

Juridiska institutionen  
Juristprogrammet höstterminen 2014  
Examensarbete 30 högskolepoäng

# Instansordningsprincipen och dess tillämpning i förvaltningsprocessen

särskilt om tillämpningen i socialförsäkringsmål

Lena Lorinius

Handledare: Lotta Vahlne Westerhäll  
Examinator: Peter Andersson



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**HANDELSHÖGSKOLAN**

## Innehållsförteckning

<b>Förkortningar</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Ämne .....	5
1.2 Syfte .....	5
1.3 Avgränsningar .....	6
1.4 Metod och material .....	6
1.5 Disposition .....	8
<b>2. Instansordningen och förvaltningsprocessens funktion</b> .....	<b>9</b>
2.1 Gällande instansordning .....	9
2.2 Beslutsmyndighetens funktion .....	11
2.2.1 Allmän funktion .....	11
2.2.2 Rättelse .....	12
2.2.3 Överklagande .....	12
2.3 Domstolsinstansernas inbördes funktion .....	13
2.3.1 Förvaltningsrätten .....	13
2.3.2 Kammarrätten .....	14
2.3.3 Högsta förvaltningsdomstolen .....	16
2.4 Förvaltningsprocessens funktion .....	18
2.4.1 Historisk bakgrund .....	18
2.4.2 Doktrin .....	19
2.5 Instansordningsprincipen .....	20
2.5.1 Begreppet .....	20
2.5.2 Syften .....	21
2.5.3 Funktioner .....	22
2.5.4 Allmän process .....	24
2.5.5 Innebörd och följder .....	24
<b>3. Instansordningsprincipens tillämpning</b> .....	<b>26</b>
3.1 Processram .....	26
3.1.1 Allmänt .....	26
3.1.2 Yrkanden .....	27
3.1.2.1 Bestämmande av yrkanden .....	27
3.1.2.2 Ändring av yrkanden .....	27
3.1.2.3 Tvistemålsprocessen .....	29
3.1.2.4 Skatteprocessen .....	30
3.1.2.5 Förvaltningsprocessen .....	31
3.1.3 Omständigheter .....	32
3.1.3.1 Bestämmande av omständigheter .....	32
3.1.3.2 Ändring av omständigheter .....	33
3.1.3.3 Ändring av saken .....	34
3.1.3.4 När saken inte ändras .....	35
3.2 Rättegångsfel .....	38
3.2.1 Allmän process .....	38
3.2.2 Förvaltningsprocess .....	39
3.2.3 Förfarandefel .....	40
3.2.4 Bristande utredning .....	41
3.3 Underlåten sakprövning .....	44
3.3.1 Ingen sakprövning alls .....	45
3.3.1.1 Felaktigt avvisad talan .....	45
3.3.1.2 Kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd .....	46
3.3.2 Delvis sakprövning .....	47
3.3.2.1 Allmän process .....	48
3.3.2.2 Förarbeten och doktrin .....	48
3.3.2.3 Praxis .....	49

3.4 Avgörandet.....	51
<b>4. Instansordningsprincipen i socialförsäkringsmål .....</b>	<b>55</b>
4.1 Socialförsäkringsrätt.....	55
4.2 Processram.....	56
4.3 Rättegångsfel.....	61
4.4 Underlåten sakprövning.....	61
4.5 Avgörandet.....	63
<b>5. Slutord .....</b>	<b>65</b>
5.1 Skillnader i rättstillämpningen.....	65
5.2 Skillnader mellan instanserna.....	66
5.3 Processramen i praktiken.....	68
5.4 En instansordningsprincip för vem? .....	69
<b>Käll- och litteraturförteckning.....</b>	<b>71</b>
Litteratur.....	71
Offentligt tryck.....	72
Statens offentliga utredningar.....	72
Propositioner .....	72
Rättsfall.....	73
Högsta förvaltningsdomstolen.....	73
Kammarrätterna .....	74
Högsta domstolen.....	75
Mark- och miljööverdomstolen .....	75

## Förkortningar

AFDL	Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
JO	Justitieombudsmannen
MIG	Migrationsöverdomstolens avgöranden
MÖD	Mark- och miljööverdomstolens avgöranden
NJA	Nytt juridiskt arkiv avd I
Prop.	Regeringens (respektive Kungl Maj:ts) proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalk (2010:110)
SFL	Skatteförfarandelag (2011:1244)
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
SvSkT	Svensk Skattetidning

# 1. Inledning

## 1.1 Ämne

Förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) är en kortfattad och flexibel lag som vilar på en mängd bakomliggande principer. Bland dessa finns instansordningsprincipen. I korthet innebär principen att instansordningen ska upprätthållas, vilket kan uttryckas som att varje instans ska ägna sig åt det den är ämnad till att göra och att prövning måste börja längst ner i instansordningen innan den kan överföras till nästa nivå. Instansordningsprincipen säkerställer således parts rätt att få sin sak prövad i flera instanser, samtidigt som en strikt tillämpning av principen kan leda till tidskrävande återförvisningar.

Instansordningsprincipens närmare innebörd och tillämpning diskuteras i stort sett inte alls i rättskällorna. När den behandlats har inte principen som sådan beskrivits eller problematiserats, trots att processuella lösningar ansetts kunna härledas från den.<sup>1</sup> Instansordningsprincipen har en central betydelse för viktiga processuella frågor såsom hur processramen ska bestämmas och om rättegångsfel i underinstansen ska leda till återförvisning eller inte. En ytterligare aspekt är principens betydelse när det i överinstansen aktualiseras frågor som inte underinstansen uttryckligen tagit ställning till.

Jag började intressera mig för ämnet när jag reflekterade över att domstolen övertar beslutsmyndighetens befogenhet och kan välja mellan att fastställa, upphäva eller ändra ursprungsbeslutet.<sup>2</sup> I realiteten verkade det som att domstolen har en tendens att undvika att sätta nya beslut i myndighetens ställe och därigenom inte använda sin befogenhet fullt ut. Frågan är om instansordningsprincipen har inverkan även här.

För att nå fördjupning i ämnet ville jag särskilt studera en specifik måltyp. Valet föll på socialförsäkringsmålen på grund av mitt intresse för rättsområdet.

## 1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att klarlägga vad instansordningsprincipen innebär och utreda hur den ska tillämpas i förvaltningsprocessen. För att kunna analysera instansordningsprincipens tillämpning bör även principens syften och funktioner behandlas. Ett ytterligare syfte är att särskilt utreda tillämpningen i

---

<sup>1</sup> Se t.ex. von Essen, Processramen.

<sup>2</sup> Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 195 f.

socialförsäkringsmål. Uppsatsen utgår således från följande frågeställningar:

1. Vilka syften och funktioner har instansordningsprincipen i förvaltningsprocessen?
2. Hur ska principen tillämpas i förvaltningsprocessen, särskilt vad gäller socialförsäkringsmålen?

### 1.3 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar instansordningsprincipens tillämpning vid förvaltningsbesvär. Det innebär att ansökningsmål, där förvaltningsrätten är första beslutsinstans, hamnar utanför uppsatsen ram. Inte heller kommunalbesvär eller rättsprövning omfattas. Utgångspunkten för resonemangen är den allmänna förvaltningsrätten men nedslag kommer göras i ett antal måltyper. Fördjupning kommer att göras i socialförsäkringsmålen. Miljömålen är en typ av förvaltningsmål som handhas av de allmänna domstolarna och kommer därför behandlas begränsat. Bevisfrågor lämnas utanför uppsatsen.

Eftersom instansordningsprincipen sällan diskuteras är det angeläget att göra en bred tolkning av principen. Detta innebär att en mängd processuella frågor som exempelvis *res judicata* och domstolens utredningsskyldighet aktualiseras. Jag gör inga anspråk på att heltäckande beskriva dessa frågor men när det krävs för sammanhanget kommer vissa processuella frågor behandlas mer än andra. En för uppsatsen närliggande fråga är i vilken utsträckning underinstansen är bunden av överinstansens uppfattning vid en återförvisning. Även frågan om återförvisningsbesluts överklagbarhet har relevans för ämnet. Dessa frågor aktualiseras *efter* en tillämpning av instansordningsprincipen och kommer därför i stort sett lämnas utanför uppsatsen.

### 1.4 Metod och material

Att uppsatsens fokus är tillämpningen av instansordningsprincipen kan leda tanken till att uppsatsen avser en empirisk studie av hur exempelvis förvaltningsrätten tillämpar principen. Detta hade varit ett intressant perspektiv. Enligt min mening är det dock mer angeläget att före en sådan typ av undersökning utreda gällande rätt. Den metod som valts är därför traditionell rättsdogmatisk metod vilket innebär att jag tolkar och systematiserar rättskällorna för att utröna gällande rätt. Denna metod innebär ett inifrånperspektiv av rätten och gör att jag utgår från de metoder som brukar användas av jurister inom

förvaltningsprocessrättens område.<sup>3</sup> Inom detta område finns anledning att reflektera över rättskälleläran eftersom lagstiftningen är knapphändig och andra rättskällor som förarbeten, praxis och doktrin därför fått en större roll. Bristen på lagstiftning gör också att jag kommer jämföra med vad som gäller inom den allmänna processen, något som är en vanlig metod för att lösa förvaltningsprocessuella problem.<sup>4</sup> I det följande ska rättskällematerialet utöver lagstiftningen kort kommenteras.

Förarbetena till FPL har, trots att de är gamla och förvaltningsprocessen till stor del ändrat karaktär sedan lagens tillkomst, fortfarande stor tyngd eftersom de ofta hänvisas till i litteraturen. Jag använder mig av framförallt ändamålstolkning för att utröna vad som då ansågs vara förvaltningsprocessens funktion och bakomliggande syften.

Praxis har central roll i mitt arbete. Domar och beslut där instansordningsprincipen aktualiseras uttrycker inte alltid explicit att denna princip tagits i beaktande. Därför har jag, utöver sökningar i databaser på relevanta ord, gjort en genomgång av samtliga refererade domar samt notismål från Högsta förvaltningsdomstolen mellan januari 2012 och november<sup>5</sup> 2014, vilket handlar om ungefär 440 avgöranden. Någon särskild redovisning av ”utfallet” kommer inte redovisas då syftet är att bredda underlaget och underlätta en övergripande förståelse för ämnet, inte att göra en rättsfallstudie. Något ska också sägas om hur jag tolkat rättsfallen. Vanligtvis försöker juristen utläsa en generell norm utifrån ett prejudikat i en konkret fråga.<sup>6</sup> Ett sådant förhållande till prejudikaten kan svårligen tillämpas i detta fall då instansordningsprincipens tillämpning är en processuell fråga som ofta inte är huvudfrågan i målet. Viss försiktighet i tolkningen är därför påkallad och alltför långtgående slutsatser kan inte dras gällande Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning eller resonemang i dessa frågor.

Angående doktrin har *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar* av Wennergren och von Essen varit till stor hjälp i mitt arbete. Lagkommentaren skrevs tidigare av enbart Wennergren. Sedan denne avled 2013 har von Essen tagit över författandet och gjort stora omarbetningar. Jag har därför använt mig av både den äldre versionen, upplaga 5, av Wennergren och den nyare upplaga som

---

<sup>3</sup> Jfr Korling & Zamboni, Juridisk metodlära s. 22.

<sup>4</sup> von Essen, Processramen s. 14.

<sup>5</sup> Notismålen har beaktats t.o.m. HFD 2014 not. 43 (avgörandedatum 2014-06-26).

<sup>6</sup> Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning s. 506. Se även Kristoffersson, SvSkT 2011:10 s. 839.

finns digitalt genom Zeteo. von Essen är även författare till *Processramen i förvaltningsmål* som behandlar frågor av stor relevans för mitt arbete. Noterbart är att von Essen ibland använt snarlika resonemang i lagkommentaren och sin egen bok. När så har skett har jag i möjligaste mån försökt redovisa detta.

## 1.5 Disposition

I kapitel 2 beskrivs instansordningen i förvaltningsprocessen utifrån ett funktionellt perspektiv. Kapitlet avslutas med att i avsnitt 2.5 analysera instansordningsprincipens syften och funktioner i sammanhanget och avser att fungera som introduktion till kapitel 3 och 4. I dessa kapitel behandlas instansordningsprincipens tillämpning. Kapitel 3 behandlar allmän förvaltningsprocess, även om nedslag kommer göras i olika måltyper. Kapitlet delas in i fyra underavsnitt – processram, rättegångsfel, underlåten sakprövning och slutligen domstolsavgörandet. I kapitel 4 görs en fördjupning i socialförsäkringsmålen genom att särskilt studera ett antal rättsfall. Dispositionen här utgår från samma uppdelning som kapitel 3. Kapitel 5 avser att analysera instansordningsprincipens tillämpning i förhållande till dess syften och funktioner.



## 2. Instansordningen och förvaltningsprocessens funktion

Detta kapitel syftar till att ge en grundläggande förståelse för det processuella sammanhang där instansordningsprincipen tillämpas. Först beskrivs översiktligt gällande instansordning för förvaltningsbesvär. Därefter diskuteras beslutsmyndighetens allmänna funktion med fokus på dess roll innan och under ett överklagande. Vidare diskuteras domstolssystemets funktioner vid besvärprövningen, både skillnader mellan olika instanser och förfarandet som helhet. Kapitlet avslutas med att diskutera instansordningsprincipens syfte och funktion i förvaltningsprocessen.

### 2.1 Gällande instansordning

Sveriges statsskick utgår inte från traditionell maktdelningslära utan från folksuveränitetens princip som fastslås i portalparagrafen i regeringsformen (1974:152) (RF). Det innebär att svenskt statsskick utgår från en funktionsfördelning som delar upp olika aktörer efter deras funktion. Förvaltningsmyndigheterna är enligt RF 12 kap. 2 § självständiga från de beslutande politiska församlingarna som inte får bestämma hur förvaltningsmyndigheterna ska besluta i enskilda fall. Regeringen och riksdagen ska istället styra förvaltningen genom lagar och direktiv som är generellt utformade. Förvaltningsdomstolarnas självständighet fastslås i RF 11 kap. 3 §. Av RF 11 kap. 1 och 3 §§ framgår att Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna är allmänna förvaltningsdomstolar som är självständiga i förhållande till både den politiska makten och förvaltningen.

Begreppet instansordning syftar på det hierarkiska system som innebär att ett mål anhängiggörs i systemets första instans och sedan kan överföras till högre instans. Med första instans avses vanligtvis ett domstolssystemets lägsta instans, men vid förvaltningsbesvär används begreppet ibland för att beskriva beslutsmyndigheten.<sup>7</sup> Begreppet är därför otydligt. Den instans dit myndighetsbeslut överklagas till kallas ibland besvärinstans. Eftersom en sådan kan syfta både på en domstol eller en överordnad myndighet är även detta begrepp otydligt. I denna framställning kommer därför begreppen första instans och besvärinstans undvikas. *Beslutsmyndighet* och *domstol* kommer användas när dessa behövs

---

<sup>7</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 174.

särskiljas. Den senare avser, när inget annat sägs, allmän förvaltningsdomstol och inte allmän domstol. *Underinstans* och *överinstans* används för att beskriva den hierarkiska ordningen. När en särskild domstolsinstans avses skrivs den ut med sitt namn.

Instansordningen för förvaltningsbesvär har sitt ursprung i att en beslutsmyndighet utövar myndighetsutövning mot enskild vilket mynnar ut i ett beslut. Dessa beslut kan i regel överklagas till förvaltningsrätten enligt förvaltningslagen (1986:223) (FL) 22 a § och lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (AFDL) 14 §. Förvaltningsrättens beslut kan enligt FPL 33 § överklagas till kammarrätt. Enligt samma lagrum kan kammarrättens beslut i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Instansordningen för migrationsmål avviker från det hittills sagda. Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol vars beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen.<sup>8</sup> När inget annat sägs utgår uppsatsen från den generella instansordningen beslutsmyndighet, förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

Instansordningen syftar på domstolssystemets funktionella uppdelning.<sup>9</sup> Den är utformad i syfte att tyngdpunkten ska ligga så långt ner i hierarkin som möjligt. Detta märks bland annat genom att det krävs prövningstillstånd till Högsta förvaltningsdomstolen och i många måltyper även till kammarrätten. Även regler gällande omprövning av beslutsmyndigheten bidrar till att tyngdpunkten hålls ned. Ett flertal reformer har genomförts för att ytterligare hålla ned tyngdpunkten och vikten av detta nämns ofta flera gånger i propositionerna.<sup>10</sup>

Att instansordningen är hierarkiskt uppbyggd innebär att det finns en över- och underordning. Vilken generell innebörd de olika instansernas respektive avgöranden kan anses ha som rättskälla ska skiljas från vad som gäller när ett enskilt mål återförvisas från en överordnad instans. I den senare situationen anses det ligga i instansordningens natur och vara en följd av instansordningsprincipen att underinstansen som huvudregel är bundna av den överordnade instansens direktiv.<sup>11</sup> Vilken generell betydelse de olika instansernas avgöranden har är framförallt en fråga för diskussioner om rättskällevärdet. I den mån det hör ihop med domstolens övergripande funktioner vid förvaltningsbesvär kommer frågan

---

<sup>8</sup> Se vidare utlänningslag (2005:716) 14 kap. 3-5 §§ och 16 kap. 9 §.

<sup>9</sup> Ekelöf & Edelstam, Rättegång I s. 96.

<sup>10</sup> Se t.ex. prop. 2012/13:45 s. 1 eller prop. 2008/09:165 s. 105.

<sup>11</sup> von Essen FPL 34 §. Jfr även Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 168 f.

behandlas i avsnitt 2.3.

Att överhuvudtaget ha flera instanser för att pröva ett och samma beslut är en möjlighet i svensk rätt sedan lång tid tillbaka.<sup>12</sup> Möjligheten att överklaga beslutet till just domstol och inte en överordnad myndighet är däremot en relativt ny företeelse som förstärkts framförallt på grund av rätten till domstolsprövning av beslut som rör civila rättigheter och skyldigheter enligt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) art. 6.1.<sup>13</sup> Innan domstolsprövningen av myndighetsbeslut och processens funktion som helhet diskuteras ska instansernas skilda funktioner utredas i hierarkisk ordning, från beslutsmyndigheten till Högsta förvaltningsdomstolen.

## 2.2 Beslutsmyndighetens funktion

### 2.2.1 Allmän funktion

Enligt RF 1 kap. 8 § utförs den offentliga förvaltningen av förvaltningsmyndigheterna. Organisatoriskt lyder dessa under regeringen som bland annat utfärdar instruktioner. Förutom den materiella lagstiftningen för respektive område har myndigheterna att förhålla sig till FL samt ett antal allmänna förvaltningsrättsliga principer. Utöver detta är tjänstemännen bundna att följa olika typer av interna dokument. De specifika författningarna ger oftast allmänna direktiv för vilka ändamål och intressen myndigheten bör främja. Även i brist på sådana uttryckliga bestämmelser ska de vägledas av de intressen som ligger till grund för lagstiftningen.<sup>14</sup> Ofta står olika intressen, både enskilda och allmänna, mot varandra. Myndigheten ska då i första hand främja det allmänna intresset. Wennergren har uttryckt detta som att förvaltningsmyndigheterna optimalt och maximalt ska förverkliga de intressen som bärs upp av lagstiftningen.<sup>15</sup> Samtidigt kan de vid sin myndighetsutövning inte bortse från grundläggande värden som opartiskhet och objektivitet, vilket framgår av RF 1 kap. 9 §. Beslutsmyndigheterna kan genom dessa allmänna principer sägas ha en dubbel roll eftersom dessa, förutom att främja det allmänna intresset, har en skyldighet att vägleda och hjälpa den enskilde att kunna ta tillvara sin rätt.<sup>16</sup> Det framgår bland

---

<sup>12</sup> Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 28.

<sup>13</sup> Se vidare Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 32 ff.

<sup>14</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 66.

<sup>15</sup> Wennergren, SvJT 1995 s. 68.

<sup>16</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 97 och s. 175.

annat genom att det finns en allmän serviceskyldighet och en officialprincip.<sup>17</sup>

### 2.2.2 Rättelse

Om den enskilde inte är nöjd med beslutet finns innan ett eventuellt överklagande till domstol möjlighet för beslutsmyndigheten att rätta eller ompröva beslutet.<sup>18</sup> Detta tjänar som rättssäkerhetsgarantier för den enskilde.<sup>19</sup> Dessutom minskas antalet beslut som annars skulle behöva ändras eller upphävas i domstol. En första typ av rättelse regleras i FL 26 § som innebär att beslutsmyndigheten får ändra ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel eller liknande fel. Det finns inga tidsgränser uppställda i bestämmelsen. Rättelsen kan ske ex officio eller på begäran av part, oberoende av om beslutet överklagats eller inte. En andra typ av rättelse kan ske genom omprövning enligt FL 27 §. Detta kan ske på olika typer av materiella grunder, såsom att nya omständigheter tillkommit eller att rättstillämpningen varit felaktig. Beslutsmyndigheten *ska* ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt. Ändringen ska göras oberoende av om beslutet har överklagats eller inte, men det finns ingen skyldighet att ändra beslutet efter att handlingarna överlämnats till domstol.

Inom skatte- och socialförsäkringsrätten finns en omfattande skyldighet att ompröva beslut innan ett överklagande.<sup>20</sup> Denna typ av omprövning innebär en ny prövning av beslutet i sin helhet. Den görs inom samma myndighet som det första beslutet vilket innebär att tjänstemännen är bundna av samma interna regler och ska vara intressebevakande på samma sätt som beslutsfattarna. Genom att på detta sätt utvidga beslutsmyndigheternas möjlighet till omprövning förstärks att tyngdpunkten i besvärsförfarandet ska ligga hos beslutsmyndigheten. Eftersom omprövning för dessa områden är obligatoriska utgör det en sluss som leder till att färre mål prövas i domstol och att de som prövas är mer förberedda än annars.

### 2.2.3 Överklagande

Tidigare var det en allmän princip att kunna överklaga myndighetsbeslut enligt den gamla traditionen att gå till kungs.<sup>21</sup> Detta innebar att beslut i regel kunde överklagas till närmsta överordnade myndighet och i sista hand kungen. Numera

---

<sup>17</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 107.

<sup>18</sup> Eftersom uppsatsen behandlar besvärprocessen behandlas inte rättelser till det sämre för den enskilde. Se vidare Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 125 ff.

<sup>19</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 169.

<sup>20</sup> Se vidare skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL) 67 kap. 20 § respektive socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) 113 kap. 10 §.

