

Juridiska institutionen

Juristprogrammet höstterminen 2015

Examensarbete 30 högskolepoäng

Prövning av onyttiga besvär i förvaltningsdomstolarna

– En probleminventering

Åsa Renhammar

Handledare: Lotta Vahlne Westerhäll
Examinator: Thomas Erhag



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Innehåll

1	Ämnet och uppsatsen	5
1.1	Problembeskrivning och ämnesval	5
1.2	Teori, syfte och metod	5
1.2.1	Teoretiska utgångspunkter	5
1.2.2	Syften och metod.....	7
1.3	Forskningsläge och material.....	8
1.4	Avgränsningar	10
1.5	Begrepp	10
1.6	Disposition.....	10
2	Förvaltningsprocessen och domstolarnas avgöranden.....	11
2.1	Förvaltningsprocessen.....	11
2.1.1	Förvaltningsprocessens bakgrund och funktion	11
2.1.2	Rättssäkerhet i förvaltningsprocessen	12
2.1.3	Processuella grundprinciper	13
2.2	Dom och beslut.....	13
2.3	Domens rättsverkningar	14
2.4	Om domskäl och beslutsmotiveringar	15
2.4.1	Rättsliga krav på motivering av domar och beslut	15
2.4.2	Domskälens funktioner	16
2.4.3	Rättskraft eller annan betydelse	16
2.4.4	Överklagbarhet	17
3	Onyttiga besvär i förvaltningsprocessen	19
3.1	Kort om förvaltningsbesvär och besluts överklagbarhet.....	19
3.2	Ett onyttigt besvär	19
3.3	Prövning av onyttiga besvär	20
3.4	Sakprövning på grund av befogat intresse	22
3.4.1	Frihetsberövande, tvångsmedel m.m.	22
3.4.2	Permissioner	23
3.4.3	Tvångsvård och andra omhändertaganden	25
3.4.4	Diverse mål – ansökningar, tillstånd m.m.	26
3.4.5	Slutsatser kring praxis och det befogade intresset	30
3.5	Sakprövning på grund av behov av ledning av rättstillämpningen	32
3.5.1	Slutsatser kring sakprövningar motiverade av vägledningsintresse.....	35
3.6	Begreppsförvirring i praxis	36
4	Processrättsliga följdfrågor	37
4.1	Vilka instanser ska pröva onyttiga besvär och i vilka fall?	37
4.2	Hur ser domstolens skyldighet att sakpröva ut?.....	38
4.2.1	En fakultativ eller obligatorisk regel?	38
4.2.2	Till ”skyldigheten” anslutande frågor	40
4.2.3	Sammanfattande slutsatser	42
4.3	Att överklaga ett avskrivningsbeslut till högre instans	42

4.3.1	Överklagbarhet och yrkande.....	43
4.3.2	Prövningstillstånd i KR.....	44
4.3.3	Prövningstillstånd i HFD	45
4.4	Överprövning av ett avskrivningsbeslut	46
4.4.1	Återförvisning	46
4.4.2	Något om själva sakprövningen	48
4.4.3	Processramen och officialprövningen.....	49
5	En diskussion kring syftena med sakprövning	51
5.1	Domstolarna som kontrollerande av förvaltningen.....	51
5.2	Illusorisk överklaganderätt.....	51
5.2.1	Faktiska verkningar och rätten att överklaga förvaltningsbeslut	52
5.2.2	Vad innebär art. 6.1 EKMR för de onyttiga besvären?.....	53
5.3	Service till enskilda.....	54
5.4	För ledning av rättstillämpningen	55
5.4.1	RÅ 2006 ref. 21 samt ett JO-beslut	56
5.4.2	Om prejudikat och obiter dicta	58
6	Möjligheter att angripa domstolens sakprövning.....	62
6.1	Överklagande av domskälen	62
6.2	De extraordinära rättsmedlen	65
6.3	Skadestånd	66
7	Sammanfattande slutsatser	67
7.1	Vad är onyttiga besvär och vad innebär sakprövningen?.....	67
7.2	Befogat intresse och domstolens skyldighet.....	67
7.3	Oklara svar på processuella följdfrågor	68
7.4	Inga rättsverkningar och ingen möjlighet att överklaga	68
7.5	Vilka instanser som ska göra sakprövningar.....	69
7.6	Syftena bakom att sakpröva onyttiga besvär	69
7.7	Fenomenet är osynligt och avgörandena otillgängliga.....	70
8	De lege ferenda.....	71
8.1	Pröva onyttiga besvär som om de vore ”nyttiga”	71
8.2	Förslag på lagstiftningsåtgärder.....	72
8.2.1	Inför möjlighet till en ny typ av talan	72
8.2.2	Kodifiera och utveckla nuvarande hantering av onyttiga besvär	74
8.2.3	Inför en möjlighet till förtur	74
8.2.4	Inför ”administrativa krav” för en ökad transparens	75
8.3	Avslutningsvis.....	75
9	Käll- och litteraturförteckning	76

Förkortningar

ED	Europadomstolen (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna)
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FR	Förvaltningsrätten/förvaltningsrätterna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HovR	Hovrätten/hovrätterna
JO	Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmän)
JP	Juridisk publikation
JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet
KL	Kommunallag (1991:900)
KR	kammarrätten/kammarrätterna
KÖL	Kameraövervakningslagen (2013:460)
LAFD	Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
LPT	Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LR	Länsrätten/länsrätterna (idag förvaltningsrätten)
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LST	Länsstyrelsen
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Regeringens (respektive Kungl. Maj:ts) proposition till riksdagen
PT	Prövningstillstånd
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
RättsprL	Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
SkL	Skadeståndslag (1972:207)
SKV	Skatteverket
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SvJT	Svensk Juristtidning
TVL	Lag (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet
UtlL	Utlänningslag (2005:716)

1 Ämnet och uppsatsen

1.1 Problembeskrivning och ämnesval

Förvaltningsprocessrätten är fortfarande underutvecklad jämfört med den allmänna processrätten och domarna ställs därmed inför frågor där klara svar ofta saknas. En domare kan inte välja sina mål och kan inte heller underlåta att bereda och avgöra dem. En domare förväntas vidare vara objektiv och följa gällande rätt i varje enskilt beslut under processen.¹ Hanteringen av s.k. onyttiga besvär är ett exempel på ett förvaltningsprocessuellt fenomen där domarna saknar tydlig ledning från rättskällorna. Ett besvär är onyttigt om saken, det överklagade förvaltningsbeslutet, förlorat konkret aktualitet och inte längre kan ändras. Ett sådant mål ska avskrivas av domstolen. Under min tid som sommarnotarie på Kammarrätten i Göteborg fick jag uppgiften att arbeta med ett sådant mål. Den övergripande frågan i dessa mål är om överklagandet trots onyttigheten ska sakprövas – vilket i så fall görs i motiveringen till avskrivningsbeslutet.

Fenomenet med sakprövning trots onyttighet och normerna kring detta utgör domarskapad rätt, etablerad genom ett par rättsfall från dåvarande Regeringsrätten; numera Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).² Frågan är därtill knappt behandlad i doktrinen, vilket innebär att domare har att mer eller mindre gissa sig till hur vissa saker ska bedömas och hanteras. HFD:s praxis ger viss ledning för när ett onyttigt besvär ska sakprövas, men med tanke på mängden olika typer av mål i förvaltningsdomstolarna står domarna nog ofta villrådiga. En domare kan heller inte undgå att, medvetet eller omedvetet, ta ställning i en mängd andra spörsmål i processen – såsom omfattningen av domstolens utredningsansvar, beaktande av processram, prövningstillstånd (PT) och överklaganderätt. Processrätten utgör ett normkomplex som är avsett att tillhandahålla domare och parter regler för att kunna hantera alla typer av situationer och mål och när ett onyttigt besvär läggs på domarens bord, saknar denne tydliga instruktioner för hur målet ska handläggas. Min uppfattning är att detta är ett problem – varför jag inte kunde låta bli att välja detta ämne för uppsatsen. Förutom att utgöra ett inlägg i en tyvärr ganska sovande debatt, vänder sig denna uppsats främst till domare, men även andra som vill veta mer om vad sakprövning i onyttiga besvär är och hur dessa mål kan hanteras på bästa sätt.

Min normativa utgångspunkt för undersökningen är att gällande rätt avseende sakprövning av onyttiga besvär till stor del är oklar och att detta kan leda till rättssäkerhetsproblem – särskilt i form av bristande förutsebarhet, olikbehandling, rättsförluster för enskilda och rättsosäkerhet både för enskilda, domstolar och myndigheter. Vidare är min utgångspunkt att även gällande rätt, i de delar den kan sägas vara relativt tydlig, inte heller alltid är tillfredsställande sett till ovan nämnda rättssäkerhetsfaktorer. För att sakprövning av onyttiga besvär ska kunna ”följa med” utvecklingen i övrigt inom förvaltningsprocessrätten, menar jag att frågan måste bearbetas i doktrinen, tas upp av lagstiftaren och/eller klargöras av HFD. Det oklara rättsläge som råder idag är alltså inte acceptabelt.

1.2 Teori, syfte och metod

1.2.1 Teoretiska utgångspunkter

Min uppfattning av rätten är inte att den bara ”finns” och är statisk, utan tvärtom att rätten konstrueras och ändras konstant av alla som tillämpar och tolkar den.³ Det sagda innebär också att jag inte tror på att rätten utgör en sammanhållen, allomfattande och logisk enhet. Min strävan är dock att rätten fungerar

¹ Med undantag för situationer då domstolens lagprövningsrätt aktualiseras, se 11:14 RF.

² År 2011 bytte Regeringsrätten namn till Högsta förvaltningsdomstolen och Länsrätten bytte namn till Förvaltningsrätten. Hädanefter kommer jag endast tala om HFD, trots att jag ofta åsyftar domstolen i dess benämning innan namnbytet. På samma sätt kommer jag att endast tala om FR. De tidigare benämningarna kommer dock i förekommande fall behållas vid citering.

³ Se Hellner, Rättsteori, s. 10 f. samt Strömholm, s. 290 f. (om Alf Ross' syn på rättskällorna).

som ett så koherent och förutsebart system som möjligt, särskilt avseende rättsområdet förvaltningsprocessrätt. Processrätt utgör s.k. formell rätt och ger de spelregler som den materiella rätten måste förhålla sig till.⁴ Processrättens existens kan sägas vara motiverad av idealet om ett generellt system som genom tillhandahållandet av handlingsregler till domstolen och parterna ska ge ”rättstrygghet” i samhället. Därför menar jag att strävan mot enhetlighet och förutsebarhet gör sig särskilt gällande inom detta rättsområde.

Förvaltningsprocessrätten är som rättsområde lite problematiskt eftersom det dels är relativt nytt, dels har hämtat sitt innehåll från både allmän förvaltningsrätt och allmän processrätt, med RB som förebild. FPL ger liten ledning i många processrättsliga frågor och när det gäller prövning av onyttiga besvär finns det nästan inga givna svar överhuvudtaget. Jag tror inte att det finns en stark skiljelinje mellan de som skapar rätt och de som tolkar eller tillämpar densamma.⁵ Rättsutvecklingen är organisk och det finns särskilt inom förvaltningsprocessen en stark växelverkan mellan lagstiftaren, domstolarna och doktrinen. Samtliga dessa aktörer skapar rätt – och i egenskap av författare av detta arbete kommer även jag att konstruera rätt. Den centrala uttolkaren av rätten i denna uppsats är domaren; denne *måste* ta ställning i processrättsliga frågor och det är min utgångspunkt att det är problematiskt att denne gör detta alltför skönsmässigt och kommer med olika lösningar i lika fall.⁶ I delar av uppsatsen kommer jag därför att anlägga ett domarperspektiv då mina lösningsförslag utgör rekommendationer till domare.⁷ Eftersom jag har utgångspunkten att rätten är dynamisk ser jag inget problem med att komma med egna slutsatser kring hur gällande rätt är. På detta sätt kan man säga att det både är domarens och rättsvetenskapens perspektiv jag antar – rättsvetenskapen tolkar och vägleder domare och vice versa. Att jag vill att förvaltningsprocessrätten ska vara logisk i sitt system och att det ska vara förutsebart innebär att om jag t.ex. finner att en norm inte är rationell eller koherent givet en annan mer generell norm, kommer jag föreslå en förändring som skulle skapa ett mer ”felfritt system” där identifierade värden, såsom rättssäkerhet, gynnas.⁸ Då uppsatsen handlar om domstolsprövning av beslut fattade av myndigheter är det ”naturligt” att ha rättssäkerhet som argument vid tolkning.⁹ Inslagen av starkt normativa argument och utrymme jag ger mig själv att konstruera rätten, kommer att växla efter vilket syfte jag avser att uppnå i olika delar av uppsatsen och generellt kan sägas att ”kreativiteten” i det jag anför kommer att öka ju längre fram i presentationen man läser.

Min uppfattning är att renodlad deskription av gällande rätt inte är möjlig eftersom allt material tolkas och sammanfattas av en person, i denna uppsats av mig – och jag tror inte att någon helt kan frigöra sig från värderingar och normativitet.¹⁰ Som rättsvetare måste jag dock vara transparent med hur jag kommer fram till en viss lösning och förhålla mig så objektiv som möjligt. Ett viktigt moment i detta är att jag värderar mina egna slutsatser, dels i hur väl de står sig mot annan etablerad uppfattning av gällande rätt, dels i hur säkra eller underbyggda jag anser att de är i sig (alltså utifrån hur väl de harmoniserar med centrala värden samt med förvaltningsprocessrätten som system).¹¹

⁴ Peczenik, SvJT 2005 s. 259–262. Se även Ekelöf & Edelstam, s. 50–52. För fördjupning kring den dualistiska åskådningen som gör skillnad på materiell respektive formell rätt, samt ett problematiserande av denna, se Lindblom, Processhinder, särskilt s. 11 f., 18–23 samt kapitel 7–8.

⁵ Angående doktrinen normbildning och rättsvetenskapens roll för en positiv dynamisk rättsutveckling, se Kleineman i FT 2014/15 s. 526 f.

⁶ Angående kravet på att lika fall ska behandlas lika – ”rättvisa i behandling” – samt att använda denna grundsats i argumentation, se Strömholm, s. 275 f. och 365 f.

⁷ Jfr Lehrbergs kritik mot att rättsvetenskapliga forskare antar ett snävt domstolsperspektiv och blir ”praktikernas hjälpredor”, SvJT 1991 s. 753–768.

⁸ Se Peczenik, SvJT 2005 s. 70 och Peczenik, Vad är rätt? s. 278–279.

⁹ Se Lehrberg, SvJT 1991 s. 761–763 angående rättsvetenskaplig forskning och användandet av teleologisk metod.

¹⁰ Se Peczenik, SvJT 2005 s. 249 f.

¹¹ Om domares ”konstruktiva tolkning” i osäkra fall, se Strömholm s. 384–390 samt s. 401 f. om systematisk tolkning.

1.2.2 Syften och metod

Det övergripande syftet med min undersökning är att göra en probleminventering av fenomenet med sakprövning av onyttiga besvär. Detta kan brytas ner i fyra delsyften som är följande: 1) att undersöka och karaktärisera vad prövning av onyttiga besvär är och vad syftet kan vara med denna, 2) att synliggöra problem och i rättskällorna obehandlade frågor, 3) att föreslå lösningar på dessa oklara rättsfrågor samt 4) att de lege ferenda komma med förslag på andra sätt att hantera de onyttiga besvären. Numreringen på avsnitten nedan korrelerar med delsyftena och metoden kommer att beskrivas för varje sådant syfte.

