



LUND UNIVERSITY

Anmälan av Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike

Larsson, Torvald

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2015

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Larsson, T. (2015). Anmälan av Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2015(3), 489-495.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2015 3

Anmälan. Sunniva Cristina Bragdø-
Ellenes, Overprøving av
forvaltningsvedtak i Norge, Sverige
og Frankrike, Universitetsforlaget,
Oslo, 2014, 375 s.

Av Torvald Larsson

ANMÄLAN

Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*, Universitetsforlaget, Oslo, 2014, 375 s.

av Torvald Larsson

1. Inledning

Möjligheten att få rättsenligheten i ett förvaltningsbeslut kontrollerat av ett oavhängigt organ kan betraktas som grundläggande i en rättsstat. Detta har lyfts fram inte minst inom europarättens tillämpningsområde, med den rätt till domstolsprövning som följer av såväl artikel 6.1 i Europakonventionen som artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Systemen för kontroll över förvaltningen är starkt präglade av de enskilda staternas politiska och konstitutionella historia. Många länder har inrättat särskilda förvaltningsdomstolar, medan andra länder överlåter åt de allmänna domstolarna att kontrollera förvaltningsbeslut. Denna variation mellan länder gör att komparativa studier av systemen för överprövning av förvaltningsbeslut kan vara intressanta och värdefulla. De kan kasta ljus över ett lands system och visa på alternativa lösningar. Beträktat ur ett europarättsligt perspektiv är komparativa studier av särskild relevans, eftersom de kan visa på hur europarätten kan förverkligas på olika sätt.

I boken *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*, som är en uppdaterad version av författarens doktorsavhandling från 2009, jämför Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes det norska systemet för överprövning av förvaltningsbeslut med motsvarande system i Sverige och Frankrike. I denna anmälan avser jag att dels redogöra för bokens huvudsakliga innehåll så som jag har uppfattat det, dels lämna några kommentarer kring dess upplägg, metod och resultat.

2. Sammanfattning av bokens innehåll

Boken omfattar totalt 375 sidor och består av sex kapitel. Därtill kommer ett förord, en innehållsförteckning, en käll- och litteraturförteckning samt ett alfabetiskt sakregister. Dessutom innehåller verket en tablåversikt över det svenska respektive franska domstolssystemet.

Utgångspunkterna för undersökningen presenteras i bokens inledningskapitel (*kapitel 1*). Bakgrunden till valet av ämne är ett faktiskt förhållande som Bragdø-Ellenes uppfattar som problematiskt: Att så pass få förvaltningsbeslut

i Norge blir föremål för domstolsprövning. Medan den norska förvaltningen varje år behandlar omkring 150 000 överklaganden, hanterar *tingrettene* inte mer än uppskattningsvis 1 000 förvaltningsrättsliga tvister om året. Detta utgör enligt författaren ett rättssäkerhetsproblem, eftersom domstolsprövningen i princip är medborgarnas viktigaste garanti för en rättssäker överprövning av förvaltningens beslut. De norska förhållandena kan jämföras med Sverige och Frankrike, vars förvaltningsdomstolar spelar en aktiv roll i kontrollen av förvaltningen. Mot bakgrund härav är *syftet* med den komparativa studien att undersöka om överprövningen av förvaltningsbeslut fungerar ändamålsenligt i Sverige och Frankrike och om dessa länders system i så fall kan vara till inspiration för ändringar av det norska systemet.

Författaren utgår i sin jämförande framställning från tre centrala aspekter av överprövningen: organisation, process och omfång av den materiella överprövningen. Eftersom processen har störst inflytande på kostnadsnivån och därmed den enskildes tillgång till domstolsprövning ägnas denna mest uppmärksamhet. I sin värdering av de tre systemen för överprövning utgår författaren bland annat ifrån överprövningsorganets oavhängighet och kompetens samt huruvida processen är inkvisitorisk eller dispositiv, i vilken utsträckning den innehåller inslag av muntlighet och skriftlighet och hur stor andel av processkostnaderna som kan hamna på parterna.

