

Juridiska Institutionen

**Handelshögskolan vid  
Göteborgs Universitet**

Jur. kand.-programmet  
Tillämpade studier, 20 p  
VT 2000

# Kan man lita på förvaltningsbeslut?

**En uppsats om rättskraft, retroaktivitet och rättssäkerhet.**

Uppsatsförfattare:  
Josefin Sandblom

Handledare:  
Professor Lotta Westerhäll

# Innehållsförteckning:

<b><i>Sammanfattning</i></b> .....	<b>4</b>
<b><i>Förkortningar</i></b> .....	<b>5</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 BAKGRUND.....	6
1.2 SYFTE .....	6
1.3 METOD OCH DISPOSITION.....	7
<b>2 Rättskraft</b> .....	<b>8</b>
2.1 I CIVILRÄTTEN.....	8
2.2 I STRAFFRÄTTEN.....	9
2.3 I FÖRVALTNINGSRÄTTEN .....	10
2.3.1 Vad är ett förvaltningsbeslut? .....	10
2.3.2 Allmänt om rättskraft.....	11
2.3.3 Positiv rättskraft .....	12
<b>3 Negativ rättskraft</b> .....	<b>14</b>
3.1 GYNNANDE RESPEKTIVE BETUNGANDE BESLUT .....	14
3.2 OMRÖVNING AV FÖRVALTNINGSBESLUT .....	15
3.3 NÅGRA RÄTTSFALL OM ÅTERKALLELSE AV GYNNANDE BESLUT.....	17
3.3.1 RÅ 1968 ref 78.....	17
3.3.2 RRK K74 2:14.....	17
3.3.3 RÅ 1992 ref 78.....	18
3.3.4 Regeringsrättens dom den 10 april 2000.....	18
3.4 DE LEGE FERENDA.....	19
<b>4 Retroaktivitet</b> .....	<b>22</b>
4.1 I STRAFF- OCH CIVILRÄTT .....	22
4.2 I FÖRVALTNINGSRÄTTEN .....	22
4.3 NÅGRA RÄTTSFALL OM RETROAKTIVITET .....	23
4.3.1 RÅ 1988 ref 132.....	23
4.3.2 RÅ 1995 ref 10.....	25
4.3.3 RÅ 1996 ref 5 .....	26
4.3.3.1 Debatt kring RÅ 1996 ref 5.....	28
4.4 FÄRDTJÄNST FÖR ALLTID? .....	29

<b>5</b>	<b><i>Rättssäkerhet</i></b> .....	<b>33</b>
5.1	VAD ÄR RÄTTSSÄKERHET?.....	33
5.1.1	<i>Mitt rättssäkerhetsbegrepp</i> .....	35
5.2	EG OCH RÄTTSSÄKERHET .....	35
5.2.1	<i>Icke-retroaktivitet</i> .....	36
5.2.2	<i>Berättigade förväntningar</i> .....	37
5.2.3	<i>Proportionalitetsprincipen</i> .....	38
<b>6</b>	<b><i>Slutsatser och kommentarer</i></b> .....	<b>40</b>
6.1	RÄTTSKRAFT OCH RÄTTSSÄKERHET .....	40
6.1.1	<i>Egna kommentarer</i> .....	41
6.2	RETROAKTIVITET OCH RÄTTSSÄKERHET .....	44
6.2.1	<i>Egna kommentarer</i> .....	46
	<b><i>Käll- och litteraturförteckning</i></b> .....	<b>48</b>
	OFFENTLIGT TRYCK .....	48
	RÄTTSFALL.....	48
	<i>Regeringsrätten</i> .....	48
	<i>Kammarrätt</i> .....	48
	<i>JO-beslut</i> .....	48
	<i>EG-domstolen</i> .....	49
	LITTERATUR .....	49

# Sammanfattning

Uppsatsen handlar om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten utifrån den enskildes rättssäkerhet. Huvudfrågan är om det går att lita på förvaltningsbeslut.

Gynnande beslut vinner negativ rättskraft och kan vare sig återkallas eller ändras utom i tre undantagssituationer. Enligt fast praxis får återkallelse respektive ändring ske om tvingande säkerhetsskäl talar för det, om beslutet baserats på vilseledande uppgifter samt om det finns ett återkallelseförbehåll antingen i författningstext eller i beslutet. De lege ferenda finns det åsikter om att den negativa rättskraften borde kodifieras i lagtext och jag instämmer.

Betungande beslut vinner inte negativ rättskraft och kan således både återkallas eller ändras. Ändring kan ske i såväl mildrande som skärpande riktning.

Retroaktivitet är förbjuden ifråga om statliga skatter och avgifter samt i fråga om samtliga kommunala beslut som är till nackdel för kommunmedlemmarna. I övrigt är frågan om tillåtlighet av retroaktivitet oreglerad. Retroaktiva lagar och beslut ses dock med viss motvilja och det gör dem mindre vanligt förekommande.

Enligt praxis skall den lagstiftning som är i kraft vid prövningen av ett ärende tillämpas om det inte uttryckligen framgår att retroaktiv tillämpning inte åsyftats. Detta leder till att ny lagstiftning ibland tillämpas retroaktivt på situationer som inträffat före lagens ikraftträdande. Om en sådan retroaktiv lagtillämpning leder till orimliga negativa konsekvenser för en enskild skall emellertid den äldre lagen tillämpas. Min uppfattning är att retroaktiv tillämpning endast skall ske när det uttryckligen framgår av lagtext eller lagstiftningsärendet att retroaktiv tillämpning avsetts.

Rättssäkerheten ifråga om gynnande beslut är enligt min mening god, men det är sämre ifråga om betungande beslut. Beträffande den retroaktiva rättstillämpning som sker enligt praxis kan det ifrågasättas om det finns någon rättssäkerhet alls. Förbud mot retroaktivitet nämns ibland som en av förutsättningarna för rättssäkerhet.

# Förkortningar

BrB	brottsbalken
ECR	European Court Reports
f	följande sida
FL	förvaltningslagen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet
KL	kommunallagen
Prop	proposition
RB	rättegångsbalken
ref	referat
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
SoL	socialtjänstlagen
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Inom civilrätten och straffrätten är den enskildes möjlighet att lita till fattade beslut stor. Om en domstol har fällt ett avgörande och tiden för överklagande har gått ut alternativt att prövningstillstånd i en högre instans inte har beviljats, så kan den enskilde förlita sig på att beslutet kommer att stå sig. Endast i undantagsfall kan det bli fråga om att beslutet rivs upp genom extraordinära rättsmedel. Samma princip gäller i förvaltningsrätten beträffande domstolsutslag, men förvaltningsrätten består av så många andra myndighetsbeslut än bara domstolsutslag. Myndigheter av olika slag fattar dagligen mängder av beslut som berör enskilda. Det kan röra sig om byggnadslov, socialbidrag, sophämtningstaxa, betyg, sjukpenning, tvångsvård m.m. Om beslutet inte överklagas av den enskilde kommer det normalt att bestå, men vad händer om myndigheten av någon anledning ändrar sig?

I förvaltningsrätten finns ingen lagreglering som säger att beslut vinner rättskraft och att den enskilde därefter skall kunna utgå ifrån att beslutet står fast. Kan en myndighet återkalla eller ändra sina beslut hursomhelst och vad har den enskilde för rättsäkerhet egentligen? Ett annat rättsäkerhetsproblem är hur man skall se på beslut med retroaktiv verkan. När beslutet är till fördel för den enskilde uppstår inga bekymmer, men skall en enskild kunna åläggas förpliktelser bakåt i tiden?

## 1.2 Syfte

I denna uppsats skall jag utreda vilka regler som gäller ifråga om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten och hur de förhåller sig till den enskildes rättssäkerhet. Min fråga är om den enskilde kan förlita sig på att ett förvaltningsbeslut kommer att stå fast. Jag tänker också, utifrån ett de lege ferenda-perspektiv, diskutera hur rättskraftsproblematiken skulle kunna hanteras. Behövs lagstiftning?

### 1.3 Metod och disposition

Jag kommer att använda mig av rättsdogmatisk metod som innebär att man utgår från rättskälleläran och i tur och ordning studerar lagar, förarbeten, praxis och doktrin. Lagar (och därmed också förarbeten) saknas emellertid ifråga om rättskraft och retroaktivitet i den allmänna förvaltningsrätten, så min rättsdogmatiska metod får därför ta sin början i praxis. Jag kommer att varva konkreta exempel ur praxis med de slutsatser ifråga om rättsläget som har dragits i doktrin. När det gäller den enskildes rättsäkerhet har även vissa principer utvecklats i EG-rätten och dem kommer jag att ta upp särskilt.

Uppsatsen inleds med en grundläggande redogörelse för rättskraft i civil- och straffrätt. Syftet med det är att åskådliggöra hur rättskraft fungerar så att det är lättare att förstå vad som eventuellt saknas i förvaltningsrätten och kunna jämföra rättskraften i förvaltningsrätten med den inom processrätten. Jag kommer därefter att avgränsa de förvaltningsbeslut som den här uppsatsen tar sikte på och därvid skilja ut förvaltningsprocess och faktisk förvaltning.

Omprövning av beslut blir nästa fråga att utreda och jag kommer sedan att gå in på rättskraftens två sidor; positiv och negativ. Efter en sammanställning av praxis ifråga om återkallelse av gynnande beslut är det dags för retroaktivitetsproblematiken. Jag kommer att jämföra med det grundlagsfästa förbudet mot retroaktivitet inom straffrätten och sedan, utifrån praxis och doktrin, försöka fastställa rättsläget inom förvaltningsrätten. Därefter skall jag diskutera rättsäkerhet allmänt samt ifråga om rättskraft och retroaktivitet. Slutligen kommer jag att kommentera mina slutsatser i ett avslutande kapitel.

## 2 Rättskraft

### 2.1 I civilrätten

I 17 kap 11 § 1 stycket rättegångsbalken (RB) stadgas att dom, sedan tiden för talan har löpt ut, äger rättskraft såvitt därigenom den sak avgjorts om vilken talan har väckts. Det framgår alltså inte vad rättskraft är för något, men man får reda på när den inträder. Vid samma tidpunkt vinner domen även laga kraft. Laga kraft behandlas i 3 stycket, av vilket det framgår att fråga som avgjorts ej får upptas till ny prövning.

Rättskraft och laga kraft är två viktiga rättsföljder som inträder när en dom har avkunnats och tiden för överklagande gått ut eller man nått sista instans och något ordinärt rättsmedel för överklagande inte längre står till buds.<sup>1</sup> Dessa rättsföljder innebär tillsammans att domen definitivt kommer att reglera det omtvistade rättsförhållandet. Laga kraft innebär att ett eventuellt överklagande av domen kommer att avvisas enligt 50 kap 3 § RB, medan rättskraften ger domen rättslig betydelse för parterna, domstolarna och andra myndigheter för framtiden.<sup>2</sup>

I 17:11 4 stycket RB sägs att det finns speciella regler om så kallade särskilda rättsmedel. Trots att en dom vunnit laga kraft och rättskraft kan det ändå finnas skäl att i undantagsfall ha möjlighet att överklaga den. En sådan möjlighet ges genom det särskilda rättsmedlet resning.<sup>3</sup>

I 58 kap 1 § RB stadgas att resning får beviljas till förmån för endera av parterna vid fall av brottsligt förfarande i samband med målet eller om falsk bevisning förekommit och det brottsliga förfarandet eller den falska bevisningen kan antas ha påverkat utgången i målet. Resning kan också beviljas om ny bevisning åberopas som inte tidigare kunde åberopas om den sannolikt skulle ha lett till en annan utgång i målet eller, slutligen, om domen är baserad på lagstridig rättstillämpning.