Tyngdpunkten i uppsatsen kommer att ligga på de klarläggande och normativa syftena – vilka tillsammans utgör en slags inventering av hela fenomenet. Det explorativa syftet utgör främst en brygga mellan dessa. Syftet att de lege ferenda komma med förslag är av underordnad betydelse och bör ses mer som en slags reflektion.¹²

1) Klarläggande ansats

Ett första och centralt syfte är att undersöka och beskriva gällande rätt rörande vad onyttiga besvär är och när dessa ska prövas. I strävan efter att kunna placera in detta processrättsliga fenomen i ett befintligt rättsligt system, kommer jag försöka systematisera innehållet i praxis samt, om möjligt, urskilja rekvisit eller mönster för när onyttiga besvär ska prövas. Metoden för detta blir således att eftersöka, beskriva och analysera domstolsavgöranden, främst från HFD. Att bedöma avgörandens relevans utifrån tankar om en strikt rättskällehierarki skulle dock bli fel – i detta fall finns ingen lagregel eller några förarbetsuttalanden att falla tillbaka på och egentligen är avgöranden från samtliga instanser relevanta för denna uppsats. Den praxis som utvecklats har delvis beskrivits i doktrin och detta material kommer att analyseras i syfte att ”fastställa” gällande rätt. Detta syfte kan sägas uppnås genom en klassisk rättsdogmatisk metod i det att jag kommer att använda rättskällorna så objektivt som möjligt och värdera dessa enligt de principer som finns inom rättskälleläran. Fullständig objektivitet är dock som sagt inget jag tror på och kapitel 2–3 kan snarare sägas vara deskriptivnormativa med en analys utifrån en relativt stark lojalitet gentemot rättskällorna.

2) Explorativ ansats

När grunderna kring onyttiga besvär har ”klarlagts” tar ett övergripande andra syfte vid – att dra upp konfliktlinjer eller oklarheter i den gällande rätten. Detta synliggörande kommer att avse både övergripande strukturella eller begreppsmässiga frågor och mer praktiska processuella frågor på detaljnivå. Denna ”explorativa ansats” är ett syfte i sig, men är också en förutsättning för följande syfte 3) nedan. Metoden för att uppnå detta syfte är svår att återge konkret – här flyter teori (ovan) ihop med metod, i det att synliggörandet av problem kräver att jag bedömer det finns ett problem. Detta görs i enlighet med min uppfattning att förvaltningsprocessrätten ska främja rättssäkerhet och att processrätt generellt ska tillhandahålla likabehandlande handlingsregler. Uppfyllandet av syftet konkretiseras dels i ett allmänt problematiserande (som framträder i hela uppsatsen), dels i ställandet av ”följdfrågor” (se kapitel 4, men även kapitel 5–6). Att säga att min metod utgörs av ett slags domarperspektiv är för intetsägande, men det faktum att en domare nödgas ta ställning till vissa processuella frågor ger det kritiska synsätt som kommer användas för att identifiera oklarheter i den gällande rätten. Som en metod att på ett konkret sätt uppnå mitt syfte är att använda det kammarrättsmål som jag arbetade med under min anställning på KR, samt andra hypotetiska fall som belysande av problematiken.

3) Normativ ansats

Detta syfte innebär att jag ska försöka fylla i de luckor som den ”uttryckta” gällande rätten lämnar. Dessa luckor – rättsligt oklara frågor och konflikter, har jag identifierat med hjälp av den explorativa ansatsen ovan. Eftersom ämnet till mycket stor del är obehandlat i rättskällorna blir ett övergripande

¹² För en beskrivning av nedan ”ansatser” som jag valt att beteckna mina delsyften som, se Lindblom & Rylander, s. 17–19.

syfte att vara beslutsfattare (domare) behjälplig genom att föreslå tolkningar av gällande rätt. Detta syfte är således en fortsättning av syfte 1) via syfte 2). I samtliga de processuella frågor som väcks kommer således ett förslag till lösning att presenteras, även om denna kan vara osäker eller kontroversiell i varierande grad. Metoden för att uppnå detta syfte är rättsdogmatisk, men inte i en ”strikt” mening – en traditionell rättskällelära skulle inte hjälpa mig i nämnvärd utsträckning. Jag kommer i denna del få ge mig själv ganska stor frihet vad gäller tolkning och argumentation; jag kommer dock inte bli subjektiv i den mening att det skulle vara mina egna personliga värderingar som används och på detta sätt håller jag mig fortfarande inom en rättsdogmatisk metod.

Argumentationen kommer att hämtas från rättskällor och ”vedertagna” värden och rättsgrundsatser inom processrätt och särskilt förvaltningsprocessrätt. Att lösningar ska harmonisera med synsätt i angränsande rättsliga frågor och ska leda till konsekvenser som anses eftersträvansvärda inom rättsområdet, innebär att jag ibland kommer att använda mig av lag- och rättsanalogier.¹³ Min ambition är att förklara rätten på ett sätt som innebär att enskilda regler sätts i en större helhet och en sådan systemorientering kan ge uppslag på rättsliga lösningar i det lilla. Att jag har ett domarperspektiv vid besvarandet av de oklara rättsfrågorna innebär att jag hävdar att alla slutsatser och argument som framförs skulle kunna framföras av en domare. Men då slutsatserna sällan kommer vara säkra, är det normativa och konstruktiva inslaget framträdande vid uppfyllandet av detta syfte, särskilt i kapitel 4–6.

4) *De lege ferenda*

Ett sista syfte är att föreslå olika ändringar kring hanteringen av onyttiga besvär i stort. Detta görs avslutningsvis och tanken är att inga av de förslag på tolkningar och lösningar som presenteras *före* detta kapitel ska vara rättsstridiga i den meningen att de absolut inte kan tänkas utgöra ”gällande rätt”. Metoden för att uppnå detta syfte är naturligen att först uppfylla övriga tre syften ovan; jag måste således både beskriva gällande rätt, synliggöra problem i denna, försöka lösa dessa problem samt dra slutsatser av detta, innan jag kan argumentera för vad rätten istället borde vara. Rättsdogmatiken står delvis fortfarande i centrum eftersom det är den metod som domare kan sägas använda och genom att i denna uppsats använda rättsdogmatiken kan en prognos för hur domarna har tänkt att ges, vilken utgör grunden för min kritik och mina förslag på förändringar.¹⁴

Då jag kommer föreslå ändringar av gällande rätt kommer min metod naturligen bli rättspolitisk – dock inte i den bemärkelsen att jag har en egen ”orättslig” ståndpunkt, utan snarare som ett resultat av analysen av gällande rätt och de värden och syften som kan skönjas i denna. Att jag ”frångår” den gällande rätten innebär inte att mina förslag inte ska passa in i den juridiska ”värld” som förvaltningsprocessrätten utgör; mitt syfte kan inte vara att ändra *all rätt*. Metoden för detta syfte är därför närmast i gränslandet mellan rättsdogmatisk och rättspolitisk metod.¹⁵ Mer konkret innebär detta syfte ett ifrågasättande av *varför* onyttiga besvär ska prövas och slutsatserna av detta utgör grunden för mina resonemang *de lege ferenda*. Inspiration kommer att hämtas från den allmänna processen och både lagstiftningsåtgärder samt möjligheten till en förändrad praxis kommer att övervägas.

1.3 Forskningsläge och material

Det i princip enda materialet som finns att tillgå inom just prövning av onyttiga besvär är ett par domstolsavgöranden och doktrin. Dessa avgöranden från HFD skapade den aktuella normen för när onyttiga besvär ska sakprövas och utgör således kärnan i materialet. Underrättsavgöranden som behandlar frågan är mycket svåra att hitta eftersom sakprövning i avskrivningsbeslut sker ”dolt” – ingenstans i rubriker, betecknandet av avgörandet eller annars i det ”målsystem” som domstolen använder, framgår det om domstolen sakprövat målet eller ens övervägt att göra det. Även vad gäller

¹³ Peczenik, Vad är rätt? s. 341–350 och Strömholm, s. 406–411. Se även Sandgren, s. 71 samt Strömholm, s. 211 f., angående den systematisering och utnyttjande av den större helheten (processrätt) som jag avser att göra.

¹⁴ Jfr Kleineman, Juridisk metodlära, s. 24.

¹⁵ Sandgren s. 47 f.

eftersökningar av avgöranden från KR där domstolen överprövat FR:s avskrivningsbeslut finns denna svårighet – några gemensamma beteckningar används inte. Jag har trots detta lyckats hitta ett antal underrättsavgöranden av intresse, men någon ”empiri” eller uppfattning kring hur underrätterna ser på frågan generellt, går inte att ge. Det kan alltså dölja sig ett onyttigt besvär (och en sakprövning) i samtliga måltyper och instanser och en genomgång av dessa är inte möjlig givet premisserna för denna undersökning. Att sakprövningen av onyttiga besvär sker dolt och att undersökningar försvåras, är dock inget som jag bedömer utgör ett hinder för denna uppsats – men det är ett problem i sig. Möjligen kan denna faktor vara en förklaring till varför så få författare behandlat frågan om onyttiga besvär.

Vad gäller doktrin är materialet även här relativt tunt. Onyttiga besvär och de mest relevanta avgörandena kring detta har nämnts av ett flertal centrala författare inom förvaltningsprocessrätt i olika sammanhang alltsedan 1980-talet, men ämnet är dock något som just bara *nämnts*. Någon utförlig beskrivning, ifrågasättande av praxis eller annars problematiserande av ämnet, har i princip inte gjorts alls förrän Ulrik von Essen publicerade sin artikel ”Bör onyttiga besvär prövas?” år 2009. Hans artikel är sex sidor lång, vilket jämfört med tidigare arbeten är en fyllig redogörelse och diskussion av ämnet. Von Essens beskrivning och synpunkter står dock okommenterade och någon livlig diskussion synes artikeln inte ha föranlett. Von Essens artikel tål således att analyseras och kritiseras och en diskussion kring processuella följdfrågor står helt obehandlade i doktrinen. Vidare har von Essen en tydlig linje i vad han själv anser – till viss del är hans argumentation rättspolitisk och det finns således möjligheter för mig att i denna uppsats pröva hans argument. En författare som relativt nyligen publicerat en artikel som går in på djupet i fråga om när ett onyttigt besvär ska prövas, är Lotta Vahlne Westerhäll.¹⁶ Artikeln tar dock bara upp mål rörande psykiatrisk tvångsvård, men dess belysande av rättssäkerhetsfrågor avseende onyttiga besvär är ett behövligt inslag.

Forskningsläget har således varit och är fortfarande, relativt stilla och lågmält.¹⁷ Enligt mig är frågan om sakprövning i onyttiga besvär dock mycket viktig och aktuell, och med tanke på att domarkåren uppenbarligen måste lösa frågan då och då, finns det ett behov av behandling i doktrin.¹⁸ Förvaltningsprocessen är i hög grad oreglerad och syftet med en kortfattad FPL var delvis att låta domstolarna skapa ändamålsenliga regler för att uppnå flexibilitet i den stora floran måltyper.¹⁹ Att doktrinen analyserar och kommenterar förvaltningsdomstolarnas praxis är troligtvis önskvärt både från lagstiftarens och domstolarnas håll.²⁰

Avseende de mer allmänna processrättsliga delarna av uppsatsen är materialet nära på oändligt. Ett gemensamt synsätt inom allmän- och förvaltningsprocess är t.ex. uppdelningen mellan dom och beslut, samt eventuellt synen på domen, domskälen och domstolens uppgifter. I dessa delar kommer bl.a. äldre rättsfall och doktrin inom civilprocessen att användas, såsom arbeten av Karl Olivecrona, Per Olof Ekelöf och Torkel Gregow. Även vad gäller förståelse och karaktärisering av onyttiga besvär och sakprövning kommer doktrin inom civilprocessen att användas och avseende de processuella följdfrågor som jag kommer att ta upp, kommer doktrin inom förvaltningsprocessrätt att vara central.

¹⁶ Vahlne Westerhäll, FT 2013 s. 293–311.

¹⁷ Jag vill upplysa läsaren om att samtliga författare som tar upp onyttiga besvär (och som rimligen går att hitta i rättsdatabaser och bibliotekskataloger) kommer att nämnas i uppsatsen – min redogörelse av doktrin är ”fullständig”.

¹⁸ Om behovet av välutvecklad juridisk doktrin då rättskällorna är osammanhängande eller svåröverblickbara, se Peczenik, Juridisk argumentation, s. 171 f.

¹⁹ Se prop. 1971:30 s. 291.

²⁰ Se Peczenik, Vad är rätt? s. 263 f. om doktrinens auktoritet. En iakttagelse är att det just gällande prövning av onyttiga besvär finns en tydlig växelverkan mellan doktrin och praxis; i t.ex. ett centralt rättsfall (RÅ 2006 ref. 21) refereras direkt till en av Lavins artiklar och min erfarenhet är att von Essens artikel flitigt nyttjas av domare.

1.4 Avgränsningar

Då det handläggs över 500 olika typer av mål i förvaltningsdomstolarna, saknas det naturligen möjligheter att behandla dem alla i denna uppsats. Detta innebär dock inte att för ämnet relevanta rättsfall eller doktrin lämnas utanför – de måltyper eller ”besluts kategorier” (t.ex. tvångsvård) som ges särskilt utrymme, ges detta p.g.a. att de kan knytas till de avgöranden från HFD som utgör stommen i ämnet. En avgränsning som på riktigt kan sägas utgöra ett utelämnande, är att jag inte kommer att behandla rättsmedlen kommunalbesvär (laglighetsprövning) eller rättsprövning av regeringsbeslut. Uppsatsen behandlar enbart förvaltningsbesvären, vilka dock är allra viktigast inom ämnet – och det är inom dessa som praxis finns. En avgränsning som redan nämnts under föregående rubrik är att jag, inte minst p.g.a. svårigheterna att genomföra det praktiskt, inte kommer att göra någon empirisk undersökning av hur underrätter eller myndigheter tillämpar gällande rätt. En annan mycket intressant fråga, som av utrymmesskäl inte heller kommer att undersökas, är hur olika situationer som litegrand liknar de onyttiga besvären i förvaltningsprocessen, hanteras i den allmänna processen.

1.5 Begrepp

Som benämning för innebörden av den praxis som utgör stommen i detta arbete, d.v.s. fenomenet med att vissa onyttiga besvär ska sakprövas, kommer användas antingen *norm*, *regel*, *figur* eller *fenomen*. Då rätten i detta fall är domarskapad, vore det olämpligt att konsekvent beskriva det som en regel som alla andra (skrivna).²¹ Jag har därför valt att tillåta mig att växla mellan beteckningarna, inte minst eftersom stora delar av uppsatsen innebär ett problematiserande av hanteringen av onyttiga besvär.

