i NJA 2013 s. 413 utformat följande rättsgrundsats. En grundläggande förutsättning för att ett myndighetsbeslut eller domstols dom ska kunna utgöra en exekutionstitel är att den innefattar en betalningsskyldighet eller annan förpliktelse enligt 1 kap. 1 § UB. Om en förvaltningsdomstol har utformat sitt domslut som en skyldighet för den enskilde att betala är domen verkställbar (dvs fullgörelsedom), enligt 3 kap. 1 § UB. Vad som avses med "domstols dom" i 3 kap. 1 § UB är inte begränsat till allmän domstol utan omfattar även dom från förvaltningsdomstol.¹²¹ Det innebär att i sin tur att om domslutet är utformat som en specificerad skyldighet för den enskilde att betala (dvs handlingsimperativ) kan Försäkringskassan använda domen som exekutionstitel och kräva in pengarna genom Kronofogden på samma sätt som med en fullgörelsedom om ersättningsanspråk från allmän domstol.

¹¹⁹ Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), Typ av talan (fullgörelse, fastställelse eller talan om ansvar?).

¹²⁰ RÅ 2002 ref. 61.

¹²¹ SOU 1973:22 s. 147 och 148.

För att detta ska vara möjligt måste det däremot även föreligga processuella förutsättningar för att domstolen ska kunna ålägga den enskilde att fullgöra betalningsskyldigheten. Det innebär att myndighetsbeslutet, som ligger till grund för förvaltningsmålet, uttryckligen måste förpliktiga den enskilde att fullgöra betalningsskyldigheten. Om beslutet endast fastställer förutsättningarna för att betalningsskyldighet föreligger så innebär det inte automatiskt att den enskilde måste betala tillbaka pengarna. Myndigheten kan dessutom inte föra in egna yrkanden i målet eftersom ramen för domstolens prövning utgörs av beslutet och klagandens yrkanden. Det enda myndigheten kan göra är att helt eller delvis motsätta sig ändring eller medge bifall till överklagandet.¹²²

Sammanfattningsvis är rättsgrundsatsen att om ett myndighetsbeslut som inte innefattar en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § UB så utgör inte förvaltningsdomstolens dom en verkställbar exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § UB.¹²³

Enligt mig borde denna rättsgrundsats innebära att om förvaltningsdomstolens fastställelse dom grundar sig på ett myndighetsbeslut som inte innebär en förpliktelse enligt 1 kap. 1 § UB så har inte domen samma verkställbarhet som en motsvarande fullgörelsedom har i allmän domstol, trots att en fastställelse dom om ersättningsanspråk i förvaltningsmål i praktiken fungerar som en fullgörelsedom. Trots att processföremålet i ett förvaltningsmål kan vara ett ersättningsanspråk så borde ersättningsanspråkets verkställbarhet anses vara betydelse vid bedömningen av förvaltningsmålets tvistemålsliknande karaktär. Det innebär att om förvaltningsdomen enligt rättsgrundsatsen kan utgöra en exekutionstitel enligt UB så talar det för att förvaltningsmål om ersättningsanspråk är tvistemålsliknande på grund av den allmänna processens starka koppling till UB. Huruvida dessa slutsatser är tillämpningsbara på andra förpliktelser än betalningsskyldighet är däremot oklart.

Om det står klart att ett mål är tvistemålsliknande kan det även komma i fråga om behovet av rättskraften som rättsföljd kan vara en faktor som väger in om förvaltningsdomen ska vinna rättskraft. En anledning till att målen ska kunna kategoriseras som förvaltningsmål eller tviste- eller brottmålsliknande förvaltningsmål är för att förvaltningsdomstolen ska kunna hålla sig flexibel i bl.a. när rättskraft är lämplig i det enskilda fallet.¹²⁴ Nästa steg är därför att utreda avvägningarna som sker mellan behovet av rättskraft som rättsföljd när målet är tvistemålsliknande.