<sup>21</sup> Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 28.

har rätten till domstolsprövning av myndighetsbeslut stärkts.<sup>22</sup> Är den enskilde missnöjd med beslutet kan denne som huvudregel överklaga beslutet till domstol.<sup>23</sup> Det saknas dock specifika regler om besluts överklagbarhet och vem som har klagorätt varför dessa frågor har fått lösas i praxis.<sup>24</sup>

Överklagandet ska enligt FL 23 § ske skriftligt och ges in till beslutsmyndigheten som prövar om överklagandet lämnats in i rätt tid. När beslutsmyndigheten får in ett överklagande bör den först överväga om det finns möjlighet till omprövning, eftersom denna åtgärd inte är kopplat till viss tidsfrist. Om myndigheten ändrar beslutet så som klaganden vill förfaller överklagandet enligt FL 28 §.

När ett beslut överklagas är beslutsmyndigheten ett led i instansordningen fram till att handlingarna överlämnas till domstol.<sup>25</sup> Då intar beslutsmyndigheten enligt FPL 7 a § istället ställningen som den enskildes motpart i processen. Detta gäller även när en överordnad myndighet har prövat beslutet innan överklagandet.<sup>26</sup> Skulle domstolen återförvisa målet återgår beslutsmyndighetens till att vara ett led i instansordningen. I nästa avsnitt ska domstolssystemets tre instanser diskuteras. Närmast följer förvaltningsrätten eftersom den vanligtvis är första domstolsinstans.

## 2.3 Domstolsinstansernas inbördes funktion

### 2.3.1 Förvaltningsrätten

Systemet med tre domstolsinstanser i förvaltningsprocessen är en relativt ny företeelse. Först 1971 inrättades föregångaren till dagens förvaltningsrätter, som då kallades länsrätter och länsrättsrätter. Dessa var organisatoriskt sett utbrytningar från länsstyrelserna och kan därför inte sägas ha varit helt fristående domstolar.<sup>27</sup> Ytterligare en länsdomstol, fastighetstaxeringsrätten, hann inrättas innan dessa tre typer slogs samman till en länsrätt i varje län 1979. Först nu blev länsrätterna administrativt och organisatoriskt fristående. Denna reform skedde på grund av att det ansågs principiellt viktigt att utåt sett visa att domstolarna var

---

<sup>22</sup> Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 32 ff.

<sup>23</sup> Det finns dock en mängd överklagandeförbud, se vidare Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 36 ff.

<sup>24</sup> Se vidare Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 158 ff.

<sup>25</sup> Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 131 f.

<sup>26</sup> Prop. 1995/96:22 s. 163. Se även Wennergren, FT 1996 s. 81 f.

<sup>27</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 185.

självständiga.<sup>28</sup> Därigenom skulle skillnaden mellan förvaltning och rättskipning bli tydligare. Antalet domstolar har successivt minskat och numera finns endast tolv kvar. Efter ett namnbyte benämns dessa förvaltningsrätter istället för länsrätter.<sup>29</sup> Fyra av förvaltningsrätterna är också migrationsdomstolar.

Förvaltningsrättens kompetensområde framgår inte helt tydligt i lagstiftningen. Tidigare fanns en uppräknning av de måltyper som kunde överklagas. Efter reformer av förvaltningsdomstolarnas kompetensområde anges numera enligt AFDL 14 § att om talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en förvaltningsrätt. Kompetensområdet överensstämmer numera i stort sett med överinstansernas.

Huvuduppgiften i det enskilda fallet är att skipa rätt.<sup>30</sup> Det innebär att förvaltningsrätten framförallt är tillämpare av rätten och inte skapare av rätten. Frågan är om förvaltningsrättens funktion även på andra sätt kan sägas skilja sig från överinstansernas. Prövningens karaktär skiljer sig åtminstone många gånger åt mellan instanserna. Det kan finnas fler oklarheter att reda ut eftersom saken för första gången prövas i domstolen. Det är exempelvis inte alltid helt klart vilka yrkanden och omständigheter parterna vill framföra. Ibland saknas utredning för att kunna avgöra målet. von Essen menar att eftersom förvaltningsdomstolarna i första hand är kontrollerande, liknande en hovrätt, bör förvaltningsrätten överpröva myndighetsbesluten i sin helhet, både beslutet i sig och skälen för det.<sup>31</sup>

### 2.3.2 Kammarrätten

Kammarrätten är den äldsta förvaltningsdomstolen och bildades på 1600-talet genom en utbrytning ur kammarkollegiet som var ett ämbetsverk för att kontrollera finansförvaltningen. Efter regeringsrättens bildande fick kammarrätten på 1920-talet en mer domstolsmässig karaktär. Genom förvaltningsrättsreformen 1972 ersattes den gamla kammarrätten av två regionala kammarrätter som blev allmänna förvaltningsdomstolar under Högsta förvaltningsdomstolen. Numera finns fyra kammarrätter placerade i Stockholm, Göteborg, Sundsvall och Jönköping. Inom Kammarrätten i Stockholm finns Migrationsöverdomstolen.

Kompetensområdet är mycket vidsträckt och överensstämmer i princip med Högsta förvaltningsdomstolens. Samtliga måltyper som handläggs av förvaltningsrätten faller inom kammarrättens behörighet genom hänvisningen i

---

<sup>28</sup> Prop. 1977/78:170 s. 6 ff.

<sup>29</sup> Fortsättningsvis används endast det nya namnet förvaltningsrätten.

<sup>30</sup> Kristoffersson, SvSkT 2011:10 s. 837 f.

<sup>31</sup> von Essen 29 §. Se även von Essen, Processramen s. 30.

FPL 33 §. Tidigare var kammarrätten första domstolsinstans för en rad måltyper.<sup>32</sup> Dessa måltyper har successivt förflyttats till förvaltningsrätten och numera är det undantagsvis överklagande av myndighetsbeslut sker till kammarrätten som första domstolsinstans.<sup>33</sup> Som exempel på ett av dessa undantag är kan nämnas beslut att inte lämna ut offentlig handling. Tidigare var kammarrätten sista instans för vissa måltyper.<sup>34</sup> Dessa regler är numera upphävda, med undantag för mål som handläggs av Migrationsöverdomstolen.

Kammarrättens funktion är framförallt att skipa rätt i det enskilda fallet.<sup>35</sup> Dess främsta uppgift är enligt AFDL 8 § att pröva överklaganden som enligt lag eller annan författning ska göras till domstolen. Den mest betydelsefulla regeln finns i FPL 33 § som anger att förvaltningsrättens beslut överklagas till kammarrätt. Kammarrätten fungerar som kontrollerande i förhållande till både beslutsmyndigheten och den förvaltningsrätt som står bakom det överklagade beslutet. Wennergren har framhållit att kammarrätten ska överpröva hela förvaltningsrättens dom, både domslut och domskäl.<sup>36</sup> Han har kritiserat att kammarrätten inte alltid förstår denna roll utan agerar som om den vore första domstolsinstans och inte diskuterar innehållet i den överklagade domen. Hittills kan konstateras att kammarrätten har två funktioner: att materiellt rätta felaktiga avgöranden och i övrigt se till att förvaltningsrätten handlagt målet korrekt.

Rätten att få sin fråga prövad i flera domstolsinstanser är sällan en realitet eftersom många måltyper kräver prövningstillstånd för prövning i kammarrätt. Vilka måltyper det gäller framgår av speciallagstiftning medan skälen för att meddela prövningstillstånd regleras i FPL 34 a §. Det finns fyra dispensgrunder vilka är ändringsdispens, granskningsdispens, prejudikatdispens och extraordinär dispens. Ur ett funktionellt perspektiv fungerar ändringsdispens och granskningsdispens som främst kontrollerande. Den sista, extraordinär dispens, finns för att möjliggöra materiell rättelse av felaktiga beslut. Prejudikatdispens, det vill säga när det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att målet prövas, kan tyckas märklig eftersom kammarrätten inte direkt är en prejudikatinstans.<sup>37</sup> Därför ska denna dispensgrund kort beröras. Syftet med denna dispensgrund är att skapa en möjlighet för mål av prejudikatsintresse att kunna

---

<sup>32</sup> Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s. 226.

<sup>33</sup> Prop. 1994/95:27 s. 140.

<sup>34</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 189.

<sup>35</sup> Kristoffersson, SvSkT 2011:10 s. 837 f.

<sup>36</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 113.

<sup>37</sup> Jfr Lavin, FT 1995 s. 37.

överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Regeln är, till skillnad från prejudikatsdispens vid överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen, obligatorisk. Det innebär att prövningstillstånd måste meddelas om kammarrätten anser att det finns ett prejudikatintresse. Kraven för vad som ska anses vara av prejudikatintresse bör ställas något lägre i kammarrätten än i Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>38</sup> Det riskerar att bli rundgång om inte instanserna har samma uppfattning om vad som är av prejudikatintresse, vilket försämrar effektiviteten för domstolssystemet som helhet och fördröjer ett slutgiltigt avgörande i sak.

Det har just sagts att kammarrätten inte *direkt* är en prejudikatinstans. Det hindrar inte att kammarrättens domar kan få mer eller mindre prejudikatvärde. Kammarrätten delar inte in sina mål i referat och övriga. De kan därför inte själva göra skillnad på vad de anser är mer principiella avgöranden och inte. Därför är det avgörande att granska hur kammarrätten har argumenterat i det enskilda fallet och styrkan ligger främst i de sakliga argumenten.<sup>39</sup> Processekonomiska skäl talar även för att en enskild kammarrätt ska följa egen praxis vilket också gäller dess underliggande förvaltningsrätter. Generellt gäller även att när det saknas prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen utgör kammarrätten en viktig funktion för rättsbildningen.<sup>40</sup> Då kanske som ett av flera argument för varför en viss rättslig lösning ska väljas. Den del av kammarrätten i Stockholm som fungerar som Migrationsöverdomstol utgör formell prejudikatinstans inom migrationsrätten.

### 2.3.3 Högsta förvaltningsdomstolen

Regeringsrätten, som senare blev Högsta förvaltningsdomstolen, bildades genom en utbrytning från kungen och regeringen 1909. Uppgiften var att minska arbetsbelastningen och ta över en del besvärsmål. När kompetensfördelningen delades upp ansågs att Regeringsrätten främst skulle ägna sig åt rättsfrågor medan regeringen skulle ägna sig åt lämplighetsbedömningar.<sup>41</sup> Eftersom domstolen organisatoriskt var knuten till regeringen var den inte helt fristående. Det blev den först vid förvaltningsrättsreformen 1972 då domstolens självständighet stärktes.<sup>42</sup> Reformen syftade bland annat till att minska Regeringsrättens arbetsbörda och

---

<sup>38</sup> von Essen 34 a §. Jfr Fitger 49 kap 14 §.

<sup>39</sup> Kristoffersson, SvSkT 2011:10 s. 842.

<sup>40</sup> von Essen 34 a §.

<sup>41</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 194.

<sup>42</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 191.



renodla dess ställning som prejudikatinstans. Namnbytet till Högsta förvaltningsdomstolen skedde 2011 för att utåt sett tydliggöra domstolens självständighet och oberoende från regeringen.<sup>43</sup>

Högsta förvaltningsdomstolens huvuduppgift är enligt AFDL 2 § att pröva överklaganden från kammarrätten. Domstolen utgör också första domstolsinstans för överklaganden från Skatterättsnämnden.<sup>44</sup> Funktionen är, som redan sagts, att skapa prejudikat och på detta sätt leda rättstillämpningen. I denna mening fungerar Högsta förvaltningsdomstolen som rättsbildare för att täcka luckor i lagstiftningen eller tolka den. Eftersom många förvaltningsprocessuella frågor lämnats oklara av lagstiftaren har domstolen vid sidan om doktrinen haft mycket stor betydelse inom området.

För i princip alla mål krävs prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ett mål.<sup>45</sup> Prövningstillstånd ska enligt FPL 36 § framförallt meddelas om det föreligger prejudikatdispens. I andra fall meddelas prövningstillstånd endast om det föreligger synnerliga skäl (extraordinär dispens), som kan vara att skäl för resning föreligger eller att ett grovt förbiseende eller misstag begåtts i kammarrätten.<sup>46</sup> Har kammarrätten gjort en felaktig bedömning meddelas prövningstillstånd endast om felet är mycket grovt.<sup>47</sup> Genom att prövningstillstånd framförallt ska meddelas när det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen markerar domstolens huvuduppgift att bilda prejudikat.

Det finns ytterligare regler som syftar till att säkerställa att Högsta förvaltningsdomstolen i så stor utsträckning som möjligt ska ägna sig åt frågor av prejudikatintresse.<sup>48</sup> Nya omständigheter eller bevis får enligt FPL 37 § endast framföras i denna instans om det föreligger synnerliga skäl. Vad som utgör synnerliga skäl är dock något oklart.<sup>49</sup> Muntlig förhandling sker bara undantagsvis i Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>50</sup> Relevant är också regeln i 36 a § som möjliggör partiellt prövningstillstånd och vilandeförklaring av målet i övrigt, som tillkom i

---

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:80 s. 122. Försättningsvis används endast det nya namnet Högsta förvaltningsdomstolen.

<sup>44</sup> Se lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor 22 §.

<sup>45</sup> Se vidare FPL 35 §. Prövningstillstånd krävs inte för prövning av överklagade förhandsbesked från Skatterättsnämnden, se FPL 35 § e contrario och lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor 22 §.

<sup>46</sup> von Essen 36 §.

<sup>47</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 193.

<sup>48</sup> Prop. 1970:30 del 2 s. 595.

<sup>49</sup> Jfr von Essen 37 §.

<sup>50</sup> von Essen 9 §. Det finns dock kritik mot att funktionen som prejudikatinstans ska inverka på förekomsten av muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen, se Bull, Muntlig handläggning i förvaltningsdomstol s. 78 ff.

syfte att renodla Högsta förvaltningsdomstolens funktion som prejudikatinstans.<sup>51</sup>

## 2.4 Förvaltningsprocessens funktion

Det finns många aspekter av vad som är eller bör vara förvaltningsprocessens uppgift och syfte. Detta avsnitt anlägger ett funktionellt perspektiv på domstolarnas roll i förhållande till beslutsmyndigheterna. Det som ska diskuteras är således vilken funktionell skillnad som föreligger mellan beslutsmyndighet och domstol. Det som här avses är domstolssystemet som helhet.

### 2.4.1 Historisk bakgrund

Det är inte helt enkelt att beskriva förvaltningsprocessens funktion. Förarbetena till FPL är numera svårtolkade, framförallt eftersom förvaltningsprocessen har genomgått betydelsefulla förändringar som exempelvis tvåpartsreformen och en stärkt rätt till domstolsprövning.<sup>52</sup> Vid tiden för den stora förvaltningsrättsreformen 1972 diskuterades inte skillnaden mellan förvaltning och domstol närmare, antagligen för att man inte såg något skäl till det.<sup>53</sup> Detta hänger bland annat samman med att dåtidens förvaltningsdomstolar var utbrytningar från förvaltningsmyndigheter, vilket beskrivits i avsnitt 2.3. Det var således inte särskilt anmärkningsvärt att besvärssakkunniga inför förvaltningsrättsreformen menade att domstolen skulle gå in i beslutsmyndighetens ställe och överta alla dess befogenheter.<sup>54</sup> I propositionen medgavs att domstolen *ibland* kunde sägas ha denna funktion.<sup>55</sup> Samtidigt betonades att domstolsprövningen skulle vara mer juridisk och värna om den enskildes rättssäkerhet. Av uttalandena framstår det som att domstolens roll vid förvaltningsrättsreformens tillkomst var dubbel – domstolen skulle både verka för beslutsmyndighetens intresse samt vara rättsskipande och värna om den enskildes rättssäkerhet. Detta synsätt hänger även samman med den tidens syn på partsförhållandena i processen. Den enskilde hade sällan beslutsmyndigheten som motpart i processen och ansågs inte ha något behov av ett ombud eftersom domstolen skulle tillvarata den enskildes intressen.<sup>56</sup>

En annan traditionell uppfattning har varit att förvaltningsdomstolarna ska ägna

---

<sup>51</sup> Prop. 2012/13:45 s. 138 ff.

<sup>52</sup> Se vidare prop. 1995/96:22 om tvåpartsreformen respektive Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 32 ff. om rätten till domstolsprövning.

<sup>53</sup> Wennergren, SvJT 1995 s. 67.

<sup>54</sup> SOU 1964:27.

<sup>55</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 580. Jfr senare prop. 1994/95:27 s. 141 som anger att domstolen inte är specialiserad som beslutsmyndigheten utan ska göra en allmän juridisk prövning.

<sup>56</sup> Jfr prop. 1971:30 del 2 s. 526 och s. 530.

sig åt rättsfrågor medan lämplighetsbedömningar ska göras av förvaltningen.<sup>57</sup> Det kan då verka paradoxalt att domstolen vid sin prövning getts samma befogenhet som beslutsmyndigheten. En förklaring är att domstolsinstanserna utvecklats som utbrytningar från förvaltningsmyndigheter. Det ansågs märkligt om prövningen i domstol skulle ha en annan karaktär än om den prövats av en överordnad myndighet.<sup>58</sup> Det har vidare ansetts råda en intressegemenskap mellan den enskilde och den ”goda” staten, vilket bidragit till att det inte varit intressant att göra en tydlig gränsdragning mellan domstol och förvaltning. Därför är det något motvilligt som en utveckling mot en ökad domstolskontroll av förvaltningen skett.<sup>59</sup> Sammantaget har synen på domstolens roll medfört att Sverige historiskt sett kan sägas ha haft på papperet starka men i praktiken svaga domstolar.<sup>60</sup>

#### 2.4.2 Doktrin

Att domstolen skulle ha den dubbla roll som beskrivits ovan har kritiserats av Wennergren.<sup>61</sup> Han menar att domstolen ska ha en renodlat rättskipande roll. Domstolen ska därigenom stå fri och opartisk i förhållande till både den enskilde, den aktuella beslutsmyndigheten och den tillämpliga lagens bakomliggande allmänna intressen. Samtidigt påpekar han att domstolen har ett ansvar för att fatta materiellt riktiga beslut och att de dessutom ska se till att syftet med den aktuella lagstiftningen tillgodoses. Han påpekar också att domstolens prövning är en heltäckande överprövning och inte enbart en rättelse. Detta innebär dock inte att domstolen skulle ha en dubbel roll. Den avgörande skillnaden är enligt Wennergren istället att domstolen inte har något ansvar för att agera resultatriktat eller optimalt och maximalt förverkliga ändamålen med lagstiftningen, vilket är förvaltningsmyndigheternas uppgift.

Ragnemalm har hållit fast vid att inte göra en gränsdragning mellan förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol.<sup>62</sup> Han använder begreppet förvaltningsprocess för att beskriva förfarandet hos både förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol och menar att dessa bildar en organisk enhet. Skillnaderna emellan dem handlar om en gradskillnad och inte en väsensskillnad, där FPL genomgående är mer utförlig än FL.

---

<sup>57</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 194. Se även Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 31 f.

<sup>58</sup> Petré, FT 1965 s. 98.

<sup>59</sup> Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 32 ff.

<sup>60</sup> Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut s. 26 f.

<sup>61</sup> Wennergren, SvJT 1995 s. 70 ff. Se även Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 113.

<sup>62</sup> Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 32 och s. 38.

Även von Essen har diskuterat förvaltningsdomstolens funktion.<sup>63</sup> Han menar att funktionen möjligen skiljer sig åt mellan olika måltyper men att det i grunden handlar om att kontrollera förvaltningen. Samtidigt påpekar han att processen är mer än enbart kontrollerande. Domstolen ska överpröva beslutet i sin helhet och ofta göra lämplighetsbedömningar efter fritt skön. Detta innebär att det är missvisande att tala om processen som *enbart* kontrollerande. Det finns också faktorer som begränsar domstolens kontrollerande funktion. Här nämner han att domstolen i viss utsträckning ska ta hänsyn till både förändrad författningsreglering och förändrade faktiska förhållanden. von Essen instämmer i Wennergrens slutsats att förvaltningsdomstolarna ska vara renodlat rättskipande. Med det menar von Essen att domstolarna kontrollerar myndighetsbesluten med beaktande av processuella regler som ska garantera den enskildes rättssäkerhet.<sup>64</sup>

Ekelöf har beskrivit förvaltningsprocessen som att döma i tvister mellan enskilda och det allmänna.<sup>65</sup> Dahlgren menar att tvåpartsförfarandet innebär att processen bör gå mot ett kontradiktoriskt förfarande och att domstolen ska slita tvister mellan den enskilde och beslutsmyndigheten.<sup>66</sup> von Essen delar dock inte uppfattningen att förvaltningsprocessen kan liknas vid en tvist.<sup>67</sup>

## 2.5 Instansordningsprincipen

### 2.5.1 Begreppet

Hittills har förvaltningsprocessens olika instanser och dess funktioner beskrivits. Detta avsnitt syftar till att utifrån det som utretts söka klarlägga och analysera instansordningsprincipens syften och funktioner. Först bör därför diskuteras vad instansordningsprincipen egentligen kan sägas ge uttryck för. En princip eller en grundsats är ett grundläggande påstående eller regel som kan sägas uttrycka en norm.<sup>68</sup> Någon bestämd definition av principens innebörd går inte att finna samtidigt som den flitigt hänvisas till i förarbeten, praxis och doktrin. Principen som sådan är sällan ifrågasatt eller diskuterad och kan därför sägas uppfattas som en allmän rättsprincip som är inbyggd i vårt rättssystem och tagen för given. Kanske kan den därför bäst förklaras som en samling föreställningar om att

---

<sup>63</sup> von Essen, Processramen s. 24 ff.

<sup>64</sup> von Essen, Processramen s. 35.

<sup>65</sup> Ekelöf & Edelstam, Rättegång I s. 33.

<sup>66</sup> Dahlgren, SvJT 1994 s. 402.

<sup>67</sup> von Essen, Processramen s. 25 f.

<sup>68</sup> Synonymt med instansordningsprincipen har *instansordningsgrundsatsen* använts i bl.a. Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 276.

instansordningen på olika sätt ska upprätthållas. Det skulle kunna uttryckas som att varje instans ska ägna sig åt det den är ämnad att göra och att prövning måste börja längst ner i hierarkin innan den kan överföras till nästa instans. Angående möjligheten till taleändring innebär en strikt tillämpning av principen att högre instans inte bör pröva något som inte varit föremål för prövning i lägre instans. Motsvarande strikta tillämpning angående rättegångsfel i lägre instans innebär att målet ska återförvisas eftersom prövning inte skett på ett korrekt sätt. Närmare om hur instansordningsprincipen tillämpas vid dessa materiella och processuella frågor behandlas i kapitel 3.

