

Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
Examensarbete höstterminen 2016
30 högskolepoäng, termin 9 på juristprogrammet

Analogier till brottmål och tvistemål i förvaltningsprocessen

En processrättslig studie av när Högsta förvaltningsdomstolen tillämpar
rättegångsbalken i förvaltningsprocessen

Erik Zeijlon

Ämnesområde
Processrätt/ Förvaltningsprocessrätt

Handledare: dr. Anna Wallerman
Examinator: doc. Claes Martinsson



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR	5
SAMMANFATTNING	6
1. INLEDNING	7
1.1 ÄMNE OCH TÄNKT MOTTAGARE	7
1.2 INTRODUKTION TILL FÖRVALTNINGSPROCESSEN	7
1.3 SYFTE	8
1.4 FRÅGESTÄLLNINGAR	9
1.5 METOD OCH MATERIAL	10
1.6 DISPOSITION	11
1.7 AVGRÄNSNING	11
2. BAKGRUND	12
2.1 FÖRVALTNINGSPROCESSENS UTVECKLING	12
2.2 ÖVERGRIPANDE JÄMFÖRELSE AV FÖRVALTNINGSPROCESSLAGEN OCH RÄTTEGÅNGSBALKEN	13
2.3 FÖRHANDLINGSPRINCIPEN OCH OFFICIALPRINCIPEN	14
2.4 INKVISITIONSPRINCIPEN OCH KONTRADIKTIONSPRINCIPEN	15
2.5 SKILLNADEN MELLAN DISPOSITIVA OCH INDISPOSITIVA TVISTEMÅL	16
2.6 TVISTEMÅLSPROCESSENS FUNKTION	17
2.7 BROTTMÅLSPROCESSENS FUNKTION	18
2.8 FÖRVALTNINGSPROCESSENS FUNKTION	19
3. NEGATIV RÄTTSKRAFT	20
3.1 NEGATIV RÄTTSKRAFT I FÖRVALTNINGSPROCESSEN	20
3.2 NEGATIV RÄTTSKRAFT I DEN ALLMÄNNA PROCESSEN	21
3.3 DEN NEGATIVA RÄTTSKRAFTENS SYFTE	21
3.4 NEGATIV RÄTTSKRAFT I TVISTEMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	22
3.5 NEGATIV RÄTTSKRAFT I BROTTMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	26
4. ÅBEROPSBÖRDA	29
4.1 ÅBEROPSBÖRDA I DEN ALLMÄNNA PROCESSEN OCH FÖRVALTNINGSPROCESSEN	29
4.2 ÅBEROPSBÖRDANS SYFTE	30
4.3 ÅBEROPSBÖRDA I TVISTEMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	30
4.4 ÅBEROPSBÖRDA I BROTTMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	33
5. BEVISKRAV	35
5.1 BEVISKRAV I DEN ALLMÄNNA PROCESSEN OCH FÖRVALTNINGSPROCESSEN	35
5.2 BEVISKRAVETS SYFTE	36
5.3 BEVISKRAV I TVISTEMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	38
5.4 BEVISKRAV I BROTTMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	38
6. OMRÖSTNINGSREGLER	41
6.1 OMRÖSTNINGSREGLER I DEN ALLMÄNNA PROCESSEN OCH FÖRVALTNINGSPROCESSEN	41
6.2 OMRÖSTNINGSREGLERNAS SYFTE	42
6.3 OMRÖSTNINGSREGLER I TVISTEMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	42
6.4 OMRÖSTNINGSREGLER I BROTTMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	43
7. SLUTSATS	45
7.1 BROTTMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	45
7.2 TVISTEMÅLSLIKANDE FÖRVALTNINGSMÅL	49
8. AVSLUTANDE KOMMENTARER	53

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	54
OFFENTLIGT TRYCK	54
LITTERATUR	54
ARTIKLAR	55
DIGITALA KÄLLOR	55
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	56

FÖRKORTNINGAR

EKMR – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

FL – Förvaltningslagen (1986:223)

FPL – Förvaltningsprocesslagen (1971:291)

HFD – Högsta Förvaltningsdomstolen

HSAN – Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

LAFD – Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

LEK – Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation

LOU – Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

LVU – Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

NJA – Nytt juridiskt arkiv

Prop. – Proposition

RB – Rättegångsbalken (1942:740)

RA – Riksåklagaren

SFB – Socialförsäkringsbalken (2010:110)

SFL – Skatteförfarandelagen (2011:1244)

SOU – Statens offentliga utredningar

SAMMANFATTNING

Den här uppsatsen handlar om analogier till rättegångsbalken (1942:740) (RB) i förvaltningsprocessen. Det är ett viktigt ämne eftersom analogierna gör att vissa av RB:s regler blir tillämpliga i förvaltningsprocessen, och det påverkar hur några måltyper handläggs och prövas i förvaltningsdomstol. Det är betydelsefullt för parterna att veta när RB tillämpas av förvaltningsrätten, eftersom det kan vara avgörande för utgången av målet.

Den allmänna processen regleras av RB, och där delas målen upp i tvistemål och brottmål. Förvaltningsprocessen regleras av förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL), och där görs ingen uppdelning i tvistemål och brottmål. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har dock i sin praxis gjort analogi till RB och liknat *vissa* förvaltningsprocessuella måltyper med tvistemål och brottmål. Alla måltyper i förvaltningsprocessen liknas inte med tvistemål eller brottmål i HFD:s praxis utan endast ett mindre antal måltyper. HFD har betecknat dessa måltyper som ”tvistemålsliknande” respektive ”brottmålsliknande” förvaltningsmål.

HFD har gjort RB-analogier i vissa avseenden men inte i andra i samma måltyp. Några måltyper är alltså tvistemålsliknande respektive brottmålsliknande i vissa processrättsliga aspekter men inte i andra. De processrättsliga aspekterna som har undersökts, och där HFD har gjort analogier, är regler om negativ rättskraft, åberopsbörda, beviskrav och omröstningsregler. Orsaken till att HFD är inkonsekvent, kan bero på att HFD ser mer till anledningen bakom en RB-analogi snarare än om måltypen är lik tvistemål eller brottmål, och inte anser det nödvändigt med RB-analogi i alla avseenden. Skälet till analogin framgår dock sällan av HFD:s domskäl som i hög grad är uppbyggd kring begreppen ”tvistemålsliknande” och ”brottmålsliknande” måltyper.

1. INLEDNING

1.1 Ämne och tänkt mottagare

Min uppsats handlar om analogier till rättegångsbalken (1942:740) (RB) i förvaltningsmål. Förvaltningsprocessen regleras av förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL). RB gäller inte, förutom när det särskilt anges¹, i förvaltningsmål. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har dock analogiserat till RB i vissa måltyper. Frågan är hur den enskilde och myndighetsparten ska kunna veta när RB gäller i förvaltningsprocessen?

Om t.ex. en anbudsgivare i ett upphandlingsmål inte känner till HFD:s införande av åberopsbörda genom analogi till RB, kommer denne ha sämre chanser att vinna målet. Om det allmänna ombudet i ett körkortsmål anger felaktig grund för ett indraget körkort, går det inte att ändra eftersom HFD har analogiserat till RB och infört negativ rättskraft. Ämnet för uppsatsen är alltså viktigt utifrån ett förutsebarhetsperspektiv. Det är viktigt att känna till vilka regler som gäller i förvaltningsmål, för att den enskilde och myndighetsparten ska veta hur de ska föra sina processer. Det är även viktigt ur ett trygghetsperspektiv eftersom den enskilde ska slipa leva i ovisshet om en dom är orubblig eller inte.

Uppsatsen riktar sig bl.a. till enskilda och myndighetsparter i förvaltningsprocessen, eftersom slutsatserna kan fungera som ett hjälpmedel för parterna att veta när RB:s regler blir tillämpliga i förvaltningsprocessen, som illustreras i två tabeller i kapitel sju. Det kan som läsare vara bra att ha vissa kunskaper i processrätt eftersom den allmänna processen, d.v.s. tvistemåls- och brottmålsprocessen, jämförs med förvaltningsprocessen under uppsatsen.

1.2 Introduktion till förvaltningsprocessen

Förvaltningsprocess handlar om de handläggningsregler som tillämpas av förvaltningsdomstolarna i förvaltningsmål. I vid bemärkelse kan man se förvaltningsprocessen både som de rättsregler som reglerar förvaltningsmyndigheternas beslutsfattande verksamhet, och de rättsregler som reglerar förvaltningsdomstolarnas rättsskipande verksamhet. Den här uppsatsen behandlar det senare, d.v.s. rättsregler i förvaltningsdomstol. FPL gäller enligt 1 § rättsskipning i Högsta förvaltningsdomstolen,

¹ Ibland hänvisar FPL till RB och gör RB:s regler tillämpliga i förvaltningsprocessen (se hänvisningar i 14, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 38, 41 och 46 §§ FPL).

kammarrätt och förvaltningsrätt. Förvaltningsdomstolarna tillämpar alltså FPL.

Förvaltningslagen (1986:223) (FL) tillämpas enligt 1 § både av förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolarna.²

Förvaltningsprocessen har en stor målfloa. FPL gäller exempelvis såväl för stora upphandlingsmål som små socialförsäkringsmål, om t.ex. kortare perioder av sjukpenning. I många fall kompletteras dock FPL av specialförfattningar, exempelvis skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL) för skattemål och socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) för socialförsäkringsmål. Enligt 2 § är FPL nämligen subsidiär till annan lag eller specialförfattning. I huvudsak gäller dock samma processuella regler för alla mål i förvaltningsprocessen.

FPL är en mycket kort lag jämfört med RB. FPL innehåller 53 paragrafer, och RB innehåller nästan 800 paragrafer. Ibland hänvisar dock FPL till RB, och därmed blir RB:s regler tillämpliga även i förvaltningsprocessen. Exempel på det är 16 § FPL, som hänvisar till RB:s regler om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling. Andra exempel är 20 § FPL, som hänvisar till RB:s regler om skriftligt bevis och 24 § FPL, som hänvisar till RB:s regler om sakkunnig.³ Många processuella frågor är oreglerade i förvaltningsprocessen och har överlämnats åt praxis. HFD har gjort analogier till RB i förvaltningsmål i vissa fall för att göra fler av RB:s regler tillämpliga i förvaltningsprocessen. Det gäller fall, då måltypen liknar tvistemål eller brottmål.

1.3 Syfte

Syftet med uppsatsen är att ta reda på i vilka måltyper, och i vilka avseenden, HFD gör analogi till tvistemål respektive brottmål. Alla måltyper i förvaltningsprocessen delas inte in i tvistemåls- och brottmålsliknande måltyper. Det är endast i ett mindre antal måltyper, som HFD har gjort analogier till civilprocess och straffprocess. HFD har betecknat dessa måltyper ”tvistemålsliknande” och ”brottmålsliknande”. Jag utgår från begreppen tvistemålsliknande och brottmålsliknande förvaltningsmål, men fokuserar också på skälen till att analogierna görs. Det kan exempelvis vara processekonomiska skäl, trygghetsskäl eller förutsebarhetsskäl, som ligger bakom HFD:s RB-analogier. Jag undersöker också vilka rättsliga följder

² Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder* (2012) s. 32.

³ Hänvisningar till RB finns i 14, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 38, 41 och 46 §§ FPL.

analogierna får. Slutligen är ett syfte att se om begreppsbildningen om ”tvistemålsliknande” och ”brottmålsliknande” förvaltningsmål är nödvändig och om den går att kritisera.

1.4 Frågeställningar

HFD har alltså liknat vissa måltyper med tvistemål och brottmål, och kategoriserat dessa som tvistemålsliknande respektive brottmålsliknande. Det är en viktig kategorisering, eftersom den får konsekvenser, som framgår senare i uppsatsen, för handläggningen och prövningen av målet vad gäller negativ rättskraft, beviskrav, åberopsbörda och omröstningsregler.

Skälen till analogierna utvecklas sällan i HFD:s domskäl. I t.ex. RÅ 2009 ref. 69, som är ett mål om offentlig upphandling, motiverar HFD sin RB-analogi med att måltypen gäller ekonomiska förhållanden, där den ena parten kräver ersättning av den andra, och att det därför liknar tvistemål. Någon motivering till skälet bakom RB-analogin går inte att utläsa.

Mina frågeställningar är:

- I vilka måltyper och i vilka processrättsliga avseenden gör Högsta förvaltningsdomstolen analogi till rättegångsbalken?
- Vad finns det för skäl till analogierna och vad blir de rättsliga följderna för den enskilde och för myndighetsparten?
- Är begreppsbildningen om och systematiseringen av ”tvistemålsliknande” och ”brottmålsliknande” förvaltningsmål nödvändig och går den att kritisera?

Jag sammanställer när HFD gör analogi till RB, och i vilka processrättsliga avseenden, i två tabeller i mitt slutsatskapitel. Syftet med tabellerna är att se hur konsekvent HFD är i sin praxis, d.v.s. om HFD liknar vissa måltyper med civilprocess eller straffprocess i alla avseenden eller bara i några. Ett annat syfte med tabellerna är att skapa förutsebarhet, eftersom ämnet är viktigt ur förutsebarhetssynpunkt. Det beror på att det är betydelsefullt för den enskilde och myndighetsparten att veta, vad som gäller i förvaltningsprocessen.

Tabellerna kan alltså fungera som ett hjälpmedel för den enskilde och myndighetsparten att veta när RB:s regler blir tillämpliga i förvaltningsprocessen.⁴

⁴ Ibland framgår det även genom hänvisningar direkt i FPL när RB blir tillämpligt (se 14, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 38, 41 och 46 §§ FPL).

1.5 Metod och material

Jag använder mig av de sedvanliga rättskällorna, d.v.s. lag, förarbeten, praxis och doktrin. Förvaltningsprocessen jämförs med den allmänna processen under uppsatsens gång. Petter Asp kallar den här metoden för ”det interna komparativa perspektivet” vilket betyder jämförelser inom rättssystemet eller jämförande undersökningar mellan olika rättssystem. Poängen med den typen av jämförande metod är, att man inte behöver gå utanför det egna rättssystemet för att hitta ett relevant jämförelsematerial.⁵

Jag använder en systematiserande argumentation eftersom jag sammanställer HFD:s praxis. Sandgren skriver om systematiserande argumentation att ”Det kan vara att belysa det större sammanhanget med resultaten från ett begränsat område [...]” och att ”Resultaten bidrar på så vis till en generalisering [...]”.⁶ Jag visar på en eventuell systematik i ett större sammanhang genom att samla ihop praxis. Jag sammanväger allt mitt material, och argumenterar utifrån den sammanvägningen, i slutsatskapitlet.

Undersökningen omfattar fyra processrättsliga institut– negativ rättskraft, återopsörda, beviskrav och omröstningsregler. HFD har i sin rättspraxis liknat måltyper med brottmål och tvistemål vad gäller dessa fyra institut. Genom att undersöka instituten, kan jag se hur konsekvent HFD är, d.v.s. på hur många punkter HFD liknar en viss måltyp med tvistemål eller brottmål. Det besvarar alltså frågan om det finns en varierande grad av ”brottmålslikhet” och ”tvistemålslikhet” i sammanvägningen av HFD:s praxis.

Jag undersöker även dessa fyra institut, för att behandla måltyperna i en kontext. Genom att placera in måltyperna i ett sammanhang, är det lättare att förstå de bakomliggande skälen till att HFD gör RB-analogier. Med kontext menar jag exempelvis frågan om beviskrav i måltyper som är väldigt viktiga för den enskilde. I t.ex. måltyper där en persons yrkeslicens är på väg att dras in, är det givetvis viktigt att det finns övertygande bevisning för dennes olämplighet att utföra yrket. Det är då lättare att förstå skälet till att HFD analogiserar till brottmålsprocessen och tillämpar ett högre beviskrav. Ett annat exempel är att det är lättare att förstå skälet till RB-analogin till återopsörda i måltyper där påföljden är indraget körkort. Körkortsingripande liknar ett straff och då är det viktigt att den enskilde får reda på vad som

⁵ Asp, Petter, *Om relationalistisk metod eller spridda anteckningar i jämförande rättsvetenskap* (2004) s. 47-67 (s. 54-55).

⁶ Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare* (2013) s. 63.

åberopas mot honom eller henne, och kan förbereda sitt försvar på ett tidigt stadium. Jag har läst domskäl och kommentarer till rättsfallen för att utröna skälen bakom analogierna.