---

<sup>1</sup> Ekelöf, Bylund & Boman s 102

<sup>2</sup> Ekelöf, Bylund & Boman s 103

<sup>3</sup> Ett annat sätt att bryta rättskraft är genom det särskilda rättsmedlet återställande av försutten tid.



Resning innebär en begränsning av rättskraften och möjliggör att en avgjord fråga tas upp på nytt. Grunderna för resning är dock mycket strikta och det är således endast i undantagsfall som resning beviljas. Att en dom är materiellt felaktig är ej tillräckligt för beviljande av resning.

## 2.2 I straffrätten

I 30 kap 9 § RB stadgas att sedan tiden för talan mot en dom gått ut får inte frågan om den tilltalades ansvar för den gärning som prövats i domen tas upp igen. Detta stadgande ger uttryck för den mycket viktiga rättsprincipen *ne bis in idem* (inte två gånger i samma sak).<sup>4</sup> Ett undantag från brottmålsdomens rättskraft är att förhöjt straff kan bli aktuellt vid återfall i brott. Det första brottet kan då komma under bedömning även vid ett senare begånget brott och leda till att det senare brottet bestraffas hårdare än vad som annars skulle ha varit fallet.<sup>5</sup>

Precis som ifråga om tvistemål kan särskilda rättsmedel, som exempelvis resning och återställande av försutten tid, bryta rättskraften. Vid brottmål är dock grunderna för att beviljas resning olika beroende på om det är den tilltalade som ansöker om resning eller om det är det allmänna som söker resning för att återigen kunna åtala någon för en gärning som han tidigare friats från.

För resning till den tilltalades förmån gäller enligt 58 kap 2 § RB samma grunder som vid resning i tvistemål med tillägget att resning även kan beviljas om domare eller åklagare varit jävig och det inte är uppenbart att jävet saknat betydelse för målets utgång.

Resning till den tilltalades nackdel kan enligt 58 kap 3 § RB beviljas om brottsligt förfarande har förekommit eller falsk bevisning använts och detta kan antas ha lett till att den tilltalade frikännts eller att brottsrubriceringen blev väsentligt mildare än den som borde ha tillämpats. Resning kan också beviljas om ny bevisning åberopas som inte

---

<sup>4</sup> Ekelöf, Bylund & Boman s 154f

<sup>5</sup> Se BrB 26:3

kunde ha åberopats tidigare, men endast om det är föreskrivet mer än ett års fängelse för brottet och det är sannolikt att den nya bevisningen skulle ha lett till fällande dom alternativt väsentligt strängare brottsrubricering än den som tillämpats.

Ifråga om brottmål skiljer sig alltså möjligheterna att bryta rättskraften beroende på om det är till den tilltalades fördel eller nackdel. Det är ett viktigt skydd för den enskilde att om man en gång blivit frikänd för en gärning så skall man inte kunna utsättas för ytterligare åtal ifråga om samma gärning. ”Inte ens en frikänd, som i själva verket är skyldig, skall behöva leva i ständig oro för att hans sak tas upp på nytt.”<sup>6</sup>

Skälen för att bevilja resning till fördel för den tilltalade är desto större. Det skulle skada förtroendet för rättssamhället om oskyldiga människor efter lagakraftvunnen dom tvingades avtjäna straff för gärningar de inte begått utan någon möjlighet till omprövning.

## **2.3 I förvaltningsrätten**

### **2.3.1 Vad är ett förvaltningsbeslut?**

I civil- och straffrätt är det domstolsutslag som vinner rättskraft, men i förvaltningsrätten är det mer komplicerat. Förutom att domstolsutslag i förvaltningsprocesser vinner rättskraft så förekommer det mycket annan förvaltningsrättslig hantering av ärenden inom en mängd olika myndigheter där frågor om rättskraft kan bli aktuella. Man måste då skilja den så kallade faktiska förvaltningsverksamheten från handläggning av ärenden.

Faktisk förvaltningsverksamhet kan exempelvis vara när en lärare undervisar eller en läkare opererar, medan handläggning av ärenden istället kan utgöras av betygssättning och uttag av avgift för erhållen vård. Den stora skillnaden mellan den faktisk

---

<sup>6</sup> Ekelöf, Bylund & Boman s 155

verksamheten och ärendehandläggningen är att den senare utmynnar i ett beslut.<sup>7</sup> I förvaltningsrätten kan rättskraftsproblematik aktualiseras både ifråga om domstolsbeslut och ifråga om andra myndighetsbeslut. Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ”ett uttalande av en myndighet, avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganens eller enskildas handlande”.<sup>8</sup> I den här uppsatsen är det andra förvaltningsbeslut än domstolsbeslut som är föremål för diskussion ifråga om rättskraft, retroaktivitet och rättssäkerhet.

### **2.3.2 Allmänt om rättskraft**

Till skillnad från i processrätten saknas det i förvaltningsrätten uttryckliga bestämmelser om rättskraft. Vissa principer har dock utvecklats i praxis. I förvaltningsrätten gäller frågor om rättskraft inte huruvida en framställning med yrkande om att myndigheten skall fatta ett visst beslut skall avvisas eller inte. Frågan är istället huruvida det är möjligt att ändra ett tidigare beslut genom att fatta ett nytt beslut i samma fråga. Beslut som inte kan återkallas eller ersättas med ett nytt beslut sägs vinna *negativ rättskraft*. Det är således det materiella förhållandet som är väsentligt och inte, som i processrätten, det processuella förhållandet.<sup>9</sup> Avgörande är om ett besluts innehåll skall betraktas som orubbligt eller inte. Skälen för respektive mot orubblighet väger olika tungt beroende på vilken sorts beslut det rör sig om.<sup>10</sup>

Hänsynen till den enskildes trygghet är av avgörande betydelse när det gäller beviljade förmåner och liknande. Den enskilde måste kunna förlita sig på att beslutet står sig och kunna inrätta sig därefter. För rättskraft talar också risken för att utredningar och avgöranden kan komma att bli av undermålig kvalitet om myndigheterna har full frihet att ändra beslut efterhand.

---

<sup>7</sup> Ragnemalm s 14

<sup>8</sup> Strömberg s 56

<sup>9</sup> Strömberg s 73

<sup>10</sup> Ragnemalm s 86

Olagliga eller olämpliga beslut finns det dock skäl att kunna återkalla eller ändra. Detsamma gäller beslut som var korrekta vid beslutsfattandet, men efter senare framkomna omständigheter framstår som felaktiga. Beslut som rör allmän ordning och säkerhet, där fara kan uppstå för människors liv, hälsa eller egendom, bör också kunna återkallas eller ändras, utan hinder av rättskraft, i de fall då det är påkallat.

Beslut kan även vinna *positiv rättskraft* i den bemärkelsen att de utan omprövning kommer att ligga till grund för eventuella framtida avgöranden.<sup>11</sup> Beslut kan indelas i en mängd olika typer, men jag nöjer mig med att gå in på de varianter som är av störst betydelse för frågor om rättskraft.<sup>12</sup>

### 2.3.3 *Positiv rättskraft*

Om man utgår från den faktiska verkan ett beslut har kan det definieras som ett beslut som antingen ger direkta handlingsmönster eller som ger indirekta handlingsmönster.<sup>13</sup>

Direkta handlingsmönster ger exempelvis beslut med innebörden att en fastighetsägare föreläggs att riva en byggnad som uppförts utan bygglov, att en enskild medges tillstånd att anordna demonstration på allmän plats eller befrias från att fullgöra värnplikts-tjänstgöring.<sup>14</sup>

Exempel på beslut som ger indirekta handlingsmönster utgör förhandsbesked, som talar om hur en viss fråga kommer att bedömas vid ett senare tillfälle. Ett förhandsbesked (t.ex. huruvida vinsten från en viss transaktion är skattepliktig eller inte) får inga direkta verkningar när det lämnas, men skall tillämpas vid en eventuell senare bedömning av frågan och skall då utan omprövning direkt läggas till grund för beslutet (taxeringen). Andra typer av beslut som innehåller indirekta handlingsmönster är betygsättning (vilket sedan omedelbart skall läggas till grund för beslut om studenten skall få ut sin

---

<sup>11</sup> Ragnemalm s 19

<sup>12</sup> Se exempelvis Strömberg s 56-62 och Ragnemalm s 15f

<sup>13</sup> Ragnemalm s 15

<sup>14</sup> Ragnemalm s 16f

examen) och beslut om tjänstetillsättning (vilket läggs till grund för beslut om löneutbetalning).

Beslut som ger indirekta handlingsmönster sägs ha positiv rättskraft, i den betydelsen att den fråga som avgjorts genom dem inte får omprövas utan beslutet är bindande för senare beslut. Beslut med indirekta handlingsmönster leder på detta sätt fram till beslut som ger direkta handlingsmönster.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ragnemalm s 19

## 3 Negativ rättskraft

### 3.1 Gynnande respektive betungande beslut

Möjligheten att återkalla ett beslut har i praxis gjorts beroende av vilken typ av beslut det rör sig om. Förvaltningsbeslut kan indelas i gynnande respektive betungande beslut.

Gynnande beslut går ut på att tillföra den som beslutet avser en förmån av något slag.<sup>16</sup> Beslutet kan innebära tillstånd för den enskilde att bedriva viss verksamhet (t ex gatuhandel), befrielse för den enskilde från en positiv förpliktelse (t ex skattskyldighet) eller beviljande av penningbidrag (t ex pension eller socialbidrag). Avgörande är beslutets betydelse för dess adressat.

Det finns beslut som är såväl gynnande som förpliktande (t.ex. beslut om tjänstetillsättning, som också medför tjänstgöringsskyldighet för den tillsatte). Man får då se till beslutets huvudsakliga innebörd.<sup>17</sup> Ifråga om tjänstetillsättning råder det knappast någon tveksamhet om att det gynnande inslaget överväger.

Betungande beslut innebär krav på att den som beslutet riktar sig till skall prestera något eller förhålla sig passiv. Det kan röra sig om ett påbud (d v s ett åläggande för den enskilde att utföra en viss handling), ett förbud mot en viss handling eller ett åläggande att tåla ett ingrepp i den enskildes frihet eller egendom.<sup>18</sup>

Av hänsyn till den enskildes trygghet och behov av att kunna inrätta sig efter ett fattat beslut har gynnande beslut som huvudregel ej ansetts kunna återkallas.<sup>19</sup> Gynnande beslut vinner således negativ rättskraft. Undantag har gjorts för fall där tvingande säkerhetsskäl nödvändiggör återkallelse och för fall då beslutet baserats på vilseledande uppgifter från den enskilde. Det är också möjligt att återkalla gynnande beslut om det finns ett återkallelseförbehåll antingen i beslutet som sådant eller i författningstext.

---

<sup>16</sup> Ragnemalm s 15

<sup>17</sup> Westerberg s 87f

<sup>18</sup> Strömberg s 59

<sup>19</sup> Ragnemalm s 87f och Strömberg s 73f

Ole Westerberg har i ett verk från 1951 hävdad att det ifråga om beviljande tills vidare av sociala bidrag är självklart att sådana beslut kan återkallas om de faktiska förhållandena förändras och den bidragsberättigade inte längre har något behov av bidraget.<sup>20</sup> Thomas Bull har i en artikel i Förvaltningsrättslig Tidskrift tolkat detta som att Westerberg ansett det ligga i ”sakens natur” att sådana bidrag kan återkallas.<sup>21</sup> Bull kommer emellertid fram till att det saknas stöd i såväl praxis som i nutida doktrin för återkallelse på grund av ”sakens natur”.<sup>22</sup>

Betungande beslut vinner, till skillnad från gynnande beslut, inte negativ rättskraft. Betungande beslut anses kunna återkallas och ändras såväl i mildrande som skärpande riktning.<sup>23</sup> Den enskildes trygghet att inte utsättas för ett mer betungande beslut än det som fattats har uppenbarligen inte tillmätts någon avgörande betydelse.