De regler som genom prövningstillstånd eller andra sätt begränsar prövningen i högre instans, och som har behandlats i avsnitt 2.3, bidrar till att instansordningen upprätthålls i praktiken. Instansordningsprincipen används i praxis även som en självständig grund för att inte pröva en viss fråga, det vill säga trots att en sådan prövning inte uttryckligen skulle hindras av regleringen i FPL eller specialförfattning.<sup>69</sup>

### 2.5.2 Syften

En relevant fråga i sammanhanget är varför instansordningens upprätthållande är eftersträvansvärd, eller med andra ord varför det finns olika instanser och en instansordningsprincip. Den främsta förklaringen är att det allmänt uppfattas som en *rättssäkerhetsgaranti* att få sin fråga prövad i flera instanser.<sup>70</sup> Överprövningen ökar möjligheten att få sin fråga prövad av en mer kvalificerad domstol och därmed ökar chansen för ett materiellt riktigt avgörande.<sup>71</sup> Andra syften är att underlätta för en prejudikatinstans som inte ska behöva befatta sig med bagatellmål. Att nya frågor som huvudregel inte kan väckas direkt i högre instans syftar också till att överinstansen ska fokusera på uppgiften att kontrollera underinstansernas avgöranden.<sup>72</sup> Det har också sagts att flera instanser innebär att parterna förfinar och förbättrar sina argument och är bättre förberedda för varje instans.<sup>73</sup> En överinstans kan även få hjälp från hur underinstansens argumenterat för sin valda lösning. Att målet kan komma att överprövas ökar också incitamentet för underinstansen att utföra sin uppgift så bra som möjligt.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Se t.ex. RÅ 2002 ref. 76 och RÅ 2000 ref. 54.

<sup>70</sup> Detta kommer till uttryck i bl.a. prop. 1971:30 del 2 s. 72, RÅ 2002 ref. 76, von Essen Processramen s. 190 samt Ekelöf & Edelstam, Rättegång I s. 134.

<sup>71</sup> Ekelöf & Edelstam, Rättegång I s. 134.

<sup>72</sup> Ekelöf & Edelstam, Rättsmedlen s. 15.

<sup>73</sup> Prop. 1988/89:95 s. 34.

<sup>74</sup> Ekelöf & Edelstam, Rättegång I s. 134

Det finns också nackdelar med att ha flera instanser, framförallt vad gäller tidsaspekten. Ett strikt upprättande av att alla detaljer måste ha prövats i underinstansen gör att processen drar ut på tiden om det leder till återförvisning. Instansordningsprincipen kan således komma i konflikt med en annan rättssäkerhetsprincip, nämligen rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt EKMR art. 6.1. I förarbetena sägs vidare att processekonomiska, sociala och praktiska skäl kan föranleda avsteg från instansordningsprincipen, även om departementschefens uppfattning är oklar i frågan.<sup>75</sup> Ibland kan det te sig onödigt formalistiskt att tillämpa instansordningsprincipen fullt ut.<sup>76</sup>

Instansordningsprincipen syftar också till att upprätthålla instansordningens funktionella och hierarkiska uppdelning av förvaltningsprocessens aktörer. Det innebär att i den mån de olika instanserna anses ha olika roller syftar instansordningsprincipen till att upprätthålla dessa roller. Detta ska behandlas närmast.

### 2.5.3 Funktioner

Som framgått i avsnitt 2.4 är det inte helt entydigt vilken funktion domstolsprövningen bör ha. Därmed är det inte heller helt klart vilken funktion instansordningsprincipen kan sägas fylla i processen. Här ska därför instansordningsprincipens funktion i förhållande till olika uppfattningar om förvaltningsprocessens funktion behandlas.

Om syftet med processen främst anses vara att kontrollera underinstansens beslut finns skäl att tillämpa instansordningsprincipen strikt.<sup>77</sup> Nya yrkanden och omständigheter borde då inte vara tillåtna i högre rätt eftersom det i sådana fall blir fråga om material som underinstansen inte bedömt. Om det nya inte avvisas bör det därför återförvisas. När frågor som inte underinstansen ansett sig behöva ta ställning till aktualiseras i överinstansen talar en kontrollerande funktion för att målet ska återförvisas så underinstansen får möjlighet att rätta sig efter överinstansens uppfattning. Samma sak torde gälla om överinstansen anser att rättegångsfel förelegat i underinstansen.

Om syftet istället anses vara något annat, exempelvis att slita tvister, finns inte samma incitament att strikt upprätthålla instansordningsprincipen. Detsamma gäller där fokus läggs på att få till stånd ett materiellt riktigt resultat. Nya

---

<sup>75</sup> SOU 1964:27 s. 541 f. Se även von Essen, Processramen s. 171.

<sup>76</sup> von Essen, Processramen s. 284.

<sup>77</sup> Ekelöf & Edelstam, Rättsmedlen s. 16.

yrkanden och omständigheter kan således tänkas vara tillåtna om det är till förmån för det materiellt riktiga resultatet. Även vad gäller andra frågor som underinstansen inte tagit ställning till eller om rättegångsfel förelegat torde avhjälpande i högre grad kunna ske än vid en kontrollerande funktion.

Ett annat perspektiv är att om den främsta beslutsmakten ska anses vara hos förvaltningsmyndigheterna bör domstolen blanda sig i förvaltningen så lite som möjligt. Instansordningsprincipen bör då tillämpas strikt och domstolen sällan använda sin befogenhet att ersätta myndighetens beslut med ett nytt. Med andra ord att förfarandet skulle gå mot en mer kassatorisk prövning, vilket innebär att domstolen endast ska fastställa eller upphäva ursprungsbeslutet. Anser man istället att domstolen bör vara stark kan man således tänka sig en svagare instansordningsprincip. Att domstolen övertar beslutsmyndighetens befogenheter innebär vidare att domstolen inte är bunden av myndighetens eventuella medgivanden, även om sådana medgivanden kan tänkas få stor praktisk betydelse. Om den enskilde parten inkommer med nya uppgifter som på grund av instansordningsprincipen inte bedöms kunna prövas i målet kan domstolen återförvisa målet till beslutsmyndigheten. Denna får då fria händer att pröva det nya. Om domstolen istället inhämtar yttrande från myndigheten är domstolen inte bunden av medgivanden i ett sådant yttrande. Att återförvisa eller inhämta yttrande får därför betydelse för vem som bör ha mest beslutsmakt och om var tyngdpunkten i instansordningen ska ligga.<sup>78</sup>

En annan aspekt är om tyngdpunkten i processen ska anses vara formell eller materiell rättssäkerhet. Är det formell rättssäkerhet som eftersträvas medför det att instansordningsprincipen ska tillämpas strikt eftersom den säkerställer den formella rättssäkerhetsgarantin att få sin sak prövad i flera instanser. Om det istället är materiellt rätta beslut som anses vara det centrala kan avsteg från principen tänkas göras.<sup>79</sup> Undantag från principen bör även göras när det finns krav på att processen ska vara snabb.<sup>80</sup>

I och med domstolsinstansernas inbördes skilda funktioner som redogjorts för i avsnitt 2.3 finns anledning att diskutera om instansordningsprincipen bör ha skilda funktioner mellan de olika instanserna. Dras en skarp funktionell skiljelinje mellan beslutsmyndighet och domstolar, bör den största skillnaden för

---

<sup>78</sup> Jfr Dahlgren, SvJT 1994, s. 406.

<sup>79</sup> Jfr möjligheten till reformatio in melius som kom till i syfte att möjliggöra materiellt riktiga resultat, se prop. 1970:30 del 2 s. 580 f.

<sup>80</sup> Så är fallet vad gäller migrationsprocessen, se vidare avsnitt 3.2.4.

instansordningsprincipens funktion vara mellan beslutsmyndighet och förvaltningsrätt. I så fall bör förvaltningsrätten därför ha större möjlighet än kammarrätten att avhjälpa brister hos beslutsmyndigheten genom exempelvis processledning.<sup>81</sup> Anser man däremot att förvaltningsrätten är en förlängning av beslutsmyndigheten, eller en slags andra instans, finns ingen anledning att instansordningsprincipen skulle tillämpas annorlunda i förvaltningsrätt än i kammarrätt. Högsta förvaltningsdomstolens huvudfunktion är att bilda prejudikat och därför finns störst anledning att strikt tillämpa instansordningsprincipen här. Kammarrätten intar en slags mellanställning.

#### 2.5.4 Allmän process

Den allmänna processen består liksom förvaltningsprocessen av tre domstolsinstanser. Domstolssystemen kan även sägas likna varandra funktionellt då Högsta domstolen främst är prejudikatinstans men även har möjlighet att kontrollera att hovrättens avgörande är materiellt riktiga.<sup>82</sup> Vidare har hovrättens funktion succesivt tydliggjorts genom att prövningstillstånd införts och att lagstiftaren framhållit att tyngdpunkten i processen ska ligga hos tingsrätten.<sup>83</sup> Instansordningsprincipens närmare innebörd och funktion har i någon större utsträckning inte heller behandlats inom den allmänna processen.

Både frågan om vilka taleändringar som är tillåtna och vad som gäller vid underinstansens rättegångsfel är reglerade i rättegångsbalken (1942:740) (RB), varför det mer sällan än i förvaltningsprocessen innebär någon tillämpningsproblematik gällande instansordningsprincipen vid dessa frågor. Samtidigt anses de allmänna domstolarna, liksom förvaltningsdomstolarna, ha en diskretionär möjlighet att återförvisa mål för att säkerställa att prövningen sker på ett tillfredsställande sätt.<sup>84</sup>

#### 2.5.5 Innebörd och följder

Instansordningsprincipen genomsyrar hela förvaltningsprocessen. I praktiken aktualiseras den framförallt när något är nytt eller prövats på fel sätt i förhållande till den underliggande instansen. Principen kommer således i fråga vid ändrad processram, rättegångsfel eller när underinstansen inte ansett sig behöva ta ställning i alla frågor. Instansordningsprincipen framträder kanske främst som en

---

<sup>81</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 277.

<sup>82</sup> Welamson & Munck, Rättegång VI s. 128.

<sup>83</sup> Prop. 2004/05:131 s. 82.

<sup>84</sup> Welamson & Munck, Rättegång VI s. 122.



princip som inte ska brytas mot. Men i en bredare definition innebär den att domstolarna även aktivt ska verka för dess upprätthållande. Den senare frågan hänger samman med förvaltningsbesvär som devolutivt rättsmedel, vilket innebär att hela målet överförs och att domstolen övertar beslutsmyndighetens samtliga befogenheter. Domstolen anses också ha ett allmänt ansvar för att handläggningen sker på ett tillfredsställande sätt och har därmed en diskretionär befogenhet att återförvisa mål men hänsyn till bland annat instansordningsprincipen.

Frågan är vidare vad det innebär att *tillämpa* instansordningsprincipen. I det konkreta fallet kan det som är nytt i förhållande till den föregående instansen *avvisas* eller *återförvisas*. Det är förstås stor skillnad mellan att avvisa och återförvisa men i båda fallen upprätthålls instansordningsprincipen. Avsteg från principen innebär att det nya tas in i målet. Om det istället för något nytt handlar om att något gått till på fel sätt i underinstansen kan felet antingen *avhjälpas* eller *återförvisas*. För att kunna återförvisa ett mål krävs förstås att underinstansens beslut först *upphävs*. Inom förvaltningsprocessrätten görs ingen skillnad mellan att upphäva och *undanröja*.<sup>85</sup> Inom den allmänna processen innebär upphävning att ett nytt avgörande meddelas av överinstansen medan undanröjande inte medför något nytt avgörande och därför vanligen återförvisas.<sup>86</sup> Något som kan ligga nära återförvisning är *överlämning*, vilket ibland används för att beskriva ett informellt överlämnande av handlingarna för prövning i ett nytt ärende och ibland för att överlämna handlingarna för verkställighet av domstolens avgörande.

---

85 Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 222 f.

86 Welamson & Munck, Rättegång VI s. 113

## 3. Instansordningsprincipens tillämpning

Som framgått i kapitel 2 aktualiseras instansordningsprincipen framförallt när något helt eller delvis inte prövats i underinstans eller prövats på fel sätt. Detta kapitel ska utreda hur instansordningsprincipen ska tillämpas i dessa fall, med undantag för socialförsäkringsmålen som behandlas i kapitel 4. Avsnitt 3.1 behandlar tillämpningen när processramen bestäms och vidgas. Avsnitt 3.2 behandlar tillämpningen vid rättegångsfel. Avsnitt 3.3 behandlar underlåten sakprövning, vilket avser när något aktualiseras i överinstansen som inte underinstansen ansett sig behöva ta ställning till. Kapitlet avslutas med att avsnitt 3.4 behandlar instansordningsprincipens betydelse för domstolsavgörandet.

### 3.1 Processram

#### 3.1.1 Allmänt

Angående prövningens omfattning vid förvaltningsbesvär anses att processramen i första hand ska bestämmas av det överklagade beslutet.<sup>87</sup> Med processram ska förstås domstolens bundenhet av parternas yrkanden och åberopade omständigheter till stöd för yrkandet.<sup>88</sup> Begreppen kan ha olika definitioner men i denna framställning ska yrkanden förstås som den rättsföljd<sup>89</sup> som söks och omständigheter de rättsfakta och bevisfakta som ska stödja yrkandet. Begreppet *talán* används i RB och begreppet *frågan* i skatteprocessen. von Essen hade tidigare uppfattningen att det inte är meningsfullt att upprätthålla skillnaden mellan yrkanden och omständigheter utan att man ska se till *saken* som helhet.<sup>90</sup> Numera anser han tvärtom att det är *viktigt* att upprätthålla en tydlig distinktion mellan dem.<sup>91</sup> Samtidigt påpekar han att gränsdragningarna inte alltid är tydliga eller upprätthålls i praxis. Trots att uppdelningen mellan yrkanden och omständigheter inte är helt oproblematisk kommer avsnittet behandla dem i separata delar, och gränsdragningsproblemen behandlas löpande. Med *parter* avses typfallet en beslutsmyndighet och en klagande som överklagat ett beslut gällande sig själv, även om resonemangen troligen kan överföras på andra

<sup>87</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 218. Se även Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s. 277.

<sup>88</sup> von Essen, FT 2003 s. 504.

<sup>89</sup> Jfr skillnad mot rättsverkningar, se MIG 2007:31 och von Essen, Processramen s. 123-130.

<sup>90</sup> von Essen, FT 2003 s. 504. Se även von Essen, Processramen s. 123.

<sup>91</sup> von Essen, Processramen s. 130.

parter.<sup>92</sup>

De yrkanden och omständigheter som behandlas gäller den materiella processramen, det vill säga det som är direkt kopplat till sakfrågorna i målet. Processramen ska skiljas från vad som utgör processmaterialet, vilket är allt material som förekommit i målet.<sup>93</sup>

Hur processramen bestäms har samband med domstolens officialprövningsrätt, det vill säga domstolens möjlighet att vidga processramen. I avsnittet behandlas ändringar både av parterna och domstolen. Processuella aspekter av utredningen i målet behandlas i avsnitt 3.2.4.

### 3.1.2 Yrkanden

#### 3.1.2.1 Bestämmande av yrkanden

Om yrkandena är oklara ska dessa i första hand bestämmas genom domstolens tolkning.<sup>94</sup> Yrkandena bör då tolkas som detsamma som i föregående instans eller bästa möjliga utgång inom processens ram. I andra hand kan domstolen genom processledning försöka förmå parten att förtydliga sina yrkanden. Enligt Wennergren och Ragnemalm måste yrkandena, rent tidsmässigt, vara slutgiltigt bestämt vid överklagandetidens utgång.<sup>95</sup> von Essen menar däremot att det inte finns några sådana krav, utan att det som begränsar ändring av yrkandena är enbart instansordningsprincipen.<sup>96</sup> Frågan är då om yrkandena får ändras i förhållande till underliggande instans och hur instansordningsprincipen ska uppfattas i sammanhanget. Detta regleras inte i direkt i FPL varför ledning framförallt får sökas i andra rättskällor. Om ett yrkande avvisas för att det inte anses kunna prövas i den aktuella processen är inte den processen hinder för att initiera en ny ansökan hos beslutsmyndigheten.<sup>97</sup> Vilka ändringar av yrkandena som är tillåtna har därför samband med rättskraft och res judicata.

#### 3.1.2.2 Ändring av yrkanden

Enligt FPL 29 § är domstolen som huvudregel bunden av yrkandena i målet.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> Jfr von Essen, Processramen s. 195 och s. 286.

<sup>93</sup> Jfr FPL 30 §.

<sup>94</sup> von Essen 8 §.

<sup>95</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 286 respektive Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 190.

<sup>96</sup> von Essen, Processramen s. 168.

<sup>97</sup> Att det kan finnas andra begränsningar, som att det ofta inte går att söka för retroaktiv tid, är en annan sak.

<sup>98</sup> I offentlig upphandling är domstolen dock inte bunden av yrkandena, se lag (2007:1091) om offentlig upphandling 16 kap. 6 § och RÅ 2005 ref. 47.

Enligt samma paragraf framgår att om det föreligger särskilda skäl kan domstolen även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Detta kallas *reformatio in melius*. Möjligheten att ändra yrkandena i förvaltningsprocessen är inte reglerad i FPL. Enligt förarbetena innebär instansordningsprincipen att domstolen är bunden av alla yrkanden som förekommit, både yrkanden i tidigare instanser och yrkanden som framförts i den aktuella instansen.<sup>99</sup> Det innebär som utgångspunkt att yrkandet inte kan ändras i vidgande riktning. Besvärssakkunniga föreslog en regel om detta, men också en regel om att det undantagsvis skulle finnas möjlighet att vidga processramen.<sup>100</sup> Detta för att det kunde tänkas opraktiskt att strikt tillämpa instansordningsprincipen, till exempel då nya omständigheter förskjutit sakläget och inga hinder för en vidgad prövning fanns. Propositionen berör egentligen inte frågan om möjlighet till ändring av yrkandena utan fokuserar på domstolens bundenhet av yrkandena, som också var den fråga som blev lagreglerad genom FPL 29 §. Även departementschefen betonar dock att instansordningsprincipen gäller.<sup>101</sup> Men det är således oklart om denne ansåg att några undantag från principen skulle vara möjliga.

Undantaget *reformatio in melius* anses inte heller uppfattas så, att det är tillåtet vidga yrkandena.<sup>102</sup> Däremot kan domstolen *ex officio* låta avgörandet gå utöver yrkandena. Detta innebär vidare att inget hindrar domstolen från att besluta i enlighet med ett yrkande som går utöver det som prövats i underinstansen.<sup>103</sup> Regeln kan sägas vara ett undantag från instansordningsprincipen eftersom den öppnar upp för möjligheten att pröva frågor som inte varit föremål för prövning i underliggande instans. Tillämpningen av undantaget är dock restriktivt och endast uppenbara fel bör normalt rättas.<sup>104</sup> En grundläggande förutsättning är också att det är uppenbart vad som är det materiellt riktiga resultatet.<sup>105</sup> En tillämpning av *reformatio in melius* torde normalt kräva att domstolen anger vilka särskilda skäl som gjort undantaget tillämpligt, eftersom domstolen enligt FPL 30 § 2 st. ska ange skälen för målets utgång. von Essen har dock tolkat in en tillämpning av undantaget i ett mål trots att Högsta förvaltningsdomstolen inte hänvisat till

---

<sup>99</sup> SOU 1964:27 s. 541 och prop. 1971:30 del 2 s. 580.

<sup>100</sup> SOU 1964:27 s. 542.

<sup>101</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 580.

<sup>102</sup> von Essen 29 §.

<sup>103</sup> Prop. 1970:30 del 2 s. 581.

<sup>104</sup> von Essen 29 §.

<sup>105</sup> HFD 2012 ref. 36.

regeln.<sup>106</sup>

Om en överklagan gäller ett tillstånd för en viss verksamhet uppkommer ibland frågan om domstolen kan fastställa villkor som inte varit föremål för prövning i underliggande instanser. Detta torde vanligtvis vara möjligt enligt principen om *majus includit minus*.<sup>107</sup> En strikt tillämpning av instansordningsprincipen i sammanhanget innebär att domstolen inte kan besluta om villkor som inte varit föremål för underinstansernas prövning. von Essen menar att villkor inte förändrar saken och att instansordningsprincipen då ska uppfattas som att återförvisning bara ska göras om frågan är mer komplex eller komplicerad.<sup>108</sup> En förutsättning för att bestämma villkor som inte varit föremål i underinstansen är dock att det finns tillräckligt med underlag i målet och att reglerna om kommunikation uppfylls.

Avsaknad av regler i FPL har medfört att man ibland sneglat på RB:s bestämmelser. Frågan är om RB kan ge vägledning i frågor som rör instansordningsprincipens tillämpning vid ändring av yrkandena. Framförallt är frågan om reglerna för tvistemål enligt RB 13 kap. 3 § kan vara vägledande.<sup>109</sup> Skattemålen är en av få måltyper som har reglerat möjligheten till taleändringar varför även dessa ska beröras.

### 3.1.2.3 Tvistemålsprocessen

Utgångspunkten för tvistemålsprocessen är enligt RB 13 kap. 3 § att väckt talan inte får ändras. Som ändring av talan avses inte att inskränka talan eller att, utan att talan ändras, åberopa nya omständigheter till stöd för sin talan. Till huvudregeln finns fyra undantag. I tingsrätt får käranden yrka fastställelse, kräva tilläggsförpliktelse eller framställa ett nytt yrkande om det stöder sig på väsentligen samma grund. Om ändringen framförs efter att huvudförhandling inletts får tingsrätten avvisa ändringen om det inte utan olägenhet kan prövas i målet. Det fjärde undantaget, vilket gäller i alla instanser, innebär att käranden på grund av ny omständighet kan kräva annan fullgörelse.

Det har i förarbeten diskuterats att införa en utvidgning av RB 13 kap. 3 § 1 st. 3 p., det vill säga regleringen om att yrka ränta eller annan tilläggsförpliktelse samt yrka något nytt som stöder sig på väsentligen samma grund.<sup>110</sup> Det föreslogs

<sup>106</sup> Se von Essen 29 § gällande RÅ 2000 ref. 11. Se även von Essen, Processramen s. 161 f.

<sup>107</sup> von Essen 29 §. Se även von Essen, Processramen s. 151.

<sup>108</sup> von Essen 29 §. Se även von Essen, Processramen s. 151 f.

<sup>109</sup> Jfr von Essen 29 §.

<sup>110</sup> Prop. 1988/89:95 s. 33.

att regeln skulle utvidgas till att tillämpas även i högre rätt. Departementschefen menade att tungt vägande skäl talade emot en sådan ordning och regeln infördes därför aldrig.<sup>111</sup> Som skäl angavs att förslaget innebar ett betydelsefullt avsteg från instansordningsprincipen. Det anfördes vidare att utvidgningen skulle innebära att parterna går miste om rätten att få sin fråga prövad i flera instanser. Dessutom skulle den högre instansen riskera att behöva ta ställning till frågor som inte är så väl förberedda som annars. Slutligen angavs också som skäl mot förslaget att hovrätternas arbetsbörda riskerade att öka.