RÅ 2004 ref. 69 är ett tvistemålsliknande socialförsäkringsmål som handlar om att en person ansöker om livränta för samma skada för en tidsperiod och som har avgjorts på domstolsnivå tidigare. Frågan var om saken som vinner rättskraft omfattas av skadan för den första prövade tidsperioden eller om den enskilde kunde få ersättning för samma skada men en annan tidsperiod än den

¹²² Plenimålet NJA 2013 s. 413 och Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), Typ av talan (fullgörelse, fastställelse eller talan om ansvar?).

¹²³ Plenimålet NJA 2013 s. 413.

¹²⁴ Prop. 1971:30 Del 2 s. 291 och Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till Förvaltningsprocessen.

som prövats tidigare. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att eftersom ersättningen rör samma skada men en annan tidsperiod så utgör inte den andra tidsperioden av samma sak som prövats tidigare. I detta fallet omfattar rättskraften beslutet av den tidsperiod som grundar sig på samma skada (händelseförlopp/omständigheter). Frågan blir då vad som gäller när det är samma tidsperiod men olika händelseförlopp.

RÅ 2010 ref. 1 handlar om att Försäkringskassan vid två lika tillfällen beslutar om återkrav av felaktigt utbetalt bostadstillägg men inom samma tidsperiod. Det första återkravsbeslutet grundar sig på uppgifter om att en person hade bott hos klaganden under en tidsperiod. På grund av detta hade klaganden fått för mycket bostadstillägg utbetalt och hade endast rätt till en viss del av bostadstillägget. Det andra återkravsbeslutet grundar sig i att det hade kommit fram för Försäkringskassan att klaganden hade hyrt ut sin lägenhet utan att bo i den under en tidsperiod vilket innebär att klaganden inte överhuvudtaget hade rätt till bostadstillägg. Klaganden överklagar det nya beslutet med hänvisning till att det första återkravsbeslutet som hade prövats av förvaltningsdomstol hade vunnit rättskraft. I detta fallet är det alltså delvis samma belopp och samma tidsperiod men olika händelseförlopp som låg till grund för den nya prövningen. Högsta förvaltningsdomstolen framhåller att det förhållandet att besluten avser två olika händelseförlopp, trots att det är samma tidsperiod och delvis samma summa, utgör inte samma sak som blev rättskraftigt avgjort i den första prövningen. I detta målet får alltså händelseförloppet som ligger till grund för bedömningen en avgörande roll för bedömningen och tidsperioden en sekundär betydelse.

RÅ 2009 ref. 19 handlar om att Försäkringskassan beslutade i april 2004 att dra in vårdbidraget för beslutsadressaten eftersom hennes dotter fyllde 16 år i maj 2004. Beslutsadressaten anförde bl.a. att hon även hade andra merkostnader än de som Försäkringskassan prövat. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att merkostnader som låg utanför prövningen av den enskildes rätt till vårdbidrag inte utgör samma omständigheter som låg till grund för saken i Försäkringskassans första prövning. Detta grundar sig i att den enskilde har rätt till upp till ett visst prisbasbelopp och de nya merkostnaderna kan därför prövas upp till den enskilde når upp till prisbasbeloppet. Nya merkostnader som inte låg till grund för den första prövningen kan därför prövas på nytt av myndigheten. I det här fallet borde alltså rättskraften som rättsföljd vara central i bedömningen om den ska infalla eller inte.

Med hänsyn till RÅ 2010 ref. 1 och RÅ 2009 ref. 19 framstår det enligt mig som att Högsta förvaltningsdomstolen verkar bortse från rättskraftens rättsföljd i fall då den enskilde har vilselett eller lämnat oriktiga uppgifter gentemot myndigheten och fått bistånd på felaktiga grunder. Istället för att se till den enskildes trygghet av bostadstillägg sågs till de allmännas intresse av att reglerna följs materiellt korrekt. Det innebär att andra händelseförlopp under samma tidsperiod kan prövas igen, trots att händelseförloppet kunde beaktas första prövningen.