HFD är min bästa källa, då det är HFD som har infört RB-analogierna. Uppsatsen fokuserar även på vad analogierna får för följder för parterna, och om begreppsbildningen om tvistemålsliknande och brottmålsliknande förvaltningsmål kan kritiseras. Då använder jag andra källor, i form av förarbeten och doktrin, och undersökningen baseras alltså inte enbart på HFD:s praxis. Jag har hittat mitt urval av rättsfall genom att läsa litteratur⁷ och har sedan läst HFD:s domskäl i de aktuella målen.

1.6 Disposition

Efter den här inledningen i kapitel ett, fortsätter min uppsats i kapitel två med en bakgrund om bland annat förvaltningsprocessens utveckling och processformernas olika funktioner. Varje kapitel inleds med vad som gäller i den allmänna processen. Sedan kontrasteras den allmänna processen mot förvaltningsprocessen, och efter det analyseras tvistemålsliknande och brottmålsliknande måltyper. Min analys börjar med den negativa rättskraften i kapitel tre och fortsätter med åberopsbörda i kapitel fyra, beviskrav i kapitel fem och omröstningsregler i kapitel sex. Uppsatsen avslutas med slutsatser i kapitel sju och några avslutande kommentarer i kapitel åtta.

1.7 Avgränsning

Uppsatsen fokuserar på fyra processrättsliga institut, trots att processrätten givetvis har en mängd regler man kan jämföra med. Reglerna om exempelvis ändring av talan tas inte upp. RB:s regler och FPL:s regler om ändring av talan kan jämföras. HFD har dock inte gjort några analogier till RB vad gäller ändring av talan, vad jag känner till, och därför besvarar en sådan jämförelse inte frågeställningarna. HFD har gjort analogier till RB vad gäller negativ rättskraft, åberopsbörda, beviskrav och omröstningsregler, och det är anledningen till att jag fokuserar på de jämförelseobjekten.

⁷ Litteraturen som använts är framför allt von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor* (2016) och Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt* (2014).

2. BAKGRUND

2.1 Förvaltningsprocessens utveckling

Jag inleder uppsatsen med att beskriva förvaltningsprocessens utveckling från förvaltning till process. Förvaltningsprocessen har nämligen inte alltid setts som en processform utan snarare som ett led i förvaltningen. I takt med välfärdsstatens uppbyggnad har förvaltningsprocessen blivit allt viktigare. Vi är idag tillerkända rättigheter och underkastade skyldigheter gentemot det allmänna. Rättigheterna är exempelvis rätt till skola och hälso- och sjukvård. Vi är samtidigt skyldiga att betala skatt och stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa rättigheter och skyldigheter regleras av den förvaltningsrättsliga eller offentligrättsliga lagstiftningen. När den enskilde överklagar ett förvaltningsbeslut, övergår ärendet från förvaltningsrätt till förvaltningsprocess. Förvaltningsprocessen kan också inledas genom ansökan. En kommun kan t.ex. ansöka till förvaltningsrätten om att en person ska tas om hand enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Ursprungligen hade den klagande ingen motpart inför förvaltningsdomstolen. Rättegången var en inkvisitorisk enpartsprocess, där domstolen både fick döma i målet och representera det allmänna.⁸ Från och med den 1 maj 1996 gäller enligt 7 a § FPL att, om enskild överklagar myndighetsbeslut, blir den myndighet som först beslutade i saken den enskildes motpart i målet.⁹ Det gäller både kommunalbesvär, eller laglighetsprövning som det numera heter, och förvaltningsbesvär där både laglighet och lämplighet prövas. Därmed blev förvaltningsprocessen en tvåpartsprocess likt tvistemåls- och brottmålsprocessen. En process som bygger på kontradiktionsprincipen istället för inkvisitionsprincipen. Skälet till reformen var att gagna rättsbildningen.¹⁰ Genom att införa en tvåpartsprocess kunde nämligen myndigheter överklaga förvaltningsrättens dom. Tidigare kunde endast den enskilde överklaga förvaltningsrättens avgörande, eftersom det bara fanns en part i målet. Det gjorde att processerna stannade i första instans, när det allmänna förlorade målet. Efter tvåpartsreformen kunde domen överklagas, även när det allmänna förlorade i första instans.

⁸ Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen 2000*, Juridisk Tidskrift (2000/01) s. 93 ff. (s. 99).

⁹ Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocessen – en fullbordad tvåpartsprocess*, Förvaltningsrättslig Tidskrift (1996) s. 73 ff. (s. 73).

¹⁰ Prop. 1995/96:22 s. 72-73.

För att konkretisera kan ett par exempel på den enskildes motpart nämnas. I körkortsmål finns ett allmänt ombud som motpart, i sociala mål finns en socialnämnd, och i vitesmål finns den myndighet som förelagt vitet. I socialförsäkringsmål finns en central myndighet som motpart – försäkringskassan.¹¹

2.2 Övergripande jämförelse av förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken

En övergripande jämförelse mellan FPL och RB är nödvändig för att visa skillnader i lagstiftningen. I RB delas målen in i två huvudtyper av mål – tvistemål och brottmål. En sådan uppdelning görs inte i FPL. Skälet är, enligt Lavin, att FPL ska kunna tillämpas på ett mycket stort antal måltyper och därför är det nödvändigt att reglerna ger förvaltningsdomstolarna ett större mått av handlingsfrihet och att lagen är relativt kort.¹²

Den allmänna processen har också en stor målflora. Tvistemålsprocessen handlar om allt från mindre konsumentköpmål till stora immaterialrättsliga tvister mellan företag.

Brottmålsprocessen har inte lika stor målflora som tvistemålsprocessen men kan handla om vitt skilda saker, som t.ex. insiderbrott och misshandelsmål. Därför är Lavins förklaring om förvaltningsprocessens särskilt höga målflora inte helt logisk. En förklaring till att FPL är kort jämfört med RB kan vara att rätten har ett officialansvar enligt 8 § FPL och ska se till att målet blir utrett som dess beskaffenhet kräver. Det behövs inte lika många förfaranderegler, eftersom rätten kan leda och hjälpa till i processen. I praktiken har rätten dock svårt att hjälpa parterna eftersom förvaltningsprocessen som huvudregel är skriftlig enligt 9 § FPL. I ett skriftligt förfarande utan sammanträde är det svårare för rätten att leda och hjälpa parterna i processen än vad det är under en muntlig förhandling. Dessutom gäller officialprincipen även i brottmålsprocessen enligt 46 kap. 4 § 2 st. RB, och i indispositiva tvistemål enligt t.ex. 35 kap. 6 § RB. Det är dock endast uttryck för att det finns inslag av officialprincipen i brottmåls- och tvistemålsprocessen. Generellt anses den allmänna processen bygga på förhandlingsprincipen.

Många frågor, som är reglerade i den allmänna processen genom RB, är oreglerade i förvaltningsprocessen. Därför har praxis fått stor betydelse, bland annat vad gäller instituten

¹¹ Lavin, Rune, *Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse*, Juridisk Tidskrift (1989/90), s. 70 ff. (s. 75).

¹² Lavin (JT 1989/90) s. 70.

negativ rättskraft, åberopsbörda, beviskrav och omröstningsregler, och HFD har tagit på sig uppgiften att utforma dessa regler.

2.3 Förhandlingsprincipen och officialprincipen

En grundläggande skillnad mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processen är, som delvis redan har kommenterats, att de bygger på olika principer. Förvaltningsprocessen bygger på officialprincipen och den allmänna processen bygger på förhandlingsprincipen. Därför förklaras vad officialprincipen och förhandlingsprincipen innebär, och varför processformerna bygger på olika principer.

Enligt 8 § FPL har rätten ett officialansvar för utredningen i målet, vilket innebär att domstolen ska stå för utredningen av rättsfakta i målet, antingen genom att be part införskaffa utredning, eller genom att införskaffa egen utredning. Enligt 29-30 §§ FPL har rätten en officialprövningsrätt, vilket betyder att domstolen kan döma till annan rättsföljd, än vad parterna har yrkat och lägga andra rättsfaktum än vad parterna åberopat till grund för avgörandet.¹³

Departementschefen skriver i propositionen till FPL att ”Det är enligt min mening önskvärt att domstolen inte är alltför hårt bunden av hur den enskilde utformat sin talan för att åstadkomma ett från hans synpunkt tillfredsställande resultat.”¹⁴ Anledningen till detta är intresset av materiellt riktiga domar. Materiellt riktiga domar är viktigt, eftersom förvaltningsprocessen har en kontrollerande funktion. Förvaltningsrätten kontrollerar nämligen förvaltningsmyndigheternas beslut. Officialprincipen motiveras av att parternas möjlighet att disponera över tvisten måste begränsas, i syfte att frambringa materiellt riktiga domar. Officialprincipen är också nödvändig, eftersom förvaltningsbesvär är ett devolutivt rättsmedel. Det innebär att den prövade saken lyfts upp till överprövning hos förvaltningsdomstol i hela sin vidd. Rätten kan pröva beslutets laglighet och lämplighet vid förvaltningsbesvär. Rätten kan pröva lagligheten, om det är fråga om kommunalbesvär eller laglighetsprövning, som det numera heter. Då är det viktigt att parterna inte begränsar rättens officialprövning.¹⁵ Enligt instansordningsprincipen är det dock regel att förvaltningsrätten

¹³ Ragnemalm (2014) s. 85-86.

¹⁴ Prop. 1971:30 s. 579.

¹⁵ Von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor* (2016) s. 34.

låter den beslutande förvaltningsmyndigheten göra lämplighetsbedömningen. Det beror på att t.ex. försäkringskassan är mer kompetent att beräkna sjukpenningbelopp än vad förvaltningsrätten är.

Förvaltningsprocessen bygger alltså på officialprincipen. Den allmänna processen präglas av förhandlingsprincipen. Förhandlingsprincipen innebär att parterna, i tvistemålsprocessen, på eget initiativ ska vara självständigt verksamma i processen. Det betyder exempelvis att parterna har ansvaret för utredningen i målet, och att rätten inte får gå utanför den processram som parternas yrkanden och åberopade grunder sätter, enligt 17 kap. 3 § RB. I brottmålsprocessen är rätten bunden till den gärningsbeskrivning som åklagaren åberopar, enligt 30 kap. 3 § RB.

Officialprincipen och förhandlingsprincipen brukar beskrivas som varandras motsatser. Enligt Dahlgren innebär officialprincipen "[...] i sin renodlade form att det processuella förfarandet gestaltas som en av domstolen bedriven undersökning". Han menar vidare att "[...] enligt förhandlingsprincipen ses processen istället som en inför domstolen utspelad förhandling mellan parterna".¹⁶ Ingen modern processordning utgår från en renodlad tillämpning av principerna. Den allmänna processen bygger på förhandlingsprincipen, trots att domstolen har ålagts en aktiv roll i brottmål och i indispositiva tvistemål.¹⁷ Förvaltningsprocessen bygger på officialprincipen, fastän förvaltningsprocessen numera är en tvåpartsprocess. Vilken princip som används avgör dock om processen är "domstolsdriven", som förvaltningsprocessen, eller "partsdriven", som den allmänna processen.¹⁸

2.4 Inkvisitionsprincipen och kontradiktionsprincipen

För att tydliggöra förklarar jag principerna om inkquisition och kontradiktion, då de ofta förväxlas med official- och förhandlingsprincipen. Inkvisitionsprincipen och kontradiktionsprincipen har att göra med hur rättegången ska struktureras. Det gäller alltså inte rollfördelningen mellan domstol och parter, som förhandlings- och officialprincipen, utan det rent fysiska arrangemanget av rättegången. I en inkvisitorisk process finns det endast en

¹⁶ Dahlgren, *Tvåpartsprocess i allmän domstol*, Svensk Juristtidning (1991/92) s. 237 ff. (s. 249).

¹⁷ Se t.ex. 35 kap. 6 § RB om bevisning i indispositiva tvistemål och 46 kap. 4 § RB om rättens utredningsbörda i brottmål.

¹⁸ Dahlgren (JT 1991/92) s. 249.

part, som uppträder inför domstolen. Så fungerade det i forna tiders kontinentala process, där det inte fanns någon åklagare, och där den misstänkte var ett rent undersökningsobjekt. I en kontradiktorisk process finns det två motstående parter. I den inkvisitoriska processen fick domstolen både utreda och döma i målet, vilket riskerade att göra domstolen partisk. Det innebar också att den enskilde fick gissa sig fram till motpartens argument, eftersom denne inte hade någon motpart att argumentera mot.¹⁹

2.5 Skillnaden mellan dispositiva och indispositiva tvistemål

Skillnaden mellan dispositiva och indispositiva tvistemål tas nu upp, och frågan om HFD i sin praxis har jämfört förvaltningsprocessen med den dispositiva eller den indispositiva tvistemålsprocessen. Begreppen ”dispositiva” och ”indispositiva” mål används inte i RB utan är begrepp som har införts genom doktrin. I RB står det istället ”i mål där förlikning är tillåten” för att markera att det gäller dispositiva tvistemål eller ”i mål där förlikning inte är tillåten” när det handlar om indispositiva tvistemål.²⁰

Tvistemålen delas alltså upp i dispositiva och indispositiva tvistemål. Grunden för indelningen är parternas möjlighet att disponera över processföremålet. Dispositiva mål är mål, där förlikning kan träffas och avser ofta mål avpassade till det privaträttsliga förhållandet. I ett dispositivt mål får parterna förfoga över processen. Domstolen får inte gå utanför den processram som parternas yrkanden och grunder sätter enligt 17 kap. 3 § RB. Indispositiva tvistemål är mål där ett allmänt intresse eller tredjemansintresse gör att parternas dispositionsrätt över saken begränsas. Det finns alltså ett officialintresse i dessa måltyper. Domstolen har en skyldighet att gå utanför processramen, när beaktansvärda skäl talar för det.²¹ Förvaltningsmål liknar indispositiva tvistemål, för att det finns ett starkt officialintresse även i förvaltningsprocessen. Materiellt riktiga domar är viktigt både i förvaltningsprocessen och i den indispositiva tvistemålsprocessen. I ett dispositivt mål finns inget utpräglat allmänt intresse. Indispositiva tvistemål är exempelvis mål om fastighetsbildning och familjerättsliga

¹⁹ Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars – Pauli, Mikael, *Rättegång första häftet* (2016) s. 75.

²⁰ Se t.ex. 33 kap. 10 § 2 p. RB om dispositiva tvistemål och 35 kap. 6 § 2 p. RB om indispositiva tvistemål.

²¹ Wennergren (FT 1996) s. 78.

statusprocesser.²² Dispositiva tvistemål är vanliga förmögenhetsrättsliga mål, t.ex. skadeståndsmål.

Det är inte helt klart, om HFD i sin tvistemålsliknelse avser en jämförelse med den dispositiva tvistemålsprocessen eller den indispositiva. Enligt min tolkning, jämför HFD med den dispositiva civilprocessen. HFD skriver, i RÅ 2002 ref. 61, att förvaltningsprocessen är en fullt utbyggd tvåpartsprocess. I RÅ 2009 ref. 69 skriver HFD, att måltypen gäller ekonomiska förhållanden, där den ena parten kräver ersättning av den andra. Dessa uttalanden tycker jag tyder på en jämförelse med den dispositiva tvistemålsprocessen. Det finns heller inget egentligt syfte med att likna förvaltningsmål med den indispositiva tvistemålsprocessen eftersom förvaltningsmål redan anses indispositiva. Förvaltningsmål är indispositiva i allmänhet, eftersom det alltid finns ett skydds- eller officialintresse i förvaltningsprocessen, enligt von Essen.²³ Det talar för att HFD avser en analogi med de dispositiva tvistemålen, annars skulle liknelsen sakna syfte. Eftersom förvaltningsmål redan anses indispositiva, finns det ingen anledning att jämföra de med den indispositiva tvistemålsprocessen.

Det är alltså inte helt klart om HFD menar den dispositiva eller indispositiva tvistemålsprocessen, men min tolkning är att HFD avser en liknelse med den dispositiva tvistemålsprocessen. Eftersom den dispositiva och den indispositiva tvistemålsprocessen i stort sett har samma regler vad gäller de processrättsliga institut som jag undersöker, har det en mindre betydelse. Åberopsbördan är dock olika. I indispositiva tvistemål har rätten nämligen ett officialansvar och är inte bunden av parternas yrkanden och åberopade grunder.²⁴

2.6 Tvistemålsprocessens funktion

En kort jämförelse av processformernas funktioner är viktig för att få en grundläggande förståelse, och för att kunna jämföra processformerna senare i uppsatsen. Tvistemålsprocessen har enligt doktrinen framför allt två funktioner – handlingsdirigering och konfliktlösning.²⁵

Enligt handlingsdirigeringsteorin är tvistemålsprocessens funktion moraluppfostran och

²² Ekelöf – Edelstam – Heuman – Pauli (2016) s. 62.