Villkor och majus includit minus aktualiseras ibland i miljömål som gäller tillstånd med detaljerade villkor som inte alltid har prövats av underinstanserna. Mark- och miljööverdomstolen menar att villkor som är väl förankrade i praxis inte kräver återförvisning utan kan meddelas direkt av överinstansen.<sup>112</sup>

#### **3.1.2.4 Skatteprocessen**

Tidigare var skatteprocessen en beloppsprocess vilket innebar att processramen bestämdes av parternas yrkanden om taxeringens belopp. Så länge som parterna höll sig inom denna beloppsgräns var det tillåtet att framföra nya yrkanden. Detta hade till följd att en dom gällande en viss fråga gjorde att hela taxeringen blev rättskraftigt avgjord och således inte kunde prövas igen. Att nya yrkanden på detta sätt fritt tilläts framföras innebar ett avsteg från instansordningsprincipen.<sup>113</sup> I samband med att skatteprocessen utvecklades från en beloppsprocess till en sakprocess infördes nya regler om taleändring.<sup>114</sup> Dessutom utökades omprövningsinstitutet hos Skatteverket. Någon legaldefinition på vad som är saken infördes inte och har därför behandlats i stor utsträckning i praxis.<sup>115</sup> Processramen i sakprocessen omfattas numera av en viss fråga, utan koppling till ett belopp som i beloppsprocessen. Processmaterialet utgörs av det överklagade beslutet samt klagandens yrkanden och åberopade omständigheter till stöd för yrkandet.<sup>116</sup>

Regler om taleändring i skatteprocessen finns i SFL 67 kap. 31-34 §§. Reglerna har utformats med tvistemålsprocessen som jämförelseobjekt och har vissa liknande formuleringar som RB 13 kap. 3 §. Exempelvis anges även här att det inte innebär en taleändring att inskränka talan eller, så länge inte frågan ändras,

<sup>111</sup> Prop. 1988/89:95 s. 34.

<sup>112</sup> MÖD 2004:40 och MÖD 2005:66.

<sup>113</sup> Prop. 1988/89:74 s. 368. Se även Alhager, Rättskraft i skatteprocessen s. 102.

<sup>114</sup> Se vidare prop. 1989/90:74.

<sup>115</sup> Se vidare avsnitt 3.1.3.3.

<sup>116</sup> RÅ 2000 ref. 50.

inkomma med nya omständigheter. Enligt SFL 67 kap. 32 § får nya yrkanden framföras så länge det inte innebär att någon ny fråga tas upp.<sup>117</sup> I förvaltningsrätten kan part även yrka något nytt som innebär att en ny fråga tas upp om det kan prövas utan olägenhet. Enligt förarbetena kan en sådan olägenhet vara att det skulle krävas ytterligare utredning i målet.<sup>118</sup> Denna möjlighet har ingen motsvarighet i RB 13 kap. 3 § och är således en utvidgning av möjligheten till taleändring. Motivet till utvidgningen uppgavs vara processekonomiska skäl och skulle på grund av instansordningsprincipen endast vara tillåtet i förvaltningsrätt.<sup>119</sup> Det kan noteras att förvaltningsrätten jämförs med tingsrätten i propositionen och inte med hovrätten, något som ibland görs gällande i den förvaltningsprocessuella litteraturen.<sup>120</sup> Det diskuteras dock inte varför instansordningsprincipen mellan beslutsmyndighet och förvaltningsrätt kan frångås. Departementschefen ansåg även att tillåtna beloppsändringar ligger i linje med *reformatio in melius* i FPL 29 §.<sup>121</sup> Även detta resonemang skiljer sig från vad som vanligtvis anförs angående taleändringar i förvaltningsprocessen.<sup>122</sup>

### 3.1.2.5 Förvaltningsprocessen

I skatteprocessen har reglerna för tvistemål som framgått ansetts lämpliga att överföra. Frågan är då om reglerna kan tillämpas analogt i andra måltyper. Wennergren menar att RB 13 kap. 3 § är uttryck för allmänna grundsatser som också tillämpas i förvaltningsprocessen.<sup>123</sup> Talans och sakens rättsliga identitet får dock inte förändras i förhållande till den föregående instansen. Wennergren kopplar instansordningsprincipen till *saken* i målet. Han menar vidare att ramen som yrkandet sätter inte får hindra domstolen från att leda part till att ändra sitt yrkande i konstruktiv riktning.<sup>124</sup> von Essen har en något annorlunda syn på instansordningsprincipen. Han menar att principen gäller fullt ut i den meningen att inga ändringar av yrkandet i vidgande riktning ska vara tillåtna.<sup>125</sup> Detta gäller, till skillnad från vad Wennergren anför, även när det är samma sak.<sup>126</sup> Undantag medges endast inom ramen för *reformatio in melius*. Han uttrycker också att

---

<sup>117</sup> Se även RÅ 2000 ref. 50.

<sup>118</sup> Prop. 1989/90:74 s. 373.

<sup>119</sup> Prop. 1989/90:74 s. 371 f.

<sup>120</sup> Prop. 1989/90:74 s. 372, von Essen 29 § samt von Essen, Processramen s 30.

<sup>121</sup> Prop. 1989/90:74 s. 373.

<sup>122</sup> Se ovan avsnitt 3.1.2.2.

<sup>123</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 286.

<sup>124</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 160.

<sup>125</sup> von Essen 29 §.

<sup>126</sup> von Essen, Processramen s. 193.

instansordningsprincipen gäller *i stället* för analogier från RB 13 kap. 3 §. Övrig doktrin uttrycker att processramen bestäms utifrån det överklagade beslutet och att det inte är tillåtet att framställa nya yrkanden i besvärsförfarandet.<sup>127</sup> Strömberg påpekar dock att om klaganden inte varit sökande i beslutande instans är han eller hon däremot i regel oförhindrad att framställa nya yrkanden så länge som de hänför sig till samma *fråga*.<sup>128</sup>

Hittills kan konstateras att instansordningsprincipen enligt förarbeten och doktrin är av avgörande betydelse för möjligheten att ändra yrkandet, även om principen uppfattas på något olika sätt. Praxis är enligt min mening relativt svårtolkat på området eftersom gränsdragningen yrkanden och omständigheter inte alltid är tydlig.<sup>129</sup> I stort sett saknas även avgöranden som uttryckligen tillämpar RB 13 kap. 3 § analogt.<sup>130</sup> I ett mål där det är klart att det handlat om ett nytt yrkande hade kammarrätten avvisat ett överklagande utan att ha gett ombudet tillfälle att inkomma med kostnadsräkning.<sup>131</sup> Ombudet överklagade och yrkade om ersättning för arbetet i kammarrätten. Regeringsrätten tog upp yrkandet för prövning och fann att kammarrättens underlåtande att inte bereda ombudet att inkomma med kostnadsräkning skulle kunna rättas enligt FPL 32 § 2 st. och överlämnade prövningen om yrkandet till kammarrätten. Ett regeringsråd (Lavin) var skiljaktig och menade att Regeringsrätten hade vidgat processramen på ett otillåtet sätt.<sup>132</sup> För att inte bryta mot instansordningsprincipen skulle yrkandet ha avvisats.

Sammanfattningsvis tyder rättsläget på att det som utgångspunkt inte är tillåtet att enligt instansordningsprincipen kvantitativt eller kvalitativt ändra yrkandena i vidgande riktning.

### 3.1.3 Omständigheter

#### 3.1.3.1 Bestämmande av omständigheter

Liksom vid bestämmandet av yrkandena bör i första hand tolkning användas då

---

<sup>127</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 218, Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 190 samt Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s. 277.

<sup>128</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 218 f.

<sup>129</sup> Jfr t.ex. RÅ 2000 ref. 54, MIG 2007:31, RÅ 1990 ref. 64 samt RÅ 1999 ref. 63. Se även von Essen, Processramen s. 123 ff.

<sup>130</sup> von Essen 29 §.

<sup>131</sup> Regeringsrättens beslut mål nr 1070-2002.

<sup>132</sup> Lavin påpekade att ombudet hade kunnat påkalla rättelse enligt FPL 32 § 2 st. direkt hos kammarrätten eller kunnat vända sig till Rättshjälpsmyndigheten.



omständigheterna är oklara.<sup>133</sup> I andra hand kan processledning användas. Enligt FPL 30 § ska domstolen grunda sitt avgörande på det som förekommit i målet, med andra ord *processmaterialet*. Bestämmelsen måste läsas ihop med reglerna om kommunikering och domstolens utredningsplikt. Detta innebär att materialet måste kommuniceras och att domstolen har vissa möjligheter att berika materialet. Domstolen är inte bunden av vilka rättsregler parterna åberopar. Det är dock olämpligt att domstolen grundar sitt avgörande på rättsregler som parterna inte getts möjlighet att uttala sig om.

Angående domstolens möjligheter att processleda parterna eller själva föra in nya omständigheter finns många aspekter. Som utgångspunkt är det i vart fall större möjligheter att processleda enskild part än allmän part.<sup>134</sup> Något som har särskild relevans för instansordningsprincipen är följande situation. En myndighet som förbisett en viktig omständighet och förlorar i förvaltningsrätten kan överklaga och vanligtvis framföra omständigheten i kammarrätten som då kan återförvisa målet till förvaltningsrätten. von Essen menar att processekonomiska skäl talar för att i ett sådant fall processleda offentlig part i förvaltningsrätten.<sup>135</sup> Samtidigt påpekar han att domstolen inte har någon skyldighet att se till att den materiella lagstiftningen uppfylls i det enskilda fallet.

### 3.1.3.2 Ändring av omständigheter

Möjligheten att tillföra nya omständigheter skiljer sig åt i den allmänna processen beroende på måltyp. För brottmål gäller enligt RB 51 kap. 24 § 2 st. att nya omständigheter får åberopas så länge det rör sig om samma gärning, vilket kan förstås som samma händelseförlopp.<sup>136</sup> För tvistemål gäller enligt RB 13 kap. 3 § att nya omständigheter får åberopas så länge saken inte ändras. För dispositiva tvistemål gäller vidare enligt RB 50 kap. 25 § 2 st. att nya omständigheter får föras fram i hovrätten endast om parten inte kunnat åberopa omständigheten tidigare eller haft giltig ursäkt att inte göra det. För indispositiva tvistemål finns inga sådana begränsningar.

Det finns inga generella hinder i FPL mot att åberopa nya omständigheter. Detta gäller även omständigheter som inträffat under processens gång.<sup>137</sup> Enligt Wennergren är anledningen att förvaltningsmålen i regel står närmare de

---

<sup>133</sup> von Essen 8 §.

<sup>134</sup> von Essen 8 §.

<sup>135</sup> von Essen 8 §.

<sup>136</sup> Se vidare Fitger RB 30 kap. 9 §.

<sup>137</sup> Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder s. 279.

indispositiva tvistemålen vilket innebär att en materiellt tillfredsställande utgång i målet talar för att nya omständigheter fritt ska få åberopas.<sup>138</sup> Förarbetena ger ingen närmare vägledning utöver den allmänna hänvisningen till instansordningsprincipen.<sup>139</sup> Enligt FPL 37 § får nya omständigheter åberopas först i Högsta förvaltningsdomstolen endast om det föreligger särskilda skäl. Avsaknaden av regler i underrätt ska inte uppfattas som att det är obegränsade möjligheter att framföra nya omständigheter där. Istället anses gälla att nya omständigheter får åberopas så länge inte saken ändras.<sup>140</sup> Detta regleras uttryckligen vad gäller skatteprocessen enligt SFL 67 kap. 31 § 2 st. 2 p., men anses av Högsta förvaltningsdomstolen vara uttryck för en allmän förvaltningsrättslig princip.<sup>141</sup> Om saken ändras innebär en strikt tillämpning av instansordningsprincipen att de nya omständigheterna ska avvisas. Om saken inte ändras kan domstolen i princip pröva de nya omständigheterna trots att dessa inte prövats i underinstansen. Detta kan sägas innebära ett avsteg från instansordningsprincipen eftersom de nya omständigheterna i så fall inte prövats i alla instanser.<sup>142</sup> Den fråga som närmast ska redas ut är när saken ska anses ändrad. Därefter utreds frågan om hur instansordningsprincipen ska uppfattas när saken inte är ändrad.

### 3.1.3.3 Ändring av saken

Frågan om när saken ska anses ändrad är komplicerad men har diskuterats relativt utförligt i praxis och doktrin.<sup>143</sup> Därför kommer ingen djupare genomgång göras här. Saken bestäms på samma sätt som när det är fråga om en sak är rättskraftigt avgjord eller inte. Av praxis gällande denna fråga framgår att saken kopplas till händelseförloppet. Ett exempel är RÅ 1993 ref. 76 som gällde körkortsingripande. En körkortsinnehavare hade kört mot rött ljus. I länsrätten ansökte det allmänna ombudet om körkortsingripande mot *stoppliktsförseelse*, vilket länsrätten avslag. Efter domen vunnit laga kraft ansökte det allmänna ombudet på nytt om körkortsingripande. Denna gång på grund av att körkortsinnehavaren kört mot rött ljus. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att båda ansökningarna hänförde sig till ett och samma händelseförlopp vilket blev rättskraftigt avgjort vid första domen. Den nya talan avvisades därför. I RÅ 2010 ref. 1 gällande bostadstillägg var det

<sup>138</sup> Wennergren, SvJT 1995 s. 73.

<sup>139</sup> SOU 1964:27 s. 541 och prop. 1971:30 del 2 s. 580.

<sup>140</sup> von Essen 30 §. Se även von Essen, Processramen s. 271.

<sup>141</sup> RÅ 2003 ref. 15.

<sup>142</sup> von Essen, Processramen s. 280.

<sup>143</sup> Se vidare von Essen 30 §.

inte samma händelseförlopp att Försäkringskassan först begärt återkrav på grund av att bidragstagaren haft inneboende och därefter, för samma period, begära återkrav på grund av att bidragstagaren hyrt ut lägenheten.

När saken ska anses ändrad har utförligt behandlats i skatterättspraxis och dessa avgöranden anses gälla generellt i förvaltningsprocessen.<sup>144</sup> Även av dessa avgöranden framkommer att saken ska kopplas till händelseförloppet.

Det är dock inte alltid klart om domstolen avser att koppla saken till händelseförloppet. I RÅ 1990 ref. 108 anförde Högsta förvaltningsdomstolen att det följer av instansordningsprincipen att prövningen i domstol endast kan omfatta de *sakfrågor* som prövats av beslutsmyndigheten. Begreppet sakfrågor är något otydligt och kan uppfattas som ett vidare begrepp än händelseförloppet.<sup>145</sup> von Essen har trots detta tolkat rättsfallet som att det rör sig om samma händelseförlopp.<sup>146</sup> Ett annat exempel är RÅ 1990 ref. 64 som gällde nya åberopade omständigheter vid återkallelse av läkarlegitimation. De nya omständigheterna avvisades av Högsta förvaltningsdomstolen. Wennergren och von Essen har gjort tolkningen att de nya omständigheterna gällde ett annat händelseförlopp och därför avvisades.<sup>147</sup> Högsta förvaltningsdomstolen uttalar sig dock inte om händelseförloppet. Däremot gör domstolen en jämförelse med RÅ 1989 ref. 67 där *rättssäkerhetsskäl* angavs som grund för domstolens bundenhet av åberopade yrkanden i underliggande instanser. Därför kan RÅ 1990 ref. 64 ses som en direkt tillämpning av instansordningsprincipen, istället för att händelseförloppet skulle ha varit avgörande. Även Wennergren medger att själva motiveringen egentligen inte byggde på händelseförloppet utan snarare instansordningsprincipen.<sup>148</sup>

#### **3.1.3.4 När saken inte ändras**

Enligt FPL 37 § ska nya omständigheter som huvudregel avvisas om de åberopas först i Högsta förvaltningsdomstolen. Detta gäller även när det är fråga om samma sak. I RÅ 2000 ref. 54 hade Riksförsäkringsverket först inför Högsta förvaltningsdomstolen yrkat att reglerna om skatteflykt var tillämpliga i målet.<sup>149</sup> Detta innebar inte en ändring av saken eftersom det gällde samma

---

<sup>144</sup> RÅ 2003 ref. 15 och RÅ 2004 ref. 144. Se även von Essen 30 § och Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 292 f.

<sup>145</sup> Jfr von Essen, Processramen s. 271.

<sup>146</sup> von Essen 30 §. Se även von Essen, Processramen s. 272.

<sup>147</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 287 respektive von Essen 30 §.

<sup>148</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 287.

<sup>149</sup> Se även Alhager, Rättskraft i skatteprocessen s. 119 f.

händelseförlopp. Däremot ansågs det föras in nya förutsättningar i målet som inte underinstanserna tagit hänsyn till. Instansordningsprincipen medförde då att yrkandet inte kunde prövas. FPL 37 § gäller endast klaganden och var inte direkt tillämplig i målet. Med stöd av instansordningsprincipen och en analog tillämpning av FPL 37 § *avvisades* yrkandet.

Angående förvaltningsrätten och kammarrätten är utgångspunkten att nya omständigheter är tillåtna så länge inte saken ändras. Det verkar dock finnas fall, då de nya omständigheterna visserligen inte ändrar saken men där instansordningsprincipen ändå hindrar en sakprövning. Det nya ska i så fall inte avvisas, vilket gäller i Högsta förvaltningsdomstolen, utan *återförvisas*. Denna åtgärd har sin grund i domstolens allmänna befogenhet att efter en lämplighetsbedömning återförvisa ett mål.<sup>150</sup> Avgörande för om återförvisning ska ske i ett sådant fall eller inte är enligt von Essen om frågan är komplex eller komplicerad.<sup>151</sup> Han menar att materialets omfattning i sig inte utgör skäl för återförvisning.

Vid mål om offentlig upphandling ska åberopande av nya omständigheter behandlas på ett särskilt sätt. I HFD 2013 ref. 5 menade kammarrätten att vissa nya omständigheter gjorde att saken blev en annan och därmed inte kunde prövas. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att saken inte skulle anses ha förändrats. Därefter redogjordes för hur kammarrätten borde ha resonerat. Högsta förvaltningsdomstolen menade att kammarrätten hade kunnat återförvisa målet på grund av instansordningsskäl. Men eftersom det har lagts ett särskilt ansvar på sökanden i mål om offentlig upphandling att klargöra omständigheterna i målet menade Högsta förvaltningsdomstolen att det är tillräckligt att kammarrätten direkt bedömer de nya omständigheterna i stället för att återförvisa till förvaltningsrätten. Instansordningsprincipen ansågs med andra ord kunna åsidosättas på grund av att part tillmätts en slags åberopsbörda som hänger samman med målets karaktär. Åberopsbördan innebar därigenom att det visserligen var tillåtet med nya omständigheter, men att part gick miste om sin rätt till domstolsprövning i alla instanser.

Även inom migrationsprocessen har särskild praxis utvecklats. Det är ett uttalat mål att migrationsprocessen ska vara snabb och bland annat därför infördes den nuvarande ordningen med ett tvåinstanssystem och prövningstillstånd till

---

<sup>150</sup> von Essen, Processramen s. 280.

<sup>151</sup> von Essen, Processramen s. 281.

Migrationsöverdomstolen.<sup>152</sup> I förarbetena anges två skäl för kravet på skyndsamhet; att minska den enskildes psykiska lidande och att minska kostnaderna för samhället.<sup>153</sup> MIG 2007:31 kan illustrera hur skyndsamhetskravet tillämpas i förhållande till instansordningsprincipen och möjligheten till taleändringar. Där hade sökanden först i migrationsdomstolen angett anknytnings-skäl som grund för uppehållstillstånd, utöver de redan åberopade skyddsskälerna. Migrationsdomstolen avvisade anknytningsfrågan och avslog talan i övrigt. Sökanden överklagade. Migrationsöverdomstolen ansåg att anknytningsfrågan borde ha prövats eftersom det inte var fråga om en taleändring. Därefter diskuterades frågan om vad migrationsdomstolen borde ha gjort. Migrationsöverdomstolen menade att det skulle vara olämpligt att återförvisa enbart anknytningsfrågan eftersom talan rörde sig om en och samma fråga – uppehållstillstånd. Det ansågs inte heller vara lämpligt att återförvisa målet i sin helhet eftersom det skulle motverka ett snabbt avgörande. I stället borde migrationsdomstolen sett till att frågan blivit ordentligt utredd, exempelvis genom att anvisa parterna vilken utredning som behövdes. En sådan utredning ansågs inte lämplig att genomföra i Migrationsöverdomstolen som är sista instans för frågan om uppehållstillstånd, varför målet återförvisades till migrationsdomstolen. Skiljaktiga påpekade att eftersom ingen sakprövning av anknytningsfrågan gjorts i migrationsdomstolen hade Migrationsöverdomstolen med respekt för instansordningsprincipen under inga förhållanden kunnat pröva anknytningsfrågan.<sup>154</sup> Då målet återförvisades till migrationsdomstolen kom anknytningsfrågan aldrig att prövas hos migrationsverket. Avgörandet innebär således en kompromiss mellan instansordningsprincipen och förarbetenas skyndsamhetskrav.

Sammanfattningsvis används instansordningsprincipen som begrepp inte enhetligt vid ändrade omständigheter. Oftast sammanfaller principen med saken i målet men den anses även ha en vidare tillämpning genom att den aktualiseras vid mer komplexa ändringar som inte förändrar saken.

---

<sup>152</sup> Prop. 2004/05:170. Skyndsamheten är lagreglerad när det gäller frågor om avvisning och utvisning, se utlänningslagen (2005:716) 16 kap. 4 §.

<sup>153</sup> Prop. 2004/05 s. 106. Gällande tyngdpunkten i första instans se prop. 2004/05 s. 153 f.

<sup>154</sup> Det kan noteras att skiljaktiga, två ledamöter, var oeniga med majoriteten även i andra avseenden.

## 3.2 Rättegångsfel

Rättegångsfel är en sammanfattande benämning för när en processuell regel eller princip blivit åsidosatt eller felaktigt tillämpad.<sup>155</sup> Om motsvarande fel förekommit hos beslutsmyndigheten är benämningen förfarandefel.<sup>156</sup> Ett rättegångsfel behöver inte nödvändigtvis innebära att underinstansen varit försumlig på något sätt. Det omfattar inte heller felaktigt tillämpade materiella normer. Exempel på rättegångsfel är bristande domförhet, jäv och bristfällig utredning. En strikt tillämpning av instansordningsprincipen innebär att varje gång en överinstans konstaterar att rättegångsfel förekommit i underinstansen ska underinstansens beslut undanröjas och målet återförvisas. I annat fall har inte målet prövats på ett korrekt sätt i varje instans. I detta avsnitt ska utredas om det finns generella normer för hur instansordningsprincipen ska tillämpas vid rättegångsfel i förvaltningsprocessen. Eftersom FPL saknar uttryckliga regler ska regleringen i den allmänna processen redogöras för innan förvaltningsprocessen studeras. Efter ett kortare avsnitt om förfarandefel diskuteras ett speciellt rättegångsfel – bristande utredning.