### **3.2 Omprövning av förvaltningsbeslut**

I 27 § förvaltningslagen (FL) stadgas att den myndighet som meddelat ett beslut som första instans är skyldig att ändra sitt beslut om beslutet är uppenbart oriktigt och en ändring kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även beslut som överklagats, såvida inte klaganden har begärt inhibition av beslutet. Bestämmelsen infördes när den nya förvaltningslagen tillkom, men någon ändring i sak av myndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut avsågs inte. Syftet var istället att myndigheternas befogenheter att ompröva sina beslut i vissa fall skulle omvandlas till en omprövningskyldighet.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Westerberg s 379, exemplet gäller fattigvård

<sup>21</sup> Bull s 122

<sup>22</sup> De lege ferenda verkar han dock mena att Westerbergs åsikter om återkallelse när det ligger i ”sakens natur” borde anammas, se Bull s 129

<sup>23</sup> Ragnemalm s 88f och Strömberg s 73

<sup>24</sup> Prop. 1985/86:80 s 37

Regleringen i 27 § FL är inte uttömmande, utan en myndighet kan även i andra fall ha rätt att ändra sitt beslut. Inom bl.a. socialförsäkrings- och skatteområdet finns särskilda bestämmelser ifråga om myndigheternas omprövningsmöjligheter.<sup>25</sup> Jag har dock inte för avsikt att gå in på dem, utan håller mig till den allmänna förvaltningsrätten. Möjligheten att ändra fattade beslut begränsas där av de regler om rättskraft som utvecklats i praxis.<sup>26</sup>

Detta framgår bl.a. av RÅ 1992 ref 64 där fråga var om beviljande av varumärkesregistrering. Invändning mot registreringen hade framförts, men inte beaktats vid handläggningen av ärendet. När Patent- och registreringsverket blivit uppmärksammat på att invändningen inte beaktats beslöt verket att rätta registreringen i administrativ ordning och återuppta handläggningen. Några särskilda bestämmelser om självrättelse fanns inte och regeringsrätten fick bedöma fallet utifrån förvaltningslagen. Eftersom beviljande av varumärkesregistrering är ett gynnande beslut och upphävandet av detsamma således är till nackdel för enskild part fann regeringsrätten att Patent- och registreringsverket saknat befogenhet att ompröva sitt beslut.

De beslut som avses med regler om omprövning är beslut som har expedierats eller på något annat sätt fått sin slutliga form.<sup>27</sup> I ett JO-beslut har socialnämnds beviljande av socialbidrag ansetts fått sin slutliga form genom att beslutet antecknats på ansökan om socialbidrag.<sup>28</sup> Därefter har beslutet ansetts vinna rättskraft och inte kunnat ändras. Före ett beslut har fått sin slutliga form anses en myndighet emellertid ha full frihet att ändra sina beslut.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Prop. 1985/86:80 s 39

<sup>26</sup> Hellners & Malmqvist s 295. Se även prop. 1985/86:80 s 39, där rättsläget innan införandet av omprövningsskyldigheten i 27 § FL beskrivs.

<sup>27</sup> Hellners & Malmqvist s 294. Jfr RÅ 1972 ref 2, där tjänstetillsättning inte ansågs kunna återkallas sedan beslutet expedierats. Inte heller kunde tillsättningen återkallas sedan den offentliggjorts i allmänna tidningar, vilket var brukligt ifråga om tillsättning av lärartjänster.

<sup>28</sup> JO 1997/98 s 348

<sup>29</sup> Strömberg s 73



### **3.3 Några rättsfall om återkallelse av gynnande beslut**

#### **3.3.1 RÅ 1968 ref 78**

Rättsfallreferatet består av tre olika fall som alla handlar om huruvida ett beslut om förordnande som lärare kan upphävas när den som fått förordnandet varit förhindrad att tjänstgöra under hela eller delar av förordnandetiden på grund av graviditet respektive militärtjänst. I samtliga fallen har den som förordnats, vid tiden då förordnandet accepterats, varit medveten om att han eller hon inte skulle kunna tjänstgöra såsom avsetts. Frågan är således om förtigandet av behovet av tjänstledighet utgör vilseledande som berättigar skolstyrelsen att upphäva ett meddelat gynnande beslut.

I fall II och III var det fråga om visstidsanställning och de som förordnats var förhindrade att tjänstgöra hela eller större delen av anställningstiden. Eftersom de som förordnats vetat om att de inte skulle kunna tjänstgöra och de, om skolstyrelsen vetat om deras förhinder, inte skulle ha förordnats till tjänsten fann regeringsrätten att skolstyrelsen haft rätt att upphäva besluten på grund av vilseledande.

I fall I var det istället fråga om en tillsvidareanställning och eftersom den som förordnats utan tvekan varit den mest kompetenta sökande borde hon ha förordnats till tjänsten oavsett om det varit känt för skolstyrelsen att hon var gravid. Regeringsrätten fann därför att vilseledandet saknat betydelse och upphävde upphävandet av hennes förordnande.

#### **3.3.2 RRK K74 2:14**

”P” hade beviljats ett socialt bidrag. Socialnämnden beslöt några månader senare att upphäva beslutet, eftersom ”P” inte hade kvitterat ut pengarna och dessutom flyttat från kommunen. ”P” överklagade upphävandet och länsstyrelsen fann att ”P” delgivits beslutet om att han beviljats bidraget och att det inte fanns några särskilda skäl, såsom exempelvis vilseledande, att upphäva det gynnande beslutet. Länsstyrelsen kommenterade inte ens de skäl för upphävandet som socialnämnden anfört. ”P”’s besvär bifölls och kammarrätten gjorde ej ändring i länsstyrelsens beslut.

### **3.3.3      *RA 1992 ref 78***

En kommun beslutade den 7 augusti 1990 att bevilja en kommunmedlem upprustningsbidrag för en väg. Beslutet anslogs den 9 augusti. Den 24 augusti beslutade kommunen dock att ompröva sitt tidigare beslut och avslog därvid ansökan om upprustningsbidrag med motiveringen att det första beslutet innebar en icke önskad förändring av kommunens praxis på området. Kommunmedlemmen överklagade avslagsbeslutet.

Regeringsrätten konstaterade att det rörde sig om ett gynnande beslut för en enskild kommunmedlem och frågan var i vad mån kommunen kunde ändra beslutet till nackdel för den enskilde. Möjligheterna att inom oreglerad kommunal förvaltning ändra gynnande beslut beror av beslutets rättsverkningar. När beslutet inte kräver ytterligare verkställighetsåtgärder är beslutet i princip verkställbart så snart det justerats. Genom offentliggörande anses myndigheten definitivt ha skilt sig från ärendet.

I det aktuella fallet förelåg ett gynnande beslut ifråga om vilket inga ytterligare beslut eller ytterligare handläggning kunde förväntas. Att beslutet stred mot kommunal praxis berättigade inte kommunen till att återkalla ett gynnande beslut på det sätt som skett. Regeringsrätten upphävde kommunens beslut.

### **3.3.4      *Regeringsrättens dom den 10 april 2000***

Socialnämnden hade beslutat att bevilja en äldre kvinna socialt bistånd enligt 6 § SoL i form av bl.a. städning varannan vecka. Senare beslöt socialnämnden att på grund av besparingskrav ändra normen för städning till var tredje vecka. Socialnämnden fann inte att några särskilda skäl talade för att den aktuella kvinnan inte skulle omfattas av den nya normen, utan ändrade beslutet om socialt bistånd så att hon i framtiden endast skulle få städning var tredje vecka.

Regeringsrätten konstaterade att det rörde sig om ett gynnande beslut och att möjligheterna att ompröva sådana är mycket begränsade. När det rör sig om beslut som

saknar tidsbegränsning kan det dock finnas starka skäl att kunna ompröva beslut om t.ex. biståndsbehovet förändras väsentligt, så ett absolut förbud mot omprövning vid förändrade förhållanden kan inte uppställas. Regeringsrätten konstaterade dock att det inte kan bli aktuellt att beakta andra förhållanden än de som bedömdes när beslutet om beviljande av biståndet fattades. Kommunens ekonomiska förhållanden får enligt ett tidigare regeringsrättsavgörande inte tillmätas betydelse vid bedömningen av vad som utgör skälig levnadsnivå och besparingar inom kommunen är därför inte en acceptabel grund för omprövning av gynnande beslut.<sup>30</sup>

### 3.4 De lege ferenda

Inför den nya förvaltningslagen 1986 utarbetades förslag om att lagreglera myndigheternas befogenheter att ändra fattade beslut.<sup>31</sup> Skyldighet att ompröva beslut i vissa fall infördes, men någon reglering av omprövning till nackdel för enskilda kom inte till stånd. Som motivering anförde departementschefen bland annat att de principer som utvecklats i praxis delvis avsåg mycket speciella fall som inte lämpade sig för en generell reglering.<sup>32</sup>

Utredarna höll inte med om detta, utan ansåg att även om tiden kanske ännu inte bedömdes vara mogen för en fullständig reglering av rättskraftsfrågan så var rättskraften ett viktigt område. Man borde i vart fall arbeta vidare med rättskraftsproblematiken och komplettera förvaltningslagen vid ett senare tillfälle.<sup>33</sup> Den utredning som gjordes inför den nya förvaltningslagen passar därför bra att ta som utgångspunkt för en diskussion om rättskraft de lege ferenda.

I utredningen föreslogs att gällande praxis ifråga om rättskraft skulle kodifieras i en särskild paragraf.<sup>34</sup> Som huvudregel skulle gälla att beslut får ändras om det kan ske

---

<sup>30</sup> RÅ 1993 ref 11 II

<sup>31</sup> SOU 1983:73

<sup>32</sup> Prop 1985/86:80 s 42

<sup>33</sup> SOU 1983:73 s 151

<sup>34</sup> SOU 1983:73 s 151

utan nackdel för någon enskild part. Fall där beslut kan ändras trots att ändringen är till nackdel för enskild angavs särskilt i sex olika punkter, varav de första fyra överensstämde med rådande praxis.

Ändring skulle tillåtas ifråga om beslut som baserats på vilseledande uppgifter, beslut som är tillfälligt eller försetts med återkallelseförbehåll, fall där tvingande säkerhetsskäl talar för återkallelse samt, slutligen, ifråga om förbud, förelägganden och liknande beslut som enligt praxis får ändras såväl i skärpande som mildrande riktning.

Förutom denna kodifiering av praxis föreslog utredningen att ytterligare två fall skulle införas där ändring till nackdel för enskild kunde accepteras.<sup>35</sup> Båda fallen handlade om klara och väsentliga fel. Ett beslut borde, enligt utredningen kunna ändras även till nackdel för enskild om det är fråga om ett klart rättsligt fel där beslutet strider mot lag eller annan författning. Samma sak borde gälla även när ett ärende har handlagts felaktigt eller beslutet har grundats på felaktiga förutsättningar och felaktigheterna inverkat på beslutet. Utredningen menade att ifråga om förmåner som en enskild erhållit i strid med lag eller som baserats på klart felaktiga förutsättningar saknas det skäl att låta besluten vinna rättskraft.<sup>36</sup>

Syftet med att kodifiera praxis var, enligt utredningen, att först och främst klargöra rättsläget.<sup>37</sup> Om beslutsmyndigheterna blev helt på det klara med vilka befogenheter de har att ändra fattade beslut skulle det kunna leda till korrektare handläggning i första instans och färre överklaganden.

Jag håller med utredningen från 1983 om att en lagstiftning i rättskraftsfrågan bör komma till stånd. Praxis är i och för sig relativt samstämmig och någon större oklarhet om rättsläget, i vart fall i de enklare fallen, råder inte, men för en icke-jurist som sitter som handläggare på en myndighet tycker jag att det borde vara lättare att tillgodogöra sig lagtext än att leta rättsfall.