Liknande förhållningssätt har gynnande beslut från myndighet eftersom det inte vinner rättskraft om den enskilde har vilselett myndigheten att fatta ett felaktigt beslut. Högsta förvaltningsdomstolen verkar se annorlunda på om händelseförloppet som ligger till grund för beslutet eller beslutets rättsföljd ska vara övervägande när den enskilde har agerat korrekt och ”ärligt” när den ansökt om bistånd. I dessa fall verkar de snarare se till vilka konsekvenser rättsföljden kan medföra, trots att de nya omständigheterna kunde beaktas vid den första prövningen. Enligt mig är det rimligt att Högsta förvaltningsdomstolen tar hänsyn till avvägningen mellan den enskildes och beslutsmyndighetens intressen i sin avvägning om rättskraft borde föreligga med hänsyn till rättskraftens rättsföljd med hänsyn till motsvarande regler om vilseledande vid gynnande beslut.

Slutligen vad gäller rättskraftsfaktorn ersättningsanspråk kan sägas att det, till skillnad från civilrättsliga mål, inte nödvändigtvis ersättningsanspråket som gör att domen som vinner rättskraft. Det är ersättningsanspråket som gör förvaltningsmålet tvistemålsliknande men att det är händelseförloppet som beslutet grundar sig på, beslutet och yrkandet i målet som talar för att domen vinner rättskraft. Händelseförloppet, saksammanhanget eller omständigheterna som ligger till grund för ersättningsanspråket har alltså en framstående betydelse för rättskraften i tvistemålsliknande förvaltningsmål. Till skillnad från brottmålsliknande förvaltningsmål där lag eller författning är en förutsättning för målets karaktär så är snarare de omständigheter som ligger till grund för ersättningsanspråket och behovet av rättskraft som påföljd som är avgörande.

4.2.3 HFD 2013 ref. 36 och den nya synen på förvaltningsmålets tvistemålsliknande karaktär

HFD 2013 ref. 36 har förändratsynen på rättsläget och ger förvaltningsmålets tvistemålsliknande karaktär ett snävare förhållande till rättskraften.¹²⁵ Nedan kommer HFD 2013 ref. 36 först att utredas för att sedan diskutera hur förvaltningsmålets tvistemålsliknande karaktär förhåller sig till rättskraften i det tvistemålsliknande avgörandet.

I HFD 2013 ref. 36 har kontorsmöbelföretaget Kinnarps förlorat en offentlig upphandling av möbler och inredning till kontor, konferens, skola, förskola, hemmiljö, miljö och utemiljö m.m. LOU tillämpas på upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa, dvs köpa eller hyra, varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt enligt 1 kap. 2 § LOU. Upphandlingen anses inte vara en del av myndighetens myndighetsutövning utan

¹²⁵ Essen, s. 83.

en del av den övriga verksamheten. Upphandlingen kan exempelvis röra färdtjänst, kontorsmöbler, byggnad av skola m.m.¹²⁶ Mål om offentlig upphandling handlar om ekonomiska förhållanden mellan näringsidkare vilket göra att målet är tvistemålsliknande. Dessa förhållanden kan exempelvis påverka om utredningsansvaret i målet sker efter den s.k. dispositionsprincipen eller officialprincipen.¹²⁷

Med hänsyn till allmän EU-praxis hänvisade domstolen att alla beslut eller viljeyttringar som haft en faktisk verkan från en upphandlande myndighets sida ska kunna bli föremål för överprövning. Högsta förvaltningsdomstolen förtydligar att avsteg från den allmänna principen om rättskraft i förvaltningsavgörandet beror på ”på de *särskilda förhållanden* eller *regler* som gäller för det slags mål som det varit fråga om (RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61)” (min kursivering).