En rad krav på processen följer av europa- och folkrätten. För Norges del är det i första hand rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen som här är av relevans. Med hänsyn till att de tre ländernas system *på grundläggande områden* inte verkar stå i strid med internationella bestämmelser och med beaktande av bokens breda upplägg har författaren emellertid valt att inte närmare gå in på folkrättsliga bestämmelser.

När det gäller komparationen framhåller författaren vikten av att ta tillräckligt många steg tillbaka för att möjliggöra en jämförelse av funktionellt liknande förhållanden. En undersökning av till exempel enbart domstolsprövningen av förvaltningsbeslut skulle ge en missvisande bild, eftersom den huvudsakliga överprövningen i Norge sker inom förvaltningen själv. Författaren jämför därför förvaltnings- och domstolssystemen som helhet.

Framställningen utgår i huvudsak från klassiska rättsvetenskapliga källor såsom lagtext, rättspraxis, litteratur och förarbeten. Författaren framhåller att hennes mål har varit att ge en så rättvisande bild av rättsläget i de tre länderna som möjligt. Undersökningen är ingen praxisstudie, utan domstolspraxis återges i huvudsak så som den är tolkad och återgiven i juridisk litteratur.

Kapitel 2 ger en introduktion till de tre ländernas förvaltnings- och domstolssystem. Kapitlet fungerar dels som bakgrund till den fortsatta komparativa studien, dels undersöker det överprövningsorganens oberoende och specialisering. Författaren noterar att grundläggande begrepp som domstol och

förvaltning har delvis olika innebörd i de tre länderna. Exempelvis har i Sverige varken de allmänna domstolarna eller förvaltningsdomstolarna uppfattats som en del av en tredje statsmakt, utan räknas tillsammans med regeringen och förvaltningsmyndigheter som myndigheter. I Norge finns flera överklagandenämnder som fungerar som specialdomstolar, men som likväl räknas som en del av den utövande makten. Dessa skillnader till trots utgår författaren i sin framställning från en uppdelning mellan en utövande och en dömande makt.

Samtliga tre länders statsförvaltning är i princip hierarkiskt uppbyggd. Dock uppvisar de tre länderna stora skillnader när det gäller det inbördes förhållandet mellan förvaltningsorganen. I förhållande till Norge och Frankrike utmärker sig Sverige. Här finns som bekant ett förbud för överordnad myndighet att bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska bestämma i ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.

Vid sidan av den hierarkiska statsförvaltningen finns i alla tre länder statliga överklagandenämnder. Ofta anförda argument för dessa nämnder är, i Norge, behovet av oavhängiga klagoinstanser och, i Frankrike, överbelastade förvaltningsdomstolar. I Sverige verkar överklagandenämnderna finnas kvar för att de fungerar väl och har en förhållandevis snabb ärendehantering. Till de viktigaste norska överklagandenämnderna räknas *Trygderetten* och *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. Dessa fungerar i praktiken som specialdomstolar, även om de organisatoriskt har status som förvaltningsorgan.

När det gäller domstolssystem utmärker sig Norge, genom att landet saknar särskilda förvaltningsdomstolar. Idealet i Norge är alltså ett enhetligt domstolssystem med generalistdomare. Bragdø-Ellenes ifrågasätter emellertid detta ideal, eftersom behovet av expertis och snabb målhantering har lett till upprättandet av de många överklagandenämnderna. Dessa verkar i mångt och mycket i praktiken fylla domstolarnas funktion i förvaltningstvister.