²³ Von Essen (2016) s. 106.

²⁴ Se 17 kap. 3 § RB.

²⁵ Ekelöf representerar handlingsdirigeringsteorin och Lindell representerar konfliktlösningsteorin enligt Andersson, Torbjörn, *Rättsskyddsprincipen – EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv* (1997) s. 215-218.

psykisk påverkan. Man anser att konkreta processer upplyser och specificerar innehållet i civilrättsliga regler. Sanktionshotet är viktigt för att säkerställa att de materiella reglerna efterlevs eftersom sanktionshotet skapar en allmän idé om att man bör följa civilrättsliga regler.²⁶

Enligt konfliktlösningsteorin är istället domstolarnas viktigaste uppgift att skapa rättvisa i det enskilda fallet och inte att handlingsdirigera. Domen är ingen befallning eller imperativ enligt teorin. Den enskildes rätt är viktigare än vad regeln får för verkan på samhället.²⁷ Enligt konfliktlösningsteorin är det viktigt att parterna får disponera över processen och exempelvis kan träffa överenskommelse om förlikning. Domstolens roll är framför allt att ge service åt parterna.²⁸

2.7 Brottmålsprocessens funktion

Enligt Ekelöf har brottmålsprocessen två funktioner. Brottbekämpning och rättssäkerhet ses som två olika ”poler” av straffprocessens funktion.²⁹ Brottbekämpningstanken bygger på en strävan efter att hålla nere antalet felaktigt friande domar. Enligt rättssäkerhetsfunktionen är det viktigast att minimera antalet felaktigt fällande domar. Polerna är dock inte alltid varandras motsatser.³⁰ Regler om bevisföring och bevisvärdering kan bidra till materiellt riktiga domar och samtidigt göra att felaktigt fällande domar minimeras.³¹

Enligt det differentierade funktionstänkandet varierar funktionerna under brottmålsprocessens olika delar. Under förundersökningen dominerar den brottbekämpande funktionen, eftersom det är ett inkvisitoriskt utredande. Vid huvudförhandlingen samspelar funktionerna p.g.a. det kontradiktoriska upplägget. Under överläggningen till dom dominerar rättssäkerhetsfunktionen i och med att rätten exempelvis gör sin bevisvärdering.³²

²⁶ Andersson (1997) s. 215-218.

²⁷ Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars – Pauli, Mikael, *Rättegång första häftet* (2016) s. 112-113.

²⁸ Ekelöf – Edelstam – Heuman – Pauli (2016) s. 112-113.

²⁹ Ekelöf – Edelstam – Heuman – Pauli (2016) s. 30.

³⁰ Ekelöf – Edelstam – Heuman – Pauli (2016) s. 30.

³¹ Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning* (SvJT 1994) s. 388 ff. (s. 393).

³² Ekelöf – Edelstam – Heuman – Pauli (2016) s. 31.

2.8 Förvaltningsprocessens funktion

Förvaltningsprocessen har, enligt von Essen, framför allt en kontrollerande funktion i förhållande till myndighetsbeslut.³³ Förvaltningsprocessen kan dock ha olika funktioner beroende på vilken måltyp det handlar om. I vissa fall är påföljden det viktigaste och i andra fall handlar det mer om att slita en tvist mellan parterna.³⁴

Det är svårt att säga att förvaltningsprocessen har en konfliktlösningsfunktion. Det beror på att tvistemålsprocessen och förvaltningsprocessen har olika grunder. Ett tvistemål har grund i att käranden anser sig ha rätt till exempelvis betalning mot bakgrund av den civilrättsliga lagstiftningen. Vad gäller förvaltningsprocessen beror myndighetens bedömning, om till exempel utbetalning av sjukpenning, om ett visst rekvisit är uppfyllt i en offentligrättslig författning. Därför är det inte alltid nödvändigt att den offentliga parten ens medverkar i en eventuell muntlig förhandling och det är svårt att likna processen med en konfliktlösning. I mål av kommersiell natur, som till exempel mål om samtrafikavgifter på teleområdet eller mål om avgifter enligt ellagstiftningen, kan dock processen liknas vid en tvist, enligt von Essen. Även i dessa måltyper är dock den offentligrättsliga regleringen viktig och man tillgodoser andras intressen och inte enbart parternas.³⁵

Andra måltyper i förvaltningsprocessen har fokus på om en viss sanktion ska utdömas eller inte. Det finns påföljder i förvaltningsprocessen som är väldigt nära ett straff, t.ex. vitesförelägganden och återkallelse av en legitimation eller tillstånd. Von Essen menar dock att sanktionen i förvaltningsprocessen har en annan funktion än i straffprocessen. I förvaltningsprocessen är syftet att nå rättelse eller bereda allmänheten skydd mot exempelvis olämpliga yrkesutövare och inte att bestraffa gärningar.³⁶

Förvaltningsprocessens funktion är alltså varken att slita tvister eller att utkräva ansvar. Förvaltningsprocessen har framför allt en kontrollerande funktion och syftar till att främja eller skydda vissa allmänna intressen som har grund i offentligrättsliga regler.³⁷

³³ Von Essen (2016) s. 33.

³⁴ Von Essen (2016) s. 33.

³⁵ Von Essen (2016) s. 35-37.

³⁶ Von Essen (2016) s. 29-30.

³⁷ Von Essen (2016) s. 33-34.

3. NEGATIV RÄTTSKRAFT

3.1 Negativ rättskraft i förvaltningsprocessen

Jag börjar med att undersöka den negativa rättskraften eller *res judicata*, som det brukar betecknas på latin. Anledningen till det är att HFD har gjort RB-analogier vad gäller domens verkan som sakprövningshinder p.g.a. negativ rättskraft. Negativ rättskraft eller *res judicata* betyder att en sak inte kan prövas på nytt. Med negativ rättskraft menar man alltså domens funktion som processhinder och innefattar grundsatsen *ne bis in idem* – icke två gånger i samma sak. Det innebär att en ny talan om samma sak på grund av den tidigare domen skall avvisas.³⁸ FPL innehåller inga rättskraftsregler och därför är huvudregeln att förvaltningsdomar inte tillmäts negativ rättskraft – d.v.s. saken blir inte *res judicata*.

Vad gäller förvaltningsbeslut är huvudprincipen att gynnande beslut inte kan omprövas, medan det är möjligt att ompröva betungande beslut och avslagsbeslut.³⁹ Samma princip anses gälla, trots att FPL saknar regler om rättskraft, för förvaltningsdomar. Det innebär som utgångspunkt, att den negativa rättskraften hanteras likadant oavsett om det föreligger ett lagakraftvunnet beslut eller en lagakraftvunnen dom.

Gynnande beslut är alltså orubbliga oavsett om det är ett rent beslut eller ett beslut fastställt genom dom. Det kan dock finnas återkallelseförbehåll i själva beslutet eller i den tillämpliga författningen, exempelvis 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488). Det kan även finnas tvingande säkerhetsskäl (se RÅ 2004 ref. 78), som kan föranleda att ett gynnande beslut eller dom inte blir orubbligt. Om den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter, kan det också medföra att myndigheten återkallar sitt tillstånd eller förmån som innefattas i det lagakraftvunna avgörandet.⁴⁰

Om den enskilde har förlorat målet, innebär förvaltningsdomen alltså inte ett sakprövningshinder för en ny process om samma sak. Den nya talan prövas alltid materiellt. I den nya processen ser dock rätten till det tidigare avgörandet och avslår yrkandet, om inte

³⁸ Alhager, Eleonor, *Rättskraft i skatteprocessen* (2003) s. 47.

³⁹ Von Essen (2016) s. 64.

⁴⁰ Lavin (2014) s. 104.

några nya omständigheter framkommit. Rätten gör alltid en materiell prövning och avvisar inte talan p.g.a. negativ rättskraft.⁴¹

3.2 Negativ rättskraft i den allmänna processen

Den negativa rättskraften statueras i 17 kap. 11 § RB för tvistemål och i 30 kap. 9 § RB för brottmål. Den negativa rättskraften omfattar saken i tvistemål. Saken omfattar rättsföljden och ekonomiskt likvärdiga rättsföljder. I brottmål omfattar rättskraften gärningen. Det innebär att alternativa grunder för saken eller gärningen i allmänhet prekluderas – d.v.s. förlorar sin verkan i en framtida process.⁴²

Det finns en motsvarande regel, i den allmänna processen, för om mål om samma sak redan pågår – *litis pendens*. Enligt 13 kap. 6 § RB för tvistemål och 45 kap. 1 § 3 st. för brottmål, ska talan avvisas om det redan pågår en prövning om samma sak eller gärning. *Litis pendens* är helt oreglerat i förvaltningsprocessen men anses allmänt gälla. Regeln är dock inte absolut, och frågor kan undantagsvis prövas, trots att det redan pågår en prövning vid domstol, som i RÅ 1995 ref. 26 om återbetalning av studiemedel.⁴³

3.3 Den negativa rättskraftens syfte

Den negativa rättskraften, i tvistemålsprocessen, syftar till att bereda parterna trygghet i vad de uppnått i processen. I brottmålsprocessen skyddar den negativa rättskraften den tilltalade mot att åtalas för samma gärning igen. Det slutliga avgörandet ska inte kunna rubbas genom en ny rättegång. Parterna ska kunna inrätta sig och anpassa sig efter den meddelade domen. ”Ett resultat av att det inte skulle finnas någon rättskraft, skulle bli att domstolarna inte skulle vara ett forum där tvister avgörs slutligt.” enligt Alhager.⁴⁴

I förvaltningsmål är den negativa rättskraftens syfte annorlunda. Syftet är den enskildes trygghetsbehov, och att denne ska kunna förlita sig på gynnande domar och beslut. En annan skillnad är att preklusion av rättsfakta inte aktualiseras inom förvaltningen. Det innebär att det

⁴¹ I RÅ 2002 ref. 61 uttrycker HFD att ”Man betraktar alltså inte problemet ur processuell utan ur materiell synpunkt.” om den negativa rättskraften i förvaltningsprocessen.

⁴² Ekelöf, Per Olof – Bylund, Torleif – Edelstam, Henrik, *Rättegång tredje häftet* (2006) s. 208.

⁴³ Andersson, Magnus, *Advokatdagarna: Hur kan förvaltningsbeslut överklagas?* Advokaten: Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, nr 9 årgång 81 (2015).

⁴⁴ Alhager (2003) s. 54.

inte finns något hinder att komma med nya omständigheter i en ny process, som hade kunnat åberopas i den första processen. I den allmänna processen prekluderas sådana rättsfakta, d.v.s. de förlorar sin verkan i en framtida process om samma sak.⁴⁵

En effekt av den negativa rättskraften är, att den kan motverka materiellt riktiga domar, om det första orubbliga avgörandet inte är materiellt riktigt. I den allmänna processen har dock trygghetsaspekter ansetts viktigare än den materiella riktigheten.⁴⁶ I förvaltningsprocessen är materiellt riktiga domar viktiga och därmed vinner inte domar negativ rättskraft. Lavin skriver att ”I förvaltningsprocessen har antagligen just det starka intresset av att ha kvar möjligheten att korrigera felaktiga avgöranden medfört, att avvisning i allmänhet inte tillgrips.”⁴⁷

Den negativa rättskraften, i den allmänna processen, motiveras även av processekonomiska skäl, eftersom den innebär att rätten slipper lägga resurser på samma fråga om och om igen.⁴⁸ Den negativa rättskraften gör också att parterna utför sin talan med större omsorg, eftersom saken endast kan prövas en gång, vilket kan leda till fler materiellt riktiga domar.⁴⁹ Rättskraften ger även domarna och domstolarna auktoritet. Att domar är orubbliga, är viktigt för domstolväsendets förtroende bland allmänheten.

3.4 Negativ rättskraft i tvistemålsliknande förvaltningsmål

HFD har gjort undantag från huvudregeln, att förvaltningsdomar inte vinner negativ rättskraft, och tillmätt socialförsäkringsdomar negativ rättskraft. I RÅ 2002 ref. 61, som är ett socialförsäkringsmål om livränta, slår HFD fast att socialförsäkringsmål liknar tvistemål och tillmäter den tidigare domen negativ rättskraft. I målet avvisades den försäkrades nya ansökan om livränta p.g.a. res judicata. Det talar för att andra mål av tvistemålskaraktär bör bedömas på samma sätt. Det är dock högst osäkert vilka förhållanden, som ska vägas in vid bedömningen av om ett mål är tvistemålsliknande eller inte.⁵⁰

⁴⁵ Von Essen (2016) s. 74-75.

⁴⁶ Von Essen (2016) s. 74.

⁴⁷ Lavin (JT 1989/90) s. 81.

⁴⁸ Von Essen (2016) s. 69.

⁴⁹ Alhager (2003) s. 56.

⁵⁰ Von Essen (2016) s. 77.

I RÅ 2002 ref. 61 skriver HFD att socialförsäkringsmål i förvaltningsprocessen är "[...] en fullt utbyggd tvåpartsprocess [...] där den ena parten riktar ersättningsanspråk mot den andra". HFD menar att "[...] processen visar med andra ord påfallande likheter med civilprocessen". Någon mer utförlig jämförelse eller grundläggande motivering till RB-analogin gör inte HFD.

Frågan är vilka andra mål som kan anses tvistemålsliknande. Enligt von Essen skulle "Tänkbara måltyper kunna vara upphandlingsmål, elmål och s.k. LEK-mål (teleområdet)." Upphandlingsmål anses dock inte tvistemålsliknande i rättskraftshänseende utan endast vad gäller åberopsbörd. ⁵¹ I RÅ 2013 ref. 36 slår nämligen HFD fast att LOU-mål inte vinner negativ rättskraft.

HFD kommer, i RÅ 2013 ref. 36, fram till att förvaltningsdomstols avgörande i mål om överprövning av offentlig upphandling inte vinner negativ rättskraft. Enligt von Essens tolkning ⁵² av RÅ 2013 ref. 36, är det avgörande för om förvaltningsdom vinner negativ rättskraft, inte längre, som i RÅ 2002 ref. 61, om måltypen är tvistemålsliknande. Det avgörande är om det finns materiell specialreglering, som avskär möjligheten till ny myndighetsprövning efter att domstol avgjort frågan. Någon sådan materiell lagstiftning finns inte vad gäller offentlig upphandling, och därför vinner LOU-mål inte negativ rättskraft, enligt von Essen. ⁵³ Det är dock högst osäkert, om man ska dra så stora växlar av RÅ 2013 ref. 36. Avgörandet är inte i plenum och endast sex justitieråd medverkar, och är alltså ett mindre tungt prejudikat. Det är inte heller klart hur man ska tolka HFD:s uttalanden i RÅ 2013 ref. 36.

Von Essen är av uppfattningen att tvistemålsliknelsen inte längre är aktuell vad gäller negativ rättskraft, utan att den materiella lagstiftningen numera är helt avgörande och skriver "Att den aktuella specialregleringen är avgörande för rättskraftsfrågan har numera bekräftats av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2013 ref. 36." ⁵⁴ Lavin gör ingen sådan slutsats av 2013 års

⁵¹ Åberopsbördan har införts i LOU-målet enligt RÅ 2009 ref. 69.

⁵² Von Essen (2016) s. 77.

⁵³ På socialförsäkringsområdet finns numera en sådan regel i 113 kap. 7 § SFB, som har tillkommit efter RÅ 2002 ref. 61. På skatteområdet finns också sådana regler i 66 kap. 2-3 §§ SFL. I övrigt är det mycket ovanligt med regler, som avskär myndighets möjlighet till omprövning.

⁵⁴ Von Essen (2013) s. 77.

avgörande utan skriver endast "[...] en förvaltningsdomstols avgörande i ett upphandlingsmål ansågs inte vinna negativ rättskraft i den meningen att det utgjorde hinder mot en ny överprövning av upphandlingen" i en kommentar till RÅ 2013 ref. 36.⁵⁵

Jag anser att man av 2013 års avgörande, inte kan dra slutsatsen att tvistemålsliknelsen har spelat ut sin roll vad gäller negativ rättskraft. Det beror på att HFD endast skriver att LOU-mål inte vinner negativ rättskraft, eftersom måltypen inte har "[...] sådana särskilda förhållanden eller regler som gällt för det slags mål som det varit fråga om (se t.ex. RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61)". Formuleringen tyder på att det antingen måste vara tvistemålsliknande "förhållanden" eller finnas materiella regler om avskär möjligheten till ny prövning, för att en förvaltningsdom ska vinna negativ rättskraft. Enligt min uppfattning, menar HFD alltså att upphandlingsmål inte är tvistemålsliknande i avseendet negativ rättskraft. Eftersom det inte heller finns några materiella regler på LOU-området som avskär möjligheten till ny prövning, vinner upphandlingsmål inte negativ rättskraft. Därmed är tvistemålsliknelsen fortfarande aktuell för den negativa rättskraften, enligt min tolkning. Man bör dock vara försiktig vid tolkningen av HFD:s praxis och vara noga med att poängtera att det finns olika tolkningar av RÅ 2013 ref. 36.