Högsta förvaltningsdomstolen förtydligar även att i överprövningen sker inte någon materiell prövning av upphandlingens resultat. Den prövar endast så att myndigheten har förfarit formellt korrekt och följt de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU. Eftersom det inte uttryckligen framkommer av LOU eller upphandlingsprinciper att ett upphandlingsförfarande inte kan överprövas flera gånger finner Högsta förvaltningsdomstolen ingen anledning att avvika från den allmänna principen om rättskraft i förvaltningsprocessrätten.¹²⁸

I målet gör Högsta förvaltningsdomstolen en snävare innebörd att tvistemålsliknande förvaltningsmål vinner rättskraft i jämförelse med RÅ 1987 ref. 80 och RÅ 2002 ref. 61. Trots att förvaltningsmålet klart är tvistemålsliknande så vinner inte förvaltningsdomstolens avgörande i upphandlingsmål rättskraft eftersom rättskraften inte direkt framkommer av den tillämpliga regeln i fråga eller regelns allmänna principer.¹²⁹ Detta nya förhållningssätt till tvistemålsliknande förvaltningsmål och rättskraften har dessutom Kammarrätterna förhållit sig strikt till i sina avgöranden.¹³⁰

Enligt mig skiljer sig processen åt i upphandlingsmål relativt stort i jämförelse med de tvistemålsliknande socialförsäkringsmålen trots att båda fallen grundar sig i myndighetsbeslut. Faktorn att upphandlingsmål har en tvistemålsliknande karaktär är för att målet handlar om ekonomiska förhållanden mellan näringsidkare vilket gör att det har en tydlig kommersiell karaktär. Den kommersiella karaktären kan delvis utrönas genom att målen ofta rör

¹²⁶ Forssell, Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 1 kap. 2 §, Lexino 2017-09-04.

¹²⁷ RÅ 2009 ref. 69.

¹²⁸ HFD 2013 ref. 36.

¹²⁹ Detta bekräftas även av kammarrätten i Göteborg i mål nr. 602-15.

¹³⁰ Kammarrätten i Göteborg mål nr. 60215, 2101-15 och 5126-15 Kammarrätten i Sundsvall mål nr. 1267-15.

upphandlingar som är inte obetydliga summor med hänsyn till upphandlingarnas minsta tröskelvärden¹³¹, trots att det inte är ersättningsanspråk som riktas mellan parterna i förvaltningsmålet. I upphandlingsmålen är dessutom både klagande och svarande enskilda företag och har ofta sakkunniga juridiska ombud som för deras talan i processen.

Upphandlingsmål är onekligen tvistemålsliknande och bör därför vinna rättskraft men att upphandlingsmål inte vinner rättskraft trots sin påtagliga tvistemålsliknande karaktär urholkar tidigare praxis om att avgörandet i tvistemålsliknande förvaltningsmål vinner rättskraft.

4.2.4 Är den tvistemålsliknande karaktären i förvaltningsmål utspelad?

Efter HFD 2013 ref. 36 kan det antas att karaktärskategoriseringen för tvistemålsliknande mål fått mindre betydelse vid bedömningen av rättskraft eftersom karaktären i målet inte var den avgörande faktorn för rättskraft.

Essen har tidigare argumenterat, med stöd av bl.a. RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61, att saken i tvistemålsliknande mål inte kan bli föremål för ny prövning på grund av förvaltningsmålet tvistemålsliknande karaktär. Efter HFD 2013 ref. 36 övergav han dock detta synsätt och övergick till att rättskraft i tvistemålsliknande mål endast inträder om regeln i förvaltningsmålet kräver det. Enligt mig kan HFD 2013 ref. 36 ge anledning att anta att det har skett en utveckling i form vad som utgör ett tvistemålsliknande förvaltningsmål med inskränkningen i huruvida det tvistemålsliknande målet påverkar rättskraften i domen. För övrigt är Högsta förvaltningsdomstolens uttalande att rättskraften bedöms efter de ”särskilda förhållanden eller regler som finns i målet” enligt mig uppenbart på grund av FLs och FPLs subsidiaritet och den etablerade praxis som diskuterats i uppsatsen.