### 3.2.1 Allmän process

Har jäv eller domvilla förelegat i tingsrätten ska hovrätten som regel undanröja domen och återförvisa målet för fortsatt behandling.<sup>157</sup> Gällande andra rättegångsfel *får* hovrätten enligt RB 50 kap. 28 § undanröja domen om felet anses ha inverkat på målets utgång och det inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i hovrätten.<sup>158</sup> Parterna ska även få möjlighet att yttra sig i frågan om undanröjande om det inte är uppenbart obehövligt. Regeln infördes 1989 och syftade till att förhindra onödiga återförvisningar och effektivisera rättskipningen.<sup>159</sup> Noterbart är att regleringen är fakultativ till sin konstruktion vilket innebär att hovrätten har ett visst handlingsutrymme. Det första rekvisitet, att felet ska ha ansetts inverka på målets utgång, innebär att om hovrätten finner att tingsrättens avgörande är riktigt ska domen inte undanröjas trots rättegångsfelet. Om felet hänger samman med en central rättssäkerhetsgaranti presumeras att felet haft betydelse för utgången i målet.<sup>160</sup> Det andra rekvisitet, att

---

<sup>155</sup> von Essen 34 §. Se även Fitger 50 kap. 28 §.

<sup>156</sup> von Essen 34 §.

<sup>157</sup> För tvistemål se RB 50 kap. 26-27 §§ och för brottmål se RB 51 kap. 26-27 §§.

<sup>158</sup> För brottmål se RB 51 kap. 28 §.

<sup>159</sup> Fitger 50 kap. 28 §.

<sup>160</sup> Fitger 50 kap. 28 §.

felet inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i hovrätten, tar sikte på både processuella hänsyn och allmän lämplighetshänsyn. Enligt Fitger anger hovrätterna inte sällan instansordningsprincipen som olägenhet för avhjälpande.<sup>161</sup> Fitger ställer sig tveksam till detta och menar att det utifrån hovrättens överprövande funktion i instansordningen inte går att få fram generella lösningar. Han antyder därför en tveksamhet till slentrianmässig hänvisning till instansordningsprincipen och menar att förhållandena i det enskilda fallet måste vara avgörande för om felet kan avhjälpas eller inte.

### 3.2.2 Förvaltningsprocess

Det finns inga regler i FPL för hur överinstansen ska hantera rättegångsfel i underinstansen. Praxis och doktrin har behandlat frågan sparsmakat varför det ska diskuteras om reglerna för den allmänna processen kan vara vägledande. Parterna behöver inte påtala för överinstansen att rättegångsfel förelegat i underinstansen, utan överinstansen har ett ansvar att ex officio pröva om handläggningen gått rätt till.<sup>162</sup> Av förarbetena till FPL framgår att domvilla i sig kan utgöra ett skäl för att meddela prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>163</sup> Regler om jäv i RB 4 kap. är direkt tillämpliga i förvaltningsprocessen genom hänvisningen i FPL 41 §. Det hänvisas dock inte till RB 50 kap. 27 § som anger att jäv ska medföra återförvisning. Enligt HFD 2011 ref. 15, som dock gällde resning, tycks inte regeln vara överförbar i förvaltningsprocessen. Efter att jäv konstaterades prövades nämligen om jävet hade påverkat utgången i målet, vilket det inte bedömdes ha gjort.

Både Wennergren och von Essen menar att regleringen i RB bör uppfattas som allmänna processuella grundsatser.<sup>164</sup> von Essen menar att effektivitetsskäl talar för att undanröjande inte utan vidare ska vidtas vid rättegångsfel. Liksom för den allmänna processen bör därför inte överinstansen vidta åtgärder om de anser att underinstansens avgörande är riktigt. Angående möjligheten för överinstansen att själv avhjälpa felet menar Wennergren att det inte föreligger något hinder mot att en kammarrätt själv rättar felet istället för att återförvisa om det kan ske utan väsentlig olägenhet. von Essen uttrycker sig något mer försiktigt men verkar instämma. Han framhåller dock instansordningsprincipens betydelse i sammanhanget och menar att ett åsidosättande av principen typiskt sett är en

---

<sup>161</sup> Fitger 50 kap. 28 §.

<sup>162</sup> von Essen 34 §.

<sup>163</sup> Prop. 1971:30 del 2 s. 80.

<sup>164</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 355 respektive von Essen 34 §.

olägenhet för parterna. Denna uppfattning av instansordningsprincipen vid rättegångsfel skiljer sig således något åt från Fitgers.

I RÅ 1997 ref. 10 hade en domare i Patentbesvärsträtten avlidit efter den muntliga förhandlingen, men innan målet hade hunnit avgöras. Målet avgjordes därför med en annan sammansättning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det var felaktigt att inte hålla ny muntlig förhandling med den nya sammansättningen. För frågan om felet skulle innebära en återförvisning jämförde Högsta förvaltningsdomstolen med vad som gäller i den allmänna processen. Det konstaterades att när rätten inte varit domför är det ofta vanskligt att göra antagande att målets utgång inte skulle ha påverkats. Trots detta ansågs det inte motiverat att återförvisa målet, bland annat på grund av att den muntliga förhandlingen hade följts av lång skriftväxling.<sup>165</sup>

I RÅ 2008 ref. 10 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att kammarrätten inte varit domför. Utan ytterligare motivering undanröjdes därefter kammarrättens dom och målet återförvisades. Två ledamöter var skiljaktiga och menade att RB:s regler om domförhetsfel borde vara vägledande i brist på annan lagstiftning. Eftersom ledamöterna bedömde att felet inte kunde anses ha inverkat på målets utgång skulle inte heller målet återförvisas till kammarrätten.

I MIG 2012:11 jämförde Migrationsöverdomstolen med vad som bedöms som rättegångsfel i den allmänna processen. I målet hade migrationsdomstolen tillämpat en rättsregel som inte hade varit aktuell under processen. Parterna hade därför inte heller getts möjlighet att yttra sig över rättsregeln, vilket de enligt Migrationsöverdomstolen borde ha fått. Migrationsdomstolens handläggning ansågs dock inte vara en sådan brist att målet behövde återförvisas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att reglerna i den allmänna processen *kan* vara vägledande för bedömningen i förvaltningsprocessen, även om praxis spretar något. Nästa fråga är vad som ska gälla när felet förekommit hos beslutsmyndigheten.

### 3.2.3 Förfarandefel

Om en enskild är allmänt missnöjd med hur en beslutsmyndighet skött handläggningen av ett ärende kan denne exempelvis vända sig till JO. Det hindrar inte att denna typ av frågor kan aktualiseras vid förvaltningsbesvär när det finns samband med det överklagande beslutet. Wennergren påminner om att ifall

---

<sup>165</sup> Se även RÅ 1999 ref. 52.



beslutsmyndigheten gjort ett materiellt fel kan inte domstolen rätta det som blivit fel, eftersom domstolen har inte någon som helst befogenhet att fullgöra beslutsmyndighetens uppgift utöver det som naturligt prövas genom överklagandet.<sup>166</sup>

Bristande kommunikation enligt FL 17 § har bedömts på olika sätt. I ett mål hade den enskilde inte fått del av vissa uppgifter som varit till grund för ett avslag gällande uppehållstillstånd.<sup>167</sup> Resning beviljades och målet återförvisades till beslutsmyndigheten. I ett annat mål där den enskilde inte heller fått del av alla uppgifter var det mer oklart om dessa legat till grund för beslutet.<sup>168</sup> Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att uppgifterna visserligen borde ha kommunicerats, men att det var tillräckligt att den enskilde nu fått del av dem och getts möjlighet att komplettera sin talan.

I ett mål gällande arbetslöshetskassa hade ett beslut fattats på delegation som inte ansågs lagenlig.<sup>169</sup> Målet återförvisades till arbetslöshetskassan.

### 3.2.4 Bristande utredning

Utredningsplikten är en allmän förvaltningsrättslig princip som för domstolens del fastslås i FPL 8 §. Samma paragraf reglerar också domstolens möjlighet att processleda eller vidta utredningsåtgärder, en fråga som är mycket omdiskuterad.<sup>170</sup> I korthet gäller att målets beskaffenhet är avgörande för hur och i vilken utsträckning domstolen kan och får utreda. Domstolen kan själv utreda eller genom processledning uppmana parterna att företa utredning. Domstolens utredningsansvar sträcker sig till att utredningen ska vara *fullgod*, det vill säga vara tillräckligt utredd för att ett avgörande ska kunna fattas.<sup>171</sup> Vad som här ska diskuteras är instansordningsprincipens tillämpning när en överinstans anser att underinstansen brustit i utredningen i processuell mening. Med brist avser jag brister som innebär att utredningen inte är fullgod och därmed inte kan avgöras av domstolen. Frågor om domstolens möjlighet att klarlägga parternas talan och att vidga processramen hänvisas till avsnitt 3.1. Om utredning saknas för att underliggande instanser på grund av skilda bedömningar inte haft anledning att ta ställning till en viss fråga behandlas i avsnitt 3.3.

Instansordningsprincipen innebär i sammanhanget att utredningen i

<sup>166</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 355.

<sup>167</sup> RÅ 1992 ref. 20.

<sup>168</sup> RÅ 2003 ref. 78.

<sup>169</sup> HFD 2012 ref. 42.

<sup>170</sup> Se vidare von Essen 8 §.

<sup>171</sup> von Essen 8 §.

överinstansen som utgångspunkt inte ska gå utöver underinstansens utredning. Om domstolen finner att det behövs mer utredning än den som underinstansen har haft att ta ställning till aktualiseras således instansordningsprincipen. Hur principen bör tillämpas vid utredningsbrister är inte lagreglerat. Det är domstolen som får avgöra om bristen kan läkas eller om målet ska återförvisas för vidare utredning. Besvärssakkunniga föreslog en uttrycklig regel om att återförvisning får ske när det är påkallat av utredningsskäl.<sup>172</sup> Någon sådan regel infördes dock aldrig.

I HFD 2013 ref. 12 gällande moms var den avgörande frågan om ett bolag varit i ond eller god tro. Förvaltningsrätten hade hållit muntlig förhandling och bifallit bolagets överklagan. Vid överklagandet till kammarrätten inkom Skatteverket med omfattande utredning varpå bolaget yrkade på muntlig förhandling även i kammarrätten. Någon sådan hölls dock inte eftersom kammarrätten fann att det inte fanns skäl att pröva frågan om ond eller god tro. Högsta förvaltningsdomstolen var av motsatt uppfattning och menade att frågan behövde ytterligare utredning med tanke på Skatteverkets omfattande material och bolagets yrkande om muntlig förhandling. Målet återförvisades till kammarrätten, dock utan att uttryckligen medge bolaget muntlig förhandling där.<sup>173</sup>

I HFD 2012 ref. 36 hade förvaltningsrätten och kammarrätten vidgat processramen trots att utredningen var otillräcklig och inte uppenbart gav svar på vad som var det materiellt riktiga resultatet. Högsta förvaltningsdomstolen menade att bristen på utredning innebar att målet skulle återförvisas till beslutsmyndigheten. I HFD 2013 ref. 8 hade kammarrätten avvisat ett yrkande med motiveringen att det saknades sådan utredning som krävdes enligt den tillämpliga rättsregeln. Högsta förvaltningsdomstolen påpekade att avsaknad av utredning inte är ett skäl att *avvisa* ett yrkande, utan kammarrätten borde ha prövat yrkandet i sak.

Högsta förvaltningsdomstolen tycks inte pröva om avhjälpande av bristen kan ske i överinstansen.<sup>174</sup> Det går i linje med Högsta förvaltningsdomstolens funktion som prejudikatinstans. Däremot återförvisas inte alltid mål när bristen saknat betydelse för målets utgång. I HFD 2013 ref. 45 angående bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap. 1 § i med anledning av en kurs på en folkhögskola konstaterades att det fanns utredningsbrister men att målet inte

---

<sup>172</sup> SOU 1964:27 s. 602 f.

<sup>173</sup> Se även RÅ 1996 ref. 83 och RÅ 1996 not. 81.

<sup>174</sup> RÅ 1974 ref. 29 och RÅ 2002 ref. 22.

behövde återförvisas.<sup>175</sup> Det motiverades med att utbildningen som det sökta biståndet hänfördes till var på väg att avslutas och kommunen inte haft något att erinra om kostnaden för det begärda biståndet.

Frågan är vidare vilken instans målet ska återförvisas till när en utredningsbrist i en eller fler underinstanser konstaterats. Angående den allmänna processen har Högsta domstolen i NJA 2006 s. 40 återförvisat ett mål till *hovrätten* när en utredningsbrist ansågs föreligga i båda underinstanserna. Någon enhetlig linje hos Högsta förvaltningsdomstolen är svår att utläsa men det tycks som att återförvisning sker till den instans där bristen först uppkommit. I RÅ 1974 ref. 29 hade beslutsmyndigheten brustit i sin utredning. Vidare konstaterades att även kammarrätten brustit i sin utredningsskyldighet. Detta kan uppfattas som att Högsta förvaltningsdomstolen menade att bristen hade kunnat läkas i kammarrätten. Målet återförvisades dock till beslutsmyndigheten. I RÅ 2002 ref. 22 hade utredningsbristen uppkommit i kammarrätten genom att ett intyg som åberopats först där saknades när målet avgjordes. Högsta förvaltningsdomstolen återförvisade målet till kammarrätten.

I asylprocessen har den enskilde initialt bevisbördan för att göra sitt skyddsbehov sannolikt samtidigt som Migrationsverket och migrationsdomstolen har ett utredningsansvar.<sup>176</sup> Om den enskilde inte gjort skyddsbehovet sannolikt kommer inte heller någon ytterligare utredningsskyldighet att aktualiseras för myndigheten och personen får därmed bära risken för att inte uppfylla sin bevisbörda.<sup>177</sup> Utredningen ses då som fullgod vilket innebär att det inte finns skäl för domstolen att processleda sökanden trots ett väntat avslag, vilket även gäller när sökanden saknar ombud.<sup>178</sup> Finns indikationer på att sökanden blivit utsatt för tortyr eller riskerar tortyr ökar dock utredningsansvaret.<sup>179</sup>

I MIG 2006:7 konstaterades att både Migrationsverket och migrationsdomstolen hade brustit i sin utredning. Migrationsöverdomstolen betonade att tyngdpunkten för utredningen ska ligga hos Migrationsverket, men att migrationsdomstolen hade kunnat läka dessa brister. Målet återförvisades till Migrationsverket. I MIG 2007:31 som beskrivits i del 3.1.3.4, återförvisades målet till migrationsdomstolen trots att sakprövning i frågan inte gjorts hos Migrationsverket. Instansordningsprincipen upprätthölls således striktare i MIG

---

<sup>175</sup> Se även RÅ 2009 not. 139.

<sup>176</sup> T.ex. MIG 2006:1.

<sup>177</sup> MIG 2012:18.

<sup>178</sup> MIG 2012:18.

<sup>179</sup> MIG 2012:2 och MIG 2006:1.

2006:7. Någon egentlig motivering uttrycks inte av Migrationsöverdomstolen, förutom konstaterandet att bristen fanns hos både Migrationsverket och migrationsdomstolen. När utredningsbristen uppkommit i migrationsdomstolen har Migrationsöverdomstolen återförvisat till domstolen istället för Migrationsverket.<sup>180</sup>

Enligt utlänningslagen (2005:716) 12 kap. 19 § kan en utlänning under vissa förutsättningar uppge nya omständigheter i samband med ett ärende om verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning. Migrationsverkets beslut att inte bevilja prövning av sådana omständigheter kan överklagas till migrationsdomstol enligt 14 kap. 5 §. Av förarbetena framkommer att om domstolen finner att prövning ska beviljas bör, med hänsyn till instansordningsprincipen, undanröjande av det överklagade beslutet ske och handlingarna överlämnas till Migrationsverket.<sup>181</sup> Om domstolen finner att utredningen i målet är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas behöver dock återförvisning inte ske.<sup>182</sup> Enligt MIG 2013:12 bör dessa uttalanden tolkas med stor försiktighet och återförvisning bör vara det normala.

Sammanfattningsvis kan bristande utredning i underinstansen medföra återförvisning, om bristen har påverkat utgången i målet. Möjligheten till avhjälpande i Högsta förvaltningsdomstolen får anses som liten. Vad gäller andra instanser är det oklart om avhjälpande kan ske.

### 3.3 Underlåten sakprövning

Detta avsnitt ska behandla instansordningsprincipens tillämpning när en sakprövning aktualiseras i överinstansen som helt eller delvis inte gjorts i underinstansen. Det kan exempelvis gälla när underinstansen felaktigt avvisat en talan eller när en kammarrätt borde ha meddelat prövningstillstånd. Det kan också handla om att underinstansen endast har bedömt en av flera alternativa grunder. Avsnittet är uppdelat i två delar. Först behandlas instansordningsprincipens tillämpning när sakprövning inte skett alls i underinstansen. Därefter behandlas situationen när en sakprövning delvis skett.

---

<sup>180</sup> MIG 2012:2.

<sup>181</sup> Prop. 2004/05:170 s. 307.

<sup>182</sup> Prop. 2004/05:170 s. 301.

### 3.3.1 Ingen sakprövning alls

#### 3.3.1.1 Felaktigt avvisad talan

Att avvisa en talan innebär att ingen explicit sakprövning gjorts. Avvisning sker när det förelegat hinder för prövning, såsom att klaganden inte haft talerätt.<sup>183</sup> Om avvisningen överklagas är saken i nästa instans om avvisningen var korrekt eller inte. Om den inte var korrekt innebär en strikt tillämpning av instansordningsprincipen att återförvisning ske. Annars skulle den enskilde gå miste om sakprövning i underinstansen.

Frågan regleras inte i FPL och har sparsmakat behandlats i förarbeten och doktrin. Uppfattningen där tycks vara att felaktigt avvisad talan utan undantag ska medföra att underinstansens avgörande upphävs och att målet återförvisas.<sup>184</sup> Även praxis tycks konsekvent agera på det sättet.<sup>185</sup> En återförvisning bidrar till att den totala handläggningstiden förlängs. Högsta förvaltningsdomstolen har dock betonat att det på grund av de rättssäkerhetsgarantier som ligger i att få sin fråga prövad i flera instanser inte finns skäl att frångå instansordningsprincipen då talan blivit felaktigt avvisad av en underinstans.<sup>186</sup>

I ett kritiserat avgörande har Kammarrätten i Sundsvall valt att göra en sakprövning trots att en sådan inte gjorts i underinstanserna.<sup>187</sup> Bakgrunden i målet var att en person ansökt till Länsstyrelsen om att efter sin död få sin aska utspridd i Sareks nationalpark. Länsstyrelsen avvisade ansökan på grund av att endast de som ordnar med gravsättningen efter en persons död har rätt att göra en sådan ansökan. Personen överklagade till förvaltningsrätten som avvisade talan på samma grund.<sup>188</sup> Målet överklagades även till kammarrätten som fann att Länsstyrelsen gjort fel som inte prövat ansökan. Kammarrätten konstaterade att detta normalt innebär undanröjande och återförvisning men ansåg att Länsstyrelsen i viss utsträckning hade gjort en materiell prövning. Därför, och med beaktande av att den tillämpliga lagen inte tillåter förhandsbesked i frågan, menade kammarrätten att målet kunde prövas i sak. Därefter avslogs själva

---

<sup>183</sup> Det finns dock ingen samlad reglering i FPL över vilka sakprövningsförutsättningar som ska vara uppfyllda, se von Essen 6 §.

<sup>184</sup> von Essen, Processramen s. 192, Bejstam FT 2002 s. 348 f. samt SOU 1964:27 s. 602.

<sup>185</sup> HFD 2014 ref. 8, HFD 2013 ref. 27, HFD 2013 ref. 36, HFD 2014 not. 10 samt HFD 2014 not. 41. Se även HFD 2012 not. 43 som ledde fram till HFD 2013 ref. 21.

<sup>186</sup> RÅ 2002 ref. 76.

<sup>187</sup> Kammarrätten i Sundsvall mål nr 795-2002 kritiserat av Bejstam, FT 2002.

<sup>188</sup> Det korrekta enligt Bejstam hade dock varit att ta upp saken till prövning och därefter *avslå* yrkandet, se Bejstam, FT 2002 s. 348. Saken i förvaltningsrätten gällde om avvisningsbeslutet var rätt eller inte. För denna fråga har personen i fråga rätt att överklaga.

ansökan. Bejstam har kritiserat målet framförallt på grund av att han inte ser skäl att frånga instansordningsprincipen.<sup>189</sup>

### **3.3.1.2 Kammarrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd**

Om kammarrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd och detta överklagas är saken i målet om prövningstillstånd borde ha meddelats eller inte. En strikt tillämpning av instansordningsprincipen i sammanhanget innebär att när Högsta förvaltningsdomstolen anser att kammarrättens beslut är felaktigt ska domstolen meddela prövningstillstånd i kammarrätten. Detta innebär att målet återförvisas till kammarrätten och inte prövas i sak av Högsta förvaltningsdomstolen.

En sådan strikt tillämpning tycks Högsta förvaltningsdomstolen konsekvent använda sig av.<sup>190</sup> HFD 2012 not. 40 kan illustrera detta.<sup>191</sup> Där hade Svenska naturskyddsföreningen (SNF) överklagat ett beslut från Naturvårdsverket om jakt på varg under en viss tidsperiod. Förvaltningsrätten bedömde att SNF inte hade talerätt och avvisade talan. SNF överklagade men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd. SNF överklagade även detta beslut och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle tillerkänna SNF talerätt samt i första hand få målet återförvisat till förvaltningsrätten för prövning i sak, i andra hand att prövningstillstånd skulle meddelas i kammarrätten och återförvisas dit. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde beslutet och meddelade prövningstillstånd för prövning i kammarrätten. Motiveringen var att det förelåg både prejudikatdispens och ändringsdispens. När frågan om talerätt därefter prövades i sak i kammarrätten hade tidsperioden för det överklagade beslutet gått ut och vargen redan fällts.<sup>192</sup> Kammarrätten avskrev därför målet men uttalade sig i frågan om talerätt. Där fann kammarrätten att SNF borde haft talerätt och att det således var fel av förvaltningsrätten att avvisa talan.<sup>193</sup>

Ett udda mål är HFD 2013 not. 29. Där hade ett beslut av Skolverket överklagats till förvaltningsrätten som förelade klaganden att inkomma med ett undertecknat original. När detta inte inkom avvisades överklagandet. Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd. Därefter uppdagades att

---

<sup>189</sup> Bejstam, FT 2002 s. 349 f.

<sup>190</sup> HFD 2013 not. 4 och HFD 2012 not. 36. Jfr även HFD 2013 ref. 55 gällande resning.

<sup>191</sup> Jfr HFD 2014 ref. 8 som också gällde SNF:s talerätt, med skillnaden att kammarrätten där hade beviljat prövningstillstånd.

<sup>192</sup> Kammarrätten i Stockholm mål nr 4390-12 och 4393-12.