---

<sup>35</sup> SOU 1983:73 s 156

<sup>36</sup> SOU 1983:73 s 157

<sup>37</sup> SOU 1983:73 s 152

Som jag förstått det så används något slags handläggningshandböcker på myndigheterna i vilka lagtext, praxis och doktrin sammanställts. I de flesta fall fungerar detta säkert till belåtenhet, men det kan finnas en risk att tolkningar i doktrin av rättsläget tillmäts samma tyngd som klar lagtext i de fall där lagtext saknas. Jag anser bland annat därför att det vore bättre, tydligare och enklare både för myndigheterna och enskilda om en så viktig sak som hur rättskraften fungerar framgick explicit av lagtext.

## 4 Retroaktivitet

### 4.1 I straff- och civilrätt

Enligt 2 kap 10 § 1 stycket regeringsformen (RF) gäller att straff eller annan brottspåföljd inte får åläggas för gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades. Inte heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än vad som var föreskriven då. Med brottspåföljd jämställs förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. Detta förbud mot retroaktiv strafflag överensstämmer med förpliktelser som Sverige är bundet av enligt internationella traktat, såsom exempelvis FN:s rättighetskonventioner.<sup>38</sup> Regeln hindrar såväl retroaktiv lagstiftning som retroaktiv rättstillämpning. Retroaktivitet till nackdel för den enskilde är inom straffrätten således förbjudet enligt svensk grundlag.

Även inom civilrätten är huvudregeln att ny lag ej skall tillämpas retroaktivt. I RÅ 1996 ref 57 anför regeringsrätten att utgångspunkten för civilrättslig lagstiftning är att den inte är tillämplig på rättshandlingar som utförts innan lagstiftningen trätt i kraft.

### 4.2 I förvaltningsrätten

Inom förvaltningsrätten är skälen för att tillämpa en ny lag retroaktivt mycket starkare än inom civil- och straffrätt. Rättssäkerhetsskäl talar även där emot retroaktivitet, men för att en förvaltningsrättslig regel skall få ordentligt genomslag och avsedd effekt kan det i vissa fall vara nödvändigt att tillämpa den retroaktivt. I ett par fall finns dock uttrycklig reglering beträffande retroaktivitet.

Ifråga om skatt och statliga avgifter finns ett grundlagsfäst förbud mot retroaktivitet i RF 2:12. Undantag kan ske genom riksdagsbeslut om särskilda skäl föreligger, men den retroaktiva verkan får ej sträcka sig längre tillbaks än till den tid då förslag om

---

<sup>38</sup> Holmberg & Stjernquist s 56

retroaktiv skatt eller avgift lämnats till riksdagen. Undantag kan också komma ifråga om en force majeure-situation föreligger, såsom krig eller ekonomisk kris. Grundlagskyddet i RF 2:12 mot retroaktivitet är en absolut rättighet och hindrar såväl uttag av nya skatter som höjning av gällande skatter.<sup>39</sup> Förbudet gäller dock endast statliga skatter och avgifter.

I kommunallagen (KL) 2:3 stadgas att kommuner och landsting inte får fatta beslut med tillbakaverkande kraft om beslutet är till nackdel för kommunmedlemmarna. Undantag kan göras om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl är en mycket stark begränsning och det skall alltså mycket till för att kommuner skall få fatta retroaktiva beslut som är till nackdel för dess medlemmar. Enligt praxis tillåts dock retroaktiva beslut om kommunen i förväg aviserat att sådana kan komma att fattas i en viss fråga.<sup>40</sup> Retroaktivitet accepteras då från tidpunkten för aviseringen av ett eventuellt framtida retroaktivt beslut.

Ifråga om statlig skatt eller avgift och kommunala beslut till nackdel för kommunmedlemmar är rättsläget relativt klart. Retroaktivitet accepteras endast i undantagsfall. Men vad gäller för statliga förvaltningsbeslut som rör annat än skatter och avgifter samt kommunala förvaltningsbeslut som inte är till nackdel för enskilda eller som endast är till nackdel för enskilda som ej är kommunmedlemmar?

### **4.3 Några rättsfall om retroaktivitet**

#### **4.3.1 RÅ 1988 ref 132**

Vägverket beslöt den 27 november 1986 att fastställa en arbetsplan för utbyggnad av E6 mellan Stenungsund och Uddevalla till motorväg. Beslutet överklagades av Anders och Mona som ägde en fastighet över vilken utbyggnad skulle ske enligt planen. Regeringen avsåg besvären. Anders och Mona ansökte då om resning hos regeringsrätten. Bland annat anförde de att ny lagstiftning tillkommit den 1 juli 1987 som krävde att en

---

<sup>39</sup> Bohlin s 113

<sup>40</sup> Bohlin s 115

miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en arbetsplan samt att samråd skall äga rum med de naturvårdsmyndigheter som berörs. I regeringens prövning den 3 september 1987 hade inte miljöskyddslagen och naturresurslagen tillämpats. Frågan i målet blev således om regeringen varit skyldig att tillämpa de nya bestämmelserna eller om de bestämmelser som gällde vid tiden för vägverkets överklagade beslut skulle tillämpas även vid regeringens besvärprövning.

Regeringsrätten konstaterade att av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser följer att *som utgångspunkt skall de föreskrifter tillämpas som är i kraft när prövningen sker*.<sup>41</sup> Detta har ansetts gälla även vid prövning av fall där det överklagade beslutet fattats före ikraftträdandet av de bestämmelser som gäller vid besvärprövningen. Undantag från huvudregeln om att de vid prövningen gällande föreskrifterna skall tillämpas kan göras om så uttryckligen sägs i *övergångsbestämmelserna*. Undantag kan också göras med anledning av uttalanden i *motiven* och man kan även tänka sig fall där det framgår av *omständigheterna* att de nya bestämmelserna inte avsetts bli tillämpade enligt huvudregeln.

I det aktuella fallet kom regeringsrätten fram till att regeringen borde ha prövat överklagandet enligt miljöskyddslagen och naturresurslagen. Den utredning som fanns ifråga om eventuella miljökonsekvenser bedömde regeringsrätten dock var så pass utförlig att även om den inte uppfyllde kraven på en miljökonsekvensbeskrivning så var det inte sannolikt att förebringandet av en sådan skulle ha lett till en annan utgång i ärendet och därför förelåg inte grund för resning i det avseendet. Ifråga om prövningen enligt naturresurslagen fann regeringsrätten att det sedan regeringens beslut den 3 september 1987 tillkommit ett beslut från Statens naturvårdsverk att ett område som till viss del låg på Anders och Monas fastighet förklarats som ett område av riksintresse för naturvården. Mot bakgrund av detta beslut kunde man därför enligt regeringsrätten anta att en prövning av ärendet enligt naturresurslagen skulle väsentligt ha påverkat utgången och därför förelåg synnerliga skäl för resning. Regeringsrätten återförvisade målet till regeringen i denna del.

---

<sup>41</sup> Se även RÅ 1987 not 739



#### **4.3.2 RA 1995 ref 10**

Mikael hade den 8 mars 1990 fått tillstånd att anordna automatspel på sju spelautomater i en biljardsalong i Motala kommun. Tillståndet gällde tills vidare och innefattade vissa föreskrifter om åldersgränser och öppettider. Mikael överklagade tillståndsbeslutet ifråga om de speciella föreskrifterna. Den kommunala nämnden omprövade då beslutet och meddelade ett nytt tillståndsbeslut enligt vilket tillståndet inte längre skulle avse spelautomater där vinstmöjligheten huvudsakligen beror på slumpen eller spelautomater med förråande eller våldsamt innehåll. Anledningen till detta nya beslut var att automatspelslagen ändrats den 1 maj 1990 och nämnden ville genom det nya tillståndsbeslutet tillgodose lagens allmänna syften, bl a att hindra uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer. Mikael överklagade nämndens omprövningsbeslut.

Regeringsrätten konstaterade att nämndens omprövningsbeslut innebar en partiell återkallelse av det första tillståndsbeslutet och frågan i målet var således om det fanns laglig grund för en sådan återkallelse. Ett tillståndsbeslut är ett gynnande beslut och ifråga om sådana beslut är den härskande uppfattningen att den enskildes trygghet och möjlighet att förlita sig på beslutet skall vara avgörande. Gynnande beslut anses endast kunna återkallas om återkallelseförbehåll finns antingen i beslutet eller i författningstext, om det föreligger tvingande säkerhetsskäl eller om den enskilde vilselett myndigheten.

Regeringsrätten fann att vilseledande eller säkerhetsskäl inte var aktuellt som grund för det partiella återkallandet. Återkallelseförbehåll fanns efter 1990 års lagändring i 6 § automatspelslagen och frågan var om detta kunde tillämpas retroaktivt på tillstånd som meddelats före lagändringen. Av övergångsbestämmelserna framgick att reglerna om återkallelse avsetts tillämpas även på tidigare meddelade tillstånd. De möjligheter som fanns att återkalla tillstånd enligt 6 § var om spelautomater användes för annat ändamål än vad tillståndet avsåg eller om förutsättningar för tillstånd av andra skäl inte längre förelåg.

Regeringsrätten konstaterade att enbart det förhållandet att de i lagen angivna förutsättningarna för tillstånd har skärpts inte var tillräckligt för återkallelse av Mikael's tillstånd. För att förutsättningar inte längre skall anses föreligga krävs ändring av de

faktiska förhållanden som låg till grund för tillståndsbeslutet, t ex att tillståndsinnehavaren inte längre uppfyller kraven på allmän lämplighet. Eftersom någon faktisk förändring av omständigheterna inte hade ägt rum i det aktuella fallet biföll regeringsrätten överklagandet.

#### **4.3.3      RÅ 1996 ref 5**

AB Klippans Finpappersbruk (Klippanbolaget) bedrev miljöfarlig verksamhet under tiden 1965 till 1975, då verksamheten såldes till MoDo AB. 1989 trädde en ändring av miljöskyddslagen i kraft med innebörden att den skyldighet den som bedriver miljöfarlig verksamhet har att avhjälpa olägenheter som orsakats av verksamheten skall kvarstå även efter att verksamheten har upphört.

1991 yrkade Naturvårdsverket hos Koncessionsnämnden att Klippanbolaget skulle åläggas att tillsammans med MoDo genomföra saneringsåtgärder i ett vattenområde som förorenats av verksamheten. Koncessionsnämnden avvisade talan med anledning av att verksamheten nu bedrevs av ett annat bolag. Naturvårdsverket överklagade beslutet till regeringen som fann att lagändringen som trädde i kraft 1989 skulle tillämpas retroaktivt och att Klippanbolaget därför alltjämt var skyldigt att avhjälpa olägenheter som verksamheten orsakat före överlåtelsen till MoDo. Hur stor del av kostnaderna som Klippanbolaget var skyldigt att stå för skulle dock avgöras genom en skälighetsbedömning och eftersom en sådan bedömning inte gjorts i Koncessionsnämnden återförvisade regeringen målet dit.

Klippanbolaget ansökte om rättsprövning hos regeringsrätten med yrkande om att regeringens beslut skulle upphävas. Som grund anfördes att talan i ärendet inte lagligen kunde riktas mot bolaget såsom part samt att skadeståndskravet hursomhelst var preskriberat. Regeringsrätten konstaterade att den avgörande frågan i målet var om Klippanbolaget kunde åläggas att medverka till saneringsåtgärder i det aktuella vattenområdet enligt 5 och 24 §§ miljöskyddslagen.

Av 5 § följde att den som bedriver miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidta de åtgärder som fordras för att förebygga eller avvärja olägenheter. Genom ändring i miljö-

skyddslagen som trädde i kraft 1989 tillades till 5 § att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter att verksamheten upphört.