Enligt mig är det däremot viktigt att belysa en diskrepans i Essens slutsats och Högsta förvaltningsdomstolens slutsats. Skillnaden är att Essen generaliserar frånvaron av rättskraft i alla förvaltningsmål som har tvistemålsliknande karaktär medan Högsta förvaltningsdomstolen förmodligen endast gör det med upphandlingsmål. Frågan är dock om just upphandlingsmål, som är snarlika tvistemål, kan anses utgöra en sådan grundläggande förebild av vad som avsågs med den tvistemålsliknande karaktär som uttrycks i bl.a. RÅ 1987 ref. 80 och RÅ 2002 ref. 61.

HFD 2013 ref. 36 får även betydelse för tyngden av att rättskraften framgår ur den tillämpliga specialregeln i målet. Enligt RÅ 2002 ref. 61 är tillämpningen av en specialregel något som ger ytterligare stöd för rättskraft, förutsatt att rättskraften inte uttryckligen framgår ur regeln. Nu talar det däremot

¹³¹ Upphandlingsmyndigheten. Tröskelvärden. Den 22 december 2017. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfarande/troskelvarder/> (hämtad den 1 januari 2018).

för att specialregeln är avgörande för om rättskraft föreligger eller inte i tvistemålsliknande förvaltningsmål. Något som utvidgar definitionen av tvistemålsliknande förvaltningsmål är om målet handlar om ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare.

4.2.5 Sammanfattande slutsatser av tvistemålsliknande förvaltningsmål

Utifrån utredningen och reflektionerna ovan kommer här sammanfattas faktorer som jag anser gör förvaltningsmål tvistemålsliknande och därmed borde vinna rättskraft.

Rättskraften beror på de *särskilda förhållanden eller regler* som gäller för det slags mål som det varit fråga om. Dessa särskilda förhållanden som avses är om målet är tviste- eller brottmålsliknande eller rent förvaltningsmål eller om den tillämpliga regeln styr rättskraften. Det inbördes förhållandet mellan rättskraften och målets särskilda förhållanden och regler blir däremot svårbestämd i tvistemålsliknande mål om rättskraften inte framgår av den tillämpningsbara specialregeln i målet.

Även i tvistemålsliknande mål är *tvåpartsprocessen* en utgångspunkt för rättskraften. En faktor som starkt talar för att målet är tvistemålsliknande karaktär är att den ena parten riktar *ersättningsanspråk* mot den andra parten genom en fastställsetalan om lagstadgad rätt till ersättning i form av bistånd. Det riktade ersättningsanspråket gäller även då en myndighet riktar ett ersättningskrav mot den enskilde på grund av felaktigt utbetalt bistånd. Enligt mig krävs det även att både myndighetsbeslutet och förvaltningsdomstolens domslut måste vara utformat som en *förpliktelse för den enskilde att betala beloppet* (dvs fullgörelse). Om inte en förpliktelse om betalning föreligger innebär beslutet eller domslutet att det är fastställt att de förvaltningsrättsliga förutsättningarna för ersättningsanspråk föreligger. För att ersättningsanspråket ska få en reell anknytning till civilprocessen krävs därför att beslutet eller domen är utformad som en förpliktelse till betalningsskyldighet av ersättningsanspråket.

När en enskild i ansökningsmål vill få fastställt att den har rätt till ersättning fungerar fastställsetalan i praktiken som en fullgörelsetalan, trots att FPL inte reglerar taleformer. Denna praktiska verkan beror på att myndigheten förväntas följa domen som en fullgörelsedom, även om domen formuleras som att den enskilde fastställs ha rätt till ersättning.

Det som omfattas av rättskraften i ersättningsanspråkets är det *händelseförlopp, saksammanhang eller omständigheter* som ligger till grund för beslutet i det riktade ersättningsanspråket som härleds från det särskilda myndighetsbeslutet.