1.6 Disposition

Kapitel 2 kommer att ta upp grunddragen i förvaltningsprocessens utveckling och funktion samt något om rättssäkerhet och processuella grundprinciper. Därefter följande avsnitt kommer att ta upp grundläggande processrättsliga utgångspunkter vad avser domstolens olika avgöranden, samt frågor kring domskälens funktion och ”juridiska status”. I kapitel 3 ges en orientering kring vad onyttiga besvär är och när dessa ska sakprövas; detta innefattar en omfattande redovisning av domstolsavgöranden samt slutsatser av dessa. I kapitel 4 tas processuella frågor upp och eftersom min ambition är att ta upp alla följdfrågor jag kommit på, kommer komplexiteten och graden av väsentlighet att variera – det blir både ”högt och lågt”. I kapitel 5 kommer syftena bakom att sakpröva onyttiga besvär, såsom de uttryckts i doktrin, att problematiseras. Det finns en slags ”processuell kronologi” i uppsatsens disposition: inledningsvis undersöks i vilka fall onyttiga besvär ska sakprövas – därefter följer frågor kring överklagande av ett avskrivningsbeslut och frågor kring själva överprövningen. I kapitel 5 diskuteras både genomförda och ej genomförda sakprövningar. I kapitel 6 är utgångspunkten delvis en annan – här diskuteras möjligheterna att angripa innehållet i en felaktig sakprövning, vilket är ett hypotetiskt särfall. Uppsatsen avslutas med det sammanfattande kapitlet 7 samt kapitel 8 där förslag de lege ferenda lämnas. Som avsnitt 1.2.2 ovan till viss del har visat, följer uppsatsens disposition huvudsakligen kronologin i undersökningens delsyften – dock med det allmänt problematiserande syftet ständigt närvarande.

²¹ Jag ansluter mig dock till Olivecrona, i det att det är av underordnad betydelse om rättstillämpares handlingssätt påverkas av en lagregel eller rättspraxis och att det är förekomsten av en idé om en regels innebörd i dessas medvetande som är det viktiga, oavsett regelns uppkomst, se Olivecrona, Rättsordningen, s. 136–139.

2 Förvaltningsprocessen och domstolarnas avgöranden

2.1 Förvaltningsprocessen

2.1.1 Förvaltningsprocessens bakgrund och funktion

Före 1971 års förvaltningsreform fanns bara två förvaltningsdomstolar – HFD och KR i Stockholm – i övrigt var det överordnade myndigheter som inom sina respektive områden överprövade vissa förvaltningsbeslut. Förvaltningsmyndigheter hade således en slags rättsskipningsfunktion och gränsen mellan förvaltning och rättsskipning, respektive mellan förvaltningsmyndighet och domstol, var inte helt klar. Vid förvaltningsrättsreformen tillkom bl.a. FL och FPL, HFD blev renodlad prejudikatinstans och antalet KR ökade. Domstolsorganisationen förändrades och utvecklades sedan i etapper – år 1994 gavs FR en allmän behörighet att pröva förvaltningsbesvär, år 1996 flyttades ett flertal måltyper ner från KR till FR som förstainstans och år 2010 utökades antalet FR.²² De allmänna förvaltningsdomstolarna dömer numera i en mängd olika mål och den materiella rätten inom dessa områden är omfattande. FR prövar överklagande av förvaltningsbeslut som första instans, men utgör även beslutsinstans efter ansökan eller underställande i tvångsmål.

FPL innehåller ett 50-tal paragrafer och jämfört med RB:s cirka 800, är förvaltningsprocessen således oreglerad. Motivet till en kortfattad lag var att förvaltningsprocessen krävde ett stort mått av flexibilitet och att processen skulle bli så okomplicerad att enskilda, som normalt saknar biträde, skulle kunna föra sin talan. Rättssäkerhet skulle således balanseras mot effektivitet och flexibilitet.²³ I och med att de allmänna handläggningsreglerna i FPL lämnar en del luckor, har användandet av analogier med RB varit nödvändigt och är idag en viktig del i förvaltningsprocessrättens utveckling. I vilken utsträckning analogier med RB är möjliga är en fråga som oftast inte är given och HFD:s praxis samt doktrinen intar här en viktig roll. En svårighet med att analogisera med RB är att den allmänna processens och förvaltningsprocessens funktioner, av många betraktas som olika.

I 1:8 RF sägs att det för *rättsskipningen* finns domstolar och enligt 11 kapitlet RF fullgör både förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar denna uppgift. Samtliga domstolars uppgift är således att skipa rätt och att döma i enskilda fall. Den allmänna processens funktion är huvudsakligen att slita tvister mellan enskilda och att lagföra personer för brott. Förvaltningsprocessens funktion är till viss del annorlunda – ett synsätt är att domstolen ska tillse att enskilda får sina rättigheter gentemot staten uppfyllda och att det främst är maktutövningen som ska kontrolleras. Man kan absolut säga att det i dessa fall föreligger en tvist mellan en enskild och en myndighet, men denna löses ofta på ett ganska annorlunda sätt än i t.ex. ett dispositivt tvistemål. Gemensamt för båda processformerna är dock att en viktig funktion är att erbjuda enskilda rättsskydd. I förarbetena till FPL sades att huvudfunktionerna med förvaltningsrättsskipningen är att åstadkomma materiellt riktiga avgöranden och att svara för prejudikatbildningen.²⁴ Att förvaltningsdomstolarna sysslar med rättsskipning är klart, men med en minst sagt varierad flora av mål är det svårt att i generella ordalag beskriva processens syfte, eftersom detta naturligen skiftar efter vilka intressen och parter som är aktuella i målet. När domstolen dömer i ett LOU-mål mellan kommersiella parter har den en något annorlunda roll och funktion, än när den beslutar att en person ska tvångsvårdas under LPT, etc.²⁵ Motsvarande variationer kan dock sägas finnas även i den allmänna processen och det är därför jämförelser mellan processerna ändå kan göras – t.ex. mellan åtal om brott och återkallelse av legitimation, eller mellan ett civilrättsligt skadeståndsanspråk och ett återkrav av en socialförsäkringsförmån.

²² Se SOU 2014:76 s. 65–81 samt Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 16–20.

²³ Se t.ex. prop. 1971:30 s. 291.

²⁴ Prop. 1971:30 s. 75.

²⁵ I fråga om processens funktion samt jämförandet mellan olika typer av talan, har jag till stor del utgått från Wennergren & von Essen, Förvaltningsprocessens funktion och Typ av talan.

Ett sätt att undersöka skillnaderna mellan allmän process och förvaltningsprocess är att studera den karaktär som talan i målen har. I civilprocessen finns det möjlighet att väcka tre olika typer av talan: fastställsetalan som enligt 13:2 RB är en talan om ”huruvida visst rättsförhållande består eller icke består”, fullgörelsetalan som enligt 13:1 RB är en talan om ”åläggande för svaranden att fullgöra något” samt s.k. talan om rättsgestaltande eller konstitutiv dom, såsom en dom om äktenskapsskillnad.²⁶

Hur kan man då beskriva en talan i förvaltningsprocessen? FPL gör ingen skillnad mellan olika typer av mål eller talan, men man skulle kunna försöka karaktärisera olika mål ändå. Eftersom prövningen i domstol nästan alltid utgår från ett förvaltningsbeslut och överklagandet av detta, finns talans karaktär implicit angiven i dessa dokument. Om myndigheten eller den enskilde vill erhålla någon typ av prestation skulle man kunna jämföra detta med en fullgörelsetalan, men domslutet formuleras sällan såsom ett imperativ att fullgöra något. Även om domslutet uppmanar till någon slags fullgörelse, är det inte säkert att parten därmed erhåller en exekutionstitel och endast i undantagsfall är således ett jämställande mellan en förvaltningsdom och en fullgörelsedom möjlig. Domstolen ”förklarar” vanligen istället att någon har rätt eller inte rätt till, en viss förmån eller att parten ska slippa någon slags förpliktelse. Eftersom en förvaltningsdomstol alltid har att pröva om ett beslut är förenligt med gällande rätt finns ett stort mått av ”fastställelse” i domen.²⁷ Eftersom det alltid krävs att klaganden yrkar om ändring av ett befintligt förvaltningsbeslut, finns det dock ingen möjlighet att väcka en ”ren” fastställsetalan i förvaltningsdomstol.²⁸

Att jämföra förvaltningsdomar med allmän domstols domar är svårt och kanske att det egentligen inte ”ger något”. I en diskussion om sakprövning i onyttiga besvär är dock frågan om olika typer av talan intressant, varför det kommer finnas anledning att återkomma till dessa resonemang.

2.1.2 Rättssäkerhet i förvaltningsprocessen

Det är varken möjligt eller relevant att här redogöra för samtliga rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande i förvaltningsprocessen, men något måste dock sägas eftersom rättssäkerhet kommer att användas som verktyg för analys och diskussion. Rättssäkerhet är som begrepp ganska mångtydigt och man kan säga att det är relevant på olika nivåer. Att förvaltningsbeslut, som ofta innebär ingripande myndighetsutövning gentemot enskilda, kan överklagas och lagenligheten prövas av en objektiv och neutral domstol, är en central rättssäkerhetsgaranti. Därutöver kan man diskutera rättssäkerhetsgarantier i själva domstolsprocessen, där frågor såsom t.ex. kommunikation, domarjäv och offentlighet är centrala. Samtliga dessa rättssäkerhetskrav utgör stommen i den s.k. formella rättssäkerheten.²⁹

Vissa rättssäkerhetsaspekter är särskilt intressanta för denna uppsats; rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut är en central utgångspunkt vid diskussion om sakprövning i onyttiga besvär och frågan tas särskilt upp i kapitel 5 och 6. Därutöver finns rätten att få ett avgörande överprövat i högre domstolsinstans, vilket kommer ägnas mycket uppmärksamhet vid diskussion om avskrivningsbeslut (med eller utan sakprövning). Att lika fall ska behandlas lika ger förutsebarhet och innebär en slags rättvisa – om detta är uppfyllt ifråga sakprövning av onyttiga besvär är en fråga som kommer beröras löpande. Rättssäkerhetsaspekter gällande hur själva prövningen av onyttiga besvär går till – såsom krav på domstolens utredning m.m. tas upp i kapitel 4. Ytterligare en rättssäkerhetsaspekt är kravet på offentlighet och transparens i domstolarnas verksamhet; utan detta kan inte legaliteten och objektiviteten kontrolleras. Att prövningen i onyttiga besvär görs i ”det fördolda” och därmed blir svårtillgänglig är något som redan berörts i uppsatsens inledning, men problemet återkommer praktiskt taget i hela uppsatsen.

²⁶ Ekelöf, Rättegång: Andra häftet, s. 105–122 och Olivecrona, Domstolar och tvistemål, s. 50 f.

²⁷ Även i en fullgörelseprocess i allmän domstol fastställer domstolen något enligt gällande rätt, men p.g.a. dispositionsprincipen är utfallet i domen även avhängigt parternas processföring, olikt i förvaltningsprocessen.

²⁸ Möjligen med undantag för de s.k. förhandsbeskeden i skattemål.

²⁹ Rättssäkerhet indelas i formell och materiell. Materiell rättssäkerhet innebär ett krav på etiskt och socialt godtagbara beslut. Se Peczenik, Juridisk argumentation, s. 21–24, 53. Se SOU 2014:76 s. 89–117 om rättssäkerhet i förvaltningsprocessen.

2.1.3 Processuella grundprinciper

En domstol har en prövningsskyldighet och kan inte underlåta att meddela dom i ett mål som anhängiggjorts.³⁰ Målet måste då först beredas och det finns två olika processuella grundprinciper för detta. Den ena är förhandlingsprincipen, vilken innebär att det är parterna som står risken för att utredningen i målet blir fullgod. Parterna styr över processen som ses som en förhandling inför en opartisk domare. Dispositionsprincipen är närliggande förhandlingsprincipen och innebär att domstolen är förhindrad att företa processhandlingar utan yrkande av part. Av förhandlingsprincipen följer även att domstolen i sitt avgörande är bunden av den ram som parternas yrkanden och åberopade grunder ger.³¹ Förhandlingsprincipen gäller i stor utsträckning i den allmänna processen och särskilt avseende dispositiva tvistemål, där den uttrycks i bl.a. 17:3 och 35:6 RB.

Den andra grundprincipen är officialprincipen, som anses vara den klart dominerande i förvaltningsprocessen. Rätten har då ett officialansvar, vilket uttrycks i 8 § st. 1 FPL, som innebär att rätten är ansvarig för att utredningen i målet bli fullgod.³² Omfattningen av ansvaret beror på målets beskaffenhet samt hur styrkeförhållandena mellan parterna ser ut, men huvudsakligen innebär det en plikt att processleda parterna genom förelägganden och frågor.³³ Den andra delen av officialprincipen är officialprövningsrätten, som framgår av 30 § FPL och innebär att rätten kan grunda avgörandet på allt som förekommit i målet, oavsett vad parten åberopat eller inte. I praxis har dock vissa förvaltningsmål liknats vid tvistemålsliknande respektive brottmålsliknande och i dessa fall har HFD yttrat att det åvilar en åberopsbörda för parten.³⁴ Syftet med beredningen är att möjliggöra materiellt korrekta avgöranden. Bakgrunden till, eller syftet med, en officialprincip i förvaltningsprocessen är att man anser att det i dessa mål aktualiseras allmänna- eller tredjemansintressen (s.k. officialintressen) och att det således inte är lämpligt att parterna själva ska disponera över processen.³⁵

Med en grundläggande kunskap om förvaltningsprocessens utveckling samt officialprincipen är det möjligen lättare att förstå sig på prövning av onyttiga besvär, eftersom detta domstolsskapade fenomen ofrånkomligen skapats och upprätthållits i en speciell kontext och utveckling, där inte minst förvaltningsprocessens syfte blir intressant att reflektera över. Att officialprincipen varit och är dominerande i förvaltningsprocessen, skulle kunna tjäna som en slags förklaring till varför domstolarna ibland har valt att göra en sakprövning trots att ett besvär blivit onyttigt.

2.2 Dom och beslut

Av avgörande betydelse för förståelsen av vad en prövning av onyttiga besvär ”är” och vilka konsekvenser den kan ge, är en kunskap kring den grundläggande indelningen av domstolarnas avgöranden – i domar respektive beslut.³⁶ I den allmänna processen föreskrivs att rättens avgörande av saken sker genom *dom* och att övriga avgöranden träffas genom *beslut*.³⁷ Om domstolen skiljer saken ifrån sig innebär detta ett *slutligt beslut*. Vid FPL:s tillkomst diskuterades huruvida man skulle reglera vilka av förvaltningsdomstolarnas avgöranden som utgjorde dom respektive beslut. Departementschefen var kritisk till en sådan uppdelning och i FPL används således termen *beslut* som betecknande av rättens

³⁰ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 30 § FPL under Allmänt. Att en domstol vägrar avgöra ett mål eller ta ställning i en fråga kallas *déni de justice*, se Strömholm, s. 375.

³¹ Se Olivecrona, Domstolar och tvistemål, s. 51 f. och Ekelöf, Rättegång: Första häftet, s. 68–71.

³² Allmän domstol har också denna skyldighet, men omfattningen växlar i olika typer av mål.

³³ Se SOU 2014:76 s. 119–127 för en mer utförlig beskrivning av officialansvaret.

³⁴ Åberopsbörda i praxis: RÅ 1989 ref. 67, RÅ 1990 ref. 108, RÅ 1991 ref. 67 samt RÅ 2009 ref. 69.

³⁵ Det var vidare först år 1996 som förvaltningsprocessen blev en tvåpartsprocess och innan dess var således processen en inkvisitorisk enpartsprocess, där domstolen hade att beakta både myndighetens samt den enskildes intressen, samtidigt. På detta sätt var domstolsprocessen lik förvaltningsmyndighetens handläggning, vilket kan förklaras i den långsamma utvecklingen av en riktig domstolsprövning av förvaltningsbesvär.

³⁶ Uppdelningen går långt tillbaka inom civilprocessen. Se t.ex. Olivecrona, Domstolar och tvistemål, s. 48 f.