Enligt 24 §, som delvis fick ny lydelse 1989, får Koncessionsnämnden meddela villkor, upphäva villkor och ändra villkor för miljöfarlig verksamhet efter vad som är skäligt.

Retroaktiv lagstiftning är förbjuden enligt 2 kap 10 § regeringsformen ifråga om straff och annan påföljd samt uttag av skatt eller statlig avgift. Civilrättsligt tillämpas inte heller ny lagstiftning retroaktivt på grund av hänsyn till den enskildes möjlighet att förutse konsekvenserna av sitt handlande. I förvaltningsrätten finns det emellertid ofta starka skäl som talar för att tillämpa reglerna så snabbt som möjligt, även retroaktivt.

Inom EG-rätten har hänsyn till proportionalitetsprincipen, principen om rättssäkerhet och skyddet för berättigade förväntningar ansetts medföra att retroaktiv tillämpning av materiellrättsliga regler inte accepteras om det inte framgår av exempelvis bestämmelsens ordalydelse att en sådan tillämpning åsyftats.

Regeringsrätten konstaterade att frågan om de nya reglerna kunde tillämpas på ett företag som överlåtit verksamheten före reglernas ikraftträdande måste ses mot bakgrund av de principer om tillämplig lag som anses gälla i förvaltningsrätten. Som allmän utgångspunkt gäller att de föreskrifter som är i kraft vid tiden för prövningen skall tillämpas.<sup>42</sup> Regeringsrätten ansåg dock att det ibland kan finnas anledning till undantag från denna utgångspunkt. När det varken framgår av övergångsbestämmelser eller av regelsystemet i övrigt att en retroaktiv tillämpning varit åsyftad framstod det enligt regeringsrätten inte som rimligt att tillämpa en lagstiftning av det aktuella slaget till nackdel för en enskild.

Regeringsrätten fann att Klippanbolagets eventuella skyldighet att medverka till saneringsåtgärder skulle prövas utifrån miljöskyddslagens lydelse före ändringen 1989 och upphävde därför regeringens beslut såsom saknande stöd i lag.

---

<sup>42</sup> Jfr RÅ 1988 ref 132

#### 4.3.3.1 Debatt kring RÅ 1996 ref 5

I Förvaltningsrättslig tidskrift har förts en intensiv debatt kring det så kallade Klippanmålet. Jan Darpö har mycket skarpt kritiserat regeringsrätten för att fallet skulle vara materiellt feldömt.<sup>43</sup> Han menar att 5 § miljöskyddslagen redan innan lagändringen enligt praxis var tillämplig även på verksamheter som upphört. Regeringsrättens konstaterande att någon skyldighet att avhjälpa olägenheter inte fanns före lagändringen 1989 finner han vara ”hjäpnadsväckande” och han menar att det är något som ”knappast tidigare har framförts i något seriöst sammanhang”.<sup>44</sup> Utan att ge mig in på några miljörettsliga utsvävningar ville jag bara nämna dessa skarpa uttalanden av Darpö, eftersom de kom att föranleda att Wiweka Warnling-Nerep skrev inlägg i debatten.<sup>45</sup>

Medan Darpös kommentarer handlar om huruvida domen var materiellt riktig ur miljöretts synpunkt diskuterar Warnling-Nerep istället rättsprövningsinstitutet och kravet på lagstöd för att kunna ålägga enskilda förpliktelser samt, vilket är mest intressant i detta sammanhang, fallets betydelse för synen på retroaktivitet i svensk praxis.

Målet togs upp i plenum och Warnling-Nerep menar att det beror på att Klippan-fallet innebär ett avsteg från den princip om retroaktivitet som fastslogs i RÅ 1988 ref 132.<sup>46</sup> Även om en allmän utgångspunkt fortfarande skall vara att de bestämmelser som är i kraft vid tillfället för prövningen skall tillämpas, så har den principen modifierats genom att så inte skall ske om retroaktiv tillämpning inte är rimlig ur den enskildes synpunkt. I vart fall skall bestämmelser inte tillämpas retroaktivt när det får orimliga konsekvenser för den enskilde om det inte har tydligt framgått att retroaktiv tillämpning var åsyftad.

Warnling-Nerep hänvisar till Petréns och Ragnemalms grundlagskommentar, i vilken de konstaterar att retroaktivitet ofta innebär en allvarlig inskränkning av rättssäkerheten.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Darpö, Retroaktiv rättsprövning – Regeringsrättens dom i Klippanmålet s 283

<sup>44</sup> Darpö s 295

<sup>45</sup> Warnling-Nerep, Regeringsrättens rättsprövning i Klippanmålet

<sup>46</sup> Warnling-Nerep s 152

<sup>47</sup> Warnling-Nerep s 155 (som hänvisar till Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar, Uddevalla 1980 s 64)

Retroaktiva straff, skatter och avgifter är förbjudna enligt grundlag och Warnling-Nerep beklagar att det inte gjorts större ansträngningar för att få ett mer allmänt grundlagsförbud mot retroaktivitet till stånd. Hon konstaterar dock, med Ulf Bernitz ord, att det dessbättre förhåller sig så att retroaktiv lagstiftning i svensk rätt ”i allmänhet betraktas med olust”.<sup>48</sup>

#### 4.4 Färdtjänst för alltid?

Thomas Bull har, i en artikel i Förvaltningsrättslig Tidskrift, tagit upp ett mycket specifikt problem när det gäller rättskraft och retroaktivitet.<sup>49</sup> Exemplet gäller färdtjänst, som enligt nu gällande regler kan meddelas dels enligt socialtjänstlagen och dels enligt lagen (1997:736) om färdtjänst respektive lagen (1997:735) om riksfärdtjänst. Bull har fokuserat på färdtjänst som meddelats tills vidare enligt färdtjänstlagen där ett återkallelseförbehåll införts på senare tid.

Av 12 § färdtjänstlagen framgår att tillstånd till färdtjänst får återkallas om förutsättningar för färdtjänst inte längre föreligger eller om tillståndet missbrukas. Frågan är vad som gäller för tillstånd som meddelats före återkallelseförbehållet i 12 § trädde i kraft. Kan 12 § tillämpas retroaktivt på tillstånd som meddelats före lagändringen eller innebär de gynnande beslutens rättskraft att äldre tillstånd till färdtjänst är orubbliga även om förutsättningar för tillstånd saknas?

Bull hänvisar till Westerbergs stora verk om rättskraft ifrån 1951, vari sägs att frågan om återkallelse kan ske retroaktivt i första hand får besvaras av övergångsbestämmelser och förarbeten.<sup>50</sup> Lagstiftarens avsikt kan därvid tillmätas betydelse även om den inte uttryckligen framgår av förarbetena. Bull talar om ”lagstiftarens ev. underförstådda

---

<sup>48</sup> Warnling-Nerep s 155 (som hänvisar till Ulf Bernitz, Retroaktiv rättsprövning i europaperspektiv – om betydelsen av allmänna rättsgrundsatser; i Festskrift till Stig Strömholm, Uppsala 1997 s 136)

<sup>49</sup> Bull, Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten. FT 1999 s 121

<sup>50</sup> Bull s 125 (som hänvisar till Westerberg s 409-427)

mening”.<sup>51</sup> Slutligen måste man fundera över om retroaktivitet i det aktuella fallet överhuvudtaget är tillåtet. Kanske talar rättssäkerhetsaspekter så starkt emot retroaktivitet att sådan inte kan komma ifråga?

I övergångsbestämmelserna till färdtjänstlagen sägs att ifråga om beslut som fattats före ikraftträdandet skall de äldre bestämmelserna gälla. I de äldre bestämmelserna fanns ingen regel om återkallelse och övergångsbestämmelserna skulle därför kunna innebära att gamla beslut om färdtjänst ej kan återkallas. Bull menar dock att övergångsbestämmelserna också kan tolkas som en praktisk lösning för att alla äldre beslut om färdtjänst inte skall behöva genomgå en generell omprövning enligt de nya färdtjänstreglerna.<sup>52</sup> Om övergångsbestämmelserna kan tolkas på det viset så innebär de inte något avgörande av huruvida återkallelseförbehållet kan tillämpas retroaktivt och man får då gå vidare och se vad som sägs i förarbetena.

I propositionen konstateras att gynnande beslut, såsom tillstånd till färdtjänst, vinner negativ rättskraft och därför fortsätter att gälla enligt sin lydelse.<sup>53</sup> Allmänt sägs att äldre bestämmelser bör tillämpas på tillstånd som meddelats före ikraftträdandet. Även detta skulle kunna anses tala för att äldre beslut om färdtjänst inte kan återkallas och därmed gäller för all framtid. Bull menar emellertid att ordet ”bör” innebär att avsteg kan ske ifrån regeln att de äldre bestämmelserna skall tillämpas. Han anser att införandet av en återkallelsemöjlighet skett i syfte att komma till rätta med rättsläget, som uppfattats som otillfredsställande.<sup>54</sup> Det vore under sådana omständigheter motsägelsefullt om inte återkallelsemöjligheten hade retroaktiv verkan.

Bull konstaterar att färdtjänstlagen baserats på lagen om riksfärdtjänst.<sup>55</sup> I denna finns också en återkallelsemöjlighet och i övergångsbestämmelser och förarbetsuttalanden till riksfärdtjänstlagen sägs att bestämmelsen om återkallelse kan ha retroaktiv verkan. Bull

---

<sup>51</sup> Bull s 125. Jag har inte riktigt klart för mig om citatet är Bulls eget uttryck eller om han avser att citera Westerberg. Jag kan dock inte hitta det exakta uttryckssättet på sidan 413 (som Bull hänvisar till) i Westerbergs bok och utgår därför ifrån att det är Bulls eget ordval som han valt att sätta citattecken om.

<sup>52</sup> Bull s 127

<sup>53</sup> Prop. 1996/97:115 s 75

<sup>54</sup> Bull s 127

<sup>55</sup> Bull s 124

menar att det vore märkligt om inte detsamma skulle gälla färdtjänstlagen då ju denna konstruerats med riksfärdtjänstlagen som förebild.<sup>56</sup>

När det gäller frågan om trygghets- och rättssäkerhetsaspekter hindrar retroaktiv tillämpning framhåller Bull att huvudregeln är att myndigheter skall tillämpa de regler som gäller för tillfället.<sup>57</sup> Undantag kan göras om det klart framgår, exempelvis av övergångsbestämmelser, att en retroaktiv tillämpning ej varit åsyftad eller när retroaktivitet skulle leda till orimliga konsekvenser för den enskilde. RÅ 1996 ref 57 är exempel på ett fall där en retroaktiv tillämpning av ersättningsskyldighet skulle ha lett till stora ekonomiska konsekvenser för en enskild och regeringsrätten beslöt därför att inte tillämpa lagstiftningen retroaktivt.

Bull anser att även om tillstånd till färdtjänst är ett gynnande beslut så kan fallet att tillståndet återkallas på grund av att behov av färdtjänst ej längre föreligger inte jämföras med det fall där en enskild retroaktivt blir ersättningsskyldig med avsevärda belopp. Det senare fallet är både mer ingripande och svårare att förutse.<sup>58</sup> Huvudregeln att myndigheterna skall tillämpa de för tillfället gällande reglerna bör alltså följas ifråga om tillstånd till färdtjänst och rättssäkerhetsaspekten kan enligt Bull inte hindra retroaktivitet. Avgörande blir istället hur man skall se på övergångsbestämmelserna.<sup>59</sup>

Om de uppfattas som att de äldre bestämmelserna skall tillämpas på äldre tillstånd och de nya reglerna därmed utesluts så gäller äldre meddelade tillstånd till färdtjänst för evigt, oavsett faktiskt behov. Även om detta är den enklaste lösningen juridiskt sett så anser Bull att den får orimliga konsekvenser.<sup>60</sup>

Om man istället anser att övergångsbestämmelserna inte ger besked i frågan om retroaktiv återkallelse är tillåten så menar Bull att det finns goda möjligheter att tolka förarbetena och sambandet med riksfärdtjänstlagstiftningen på så vis att retroaktiv återkallelse av färdtjänstillstånd kan accepteras.