Det sker dock en avvägning mellan om domstolen ska se till händelseförloppet vid bedömningen av den rättskraftiga saken eller om domstolen ska se till

rättsföljden som rättskraft innebär i socialförsäkringsmål. Om den enskilde har vilselett eller lämnat oriktiga uppgifter till myndigheten bör domstolen förminska saken så att det oprövade nya händelseförloppet kan prövas. Detta sker för att det ska ske en korrekt materiell prövning av omständigheterna som ligger bakom beslutet. Men om den enskilde har agerat korrekt eller ”ärligt” gentemot myndigheten bör saken minskas för att rättsföljden kan medföra att den enskilde inte får ta del av berättigat bistånd. Genom att förminska saken så kan de nya omständigheterna bedömas och den enskilde kan eventuellt få ytterligare bistånd. Vilka omständigheter som orsakar ersättningsanspråket och *rättskraftens för- och nackdelar som rättsföljd* har således en viss betydelse för om rättskraft ska föreligga.

Mål om *offentlig upphandling är tvistemålsliknande* på grund av att målen handlar om *ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare* men det *vinner inte rättskraft på grund av att rättskraften inte framgår ur lagregeln*.

Enligt mina egna slutsatser finns det faktorer i upphandlingsmålen som kan tillämpas och göra andra förvaltningsmål tvistemålsliknande. Det är däremot svårt att se om det kan gälla några andra mål än just upphandlingsmål som omfattas av faktorerna. Om tvisten har en tydlig kommersiell karaktär kan det tala för att målet är tvistemålsliknande. Kommersiella karaktärsdrag kan vara om det rör *inte obetydliga summor*¹³², parterna i målet ska vara enskilda parterna och helst ha *sakkunniga juridiska ombud* som för deras talan i processen. De sakkunniga ska vara uppdragstagare åt sin huvudman och inte ha en självständig ställning gentemot huvudmannen. Även processföremålet i förvaltningsdomstolen ska ha en *tydlig kommersiell karaktär* och kan vara exempelvis avtal om varor eller tjänster. Men det kan även handla om just ett ersättningsanspråk.

Att det inte är FL eller FPL som tillämpas utan en *specialregel ger ytterligare stöd* för rättskraft. Det handlar alltså inte att rättskraften framgår av regeln utan att en specialregel tillämpas talar för rättskraft. Det kan däremot ifrågasättas vilken betydelse denna rättskraftsfaktor har efter HFD 2013 ref. 36 när LOU tillämpades i ett tvistemålsliknande upphandlingsmål men ändå inte ansågs vinna rättskraft eftersom rättskraften inte framgick direkt ur specialregeln. Efter HFD 2013 ref. 36 får det därför anses oklart om ett tvistemålsliknande förvaltningsmål ska avvika från huvudregeln om rättskraft om rättskraften inte framgår ur den tillämpningsbara specialregeln. Om det däremot inte tillämpas någon specialregel i målet borde man falla tillbaka på praxis att domen i tvistemålsliknande förvaltningsmål vinner rättskraft.

¹³² Minst 1 233 941 SEK den 1 januari 2016. Tröskelvärdet är hämtat från Upphandlingsmyndighetens hemsida den 18 december 2017 <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/nya-troskelvarden-fran-och-med-den-1-januari-2016/>.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Alexius-Borgström, Katarina, *Om JO-ämbetets funktioner*, FT 2001 s. 35-48.
- Bäckman, Therese, *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet: för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*, Jure, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2013, Stockholm, 2013.
- Bull, *Ny syn på gynnande förvaltningsbesluts rättskraft*, FT 2004.
- Essen, Ulrik von, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor, 2., [rev.] uppl.*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.
- Jareborg, Nils, *Straffrättsideologiska fragment*, Iustus, Uppsala, 1992.
- Lavin, Rune, *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, FT 2004 s. 177-179.
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, MTM, Johanneshov, 2017.
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995, s. 316.
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10., [rev.] uppl., Jure, Stockholm, 2014.
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, Norstedt, Diss. Lund: Univ., Stockholm, 1970.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 26., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2014.
- Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv: en förvaltningsrättslig studie*, Uppsala universitet, Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2014, Uppsala, 2014.
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Om rättelse i förvaltningsbeslut*, FT 1993 s. 232.
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. 1. Omprövning i allmänhet och rättelse enligt praxis*, FT 2008, s. 201-238.
- Warnling-Nerep, Wiweka, *Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. 2. Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer*, FT 2008, s. 359-400.
- Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Bonniers, Stockholm, 1951.
- Westberg Peter, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*, i *Festskrift till Per Olof Bolund*, Juristförlaget, Stockholm 1992.