³⁷ Enligt 17:1 RB (civilprocessen) respektive 30:1 RB (brottmålsprocessen).

samtliga avgöranden.³⁸ I 10 § förordning om mål i allmän förvaltningsdomstol (2013:390) anges dock att rättsens avgörande av saken betecknas *dom* och klart är att förvaltningsdomstolarna rent praktiskt (i meningen språkligt) meddelar domar och slutliga beslut, enligt samma mönster som i den allmänna processen. Rätten meddelar alltså *dom* om den gjort en sakprövning (prövat överklagandet och i domslutet angett sin bedömning) och ett *slutligt beslut* om den inte prövat saken, men ändå skiljer målet ifrån sig.³⁹

Rätten meddelar slutliga beslut i två olika situationer: den ena är då någon av sakprövningsförutsättningarna inte är uppfyllda – såsom att överklagandet har skett till fel instans, den klagande saknar talerätt, överklagandet inkommit för sent eller att beslutet inte är överklagbart. I denna situation ska målet inte anhängiggöras materiellt hos domstolen utan talan ska *avvisas*. Den andra situationen är då målet förvisso är anhängiggjort, men inte längre behöver prövas och detta kan inträffa när som helst under processen. I sådana fall ska målet *avskrivas*. Det finns två typsituationer för detta – 1) parten har återkallat sitt överklagande eller att 2) saken i målet har förlorat aktualitet. Det är typsituation 2) som utgör s.k. onyttiga besvär och som är föremålet för denna uppsats. Skäl för avskrivning utgör såvitt jag förstår inte något riktigt sakprövningshinder, eftersom dessa är obligatoriska och ett besvär onyttighet är således ett annat slags ”hinder” för prövning.⁴⁰ Något kan nämnas om de s.k. lukationer som domstolen använder i sina avgöranden: det finns ett slags inofficiellt ”system” där olika formuleringar kan ”översättas” till en mer konkret innebörd. I fråga om avskrivning p.g.a. att besväret blivit onyttigt uttrycks detta ofta, både idag och så länge tillbaka jag kunnat se, såsom att besvären förklaras ”ej föranleda [eller förtjäna] vidare yttrande [eller åtgärd]” följt av en mening om att målet avskrivs.⁴¹

Sammanfattningsvis är den avgörande skillnaden mellan en dom och ett slutligt beslut att en dom innebär en prövning av saken – alltså yrkandet kopplat till ett visst överklagat beslut. Att en dom innebär en sakprövning innebär alltså att det finns ett domslut rörande saken; detta är antingen ett avslag, ett bifall eller ett partiellt bifall.⁴² Ett slutligt beslut däremot, har inte föregåtts av och innebär inte en prövning av saken – denna står obehandlad och icke bedömd av domstolen. En sakprövning i ett avskrivet mål utgör alltså ingen ”riktig” prövning i sak.

2.3 Domens rättsverkningar

Domslutet är behäftat med vissa rättsverkningar – närmare bestämt positiv och negativ rättskraft samt effekter för möjligheten att få domen verkställd. Dessa verkningar är avseende den allmänna processens domar tydliga och starka – men för förvaltningsdomarna är dessa rättsverkningar i många fall outvecklade. Det ligger utanför denna uppsats att ingående redogöra för rättsläget avseende rättskraft och verkställighet, men i korthet gäller följande angående en lagakraftvunnen förvaltningsdom.

En förvaltningsdom erhåller positiv rättskraft, vilket innebär att den kan ligga till grund för nya beslut eller domar och domslutet kan således få en prejudiciell betydelse – om samma fråga aktualiseras i ett nytt beslut kan den enskilde återropa den tidigare domen. Som huvudregel erhåller inte en förvaltningsdom negativ rättskraft i bemärkelsen *res judicata*, alltså såsom processhinder för en senare prövning angående samma sak. I praxis har dock HFD, genom en analogi av reglerna för tvistemål (17:3 RB) respektive brottmål (30:3 RB), sagt att den i målet aktuella frågan blivit rättskraftigt avgjord och att den tidigare domen utgör ett processhinder.⁴³ Tillämpningsområdet av denna praxis är något oklart

³⁸ Departementschefen uttryckte följande: ”För många av förvaltningsdomstolarnas mål, t.ex. åtskilliga sociala mål, framstår det enligt min mening som mindre lämpligt att det beslut varigenom målet avgörs kallas *dom*... någon särskild terminologi för förvaltningsdomstols avgöranden av olika slag inte behöver läggas fast i förvaltningsprocesslagen.” (Prop. 1971:30 s. 584).

³⁹ Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 93.

⁴⁰ Wennergren & von Essen, kommentar till 30 § FPL och Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 97–99, jfr även s. 68–71.

⁴¹ Westerberg, FT 1967 s. 178.

⁴² Prövningen innebär vidare ett s.k. devolutivt rättsmedel eftersom domstolen ikläder sig befogenheter identiska med beslutsmyndighetens. Jfr de s.k. kassatoriska rättsmedlen kommunalbesvär (10:8 KL) och rättsprövning (7 § RättsprL).

⁴³ Se RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61. Jfr RÅ 2005 ref. 16 (*res judicata* kräver att saken prövats av domstol).

och för de flesta domar gäller att de inte utgör processhinder. I förvaltningsprocessen hanteras den negativa rättskraften annorlunda – att saken redan avgjorts blir relevant i den följande nya *materiella* prövningen: om ett för den enskilde gynnande beslut har vunnit laga kraft anses det vara ”orubbligt” och kan inte ändras till det sämre i efterhand. Om det däremot handlar om ett betungande beslut, finns det inget som hindrar att myndigheten ändrar beslutet eftersom detta inte är ”orubbligt”.⁴⁴ Utgångspunkterna om besluts orubblighet förändras dock inte av att beslutet överprövas – domen ger härvid ingen skillnad, förutom att tidpunkten för laga kraft kan skjutas upp.

I den allmänna processen, och då särskilt i fullgörelsefallen, är frågan om verkställighet och erhållandet av en exekutionstitel av avgörande betydelse. I förvaltningsmålen förhåller det sig något annorlunda; domen ”realiseras” på olika sätt. Om en enskild t.ex. fått avslag på en ansökan om en förmån ”verkställs” domen genom att denne helt enkelt inte får förmånen, och ett beviljat tillstånd, t.ex. att bedriva verksamhet, verkställs genom att verksamheten börjar bedrivas. Om myndigheten beslutat om något slags ingripande har den ofta i den aktuella specialförfattningen rättsligt stöd för att vidta olika tvångsåtgärder och detta är inte beroende av om beslutet domstolsprövas.

Om myndigheten beslutat om återkrav av ersättning och detta anspråk prövats av domstol, erhåller myndigheten en exekutionstitel och kan enligt 1:1 och 3:1 p. 1 UB begära verkställighet genom exekution.⁴⁵ Om en dom däremot förklarar att en enskild har rätt till en icke monetär förmån, såsom t.ex. insatser enligt LSS, saknar denne möjlighet att genom UB utkräva rättigheterna, eftersom domslutet sällan formuleras tillräckligt ”konkret” för att myndighetens skyldighet ska innebära en betalnings-skyldighet eller annan förpliktelse i UB:s mening. Om myndigheten dröjer oskäligt länge med att tillhandahålla en sådan insats riskerar den dock att få betala en s.k. särskild avgift, men denna tillfaller staten och ger i sig ingen garanti för verkställighet.⁴⁶ Enskildas trygghet i att en bifallen talan i domstol verkligen verkställs är således diskutabel. Ett skäl till detta kan vara att lagstiftaren utgått från myndigheternas goda vilja och lojalitet till domstolarna och att någon garanti för deras uppfyllande av den enskildes rätt inte behövs eller är lämplig. Ett rent ”praktiskt” skäl är det som redan tagits upp ovan, nämligen att förvaltningsdomarna oftast inte innehåller ett tydligt imperativ som domslut, d.v.s. att sättet domslut formuleras försvårar möjligheterna till verkställighet.⁴⁷

2.4 Om domskäl och beslutsmotiveringar

Detta avsnitt syftar till att ge en bakgrund till vad domskäl och beslutsmotiveringar har för funktion och konsekvenser för den enskilde och i processen, samt att översiktligt redogöra för de normer som gäller domskälens utformning. Domskäl kommer ibland att användas som term både för motiveringen av en dom och för motiveringen av ett beslut, eftersom dessa rättsligt behandlas och betraktas på samma sätt.

2.4.1 Rättsliga krav på motivering av domar och beslut

I 1:1 RF anges att den offentliga makten utgår från folket och att all makt måste utövas under lagarna. Bestämmelsen uttrycker legalitetsprincipen och innebär att en domares avgörande enbart får grunda sig på lagen⁴⁸. Denna normbundenhet gäller även förvaltningsmyndigheterna. I 1:9 RF stadgas vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. För att uppfylla dessa krav måste myndigheter och domstolar motivera sina beslut – annars kan inte legaliteten, opartiskheten och objektiviteten kontrolleras.⁴⁹ EKMR gäller såsom svensk lag men med grundlagsskydd enligt 2:19 RF. Art. 6.1 EKMR stadgar rätten till en rättvis rättegång vid prövning

⁴⁴ Från denna huvudregel finns ett antal undantag, vilka dock inte ska redogöras för här.

⁴⁵ Se NJA 1987 s.780 och NJA 1991 s. 363, se dock NJA 2013 s. 413.

⁴⁶ Se NJA 1993 s. 99. För en översikt kring exekutionstitlar enligt UB, se Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 123 f. Angående särskild avgift, se 16:6 a SoL samt 28 a § LSS, Lundin, FT 2003 s. 465–477 och Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 127 f.

⁴⁷ Se Lavin, JT 1993, s. 563–566.

⁴⁸ Eller rättare sagt rättsligt erkända normer, d.v.s. lagar, förordningar, bindande föreskrifter etc.

⁴⁹ Bergholtz s. 97 f.

av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter samt vid anklagelse om brott. Stadgandet innebär flera saker i rättssäkerhetskänslig, men en för avsnittet relevant aspekt är att domstolarna ska motivera sina avgöranden i de mål som faller in under stadgandet. ED har i flera avgöranden konstaterat att en sådan skyldighet föreligger, men också att det finns relativt betydande undantag från den.⁵⁰

På den allmänna processens område finns skyldigheten att motivera en dom reglerad i 17:7 respektive i 30:5 RB. Hur domskäl ska vara formulerade och vilka krav som ställs på deras innehåll faller delvis utanför denna uppsats, men ett generellt minimikrav är att de omständigheter – rättsfakta – som domstolen lägger till grund för sitt slut – rättsföljden – ska anges. För förvaltningsdomstolarna framgår skyldigheten att motivera avgörandet i 30 § st. 2 FPL genom formuleringen ”av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången” och detta sägs vara en allmän rättsgrundsats.⁵¹ Olikt RB innehåller FPL ingen fullständig uppräkningslista av vad ett avgörande ska innehålla. En läsning av både 30 § FPL och den kompletterande 13 § förordningen om mål i allmän förvaltningsdomstol, ger dock att det finns ett relativt långtgående krav på domsmotivering även för förvaltningsdomstolarna.⁵²

2.4.2 Domskälens funktioner

I det följande anges domsmotiveringens mest centrala funktioner,⁵³ vilka jag bedömer kan tjäna som grund för den senare diskussionen kring sakprövning i onyttiga besvär. För det första fyller domsmotiveringen funktionen att den inger allmänheten och den enskilda parten ett ökat förtroende för domstolarna; om domstolen kan redogöra för sakliga skäl – normer och rimliga bedömningar – ökar tilltron till makten och staten och demokratin stärks. Offentlighet och transparens i myndighetsbeslut och domar är som redan nämnts nödvändigt för kontrollerbarheten av legaliteten. För det andra fyller domsmotiveringen en ”kvalitetsmässig” funktion genom att den enskilde domaren, genom författandet och genomläsningen av sin dom, kan kontrollera sitt eget resonemang och därigenom ges möjlighet att korrigera felaktiga, ologiska eller annars olämpliga tankegångar. För det tredje fyller motiveringen en annan rättssäkerhetsfunktion genom att det är i skälen som parten kan förstå hur beslutsfattaren tänkt och därmed möjliggörs ett bättre författat överklagande, vilket ger ökade förutsättningar att ta tillvara sin rätt. Genom detta främjas därtill en mer effektiv process och domskäl kan därför sägas ha en processekonomisk funktion.⁵⁴ För det fjärde gynnar utförliga domsmotiveringar en enhetlig rättstillämpning och avseende högsta instans – en rättsutveckling genom prejudikatbildning.⁵⁵

2.4.3 Rättskraft eller annan betydelse

Att domskäl inte vinner rättskraft är en gammal rättsgrundsats som gäller både inom allmän- och förvaltningsprocess.⁵⁶ I Kungl. Maj:ts dom den 28 nov. 1799 yttrades följande:

”allenast själva domslutet, men ej domarens i anseende till skälen, som skola förbereda och verka domslutet, yttrade omdöme kan emot någondera parten vinna laga kraft.”⁵⁷

⁵⁰ Se Danelius s. 295–298 samt SOU 2014:76 s. 113.

⁵¹ Wennergren & Von Essen, kommentar till FPL 30 §, under Andra stycket – motivering.

⁵² Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 93 f. Se även Bergholtz s. 134–144.

⁵³ Begreppet ”funktion” har inte en helt given innebörd, men min tolkning är att begreppet innefattar både syften (önskade) samt faktiska konsekvenser. Faktiska konsekvenser kan endast konstateras genom omfattande empiriska undersökningar, varför denna innebörd av begreppet bortses från i denna framställning. Se Bergholtz s. 352 ff.

⁵⁴ Se Peczenik, Vad är rätt, s. 571 f.

⁵⁵ Se Wennergren & von Essen, kommentar till 30 § FPL, under Andra stycket – Motivering. Vid införandet av motiverings-skyldigheten för myndigheter och domstolar vid 1970 års förvaltningsreform, var en skrivelse från JO till kungen av stor betydelse och i denna anförde JO just dessa fyra ovan beskrivna rättssäkerhetsfunktioner som skäl för motiverings-skyldighet (JO 1961 s. 448ff, citerad i: Bergholtz s. 136–144.).

⁵⁶ Bergholtz s. 161.

⁵⁷ Citat återgivet i Olivecrona, Rätt och dom, s. 224 not 5.

Förutom detta uråldriga uttalande framgår principen ”explicit” motsatsvis av 17:11 och 30:9 RB.⁵⁸ Avsaknad av rättskraft innebär dock inte att domskälen är meningslösa – de kan bli väldigt relevanta vid senare rättsliga prövningar; både i allmän process och förvaltningsprocess gäller den fria bevisprövningens princip.⁵⁹ Innehållet i tidigare domskäl kommer, beroende på dess relevans, att tillmätas bevisverkan i en eventuell ny domstolsprocess eller vid handläggning på myndighetsnivå.⁶⁰ Har t.ex. FR i domskälen konstaterat att en person har brutit mot ett föreläggande, är det troligt att myndigheten eller domstolen vid ett senare vitesföreläggande kring samma sak, tillmäter den tidigare bedömningen i domskälen bevisverkan. Ett annat praktiskt viktigt exempel är att brottmålsdomars domskäl inverkar på senare administrativa förfaranden som prövas i förvaltningsdomstol, såsom återkallelse av körkort, vapenlicens, etc. Eftersom en sakprövning i ett onyttigt besvär definitionsmässigt utgör domskäl, kommer dessa frågor återkomma i senare kapitel.