---

<sup>56</sup> Bull s 127

<sup>57</sup> Bull s 128

<sup>58</sup> Bull s 128

<sup>59</sup> Bull s 129

<sup>60</sup> Bull s 129

Bull kommer fram till att om övergångsbestämmelserna bedöms utesluta retroaktiv tillämpning av återkallelsebestämmelsen så kan rättskraftsbegreppet i vissa fall hindra rimliga åtgärder från myndigheternas sida. Även om ohållbara situationer där fullt friska människor har oåterkalleliga tillstånd till färdtjänst kan lösas genom uttrycklig lagstiftning som tillåter retroaktiv återkallelse verkar Bull ändå mena att rättskraften i vissa fall är för stark.<sup>61</sup> Att offentlig hjälp till enskilda skall kunna dras in när behov inte längre föreligger är något som Bull de lege ferenda anser bör gälla. Han pekar bl. a. på Westerbergs gamla uppfattning om att återkallelsemöjlighet i vissa fall ”ligger i sakens natur”.<sup>62</sup>

Av RÅ 1996 ref 57 drar Bull slutsatsen att orimliga konsekvenser för den enskilde inte kan accepteras annat än när retroaktivitet medvetet varit åsyftad.<sup>63</sup> Han vänder sig dock emot detta resonemang och ifrågasätter om svåra negativa konsekvenser för en enskild kan accepteras ens om det finns full politisk medvetenhet om dessa.<sup>64</sup> Det skulle, enligt Bulls mening, strida alltför mycket emot kraven på förutsebarhet och proportionalitet.

---

<sup>61</sup> Bull s 129

<sup>62</sup> Bull s 129

<sup>63</sup> Bull s 130

<sup>64</sup> Bull s 130



## 5 Rättssäkerhet

### 5.1 Vad är rättssäkerhet?

Meningarna om vad rättssäkerhet är går isär. Förutsebarhet är ett nyckelord och legalitet är ett annat som många förefaller vara en del om utgör grunden för rättssäkerheten, men därutöver förekommer varierande definitioner.

I en artikel i Svensk Juristtidning menar Josef Zila att man måste skilja på ”rättens säkerhet” och ”människans säkerhet”.<sup>65</sup> Den förstnämnda utgör den formella sidan av rättssäkerheten och den senare utgör den materiella sidan. Zila anser att det vore alltför snävt att endast tala om formell rättssäkerhet, med vilken avses rättens förutsebarhet och entydighet, d.v.s. legaliteten.<sup>66</sup> Istället bör man titta på den materiella rättssäkerheten, vilken utgörs av den enskildes säkerhet såsom objekt för eventuella åtgärder från överhetens sida. Legaliteten (den formella säkerheten) tillsammans med den enskildes medvetenhet om och tilltro till sin säkerhet gentemot makthavarna (den materiella säkerheten) är det som enligt Zila utgör rättssäkerhet.<sup>67</sup>

Dag Anckar menar att rättssäkerheten bygger på två förutsättningar.<sup>68</sup> Den första är att i en demokrati skall rätten gälla. Detta utgör grunden för att förutsebarhet skall finnas. Den andra förutsättningen är att rätten i en demokrati skall ha ett visst innehåll. Det är viktigt att rätten bygger på sådana värden som är väsentliga för en demokrati. Den stora rättssäkerhetsfrågan blir då, enligt Anckars resonemang, vilka värden som skall anses viktiga i en demokrati eller, kort och gott, vad som skall menas med demokrati.<sup>69</sup>

Claes Beyer redogör för Sveriges Advokatsamfunds katalog över vad rättssäkerheten består av.<sup>70</sup> Han menar att rättssäkerheten bygger på fem principer; legalitetsprincipen,

---

<sup>65</sup> Zila s 291

<sup>66</sup> Zila s 299

<sup>67</sup> Zila s 298

<sup>68</sup> Anckar s 52

<sup>69</sup> Anckar s 52

<sup>70</sup> Beyer s 392

objektivitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning, principen om avgörande inom rimlig tid samt offentlighetsprincipen.

Aleksander Peczenik ställer sig tveksam till konkret formulerade teorier om vad rättssäkerhet är. Eftersom rättssäkerheten är såväl föränderlig som omstridd är det, enligt honom, problematiskt att formulera en sådan teori.<sup>71</sup>

Det mest grundläggande för rättssäkerheten menar Peczenik är förutsebarheten. I ett demokratiskt samhälle är det etiskt motiverat att låta lagen utgöra grunden för förutsebarheten. Lagreglerna är generella och gäller lika för alla.<sup>72</sup> Annat som ibland läggs in i begreppet rättssäkerhet omfattas, enligt Peczenik, egentligen inte språkligt av begreppet, utan bör istället definieras som ett slags rättssäkerhetsgarantier.<sup>73</sup> Däribland kan nämnas exempelvis rätt till domstolsprövning, förbud mot retroaktiv lag samt krav på full bevisning.

Materiell rättssäkerhet innebär, hävdar Peczenik, att rättskipning och myndighetsutövning skall bygga på en förnuftig avvägning mellan förutsebarhet och andra etiska värden.<sup>74</sup> Den materiella rättssäkerheten består av fem delar, det krävs att:

- a) beslut
- b) som innebär rättskipning eller myndighetsutövning (är)
- c) i hög grad förutsebara
- d) på grund av rättsnormerna (och samtidigt)
- e) i hög grad etiskt godtagbara.<sup>75</sup>

Peczenik menar att beslut som inte är etiskt acceptabla aldrig kan erbjuda den säkerhet och trygghet som rättssäkerheten innebär. Även om den formella rättssäkerheten, d.v.s. förutsebarheten, är ett viktigt värde anser Peczenik att det krävs att den vägs samman

---

<sup>71</sup> Peczenik s 92

<sup>72</sup> Peczenik s 90

<sup>73</sup> Peczenik s 90

<sup>74</sup> Peczenik s 94

<sup>75</sup> Peczenik s 94

med andra etiska värden. Resultatet av den sammanvägningen blir materiell rättssäkerhet.<sup>76</sup>

### **5.1.1 Mitt rättssäkerhetsbegrepp**

Jag håller med Peczenik om att det är svårt, för att inte säga ogörligt, att definiera rättssäkerhet. Jag är inte heller helt säker på att jag vill definiera det. Rättssäkerhet kan vara olika saker för olika personer beroende på bland annat vilket land man bor i, vilka politiska sympatier man hyser och vilken människosyn man har. Majoriteten av oss som lever i demokratier har dock förmodligen en någorlunda gemensam grundsyn på rättssäkerhet. Att uttrycka denna grundsyn i ord tror jag emellertid är svårt. Om man istället beskriver en konkret situation, exempelvis ett lagförslag, och frågar var och en om de upplever att situationen skulle öka eller minska rättssäkerheten för den enskilde så tror jag att man skulle få ganska liknande svar. Det handlar om en känsla för vad som är rätt och fel samt för vad som känns tryggt och vad som upplevs som otryggt.

Detta är en uppsats i förvaltningsrätt och inte i rättsteori och därför tycker jag att min instinktiva känsla för rättssäkerhetens innebörd är tillräcklig. Om jag ändå skall försöka välja bland de definitioner av rättssäkerhet som finns så hamnar jag förmodligen hos Peczenik. Rättssäkerhetens innebörd är att beslut som innebär rättskipning eller myndighetsutövning är i hög grad förutsebara på grund av rättsnormerna samtidigt som de är i hög grad etiskt godtagbara.

## **5.2 EG och rättssäkerhet**

Inom EG-rätten är rättssäkerhet ett begrepp som blivit allt viktigare och som har fått konkret betydelse i flera domstolsavgöranden. Rättssäkerhetsbegreppet inom EG-rätten är uppdelat i olika underbegrepp. De viktigaste är icke-retroaktivitet, skydd för välför-

---

<sup>76</sup> Peczenik s 95

värnade rättigheter och för berättigade förväntningar.<sup>77</sup> Skyddet för välförvärvade rättigheter är emellertid svårt att se för sig, utan utgör en annan sida av icke-retroaktivitetsprincipen. En lag kan egentligen bara anses vara retroaktiv i den mån den påverkar välförvärvade rättigheter.<sup>78</sup> Vad som utgör en rättighet i det här sammanhanget och huruvida en sådan rättighet skall anses välförvärvad är dock mycket svåra frågor som jag inte har för avsikt att försöka besvara.

Ett annat begrepp som har stor betydelse för den enskildes trygghet är proportionalitetsprincipen. Den inkorporerades tidigt i EG-rätten av EG-domstolen och förklarades i dess praxis vara en allmän rättsgrundsats. Sedermera har proportionalitetsprincipen också kodifierats i EG-fördragets artikel 3b stycke 3.<sup>79</sup>

De grundläggande EG-fördragen och en stor del av de förordningar och direktiv som meddelas är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och har även företräde framför nationell rätt.<sup>80</sup> Detta innebär att proportionalitetsprincipen, som ju är fördragsfäst, äger tillämpning på svensk förvaltning utan att för den skull behöva vara lagstadgad. EG:s rättssäkerhetsbegrepp i form av icke-retroaktivitet och skydd för berättigade förväntningar utgör en del av gemenskapsrätten och bör också, enligt min mening, vara direkt tillämpligt på den svenska förvaltningen. Principen om rättssäkerhet och skyddet för berättigade förväntningar inom EG-rätten har också tillmätts betydelse av regeringsrätten.<sup>81</sup>

### **5.2.1 Icke-retroaktivitet**

Man bör skilja på åtminstone två olika former av retroaktivitet.<sup>82</sup> Antingen kan det vara fråga om retroaktiv tillämpning av en lag eller en föreskrift på händelser som inträffade innan lagen/föreskriften trädde i kraft eller också kan det röra sig om retroaktiv

---

<sup>77</sup> På engelska: non-retroactivity, vested rights och legitimate expectations, se Hartley s 149

<sup>78</sup> Hartley s 150

<sup>79</sup> Melin & Schäder s 54

<sup>80</sup> Melin & Schäder s 39 och 47

<sup>81</sup> Se RÅ 1996 ref 57

<sup>82</sup> Hartley s 149

tillämpning på en händelse som inleddes innan ikraftträdandet, men avslutas först därefter. Det första fallet är det som betecknas som verklig (äkta) retroaktivitet, medan det senare fallet kan kallas för kvasi-retroaktivitet.

Som exempel på äkta retroaktivitet kan tas att en lag om höjda tullar på importerat gods införs och att de höjda avgifterna skall gälla även för gods som importerats under en tid före det att lagen trädde i kraft. Om lagen istället skall gälla endast för gods som importeras efter det att lagen träder i kraft, men tillämpning sker även på gods som importeras enligt bindande kontrakt som skrivits innan lagen trädde i kraft och som enligt kontraktet skall importeras efter ikraftträdandet så är det fråga om kvasi-retroaktivitet.<sup>83</sup> Kvasi-retroaktivitet kommer jag att behandla under ”berättigade förväntningar”, eftersom den inte i egentlig mening innebär tillämpning av en regel på något som inträffat före regelns ikraftträdande.<sup>84</sup>

Ifråga om äkta retroaktivitet finns det två regler i EG-rätten, varav den första är en tolkningsregel som säger att en regel inte skall tillämpas retroaktivt om det inte uttryckligen framgår att en retroaktiv tillämpning var avsedd.<sup>85</sup> Den andra regeln är ett allmänt förbud mot retroaktivitet bortsett från situationer där syftet med en bestämmelse inte kan uppnås utan att bestämmelsen tillämpas retroaktivt och en sådan tillämpning kan ske med erforderlig hänsyn tagen till enskildas berättigade förväntningar.<sup>86</sup>

## **5.2.2 Berättigade förväntningar**

Om en enskild har en berättigad förväntning att en situation skall bedömas på ett visst sätt är det emot EG:s regelsystem att göra en annan bedömning. Detta framgår exempelvis av ett fall där rådet hade beslutat om riktlinjer för de anställdas löneutveckling som skulle gälla under tre års tid.<sup>87</sup> Rådet beslöt dock redan efter ett år

---

<sup>83</sup> Hartley s 150

<sup>84</sup> Hartley s 150

<sup>85</sup> Hartley s 151

<sup>86</sup> Hartley s 151

<sup>87</sup> Melin & Schäder s 99f ang. mål 81/72 Kommissionen ./ Rådet [1973] ECR 575

om löner som inte följde riktlinjerna och EG-domstolen kom då fram till att riktlinjebeslutet var bindande och att de anställda haft berättigade förväntningar om att rådet skulle följa riktlinjerna. Lönebeslutet var därför ogiltigt i den mån det inte överensstämde med de beslutade riktlinjerna.