Frågan är varför socialförsäkringsmål är tvistemålsliknande. I RÅ 2002 ref. 61 ger HFD en relativt kort förklaring till varför socialförsäkringsmål liknar tvistemål. HFD tar upp trygghetsskäl och att "Förvaltningsprocessen i socialförsäkringsmål är numera en fullt utbyggd tvåpartsprocess [...]". HFD skriver också "Vidare karakteriseras processen i sin vanligaste form av att den ena parten riktar ersättningsanspråk mot den andra [...]" och att "Processen uppvisar med andra ord påfallande likheter med civilprocessen [...]". Den enda motiveringen till HFD:s införande av negativ rättskraft i förvaltningsprocessen är alltså "trygghetsskäl". Därför undersöks vad HFD kan mena med detta.

I tvistemålsliknande förvaltningsmål är det den enskilde som väcker talan. Det beror på att måltyperna ofta handlar om ett överklagande av ett ärende som initierats av den enskilde, t.ex. ett avslag på en enskilds ansökan om livränta. Det innebär att den negativa rättskraften skyddar stat och kommun, eftersom det hindrar den enskilde från att väcka ny talan om samma sak. Det är den som vill väcka talan, som missgynnas av den negativa rättskraften. Det

⁵⁵ Lavin (2014) s. 104.

är alltså den enskilde, som hindras av den negativa rättskraften i tvistemålsliknande förvaltningsmål. I brottmålsliknande förvaltningsmål är det istället stat eller kommun, som initierar ärendet. Det gäller exempelvis när Socialstyrelsen, initierar ett ärende om ingripande mot sjuk- och hälsovårdspersonal, eller när Transportstyrelsen ansöker om körkortsingripande. Det är visserligen den enskilde, som överklagar beslutet till förvaltningsrätten, men det är den allmänna som har ansökt om ingripandet från första början. Den negativa rättskraften skyddar alltså den mot talan väcks. I tvistemålsliknande förvaltningsmål är det stat och kommun. I brottmålsliknande förvaltningsmål är det den enskilde.

I RÅ 2002 ref. 61 klassificerade, som redan nämnts, HFD socialförsäkringsmål som tvistemålsliknande och tillmätte därför domen negativ rättskraft. Majoriteten av justitieråden framhöll att flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål i princip inte är möjliga att ändra. HFD ansåg att trygghetsskäl talar för det här. Enligt min uppfattning är frågan vilka trygghetsskäl som domstolen menar. Om man ser till den klassiska svenska förvaltningsrätten, har ju stat och kommun inget trygghetsbehov utan endast den enskilde. Den enskilde har redan en trygghetsposition, eftersom gynnande domar redan anses orubbliga. Det är därför gynnande beslut och domar vinner negativ rättskraft, medan betungande eller avslagsbeslut inte gör det.⁵⁶

Bull har ifrågasatt HFD:s motivering att trygghetsskäl talar för negativ rättskraft i socialförsäkringsmål. Han anser att det inte finns något trygghetsbehov hos stat eller kommun.⁵⁷ Bull skriver att om HFD utsträcker rättskraftens omfång till andra områden än socialförsäkringsområdet, t.ex. mål om socialt bistånd och bidragsmål, kommer stat och kommun få en trygghetsposition, som egentligen är avsedd för den enskilde. Bull menar att ”Stat och kommun plötsligt kan komma åtnjutande av de rättssäkerhetsgarantier m.m. vars syfte varit att skydda medborgarna mot den offentliga makten [...]” och att ”Detta är en utveckling, som det finns anledning till att oro sig över, i vart fall i ett klassiskt rättsstatsperspektiv.”⁵⁸

⁵⁶ Bull, Thomas, *Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal*, Juridisk Tidskrift (2003/04) s. 108 ff. (s. 108-110).

⁵⁷ Bull (JT 2003/04) s. 112-113.

⁵⁸ Bull (JT 2003/04) s. 112-113.

I samma dom, d.v.s. i RÅ 2002 ref. 61, var justitierådet Melin skiljaktig och menade att socialförsäkringsmål inte var så lika civilprocessen, att det fanns skäl att bryta genom den förvaltningsrättsliga huvudregeln att avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft. Anledningen till det var, att han tyckte tvåpartsprocessen i socialförsäkringsmål byggde på helt andra syften än i civilprocessen. Motivet till reformeringen av förvaltningsprocessen från en inkvisitorisk enpartsprocess till en kontradiktorisk tvåpartsprocess var, att gagna rättsbildningen på området. Myndigheterna skulle få överklaga enskildas gynnande domar, innan de vunnit laga kraft, för att de inte skulle stanna i första instans. Syftet var inte att införa res judicata-verkan för parterna.

Ett möjligt skäl till HFD:s RB-analogi är processekonomiskt och att förvaltningsrätten ska slippa bli besvärad med samma process om och om igen. Det finns dock processekonomiska intressen i många måltyper och det är inget unikt intresse i socialförsäkringsmål. RB-analogin kan inte heller motiveras med trygghetsskäl, eftersom stat och kommun, som betryggas av RB-analogin, inte har något egentligt trygghetsbehov. Därför ser jag inget egentligt skäl till RB-analogin, förutom att processen uppvisar likheter med civilprocessen.

3.5 Negativ rättskraft i brottmålsliknande förvaltningsmål

Nu fortsätter jag min analys med att undersöka de brottmålsliknande förvaltningsmålen. Huvudregeln är, som nämnts, att förvaltningsdomar inte vinner negativ rättskraft. Det har gjorts avsteg från det i brottmålsliknande förvaltningsmål och analogi har gjorts till den negativa rättskraften i brottmål, som statueras i 30 kap. 9 § RB.

I RÅ 1993 ref. 76 hade en man kört mot rött ljus och godkänt ett ordningsföreläggande. Det allmänna ombudet ansökte om körkortsingripande mot personen och åberopade som grund, att han gjort sig skyldig till stoppliktsförseelse. Det allmänna ombudet gjorde alltså ett misstag och åberopade felaktig grund. Länsrätten lämnade ansökan utan bifall, eftersom mannen inte gjort sig skyldig till stoppliktsförseelse, utan kört mot rött ljus. Det allmänna ombudet ansökte på nytt om körkortsingripande men nu på rätt grund. HFD kom fram till att körkortsingripande kan anses stå straffrättskipningen nära, då det grundar sig i en brottslig gärning. Därmed bör rättskraften bedömas utifrån ett närmast straffprocessuellt betraktelsesätt enligt HFD. HFD gjorde analogi till straffprocessens gärningsidentitet och ansåg att det

allmänna ombudet inte kan ansöka om körkortsingripande p.g.a. 30 kap. 9 § RB. Gärningen hade nämligen vunnit negativ rättskraft och var res judicata.

I den praxis som förekommit hittills har målen handlat om körkortsingripande i RÅ 1993 ref. 76 och eventuellt om deslegitimation av läkare i RÅ 1990 ref. 64. I RÅ 1990 ref. 64, det s.k. da Costa-målet, skriver HFD att rätten inte kan pröva Socialstyrelsens nya anförda omständigheter till stöd för yrkandet om deslegitimation av två läkare. Det tyder möjligen på att omständigheterna hade prekluderats, vilket i sin tur tyder på negativ rättskraft. HFD har dock inte tydligt klargjort om måltypen vinner negativ rättskraft i något prejudikat. I RÅ 1993 ref. 76 skriver HFD att "[...] beslut i flerpartsmål som påminner om tvistemål eller brottmål i princip inte är möjliga att ändra". Frågan är hur man avgör vilka mål som påminner om brottmål. Det kan inbegripa deslegitimationsmål av läkare och disciplinåtgärder mot hälso- och sjukvårdspersonal, eftersom HFD har liknat dessa måltyper med brottmål vad gäller åberopsbörd, beviskrav och omröstningsregler (se uppsatsens kapitel 4.4, 5.4 respektive 6.4).

Helt avgörande för HFD synes vara målets karaktär, och om det anses påminna om brottmål. Von Essen skriver att förvaltningsmål är brottmålsliknande, när det finns någon sanktion eller repressalie för en begången handling eller underlåten handling.⁵⁹ Von Essen anser att regleringen måste karaktäriseras som en "påföljdslagstiftning" och inte en reglering som syftar till att ge ett skydd för framtiden. Enligt von Essen ska exempelvis LVU-mål inte vinna negativ rättskraft. Om en ansökan om vård enligt LVU grundar sig i att en förälder misshandlar sitt barn, men att domstolen avslår ansökan p.g.a. bristande bevis, är det viktigt att en ny process är möjlig om nya bevis framkommer.⁶⁰ Körkortsingripande är alltså mer lik en påföljd än vad beslut om LVU är, enligt von Essen. Det är inte helt logiskt, eftersom ett körkortsingripande också kan ses som ett samhällsskydd mot olämpliga bilförare och inte nödvändigtvis är en "påföljdslagstiftning".

Det är lättare att förstå varför brottmålsliknande förvaltningsdomar ska tillmätas negativ rättskraft än tvistemålsliknande mål. Brottmålsliknelsen får nämligen en annan effekt än tvistemålsliknelsen vad gäller negativ rättskraft. Effekten av brottmålsliknelsen är att den enskilde skyddas och garanteras trygghet. Tvistemålsliknelsen vad gäller res judicata skyddar

⁵⁹ Von Essen (2016) s. 84.

⁶⁰ Von Essen (2016) s. 88.

istället stat och kommun. Det beror på att den negativa rättskraften skyddar den mot ärenden initieras. I tvistemålsliknande mål är det stat och kommun. I brottmålsliknande mål är det den enskilde. Jag tycker att brottmålsliknelsen rimmar bättre med rättskraftens funktion i förvaltningsprocessen – d.v.s. att ge den enskilde trygghet (se uppsatsens kapitel 3.3). Stat och kommun, som betryggas av tvistemålsliknelsen, har nämligen inget egentligt trygghetsbehov.⁶¹

Man kan fråga sig om det finns fler förvaltningsmål, än som omfattas av HFD:s praxis, som kan vara brottmålsliknande. HFD anger i sin praxis att trygghetsskäl talar för rättskraft. Antalet måltyper där den enskilde har starka trygghetsbehov är givetvis mycket stort. Tänkbara måltyper är mål, där en persons yrkeslicens står på spel. Det kan röra sig om läkare, fastighetsmäklare, veterinärer, en krögares serveringstillstånd osv. Ett sådant mönster finns nämligen vad gäller institutet beviskrav (se uppsatsens kapitel 5.4 om beviskrav), där ett högre beviskrav ställs på myndighetsparten, när målet rör en yrkeslicens. Samma mönster finns dock inte vad gäller negativ rättskraft, eftersom det inte förekommer någon sådan praxis om yrken förutom eventuellt vad gäller deslegitimationsmål av läkare. Det kan bero på att myndigheterna vill ha kvar möjligheten att dra in exempelvis en licens från en olämplig yrkesutövare, och att den negativa rättskraften inte ska hindra ett sådant ingripande. Det finns nämligen ett allmänt samhällsintresse av lämpliga yrkesutövare.

Det som gör brottmålsliknelsen komplicerad är, precis som vad gäller tvistemålsliknelsen, att vissa mål kan vara brottmålsliknande i t.ex. beviskravsavseende men inte vad gäller negativ rättskraft.⁶² Det kan alltså, som framgår senare i uppsatsen, bli fråga om en distinktion och att vissa mål är brottmålsliknande, vad gäller ett processrättsligt institut men inte ett annat. Det kan givetvis göra begreppsbildningen krånglig. Det kan dock bero på att HFD inte har ansett det nödvändigt att likna en viss måltyp med brottmål i alla avseenden.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att körkortsmål är brottmålsliknande vad gäller negativ rättskraft.⁶³ Mål om disciplinåtgärd mot hälso- och sjukvårdspersonal och deslegitimationsmål av läkare är eventuellt brottmålsliknande, beroende på hur man tolkar

⁶¹ Bull (JT 2003/04) s. 112-113.

⁶² Von Essen (2016) s. 84.

⁶³ Se RÅ 1993 ref. 76.

HFD:s praxis.⁶⁴ Skälet till RB-analogin är förmodligen den enskildes behov av trygghet att slippa bli besvärad med samma process igen. HFD skriver nämligen i RÅ 1993 ref. 76 att trygghetsskäl talar för att beslut i flerpartsfall, som påminner om brottmål eller tvistemål i princip inte är möjliga att ändra.

4. ÅBEROPSBÖRDA

4.1 Åberopsbörda i den allmänna processen och förvaltningsprocessen

Min analys går nu vidare med det andra processrättsliga institutet – åberopsbördan – och jag börjar med en övergripande jämförelse av åberopsbördan i den allmänna processen och vad som gäller i förvaltningsprocessen.

Enligt 17 kap. 3 § RB finns det en åberopsbörda i den dispositiva tvistemålsprocessen, vilket innebär att rätten är bunden av parternas åberopade grunder. I brottmål finns en åberopsplikt, som följer av 30 kap. 3 § RB. I den allmänna processen gäller nämligen förhandlingsprincipen. Den innebär att rätten är bunden av den processram, som parterna dragit upp i fråga om yrkanden och åberopade grunder.

Huvudregeln i förvaltningsprocessen är att domstolen är obunden av parternas åberopade grunder, och det framgår av 30 § FPL. I förvaltningsprocessen gäller nämligen officialprincipen, vilket innebär att domstolen har ett utredningsansvar och att rätten inte är bunden av åberopanden från parterna. Officialprincipen motiveras av intresset av materiellt riktiga avgöranden. Det spelar då ingen roll, om parternas processföring är bristfällig, eftersom rätten kan kompensera för det genom att gå utanför parternas åberopade grunder. Domstolen är alltså fri att lägga allt som förekommit i målet till grund för sin dom, oavsett om omständigheterna har åberopats eller inte. Innebörden av ”allt som förekommit i målet” är allt som finns i akten. Det finns alltså ingen åberopsbörda som huvudregel i förvaltningsmål.⁶⁵

Det har funnits ambitioner om att lagstadga en åberopsbörda i förvaltningsmål. I mitten av 1980-talet behandlade Justitieutskottet en motion med förslag om att allmän förvaltningsdomstol inte får grunda sin dom på en omständighet, som inte av part åberopats

⁶⁴ Se RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1993 ref. 76.

⁶⁵ Lavin (JT 1989/90) s. 70.

till grund för dennes talan. Motivet bakom var att domen inte skulle kunna komma som en överraskning för parterna. Domstolen skulle med en åberopsbörda inte kunna ta fasta på något, som parterna inte åberopat. Justitiekottet kom dock fram till att officialprincipen inte går att förena med en åberopsbörda. Utskottet kom också fram till att det skulle kunna försvåra för den enskilde att föra sin talan utan ombud. Justitiekottet menade att det inte fanns skäl att införa en åberopsbörda med generell giltighet. Utskottet ansåg dock, att det kan finnas skäl till en åberopsbörda för vissa målgrupper och gav exempel på skattemål.⁶⁶

Skatteförenklingskommittén kom i SOU 1988:21 fram till att domstolarna skulle bedriva en mer kraftfull materiell processledning för att upplysa den skattskyldige om existensen av andra grunder än dem han eller hon framställt. På det viset skulle domen inte komma som en överraskning. Kommittén menade att möjligheterna för domstolen att verka för materiell rättvisa minskade, om parterna fick disponera över processföremålet.⁶⁷ Kommittén tyckte inte att en generell åberopsbörda borde införas, eftersom en sådan är oförenlig med officialprincipen.⁶⁸

4.2 Åberopsbördans syfte

Åberopsbördan innebär inte att en part måste bevisa något, utan endast att parten måste påstå något. I dispositiva tvistemål framgår åberopsbördan av 17 kap. 3 § 2 p. RB. Syftet med åberopsbördan är att motparten ska uppfatta vilka rättsfakta som åberopas. Parternas åberopade rättsfakta begränsar sedan rättens prövning. Ett rättsfaktum som inte åberopats får inte läggas till grund för rättens dom.⁶⁹ I brottmål har åklagaren en åberopsplikt. Åklagaren måste enligt 30 kap. 1 § RB i gärningsbeskrivningen påstå vilken brottslig handling den tilltalade begått.⁷⁰ Syftet med åberopsbördan eller åberopsplikten är att parterna ska veta vad målet handlar om och på det sättet kunna förbereda sitt försvar eller sin argumentation.