<sup>193</sup> Numera finns ett överklagandeförbud som kammarrätten funnit ej strida mot talerätt enligt EU-rätten, se Kammarrätten i Göteborg mål nr 129-15 och 130-15.

klaganden hade inkommit med överklagandet efter föreläggandet men att detta sorterats in i fel akt. Högsta förvaltningsdomstolen fann därmed att det var felaktigt av förvaltningsrätten att avvisa överklagandet och undanröjde båda underrätternas beslut samt återförvisade till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning. Domstolen gick med andra ord utöver processramen, om det var rätt att inte bevilja prövningstillstånd i kammarrätten eller inte, möjligtvis på grund av att det var uppenbart att prövning borde ske i förvaltningsrätten.<sup>194</sup>

Sammanfattningsvis får det uppfattas som en stark huvudregel att återförvisning ska ske när en sakprövning överhuvudtaget inte skett i underinstansen. Nästa fråga är om samma sak gäller då prövning skett delvis.

### 3.3.2 Delvis sakprövning

Detta avsnitt ska behandla instansordningsprincipens tillämpning när det i överinstansen aktualiseras frågor som underinstansen ansett sig sakna anledning att ta ställning till. Domstolen anses nämligen inte behöva ta ställning i frågor som inte måste besvaras för att avgöra målet.<sup>195</sup> Detsamma bör i princip gälla för beslutsmyndigheterna.<sup>196</sup> Har en part exempelvis åberopat alternativa omständigheter för sitt yrkande och underinstansen anser att en av omständigheterna är tillräcklig för ett bifall, uttalar de sig sällan angående de andra omständigheterna. Gör överinstansen en annan bedömning aktualiseras således frågor som visserligen förekommit i underinstansen men inte lett till ett ställningstagande där.<sup>197</sup> En liknande situation är om beslutsmyndigheten avslagit en ansökan på en viss grund, som domstolen vid en senare bedömning underkänner. Vid förvaltningsbesvär är det inte ovanligt att det förekommer kumulativa rekvisit, det vill säga rekvisit som bör prövas i en viss ordning. Detta kan exempelvis gälla olika former av tillstånd eller ersättningar.

En strikt tillämpning av instansordningsprincipen i dessa sammanhang innebär att överinstansen endast kan pröva de frågor som underinstansen uttryckligen tagit ställning till. En mindre strikt tillämpning innebär att det är tillräckligt att frågan förekommit i underinstansen, det vill säga att den ingått i processmaterialet eller

---

<sup>194</sup> Se även HFD 2014 not. 10 där kammarrätten felaktigt avvisat en talan och Högsta förvaltningsdomstolen återförvisade till förvaltningsrätten.

<sup>195</sup> von Essen 34 §. Se även von Essen, Processramen s. 284. Jfr Welamson & Munck, Rättegång VI s 121.

<sup>196</sup> Den materiella regleringen på respektive område kan dock skilja sig åt.

<sup>197</sup> För omständigheter eller yrkanden som är nya i förhållande till underinstansen hänvisas till avsnitt 3.1

på annat sätt kan anses ingå i målet.<sup>198</sup> Frågan är knapphändigt diskuterad inom förvaltningsprocessen varför även regleringen i den allmänna processen ska utredas.

### **3.3.2.1 Allmän process**

Gällande den allmänna processen finns inga regler i RB om undanröjande och återförvisning vid andra fall än rättegångsfel. Det anses ändå stå klart en sådan möjlighet finns på grund av överinstansens allmänna skyldighet att svara för att målet handläggs på ett lämpligt sätt.<sup>199</sup> Vid förarbetena till dagens utformning av reglerna om undanröjande vid rättegångsfel föreslogs en lagregel om undanröjande av andra anledningar än rättegångsfel.<sup>200</sup> Det ansågs dock inte finnas något större behov av en sådan regel och utformningen skulle dessutom bli lagtekniskt komplicerad. Welamson menar att möjligheten att undanröja på annan grund än rättegångsfel bör ske med stor restriktivitet.<sup>201</sup> Även Fitger menar att åtgärden under alla omständigheter måste vara mer begränsad än om det hade gällt ett rättegångsfel.<sup>202</sup> Både Fitger och Welamson påpekar dock att det är en diskretionär befogenhet, vilket innebär att det finns utrymme för domstolens eget skön. I och med Högsta domstolens funktion som prejudikatinstans finns begränsat utrymme för Högsta domstolen att avhjälpa brister i underinstanserna.<sup>203</sup> Fitger menar därmed att möjligheten till undanröjande är betydligt mindre i hovrätten än i Högsta domstolen.

### **3.3.2.2. Förarbeten och doktrin**

Det finns, som tidigare konstaterats, inga regler i FPL som reglerar möjligheten att upphäva underinstansens beslut vid rättegångsfel. Det finns inte heller regler som behandlar upphävande i andra fall. Liksom för den allmänna processen anses det ändå finnas en sådan möjlighet.<sup>204</sup> Frågan är dock mycket sparsmakat behandlad i rättskällorna. Besvärssakkunniga uttalade att återförvisning kan vara motiverat när beslutsmyndigheten delvis underlåtit sakprövning.<sup>205</sup> Visst utrymme ansågs av processekonomiska skäl finnas för omedelbar prövning i övre instans, om

---

<sup>198</sup> Jfr FPL 30 § som anger att avgörandet ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet.

<sup>199</sup> Fitger 50 kap. 28 §. Se även NJA 1989 s. 646.

<sup>200</sup> Prop. 1988/89:95 s. 55.

<sup>201</sup> Welamson & Munck, Rättegång VI s 122. Se även NJA 1996 s. 676.

<sup>202</sup> Fitger 50 kap. 28 §.

<sup>203</sup> NJA 1989 s. 646.

<sup>204</sup> von Essen 30 och 34 §§.

<sup>205</sup> SOU 1964:27 s. 602.



utredningen ger klart vad utgången ska bli och inga andra skäl som talar emot finns. Det föreslogs vidare en regel om att återförvisning kan ske av utredningsskäl eller när det annars är påkallat. Någon sådan regel infördes dock aldrig. von Essen menar att det finns anledning att skilja på alternativa omständigheter och kumulativa eller alternativa rekvisit.<sup>206</sup> Angående alternativa omständigheter torde det normalt vara tillräckligt att omständigheterna förekommit i målet, även om inte underinstansen uttryckligen tagit ställning i frågan. von Essen menar vidare att synsättet visserligen inte är helt lättförenligt med instansordningsprincipen. Föreligger inga utredningssvårigheter och har materialet kommunicerats torde det rimliga ändå vara att prövning kan ske direkt i överinstansen. I annat fall skulle domstolen tvingas ta hänsyn till en mängd ställningstaganden som för tillfället inte är relevanta. Angående kumulativa rekvisit anser von Essen att återförvisning bör ske när underinstansen inte prövat de rekvisit som aktualiserats i överinstansen.<sup>207</sup> Han menar att eftersom prövningen tar en annan riktning bör instansordningsprincipen tillämpas striktare, även när det finns tillräcklig utredning angående det nya förhållandet. Samtidigt påpekar han att denna skillnad mellan alternativa omständigheter och kumulativa rekvisit inte framstår som helt motiverad. Även besvärssakkunniga var av uppfattningen att mål kan återförvisas när ny sakprövning och krav på nytt utredningsmaterial aktualiseras i överinstansen på grund av en annan bedömning.<sup>208</sup>

### **3.3.2.3 Praxis**

Frågan har behandlats i begränsad utsträckning i praxis, i den meningen att den inte varit huvudfrågan i målet. Ett mål där Högsta förvaltningsdomstolen dock har uttalat sig om hur underrätterna har agerat i frågan är HFD 2014 ref. 5. Där hade en kvinna fått avslag från socialnämnden gällande en ansökan om bistånd i form av särskilt boende. Beslutet motiverades med att hon inte tillhörde personkretsen i socialtjänstlagen (2001:453) 2 a kap. 8 §. Både förvaltningsrätten och kammarrätten ansåg att hon hade rätt till det sökta biståndet. Högsta förvaltningsdomstolen påpekade att socialnämnden endast prövat personkretstillhörigheten och därmed inte haft anledning att pröva saken vidare. Både förvaltningsrätten och kammarrätten hade dock utifrån den utredning som fanns i målet bifallit

---

<sup>206</sup> von Essen, Processramen s. 283 f.

<sup>207</sup> von Essen, Processramen s. 284 f.

<sup>208</sup> SOU 1964:27 s. 603.

hennes ansökan. Socialnämnden hade därmed inte haft möjlighet att som första beslutsinstans göra den utredning och bedömning som annars görs vid en fullständig prövning. Målet avskrevs på grund av att frågan inte längre var aktuell. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade sig inte om felet annars hade inneburit återförvisning. Annan praxis tyder dock på att återförvisning skett i liknande situationer.<sup>209</sup>

Ett annat mål där Högsta förvaltningsdomstolen uttalat sig om underrätternas befogenhet att återförvisa mål är RÅ 2000 ref. 50.<sup>210</sup> Där konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att högre domstol, på samma sätt som i den allmänna processen, har ett ansvar för att mål blir handlagt på ett lämpligt sätt. Detta gäller även utan yrkande av part. Återförvisning i ett sådant fall motiveras även av att upprätthålla instansordningen. Förvaltningsdomstol är därmed oförhindrad att genom olika åtgärder se till att processramen och processordningen upprätthålls.

En begäran om att ta del av en handling kan avslås med anledning av att den inte är allmän i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen (1949:105) eller är föremål för sekretess. Om domstolen menar att handlingen är allmän prövas inte frågan om sekretess utan den återförvisas för prövning av beslutsmyndigheten.<sup>211</sup>

I HFD 2014 ref. 25 angående ett förhandsbesked hade Skatterättsnämnden fått tre frågor. På grund av bedömningen på fråga ett och två förföll fråga tre. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde en annan bedömning varför fråga tre aktualiserades. Eftersom Skatterättsnämnden inte prövat den frågan återförvisades målet i denna del.<sup>212</sup>

Vid överklagande av avslagsbeslut prövar ofta domstolen om beslutsmyndigheten haft skäl att avslå ansökan på just den grunden beslutsmyndigheten angett. Domstolen underkänner alltså beslutsmyndighetens skäl men fattar inget nytt beslut i dess ställe. Ett exempel är ett avgörande från kammarrätten om tillstånd att inneha skjutvapen.<sup>213</sup> Bakgrunden i målet var att polismyndigheten hade avslagit ansökan på grund av att den enskilde inte varit med i en godkänd sammanslutning. Den enskilde överklagade men fick avslag i förvaltningsrätten. Kammarrätten fann att polismyndigheten inte hade haft skäl för sin avslagsgrund

---

<sup>209</sup> HFD 2014 ref. 37 och HFD 2014 ref. 50.

<sup>210</sup> Se även Alhager, Rättskraft i skatteprocessen s. 120 f.

<sup>211</sup> HFD 2013 ref. 33. Se även von Essen, Processramen s. 285.

<sup>212</sup> Jfr kammarrättens del i HFD 2012 ref. 54.

<sup>213</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 6106-10. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde dock en annan bedömning i sak och upphävde kammarrättens dom i HFD 2013 ref. 22.

och återförvisade målet till myndigheten för prövning om det fanns annan grund för avslag.

I HFD 2013 ref. 13 hade ett bolag överklagat polismyndighetens beslut om ersättning för kostnader för ordningshållning vid Kulturkalaset 2010 i Göteborg. Förvaltningsrätten fann att tillställningen var en sådan offentlig tillställning med vinstsyfte som krävdes för betalningsskyldighet och överklagandet avlogs. Kammarrätten uttalade att det var tveksamt om det överhuvudtaget var fråga om en offentlig tillställning men menade att det i vart fall inte bedrevs med vinstsyfte och överklagandet bifölls. Högsta förvaltningsdomstolen fann att det förelåg vinstsyfte och återförvisade målet för vidare prövning i kammarrätten.<sup>214</sup>

Ett prejudikat gällande offentlig upphandling angående vad domstolen behöver pröva har lett till vissa tillämpningsproblem i underrätterna. För att en offentlig upphandling ska göras om eller rättas krävs att den upphandlande myndigheten brutit mot regler i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och detta medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada. I målet, HFD 2013 ref. 53, hade inte bolaget i fråga klargjort på vilket sätt valet av förfarande i upphandlingen ledde till skada eller risk för skada. Därför menade Högsta förvaltningsdomstolen att det saknades anledning att pröva i vilken mån den upphandlande myndigheten borde ha valt ett annat förfarande. Domen har fått till följd vissa rundgångar i underrätterna.<sup>215</sup> Förvaltningsrätterna har avslagit ansökan om överprövning när inte klaganden påstått eller beskrivit varför de lidit skada. När bolaget sedan inkommit med sådan förklaring till kammarrätten har målet på grund av instansordningsprincipen återförvisats till förvaltningsrätten för vidare prövning.

Sammanfattningsvis får rättsläget uppfattas så, att domstolen har en omfattande diskretionär befogenhet att återförvisa mål när det anses lämpligt på grund av instansordningsprincipen.

### 3.4 Avgörandet

Detta avsnitt ska behandla vilket slut domstolen kommer fram till efter tillämpning av instansordningsprincipen. Det finns ingen enhetlig praxis om hur domar och beslut ska formuleras, varför det finns en mängd varierade

---

<sup>214</sup> Jfr även HFD 2014 not. 15.

<sup>215</sup> Se t.ex. Kammarrätten i Göteborg mål nr 6576-14, 5685-14, 5735-14 samt Kammarrätten i Jönköping mål nr 2524-14, 2234-14. Jfr även Kammarrätten i Jönköping mål nr 2658-2667-13, där kammarrätten uttryckt att HFD 2013 ref. 53 inte är tillämplig i målet.

formuleringar.<sup>216</sup> Det gäller både mellan olika domstolsinstanser och inom en och samma instans, vilket även innefattar Högsta förvaltningsdomstolen. *Dom* används enligt förordning (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol 10 § som beteckning när rätten avgjort saken. Andra avgöranden betecknas *beslut*, vilket avser när en processuell fråga prövats. Det kan exempelvis gälla prövningstillstånd, avvisning eller avskrivning. Under rubriken *avgörande* kommer själva domslutet. Upphävning eller undanröjning utan att annat avgörande sätts i dess ställe innehåller ofta en återförvisning till någon av underinstanserna. Det ska också noteras att delar av ett överklagande kan avvisas, samtidigt som en del av det avslås eller bifalles.

Instansordningsprincipen som sådan ger ingen lösning för vad en tillämpning av principen ska medföra. Både avvisning och återförvisning medför att instansordningsprincipen upprätthålls. En avvisning innebär att det som avvisas i regel inte hindrar att väcka en ny talan. Av FPL 34 § framgår att avvisningsbeslut, som innebär ett avgörande av målet, är överklagbara medan återförvisningsbeslut endast är det om beslutet innefattar en fråga som inverkar på målets utgång.<sup>217</sup> Ibland kombineras en avvisning med ett överlämnande, som vanligtvis får uppfattas som en slags serviceåtgärd. Överlämnande kan dock innehålla en bindande skyldighet för underinstansen att pröva saken på ett visst sätt. I RÅ 2000 ref. 32 hade kammarrätten avvisat ett yrkande om ersättning. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd i målet men ansåg sig ändå kunna bedöma att kammarrätten inte borde ha avvisat yrkandet. Framställningen om ersättning *överlämnades* därefter till kammarrätten.

En återförvisning innebär i regel att saken får en ny möjlighet att prövas av underinstansen men innehåller ofta bindande instruktioner. I HFD 2014 ref. 15 framgår att den enskilde får bifall för sin talan och beviljas arbetslöshetskassa. Högsta förvaltningsdomstolen sätter dock formellt inget nytt beslut i det överklagade beslutets ställe utan återförvisar målet till beslutsmyndigheten för *erforderlig* handläggning.<sup>218</sup> Om ett mål istället återförvisas för *fortsatt* handläggning, torde detta som utgångspunkt innebära att beslutsmyndigheten är fri att bedöma om övriga förutsättningar är uppfyllda.<sup>219</sup> I skattemål kan mål

---

<sup>216</sup> Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt s. 221.

<sup>217</sup> Se t.ex. HFD 2012 not. 38 och HFD 2013 not. 74.

<sup>218</sup> Se även HFD 2012 ref. 14.

<sup>219</sup> HFD 2012 ref. 45 och HFD 2014 ref. 53. Jfr även HFD 2013 ref. 25 I.

återförvisas för beräkning.<sup>220</sup>

Det förekommer en stor variation i formulering av domsluten. Oftast torde domens innebörd följa av sammanhanget, men ibland kan den uppfattas oklar. I RÅ 2004 ref. 63 hade kammarrätten ändrat underinstansernas avgöranden och överlämnat målet till Skatteverket för fortsatt handläggning. Skatteverket överklagade och menade att kammarrätten borde ha upphävt och återförvisat målet, annars fanns ingen möjlighet för Skatteverket att företa någon fortsatt handläggning. Högsta förvaltningsdomstolen menade att det inte kunde råda något tvivel om domens innebörd som var klar och entydig. Kammarrättens *ordval* saknade därför betydelse.

Hur den enskilde har formulerat yrkandena har betydelse för domslutets innehåll.<sup>221</sup> I två mål, HFD 2013 ref. 26 I och II, fick yrkandena i målet olika följder för hur domsluten formulerades. Båda målen behandlade frågan om arbetslöshetsersättning vid studier. Klaganden i båda målen ansågs uppfylla de krav som uppställs i lagen för att kunna få arbetslöshetsersättning. Det första målet *återförvisades* till beslutsmyndigheten för prövning om övriga förutsättningar för rätt till ersättning var uppfyllda. I det andra målet *fastställdes* rätten till ersättning från ett visst datum. Den enda skillnaden tycks vara yrkandena i respektive mål. I det första målet yrkade den enskilde i förvaltningsrätten att i första hand beviljas ersättning och i andra hand få målet återförvisat till beslutsmyndigheten. Förvaltningsrätten avslog överklagandet. Inför kammarrätten inskränkte klaganden av okänd anledning sitt yrkande till att endast omfatta andrahandsyrkandet. I det andra målet tycks yrkandet vara detsamma i alla instanser – att beviljas ersättning.

Det anses inte alltid praktiskt eller lämpligt att domstolen ska ange alla villkor för vissa beslut. Angående insatser enligt lag (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att deras uppgift är att säkerställa att enskilda får skäligena levnadsvillkor. Det är dock inte lämpligt att domstolen i detalj anger alla villkor, eftersom det kan behövas en flexibilitet.<sup>222</sup> Har kommunen dock inte presenterat något alternativ till den enskildes krav kan domstolen dock komma att detaljerat specificera insatsen.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> HFD 2012 ref. 18.

<sup>221</sup> Jfr även yrkandets betydelse för frågan om överlämnande i UM 4610-10 och UM 7483-11.

<sup>222</sup> RÅ 2007 ref. 62 I.

<sup>223</sup> HFD 2013 ref. 45.

Sammanfattningsvis förekommer en mängd olika formuleringar i domsluten. Det är därför svårt att dra bestämda slutsatser om instansordningsprincipens betydelse i sammanhanget. Enligt min mening tycks domstolen förhålla sig till principen genom att ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe undviks.

## 4. Instansordningsprincipen i socialförsäkringsmål

Detta kapitel behandlar instansordningsprincipens tillämpning i socialförsäkringsmål. Kapitlet inleds med en allmän del i 4.1 som kortfattat beskriver socialförsäkringssystemet och möjligheten till omprövning och överklagande. Därefter följer kapitlet samma upplägg som i kapitel 3. Det innebär att avsnitt 4.2 behandlar ändring av processramen, avsnitt 4.3 rättegångsfel, avsnitt 4.4 underlåten sakprövning och slutligen avsnitt 4.5 som behandlar domstolens avgörande. Eftersom dessa frågor redan behandlats i kapitel 3 finns utrymme att gå djupare in på ett antal rättsfall.

### 4.1 Socialförsäkringsrätt

Socialrätt är ett brett rättsområde som omfattar en mängd samhällliga åtgärder med socialpolitiska syften, däribland ekonomiska hjälpformer som socialförsäkring.<sup>224</sup> Sedan 2011 samlas socialförsäkringsförmånerna i en och samma lag, socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB). Lagen är ansenlig med sina 117 kapitel och täcker in ett 50-tal förmåner. Socialförsäkringen administreras av framförallt Försäkringskassan som numera är en central statlig myndighet sedan de tidigare länsbaserade allmänna försäkringskassorna slogs samman. Försäkringskassan har ett allmänt ombud som utses av regeringen och kan begära ändring av oriktiga beslut och överklaga Försäkringskassans, förvaltningsrättens och kammarrättens beslut.

Vanligtvis är socialförsäkringsförmånerna antingen bosättningsbaserade eller arbetsbaserade. För att ha rätt till en bostadsbaserad förmån som exempelvis barnbidrag ska man enligt SFB 5 kap. 2 § ha sin faktiska hemvist i Sverige. För att ha rätt till en arbetsbaserad förmån som exempelvis sjukpenning ska man enligt SFB 6 kap. 2 § förvärvsarbeta eller bedriva näringsverksamhet i Sverige. Bidrag enligt socialtjänstlagen administreras av kommunerna men påminner delvis om socialförsäkring.<sup>225</sup>

Avdelning H i SFB innehåller bestämmelser som gäller generellt för alla typer av förmåner. Där finns bland annat kapitel 113 som reglerar ändring, omprövning och överklagande av beslut. Socialförsäkringsförmånerna betraktas i allmänhet som civila rättigheter enligt EKMR art. 6.1 och innebär därmed bland annat att

---

<sup>224</sup> Strömberg & Lundell, Speciell förvaltningsrätt s. 121 f.

<sup>225</sup> Prop. 1994/95:27 s. 160.

man har rätt att överklaga sådana beslut till domstol.<sup>226</sup>

Innan en eventuell domstolsprövning måste den sökande enligt SFB 113 kap. 10 § först begära omprövning hos Försäkringskassan. Proceduren skiljer sig åt från reglerna i FL, där i stället en kort och förenklad omprövning görs i samband med överklagandet.<sup>227</sup> Omprövningen enligt SFB innebär att ärendet i sin helhet utreds en gång till. Vid omprövningen är Försäkringskassan fortfarande att anse som beslutande myndighet. Instansordningsprincipen tillämpas inte inom myndigheten.<sup>228</sup> Inga regelrätta återförvisningar sker följaktligen mellan omprövningsenheten och först beslutande enhet. Försäkringskassan har ändå möjlighet att i detta läge vidta ytterligare utredningsåtgärder och ska fortfarande ansvara för att gällande lagstiftning uppfylls. Är den enskilde inte nöjd med omprövningsbeslutet måste denne aktivt överklaga till domstol. Överklagandet lämnas in till Försäkringskassan som då gör rättidsprövning och ytterligare en bedömning av ärendet genom att pröva om en enklare typ av rättelse kan ske enligt SFB 113 kap. 3 §. Processuella frågor utöver omprövningen som beskrivits regleras inte i SFB 113 kap. och FPL tillämpas därför i stor utsträckning.