2.4.4 Överklagbarhet

En annan allmän rättsgrundsats är att det inte går att föra talan enbart mot ett beslut eller doms motivering. Detta motiveras med att avsaknaden av rättsregler kring domskälens relevans – såsom frånvaron av rättskraft – medför att någon klagorätt över dem inte finns.⁶¹ Principen om avsaknad av klagorätt avseende domskäl fastslogs i det mycket tidiga rättsfallet NJA 1877 s. 307. I förarbetena till rättegångsbalken uttalades vidare att:

”Förutsättning för parts rätt att vädja bör sålunda vara, att han äger ett rättsligt intresse av att erhålla ändring i domen. *I regel* [min kurs.] torde detta icke föreligga, då parten är missnöjd allenast med underrättens domskäl.”⁶²

Ett överklagande innebärande ett yrkande om ändrade domskäl kommer alltså att *avvisas*. Domskäl kan genom överrätts ändring av domslutet och därtill nya domskäl, förlora auktoritet och betydelse – men domskäl kan *i sig aldrig undanröjas* oavsett hur felaktiga eller missvisande de är.⁶³

Principen om att domskäl inte kan överklagas blev mycket uppmärksam i den s.k. styckmordsrättegången (fallet ”Da Costa”) där två läkare i TR:s ogillande dom ”nästan” bedömdes ha gjort sig skyldiga till mord och TR uttalade även att det var ”ställt utom allt rimligt tvivel” att de åtalade hade styckat kvinnans kropp. Bevisningen räckte alltså inte för en fällande dom angående mord och angående styckningen, var detta griftefridsbrott preskriberat och heller inte en del av åtalet. Det för avsnittets tema mest intressanta med detta fall är att HovR avvisade läkarnas överklagande av TR:s dom eftersom detta enbart riktade sig mot domskälen.⁶⁴

Men vilken bevisverkan fick TR:s dom i den följande deslegitimationsprocessen i förvaltningsdomstolarna? Socialstyrelsen åberopade domen som bevisning för läkarnas olämplighet och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd stödde sitt återkallningsbeslut på domskälen rörande påstått griftefridsbrott. Läkarna fullföljde talan till KR vars majoritet ansågs att TR:s uttalanden i domskälen inte räckte för att återkalla legitimationerna. Socialstyrelsen överklagade till HFD som ansåg att KR inte fullgjort sin utredningsskyldighet och att även om TR:s domskäl kan tillmätas stor betydelse, måste andra omständigheter, såsom att uttalandet om griftefridsbrott bara var ett indicium, föranleda försiktighet. HFD sade dock att ett i allmän domstols lagkraftvunna dom fastslaget sakförhållande, när det är relevant i senare förvaltningsmål, normalt utgör tillräckligt bevis för sakförhållandets existens. HFD återförvisade målet till KR där läkarna förlorade efter en sammanvägning av det då kompletterade

⁵⁸ Olivecrona, Rätt och dom, s. 226.

⁵⁹ För civilprocessen framgår detta av 35:1 RB och samma princip gäller i förvaltningsprocessen, se t.ex. Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, s. 106 f. samt Wennergren & von Essen, kommentar till 20 § FPL.

⁶⁰ Se t.ex. Olivecrona, Rätt och dom, s. 226.

⁶¹ Se Warnling-Nerep, Rättsmedel, s. 125f. samt Bergholtz s. 151 f.

⁶² SOU 1938:44 s. 509.

⁶³ Olivecrona, Rätt och dom, s. 225 och Bergholtz, Process och Exekution, s. 28.

⁶⁴ RH 1988:36. Se Bergholtz, Process och Exekution, s. 19–21.

bevismaterialet.⁶⁵ Läkarnas läkarlegitimationer återkallades således huvudsakligen med stöd av TR:s uttalanden och läkarna fick aldrig någon rättslig ”upprättelse”.⁶⁶

I en dom från 1941⁶⁷ rörande en skiljemans ”onödiga” och kränkande uttalanden i en skiljedom, antydde en ledamot i HD i dissens att det fanns en möjlighet att betrakta de aktuella uttalandena såsom överskridande av skiljemannens befogenhet och att detta skulle innebära att de inte utgör domskäl (och alltså kan överklagas). Majoriteten i HD ansåg dock att uttalandena utgjorde domskäl och att dessa inte kunde överklagas. I NJA 1995 s. 152, som gällde åtal om hastighetsöverträdelse, ville åklagaren överklaga domskälen eftersom dessa skulle få avgörande betydelse i en följande förvaltningsprocess i körkortsfrågan. HD:s majoritet konstaterade att en talan mot domskälen inte är möjlig och att detta gäller även om domskälen innehåller för part chikanerande uttalanden eller ger faktiska verkningar såsom bevisverkan eller prejudikatverkan.⁶⁸ Varken osakliga eller kränkande domskäl kan alltså överklagas.

Att domskäl inte kan överklagas gäller även som princip inom förvaltningsprocessen. Gunnar Bergholtz skriver dock att frågan är ”mer komplex och mer nyanserad än i mål vid allmän domstol” varefter han hänvisar till bl.a. Hans Ragnemalms avhandling kring förvaltningsbesluts överklagbarhet från år 1970. I detta arbete redogörs för äldre praxis där beslutsmotiveringar, även om de självständigt från beslutets ”slut” kan ha vissa verkningar, inte har kunnat överklagas. Ragnemalm ifrågasätter en sådan ordning och anför att det kan finnas skäl att, ur överklarbarhetssynpunkt, separera beslutets motivering från dess slut (på ett teoretiskt plan).⁶⁹ Den ”komplexitet” som jag antar Bergholtz syftar på är alltså att förvaltningsbesluts överklagbarhet bestäms utifrån dess effekter eller verkningar, och att det i denna analys inte blir uteslutet att även domskäl kan ha sådana verkningar.

Även inom förvaltningsprocessen finns avgöranden som ger att endast domskäl inte kan överklagas. I t.ex. RÅ 1990 not. 45 konstaterade HFD att ”[t]alan mot en dom kan föras endast vad avser domslutet. Domskälen som sådana kan däremot inte komma under självständig prövning genom besvär.”. Samma synsätt har upprepats av HFD i RÅ 2006 ref. 21, RÅ 2010 not. 103 och HFD 2012 not. 14, där överklagandena avvisats därför att de endast gjorts i syfte att få KR:s motivering ändrad. Dessa avgöranden handlade om överklaganden av just sakprövningar i onyttiga besvär och i RÅ 2006 ref. 21 uttalade HFD följande som motivering till att överklagandet skulle avvisas:

”Kammarrätten har i sin dom avskrivit målet från vidare handläggning av den anledningen att tiden för resan numera har passerat. Rätten har trots utgången i målet ändock funnit skäl att i sin motivering uttala sig i frågan huruvida [N.N] varit berättigad att företa den aktuella resan... Det har hos förvaltningsdomstolarna utbildat sig en praxis av innebörd att sakprövning bör ske i avskrivningsmål, när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden... Dyliga uttalanden hör egentligen inte till avgörandet som sådant... Några självständiga rättsverkningar har inte uttalandena... [N.N] yrkar i sitt överklagande att Regeringsrätten skall göra vissa ändringar i de uttalanden om utformningen av resan som kammarrätten gjort i sina domskäl. Ett överklagande kan inte avse enbart domsmotiveringen utom i sådana sällsynta undantagsfall då denna har självständiga rättsverkningar. [N.N:s] överklagande skall därför avvisas.”

Jag kommer återkomma till dessa uttalanden av HFD, men i korthet säger alltså domstolen att domsmotiveringar inte kan överklagas, utom i sällsynta undantagsfall då motiveringen har självständiga rättsverkningar. Detta kommer att diskuteras mer ingående i kapitel 6. I detta läge kan vi nöja oss med att konstatera att besluts- och domsmotiveringar inte kan överklagas.⁷⁰

⁶⁵ RÅ 1990 ref. 64, cit. i Bergholtz, Process och Exekution, s. 33 (se även s. 22–24).

⁶⁶ Många år senare försökte de få skadestånd av staten, bland annat p.g.a. domskälen, men deras talan avslogs av TR år 2010 och HovR meddelade inte PT. De försökte också stämma Sverige i ED, men misslyckades även där.

⁶⁷ NJA 1941 s. 468, cit. i Bergholtz, s. 154 f.

⁶⁸ Rättsfallet tas upp i Bergholtz, JT 1995/1996 s. 444–448.

⁶⁹ Bergholtz, s. 156. Se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 481, 618–633.

⁷⁰ Principen att beslutsmotiveringar inte kan överklagas förefaller gälla oavsett vilket rättsmedel som är aktuellt, vid t.ex. rättsprövning har uttalats att en missvisande eller bristfällig motivering inte utgör skäl att upphäva beslutet. Se Warnling-Nerep, Rättsmedel, s. 224 och RÅ 2008 ref. 30 (förhandsbesked) där parts yrkande om att få ändring i domskälen avvisades av HFD.

3 Onyttiga besvär i förvaltningsprocessen

3.1 Kort om förvaltningsbesvär och besluts överklagbarhet

Utvecklingen av rättsmedlet förvaltningsbesvär och omfattningen av överklaganderätten har varit, och är delvis fortfarande, en brokig historia. Genom Sveriges åtagande att följa EKMR och dess art. 6.1 om rätten till domstolsprövning, komplicerades den svenska ordningen och successivt, och ofta motvilligt, har möjligheten att överklaga förvaltningsbeslut vidgats, delvis för att uppfylla detta åtagande.⁷¹ Förenklat kan man säga att förvaltningsmyndigheters slutliga beslut, eller andra beslut eller skrivelser som ger faktiska verkningar för den enskilde, kan överklagas till FR av den beslutet angår och om beslutet gått denne emot. Detta följer av 22–22 a §§ FL. Om det i specialförfattning anges att ett beslut inte kan överklagas, kan detta bortses ifrån om beslutet rör den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter. Den enskilde kan i detta fall hävda rätt till domstolsprövning genom hänvisning till 3 § st. 2 FL, vilken bryter igenom överklagandeförbud. Införandet av denna bestämmelse var det sätt som Sverige år 2006 ”löste” problemet med EKMR art. 6.1, efter att ha fällts av ED vid upprepade tillfällen.⁷² I kapitel 5 och 6 kommer jag att ha anledning att återkomma till frågan om besluts överklagbarhet.

3.2 Ett onyttigt besvär

Ett överklagande av ett beslut syftar till att få beslutet upphävt eller ändrat på något sätt. Att ge en fullständig beskrivning av när ett besvär kan vara onyttigt är omöjligt – alla besvär skulle kunna bli onyttiga på något sätt och skälen varierar. Detta avsnitt tjänar därför mer som en inledning och en påminnelse av den ”måltypsrikedom” som förvaltningsdomstolarna har att hantera. Variationer i hur ett besvär kan vara onyttigt antyder också hur svårt det är att ge generella slutsatser för när ett sådant besvär ska sakprövas, vilket följande avsnitt kommer att behandla.

Många förvaltningsbeslut omfattar en fråga – såsom en förmån enligt LSS eller SoL eller ett tillstånd eller någon slags dispens från ett förbud – som är avgränsad i tid. Om beslutets omedelbara relevans upphört, t.ex. då ett sökt men avslaget serveringstillstånd avseende en viss period passerat, då ett tillfälligt beslut ersatts av ett nytt eller en sökt permissionsperiod passerat – anses besväret vara onyttigt. Von essen beskriver ett onyttigt besvär som en talan som av någon anledning ”förlorat sitt objekt och därför inte längre fyller sitt syfte” eller som Ragnemalm skriver, att målet ”förlorat konkret aktualitet”. Wahlgren uttrycker fenomenet onyttiga besvär såsom att ”de förhållanden som föranlett besvären förändrats i sådan grad att ett avgörande i sak förefaller meningslöst”.⁷³ Genom att studera det överklagande beslutet, bestämma dess innehåll, samt uppmärksamma vad som ”här och nu är omständigheterna”, kan man således komma till slutsatsen att besväret är onyttigt eller inte.

Utöver tidsbegränsade tillstånd samt sökta förmåner vid specifika händelser etc., finns de onyttighetsfall där någon förändrad omständighet, typiskt sett hos den klagande, medför att besväret blir onyttigt. Som exempel på en sådan ändrad omständighet är att den som beslutet angår har dött eller flyttat (om boendet är relevant för beslutet) eller att adressaten för ett föreläggande rättat sig efter föreläggandet, som därigenom blivit obehövligt. Ett annat typexempel av onyttighet är upphandlingsmålen, där avtalsperioden kan hinna löpa ut eller nytt avtal tecknas, innan den klagande hinner få sitt besvär prövat.

⁷¹ I samband med inträdet i EU 1995 inkorporerades EKMR och blev direkt tillämplig, men konventionen ratificerades redan år 1953. För fördjupning i ämnet, se Warnling-Nerep, Rättsmedel, s. 47 och 170–175.

⁷² Se särskilt Sporrang och Lönnroth mot Sverige (1982), Bodén mot Sverige (1987) och Pudas mot Sverige (1987). Jfr även fallet Stallknecht (1993–1995) där den enskilde dock återkallade sin talan i ED efter förlikning om skadestånd med staten (NJA 1994 s. 657 och RÅ 1995 ref. 58). Se Warnling-Nerep, Rättsmedel, s. 30–32.

⁷³ Von Essen, s. 481, Wennergren & von Essen, kommentar till 30 § FPL, Ragnemalm, Förvaltningsprocessrätts grunder, s. 57 och Wahlgren, FT 1995 s. 20 f.

Ytterligare en typ av mål där det är vanligt förekommande att onyttighet hinner uppkomma innan överprövning är ”tvångsmålen” – t.ex. beslut enligt LVU och LPT – och detta genom att vården upphört eller att den fortsätter men enligt ett nytt beslut. I dessa för den enskilde mycket ingripande mål, har ett beslut verkställts direkt och att överklaga beslutet efter att verkställigheten eventuellt avslutats, kan inte förändra något – ett bifall till överklagandet skulle vara onyttigt eller onödigt.⁷⁴ Ett nästan övertydligt exempel på ett besvär onyttighet är RÅ 1986 ref. 150, där en intagen person underkastades kroppsbesiktning vid återkomst till anstalten efter en permission och överklagade detta beslut. Uppenbarligen kunde kroppsbesiktningen inte göras ogjord och onyttigheten inträdde omgående. Mer om detta rättsfall i avsnitt 3.4.1 nedan.

3.3 Prövning av onyttiga besvär

Gemensamt för synsättet kring onyttiga besvär är att de rättsföljder som det aktuella beslutet gav eller var tänkt att ge, inte längre kan inträda. Det är vad föregående avsnitt behandlade. Ett beslut kan dock ha vissa andra verkningar eller betydelse än den tänkta rättsföljden och frågan är då hur man ska se på, och hantera, dessa effekter av ett beslut. När ett besvär enligt föregående avsnitt konstaterats vara onyttigt uppkommer frågan (i vart fall teoretiskt, se avsnitt 4.2.2 nedan) om domstolen ska nöja sig med att motivera ”onyttigheten” och avskrivna målet, eller om domstolen dessutom ska sakpröva målet i detta avskrivningsbesluts ”domskäl”. Klart är att domstolen måste motivera varför målet ska avskrivas, alltså varför besväret är onyttigt, men att de ska uttala sig kring den tidigare materiella saken i målet faller utanför den vanliga motiveringsskyldigheten enligt 30 § FPL – av den enkla anledningen att en sakprövning av målet inte *leder* till slutet/avskrivning. ”Saken” har blivit frågan om avskrivning och en sakprövning skulle ligga helt fristående från själva avgörandet.