4.3 Åberopsbörda i tvistemålsliknande förvaltningsmål

I förvaltningsmål som liknar tvistemål, har HFD numera gjort undantag från huvudregeln och infört en åberopsbörda. I RÅ 2009 ref. 69, som handlar om offentlig upphandling, menar HFD

⁶⁶ Lavin (JT 1989/90) s. 85-86.

⁶⁷ Von Essen (2016) s. 63.

⁶⁸ SOU 1988:21 s. 151.

⁶⁹ Ekelöf, Edelstam, Heuman (2009) s. 93-94.

⁷⁰ Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars, *Rättegång fjärde häftet* (2009) s. 94.

att det finns en bundenhet för rätten till de omständigheter, som uttryckligen anges av parterna. I målet fastslår HFD att i LOU-mål gäller som huvudprincip, att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt, ska ange vilka omständigheter han grundar sin talan på.⁷¹ Rätten skriver att måltypen handlar om "[...] ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare" och att "[...] de har alltså en större likhet med sådana mål, där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen [...]". Någon mer utförlig redogörelse av målets tvistemålskaraktär gör HFD inte och några direkta skäl till liknelsen anges inte heller.

Rätten skriver i 2009 års fall att måltypen "[...] har en större likhet med sådana mål, där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen, än med mål som är typiska i förvaltningsdomstolarna och för vilka FPL har konstruerats". Jag anser att det gör tvistemålsliknelsen ganska snäv, eftersom det endast är en väldigt specifik måltyp som anses tvistemålsliknande. I tidigare domar på skatteområdet, exempelvis i det så kallade Shell-målet RÅ 1991 ref. 10, har HFD även begränsat sitt utredningsansvar, när det handlar om jämnstarka parter.⁷² Förhandlingsprincipen får alltså större genomslag i mål med starka parter. I övrigt finns det ingen ytterligare praxis, vad jag känner till. I litteraturen har det gjorts gällande att samma principer ska tillämpas i telemål, som handlar om samtrafikavgifter på teleområdet. HFD har inte infört någon åberopsbörd i socialförsäkringsmål, som är tvistemålsliknande vad gäller negativ rättskraft.⁷³

Kategoriseringen avgörs alltså av målets beskaffenhet och parternas styrka. Om målet karakteriseras av starka parter och ekonomiska förhållanden, kommer officialprincipen att stå tillbaka och förhandlingsprincipen bli mer framträdande och en åberopsbörd att gälla. Min tolkning är att det framför allt gäller måltypen med företag och som handlar om offentlig upphandling eller skatt. I litteraturen anges även telemål, vilket också är en väldigt specifik måltyp. Något motiv till liknelsen nämns inte, utan HFD konstaterar att mål om offentlig upphandling liknar tvistemålsprocessen p.g.a. partsställningen och tvisteföremålet. Ett tänkbart skäl till RB-analogin kan dock vara att parterna inte ska överraskas eller överrumplas av nya omständigheter, d.v.s. ett förutsebarhetsmotiv.

⁷¹ Von Essen (2016) s. 60.

⁷² Dahlgren (SvJT 1994) s. 399 och von Essen (2016) s. 61.

⁷³ Se RÅ 2002 ref. 62 och von Essen (2016) s. 77.

Det kan tyckas märkligt, att man har gjort en tvistemålsanalogi vad gäller upphandlingsmål i frågor om åberopsbörd, men inte vad gäller negativ rättskraft.⁷⁴ Upphandlingsmål är tvistemålsliknande i ett avseende men inte i det andra. Det skapar en tvetydighet, och det blir svårare att avgöra vad som är tvistemålsliknande och vad som inte är det. Det kan dock hända att HFD menar att upphandlingsmål är tvistemålsliknande, även vad gäller negativ rättskraft, men att tvistemålsliknelsen inte är avgörande för den negativa rättskraften. Istället kan det vara avgörande, om det finns materiell lagstiftning, som avskär möjligheten till ny prövning. Von Essen menar nämligen att HFD 2013 ref. 36 stadgar att mål vinner negativ rättskraft, endast om det finns materiell lagstiftning som avskär möjligheten till ny prövning.⁷⁵ Min tolkning av HFD:s praxis är dock att den materiella lagstiftningen inte är helt avgörande för den negativa rättskraften (se uppsatsens kapitel 3.4), utan att även tvistemålslikhet kan medföra negativ rättskraft. Min slutsats blir därför att LOU-mål är tvistemålsliknande vad gäller åberopsbörd, men inte i rättskraftsavseende.

Dahlgren anser att övergången till ett tvåpartsförhållande i allmän förvaltningsdomstol talar för att förvaltningsmålen bör präglas mer av den kontradiktoriska modellen. Det skulle renodla rättens uppgift som dömande och inte som utredande enligt honom. Dahlgren menar dock att det skulle kunna leda till materiellt oriktiga avgöranden. Han menar också att en åberopsbörd skulle medföra att enskild part får det svårare att föra sin process själv.⁷⁶ Det skulle kunna innebära att lagstiftaren tvingas införa generösare regler om rättshjälp och ersättning för rättegångskostnader. Det kan vara anledningen till att det införts en åberopsbörd i LOU-mål och skattemål med starka parter. I mål om offentlig upphandling och skattemål är det ofta ekonomiskt starka parter med egna ombud, och därmed finns det inget behov av rättshjälp. I socialförsäkringsmål, där processekonomiskt svagare parter är vanligare, finns det rimligtvis ett större behov av rättshjälp. Genom att inte införa en åberopsbörd i den typen av mål, blir det enklare för den enskilde att föra processen utan ombud eftersom rätten kan hjälpa en enskilde och lägga icke-åberopade omständigheter till grund för domen. Det kan vara ett skäl, d.v.s. kostnadsskäl, till att en åberopsbörd inte har införts i socialförsäkringsmål.

⁷⁴ Se RÅ 2013 ref. 36.

⁷⁵ Von Essen (2016) s. 77.

⁷⁶ Dahlgren (SvJT 1994) s. 402-403.

HFD:s införande av återopsörda i LOU-mål kan kritiseras utifrån ett småföretagarperspektiv. En liten och processmässigt svag leverantör kan ha svårt att processa mot en stor kommun, om rätten tillämpar förhandlingsprincipen och endast ser till parternas återopade grunder. HFD har inte gjort någon distinktion mellan små och stora anbudsgivare, utan det verkar som att återopsörda gäller i alla LOU-mål.⁷⁷

Sammanfattningsvis är upphandlingsmål och skattemål med starka parter tvistemålsliknande vad gäller återopsörda enligt HFD:s praxis.⁷⁸ Återopsördan motiveras av att partsställningen och tvisteföremålet har mer likheter med tvistemålen än förvaltningsmålen. Därför bör målen präglas av förhandlingsprincipen istället för av officialprincipen. Det bakomliggande skälet till RB-analogin är möjligtvis att parterna inte ska överraskas eller överrumplas av icke återopade omständigheter. Det framgår dock inte av praxis.⁷⁹

4.4 Återopsörda i brottmålsliknande förvaltningsmål

Jag byter nu perspektiv till de brottmålsliknande förvaltningsmålen. I brottmålsprocessen gäller en återopsplik som följer av 30 kap. 3 § RB. Enligt 45 kap. 4 § RB ska åklagaren i stämningsansökan ange en gärningsbeskrivning. Ett viktigt skäl till det är, att den tilltalade ska kunna förbereda sitt försvar och för att veta vad han eller hon står anklagad för. Ett liknande intresse finns hos enskild i flertalet måltyper i förvaltningsprocessen. I praxis har HFD infört en återopsörda i körkortsmål, mål om återkallade av läkarlegitimation och mål om disciplinpåföljder mot hälso- och sjukvårdspersonal.⁸⁰

HFD införde en återopsörda i RÅ 1989 ref. 67, som handlar om disciplinansvar mot hälso- och sjukvårdspersonal, och motiverade det med rättssäkerhetsskäl, och att endast återopade omständigheter bör kunna ligga till grund för rättens avgörande. I RÅ 1990 ref. 108, som handlar om en disciplinpåföljd som ålagts en läkare, skriver domstolen att "[...] myndigheterna skall pröva endast sådana anmärkningar som är tillräckligt preciserade för att kunna bemötas av den enskilde". Läkaren hade försummat sin förskrivningsrätt, och Socialstyrelsen hade därför krävt en begränsning av förskrivningsrätten. I RÅ 1991 ref. 67,

⁷⁷ Sandin, Erik, *Återopsörda i mål om offentlig upphandling – två steg framåt, ett steg bakåt* (JT 2009/10) s. 917 ff. (s. 926).

⁷⁸ Se RÅ 2013 ref. 36, RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2009 ref. 69.

⁷⁹ Dahlgren (SvJT 1994) s. 399.

⁸⁰ Se RÅ 1990 ref. 108, RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1991 ref. 67.

som gällde körkortsmål, var domstolen förhindrad att grunda sitt avgörande på omständighet, som inte har åberopats av det allmänna ombudet. Motivet var rättssäkerhetsintresset och 36 § körkortsförordningen (1977:722), som stadgar att ombudet ska ange omständigheter som åberopas till stöd för körkortsingripandet. Det allmänna ombudet hade inte uttryckligen åberopat, att den enskilde skulle vara opålitlig i nykterhetshänseende, och därför hade länsrätten inte rätt att lägga opålitligheten till grund för sitt beslut om återkallelse av körkort.

I RÅ 1990 ref. 108, som handlar om deslegitimation av läkare, skriver rätten att åberopsplikt bör föreligga p.g.a. rättssäkerhetsskäl. Von Essen kommenterar domen med att "[...] vilka generella kriterier, som motiverar en åberopsplikt i just denna måltyp förefaller osäkert" och att "[...] tänkbart är att så är fallet på grund av att målen till sin karaktär anses likna brottmål".⁸¹ Enligt min tolkning beror HFD:s införande av en åberopsplikt på att det finns ett intresse hos enskild att kunna bemöta, vad han eller hon står anklagad för. Det intresset finns givetvis i brottmålsprocessen, och därför har reglerna i RB utformats i syfte att ge den åtalade rättssäkerhet i betydelsen förutsebarhet. Ett lika stort intresse av förutsebarhet finns i förvaltningsprocessen i den här typen av mål, och därför finns det skäl till en RB-analogi.

Vad gäller brottmålsliknande förvaltningsmål är HFD:s praxis mer enhetlig än vad gäller tvistemålsliknande förvaltningsmål. Anledningen till det är att HFD har tillmätt brottmålsliknande förvaltningsmål både negativ rättskraft och infört en åberopsbörda i samma måltyp. Körkortsmål, och eventuellt mål om disciplinåtgärder mot hälso- och sjukvårdspersonal och deslegitimationsmål av läkare, är nämligen brottmålsliknande, även vad gäller den negativa rättskraften. I kategoriseringen av tvistemålsliknande förvaltningsmål är HFD mer spretig. I tvistemålsliknande förvaltningsmål har HFD tillmätt socialförsäkringsdomar negativ rättskraft, men inte infört en åberopsbörda. I LOU-mål har HFD gjort tvärtom och infört en åberopsbörda, men inte tillmätt domarna negativ rättskraft.

I RÅ 2009 ref. 69 sammanfattar domstolen klart och tydligt vilka mål som är brottmålsliknande. Rätten skriver att HFD i några refererande avgöranden har funnit att endast omständigheter, som en part åberopat kan läggas till grund för en förvaltningsdomstols prövning. Målen gällde återkallelse av en läkares legitimation (RÅ 1989 ref. 67 och 1990 ref. 64), disciplinpåföljd för läkare (RÅ 1990 ref. 108) och körkortsingripande (RÅ 1991 ref. 67).

⁸¹ Von Essen (2016) s. 59.

Brottmålsliknande förvaltningsmål är alltså mål, som avser olika former av ingripanden mot den enskilde med grund i den enskildes eget agerande. Åberopsbördan motiveras av HFD av att den enskilde måste få veta vilka omständigheter som läggs honom till last, för att kunna tillvarata sina intressen och förbereda sitt försvar.

5. BEVISKRAV

5.1 Beviskrav i den allmänna processen och förvaltningsprocessen

Min undersökning har kommit till det tredje processrättsliga institutet – beviskrav – och jag inleder med att presentera kopplingen mellan utredningsskyldighet och bevisbörda i förvaltningsprocessen.

Enligt 8 § FPL ska domstolen se till att målet blir utrett efter vad dess beskaffenhet kräver. Rätten har alltså en utredningsbörda, och frågan är om brister i utredningen ska gå ut över part. Det är bekvämast för rätten att nöja sig med den utredning som parterna tillfört målet. I första hand ankommer utredningen om fakta på parterna. Om det brister i utredningen, blir det domstolens sak att medverka till införskaffandet av de uppgifter som saknas. Om målet gäller gynnande förvaltningsakt, ställer man högre krav på den enskilde. Om målet avser en betungande förvaltningsakt, läggs en större utredningsbörda på förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna.⁸² Ibland görs det gällande att officialprincipen gör det omöjligt att tala om en bevisbörda i förvaltningsprocessen. Det fungerar dock inte så i praktiken, utan det handlar snarare om när rätten ska avlägsna oklarheter, som är av utslagsgivande betydelse. Part som brustit i sin utredningsskyldighet ska få stå följderna för detta.⁸³

Bevisbörda är kopplat till beviskrav, eftersom den part som har bevisbördan för ett rättsfaktum kommer att förlora målet, om utredningen inte bevisar omständigheten i en tillräcklig grad av sannolikhet. Om det är fråga om gynnande förvaltningsakt, faller utredningsbördan och bevisbördan på den enskilde. Om det är fråga om betungande förvaltningsakt, kan en subsidiär utredningsbörda falla på rätten. Det innebär att rätten kan behöva göra en egen utredning eller be myndighetsparten inhämta nya uppgifter.

⁸² Petré, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt* (FT 1977) s. 154 ff. (s. 159).

⁸³ Ragnemalm (2014) s. 86.

Med beviskrav menas vilken styrka som krävs för att ett rättsfaktum ska anses föreligga. En beviskravsregel anger hur stark bevisning en part ska lägga fram för att uppfylla sin bevisbörda.⁸⁴ Beviskrav anges inte numeriskt, t.ex. 95 procents sannolikhet. Istället använder man olika ord för att markera beviskravet. I tvistemål gäller i allmänhet ”styrkt”, i brottmål ”bortom rimligt tvivel” och i förvaltningsmål ”sannolika skäl”. I vissa brottmålsliknande förvaltningsmål har HFD dock infört ett högre beviskrav.⁸⁵ Beviskravet är i dessa fall nästan lika högt som straffrättens ”bortom rimligt tvivel”. Det är alltså inte riktigt lika högt beviskrav som i brottmålsprocessen. Anledningen till att det inte är fullt lika högt beviskrav är enligt HFD, att det ofta finns ett motstående intresse. Den enskildes rättssäkerhet vägs nämligen mot allmänhetens intresse av trafiksäkerhet, patientsäkerhet, intresse för lämpliga yrkesutövare osv. Det motiverar det något lägre beviskravet jämfört med brottmål. Samma intresseavvägning finns dock rimligtvis i straffprocessen, och därför är HFD:s resonemang i dessa måltyper inte helt logiskt.

Enligt Diesen är normalkravet i förvaltningsmål ”sannolika skäl”.⁸⁶ Man laborerar dock i många måltyper med olika typer av bevislätnadsregler. Det går därför inte att ge ett klart svar på frågan om hur mycket bevisning som krävs. Beviskravet ligger i vart fall något lägre jämfört med dispositiva tvistemål. Varken FPL eller lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) innehåller några regler om specifika beviskrav. Det är svårt att utläsa något allmänt gällande normalkrav i praxis men i skattemål gäller beviskravet ”sannolikt” enligt bland annat RÅ 2001 ref. 22. Beviskravet verkar variera beroende på sakens beskaffenhet. Ju viktigare eller ömtåligare sak målet gäller, desto strängare beviskrav ställs enligt Diesen.⁸⁷ För socialförsäkringsmål finns det författningsbestämmelser som anger beviskravet. Det är dock inte fallet i de flesta måltyper.

5.2 Beviskravets syfte

En bevisbörderegler säger vem av två parter, som är bevisskyldig. En beviskravsregel anger hur stark bevisning en part måste lägga fram för att fullgöra sin bevisbörda.⁸⁸ Det finns olika sannolikhetsuttryck för att markera hur högt beviskravet är. Det riktas ett högt beviskrav mot

⁸⁴ Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars, *Rättegång fjärde häftet* (2009) s. 81.