I *kapitel 3* behandlas överprövningen av förvaltningsbeslut inom förvaltningen. Medan *förvaltningsklagen* i Norge är av central betydelse, spelar klagobehandlingen inom förvaltningen i Sverige och Frankrike en mer tillbakahållande roll. I dessa länder intar överklagande till förvaltningsdomstolarna en betydligt mer framträdande plats. Medan det i Norge vanligtvis står den enskilde fritt att välja mellan att överklaga inom förvaltningen och att gå till domstol, är principen i Sverige att det framgår av lag om ett överklagande ska prövas av förvaltningsdomstol eller annan myndighet. På så vis undviks i Sverige "dubbla besvärsvägar", vilket är både tids- och kostnadsbesparande. I Frankrike, där måltillströmningen till förvaltningsdomstolarna alltjämt ökar, har överklagande till förvaltningen blivit vanligare och allt oftare gjorts till en processförutsättning för att kunna överklaga till förvaltningsdomstol.

Vid sidan av den hierarkiska *forvaltningsklagen* finns i Norge, som tidigare nämnts, ett stort antal oavhängiga överklagandenämnder. Bakom upprättande av dessa finner författaren en viss paradox. Å ena sidan är det behovet av mer oavhängighet som leder till att överordnade förvaltningsorgan anses mindre väl lämpade för behandling av överklaganden. Å andra sidan är det behovet av mindre oberoende som gör att domstolarna uppfattas som olämpliga att i allmänhet pröva samtliga sidor av förvaltningens beslut. De oavhängiga överklagandenämnderna verkar balansera dessa motstridiga hänsyn.

I det *fjärde kapitlet* undersöks domstolsbehandlingen av förvaltningstvister i de tre länderna. Medan det i Sverige och Frankrike finns en särskild förvaltningsprocess, betraktas förvaltningsrättsliga tvister i Norge som en del av civilprocessen. I Norge tillämpas således de "vanliga" processuella bestämmelserna även på förvaltningsmål, vilket bland annat innebär att den enskilde måste anlita advokat, betala stämningavgift till domstolen och riskerar att behöva stå för motpartens processkostnader. Någon vilja att förändra det norska systemet verkar inte finnas hos den norska lagstiftaren. Bragdø-Ellenes ser emellertid flera skäl till att domstolsprocessen för förvaltningsrättsliga tvister bör anpassas och vara lätt tillgänglig för den enskilde även i Norge. Dels råder ett ojämnt partsförhållande mellan det allmänna och det enskilda, där företrädare för det allmänna i allmänhet är betydligt mer inlästa på det materiella rättsområdet och vana vid tvister, dels finns det ett samhälleligt intresse av att förvaltningen kontrolleras och att ogiltiga beslut upphävs.

Kapitel 5 ägnas åt frågan om överprövningens materiella omfång. När det gäller överprövningen inom förvaltningen är huvudregeln i alla tre länder att de överklagade beslutens samtliga sidor överprövas. Vad gäller domstolsprövningen av förvaltningsbeslut uppvisar länderna större skillnader. Här utmärker sig de svenska förvaltningsdomstolarna, i det att de kan överpröva förvaltningens skönsmässiga bedömningar fullt ut och att de kan ersätta det överklagade beslutet med ett nytt. Att ge domstolarna en sådan vid kompetens anses i Norge och Frankrike stå i strid med konstitutionella principer om maktfördelning och praktiska hänsyn till arbetsfördelning mellan domstolar och förvaltning. I dessa länder utför domstolarna i huvudsak en legalitetskontroll.

Hur omfattande domstolarnas prövning är i Norge och Frankrike varierar emellertid beroende på beslutstyp. I båda dessa länder görs en huvudsaklig uppdelning mellan lagbunden kompetens och diskretionär kompetens. Är ett beslut fattat på grundval av den senare typen av kompetens kan domstolarna i princip bara pröva om förvaltningens skönsmässiga bedömningar ligger inom ramen för den diskretionära kompetensen.

Från principen om att skönsmässiga bedömningar undanhålls domstolsprövning görs emellertid undantag. I Norge gäller till exempel på områden

där särskilda rättssäkerhetshänsyn gör sig gällande, såsom vid tvångsingrepp mot enskilda, att domstolarna prövar alla sidor av de överklagade besluten.