För att en förväntning skall anses som berättigad krävs att den är rimlig, vilket får avgöras utifrån vad den gode familjefadern (bonus pater familias) skulle ha förväntat sig.<sup>88</sup> Därigenom utesluts också möjligheten att dra fördel av kryphål i gemenskapsrätten. Den gode familjefadern anses kunna förvänta sig att sådana luckor snabbt täcks upp.<sup>89</sup>

Den kvasi-retroaktivitet som jag nämnt tidigare innebär att den enskilde förväntat sig att ett visst handlande från hans sida skall bedömas på visst sätt och innan han hinner avsluta handlandet har regelsystemet förändrats. Han lider då skada på grund av att hans handlande inte bedömts enligt hans berättigade förväntningar. Det kan vara möjligt att få skadestånd om han handlat i förlitan på en berättigad förväntning och därvid lidit skada på grund av en gemenskapsåtgärd.<sup>90</sup> Endast i fall där det är fråga om att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse kan det accepteras att bortse från enskildas berättigade förväntningar.<sup>91</sup>

### **5.2.3 Proportionalitetsprincipen**

Proportionalitetsprincipen framgår numera direkt av EG-fördragets artikel 3 b stycke 3. Där stadgas att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i EG-fördraget. Det skall råda en balans mellan mål och medel.

---

<sup>88</sup> Hartley s 152

<sup>89</sup> Hartley s 153

<sup>90</sup> Hartley s 154

<sup>91</sup> Hartley s 152

Proportionalitetsprincipen har bl a tillämpats på fall där djurfoderproducenter genom en bestämmelse tvingades använda skummjörkspulver som protein i djurfodret.<sup>92</sup> Avsikten med bestämmelsen var att minska överskottet på skummjörkspulver, men för foderproducenterna fick bestämmelsen stor ekonomisk betydelse. Normalt använde de soja som protein i fodret och att istället använda skummjörk blev avsevärt mycket dyrare. EG-domstolen kom fram till att bestämmelsen stred mot proportionalitetsprincipen, eftersom den inte var nödvändig för att uppnå målet att minska överskottet på skummjörkspulver.

---

<sup>92</sup> Melin & Schäder s 98 ang de s k skummjörkspulvermålen, bl a mål 114/76 [1977] ECR 1211

## 6 Slutsatser och kommentarer

### 6.1 Rättskraft och rättssäkerhet

Gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft. Detta innebär att de vare sig kan återkallas eller ändras utom i vissa speciella undantagsfall. Ur rättssäkerhetssynpunkt är den negativa rättskraften mycket viktig. När ett gynnande beslut har fattats kan den enskilde förutse att det kommer att bestå och han kan inrätta sig efter beslutet.

När det gäller undantagen från den negativa rättskraften så kan de innebära en viss försämring av rättssäkerheten. Ifråga om beslut som baserats på vilseledande uppgifter anser jag dock inte att rättssäkerheten påverkas till det sämre om besluten kan återkallas. Den som framkallar ett felaktigt beslut genom vilseledande bör enligt min mening kunna förutse att den förmån som beviljats genom beslutet återkallas om vilseledandet upptäcks.

Vid återkallelse på grund av tvingande säkerhetsskäl får rättssäkerhetsintresset stå tillbaka. Det allmänna intresse som finns av att ingen skall utsättas för onödig fara väger tyngre. Möjligen kan man tycka att om säkerhetsriskerna endast drabbar den som beviljats förmånen så borde det vara upp till denne att avgöra om han vill utnyttja förmånen, med de risker det skulle innebära, eller om han vill avstå från förmånen. Medborgarnas säkerhet är dock statens och kommunernas ansvar och oavsett vems säkerhet som berörs så går det intresset före rättssäkerheten.

Ifråga om återkallelse på grund av återkallelseförbehåll uppstår till synes inga problem med förutsebarheten. Om den enskilde informerats om att beslutet kan komma att återkallas så är det också möjligt för honom att förutse en återkallelse. Frågan är dock om det är acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt att människor får leva med den ovisshet om beslutets bestånd som återkallelseförbehåll skapar. Så länge återkallelseförbehåll inte görs slentrianmässigt och det i förbehållen noga anges under vilka förutsättningar besluten kan komma att återkallas så får man nog ändå acceptera att rättssäkerheten i viss mån blir lidande. Om det inte vore möjligt att göra återkallelseförbehåll i vissa fall skulle förmodligen synen på negativ rättskraft behöva revideras. Kanske skulle det inte



längre vara möjligt att låta gynnande beslut vinna negativ rättskraft om man inte kunde göra undantag i speciella fall. De förutsättningar som anges i förbehållen för att återkallelse skall få ske måste emellertid, för att använda Peczeniks ordval, vara ” i hög grad etiskt godtagbara”.<sup>93</sup> Att myndigheten har rätt att återkalla beslutet efter eget skön kan knappast accepteras, utan det får röra sig om skäl som exempelvis att behov av en beviljad förmån inte längre föreligger.

Betungande beslut vinner inte negativ rättskraft. Dessa beslut får ändras i såväl mildrande som skärpande riktning. Rättssäkerheten för den enskilde är således inte särskilt stark, eftersom ett beslut helt oförutsett kan rivas upp och förändras till hans nackdel. Om även betungande beslut skulle vinna negativ rättskraft utgår jag ifrån att myndigheterna skulle tvingas tidsbegränsa många beslut, bland annat sådana som gäller kommunala avgifter och liknande. Tidsbegränsningen skulle innebära att myndigheterna kontinuerligt skulle tvingas fatta nya beslut och det skulle leda till ökad administration m.m. Förmodligen lönar det sig för den enskilde att avstå lite rättssäkerhet jämfört med att betala kostnaderna för att betungande beslut skall vinna negativa rättskraft.

Den praxis som utvecklats beträffande gynnande besluts rättskraft förefaller vara mycket fast. Detta är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Att regeringsrätten tydligt fastslagit att sådant som kommunal praxis respektive ekonomi är ovidkommande när det gäller negativ rättskraft och inte kan åberopas som skäl för återkallelse av gynnande beslut gör att den enskilde relativt lugnt kan luta sig tillbaka i förlitan på det fattade beslutet. Kort och gott kan sägas att min slutsats är att det i mycket stor utsträckning går att lita på de gynnande förvaltningsbeslut som fattas. Ifråga om betungande beslut är det däremot något sämre beställt med rättssäkerheten, eftersom dessa beslut inte bara kan mildras utan även ändras i skärpande riktning.

### **6.1.1 Eegna kommentarer**

Som framgått ovan är det enbart beslut som expedierats eller på annat sätt fått sin slutliga form som vinner rättskraft. Att myndigheterna innan dess har rätt att ändra ett

---

<sup>93</sup> Peczenik s 94

fattat gynnande beslut kan uppfattas som negativt för den enskilde, men är enligt min mening helt naturligt. Grunden för gynnande besluts rättskraft är att den enskilde skall kunna förlita sig på att beslutet står fast. Innan expedieringen har han inte informerats om beslutet och kan inte förlita sig på det. En försämring för den enskilde saknar därför betydelse – det man inte vet har man inte ont av.

De undantag som finns för gynnande besluts rättskraft tycker jag är bra. När tvingande säkerhetsskäl talar för återkallelse av ett beslut ligger det i allmänhetens intresse att det finns möjlighet att återkalla beslutet. Att den enskildes behov får stå tillbaka i en sådan situation är inte särskilt upprörande. Vid beslut som baserats på vilseledande uppgifter väger den enskildes intresse ännu lättare. Jag tycker inte att den enskildes möjlighet att förlita sig på ett fattat beslut är skyddsvärd om vederbörande vilselett myndigheten och därmed påverkat beslutet.

Ifråga om möjligheten att återkalla beslut när återkallelseförbehåll finns i beslutet eller i författningstext kan jag se vissa risker. När det gäller behovsprövade insatser eller liknande från myndighetens sida finns det ett behov av återkallelseförbehåll för att kunna undvika att beslutet missbrukas efter att behovet av insatsen upphört. I dessa fall förespråkade Westerberg att det skulle anses ligga i sakens natur att sådana beslut kan återkallas. Något återkallelseförbehåll skulle inte vara nödvändigt.

Personligen tycker jag att det finns en poäng i Westerberg resonemang, men jag håller nog ändå på återkallelseförbehållen. Det kan vara betydelsefullt att uttryckligen påpeka i beslutet att stödet kan återkallas om behovet upphör. Generella återkallelseförbehåll anser jag inte kan accepteras. Det finns en risk att det ”går inflation” i återkallelseförbehåll och myndigheterna slentrianmässigt inför sådana i beslutet så att de har möjlighet att ändra sig efter behag. I sådana fall skulle den enskildes rättssäkerhet urholkas och de gynnande förvaltningsbeslutens rättskraft gå om intet.

Betungande beslut vinner, som konstaterats, inte rättskraft. Detta innebär att betungande beslut kan ändras i såväl mildrande som skärpande riktning. Min uppfattning är att det även ifråga om betungande beslut kan vara viktigt att den enskilde kan förlita sig på att beslutet kommer att stå fast och inte ändras till det sämre för honom. Om även betungande beslut skulle vinna rättskraft finns det emellertid en risk att myndigheterna

generellt tar till i överkant vilket skulle missgynna kollektivet av enskilda. Rättskraft för betungande beslut skulle förmodligen leda till att myndigheterna, för att gardera sig, gör åligganden och förpliktelser för enskilda mer betungande än nödvändigt, eftersom de är medvetna om att när beslutet väl är fattat finns det små möjligheter till skärpning.

Fallet RÅ 1968 ref 78 handlade om betydelsen av vilseledande. Jag tycker att det var bra att regeringsrätten inte accepterade återkallelse på grund av vilseledande i alla situationer. Om vilseledandet skulle ha saknat (eller åtminstone borde ha saknat) betydelse för beslutet skall det inte få återkallas. Kvinnan i fall I skulle förmodligen inte ha fått tjänsten om hon talat om att hon var gravid. Regeringsrätten konstaterade att hon var mest kompetent och att vilseledandet saknat betydelse.

I regeringsrättens dom från den 10 april 2000 konstateras att kommundens ekonomi (eller brist på ekonomi, som det var i det här fallet) inte är ett godtagbart skäl för återkallelse. Regeringsrätten slår än en gång fast de gynnande förvaltningsbeslutens rättskraft, men lämnar dock en liten öppning för att beslut som saknar tidsbegränsning eventuellt skall kunna omprövas vid exempelvis väsentligt förändrat biståndsbehov. Skäl för omprövningen får emellertid endast vara sådana förhållanden som bedömdes vid beslutets fattande.