⁸⁵ Se exempelvis RÅ 1994 ref. 88 om det allmänna intresset av nykterhet i serveringstillståndsmål.

⁸⁶ Von Essen (2016) s. 40.

⁸⁷ Von Essen (2016) s. 40.

⁸⁸ Ekelöf – Edelstam – Heuman (2009) s. 81.

åklagare i brottmål, och det krävs att det skall vara ”ställt utom rimligt tvivel”, att den tilltalade begått den gärning han eller hon står åtalad för.

I tvistemål är det mer osäkert vilket beviskrav som gäller. Om beviskravet inte är reglerat i en civilrättslig regel, finns en princip om normalbeviskrav. Den beviskyldige ska då ”visa” eller ”styrka” sitt påstående. Det är ett högt beviskrav, men i tvistemål har i ökad utsträckning ett lägre beviskrav riktats mot den beviskyldige. I många fall gäller istället ”sannolikt” eller ”antagligt”, som är ett lägre beviskrav. Beviskravet varierar också beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det höga beviskravets syfte i brottmål är att minimera antalet felaktigt fällande domar.⁸⁹ I tvistemål ställs ett lägre beviskrav, bland annat eftersom en viktig funktion i tvistemål är konfliktlösning. Med ett lågt beviskrav är det lättare att lösa konflikten i domstol. Beviskravet kan även vara kopplat till den civilrättsliga regleringens syfte. Beviskravet kan då handlingsdirigera och göra t.ex. att konsumenter i allmänhet tar kvitto för att bevisa ett köp. Enligt Ekelöf har man i svensk doktrin ”[...] utgått från att bevisbördan ska fördelas, så att den civilrättsliga regeln får genomslagskraft i samhället”.⁹⁰ Det finns även ett effektivitetstänk, som exempelvis att kreditväsendet ska fungera. Även målsättningen att skydda vissa personer, kan motivera ett visst beviskrav. Konsumenter och försäkringstagare kan exempelvis vara skyddsvärda p.g.a. sin svaga ställning gentemot näringsidkaren respektive försäkringsgivaren. I NJA 2006 s. 721 exempelvis räckte det med att försäkringstagaren gjorde det ”mera antagligt”, att ett försäkringsfall inträffat än att det inte gjort det, vilket är ett mycket lågt beviskrav.⁹¹

Vad gäller min undersökning har beviskravet ett annat syfte rättssäkerhetsmässigt än tidigare institut. Rättssäkerhet har diskuterats i avseendet trygghetsskäl och förutsebarhetsbehov i mina tidigare kapitel om negativ rättskraft och återopsörda. Vad gäller beviskrav skiftas perspektiv från ett trygghets- och förutsebarhetsperspektiv till ett *in dubio pro reo-perspektiv*. Med det menar jag att den enskilde eller tilltalade bör frikännas, om det föreligger osäkerhet kring hans eller hennes skuld – tvivelsmålets fördel med andra ord. *In dubio pro reo-perspektivet* används både i förevarande kapitel om beviskrav och i kapitel sex om omröstningsregler.

⁸⁹ Ekelöf, Edelstam, Heuman (2009) s. 86-87.

⁹⁰ Ekelöf, Edelstam, Heuman (2009) s. 96.

⁹¹ Ekelöf, Edelstam, Heuman (2009) s. 97.

5.3 Beviskrav i tvistemålsliknande förvaltningsmål

Jag har inte hittat någon praxis om tvistemålsliknande förvaltningsmål vad gäller beviskrav, och därför antar jag att beviskravet är likadant, oavsett om förvaltningsmålet liknar tvistemål eller inte. Avsaknaden av praxis är ytterligare ett tecken på HFD:s inkonsekvens i indelningen av vissa förvaltningsmål som tvistemålsliknande. Det finns helt enkelt ingen tydlig systematik i praxisen om tvistemålsliknande förvaltningsmål. Det kan dock bero på att HFD inte tycker att det finns behov av ett högre beviskrav i tvistemålsliknande förvaltningsmål och att en måltyp inte behöver vara tvistemålsliknande i alla avseenden.

5.4 Beviskrav i brottmålsliknande förvaltningsmål

Enligt Diesen är beviskravet i allmänhet ”sannolika skäl” i förvaltningsmål.⁹² I måltyper som liknar brottmål har dock HFD tillämpat ett högre beviskrav. HFD har gjort analogi till straffrättens ”bortom rimligt tvivel”. Beviskravet är dock inte fullt lika högt som i brottmål, eftersom det finns ett allmänt motstående intresse om trafiknykterhet, patientsäkerhet, yrkeslämplighet osv. Det resonemanget kan tyckas märkligt, eftersom det även finns ett motstående intresse i brottmål, exempelvis intresset av att skydda allmänheten från dömda brottslingar.

I RÅ 1993 ref. 76 uttalade HFD att återkallelse av körkort beror på en brottsling gärning och kan anses stå straffrättskipningen nära. På grund av måltypens brottmålsliknande karaktär ställs ett högre beviskrav enligt Wennergren.⁹³ Ett ytterligare exempel på brottmålsliknande måltyp är återkallelse av läkarlegitimation i RÅ 1989 ref. 67. Även i RÅ 1990 ref. 64, som också handlar om deslegitimation av läkare, underströks det högre beviskravet. Enligt fallet krävs det full och övertygande bevisning, för att yrkandet ska bifallas. Det uttalades också att återkallelse av läkarlegitimation har ett nära samband med straff- och disciplinansvar, och att det får ytterligt allvarliga konsekvenser för läkaren. Ett annat exempel på brottmålsliknande förvaltningsmål är disciplinåtgärd mot läkare enligt RÅ 1990 ref. 108. Där uttalas att full bevisning krävs för att disciplinpåföljd ska kunna åläggas p.g.a. försummelse av forskrivningsrätten. Enligt Lavin är sanktionsbeslut, som exempelvis återkallelse av legitimation, av så allvarlig och ingripande natur att utrednings- och beviskraven på det allmänna blir höga. Lavin skriver att ”HFD har i dessa återkallelsemål kommit att kräva att

⁹² Von Essen (2016) s. 40.

⁹³ Wennergren (FT 1996) s. 73.

händelser och omständigheter som åberopats till grund för vidtagande av en dylik åtgärd ska vara styrkta, d.v.s. full bevisning ska föreligga.”⁹⁴

Ett annat exempel på när rätten att utöva ett yrke prövades var RÅ 1993 ref. 26. Målet gällde disciplinär åtgärd mot en veterinär. I målet uttalar HFD att de omständigheter på vilka påföljder grundas måste kunna slås fast otvetydigt. Samma gällde i RÅ 1996 ref. 83 och RÅ 1997 not. 216, som gällde ingripanden mot fastighetsmäklare. RÅ 1996 ref. 15 handlade om huruvida en student skulle avstängas från universitetet p.g.a. fusk vid tentamen. I fallet ansågs inte tillräckligt klarlagt att studenten gjort sig skyldig till vilseledande. HFD ställde beviskravet högt och fastställde att avstängning utgör ett allvarligt ingrepp mot studenten, och att det krävs att det klart framgår av utredningen, att studenten gjort sig skyldig till förseelsen.

RÅ 1994 ref. 88 gällde återkallelse av serveringstillstånd. HFD ansåg att serveringstillstånd är av avgörande betydelse för en restaurang, och att det av rättssäkerhetsskäl bör ställas ett högt beviskrav. Samtidigt gör HFD en avvägning, precis som i deslegitimationsmålen, vad gäller patientsäkerhet. Det finns ett allmänt intresse av ordning och nykterhet på restauranter. Därmed ställs beviskravet något lägre än i brottmålsprocessen. Samma höga beviskrav gällde i RÅ 2006 ref. 7 om återkallelse av tillstånd att bedriva friskola. Skälet var de betydelsefulla konsekvenser som återkallelsen får.⁹⁵ Jag anser, som tidigare nämnts, att avvägningen är något märklig. HFD gör alltså en avvägning mellan den enskildes rättssäkerhet och samhällets intresse av trafiksäkerhet, patientsäkerhet osv. Samma intresseavvägning borde finnas i straffprocessen, och därmed bör beviskravet vara lika högt som i brottmålsliknande förvaltningsmål som i straffprocessen.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att i mål, som är väldigt viktiga för enskild person, som exempelvis dennes yrkeslicens, ställs ett högt beviskrav. De målen verkar anses brottmålsliknande, eftersom ett tydligt mönster kan urskiljas i HFD:s praxis. Vad gäller beviskrav i brottmålsliknande förvaltningsmål finns mycket mer praxis än vad gäller övriga processrättsliga institut. Det är därför lättare att urskilja mönster, och man kan se mönstret, att när ett yrke eller tillstånd står på spel gör HFD analogi till straffrättens beviskrav. Även i mål där det utdöms en sanktion som liknar ett straff, kategoriseras som brottmålsliknande.⁹⁶

⁹⁴ Lavin (2014) s. 91.

⁹⁵ Von Essen (2016) s. 39-43.

⁹⁶ Se RÅ 1993 ref. 76 om körkortsingripande.

Måltypen handlar ofta om en avvägning mellan den enskildes rättssäkerhet och samhällets intresse av patientsäkerhet, trafiksäkerhet osv. Wennergren anser att beviskravet i princip anses motsvara det som gäller för brottmål.⁹⁷ I brottmålsliknande mål är alltså kravet betydligt högre än sannolika skäl eller styrkt. Det är förmodligen inte lika högt som ”ställt bortom rimligt tvivel” p.g.a. det allmänna intresset av exempelvis nykterhet.

För att återkomma till min frågeställning går det att konstatera att måltyper där yrkeslicensen står på spel är brottmålsliknande i beviskravsavseende. Det gäller mål om deslegitimation av läkare och mål om krögares serveringstillstånd och en rad andra yrken.⁹⁸ Möjligtvis gäller det alla typer av yrken där en legitimation krävs. Även i mål där det utdöms en sanktion som liknar ett straff, är brottmålsliknande, enligt exempelvis RÅ 1993 ref. 76 om körkortsingripande.

I genomgången praxis har HFD inte använt termen brottmålsliknande förutom i RÅ 1990 ref. 64. För att skapa ordning och reda i kategoriseringen av förvaltningsmål kan det vara positivt, att benämna dessa mål brottmålsliknande. Därmed blir det tydligt att brottmålsliknande förvaltningsmål har högre krav på bevis, de vinner negativ rättskraft och att rätten har infört en åberopsbörd i dessa måltyper. Att HFD inte har använt beteckningen ”brottmålsliknande” i någon stor utsträckning i praxisen om beviskrav, kan också bero på att det inte har varit nödvändigt. HFD har nämligen genomgående i sin praxis betonat skälet till det högre beviskravet. Jag tycker att det blir en djupare och mer övertygande argumentation från HFD:s sida än när rätten, som i tidigare undersökta institut, lagt stor vikt vid hur lik måltypen är brottmål eller tvistemål. Skälet till analogierna är generellt sett att det ställs höga krav på bevisning, när det gäller ett allvarligt ingripande mot en enskild person, och ingripandet riskerar att få stora följder för honom eller henne. I SOU 2011:3 används dock begreppet brottmålsliknande i beviskravshänseende och det går att läsa att ”I brottmålsliknande ärenden ankommer det således på det allmänna att lägga fram övertygande bevisning om att ett ingripande är motiverat; se t.ex. RÅ 1989 ref. 67 (återkallelse av läkarlegitimation), RÅ 1990 ref. 108 (disciplinpåföljd för läkare) och RÅ 1996 ref. 83 (varning till fastighetsmäklare).”⁹⁹

⁹⁷ Wennergren (FT 1996) s. 73.

⁹⁸ Se exempelvis RÅ 1989 ref. 67 om återkallelse av läkarlegitimation, RÅ 1994 ref. 88 om återkallelse av serveringstillstånd, RÅ 1996 ref. 83 om återkallelse av fastighetsmäklarlegitimation och RÅ 1993 ref. 26 om disciplinär åtgärd mot en veterinär.

⁹⁹ SOU 2011:3, *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*, s. 199.

Hittills i min analys har praxisen vad gäller brottmålsliknande tvistemål varit relativt konsekvent. Kärkortsmål, deslegitimationsmål av läkare och mål om disciplinåtgärder mot hälso- och sjukvårdspersonal har i princip ansetts brottmålsliknande vad gäller samtliga processrättsliga institut – d.v.s. negativ rättskraft, åberopsbörd och beviskrav – och frågan är om kontinuiteten fortsätter i mitt sista institut.

6. OMRÖSTNINGSREGLER

6.1 Omröstningsregler i den allmänna processen och förvaltningsprocessen

Vi har kommit till det sista processrättsliga institutet – omröstningsregler. Vad gäller omröstningsreglerna, till skillnad från tidigare institut, är jämförelsen med tvistemål och brottmål lagstadgad. I 26 § i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) finns en omröstningsregel. Regeln stadgar att ”I fråga om omröstning i allmän förvaltningsdomstol gäller bestämmelserna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i tillämpliga delar.” 16 kap. RB handlar om omröstning i tvistemål och 29 kap. RB gäller omröstning i brottmål. Det innebär att rätten vid omröstning i förvaltningsdomstol måste kategorisera det aktuella målet, antingen som tvistemålsliknande eller som brottmålsliknande, för att veta om de ska använda reglerna i 16 kap. RB eller reglerna i 29 kap. RB.

16 kap. och 29 kap. RB handlar om omröstning vid rättens överläggning i tvistemål respektive brottmål. Enligt både 16 kap. 3 § 1 p. RB och 29 kap. 3 § RB 1 p. ska den mening, som omfattas av mer än hälften av rösterna gälla. Om någon av meningarna har fått hälften av rösterna uppkommer dock en skillnad. Enligt 16 kap. 3 § 2 p. RB, som gäller för tvistemål, ska ”ordföranderegeln” gälla, vilket innebär att den mening som ordföranden biträder gäller. Enligt 29 kap. 3 § 2 p. RB, som gäller för brottmål, ska istället ”lindrighetsregeln” gälla, vilket innebär att den mening som är den lindrigaste för den tilltalade gälla.

I lagrådsremissen till LAFD uttalas att ”[...] bestämmelserna om omröstning i tvistemål skall tillämpas i det stora flertalet mål, men att omröstning enligt brottmålsreglerna synes böra ske i vissa mål som t.ex. disciplinmål och mål om utdömning av vite.”¹⁰⁰ Departementschefen ansåg dock, att det var olämpligt att lagstifta om i vilka mål omröstningsreglerna för brottmål skulle gälla, eftersom domstolarnas kompetensområde kunde förändras över tiden.¹⁰¹

¹⁰⁰ Prop. 1971:14 s. 69.

¹⁰¹ Von Essen (2016) s. 46.

6.2 Omröstningsreglernas syfte

Under tiden ett mål är anhängigt vid domstol måste domare och andra tjänstemän besluta om olika saker för att handläggningen av målet ska bli effektiv och avslutas inom rimlig tid. Det kan exempelvis gälla beslut om att sätta ut ett mål till huvudförhandling eller beslut om att kalla ett vittne till huvudförhandlingen. Slutliga beslut är avgöranden där rätten sätter punkt för ett mål, t.ex. genom att avkunna dom eller avvisa talan. Vid slutliga beslut skiljer rätten målet från sig.¹⁰²

För att handläggningen av målet ska bli effektiv och kunna avslutas inom rimlig tid finns omröstningsregler. En omröstning ska inledas om en ledamot i rätten inte är enig med övriga ledamöter om någon avgörande fråga i målet.¹⁰³ Enligt 16 kap 1 § RB för tvistemål och 29 kap. 1 § för brottmål, ska varje ledamot ange omröstningstema, t.ex. frågan om vilken påföljd som skall utdömas i brottmål. Det finns en mängd omröstningsteman, t.ex. frågor om skuld och påföljd.

Brottmålets ”lindrighetsregel” i 29 kap. 3 § RB är ett uttryck för satsen *in dubio pro reo* d.v.s. tvivelsmålets fördel. Om det uppkommer lika röstetal bland rättens ledamöter, ska den lindrigaste meningen gälla för den tilltalade. Tvistemålets ”ordföranderegeln” i 16 kap. 3 § RB kan ses som en strävan efter materiellt riktiga domar. Om ordföranden, som är en utbildad juristdomare, får avgöra blir det rimligtvis ett materiellt riktigt beslut.