Elektronisk litteratur

- Berggren, Nils-Olof, Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Leijonhufvud, Madeleine, Munck, Johan, Trost, Hedvig, Träskman, Per Ole, Victor, Dag, Wennberg, Suzanne, Wersäll, Fredrik, Brottsbalken m.m. (10 november 2017, Zeteo), 1 kap. 1 § BrB.
- Fitger, Peter, Sörbom, Monika, Eriksson, Tobias, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia, Rättegångsbalken m.m. (5 december 2017, Zeteo), 30 kap. 9 § RB.
- Forssell, Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 1 kap. 2 §, Lexino 2017-09-04.
- Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. (1 juli 2013, Zeteo), Typ av talan (fullgörrelse, fastställelse eller talan om ansvar?).

Offentligt tryck

Statens offentliga tryck

SOU 1964:27
SOU 1973:22
SOU 2004:23
SOU 2010:29
SOU 2013:36

Propositioner

Prop. 1971:30 Del 2
Prop. 1985/86:80
Prop. 1987/88:69
Prop. 1995/96:22
Prop. 2008/09:200
Prop. 2016/17:180

Betänkande

Bet. 1995/96:JuU7

Riksdagsskrivelse

Rskr. 1995/96:55

Övrigt

- Domstolsverket. Ordlista för Sveriges domstolar, svensk/engelsk, engelsk/svensk. 2016. http://www.domstol.se/Publikationer/Ordlista/svensk-engelsk_ordlista.pdf (hämtad den 1 september 2017).
- Statistiska centralbyrån. Myndighetsregistret. 2018. <http://www.myndighetsregistret.scb.se> (hämtad den 1 januari 2018).

- Upphandlingsmyndigheten. Tröskelvärden. Den 22 december 2017. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfarande/troskelvarden/> (hämtad den 1 januari 2018).

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen

RA 1968 ref. 78 (I-II)
RA 1972 ref. 2
RA 1975 ref. 58
RA 1979 Bb 116
RA 1987 ref. 80
RA 1990 ref. 64
RA 1992 ref. 78
RA 1993 ref. 76
RA 1995 ref. 10
RA 1996 ref. 11
RA 1996 ref. 51
RA 2000 ref. 16
RA 2000 ref. 65
RA 2002 ref. 61
RA 2002 ref. 64
RA 2004 ref. 8
RA 2004 re. 69
RA 2004 ref. 78
RA 2005 ref. 16
RA 2005 ref. 22
RA 2005 ref. 42
RA 2005 ref. 62
RA 2006 ref. 64
RA 2009 ref. 69
RA 2009 ref. 103
RA 2010 ref. 1
HFD 2012 ref. 29
HFD 2013 ref. 36
HFD 2014 ref. 56
HFD 2016 ref. 83
HFD beslut mål nr 5889-16

Kammarrätterna

Kammarrätten i Stockholm, beslut 1999-01-28
Kammarrätten i Stockholm, mål nr. 3618-02
Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 1020-06
Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 602-15
Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 2101-15
Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 5126-15
Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 1267-15

Högsta domstolen

NJA 1980 s. 725
NJA 1983 s. 362
NJA 1993 s. 99
NJA 2008 s. 560
NJA 2013 s. 19
NJA 2013 s. 413
NJA 2015 s. 587

Justitieombudsmannen

JO 1987/88 s. 258
JO 1990/91 s. 161
JO 2003/04 s. 405
JO 2006/07 s. 376
JO 2007/08 s. 374

Migrationsöverdomstolen

MIG 2016:21

Miljööverdomstolen

MÖD 2009:22

Arbetsdomstolen

AD 2015:12
AD 2014:19
AD 2013:34
AD 2011:22