Min gissning är att domen kommer att innebära att kommuner blir mer försiktiga ifråga om omfånget på de gynnande besluten. Om sämre tider kommer vill kommunerna inte vara bundna av tidigare utfästelser och efter den här domen står det klart att de är det. Lösningen är att minska utfästelserna. Det är bättre att lova för lite än för mycket.

Även om domen skulle innebära färre eller mindre omfattande gynnande beslut i framtiden så tycker jag ändå att det är viktigt att regeringsrätten på det här bestämda sättet har klargjort att den kommunala ekonomin aldrig kan utgöra grund för återkallelse. Som enskild är det viktigt att kunna lita på att beslutet om socialbidrag, hemtjänst eller vad det nu kan vara står fast även i lågkonjunkturer.

## 6.2 Retroaktivitet och rättssäkerhet

Förbud mot retroaktivitet är något som ibland nämns vid definitioner av rättssäkerhet. Peczenik menar, som framgått ovan, att skydd mot retroaktivitet inte språkligt omfattas av rättssäkerhetsbegreppet, men är en av många faktorer som kan betecknas som en garanti för rättssäkerhet. Att tillåta författningar och beslut med tillbakaverkande kraft får därför anses i högsta grad strida mot rättssäkerheten. Inte desto mindre kan det kanske i vissa fall vara nödvändigt. Att författningarna respektive besluten i sådana fall är etiskt godtagbara framstår av den anledningen som extra viktigt.

För statliga skatter och avgifter finns ett grundlagsstadgat förbud mot retroaktivitet i RF 2:12. Endast i extrema situationer, såsom krig, tillåts undantag från förbudet. Detta gör att rättssäkerheten ifråga om statliga skatter och avgifter är mycket stark.

Vid kommunala beslut gäller enligt KL 2:3 att kommuner och landsting inte får fatta retroaktiva beslut om det är till nackdel för kommunmedlemmarna. Att retroaktiva beslut som är till fördel för kommunmedlemmarna accepteras utgör knappast något problem ur rättssäkerhetssynpunkt. De flesta kan nog tänka sig att gå miste om lite förutsebarhet om ett oväntat beslut bara är till fördel för dem.

Undantag från det kommunala skyddet mot retroaktivitet kan göras om synnerliga skäl föreligger. Även om det inte råder lika stark restriktivitet beträffande möjligheterna till undantag som det gör ifråga om grundlagsskyddet mot statliga skatter och avgifter, så är ändå synnerliga skäl en mycket stark begränsning. Rättssäkerheten är därför i det närmaste lika stark beträffande kommunala beslut som ifråga om statliga skatter och avgifter.

Frågan om tillåtligheten av retroaktivitet vad gäller andra statliga beslut än sådana som rör skatter och avgifter är oreglerad. Så är även fallet beträffande kommunala beslut som är till nackdel för andra än kommunmedlemmar. Det förefaller dock som att det finns en motvilja såväl mot att lagstifta retroaktivt som att fatta beslut med retroaktiv verkan. Denna motvilja är vad rättssäkerheten består av när det gäller retroaktivitet i andra fall än de lagreglerade. Tryggheten för den enskilde är således inte så stor. I några speciella fall har principer utvecklats i praxis.

RÅ 1988 ref 132 gällde den situationen att en lagändring skett efter att ett ärende börjat handläggas, men innan det slutligt avgjorts. Regeringsrätten kom fram till att de föreskrifter som är i kraft när ärendet prövas skall tillämpas. Detta är naturligtvis den enklaste lösningen. Om det rör sig om ett ärende som dragit ut på tiden kan man annars få flera konkurrerande lagstiftningar att ta hänsyn till. Ur förutsebarhetssynpunkt borde dock den bästa lösningen vara att tillämpa den lag som gällde när ärendet uppkom/tvist uppstod/rättshandlingen företogs. Eftersom det är svårt nog att sätta namn på denna tidpunkt kan det antagligen i många situationer vara näst intill omöjligt att avgöra när den faktiskt inträffade och rättssäkerheten tvingas därför stå tillbaka.

Principen från RÅ 1988 ref 132 modifierades sedan i RÅ 1996 ref 5. Regeringsrätten konstaterade där att det ibland inte framstår som rimligt att tillämpa vissa typer av lagstiftning retroaktivt till nackdel för enskilda. I sådana fall får man följa tidigare gällande lag. På sätt och vis kan man säga att det är rättssäkerhetens krav på etiskt godtagbara beslut som visar sig här. När nackdelen för den enskilde är orimlig kan retroaktivitet inte accepteras. Ur förutsebarhetssynpunkt är dock detta regeringsrättsavgörande sämre än det från 1988. Enligt det avgörandet visste man, om inte tidigare så i vart fall vid tidpunkten för prövningen, vilken lagstiftningen som skulle komma att tillämpas. Här överges närapå all förutsebarhet och man får istället förlita sig på en skönsmässig bedömning av vad som är rimligt.

I RÅ 1995 ref 10 hade tillstånd meddelats och därefter hade ett återkallelseförbehåll införts i lagen. Enligt övergångsbestämmelserna hade återkallelseförbehållet avsetts att tillämpas även på tidigare meddelade tillstånd. Eftersom någon ändring av de faktiska förhållandena emellertid inte skett ansåg regeringsrätten dock att återkallelse inte kunde göras. Av fallet framgår att retroaktiv tillämpning av återkallelseförbehåll accepteras. I vart fall om det framgår av övergångsbestämmelserna att förbehållet var avsett att tillämpas retroaktivt. Ur förutsebarhetssynpunkt för den enskilde spelar det knappast någon roll om den retroaktiva tillämpningen framgår av övergångsbestämmelserna eller inte. När det beslut som kan återkallas genom förbehållet fattades fanns ingen möjlighet för den enskilde att förutse återkallelsen. Förbehållet existerade ju inte då. Rättssäkerheten är i det här sammanhanget således inget vidare.

### **6.2.1 Eegna kommentarer**

Jag tycker att det är bra att det finns ett grundlagsstadgat förbud mot retroaktivitet ifråga om skatter och avgifter. Privatekonomin och möjligheten att lita på att fastställda skatter och avgifter gäller är mycket viktigt för den enskilde. Det som är kvar efter taxeringen skall han fritt kunna konsumera utan att behöva oroa sig för nya pålagor. Tyvärr omfattar inte grundlagsskyddet, som framgått ovan, kommunala skatter och avgifter. Även om den enskilde är relativt väl skyddad mot retroaktivitet genom KL 2:3 tycker jag att det hade varit tydligare och enklare att låta samtliga skatter och avgifter omfattas av grundlagsförbudet. Jag kan föreställa mig att det inte är helt ovanligt att kommuner höjer taxor och avgifter med verkan från närmast föregående års- eller halvårsskifte. Den enskildes situation skulle förstärkas om han kunde stödja sig på grundlagen istället för på bestämmelsen i KL om han vill klandra beslutet.

Jag håller inte med Wiweka Warnling-Nerep om att man borde överväga att införa ett grundlagsstadgat totalförbud mot retroaktivitet i förvaltningsrätten. Även om den enskildes rättssäkerhet är viktig kan det kanske finnas situationer där det är av stor betydelse att en viss bestämmelse ges retroaktiv verkan. Retroaktivitet får dock inte införas slentrianmässigt i ny lagstiftning, utan bör noga ha övervägts. Jag tycker att det uttryckligen skall framgå av lagtexten eller av övergångsbestämmelserna om någon föreskrift avsetts att tillämpas retroaktivt. Jag skulle således vilja ha ett omvänt prejudikat jämfört med RÅ 1988 ref 132, där regeringsrätten beslöt att de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för prövningen skall tillämpas om det inte uttryckligen framgår att retroaktiv tillämpning ej åsyftats. Enlig min mening bör eventuellt nytillkomna föreskrifter endast tillämpas retroaktivt om det uttryckligen framgår att en sådan tillämpning avsågs. Ändringen av regeringsrättens praxis genom RÅ 1996 ref 5 (Klippan-fallet) är ett steg i den riktningen, men istället för att ändra huvudregeln uppställs ett krav på att nackdelen för den enskilde skall vara ”rimlig”. Jag tror att det är ett prejudikat som kan bli mycket svårt att tillämpa. Vad är rimligt? Ett antal miljoner kronor för ett stort företag kan vara betydligt rimligare än några tusenlappar för en privatperson med dålig ekonomi. Om flera enskilda drabbas och deras ekonomiska situation skiljer sig från varandra, hur avgör man då vad som är rimligt? Personligen tycker jag att det vore bättre att låta riksdagen bestämma när en retroaktiv tillämpning är så viktig att nackdelar för enskilda måste accepteras.

I konsekvens med min uppfattning om när retroaktivitet kan tillåtas så får jag tvärtemot Thomas Bull välja den juridiskt enklaste lösningen ifråga om återkallelse av äldre färdtjänsttillstånd. Om det vore av stor vikt att kunna återkalla gamla tillstånd anser jag att det uttryckligen kunde ha framgått i lagstiftningsärendet. I avsaknad av sådant stadgande anser jag att tillståndshavarna har rätt till fortsatt färdtjänst oavsett om behov föreligger eller inte. Jag tycker inte att återkallelseförbehåll kan tillåtas få retroaktiv verkan och därigenom bryta rättskraften annat än när riksdagen har fått ta ställning till ett explicit förslag med den innebörden.

# Käll- och litteraturförteckning

## **Offentligt tryck**

Prop. 1985/86:80

Prop. 1996/97:115

SOU 1983:73

## **Rättsfall**

### ***Regeringsrätten***

RÅ 1968 ref 78

RÅ 1972 ref 2

RÅ 1987 not 739

RÅ 1988 ref 132

RÅ 1992 ref 64

RÅ 1992 ref 78

RÅ 1993 ref 11 II

RÅ 1995 ref 10

RÅ 1996 ref 57

Regeringsrättens dom den 10 april 2000, målnr: 7818-1998

### ***Kammarrätt***

RRK K74 2:14

### ***JO-beslut***

JO 1997/98 s 348



## **EG-domstolen**

Mål 81/72 [1973] ECR 575

Mål 114/76 [1977] ECR 1211

## **Litteratur**

Ankar, Dag, Demokrati och rättssäkerhet. I: Segerstedt, Torgny m.fl., Rättssäkerhet & demokrati, Ratio 1985

Bernitz, Ulf, Retroaktiv rättsprövning i europaperspektiv – om betydelsen av allmänna rättsgrundsatser; i Festskrift till Stig Strömholm, Uppsala 1997 s 136

Beyer, Claes, Rättssäkerhet – en formsak, JT 1990-91:3 s 389-402

Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, 2 uppl, Norstedts Juridik 1999

Bull, Thomas, Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten, FT 1999 s 121

Darpö, Jan, Retroaktiv rättsprövning – Regeringsrättens dom i Klippanmålet, FT 1997 s 283

Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif & Boman, Robert, Rättegång III, 7 uppl, Norstedts Juridik 1994

Hartley, T.C., The Foundations of European Community Law, 3 uppl, Oxford University Press 1994

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl, Norstedts Juridik AB 1999

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, Vår författning, 10 uppl, Fritzes Förlag AB 1995

Melin, Mats & Schäder, Göran, EU:s konstitution, Fritzes Förlag AB 1995

Peczenik, Aleksander, Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, Fritzes Förlag AB 1995

Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans, Sveriges grundlag, Uddevalla 1980

Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 uppl, Juristförlaget 1992

Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, 18 uppl, Liber Ekonomi 1997

Warnling-Nerep, Wiweka, Regeringsrättens rättsprövning i Klippanmålet – ett fall som engagerar på många sätt, FT 1998 s 149

Westerberg, Ole, Rättskraft i förvaltningsrätten, Alb. Bonniers Boktryckeri 1951

Zila, Josef, Om rättssäkerhet, SvJT 1990:4 s 284-305