6.3 Omröstningsregler i tvistemålsliknande förvaltningsmål

Av motivuttalandena följer att utgångspunkten är att omröstningsreglerna för tvistemål ska tillämpas i förvaltningsmål, d.v.s. ”ordföranderegeln”.¹⁰⁴ Undantag görs när måltypen står straffrättskipningen nära. Måltypen är brottmålsliknande, om beslutet utgör någon form av sanktion eller repressalie för ett visst beteende, enligt Lavin.¹⁰⁵ Eftersom huvudregeln är att omröstningsreglerna för tvistemål ska tillämpas, är det svårt att avgöra vad tvistemålsliknande mål i det här avseendet är. Tvistemålsregeln är nämligen huvudregel, och därför har det inte funnits ett lika stort behov att likna måltypen med tvistemål.

¹⁰² Ekelöf, Bylund, Edelstam (2006) s. 136.

¹⁰³ Ekelöf, Bylund, Edelstam (2006) s. 137.

¹⁰⁴ Prop. 1971:14 s. 69.

¹⁰⁵ Von Essen (2016) s. 46.

Man kan konstatera att betydligt fler mål anses tvistemålsliknande än i övriga avseenden. I RÅ 1989 ref. 41 kom HFD fram till att omröstningsreglerna för tvistemål ska tillämpas i mål om vård av unga. HFD motiverade detta med att LVU är en skyddslagstiftning, och syftet med ingripandet är ett framåtverkande skydd. Det är alltså inte fråga om ett straff utan om ett skydd, och därför tillämpas tvistemålsreglerna.¹⁰⁶ I RÅ 1990 ref. 54 fastslog HFD att omröstningsreglerna för tvistemål ska gälla i mål om återkallelse av körkort med anledning av hastighetsöverträdelse. En anledning till det skulle kunna vara att körkortsingripanden görs ur trafiksäkerhetssynpunkt i första hand och inte är tänkta som en typ av straff. Därmed sker det ett trendbrott i min analys, eftersom körkortsmål har ansetts brottmålsliknande vad gäller negativ rättskraft, åberopsbörd och beviskrav. HFD har förklarat i RÅ 2000 ref. 65 att körkortsåterkallelse p.g.a. brottslig gärning utgör ett straff i Europakonventionens mening.¹⁰⁷ Europadomstolens dom verkar dock inte ha tagits till intäkt för att tillämpa omröstningsreglerna för brottmål.¹⁰⁸

6.4 Omröstningsregler i brottmålsliknande förvaltningsmål

I brottmålsliknande förvaltningsmål gäller ”lindrighetsregeln”, d.v.s. att den lindrigaste påföljden ska utdömas, vid lika röstetal. HFD har slagit fast i RÅ 2010 ref. 2 att tvistemålsreglerna, d.v.s. ordföranderegeln, ska gälla i mål om återkallelse av serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622). Det är uppseendeväckande, eftersom ett alkoholtillstånd kan vara av mycket stor betydelse för den enskilde, och därmed borde det finnas samma rättssäkerhetsgarantier som i brottmål, i bemärkelsen att den enskilde bör få tvivelsmålets fördel och behålla sitt alkoholtillstånd t.ex.¹⁰⁹ Mål om återkallelse av serveringstillstånd är dessutom brottmålsliknande i beviskravsavseende. Skälet, till att lindrighetsregeln inte används, är enligt HFD att ett indraget serveringstillstånd inte är tänkt som ett straff utan dras in p.g.a. nykterhetsintresset hos allmänheten.¹¹⁰

Lindrighetsregeln gäller, som nämnts, för de brottmålsliknande måltyperna. Svårigheten i den här typen av mål är avvägningen mellan den enskildes rättssäkerhetsintresse och intresset av att skydda allmänheten från olämpliga yrkesutövare, allmänhetens nykterhetsintresse osv. I

¹⁰⁶ Von Essen (2016) s. 47.

¹⁰⁷ Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt* (2014) s. 33-34.

¹⁰⁸ Von Essen (2016) s. 48.

¹⁰⁹ Von Essen (2016) s. 50.

¹¹⁰ Se RÅ 2010 ref. 2.

Kammarrätten i Stockholms dom 8555-07 gjorde rätten den här avvägningen. Rätten ansåg att varningar enligt fastighetsmäklarlagen syftar till att skydda allmänheten mot olämpliga yrkesutövare. Därmed borde omröstningsreglerna för tvistemål användas. Kammarrätten kom dock fram till, att en varning i princip skulle kunna leda till yrkesförbud. Eftersom den disciplinära åtgärden har så stor betydelse för den enskilde skall brottmålsreglerna istället tillämpas. Prejudikatet i serveringstillståndsmål är dock RÅ 2010 ref. 2, som stadgar att tvistemålets ordföranderegeln ska tillämpas i mål om återkallelse av serveringstillstånd.

Brottmålsreglerna ska gälla i mål om deslegitimation av läkare och i disciplinmål mot hälso- och sjukvårdspersonal, enligt RÅ 1990 ref. 64 respektive förarbetena till 26 § LAFD.¹¹¹ Lindrighetsregeln gäller även i mål om skattetillägg och i vitesmål, enligt RÅ 1987 ref. 42 respektive förarbetena till 26 § LAFD.¹¹² Det går att konstatera, att brottmålsreglerna ska användas, när avgörandet är av mycket stor betydelse för den enskilde, t.ex. avser ett yrkesförbud.¹¹³ Det här ligger i linje med vad min analys har visat tidigare om brottmålslikhet i beviskravsavseende, d.v.s. att när påföljden får avgörande inverkan för den enskilde, bör måltypen anses brottmålsliknande och RB tillämpas. RB är nämligen en lagstiftning, som i hög grad är uppbyggd kring den enskildes rättssäkerhet i bemärkelsen förutsebarhet, trygghet och tvivelsmålets fördel.

Ordföranderegeln gäller alltså vid omröstning i de flesta förvaltningsprocessuella måltyper. Det kan ha att göra med förvaltningsprocessens kontrollerande funktion. Om ordföranden, som är en utbildad jurist, har utslagsröst, leder det rimligtvis till fler materiellt riktiga domar. Samtidigt finns flera måltyper i förvaltningsprocessen, som inte endast kontrollerar myndigheters beslut utan som snarare liknar ett brottmål. I sådana måltyper tillämpas lindrighetsregeln istället, för att garantera den enskildes rättssäkerhet i form av tvivelsmålets fördel.¹¹⁴

¹¹¹ Prop. 1971 del 2 s. 11.

¹¹² Prop. 1971 del 2 s. 11 och von Essen (2016) s. 45.

¹¹³ Von Essen (2016) s. 52.

¹¹⁴ Von Essen (2016) s. 45.

7. SLUTSATS

7.1 Brottmålsliknande förvaltningsmål

Min analys av HFD:s praxis i brottmålsliknande förvaltningsmål visar att HFD i princip gör RB-analogier i samtliga avseenden, som har undersökts, i deslegitimationsmål av läkare och i mål om disciplinåtgärd mot hälso- och sjukvårdspersonal. Skälet är att måltyperna grundar sig i brottslig gärning, och RB-analogierna motiveras av HFD med rättssäkerhetsskäl. Med rättssäkerhetsskäl menar, enligt min tolkning, HFD förutsebarhets- och trygghetsskäl. Åberopsbördan motiveras av HFD med att anmärkningarna mot sjukvårdspersonal och läkare måste vara tillräckligt preciserade för att kunna bemötas av den enskilde. Det eventuella införandet av negativ rättskraft beror rimligtvis på att den enskilde inte ska behöva leva i ovisshet, utan ska känna trygghet med ett slutligt orubbligt avgörande. Det högre beviskravet och analogin till lindrighetsregeln vad gäller omröstning, motiveras av HFD med ett *in dubio pro reo-resonemang* – dvs. tvivelsmålets fördel. Det bör helt enkelt finnas övertygande bevisning för att dra in en läkarlicens eller ålägga sjukvårdspersonal en disciplinåtgärd, och den lindrigaste meningen bör gälla vid omröstning enligt 26 § LAFD.

Jag har skrivit i tabell 1 nedan, att disciplinmål mot hälso- och sjukvårdspersonal och deslegitimationsmål av läkare *eventuellt* ska tillmätas negativ rättskraft p.g.a. HFD:s formulering i RÅ 1993 ref. 76. HFD menar att "[...] beslut i flerpartsfall som påminner om tvistemål eller brottmål i princip inte är möjliga att ändra". HFD har liknat disciplinmål mot hälso- och sjukvårdspersonal och deslegitimationsmål av läkare med brottmål vad gäller åberopsbörda, beviskrav och omröstningsregler¹¹⁵, och därför borde måltyperna "påminna om brottmål" också i avseendet negativ rättskraft. Det finns dock inte något prejudikat, som tydligt säger att måltyperna vinner negativ rättskraft. I deslegitimationsmål av läkare finns ytterligare ett tecken på negativ rättskraft. I RÅ 1990 ref. 64 uttalar HFD att Socialstyrelsen inte kunde anföra nya omständigheter till stöd för yrkandet om deslegitimation av två läkare. Det tyder på att omständigheterna hade prekluderats och därmed vunnit negativ rättskraft. Det finns dock inte något prejudikat som tydligt klargör, om avgöranden i deslegitimationsmål vinner negativ rättskraft.¹¹⁶

¹¹⁵ Se tabell 1.

¹¹⁶ Von Essen (2016) s. 84.

HFD liknar körkortsmål med brottmålsprocessen i tre av fyra processrättsliga avseenden – negativ rättskraft, åberopsbörda och beviskrav men inte vad gäller omröstningsregler. Anledningen till att körkortsmål liknar brottmålsprocessen enligt HFD är för att ingripandet grundar sig i en brottslig gärning och att det står straffrättskipningen nära. Även här tar HFD upp rättssäkerhetsskäl som motiv till brottmålsliknelsen. Det höga beviskravet motiveras enligt min tolkning av ett *in dubio pro reo-resonemang* – d.v.s. tvivelsmålets fördel. Det bör ställas ett högt beviskrav i mål som står straffrättskipningen nära eller när avgörandet får allvarliga konsekvenser för den enskilde. Åberopsbördan och den negativa rättskraften beror på förutsebarhets- respektive trygghetsskäl genom att den enskilde ska kunna försvara sig mot anklagelserna på ett tidigt stadium och att denne ska veta att avgörandet är slutligt och orubbligt.

I skattemål har HFD gjort RB-analogier i tre av fyra institut. Skattemål är dock en väldigt bred beteckning. Inkomstskattemål om skattetillägg och mål om företagsbeskattning har tagits med under samma rubrik. Det är två väldigt olika måltypen och därför lämpar sig möjligtvis inte skattemål i en tvistemåls- eller brottmålskategorisering. I övriga måltypen som har undersökts, d.v.s. mål om serveringstillstånd, vitesmål och LVU-mål, har HFD endast gjort RB-analogier i enstaka avseenden. Det finns alltså ingen tydlig kategorisering i HFD:s praxis eftersom det endast görs RB-analogi i enstaka fall.

De brottmålsliknande måltyperna som har jag undersökt har sammanställts i tabell 1 nedan. Man kan tolka tabellen på olika sätt. På ett sätt kan man säga att deslegitimationsmål av läkare, disciplinmål mot hälso- och sjukvårdspersonal och körkortsmål är de mest brottmålsliknande måltyperna. Risker är då att man fokuserar för mycket på begreppet brottmålsliknande. Brottmålslikhet i ett processrättsligt avseende måste inte korrespondera med brottmålslikhet i ett annat processrättsligt avseende. Istället är det möjligen bättre att se tabellen som en sammanställning av när HFD gör analogier till RB. Tabellen kan alltså fungera som en katalog över i vilka måltypen HFD gör RB-analogier och till vilka processregler. Den kan alltså fungera som ett hjälpmedel för att öka den enskildes och myndighetspartens förutsebarhet i förvaltningsprocessen. Man bör dock vara försiktig vid tolkningen av HFD:s praxis eftersom HFD:s uttalanden ofta är otydliga och inkonsekventa.¹¹⁷

¹¹⁷ Se exempelvis HFD 2013 ref. 36 och uppsatsens kapitel 3.4 angående diskussionen huruvida tvistemålsliknelse är aktuellt vad gäller negativ rättskraft.

Det är alltså svårt att ge klara besked om vad som ”gäller” i förvaltningsprocessen idag men tabellen är ett försök att bringa klarhet i den frågan. Man kan också fråga sig om analogi¹¹⁸ är rätt term eller om man bör vara mer försiktig och benämna det som att HFD *liknar* förvaltningsprocessen med den allmänna processen eller att de *tar intryck* av straff- och tvistemålsprocessen. Resultatet blir dock detsamma, d.v.s. att RB:s regler blir tillämpliga i vissa måltyper. HFD:s analogier i brottmålsliknande mål sammanställs i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Sammanställning av HFD:s analogier till brottmålsprocessen

Måltyp:	Institut:	Dom vinner negativ rättskraft?	Rätten ställer krav på åberopsbörd?	Ett högre beviskrav tillämpas?	Brottmålsens omröstningsregler gäller?
<i>Deslegitimationsmål av läkare</i>		Eventuellt ¹¹⁹	Ja ¹²⁰	Ja ¹²¹	Ja ¹²²
<i>Disciplinmål hälso- & sjukvårdspersonal</i>		Eventuellt ¹²³	Ja ¹²⁴	Ja ¹²⁵	Ja ¹²⁶
<i>Körkortsmål</i>		Ja ¹²⁷	Ja ¹²⁸	Ja ¹²⁹	Nej ¹³⁰
<i>Skattemål</i>		Ja ¹³¹	Ja ¹³²	Nej/ingen praxis	Ja ¹³³
<i>Serveringstillståndsmål</i>		Nej/ingen praxis	Nej/ingen praxis	Ja ¹³⁴	Nej ¹³⁵
<i>Vitesmål</i>		Nej/ingen praxis	Nej/ingen praxis	Nej/ingen praxis	Ja ¹³⁶
<i>LVU-mål</i>		Nej/ingen praxis	Nej/ingen praxis	Nej/ingen praxis	Nej ¹³⁷

¹¹⁸ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 76 där HFD uttalar att ”[...] det ter sig naturligt att söka ledning av rättegångsbalken i brist på direkt tillämpliga bestämmelser”.

¹¹⁹ RÅ 1990 ref. 64.

¹²⁰ RÅ 1990 ref. 108.

¹²¹ RÅ 1989 ref. 67 och 1990 ref. 64.

¹²² RÅ 1990 ref. 64.

¹²³ RÅ 1990 ref. 64.

¹²⁴ RÅ 1989 ref. 67.

¹²⁵ RÅ 1990 ref. 108.

¹²⁶ Se förarbetena till 26 § LAFD, prop. 1971 del 2 s. 11.

¹²⁷ RÅ 1993 ref. 76.

¹²⁸ RÅ 1991 ref. 67.

¹²⁹ RÅ 1993 ref. 76.

¹³⁰ RÅ 1990 ref. 54.

¹³¹ Se 66 kap. 2-3 §§ SFL och HFD 2013 ref. 36.

¹³² RÅ 1991 ref. 10.

¹³³ RÅ 1987 ref. 42.

¹³⁴ RÅ 1994 ref. 88.

¹³⁵ RÅ 2010 ref. 2.

¹³⁶ Se förarbetena till 26 § LAFD, prop. 1971 del 2 s. 11.

¹³⁷ RÅ 1989 ref. 41.

Följden av analogierna till RB:s regler om åberopsbörda blir att den enskildes och myndighetspartens förutsebarhet ökar. Analogier till den negativa rättskraften gör att den enskilde betryggas mot en ny process, och det höga beviskravet gör att den enskilde får tvivelsmålets fördel, och inte exempelvis förlorar sin yrkeslegitimation utan övertygande bevisning. Följden av analogin till lindrighetsregeln i 26 § LAFD blir att den enskilde får tvivelsmålets fördel och att den lindrigaste meningen gäller vid lika röstetal bland rättsens ledamöter.

Begreppsbyggnad om ”brottmålsliknande” förvaltningsmål kan kritiseras och är enligt min uppfattning inte helt nödvändig. Begreppet ”brottmålsliknande” är svårdefinierat, och därför är det svårt att veta vilka måltyper som inbegrips av begreppet. HFD har laborerat med ett antal kriterier om vad som är brottmålsliknande, som t.ex. ”ligger straffrättskipningen nära” i RÅ 1993 ref. 76 och ”har samband med straff och disciplinansvar” i RÅ 1990 ref. 64. Det är väldigt allmänna formuleringar, som kan passa in på ett väldigt stort antal måltyper.