Från och med att överklagandet överlämnas till domstol är Försäkringskassan den enskildes motpart och styr inte längre över processen. Tidigare handlades socialförsäkringsmålen i en tvåinstansordning med försäkringsrätter och en Försäkringsöverdomstol. Numera överklagas målen till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätten enligt SFB 113 kap. 16 §. Kvantitativt sett är socialförsäkringsmålen en av de största måltyperna i förvaltningsprocessen.

## 4.2 Processram

Ofta handlar de överklagade besluten om att Försäkringskassan helt eller delvis avslagit en ansökan om viss ersättning. Om för mycket ersättning av någon anledning betalats ut kan Försäkringskassan begära pengar tillbaka i ett beslut om återkrav enligt SFB 108 kap. 2 §. Saken i mål om återkrav är begränsad till händelseförloppet.<sup>229</sup> Att åberopa en ny rättslig grund torde inte hindras av instansordningsprincipen.<sup>230</sup> Kammarrätten fann i ett mål att så länge som den nya rättsliga grunden rör sig inom processens ram och utifrån de omständigheter som

---

<sup>226</sup> Jfr HFD 2014 ref. 12 samt Hellström 108 kap. 11 §.

<sup>227</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>228</sup> Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 278.

<sup>229</sup> RÅ 2010 ref. 1.

<sup>230</sup> Hellström 108 kap. 2 §.



redan presenterats kunde grunden, utan hinder av instansordningsprincipen, prövas i kammarrätten som första instans.<sup>231</sup> I målet hade Försäkringskassan beslutat om återkrav på grund av bristande anmälningsskyldighet. Först i kammarrätten uppgav Försäkringskassan att den enskilde även bort inse att han fått ersättning med för högt belopp, respektive utan att ha varit berättigad till det.

Gällande återkrav finns en möjlighet enligt SFB 108 kap. 11 § att helt eller delvis efterge kravet om det föreligger särskilda skäl. Frågan om eftergift anses omfattas av processramen i återkravsmål vilket innebär att Försäkringskassan förutsätts ha prövat frågan även om något uttryckligt ställningstagande inte kommit till stånd.<sup>232</sup> Vidare innebär detta att domstolen inte bara kan utan *bör* pröva eftergiftsfrågan, det vill säga inte endast ta ställning gällande återkravet och återförvisa frågan om eftergift.<sup>233</sup> Om eftergiftsfrågan inte prövats i en underinstans på grund av att återbetalningsskyldighet inte ansågs föreligga blir dock situationen en annan. Är överinstansen av en annan uppfattning kan inte frågan om eftergift anses ha ingått i underinstansens bedömning i ett sådant fall.<sup>234</sup>

I HFD 2014 ref. 12 gällde huvudfrågan i målet huruvida det fanns skäl att efterge ett återkrav av sjukpenning på grund av långsam handläggning eller inte. Högsta förvaltningsdomstolen fann att rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt EKMR art 6.1 hade kränkts. Gottgörelse skulle därför ske med 20 000 kr. Domstolen berörde också frågan om eftergift kunde medges på grund av personliga eller ekonomiska skäl. Klaganden hade lämnat vissa uppgifter om sin ekonomiska situation i kammarrätten men först i Högsta förvaltningsdomstolen ”lämnat en mer detaljerad beskrivning”. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade kort att de nya uppgifterna inte hade prövats av underinstanserna och återförvisade därför målet av instansordningsskäl till Försäkringskassan.

Det är oklart vad de nya uppgifterna har för processuell betydelse eftersom Högsta förvaltningsdomstolen inte öppet redovisar övervägandena utan endast hänvisar till instansordningsskäl. Enligt min mening kan de nya uppgifterna kategoriseras till åtminstone tre olika processuella institut.

Den första förklaringen är att de nya uppgifterna utgör nya omständigheter eller bevis. Som tidigare framgått kan sådana enligt FPL 37 § endast tas upp i

---

<sup>231</sup> Kammarrätten i Jönköping mål nr 925-13.

<sup>232</sup> Lavin, Återbetalning av social ersättning s. 171 f.

<sup>233</sup> Hellström 108 kap 2 §. Se dock HFD 2012 ref. 12 som diskuteras närmast.

<sup>234</sup> Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2661-12.

Högsta förvaltningsdomstolen om det föreligger särskilda skäl. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen inte redovisat några särskilda skäl, och det inte i övrigt framgår något i målet som kan uppfattas som särskilda skäl, kan antas att domstolen grundade sitt avgörande på något annat.

Den andra förklaringen är att Högsta förvaltningsdomstolen menade att de nya uppgifterna tydde på att utredningen varit bristfällig i underinstanserna, eftersom eftergift som tidigare nämnt ska prövas ex officio, och av denna anledning återförvisar målet. Men inte heller detta verkar rimligt, då domstolen även här i så fall borde öppet redovisa varför utredningen brustit.

Den tredje förklaringen är att Högsta förvaltningsdomstolen menar att de nya uppgifterna inte utgör nya omständigheter, utan endast är en slags utveckling av de omständigheter som redan uppgetts i kammarrätten. Eftersom uppgifterna inte är nya kan de godtas trots regleringen i FPL 37 §, men målet måste återförvisas eftersom uppgifterna inte prövats i underrätt. Resonemanget skulle i så fall innebära att det finns omständigheter som inte är nya i förvaltningsprocesslagens mening, men ändå nya i förhållande till det tidigare processmaterialet vilket får till följd att målet ska återförvisas. Med andra ord skulle detta innebära att parter kan föra in något nytt i processen som inte är så nytt att det ska utgöra nya omständigheter. Samtidigt är det så pass ”nytt” att det inte kan prövas av någon domstolsinstans, utan måste återförvisas till beslutsmyndigheten.

Detta leder oss till en fjärde tänkbar förklaring, nämligen att Högsta förvaltningsdomstolen uppfattar att instansordningsprincipen ger ett stort utrymme för en diskretionär befogenhet att återförvisa mål. Effekten i detta fall blir något problematisk – den enskilde beviljas eftergift på grund av den långsamma handläggningen samtidigt som Högsta förvaltningsdomstolen förlänger instanskedjan ytterligare genom återförvisningen till Försäkringskassan. Enligt min mening borde Högsta förvaltningsdomstolen ha avvisat de nya uppgifterna i enlighet med FPL 37 § eller, om de ansåg att det förelåg särskilda skäl, själva pröva de nya uppgifterna. Ytterligare ett alternativ hade varit att återförvisa till kammarrätten, eftersom det var där den enskilde först lämnat uppgifter om sin ekonomiska situation.

Ett annat mål där det är oklart hur instansordningsprincipen tillämpas är RÅ 2010 not. 19. Bakgrunden var att en person (EK) hade ansökt om hel sjukpenning. Försäkringskassan beviljade halv sjukpenning. EK överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten biföll överklagandet varefter Försäkringskassan överklagade. Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde det ursprungliga beslutet om att bevilja halv sjukersättning. EK överklagade och åberopade nya läkarintyg till stöd för att hennes besvär berodde på en sedermera diagnosticerad hjärntumör. Försäkringskassan bestred bifall till överklagandet och menade att det inte fanns skäl att göra en annan bedömning av arbetsförmågan även om besvären i efterhand skulle kunna relateras till hjärntumören. Högsta förvaltningsdomstolen menade dock att det kunde antas att de nya uppgifterna skulle ha påverkat bedömningen i underinstanserna. Trots att Försäkringskassan höll fast vid sin ståndpunkt att hjärntumören inte förändrade inställningen i målet återförvisades målet dit. Det är oklart hur målet förhåller sig till FPL 37 § eftersom domstolen inte uttalar sig om regeln.

I HFD 2013 not. 14 hade Försäkringskassan avslagit en ansökan om sjukersättning. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som fastställde avslagsbeslutet. Kammarrätten upphävde underinstansernas beslut och fann att klaganden hade rätt till hel sjukersättning. Försäkringskassan överklagade och anförde att den enskilde själv inkommit ny information om att denne sedan en tid tillbaka arbetat heltid i Norge och ville ansöka om vilande sjukersättning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att uppgifterna kunde antas ha påverkat kammarrättens prövning om de då varit kända och återförvisade målet dit. Det kan antas att Högsta förvaltningsdomstolen inte såg skäl att återförvisa målet till Försäkringskassan eller förvaltningsrätten eftersom både instanserna avslog ansökan på andra grunder. Samtidigt får detta effekten att den enskilde fråntas prövning i en fråga som är till nackdel för denne. Inte heller här framgår det om Högsta förvaltningsdomstolen menar att FPL 37 § är tillämplig eller varför de annars tillåter de nya omständigheterna i målet.

I RÅ 2000 ref. 11 gällande assistansersättning diskuterades prövningens omfattning.<sup>235</sup> Högsta förvaltningsdomstolen fann att prövningen i första hand skulle avgöras utifrån förutsättningarna vid tiden för ansökan till Försäkringskassan. Det fanns dock inga rättsliga hinder för att pröva rätten till ersättning även efter den tidpunkten. En förutsättning för en sådan prövning är att utredningen i målet ger ett tillräckligt underlag för bedömningen. Med hänsyn till

---

<sup>235</sup> Se även RÅ 2010 ref. 17.

instansordningen menade Högsta förvaltningsdomstolen vidare att det är önskvärt att prövningen i huvudsak begränsas till samma *principfrågor* som prövats av underinstanserna. von Essen har kritiserat rättsfallet och menar att låta prövningen omfatta en annan tidsperiod på detta sätt är svårförenligt med instansordningsprincipen.<sup>236</sup> Den uppkomna situationen bör i stället lösas genom *reformatio in melius*. Trots att domstolen inte klargör vad som i sådana fall skulle utgöra särskilda skäl för ett sådant vidgande av processramen, uppfattar von Essen rättsfallet som en tillämpning av *reformatio in melius*. Han är också inne på en annan förklaring, nämligen att Högsta förvaltningsdomstolen kompenserat för att den enskilde inte sett anledning att väcka nya ärenden i frågan under pågående mål. Enligt min mening är det mycket som talar för att domstolen har denna mer pragmatiska syn på vad som ska uppfattas som processram, efter vad som anses rimligt i det enskilda fallet. Att domstolen exempelvis uttalar att det inte finns rättsliga *hinder* för en vidgad prövning talar också emot att rättsfallet kan ses som ett exempel på tillämpning av *reformatio in melius*.

I RÅ 2009 ref. 19 hade en person (M.T.C.) uppburit vårdbidrag för sitt barn. Försäkringskassan beslutade att rätt till ersättning inte längre fanns och drog in vårdbidraget. Beslutet motiverades med att vårdinsatsen understeg 7 timmar per vecka och att merkostnaderna till följd av barnets sjukdom inte kunde anses betydande. M.T.C. överklagade och uppgav att hon även hade andra merkostnader som Försäkringskassan inte prövat. Förvaltningsrätten menade att domstolen som första instans inte kunde pröva de nya merkostnaderna och *avvisade* talan i denna del. Förvaltningsrätten avslag överklagandet i övrigt. M.T.C. överklagade. Försäkringskassan bestred bifall. Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslag överklagandet. M.T.C. fullföljde sin talan hos Högsta förvaltningsdomstolen och bifogade en förteckning för vilka merkostnader hon haft. Försäkringskassan anförde denna gång att de nya merkostnaderna borde ha uppfattats som nya *omständigheter* till stöd för yrkandet om vårdbidrag. Förvaltningsrätten borde därför inte ha avvisat talan i denna del. Eftersom merkostnaderna numera specificerats finns underlag för Förvaltningsrätten att pröva saken. Högsta förvaltningsdomstolen instämde i Försäkringskassans inställning att de nya merkostnaderna var att anse som nya omständigheter som

---

<sup>236</sup> von Essen 29 § (observera att rättsfallet diskuteras två gånger).

inte borde ha avvisats.<sup>237</sup> Förvaltningsrätten kunde själv ha prövat de nya kostnaderna eller återförvisat till kassan. Därefter återförvisas målet med stöd av FPL 37 § och instansordningsprincipen till förvaltningsrätten. Det framgår inte varför målet återförvisades till förvaltningsrätten och inte Försäkringskassan.<sup>238</sup>

Enligt von Essen är rättsfallet svårtolkat.<sup>239</sup> Han kan inte se hur FPL 37 § är tillämplig i målet eftersom saken i Högsta förvaltningsdomstolen gällde om det var rätt av förvaltningsrätten att avvisa eller inte, och således inte skulle kunna prövas i sak av Högsta förvaltningsdomstolen.

### 4.3 Rättegångsfel

Det finns ingenting som tyder på att tillämpningen av instansordningsprincipen gällande rättegångsfel skulle skilja sig åt beroende på måltyp. I ett kammarrättsavgörande hade förvaltningsrätten i strid med FPL 10 § underlåtit kommunikering med Försäkringskassan.<sup>240</sup> Bristen ansågs vara allvarlig och målet återförvisades med hänvisning till instansordningsprincipen. Någon uttrycklig bedömning gjordes inte angående om bristen hade påverkat målets utgång eller kunnat avhjälpas i kammarrätten. I RÅ 2002 not. 187 var förutsättningarna liknande, men saken gällde om prövningstillstånd borde ha meddelats i kammarrätten. Högsta förvaltningsdomstolen fann att förvaltningsrätten hade underlåtit kommunicering enligt FPL 10 §. Kammarrätten borde därigenom ha funnit det ovisst om förvaltningsrättens beslut var riktigt. Målet återförvisades till kammarrätten. I ett annat kammarrättsavgörande ansågs att förvaltningsrätten hade brutit mot instansordningsprincipen genom att vidga processramen trots att utredning saknades.<sup>241</sup>

### 4.4 Underlåten sakprövning

Om någon sakprövning överhuvudtaget inte skett i underinstansen torde huvudregeln, liksom som för andra måltyper, vara att återförvisning ska ske när överinstansen gör en annan bedömning. Detta tillämpas konsekvent när Högsta förvaltningsdomstolen anser att prövningstillstånd borde ha meddelats i kammarrätten.<sup>242</sup> Detsamma tycks gälla för felaktigt avvisad talan. I HFD 2012 ref. 19 hade Försäkringskassan felaktigt avvisat en ansökan. Målet återförvisades

<sup>237</sup> Se även RÅ 2009 ref. 7.

<sup>238</sup> Jfr avsnitt 3.1.2.4.

<sup>239</sup> von Essen 37 §.

<sup>240</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 6522-13.

<sup>241</sup> Kammarrätten i Göteborg mål nr 4428-07.

<sup>242</sup> HFD 2012 not. 1, HFD 2013 not. 3, HFD 2013 not. 20 samt HFD 2013 not. 34.

till Försäkringskassan.<sup>243</sup>

Kumulativa eller alternativa rekvisit är vanligt i socialförsäkringen. Exempelvis bör frågan om försäkringstillhörighet lämpligen utredas innan övriga villkor för den aktuella förmånen utreds. Det innebär exempelvis att om en förälder får avslag på ansökan om vårdbidrag på grund av att denne inte anses bosatt i Sverige har vanligtvis inte Försäkringskassan haft anledning att utreda vårdbidragets potentiella storlek.<sup>244</sup> Men det är inte alla rekvisit i socialförsäkringen som behöver prövas i viss ordning. I HFD 2013 ref. 2 konstaterades att förutsättningarna för livränta inte behövde prövas i viss ordning. Det var därför fel av kammarrätten att av den anledningen återförvisa målet till Försäkringskassan. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde kammarrättens avgörande och återförvisade målet för prövning i kammarrätten.

Ett och samma ärende hos Försäkringskassan kan bli föremål för domstolsprövning i flera omgångar. Om exempelvis en sökande får avslag på grund av att denne inte är försäkrad för den sökta förmånen men överklagar och får rätt i förvaltningsrätten, upphävs och återförvisas vanligen målet för prövning om huruvida övriga förutsättningar är uppfyllda. Försäkringskassan är då i regel bunden av domstolens bedömning i frågan om försäkringstillhörighet men är fri att bedöma ärendet i övrigt. Om Försäkringskassan avslår på annan grund kan förstås även detta beslut överklagas. Det finns inget som hindrar att förvaltningsrätten vid en sådan prövning även en andra gång upphäver och återförvisar målet. Ett och samma ärende kan således bli föremål för en mängd domstolsprövningar och återförvisningar så länge avslagsgrunden är olika. Hur domstolen har hanterat detta problem kan illustreras av HFD 2013 ref. 81. Där hade klaganden, som vårdades i familjehem, i februari 2009 ansökt om assistansersättning. Försäkringskassan avlog ansökan på grund av att familjehemmet skulle betraktas som en institution enligt lag (1993:389) om assistansersättning 4 § och att sökanden därmed inte kunde få assistansersättning. Förvaltningsrätten godtog inte denna avslagsgrund och upphävde beslutet samt återförvisade målet till Försäkringskassan för fortsatt handläggning. Försäkringskassan överklagade men kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning. Målet blev i detta läge inte föremål för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Försäkringskassan prövade saken på nytt och fattade i juli

---

<sup>243</sup> Se även Hellström 110 kap. 10-11 §§.

<sup>244</sup> Jfr HFD 2014 not 20.

2011 beslut om att återigen avslå ansökan. Denna gång motiverades beslutet med att familjehemmet hade beviljats ett högre arvode av kommunen för att möjliggöra att en av familjehemsföräldrarna skulle kunna vara hemma på heltid. Beslutet blev föremål för prövning i samtliga domstolsinstanser som alla bedömde att sökanden hade rätt till assistansersättning. Målet återförvisades inte för prövning av ersättningens omfattning, antagligen för att denna var ostridig i målet och kunde bestämmas till 56 timmar i veckan. Målet avgjordes således slutligen av Högsta förvaltningsdomstolen i december 2013.

Intressant att notera är att första gången målet prövas av förvaltningsrätten väljer domstolen att upphäva och återförvisa istället för att fatta ett nytt beslut. Andra gången förvaltningsrätten prövar målet väljer domstolen istället att ersätta avslagsbeslutet med ett nytt beslut. Även kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen väljer att denna gång fatta ett nytt beslut. Det tycks inte finnas någon annan förklaring till att domstolarna agerar annorlunda än att målet redan prövats en gång. Kanske ansågs det inte lämpligt att återförvisa till Försäkringskassan ännu en gång för att inte fördröja processen ytterligare. Trots att domstolsinstanserna fattar ett fullständigt beslut andra gången får den första återförvisningen till följd att målet prövas fem gånger i domstol. Tiden från ansökan till Försäkringskassan fram till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande är närmare fem år. En ytterligare aspekt som kan diskuteras är det faktum att omfattningen av assistansersättningen bestämdes, trots att den frågan troligtvis inte prövats närmare hos Försäkringskassan eftersom man avslog ansökan på annan grund. Att då pröva omfattningen i domstol skulle kunna ses som ett avsteg från instansordningsprincipen. I detta fall medgav dock Försäkringskassan att omfattningen i sig var 56 timmar.

#### 4.5 Avgörandet

Domstolen har som jag uppfattar det en tendens att inte fullt ut ersätta Försäkringskassans beslut med ett nytt beslut. Något som är relativt vanligt är att en enskild beviljas en ersättning samtidigt som målet *överlämnas* för fortsatt handläggning.<sup>245</sup> Av sammanhanget framgår att detta får uppfattas som att överlämningen sker för verkställighet av domen. En annan formulering är att målet visas åter för erforderlig handläggning.<sup>246</sup> Mål kan även återförvisas för handläggning om övriga förutsättningar är uppfyllda, vilket då får uppfattas som

---

<sup>245</sup> HFD 2013 ref. 44 och HFD 2013 ref. 59.

<sup>246</sup> HFD 2013 ref. 38.

att Försäkringskassan är fri att bedöma förutsättningar som inte varit aktuella i målet.<sup>247</sup> En mer otydlig formulering är att målet överlämnas för närmare eller vidare prövning. I HFD 2012 ref. 34 hade kammarrätten funnit att en person var berättigad bilstöd. Försäkringskassan överklagade. Högsta förvaltningsdomstolen avslog överklagandet och överlämnade handlingarna till Försäkringskassan för närmare prövning.

Aktualiseras en beräkning i målet anges att det ankommer på Försäkringskassan att göra de beräkningar som erfordras.<sup>248</sup> Detta gäller även när själva målet gällt frågan om beräkning.<sup>249</sup> En liknande situation är att ersättning beviljas samtidigt som domstolen anger att det ankommer på Försäkringskassan att avgöra hur utbetalning ska ske.<sup>250</sup>

---

<sup>247</sup> HFD 2014 not. 20.

<sup>248</sup> Jfr HFD 2012 ref. 44 I och II.

<sup>249</sup> HFD 2014 ref. 3 och HFD 2013 ref. 58.

<sup>250</sup> HFD 2012 ref. 72.



## 5. Slutord

Uppsatsen har behandlat instansordningsprincipen och dess tillämpning i förvaltningsprocessen. I kapitel 2 behandlades principens syften och funktioner. Där framkom bland annat att instansordningsprincipen framförallt uttrycks som en rättssäkerhetsgaranti. Instansordningsprincipens funktion beror på vilken funktion förvaltningsprocessen i allmänhet ska anses ha. I kapitel 3 och 4 behandlades tillämpningen i gällande rätt. Där framkom bland annat att instansordningsprincipens innebörd och tillämpning skiljer sig åt beroende på måltyp och situation, men även från fall till fall på grund av domstolens befogenhet att efter en lämplighetsbedömning återförvisa mål. Detta avslutande kapitel ska analysera instansordningsprincipens tillämpning i förhållande till dess syften och funktioner.

### 5.1 Skillnader i rättstillämpningen

Instansordningsprincipens tillämpning är en processuell fråga som sällan är huvudfrågan i målet. Detta innebär att inte alltför långtgående slutsatser kan dras om hur principen tillämpas i enskilda avgöranden. Samtidigt är det rimligt att kräva att en högsta domstolsinstans tillämpar processuella regler och principer på ett enhetligt sätt. Eftersom instansordningsprincipen ofta tillämpas efter en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet är det dock svårt att tala om någon tydlighet i rättstillämpningen. Detta är inte nödvändigtvis ett problem, eftersom domstolen har befogenhet att göra denna typ av bedömningar. För en förutsebar och enhetlig rättstillämpning krävs det dock att instansordningsprincipen tillämpas utifrån konsekventa riktlinjer. Med andra ord att det är klart vad instansordningsprincipen har för innebörd och att lika fall behandlas lika.