En fråga som diskuteras i kapitlet är även skadeståndsanspråk vid förvaltningsmål. I både norsk och fransk rätt finns en möjlighet att få ett sådant anspråk prövat i samma process som det överklagade beslutet prövas. Att detta inte är möjligt i Sverige lyfts fram som paradoxalt. Samtidigt som domarna i förvaltningsdomstolarna har en ovanligt vid kompetens, måste den enskilde vända sig till antingen tingsrätten eller Justitiekanslern för att få ett krav om ersättning prövat. Detta kan, menar författaren, hänga samman med att förvaltningsdomstolarna har en så pass vid provningskompetens. När ett förvaltningsbeslut ersätts med ett nytt innebär detta inte nödvändigtvis att beslutet i fråga varit rättsstridigt eller att förvaltningen handlat rättsligt felaktigt. Domstolens ändring av beslutet kan lika gärna vara en följd av att domstolen gjort en annan lämplighetsbedömning än förvaltningen. Detta förklarar dock inte, menar författaren, varför de svenska förvaltningsdomstolarna inte har kompetens att döma ut ersättning i de fall då beslutet faktiskt är rättsstridigt.

Det avslutande *kapitel 6* sätter Norge i fokus. Med utgångspunkt i resultaten av den komparativa studien ger författaren här konkreta förslag på hur det norska systemet för överprövning av förvaltningsbeslut kan utvecklas för att bättre tillvarata den enskildes rättssäkerhet och göra domstolsprövningen mer tillgänglig. Författaren föreslår att en särskild förvaltningsprocess införs som, i likhet med den svenska och den franska, är skriftlig med möjlighet till muntliga inslag. En sådan process vore väl ägnad för förvaltningsrättsliga mål och skulle innebära minskade kostnader för parterna. Författaren föreslår även att domstolarna, i synnerhet när det gäller måltyper med ett stort allmänintresse, bör åläggas ett större ansvar för sakens utredning. På så vis skulle parterna som utgångspunkt inte behöva anlita advokat, vilket även det skulle innebära lägre kostnader. Hon anser även att domstolsprövning av förvaltningsbeslut, med hänsyn till dess samhälleliga nytta, i princip bör vara gratis.

Även med en särskild förvaltningsprocess vid domstolarna skulle *förvaltningsklagen* fylla en fortsatt viktig funktion, menar författaren. Inte minst eftersom överklagande inom förvaltningen i många fall är den enda möjligheten för den enskilda att erhålla full överprövning av förvaltningens så kallade fria skön.

Avslutningsvis frågar sig författaren om en norsk förvaltningsprocess bör hanteras vid de allmänna domstolarna eller om särskilda förvaltningsdomstolar bör inrättas. Hon landar här i att det i Norge skulle ligga närmast till hands att låta *tingrettene* behandla också förvaltningsrättsliga tvister. Med tanke på behovet av specialisering föreslår hon emellertid att särskilda förvaltningsrättsliga avdelningar inrättas. Denna lösning skulle kombinera behovet av specialisering med den norska traditionen av enhet i domstolssystemet. Dess-

utom skulle eventuella kompetenskonflikter – till exempel mellan olika processformer – vara enklare att lösa.

3. Några kommentarer

Ämnet för Bragdø-Ellenes bok är väl valt. Frågan om att införa särskilda förvaltningsdomstolar eller en egen förvaltningsprocess i Norge har diskuterats länge och diskuteras alltjämt. Bragdø-Ellenes arbete utgör således ett välinitierat inlägg i en pågående norsk debatt.¹ Framställningen är emellertid värd att läsa även utanför Norge. För svenska läsare är boken intressant eftersom den sätter det svenska systemet för överprövning av förvaltningsbeslut i perspektiv. Sådant som vi tar för givet, som att förvaltningsdomstolar ska kunna överpröva alla sidor av ett överklagat förvaltningsbeslut, framstår i ljuset av norsk och fransk rätt som något som det finns skäl att diskutera. Samtidigt framstår det svenska systemet, i jämförelse med det norska och det franska, som välfungerande och väl anpassat för den enskilde.