Resultaten har presenterats i en tabell. För att skapa tabellen har begreppet ”brottmålsliknande” varit nödvändigt för att skapa systematik. Det beror på att praxisen har sammanställts i en tabell för brottmål och en tabell för tvistemål. Ur systematisk synpunkt är alltså begreppet brottmålsliknande nödvändigt. Enligt min tolkning går det dock lika bra att motivera analogin med skälet bakom. Skälet är ofta trygghets- och förutsebarhetsskäl. Jag anser att motivet till analogin är viktigare än systematiseringen av brottmålsliknande förvaltningsmål. Motivet är nämligen något verkligt, som påverkar den enskilde och myndighetsparten. Begreppet ”brottmålsliknande” är endast ett konstruerat och svårdefinierat begrepp.

Processernas funktioner skiljer sig åt. Förvaltningsprocessen har en kontrollerande funktion, medan straffprocessen har en brottsbekämpnings- och rättssäkerhetsfunktion. Enligt min uppfattning finns det dock en rättssäkerhetsfunktion i vissa måltyper i förvaltningsprocessen.

I deslegitimationsmål och i disciplinmål mot hälso- och sjukvårdspersonal ansöker Socialstyrelsen om ingripande mot en enskild. I körkortsmål ansöker Transportstyrelsen om ingripande mot enskild. Det liknar åklagarens roll, när denne väcker talan mot den tilltalade. Därför bör funktionen rättssäkerhet vara gemensam i dessa fall mellan förvaltningsprocessen och straffprocessen. Det beror på att de brottmålsliknande målen initieras och styrs av det

allmänna. För att kunna försvara sig mot anklagelser från exempelvis Socialstyrelsen, måste den enskilde garanteras rättssäkerhet och därför är rättssäkerhet en funktion i den typen av mål. Med rättssäkerhet i det här sammanhanget menas trygghet, förutsebarhet, att ett högt beviskrav ställs på myndighetsparten, och att den enskilde får tvivelsmålets fördel. Det uppnås genom analogier till RB:s regler om negativ rättskraft, åberopsbörd, beviskrav och omröstning. Enligt min uppfattning bör det ställas högre krav på trygghet och förutsebarhet i brottmålsliknande förvaltningsmål, eftersom det ofta handlar om att frånta den enskilde ett tillstånd eller yrkeslegitimation. I dessa fall har den enskilde ofta byggt upp sin ekonomi och vardag kring sitt tillstånd eller yrke. Det är mer ingripande, när målet handlar om ett frångående av en licens eller tillstånd, än om det handlar huruvida en förmån ska beviljas, som ofta är fallet i de tvistemålsliknande förvaltningsmålen.

7.2 Tvistemålsliknande förvaltningsmål

Det är svårt att säga att någon måltyp är tvistemålsliknande, eftersom HFD:s praxis är inkonsekvent. Socialförsäkringsmål är tvistemålsliknande i bemärkelsen negativ rättskraft, men inte vad gäller åberopsbörd. Upphandlingsmål är tvistemålsliknande i avseendet åberopsbörd men inte gällande negativ rättskraft. Det finns ingen praxis om telemål på LEK-området men von Essen anser att de är tvistemålsliknande.¹³⁸

Det är oklart om en tvistemålsliknelse, vad gäller negativ rättskraft, är aktuellt enligt HFD 2013 ref. 36. Prejudikatet säger, enligt von Essens tolkning¹³⁹, att den materiella lagstiftningen är helt avgörande för den negativa rättskraften. Enligt det tidigare prejudikatet RÅ 2002 ref. 61, är tvistemålslikhet avgörande för den negativa rättskraften. 2013 års avgörande är ett senare fall men inte i plenum vilket gör det till ett mindre tungt prejudikat. Det råder också osäkerhet hur RÅ 2013 ref. 36 ska tolkas och von Essen och Lavin har olika uppfattningar (se uppsatsens kapitel 3.4). Enligt min tolkning vinner upphandlingsmål negativ rättskraft antingen om de är tvistemålsliknande, eller om det finns materiell reglering som avskär möjligheten till ny myndighetsprövning p.g.a. HFD:s formulering i RÅ 2013 ref. 36.

Tvistemålsliknande måltyper gällande åberopsbörd är mycket få. Enligt HFD 2013 ref. 36 är det upphandlingsmål, och enligt von Essen är det även telemål. Liknelsen är med andra ord

¹³⁸ Von Essen (2016) s. 77.

¹³⁹ Von Essen (2016) s. 77.

snäv, eftersom den inbegriper väldigt specifika måltyper. Vad gäller beviskrav, finns ingen praxis om tvistemålsliknande förvaltningsmål, vad jag känner till. Vad gäller omröstningsregler är huvudregeln, att omröstningsreglerna för tvistemål ska användas. Därför finns det lite praxis om vad tvistemålsliknande förvaltningsmål är i det avseendet. HFD:s RB-analogier i tvistemålsliknande förvaltningsmål har sammanställts i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Sammanställning av HFD:s analogier till tvistemålsprocessen

<i>Måltyp:</i>	<i>Institut:</i>	Vinner negativ rättskraft?	Rätten ställer krav på återopsörda?	Ett högre beviskrav tillämpas?	Tvistemålsens omröstningsregler gäller?
<i>Upphandlingsmål</i>		Nej ¹⁴⁰	Ja ¹⁴¹	Nej/ ingen praxis	Ja ¹⁴²
<i>Socialförsäkringsmål</i>		Ja ¹⁴³	Nej ¹⁴⁴	Nej/ ingen praxis	Ja ¹⁴⁵
<i>LEK-mål (teleområdet)</i>		Eventuellt ¹⁴⁶	Eventuellt ¹⁴⁷	Nej/ ingen praxis	Ja ¹⁴⁸

Skälet till analogierna i tvistemålsliknande förvaltningsmål är möjligtvis processekonomiska skäl och förutsebarhetsskäl, men det framgår inte av praxis. HFD motiverar sitt införande av negativ rättskraft i socialförsäkringsmål med trygghetsskäl. Den enskilde har dock redan en tryggad position i dessa måltyper, och följderna av tvistemålsanalogin blir istället att myndighetsparten får en tryggad position.¹⁴⁹ Myndighetsparten kan rimligtvis inte ha något trygghetsbehov¹⁵⁰, och därför görs analogin möjlig av processekonomiska skäl, och för att rätten ska slippa bli besvärad av samma process om och om igen. Det finns dock processekonomiska intressen i många måltyper och det är inget unikt intresse i socialförsäkringsmål.

Vad gäller återopsörda är analogins syfte förmodligen att skapa förutsebarhet för parterna, trots att detta inte nämns i HFD:s domskäl. Verkan blir också att förutsebarheten ökar

¹⁴⁰ HFD 2013 ref. 36.

¹⁴¹ RÅ 2009 ref. 69.

¹⁴² Prop. 1971:14 s. 69.

¹⁴³ RÅ 2002 ref. 61.

¹⁴⁴ RÅ 2002 ref. 61.

¹⁴⁵ Prop. 1971:14 s. 69.

¹⁴⁶ Von Essen (2016) s. 77.

¹⁴⁷ Von Essen (2016) s. 77.

¹⁴⁸ Prop. 1971:14 s. 69.

¹⁴⁹ Se RÅ 2002 ref. 61 och diskussionen i uppsatsens kapitel 3.4.

¹⁵⁰ Bull, Thomas (JT 2003/04) s. 108.

eftersom parterna på ett tydligare sätt får reda på vad processen handlar om och vilka rättsfakta som processen gäller.

Skälet till att tvistemålen omröstningsregler används är för att det är huvudregeln enligt förarbetena till LAFD¹⁵¹, vilket i sin tur beror på förvaltningsprocessens myndighetskontrollerande funktion. När ordföranden har utslagsröst, som är utbildad jurist, blir det rimligtvis en materiellt riktig dom.

Eftersom det råder stor osäkerhet och inkonsekvens i systematiseringen av tvistemålsliknande förvaltningsmål, kan begreppsbildningen kritiseras. Begreppsbildningen är inte heller nödvändig eftersom det är fullt möjligt för HFD att motivera analogin till RB på andra sätt, t.ex. genom ändamålet till analogin, istället för att beteckna vissa måltyper som tvistemålsliknande. Om HFD motiverade sina domar med skälet till liknelserna, skulle praxisen förmodligen bli tydligare.

Det går att kritisera begreppsbildningen om ”tvistemålsliknande” förvaltningsmål också p.g.a. att ”tvistemålsliknande” är ett svårdefinierat begrepp, och det är svårt att veta hur jämförelsen ska göras. HFD har ställt upp några kriterier, som exempelvis att målen gäller ”[...] ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare” i RÅ 2009 ref. 69 och mål ”[...] där den ena parten riktar ersättningsanspråk mot den andra” i RÅ 2002 ref. 61. Det är dock väldigt allmänt formulerade kriterier och kan passa in på ett stort antal måltyper. För att undvika begreppsförvirring bör man därför undvika begreppet ”tvistemålsliknande” och istället motivera RB-analogier med skälet bakom analogin, enligt min uppfattning. En annan lösning är att införa regler om negativ rättskraft, åberopsbörda, beviskrav och omröstningsregler i den materiella lagstiftningen på respektive område. Eftersom FPL är subsidiär till annan specialförfattning, enligt 2 § FPL, är det en tänkbar lösning.

Det kan finnas skäl till en åberopsbörda i LOU-mål för att främja processens funktion. LOU-mål har nämligen konfliktlösande inslag. Förvaltningsprocessen är framför allt myndighetskontrollerande, men det hindrar inte att det i vissa måltyper finns en konfliktlösande funktion.

¹⁵¹ Prop. 1971:14 s. 69.

HFD uttalar i RÅ 2009 ref. 69 att upphandlingsmål gäller ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare. Måltypen har större likhet med sådana mål, där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen, än med mål som är typiska i förvaltningsdomstolarna och för vilka FPL har konstruerats, enligt HFD.¹⁵² LOU-mål har, enligt min tolkning av HFD:s uttalanden, en konfliktlösande funktion och inte bara en kontrollerande.

Min tolkning är att HFD inte tycker att LOU-mål hör hemma i förvaltningsdomstol och att förhandlingsprincipen är viktigare i den här typen av mål än officialprincipen. HFD skriver nämligen i RÅ 2009 ref. 69 att ”Mål om offentlig upphandling [...] har större likhet med sådana mål där man inom den allmänna processrätten tillämpar förhandlingsprincipen än med mål som är typiska för förvaltningsprocessen och för vilka FPL har konstruerats.” Därmed bör LOU-mål ha en konfliktlösande funktion, precis som mål i tvistemålsprocessen. För att uppfylla den konfliktlösande funktionen har möjligtvis HFD infört en åberopsbörda. Det beror alltså inte bara p.g.a. att måltypen liknar tvistemål.

¹⁵² Se RÅ 2009 ref. 69

8. Avslutande kommentarer

Efter min jämförelse i den här uppsatsen, kan man konstatera att det borde framgå tydligare, när RB-analogier är aktuellt i förvaltningsprocessen. Frågan är hur man åstadkommer det. Lavin har en idé om att förvaltningsmål, som liknar tvistemål respektive brottmål, borde brytas ut från FPL och på motsvarande sätt som i RB ges en egen reglering. På sikt tycker han att man borde göra en uppdelning mellan tvistemålsliknande och brottmålsliknande förvaltningsmål.¹⁵³

Man kan tänka sig att materiella regler gör att RB:s regler blir tillämpliga, vilket har skett i skatteprocessen. I skatteprocessen har bestämmelser om ändring av talan införts i 67 kap. 31 § SFL, och regler om deldom och om mellandom har införts i 67 kap. 35-36 §§ SFL. Specialförfattningar med hänvisningar till RB kan införas i måltyper, som är extra viktiga för den enskilde, t.ex. deslegitimationsmål, disciplinmål mot hälso- och sjukvårdspersonal och körkortsmål.

Som avrundning till den här uppsatsen, tycker jag att lagstiftaren och HFD borde ha som målsättning att göra det tydligare för parterna i förvaltningsprocessen vilka processuella regler som gäller. Idag vet i praktiken inte den enskilde och myndighetsparten vilka processregler som gäller i vissa måltyper. Den här uppsatsen har varit ett försök att bringa klarhet i den här frågan. Det är viktigt att praxisen blir tydligare, eftersom det annars finns risk att lika fall behandlas olika.

¹⁵³ Lavin (JT 1989/90) s. 84.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
- Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Statens offentliga utredningar

- SOU 1988:21, Ny taxeringslag – reformerad skatteprocess, Slutbetänkande av skatteförenklingskommittén.
- SOU 2011:3, Sanktionsavgifter på trygghetsområdet.

Litteratur

- Alhager, Eleonor, *Rättskraft i skatteprocessen*, Norstedts juridik, Stockholm: 2003.
- Andersson, Torbjörn, *Rättsskyddsprincipen – EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv*, Iustus Förlag, Uppsala: 1997.
- Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars – Pauli, Mikael, *Rättegång första häftet*, Norstedts Juridik, Visby: 2016.
- Ekelöf, Per Olof – Bylund, Torleif – Edelstam, Henrik – *Rättegång tredje häftet*, Norstedts Juridik, Stockholm: 2006.
- Ekelöf, Per Olof – Edelstam, Henrik – Heuman, Lars, *Rättegång fjärde häftet*, Norstedts Juridik, Stockholm: 2009.
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessrätt*, Norstedts Juridik, Vanda (Finland): 2014.
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Jure Förlag, Stockholm: 2014.
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, Norstedts Juridik, Stockholm: 2013.
- Von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor*, Wolters Kluwer, Stockholm: 2016.

Artiklar

- Bull, Thomas, *Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal*, Jurdisk Tidskrift, 2003/04, s. 108 ff.
- Dahlgren, Göran, *Allmän förvaltningsdomstols officialprövning*, Svensk Juristtidning 1994, s. 388 ff.
- Dahlgren, Göran, *Tvåpartsprocess i allmän förvaltningsdomstol*, Juridisk Tidskrift 1991/92, s. 237 ff.
- Lavin, Rune, *Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse*, Juridisk Tidskrift 1989/90, s. 70 ff.
- Lavin, Rune, *Förvaltningsprocessen 2000*, Juridisk Tidskrift 2000/01, s. 93 ff.
- Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocessen – en fullbordad tvåpartsprocess*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1996 s. 73 ff.
- Lindblom, Per Henrik, *Tvekamp eller inkvisition? – reflektioner om straffprocessens samhällsfunktion och grundstruktur*, Svensk Juristtidning 1999 s. 617 ff.
- Petré, Gustaf, *Om förvaltningsdomstols utredningsplikt*, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1977 s. 154 ff.
- Sandin, Erik, *Åberopsbörd i mål om offentlig upphandling – två steg framåt, ett steg bakåt*, Juridisk Tidskrift 2009/10 s. 917 ff.

Digitala källor

- Andersson, Magnus, *Advokatdagarna: Hur kan förvaltningsbeslut överklagas?* Advokaten: Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund, nr 9 årgång 81 (2015), hämtad 2016-12-20, <https://www.advokaten.se/Tidningsnummer/2015/Nr-9-2015-argang-81/Advokatdagarna-Hur-kan-forvaltningsbeslut-overklagas/>
- Asp, Petter, *Om relationalistisk metod eller spridda anteckningar i jämförande rättsvetenskap*, Petter Asps hemsida (2004) s. 47-67, hämtad 2016-12-20, <https://petterasp.files.wordpress.com/2009/03/p-relationistisk-metod1.pdf>

RÄTTSFALLSFÖRTECKNING

Högsta domstolen

NJA 2006 s. 721

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1987 ref. 42

RÅ 1989 ref. 41

RÅ 1989 ref. 67

RÅ 1990 ref. 54

RÅ 1990 ref. 64

RÅ 1990 ref. 108

RÅ 1991 ref. 10

RÅ 1991 ref. 67

RÅ 1993 ref. 26

RÅ 1993 ref. 76

RÅ 1994 ref. 88

RÅ 1995 ref. 26

RÅ 1996 ref. 15

RÅ 1996 ref. 83

RÅ 1997 not. 216

RÅ 2000 ref. 65

RÅ 2001 ref. 22

RÅ 2002 ref. 61

RÅ 2004 ref. 78

RÅ 2006 ref. 7

RÅ 2009 ref. 69

RÅ 2010 ref. 2

HFD 2013 ref. 36

Kammarrätten i Stockholm

Dom 8555-07

Jag, Erik Zeijlon, är förstagångsregistrerad på kursen Examensarbetet (HT 2016). Jag har inte deltagit i något examinationstillfälle och har inte omregistrerats.

Personnummer: 891127

Mobiltelefonnummer: 073-751 90 63

E-post: erik.zeijlon@gmail.com