Som framkommit i avsnitt 3.1 tycks instansordningsprincipen ha olika innebörd beroende på om det handlar om yrkanden eller omständigheter. Beträffande yrkanden syftar vanligtvis användningen av principen på alla slags kvantitativa eller kvalitativa förändringar.<sup>251</sup> Vad gäller omständigheter syftar begreppet framförallt på förändringar som gör att saken (händelseförloppet) förändras. Dessutom kan principen aktualiseras vid mer komplexa ändringar som inte förändrar saken. Att principen används på skilda sätt kan ses som ett exempel på att instansordningsprincipen inte är ett statiskt begrepp utan ett uttryck för att upprätthålla instansordningen. Samtidigt är det märkligt att instansordnings-

---

<sup>251</sup> Jfr dock i avsnitt 3.1.2.1 hur von Essen menar att instansordningsprincipen förhåller sig till villkor inom majus includit minus.

principen har helt olika innebörd beroende på om något kan hänföras till yrkanden eller omständigheter, särskilt när denna gräns inte alltid är helt klar. Vidare är det inkonsekvent att skatteprocessen ansetts kunna vara vägledande för den allmänna förvaltningsprocessen vad gäller hur saken ska bestämmas, men inte vad gäller möjligheten att ändra yrkandena. Därför ser jag heller inga principiella skäl till att RB 13 kap. 3 § inte skulle kunna tillämpas analogt i förvaltningsprocessen. Vad gäller FPL 37 §, att nya omständigheter endast får åberopas i Högsta förvaltningsdomstolen om det finns särskilda skäl, är tillämpningen mycket oklar. Jag uppfattar att Högsta förvaltningsdomstolen bortser från regeln och istället tillämpar instansordningsprincipen på det sätt som anses lämpligt i det enskilda fallet.<sup>252</sup>

Angående rättegångsfel finns inga rimliga skäl för att instansordningsprincipen ska tillämpas annorlunda i förvaltningsprocessen än i den allmänna processen. Det är därför problematiskt att praxis spretar angående rättegångsfel och att domstolen ibland tillämpar instansordningsprincipen strikt och ibland tar hänsyn till om felet påverkat utgången eller kan avhjälpas i överinstansen.

Jag menar att det är problematiskt att en så grundläggande förvaltningsprocessuell princip har olika innebörd och tillämpning beroende på situation och måltyp. För eventuella skillnader borde det krävas mycket väl motiverade skäl utifrån måltypens särdrag eller förutsättningarna i det enskilda fallet. Eftersom så inte är fallet innebär detta att instansordningsprincipen inte tillämpas på ett enhetligt sätt och är därmed inte förutsebar. Det går därför inte att utifrån domstolens funktion i instansordningen deducera fram generella processuella lösningar.<sup>253</sup> Ändå tycks doktrin och praxis göra just detta - härleda lösningar från instansordningsprincipen – vilket jag anser är problematiskt.

## 5.2 Skillnader mellan instanserna

von Essen påpekar ibland att förvaltningsrätten är en andra instans, liknande en hovrätt.<sup>254</sup> Enligt min mening är detta en främmande jämförelse som bygger på att förvaltningsdomstolarna är en förlängning av förvaltningen. Jag anser att skillnaden i karaktär och funktion gör att domstolsprocessen bör innebära en artskillnad jämfört med beslutsmyndigheten, inte en gradskillnad som Ragnemalm

---

<sup>252</sup> Se t.ex. RÅ 2009 ref. 19 eller HFD 2014 ref. 12.

<sup>253</sup> Jfr Fitger 50 kap 28 §.

<sup>254</sup> von Essen, Processramen, s. 30. Jfr vidare avsnitt 2.4.

förespråkar.<sup>255</sup> Vad jag framförallt syftar på är att förvaltningen har politiska mål och syften som inte rättskipningen har ansvar för att uppfylla.<sup>256</sup> Eftersom processen i förvaltningsdomstol enligt min mening är väsensskild från förfarandet hos beslutsmyndigheten bör förvaltningsrätten jämföras med tingsrätten. Detta innebär att det inte finns skäl att ta lika stor hänsyn till instansordningsprincipen i förvaltningsrätten vilket skulle innebära en större flexibilitet angående vad som exempelvis ska uppfattas som processramen. Myndighetsbeslutet skulle då kunna förklaras som utgångspunkten för prövningen, liksom brottet i brottmålsprocessen eller tvisten i tvistemålsprocessen. Visst stöd för denna uppfattning, att instansordningsprincipen bör tillämpas på ett annat sätt i förvaltningsrätten, finns i både lagstiftning, tillämpning och doktrin.<sup>257</sup>

Vidare skulle detta resonemang innebära att instansordningsprincipen betydligt mer strikt bör upprätthållas mellan domstolsinstanserna. Dessa borde i så fall ha samma funktion i förhållande till beslutsmyndigheten men en avsmalnande, prejudicerande funktion i förhållande till varandra. Eftersom uppsatsen behandlar gällande rätt och inte en empirisk studie i hur olika instanser tillämpar instansordningsprincipen finns inget större underlag för dessa frågor. Alltför långtgående slutsatser kan därför inte dras gällande hur underinstanserna uppfattar och tillämpar instansordningsprincipen. Emellertid finns underinstansernas inställning refererade i Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och jag har inte funnit några skillnader i tillämpning mellan instanserna. Högsta förvaltningsdomstolens sätt att hantera instansordningsprincipen stämmer således, av det jag har sett, överens med hur förvaltningsrätten och kammarrätten uppfattar principen och gällande rätt.<sup>258</sup> Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen är en renodlad prejudikatinstans är det rimligt att den avgränsar sin prövning att som huvudregel endast pröva det som är av prejudikatintresse. Detta innebär att det är rimligt att Högsta förvaltningsdomstolen återförvisar mål där fullständig sakprövning inte skett i underinstanserna, trots att ”svaret” framstår som relativt klart.<sup>259</sup> Enligt min mening bör inte underinstanserna inta motsvarande förhållningssätt, särskilt inte förvaltningsrätten.

---

<sup>255</sup> Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder s. 32.

<sup>256</sup> Jag delar med andra ord Wennergrens uppfattning, se Wennergren, SvJT 1994 s. 72.

<sup>257</sup> Jag syftar exempelvis på möjligheten att kumulera mål i förvaltningsrätten gällande skatteprocessen. Även att reformatio in melius väntades aktualiseras främst i förvaltningsrätt enligt prop. 1971:30 s. 581.

<sup>258</sup> Jfr von Essen, Processramen s. 263, om att samma bedömning i RÅ 2000 ref. 54 skulle gällt om det nya anförts redan i kammarrätten, men då skulle lett till återförvisning istället för avvissning.

<sup>259</sup> Jfr HFD 2012 not. 40 eller HFD 2013 ref. 13.

Återförvisningar förskjuter tyngdpunkten nedåt i instansordningen. Sker återförvisningen till beslutsmyndigheten sker även en principiellt viktig maktförskjutning. Om domstolen återförvisar på grund av att något nytt tillkommit i processen är beslutsmyndigheten fri att bedöma frågan. Om domstolen istället endast inhämtar myndighetens yttrande ligger avgörandet kvar i domstolens händer och denna är inte bunden av myndighetens eventuella medgivanden i ett sådant fall.<sup>260</sup> Jag uppfattar att domstolen har en tendens att återförvisa istället för att sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.<sup>261</sup> En förklaring till detta kan vara att domstolen litar på att beslutsmyndigheten är expert på sitt specialområde och anser att domstolsprövningen endast syftar till att anlägga ett rättsligt perspektiv.<sup>262</sup>

### 5.3 Processramen i praktiken

Om instansordningsprincipen ska tillämpas olika sätt beroende på om något kan hänföras till yrkanden eller omständigheter, är gränsningsdragningen mellan dem av helt avgörande betydelse för principens tillämpning. Enligt min mening saknas dock stöd i praxis för ett påstående om att det, avseende instansordningsprincipen, är viktigt att dela upp talan i yrkanden och omständigheter. von Essen och i viss mån även Wennergren har i efterhand försökt tolka vad Högsta förvaltningsdomstolen egentligen menar vilket kan vara problematiskt. von Essens uppfattning om att instansordningsprincipen ska tillämpas strikt angående ändring av yrkanden hänger samman med hans funktionella syn på att förvaltningsrätten är en andra instans, som en hovrätt.<sup>263</sup>

Min uppfattning är att domstolen snarare tycks bestämma processramen utifrån det överklagade beslutet som helhet och den eller de frågor som är tvistiga. Domstolen saknar ofta generella argument för sina val, utan tycks istället anlägga ett helhetsperspektiv på när talan ska anses ändrad och inte.<sup>264</sup> Förutsättningarna i det enskilda fallet och vad som anses materiellt rättvist verkar vara avgörande. Jag uppfattar således att Högsta förvaltningsdomstolen har en mer pragmatisk inställning till instansordningsprincipen än den uppfattning von Essen står för. Principen kommer där till uttryck bland annat genom att i stort sett samma

---

<sup>260</sup> Jfr Dahlgren, SvJT 1994, s. 406.

<sup>261</sup> Jfr HFD 2013 ref. 26 I, HFD 2013 ref. 44 samt HFD 2013 ref. 59.

<sup>262</sup> Jfr Wennergren, SvJT 1994 s. 70 om domstolens roll.

<sup>263</sup> von Essen 29 §. Se även von Essen, Processramen s 30.

<sup>264</sup> Jfr t.ex. RÅ 2000 ref. 54.

*principfrågor* som förekommit underinstanserna kan prövas.<sup>265</sup> Med det sagt ter sig denna pragmatiska inställning inte förutsebar.

Uppsatsen inleddes med att konstatera att domstolen går in i beslutsmyndighetens ställe och övertar alla dess befogenheter. Jag uppfattar att domstolen sällan använder denna fulla befogenhet utan mer närmar sig ett kassatoriskt rättsmedel – det vill säga att beslutet antingen fastställs eller upphävs. Vidare uppfattar jag att domstolen i praktiken begränsar prövningen till att endast omfatta det som är tvistigt, och inte gör en ny fullständig prövning av beslutet. Detta gäller kanske särskilt när beslutsmyndigheten avslagit en ansökan på en viss grund.<sup>266</sup> Denna begränsade prövning har enligt min uppfattning ofta karaktären av att materiellt rättvisa beslut eftersträvas vilket leder tanken till en omprövning. Jag uppfattar således domstolsprövningen närmast som en *omprövning* av delar av beslutet – inte en *överprövning* av beslutet i dess helhet. Instansordningsprincipen är stark i den meningen att när domstolen bedömt den tvistiga frågan efter vad som uppfattas som materiellt rättvist återförvisas målet till beslutsmyndigheten.

#### 5.4 En instansordningsprincip för vem?

En relevant fråga för instansordningsprincipens syften och funktioner är *för vem* principen finns till för. Den framhålls som en rättssäkerhetsgaranti då den säkerställer rätten att få sin fråga prövad i flera instanser. Återförvisningar uppfattas dock inte sällan negativt av den enskilde. Som framgått är det inte ovanligt att enskilda yrkar mer än vad en strikt tillämpning av instansordningsprincipen tillåter. Jag syftar på yrkanden om att överinstansen i första hand ska pröva målet och i andra hand återförvisa till underinstansen.<sup>267</sup> Vid denna typ av yrkanden har jag inte sett något exempel på att domstolen bifaller förstahandsyrkandet. Ett annat tecken på att enskilda inte uppfattar instansordningsprincipen som positiv är överklaganden av återförvisningsbeslut som relativt ofta överklagas trots att många sådana beslut inte går att överklaga genom regeln i FPL 34 § 2 st.<sup>268</sup> Det är förstås svårt att veta varför enskilda agerar på detta sätt, men det framstår som att enskilda vill ha snabba avgöranden och har en förväntan på att en prövning i domstol kommer resultera i ett klart besked istället för ytterligare prövning. Istället för ”rätten” att få sin fråga prövad kanske det är mer rättvisande att tala om rätten *och skyldigheten* att få sin fråga prövad i

<sup>265</sup> Se t.ex. RÅ 2000 ref. 11.

<sup>266</sup> Se t.ex. HFD 2013 ref. 81.

<sup>267</sup> Se t.ex. HFD 2012 not. 40 eller RÅ 2002 ref. 76.

<sup>268</sup> Se t.ex. HFD 2013 not. 74 eller HFD 2012 not. 38.

flera instanser. Frågan är då *för vem* återförvisningar sker, om inte för den enskilde. En förklaring kan vara att domstolen återförvisar till beslutsmyndigheten av processekonomiska skäl. Förvaltningsdomstolarna handlägger ett stort antal ärenden och om en fullständig överprövning av myndighetens beslut skulle göras får det till följd att arbetsbelastningen skulle öka markant. Ett sådant förfarande är inte nödvändigtvis önskvärt, men enligt min mening borde motiven bakom domstolarnas begränsade prövningar diskuteras mer transparent.

Att återförvisningar bidrar till att förlänga den totala handläggningstiden är en olägenhet som kan riskera att bryta mot rätten till domstolsprövning inom skälig enligt EKMR art. 6.1.<sup>269</sup> Framförallt aktualiseras detta när en processuell fråga är oklar eftersom tillämpningen av instansordningsprincipen gör att ingen instans kan pröva i sak förrän frågan är utredd.<sup>270</sup> I övrigt sticker migrationsprocessen ut. Här har avsteg från instansordningsprincipen gjorts till förmån för en snabb process. Det är framförallt en rättspolitisk fråga vilka måltyper som uttryckligen ska ha ett skyndsamhetskrav eller inte. Men på grund av de allmänna kraven på en effektiv domstolsprövning inom skälig tid enligt EKMR art. 6.1. finns även ett generellt skyndsamhetskrav. Om instansordningsprincipen ska vara en rättssäkerhetsgaranti, och inte en praktisk regel att ta till för att minska domstolens arbetsbelastning, krävs att återförvisning i varje enskilt fall endast bör göras om det innebär någon form av olägenhet att prövningen sker direkt i överinstansen.

---

<sup>269</sup> Jfr HFD 2013 ref. 81.

<sup>270</sup> Se t.ex. HFD 2012 not. 43 som senare ledde till HFD 2013 ref. 21.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Alhager, Eleonor, *Rättskraft i skatteprocessen*, Norstedts Juridik AB, 2003 [cit. Alhager, Rättskraft i skatteprocessen]

Bejstam, Lars, Att avvisa eller att avgöra? – anteckningar med anledning av ett rättsfall, *FT* 2002 s. 343-350 [cit. Bejstam, FT 2002]

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 2 u., Norstedts Juridik AB, 2007 [cit. Bohlin & Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder]

Bull, Thomas, Muntlig handläggning i förvaltningsdomstol, i: *Festskrift till Ragnemalm*, Juristförlaget i Lund, 2005, s. 71-83 [cit. Bull, Muntlig handläggning i förvaltningsdomstol]

Dahlgren, Göran, Allmän förvaltningsdomstols officialprövning, *SvJT* 1994 s. 388-406 [cit. Dahlgren, SvJT 1994]

Ekelöf, Per Olof & Edelstam, Henrik, *Rättegång I*, 8 u., Norstedts Juridik AB, 2008 [cit. Ekelöf & Edelstam, Rättegång I]

Ekelöf, Per Olof & Edelstam, Henrik, *Rättsmedlen*, 12 u., Iustus Förlag AB, 2008 [cit. Ekelöf & Edelstam, Rättsmedlen]

von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor*, Norstedts Juridik AB, 2009 [cit. von Essen, Processramen]

von Essen, Ulrik, Saken i förvaltningsprocessen, *FT* 2003 s. 503-522 [cit. von Essen, FT 2003]

Fitger, Peter, m.fl., *Rättegångsbalken*, oktober 2014, Zeteo (<http://zeteo.nj.se>) [cit. Fitger med angivande av lagrum]

Hessmark, Lars-Göran, m.fl., *Socialförsäkringsbalken - En kommentar*, 1 juli 2014, Zeteo (<http://zeteo.nj.se>) [cit. Hessmark med angivande av lagrum]

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur AB, 2013 [cit. Korling & Zamboni, Juridisk metodlära]

Kristoffersson, Eleonor, Att använda prejudikat och annan rättspraxis i rättstillämpningen, *SvSkT* 2011:10 s. 835-849 [cit. Kristoffersson, SvSkT 2011:10]

Lavin, Rune, *Återbetalning av social ersättning*, Norstedts Förlag, 1986 [cit. Lavin, Återbetalning av social ersättning]

Lavin, Rune, Prövningstillstånd i kammarrätt – dess handhavande och syfte, *FT* 1995, s. 31-41 [cit. Lavin, FT 1995]

Petrén, Gustaf, Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna, *FT* 1965 s. 95-106 [cit.

Petrén, FT 1965]

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 9 u., Jure Förlag AB, 2012 [cit. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder]

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Speciell förvaltningsrätt*, 18 u., Liber AB, 2011 [cit. Strömberg & Lundell, Speciell förvaltningsrätt]

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 25 u., Liber AB, 2011 [cit. Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt]

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning - en lärobok i allmän rättslära*, 5 u., Norstedts Juridik AB, 1996 [cit. Strömholm, Rätt, rättskällor och rättstillämpning]

Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, Studentlitteratur AB, 2010 [cit. Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut]

Welamson, Lars, & Munck, Johan, *Processen i hovrätt och Högsta domstolen Rättegång VI*, 4 u., Norstedts Juridik AB, 2011 [cit. Welamson & Munck Rättegång VI]

Wennergren, Bertil, En förvaltningsdomstols rättskipningsuppgift, *SvJT* 1995 s. 66-74 [cit. Wennergren, SvJT 1995]

Wennergren, Bertil, Förvaltningsprocessen – en fullbordad tvåpartsprocess, *FT* 1996 s 73-84 [cit. Wennergren, FT 1996]

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, 5 u., Norstedts Juridik AB, 2005 [cit. Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m.]

Wennergren, Bertil & von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocessen m.m. En kommentar*, 1 augusti 2014 Zeteo (<http://zeteo.nj.se>) [cit. von Essen med angivande av lagrum]

## Offentligt tryck

### Statens offentliga utredningar

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet

SOU 1966:70 Förvaltningsrättskipning betänkande av förvaltningsrättsdomstolskommittén

### Propositioner

Prop. 1971:30 med förslag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1977/78:170 om fristående länsdomstolar

Prop. 1988/89:95 om ändringar i rättegångsbalken m.m.

Prop. 1989/90:74 ny taxeringslag m.m.

Prop. 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Prop. 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna

Prop. 2004/05:131 En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol



Prop. 2004/05:170	Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden
Prop. 2008/09:165	En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans
Prop. 2009/10:80	En reformerad grundlag
Prop. 2012/13:45	En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess

## Rättsfall

### *Högsta förvaltningsdomstolen*

RÅ 1974 ref. 29  
 RÅ 1989 ref. 67  
 RÅ 1990 ref. 64  
 RÅ 1990 ref. 108  
 RÅ 1992 ref. 20  
 RÅ 1993 ref. 76  
 RÅ 1996 ref. 83  
 RÅ 1996 not 81  
 RÅ 1997 ref. 10  
 RÅ 1999 ref. 52  
 RÅ 1999 ref. 63  
 RÅ 2000 ref. 11  
 RÅ 2000 ref. 32  
 RÅ 2000 ref. 50  
 RÅ 2000 ref. 54  
 RÅ 2002 ref. 22  
 RÅ 2002 ref. 76  
 RÅ 2002 not. 187  
 RÅ 2003 ref. 15  
 RÅ 2003 ref. 78  
 RÅ 2004 ref. 63  
 RÅ 2005 ref. 47  
 RÅ 2007 ref. 62 I  
 RÅ 2008 ref. 10  
 RÅ 2009 ref. 7  
 RÅ 2009 ref. 19  
 RÅ 2009 not. 139  
 RÅ 2010 ref. 1  
 RÅ 2010 ref. 17  
 RÅ 2010 not. 19  
 HFD 2011 ref. 15  
 HFD 2012 ref. 14  
 HFD 2012 ref. 18  
 HFD 2012 ref. 19  
 HFD 2012 ref. 34  
 HFD 2012 ref. 36  
 HFD 2012 ref. 42  
 HFD 2012 ref. 44 I och II  
 HFD 2012 ref. 45  
 HFD 2012 ref. 54  
 HFD 2012 ref. 72  
 HFD 2012 not. 1  
 HFD 2012 not. 36

HFD 2012 not. 38  
HFD 2012 not. 40  
HFD 2012 not. 43  
HFD 2013 ref. 2  
HFD 2013 ref. 5  
HFD 2013 ref. 8  
HFD 2013 ref. 12  
HFD 2013 ref. 13  
HFD 2013 ref. 21  
HFD 2013 ref. 22  
HFD 2013 ref. 25 I  
HFD 2013 ref. 26 I och II  
HFD 2013 ref. 27  
HFD 2013 ref. 33  
HFD 2013 ref. 36  
HFD 2013 ref. 38  
HFD 2013 ref. 44  
HFD 2013 ref. 45  
HFD 2013 ref. 53  
HFD 2013 ref. 55  
HFD 2013 ref. 58  
HFD 2013 ref. 59  
HFD 2013 ref. 81  
HFD 2013 not. 3  
HFD 2013 not. 4  
HFD 2013 not. 14  
HFD 2013 not. 20  
HFD 2013 not. 29  
HFD 2013 not. 34  
HFD 2013 not. 74  
HFD 2014 ref. 3  
HFD 2014 ref. 5  
HFD 2014 ref. 8  
HFD 2014 ref. 12  
HFD 2014 ref. 15  
HFD 2014 ref. 25  
HFD 2014 ref. 37  
HFD 2014 ref. 50  
HFD 2014 ref. 53  
HFD 2014 not. 10  
HFD 2014 not. 15  
HFD 2014 not. 20  
HFD 2014 not. 41  
HFD 2014 not. 43  
Mål nr 1070-2002

### ***Kammarrätterna***

Kammarrätten i Göteborg  
mål nr 4428-07  
mål nr 6106-10  
mål nr 6522-13  
mål nr 5685-14

mål nr 5735-14  
mål nr 6576-14  
mål nr 129-15  
mål nr 130-15

Kammarrätten i Jönköping  
mål nr 925-13  
mål nr 2658-2667-13  
mål nr 2234-14  
mål nr 2524-14

Kammarrätten i Stockholm  
mål nr 4390-12  
mål nr 4393-12

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen  
MIG 2006:1  
MIG 2006:7  
MIG 2007:31  
MIG 2012:2  
MIG 2012:11  
MIG 2012:18  
MIG 2013:12  
UM 4610-10  
UM 7483-11

Kammarrätten i Sundsvall  
mål nr 795-2002  
mål nr 2661-12

#### ***Högsta domstolen***

NJA 1989 s. 646  
NJA 1996 s. 676  
NJA 2006 s. 40

#### ***Mark- och miljööverdomstolen***

MÖD 2004:40  
MÖD 2005:66

Jag registrerades på kursen första gången HT14. Jag har inte blivit omregistrerad och inte heller deltagit i tidigare examinationstillfällen.