I praxis har möjligheten eller skyldigheten (se avsnitt 4.2.1 nedan) att sakpröva vissa mål, vuxit fram under de senaste 40–50 åren och fått mer eller mindre tydliga konturer. Eftersom normen utgör domarskapad rätt, är en relativt omfattande redogörelse av domstolsavgöranden är nödvändig för att kunna formulera en slags regel. Utvecklingen i praxis har kommenterats i doktrin och de avgöranden som kommer att redovisas hämtas till viss del av andra författares framställningar.⁷⁵ Eftersom fenomenet att pröva onyttiga besvär skapats i praxis under lång tid är det förenat med stor osäkerhet att dra generella slutsatser och formulera exakta rekvisit för när prövning av ett onyttigt besvär ska ske. Kärnan av normens innebörd återfinns i de avgöranden där HFD efter överklagande överprövat KR:s avskrivningsbeslut – ”överprövningsfallen”. Det är endast i dessa fall som prövning av onyttiga besvär ställs på sin spets – saken i målet är just detta – och prejudikatvärdet av överprövningsfallen är naturligen betydligt högre än de fall där avskrivningen sker först i HFD, med eller utan sakprövning (se nästa stycke). Med en strikt rättskällelära är det enbart överprövningsfallen som utgör rättskälla med något betydande värde. Flera av överprövningsfallen är kasuistiska och även om doktrin har kommenterat fallen och slutsatserna med tiden huvudsakligen förefaller ha ”accepterats” av både domstolar och författare, är tolkningen av gällande rätt utifrån denna praxis enligt mig i sig osäker.⁷⁶

En annan grupp avgöranden som kommer att tas upp är ”avskrivningsfallen”, d.v.s. avgöranden från den domstol där onyttigheten först inträtt och domstolen haft att bedöma om den ska sakpröva målet eller inte. I de flesta avskrivningsfall från HFD där domstolen valt att uttala sig i sakfrågan, ges ingen motivering till varför den beslutade att göra så och troligen är detta ofta fallet även i underrätterna. För att kunna dra några slutsatser av avskrivningsfallen, särskilt avseende de där ingen motivering getts, måste många avgöranden tolkas för att försöka se vad de har gemensamt och därigenom se mönster i vilka omständigheter och i vilka måltyper som domstolen tenderar att uttala sig i. Att göra en sådan

⁷⁴ Westerberg använder både ordet *onyttigt* och *onödigt*, vilka jag i detta specifika sammanhang bedömer vara synonyma (Westerberg, FT 1967 s. 178.).

⁷⁵ Särskilt från von Essen.

⁷⁶ Se Hellner, Rättsteori, s. 83 f. för en diskussion kring användningen av domar som prejudikat (vilken jag i huvudsak ansluter mig till).

omfattande undersökning faller utanför denna uppsats, men genom att i vart fall titta på avskrivningsfall inom vissa måltyper kan man möjligen bekräfta eller kontrastera tolkningen av överprövningsfallen.⁷⁷

För att göra den fortsatta läsningen mer lättillgänglig och givande har jag valt att redan nu ange det vedertagna (i meningen av domstolar och författare upprepade) sättet att beskriva ”regeln” för när onyttiga besvär ska prövas, vilket formuleras enligt följande:

Sakprövning bör/ska ske om:

- 1) part har ett befogat intresse av att kunna få saken prövad, eller om*
- 2) en sakprövning bedöms vara av intresse med hänsyn till domstolarnas uppgift att vägleda rättstillämpningen.⁷⁸*

Både variant 1) och 2) kan genom tolkning av praxis brytas ner i olika typfall och ofta är det troligt att domstolen gjort en sakprövning med beaktande av både ett befogat intresse samt ett slags ”prejudikatintresse”. Klart är dock att fall 1) och 2) är alternativa.

Praxis är spretig och in casu-betonad, varför min indelning i rubriker i avsnitten nedan ska tolkas med försiktighet – någon slags indelning och karaktärisering menar jag dock kan göras av rättsfallen. I nästa avsnitt 3.4 och 3.5 lämnas således en redogörelse för de rättsfall som utgör stommen för normen ovan och innebörden av ”rekvisiten” kommer att nyanseras och problematiseras. Framställningen tjänar som grund och förståelse för efterföljande kapitel 4 som tar upp processuella följdfrågor samt därefter följande kapitel 5 innehållande ett ifrågasättande av syftena bakom att pröva onyttiga besvär.

Dispositionen för rättsfallsgenomgången är följande: de avgöranden som jag valt att inordna i situation 1) ovan redogörs i avsnitt 3.4. De avgöranden som jag hänfört till situation 2) redogörs i efterföljande avsnitt 3.5. Inom avsnitt 3.4 delas rättsfallen in efter olika teman som jag kunnat, eller i vart fall försökt, urskilja och inom varje tema redovisas avgöranden kronologiskt, d.v.s. med det äldsta först. Att avgörandena redovisas kronologiskt är dock inte helt sant; avgörandena rangordnas och grupperas också på ett annat sätt, nämligen efter ”relevans” (inom varje grupp behålls dock kronologin). Först redovisas eventuella överprövningsfall från HFD, följt av eventuella överprövningsfall från KR. Därefter redogörs för vissa avskrivningsfall från HFD och i denna kategori finns det oerhört många avgöranden, varför någon fullständig redovisning inte är möjlig; de fall jag valt att ta upp är antingen väldigt relevanta (domstolen motiverar varför de sakprövar) eller så tjänar de som exempel eller förstärkande till andra fall. Slutligen tas vissa intressanta avskrivningsfall från KR upp.

I princip kommer varje rättsfall att ges ett eget stycke. Egna kommentarer och slutsatser av rättsfallen kommer att lämnas löpande och vissa teman avslutas med sammanfattande slutsatser. Varje avsnitt avslutas därtill med vissa generella slutsatser.

⁷⁷ Se Hjerner, Om rättsfallstolkning, s. 67 f. angående rättsbildning i rättspraxis.

⁷⁸ Von Essen, s. 481.

3.4 Sakprövning på grund av befogat intresse

Nedan följer en redogörelse av de avgöranden där sakprövning, uttryckligen eller enligt min tolkning, motiverats av att parten har ett befogat intresse av att få saken prövad. Det befogade intresset kan bestå i skilda förhållanden eller omständigheter och ibland benämns det inte som ett befogat intresse – utan som ett beaktansvärt eller berättigat sådant.

3.4.1 Frihetsberövande, tvångsmedel m.m.

Såvitt jag kunnat finna avser de tidigaste fallen av sakprövning i onyttiga mål överklaganden av beslut rörande frihetsberövande eller annat tvång mot person.

I RÅ 1981 2:44 ansåg HFD att besvär över kriminalvårdsstyrelsens beslut om intagning på specialavdelning skulle prövas, trots att prövningen till följd av kriminalvårdsstyrelsens efterföljande omprövningsbeslut inte kunnat leda till förändrad placering. HFD uttalade i domskälen att:

”[m]ed hänsyn bl a till [N.N:s] intresse av att få förutsättningarna för tillämpning av det angivna lagrummet prövade borde emellertid kammarrätten ha prövat [N.N:s] besvär i sak. Regeringsrätten, som finner att kriminalvårdsstyrelsen haft fog för sitt beslut den 15 januari 1981, lämnar besvären i denna del utan bifall. Enär [N.N] numera förflyttats till specialavdelning på kriminalvårdsanstalten Hall föranleder [N.N:s] besvär i övrigt ej något regeringsrättens vidare yttrande.”

Vad jag förstår innebär intagning på specialavdelning ett mer ingripande frihetsberövande än att få vara placerad på en normalavdelning, vilket var klagandens yrkande. Vad som utgjorde grunden för HFD:s bedömning att sakpröva är svårt att säga, men möjligen var det den negativa karaktären av beslutet samt det faktum att en domstols bedömning av beslutet skulle kunna inverka på framtida omprövningsbeslut (som skulle göras regelbundet), som var de relevanta omständigheterna. Att notera är att HFD själv gjorde prövningen av intagningsbeslutets giltighet (målet återförvisades inte till KR), men att de inte angav några skäl till varför kriminalvårdsstyrelsens beslut var riktigt.

RÅ 1986 ref. 150 är ett annat i sammanhanget ofta hänvisat avgörande, rörande beslut om kroppsbesiktning av en intagen person. HFD uttalade och beslutade följande:

”[m]ed hänsyn till det ingrepp i den personliga integriteten som kroppsbesiktningen inneburit får [N.N] anses ha ett befogat intresse av att – oaktat åtgärden redan genomförts – få prövat om laga skäl förelåg för densamma. Regeringsrätten undanröjer det överklagade beslutet och visar målet åter till kammarrätten ...”.

Detta avgörande är tydligt i prejudikatsynpunkt (även om domstolen inte uttryckligen pratar om prövning av onyttiga besvär generellt) i det att domstolen härleder det befogade intresset från det faktum att klaganden utsatts för ett *ingrepp i den personliga integriteten*. Domstolen formulerar som sagt ingen regel och avgörandet kan inte tolkas som att domstolen här hade avsikt att skapa en regel innebärande att alla ingrepp i personliga integriteten ska domstolsprövas. Men avgörandet hade troligtvis litegrand den effekten. Von Essen menar att det förmodligen är så att ”någon skarp gräns inte alltid kan dras mellan vad som bör prövas till ledning för rättstillämpningen och när en prövning är motiverad av serviceskäl eller liknande mot den enskilde”. Angående nu nämnda rättsfall anför han att det nog inte bara var den enskildes befogade intresse utan även myndighetens behov av vägledning som föranledde sakprövningen.⁷⁹ Jag delar von Essens uppfattning i fråga om gränsdragningsproblemen, men tror dock att det i detta fall främst var med hänsyn till den intagne som målet prövades, av den anledningen att det är så HFD själv motiverar det, samt det faktum att domstolen till och med konkretiserade vari det befogade intresset låg. En kroppsbesiktning är därtill en mycket integritetskränkande åtgärd och möjligen hade ledamöterna i HFD en ”känsla av” att en utebliven sakprövning skulle kunna rimma illa med RF och EKMR.⁸⁰

⁷⁹ Von Essen, s. 485. Mer om detta uttalande senare.

⁸⁰ Se 2:6 RF och art. 8 EKMR om skydd mot kroppsbesiktning.

RÅ 1999 ref. 26 rörde ett överklagande om förvar enligt UtL. HFD konstaterade att besväret var onyttigt då ett nytt beslut fattats ifråga om personens förvar. Därefter uttalade HFD att klaganden

”måste emellertid likväl anses ha haft ett beaktansvärt intresse av att få förutsättningarna för [det tidigare] försvarsbeslutet prövade även av högre domstolsinstans, särskilt som en sådan prövning skulle kunna få betydelse för kommande ställningstaganden i fråga om det fortsatta förvaret”.

Då avvisningen av den klagande hade verkställts föranledde överklagandet dock inte någon sakprövning i alla fall. I detta avgörande synes domstolen anse att klaganden hade ett beaktansvärt intresse eventuellt både sett till rättssäkerheten (att få förvaret prövat i sig) samt till att ett uttalande skulle påverka polismyndighetens senare beslut. Det HFD implicerar (genom ”kunna få betydelse”) är att om KR bedömt att beslutet om förvar inte var riktigt, skulle de senare besluten kunna omprövas på något sätt. Likt i flera andra rättsfall (nedan) säger HFD att KR borde ha prövat målet med hänvisning både till något slags enskilt intresse samt till ledning för rättstillämpningen för den aktuella myndigheten (i vart fall i det aktuella ärendet).

I RÅ 2007 ref. 80 prövade HFD om KR borde ha gjort en prövning i sak trots att den överklagade tvångsåtgärden, bestående i en s.k. ”övertäckningsrevision” enligt TVL, redan verkställts. FR beslutade efter ansökan av SKV att tvångsåtgärden skulle få genomföras i bolagets lokaler, vilket senare genomfördes. Bolaget klagade till KR som med hänvisning till att FR:s beslut verkställts, skrev av målet utan sakprövning. Bolaget överklagade och yrkade i HFD att avskrivningsbeslutet skulle undanröjas och målet återförvisas till KR för prövning i sak. Parternas argumentation i HFD är intressant: bolagets argumentation var huvudsakligen att bolaget har en ”ovillkorlig rätt till domstolsprövning av tvångsåtgärder” samt att det fanns brister i handläggningen i FR som innebar att rättssäkerheten eftersatts. SKV bestred ändring och argumenterade i huvudsak för att det av domstolen (FR) sanktionerades tvånget saknar sådana ”djupgående personliga inslag” som i praxis avseende onyttiga besvär utgjort skäl för sakprövning. HFD konstaterade att beslutet om revisionen fattats av domstol och anför därefter att utredningen i målet inte visar att bolaget har ett *beaktansvärt intresse* av att i efterhand få beslutet överprövat av *ytterligare en domstolsinstans*. Bolagets överklagande avslogs således.

HFD:s domskäl är kortfattade och det är svårt att tolka avgörandet; kanske att domstolen höll med SKV om att tvångsåtgärden inte hade tillräckligt ”djupgående personliga inslag”, men främst tolkar jag domskälen såsom att HFD ansåg att det var tillräckligt att beslutets prövats i *en domstolsinstans*. En kritiserande egen kommentar till detta är att FR:s prövning inte utgjorde en överprövning av något beslut – FR var den myndighet som beslutade om tvångsåtgärden från första början.

3.4.2 Permissioner

Beslut om permission skiljer sig från ovan då de utgör något positivt i meningen att de innebär en ”befrielse från frihetsberövandet”. Den uppenbara kopplingen till frihetsberövande leder dock till att jag ändå väljer att redovisa nedan fall i anslutning till föregående rubrik. Jag vill uppmärksamma läsaren på att inget av fallen från HFD utgör överprövningsfall, men att nedan två avgöranden utgör överprövningsfall från KR.⁸¹ Dessa har möjligen uppkommit mot bakgrund av de avskrivningsfall från HFD, som därefter tas upp. Om överprövningsfall från KR verkligen har högre rättskällevärde än HFD:s avskrivningsfall är svårt att säga, särskilt i de fall HFD:s avgörande är motiverat – varför denna rangordning inte ska tas som given. Överhuvudtaget är min uppfattning att det finns en praxis i underätterna innebärande att beslut om permissioner många gånger ska sakprövas, med hänsyn till att myndigheten ofta fattar upprepade permissionsbeslut och att förutsättningarna därför kan behöva bedömas.

⁸¹ Jag fann dessa avgöranden från KR genom sökningar i målsystemet ”Vera” på KR i Göteborg, på ärendemeningar innehållande orden ”förvaltningsrätten” och ”avskriva” (vilket verkade vara ett sätt som domstolen beskrev dessa mål, men troligtvis finns det betydligt fler liknande överprövningar, men de är svåra att hitta eftersom måltypen ”överprövning rörande onyttiga besvär” inte på något sätt kategoriseras i systemet).