För ändamålet med boken – att visa på hur den norska domstolsprocessen bättre kan anpassas för förvaltningsrättsliga tvister – är valet av den komparativa metoden motiverat. Likaså finns det goda argument för att välja Sverige och Frankrike som jämförelseländer. En utmaning vid dylika komparativa studier ligger i att hitta rätt nivå för jämförelsen och att presentera de rättsliga förhållandena i de undersökta länderna på en lagom detaljerad nivå. Författaren finner här en god balans. Mot bakgrund av bokens övergripande syfte ger hon en förhållandevis översiktlig presentation av de tre ländernas rätt. Samtidigt ger hon mer plats åt vissa detaljer, vilka har större betydelse för den enskildes tillgång till domstolsprövning.

Boken är väldisponerad med en logisk kapitelindelning. Författaren återkommer genom hela framställningen till de kriterier för god överprövning som hon har etablerat i det inledande kapitlet. På så vis löper en röd tråd genom boken. I många stycken är texten förhållandevis deskriptiv till sin natur. Detta framstår dock inte som ett problem i sig, utan är nödvändigt för att ge underlag för en väl underbyggd komparativ analys. Som mest spännande blir framställningen likväl när författaren utför själva komparationen

¹ Boken placeras sig även vid sidan av ett antal andra avhandlingar på närliggande tema, bl.a. Annelien Kari Sperr, *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen. Eine vergleichende Studie zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen*. Nomos, Baden-Baden 2009, Sigbjørn Tenfjord, *Særdomstol og særprosess for prøving av forvaltningssaker? Ein studie med utgangspunkt i domstolsprøvinga i Noreg og England*. Institutt for offentlig retts skriftserie 1/2009 samt Lise Kjellevold Hoegee, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden*, Kluwer, Amsterdams 2011.

och bryter de tre ländernas system mot varandra. Här blottläggs många intressanta frågor av grundläggande natur, som till exempel domstolars respektive förvaltningsmyndigheters funktion i den demokratiska rättsstaten.

En fråga som vid flera tillfällen återkommer i boken är den om domstolarnas befogenhet att överpröva materiella sidor av överklagade beslut. Författaren framhåller här att denna fråga skulle kunna studeras mer i detalj med fler självständiga analyser av förvaltnings- och domstolspraxis, men att en sådan studie faller utanför ramarna för framställningen. Denna avgränsning får sägas vara väl motiverad – avhandlingens omfång är ambitiöst så som det är. Likväl hade det enligt min mening varit värdefullt att ge några fler exempel på hur (förvaltnings)domstolarna i de tre länderna faktiskt hanterar förvaltningens skönsmässiga bedömningar. Av framställningen framgår tydligt att det finns skillnader när det gäller domstolarnas överprövning av förvaltningsbesluts materiella sidor. Det hade i sammanhanget varit intressant att få belyst hur dessa skillnader tar sig uttryck i konkreta fall.

Sammantaget kan konstateras att Bragdø-Ellenes har skrivit en mycket intressant bok om ett ämne som torde vara av relevans för alla länders förvaltningsrättsliga system. Även om boken studerar förhållandena i Norge, Sverige och Frankrike, så är problemställningarna som diskuteras allmängiltiga. Boken är även ett utmärkt exempel på hur komparativ metod kan användas inom den offentliga rättens område. Författaren hanterar de problem som är förenade med användning av komparativ metod på ett föredömligt sätt. Med detta sagt bör boken appellera till en stor krets läsare intresserade av frågor om rättsstat och förvaltning.