I ett beslut från KR från år 2005⁸² hade en intern överklagat FR:s beslut att avskryva målet utan att sakpröva det och KR höll med klaganden om att underrätten borde ha gjort detta. Klaganden ansågs ha ett befogat intresse av en prövning då beslutet påverkade hans s.k. kvalifikationstid för normalpermissioner (beslutet innebar att klaganden skulle få vänta ett och ett halvt år innan samma villkor för permission gällde igen). KR upphävde därför FR:s beslut och återförvisade målet för prövning i sak. Konsekvenserna som det överklagade beslutet gav för internens framtida möjligheter för permission var i detta fall tydliga och omfattande. Beslutet var vidare en följd av att internen vägrat lämna urinprov, vilket är något som jag för egen del kan se något ”sanktionsartat” i, vilket möjligen gav ytterligare skäl för att sakpröva målet.

I en intressant dom från KR år 2015⁸³ yrkande N.N. att KR skulle upphäva FR:s avskrivningsbeslut och bevilja henne de sökta permissionerna (enligt LPT) med grunden att chefsöverläkarens bedömning var felaktig. KR avslog överklagandet eftersom tiden för de sökta permissionerna passerat och att utredningen inte visade att N.N. hade ett *beaktansvärt intresse* av att i efterhand få frågan om permission prövad. Något som är intressant med detta avgörande är att besvären blev onyttiga redan i FR, men att domstolen efter detta datum ändå höll muntlig förhandling och gjorde en prövning i sak. FR uttalade i domskälen att N.N. med *hänsyn till att hon är frihetsberövad* och det ingrepp som det innebär, har ett *befogat intresse* av att få prövat om chefsöverläkaren hade laga skäl att avslå ansökningarna. FR konstaterar därefter att de aktuella besluten inte uppfyller kraven på motivering enligt FL och att bristerna är så allvarliga att rätten inte kan bedöma riktigheten av besluten. Slutsatsen i sakprövningen var att besluten skulle ha undanröjts om de inte redan var inaktuella.

Vad är det egentligen som hänt i detta mål? Jo – KR har släppt upp ett avskrivet mål i ett onyttigt besvär där sakprövning redan gjorts. Förvisso har inte prövningen omfattat frågan om hennes rätt till permission, men lagligheten av besluten prövades likväl. Mot bakgrund av den i avsnitt 2.4.4 ovan nämnda allmänna principen om att endast domskäl inte kan överklagas och särskilt med tanke på RÅ 2006 ref. 21, har KR här förfarit felaktigt då de inte avvisat överklagandet. Om detta var ett förbiseende eller om domstolen medvetet trotsade HFD:s fasta praxis och doktrin, är omöjligt att säga.

I RÅ 1985 Bb 68 avskrev HFD ett mål rörande ett överklagat beslut om permission, med hänvisning till att tiden för denna passerat. Domstolen gjorde varken någon sakprövning eller angav skälen för detta. Detta fall skulle kunna antyda att fenomenet med sakprövning av onyttiga besvär var i sin linda, men även att beslut rörande permissioner inte i regel anses böra sakprövas.

I RÅ 1990 ref. 77 däremot, gjorde HFD en sakprövning i ett mål rörande ett avslagsbeslut på en permissionsansökan, trots att tiden för permissionen passerat. Den rättsliga frågan i målet – rätt till permission för närvaro av sambos förlossning – förefaller ha varit oklar och min tolkning av fallet är att HFD meddelade PT och gjorde en sakprövning med hänsyn till prejudikatintresset. Innan domstolen kom fram till att underrätterna bedömt fel gjorde den nämligen vissa generella uttalanden i rättsfrågan.

I RÅ 2004 not. 67 var frågan om kriminalvårdsmyndigheten haft grund för att föreskriva att N.N:s normalpermission under julhelgen skulle vara förenad med villkor om antialkoholbehandling. HFD avskrev målet och yttrade att N.N. numera är villkorligt frigiven och att han därför *inte längre* kan anses ha ett *beaktansvärt intresse* av att få sina yrkanden rörande villkor för permission prövade och att något annat skäl att ändå göra en sakprövning, inte har framkommit. HFD tycks ha menat att klaganden hade haft ett beaktansvärt intresse om han inte var villkorligt frigiven vid tiden för domstolens avgörande. En följd av detta borde vara att HFD menade att det beaktansvärda låg i att prövningen skulle inverka på klagandens framtida permissioner – och inte att sakprövning i så fall skulle göras med hänsyn till rätten till domstolsprövning i sig (vilken i och för sig ”uppfyllts” då målet prövats i underinstanserna).

⁸² KR i Stockholms beslut den 17 februari 2005 i mål nr 3650-04 (ett avgörande som rimligen borde ha meddelats genom dom).

⁸³ KR i Göteborgs dom den 16 juli 2015 i mål nr 3324-15.

3.4.3 Tvångsvård och andra omhändertaganden

I LPT är konstruktionen sådan att tvångsvården sker enligt, eller under, olika efter varandra följande beslut. En tid efter det första beslutet om intagning måste ett nytt beslut tas om fortsatt vård etc. En fördjupning i detta ämne är inte nödvändig, men man kan säga att lagstiftningen ofta medför att flera beslut tas angående en och samma faktiska vårdperiod och det därmed inte är ovanligt att ett överklagande blir onyttigt i domstolen, p.g.a. att vården har ersatts med nytt beslut.

I RÅ 1996 ref. 8 bedömde HFD att KR borde ha sakprövat ett överklagande över ett intagningsbeslut, trots att ett nytt beslut hade fattats om fortsatt tvångsvård. HFD hänvisade till uttalanden rörande överklagandemöjligheter i LPT:s förarbeten samt till EKMR art. 5 som stadgar att alla som frihetsberövas ska ha rätt till en snabb domstolsprövning för att få lagligheten prövad.⁸⁴ HFD konstaterade vidare att när rätten beslutar om fortsatt tvångsvård eller om avslag på en begäran om upphörande av tvångsvård, prövar rätten enbart om förutsättningarna för tvångsvård är uppfyllda vid just det beslutstillfället. Rättens prövning av ett sådant mål inbegriper däremot inte frågan huruvida förutsättningar för vård förelåg vid intagningsstillfället. HFD konkluderade att det får anses vara lagens mening att patienten ska kunna få intagningsbeslutet prövat och att KR borde ha sakprövat överklagandet. RÅ 1997 ref. 68 är ett liknande senare mål där målet blev onyttigt av ett annat skäl – tvångsvården upphörde innan intagningsbeslutet hann domstolsprövas. HFD konstaterade, genom en direkt hänvisning till RÅ 1996 ref. 8 och dess skäl, att KR borde ha sakprövat överklagandet.⁸⁵

I RÅ 2002 ref. 40 hade FR beslutat om fortsatt vård och vid tiden för KR:s avgörande hade vården upphört. HFD bedömde, tvärtemot ovan fall, att KR inte behövt sakpröva målet och motiverade detta enligt följande:

”Regeringsrätten har i flera rättsfall slagit fast att en enskild har rätt till domstolsprövning av ett av chefsöverläkare fattat beslut om intagning för psykiatrisk tvångsvård, oavsett om tvångsvården upphört eller ej. I förevarande fall är det överklagade beslutet ett beslut om fortsatt tvångsvård som fattats av domstol. Utredningen i målet visar inte att [N.N.], sedan tvångsvården upphört, har ett beaktansvärt intresse av att i efterhand få länsrättens beslut överprövat av ytterligare en domstolsinstans. [N.N:s] överklagande skall därför avslås.”

Det HFD verkar säga här är att domstolsprövning i en instans är tillräckligt, eller rättare sagt – om domstol fattat beslut om tvångsvård finns det ingen rätt till överprövning (alltså samma synsätt som i RÅ 2007 ref. 80 ovan).⁸⁶ Det behöver knappt sägas hur angeläget det är med en korrekt rättstillämpning i fråga om psykiatrisk tvångsvård och att en överprövning har ett tydligt rättssäkerhetssyfte. Om staten ska kunna frihetsberöva och tvångsmedicinera personer måste höga krav ställas på legalitet, saklighet och tillräcklig medicinsk utredning. Med tanke på att tvångsvården ska bedömas utifrån de omständigheter som föreligger vid varje beslutstillfälle, kan en sakprövning sällan ha till syfte att vägleda myndigheten (chefsöverläkaren) inför senare beslut. Sakprövningen tolkar jag därför i huvudsak ske med hänvisning till rättssäkerhet och kraven på domstolsprövning i EKMR art. 5.⁸⁷

I LVM-målen, då den enskilde inte längre omfattas av tvångsvården, förefaller sakprövning inte göras. Då ett beslut om vård fattas av rätten, upphör ett tidigare beslut om omedelbart omhändertagande

⁸⁴ Jfr även 2:9 st. 2 RF om att tvångsvisa omhändertaganden ska kunna prövas av domstol utan skäligt dröjsmål.

⁸⁵ Se även RÅ 1998 ref. 51 där beslut om fortsatt tvångsvård prövades trots att beslutet vid prövningen ersatts av ett nytt motsvarande beslut samt RÅ 1999 ref. 64 där HFD prövade ett beslut om fortsatt tvångsvård, trots att vården blivit frivillig.

⁸⁶ För kritik av detta fall, en redogörelse för avgöranden från KR samt en diskussion om prövning av onyttiga besvär i LPT-mål generellt, hänvisas till Vahne Westerhälls artikel (FT 2013 s. 293–311). Efter publicerandet artikeln har HFD i HFD 2012 not. 46 bekräftat sitt synsätt i RÅ 2002 ref. 40 och valde, med hänvisning till detta avgörande, att inte pröva målet i sak.

⁸⁷ Naturligen kan det även vara så att ett mål innehåller oklara rättsfrågor och att domstolsprövningen även avser att vägleda rättstillämpningen, såsom frågan om hur man ska tolka en patients samtycke, jfr RÅ 1999 ref. 64.

att gälla, varför överklagandet blir onyttigt – men i dessa fall verkar domstolen inte se någon anledning till att ändå pröva överklagandet avseende det första beslutet.⁸⁸

LVU-mål har stora likheter med LPT- och LVM-målen. Beslut om omhändertagande av barn innefattar ett stort mått av tvång och ingrepp i både den unges och vårdnadshavares liv, men omhändertagandet kan möjligen ses som något mindre ingripande, mot bakgrund av t.ex. den tvångsmedicinering som ofta sker vid psykiatrisk tvångsvård. Någon större skillnad i fråga om graden av intrång och kränkning är dock svårt att se och det är svårt att dra generella slutsatser. Även i LVU-målen omprövas frågan om omhändertagandet med jämna mellanrum och besvär kan typiskt sett bli onyttigt då vården ersatts av ett nytt beslut eller p.g.a. att vårdbehovet (och därmed omhändertagandet) upphört. Har då den unge eller annan part ett befogat, eller såsom i LPT-målen – ett beaktansvärt, intresse av en domstolsprövning? Jag har inte hittat något överprövningsfall från HFD, men en sökning bland dess avskrivningsfall gav ändå en fingervisning av när i vart fall HFD anser sig böra göra en sakprövning.⁸⁹

I sex fall hade beslutet om omedelbart omhändertagande blivit onyttigt då vården ersatts av ett nytt beslut om omhändertagande. I fyra av dessa fall gjorde HFD ingen sakprövning.⁹⁰ I övriga två, HFD 2011 ref. 50 och HFD 2014 ref. 38, gjordes någon slags sakprövning. I RÅ 1993 not. 718 hade klaganden (modern) avlidit och ingen sakprövning gjordes. I RÅ 2001 not. 107 hade den unge avlidit och inte heller här gjordes någon sakprövning.⁹¹ I de fall onyttigheten består i att vården upphört spretar praxis: i RÅ 1984 2:38 sakprövade HFD målet, men inte i RÅ 2008 not. 39. Likväl gjordes en sakprövning i HFD 2015 ref. 27.

En iakttagelse är att de LVU-mål innehållande sakprövningar utgör referatmål samt att det i flera av dessa har det rört sig om specifika, ofta processuella, frågor där domstolen sett ett behov av vägledning i praxis. I t.ex. HFD 2014 ref. 38 gjordes ingen prövning av den unges vårdbehov, men däremot gav HFD generella uttalanden om att ett icke processbehörigt barn genom sin ställföreträdare kan överklaga ett beslut om omhändertagande enligt LVU, trots att ställföreträdarens egen uppfattning är att detta bör bestå. Inte i något mål motiverade HFD varför eller varför inte en sakprövning gjordes.

Det är som redan nämnts svårt att dra slutsatser av avskrivningsfall från HFD eftersom dessa mål beviljats PT sannolikt p.g.a. prejudikatintresse. Om prövning ska göras i LVU- eller LVM-mål med hänvisning till parts befogade intresse är därmed svårt att säga, men HFD:s tystnad i frågan skulle kunna tolkas som att så inte är fallet. Om inte HFD i framtiden överprövar något avskrivningsbeslut från KR och uttalar sig kring skyldigheten att sakpröva mål av detta slag, är rättsläget således oklart.

3.4.4 Diverse mål – ansökningar, tillstånd m.m.

I detta avsnitt kommer jag att ta upp avgöranden inom vitt skilda måltyper. Det de enligt min tolkning har gemensamt är dock att det centrala för frågan om sakprövning, är att denna skulle kunna få betydelse utanför målet – praktiskt eller rättsligt. Vissa av avgöranden nedan skulle möjligen lika gärna kunna inordnas under nästa avsnitt om sakprövningar för ledning av rättstillämpningen, men då domstolens motivering ofta är vag, kan några tydliga gränser inte alltid dras.

Det överhuvudtaget äldsta överprövningsfallet jag funnit är RÅ 1973 ref. 4 och i detta ansåg inte HFD att KR förfarit felaktigt då den underlät att göra en sakprövning. Målet rörde verkställighet av dom gällande rätt till umgänge och när KR skulle pröva överklagandet hade tiden för den sökta verkställigheten passerat och KR avskrev målet. I HFD yrkande en av vårdnadshavarna att hans talan skulle

⁸⁸ Vid en sökning i Zeteo med sökorden ”LVM avskriver” fann jag tre avgöranden från HFD, men inte i något av dessa företogs en sakprövning. Sökningen resulterade i mängd avgöranden från KR, vilka avseende år 2015 (33 styck per den 29 september 2015) ledde till avskrivning p.g.a. att parten återkallat sitt överklagande eller att ett nytt beslut om vård fattats. Inte i något av dessa beslut gjorde domstolen en prövning i sak.

⁸⁹ Sökningen genomfördes på Zeteo den 29 september 2015 bland HFD:s avgöranden med sökorden ”LVU” och ”avskriver”.

⁹⁰ RÅ 1985 Bb 100, RÅ 1988 not. 195, RÅ 1989 not. 170 och RÅ 2002 not. 39.

⁹¹ Målet rörande den avlidnes syskon avskrevs dock inte, varför en sakprövning gjordes även för den avlidnes del, om än indirekt.

upptagas till prövning. HFD:s uttalande lyder: ”Regeringsrätten, som med hänsyn till omständigheterna i målet ej finner uttalande i sakfrågan påkallat, lämnar besvären utan bifall.” Det är svårt att dra några slutsatser av detta uttalande eller av målet i stort, men man kan konstatera att HFD inte ansåg att det fanns något skäl för domstolen att trots onyttigheten, företa en sakprövning. Möjligen kan man av avgörandet komma till slutsatsen att sakprövning av onyttiga besvär redan då var ett befintligt fenomen, men eftersom jag inte lyckats finna några tidigare avgöranden på temat, är det svårt att säga vad rättsläget var före år 1973.

RÅ 1991 ref. 58 rörde ett överklagande av ett beslut om omhändertagande av en hund. Vid tiden för KR:s prövning hade hunden sålts och ägaren kunde således inte få tillbaka sin hund. Besväret ansågs därmed vara onyttigt. Då rättsfallet är omtalat och sannolikt har påverkat domstolars senare ställningstaganden angående behovet av sakprövning, kommer en relativt utförlig redovisning av innehållet i domskälen att ges. HFD angav flera generella skäl till varför KR borde ha prövat målet i sak, vilket följande utgör en sammanfattning av:

- 1) Djurskyddslagen är utformad på ett sådant sätt att situationen med besvär över beslut om omhändertagna djur ofta uppkommer. Djuren kan ha sålts vidare eller avlivats och trots att besluten ofta utgör allvarliga ingrepp för den enskilde, blir möjligheten att överklaga illusorisk. Den enskildes intresse av att få lagligheten prövad kvarstår även om en prövning inte kan ge dem tillbaka sitt djur.
- 2) En sakprövning kan vara motiverad av andra skäl, t.ex. med hänsyn till möjligheten att framställa olika ersättningsanspråk.
- 3) Sakprövningen kan få betydelse för den person som under oförändrade yttre omständigheter vill förvärva ett annat djur i stället för det som försålts.
- 4) Med särskilt beaktande av att den nuvarande djurskyddslagen utgår från korta omhändertagandetider och snabb verkställighet – får det anses påkallat i många fall att den enskilde kan få besvär över beslut om omhändertagande och försäljning eller avlivning av djur sakprövade i högre instans också i fall då den överklagade åtgärden redan hunnit genomföras.

Efter dessa generella uttalanden konstaterade domstolen att klagandens hund i det aktuella målet haft stor betydelse för henne och att hunden inte heller varit vanvårdad. HFD:s slutsats var att klaganden hade ett *befogat intresse* av att få prövat om det funnits tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden. HFD tillade avslutningsvis att det skett allvarliga handläggningsfel och att detta också motiverade klagandens rätt till en materiell prövning av beslutets laglighet. Målet återförvisades till KR för prövning i sak.

Detta avgörande är trots dess specifika omständigheter, mycket intressant. HFD gör en relativt lång utläggning om vilka skäl som finns för att en sakprövning i onyttiga mål ska göras och att döma av sättet det formuleras, avsåg uttalandena att tolkas relativt vidsträckt med viss generell tillämplighet. I överprövningsfall, såsom detta, är det viktigt att komma ihåg att domskälen leder fram till slutet och att dessa därmed kan sägas ha ett (högt) prejudikatvärde. Hur lätt det är att applicera HFD:s uttalanden på andra mål, är dock en lite annan fråga, men de öppnar i vart fall upp för argumentation.⁹²

RÅ 1997 ref. 24 handlade om ett tidsbegränsat bygglov för uteservering under sommaren, som en bostadsrättsförening överklagat. Bygglovet hade beviljats för tredje året i rad och föreningen hade p.g.a. tidsbegränsningen i tillståndet inte hunnit få det prövat av domstol innan sommaren var över. HFD ansåg ”med beaktande av tidigare beviljade tillfälliga bygglov och sannolikheten för ytterligare

⁹² Något som är lite intressant är att regeringsrådet Bertil Voss ansåg att målet skulle hänskjutas till plenum eftersom avgörandet avvek från en rättsgrundsats som antagits av HFD genom två tidigare avgöranden (RÅ 1979 Bb 61 och RÅ 1980 Bb 139). Dessa mål rörde också omhändertagande av djur men då dessa beslut blev onyttiga ansågs någon sakprövning inte vara nödvändig. Övriga ledamöter ansåg dock att målet skulle avgöras på avdelning. Se avsnitt 5.4.2 om hänskjutande till plenum.

ansökningar om tillfälliga bygglov i framtiden” att föreningen hade ett *befogat intresse* av att få bygglovet prövat i sak. HFD ansåg dock att det saknades skäl att återförvisa frågan till KR för en prövning i sak, eftersom avsevärd tid förflutit sedan bygglovsfrågan aktualiserades och att förutsättningarna kan ha förändrats. HFD sa alltså att KR borde ha gjort en sakprövning, men att de inte behöver göra det nu när det gått så lång tid. Likt i RÅ 1999 ref. 26 (ovan) hade således även en sakprövning hunnit bli ”onyttig”, som en slags ytterligare nivå av onyttighet. Detta avgörande är viktigt då det tar upp tidsbegränsade tillstånd som en typ av mål där en sakprövning kan bli nödvändig, om det är *sannolikt* i någon (oklar) mån att ytterligare liknande ansökningar blir aktuella i framtiden. Hur extensivt avgörandet ska tolkas är oklart – hur sannolikt det ska vara att nya ansökningar kommer att ske, hur sannolikheten ska bedömas och om de nya ansökningarna måste vara identiska, avse tillfälliga tillstånd och sökas av samma part, är t.ex. frågor som inte lätt kan besvaras utifrån fallet.

I en dom från KR från år 2009⁹³ klagade en person på FR:s beslut att avskriva ett mål. Målet gällde LST:s beslut gällande gravsättning av klagandens systers aska, något som vid domstolsprövningen redan verkstälts. KR beviljade PT men gjorde samma bedömning som FR, d.v.s. att skäl för sakprövning saknades (utan ytterligare motivering). Att KR:s syfte med att ta upp målet var något annat än att tydliggöra praxis i frågan om onyttiga besvär är svårt att tänka sig, särskilt då PT lämnades samtidigt som överklagandet avsågs, d.v.s. med samma sats av domare.

I en dom från KR år 2015⁹⁴ överklagade Datainspektionen (DI) FR:s avskrivningsbeslut och yrkande i KR att detta skulle upphävas och att skulle målet återförvisas till FR för en prövning i sak. Målet i sig rörde ett av LST beviljat tidsbegränsat tillstånd (om cirka ett år) för kameraövervakning, omfattade en rätt för Göteborgs Spårvägar AB (GSAB) att filma trafikmiljön framför ett visst antal spårvagnar i Göteborg. DI ansåg inte, med de villkor som gällde, att tillståndet var förenligt med KÖL. FR avskrev målet med hänvisning till att tillståndet löpt ut och uttalande att det saknas anledning att ändå pröva målet i sak. KR höll med FR och avsåg överklagandet, men valde dock att motivera sitt beslut mer utförligt än underrätten. För sin talan hänvisade DI till fallet ovan rörande det tidsbegränsade bygglovet och menade att det var sannolikt att GSAB skulle söka ett nytt tillstånd samt att andra utövare av spårtrafik eller annan trafik, skulle söka motsvarande tillstånd i framtiden. KR underkände detta argument med motiveringen att en ny ansökan om kameraövervakning sannolikt inte skulle vara helt lik den föregående samt inte heller avse ett tidsbegränsat tillstånd – vilket ger att nästkommande eventuella tillstånd kommer att hinna överprövas innan det löper ut.

En annan aspekt av DI:s överklagande var att de menade att de hade ett *befogat intresse* såsom tillsynsmyndighet – även om det är LST som prövar tillståndsansökningar och rent praktiskt i första hand är de som har behov av vägledning. DI ska dock tillvarata allmänna intressen och har till uppgift att överklaga beslut, såsom kring allmän kameraövervakning, när de finner anledning därtill. I målet menade DI att det fanns principiella oklara frågor (tillämpningen av en regel gällande kameraövervakningens syfte) och att det därmed fanns ett behov av vägledning. Angående detta uttalade KR att FR:s prövning (efter återförvisning) av denna principiella fråga skulle få ”begränsad betydelse” då FR:s domskäl p.g.a. RÅ 2006 ref. 21 inte skulle kunna överklagas till högre instans. Sammanfattningsvis fann KR att DI inte hade något *befogat intresse* och att FR inte hade förfarit felaktigt då den avskrev målet utan sakprövning.

Då det var jag som föredrog detta mål inför rätten och med hänvisning till den absoluta överläggningssekretessen, kan jag inte uttala mig om hur diskussionerna gick och att tolka avgörandet är naturligen inte möjligt. De enda slutsatser jag kan framföra är att KR fann skäl att bevilja PT, att de samtidigt avsåg yrkandet om sakprövning och att de motiverade detta enligt ovan.

⁹³ KR i Göteborgs dom den 21 december 2009 i mål nr 6601-09.

⁹⁴ KR i Göteborgs dom den 27 augusti 2015 i mål nr 786-15.

I en annan intressant dom från KR från år 2015⁹⁵ överprövade KR FR:s avskrivningsbeslut i ett par sammanslagna mål rörande licensjakt av varg. Det överklagande beslutet från Naturvårdsverket (NVV) inhiberades i FR och då beslutet hann löpa ut innan FR skulle pröva målen slutligt, ansågs besvären vara onyttiga och FR avskrev målen. FR valde dock att göra en sakprövning av målen, med motiveringen att det förelåg särskilda skäl – bestående i att det i stor utsträckning saknas vägledande avgöranden angående under vilka förutsättningar licensjakt kan tillåtas på skyddade arter.⁹⁶ NVV överklagade och yrkade i första hand att bedömningen i FR:s sakprövning skulle ändras och i andra hand att FR:s avskrivningsbeslut skulle upphävas och målen återförvisas för prövning i sak – genom dom. Både klagandens talan samt KR:s domskäl är intressanta: NVV menade att eftersom det finns ett principiellt intresse i målet skulle detta inte ha avskrivits, just med tanke på att domskälen inte är överklagbara och att det finns behov av vägledande avgöranden i den aktuella frågan. KR inleder sin bedömning med att ta upp överklagbarheten av FR:s domskäl och tar bl.a. upp RÅ 2006 ref. 21 och att enbart domskäl som har självständiga rättsverkningar kan överklagas. KR:s bedömning var att FR:s domskäl i detta fall inte hade självständiga rättsverkningar och talan avvisades därför i denna del.

Avseende andrahandsyrkandet om återförvisning med grunden att det var fel av FR att avskrivna målen, uttalade KR att det normalt betraktas som korrekt att domstolen skriver av målet då frågan förlorat sin aktualitet, men att det i vissa fall förekommer, ”i vart fall i FR och KR”, att överklaganden avslås eller bifalls trots att besväret är onyttigt. KR uppger vidare att detta framförallt gäller vid prövning av mycket ingripande åtgärder, som t.ex. beslut om psykiatrisk tvångsvård. KR:s bedömning av detta mål var dock att FR hade fog att avskrivna målen, trots att det kunde ”framstå som angeläget att frågan om licensjakt prövas i högre instans”. KR avslög därför även NVV:s andrahandsyrkande.

Flera saker i detta avgörande bör kommenteras. Att FR valde att sakpröva målet med hänvisning till att vägledande avgöranden saknas, är intressant med tanke på att FR inte är någon prejudikatinstans och att deras uttalanden mycket sällan borde kunna ses som auktoritativa och bli vägledande inför framtiden.⁹⁷ Det mest anmärkningsvärda med avgörandet är dock det som både NVV och KR anför i fråga om att vissa onyttiga besvär inte ska avskrivas utan avgöras genom dom. För mig är det oklart var de fått detta ifrån och om det verkligen överensstämmer med gällande rätt. I ett par underrättsavgöranden, redogjorda både ovan och i det följande, har det hänt att domstolen valt att meddela dom istället för att avskrivna målet, men min uppfattning är att detta är felaktigt, med hänvisning till avgöranden från HFD samt till uttalanden i doktrinen. Med tanke på att denna dom meddelades mycket nyligen finns det dock skäl att fundera på om underrätterna, såsom här KR i Stockholm, har en ”egen” syn på behovet att avskrivna onyttiga besvär och håller på att skapa en fristående underrättspraxis.

Några avskrivningsfall från KR

Nedan avgöranden kan sägas ha relativt liten relevans eller värde, eftersom de varken utgör överprövningar eller är meddelade från en prejudikatinstans. Icke desto mindre är de intressanta eftersom de kan ge en bild av hur praxis har tolkats och tillämpas i underrätterna. Dessutom synliggör de vissa processuella frågor eller oklarheter som jag kommer återkomma till senare i uppsatsen.

I en dom från KR år 2008⁹⁸ handlade det ”materiella” målet om huruvida polismyndigheten haft fog för sitt beslut att meddela två aktörer tillstånd att genomföra demonstrationer i Salem. Tiden för demonstrationen hade passerat både vid prövningen i FR och i KR. Trots att besväret därmed blivit onyttigt gjorde FR en sakprövning (kommunen ansågs ha ett berättigat intresse) och *avslog* överklagandet. KR beviljade PT och bedömde liksom underrätten att kommunen hade ett berättigat intresse av att få saken prövad; även KR sakprövar alltså målet. Vad som förbryllar med detta fall är inte bara att FR *avslog istället för att avskrivna* – utan även att KR, trots att de skriver av målet, betecknar

⁹⁵ KR i Stockholms dom den 26 oktober 2015 i mål nr 140-15.

⁹⁶ FR i Stockholms beslut den 23 december 2014 i mål nr 30966-13 och 598-14.

⁹⁷ Se kapitel 4.1 angående de olika instansernas ”roller” ifråga om prövning av onyttiga besvär.

⁹⁸ KR i Stockholms dom den 10 september 2008 i mål nr 6125-08, FR i Stockholms dom den 11 juli 2008 i mål nr 25968-07.

avgörandet som en *dom*. Jag kan därmed konstatera att terminologin (se avsnitt 2.2) inte används konsekvent i våra förvaltningsdomstolar och att detta får väsentliga processuella konsekvenser; genom att FR, enligt von Essen felaktigt,⁹⁹ avslagit överklagandet istället för att avskrivna det, möjliggjordes en sakprövning i ett onyttigt besvär i två instanser.

I ett beslut i KR från år 2009¹⁰⁰ gällde målet gällde riksfärdtjänst och tiden för de aktuella resorna hade passerat. Domstolen fann dock skäl att pröva målet i sak, vilket inte motiverades mer än så. Sakprövningen var kortfattad och innebar en till synes enkel tillämpning av en rättsregel. Om myndigheten, som hade beslutat i enlighet med KR:s bedömning, hade något intresse eller användning av sakprövningen är oklart. Detta avgörande skulle kunna utgöra ett exempel på när domstolen gör en sakprövning av ett slags allmänt *serviceskäl* gentemot den enskilde (se avsnitt 5.3 nedan). Det är även tänkbart att domstolen valde att göra så p.g.a. tidigare riksfärdtjänstmål som sakprövats.¹⁰¹

I ett illustrativt beslut från KR från år 2012¹⁰² avskrev domstolen målet eftersom det evenemang (de s.k. ”Sommartorsdagarna” i Borås) som det sökte tillståndet om offentlig tillställning avsåg, redan hade passerat. Polismyndigheten hade avvisat kommunens ansökan och detta beslut hade överklagats till FR som avlog överklagandet. KR skriver i sina skäl att det ”[i]nom förvaltningsrätten tillämpas principen om att ett överklagande ska prövas i sak trots att ändamålet med talan har förfallit, om den klagande har ett berättigat intresse av att ändå få saken prövad”. Därefter anför domstolen att det aktuella evenemanget såvitt framgår är ett årligen återkommande arrangemang och att det av detta skäl skulle kunna finnas anledning att pröva om kommunen har möjlighet att få en ansökan om tillstånd prövad (alltså om deras ansökan inte borde ha avvisats). Därefter skriver domstolen att skriftväxlingen mellan parterna i KR närmast kommit att handla om andra saker – sakomständigheterna som Polismyndigheten grundade sitt beslut på, samt huruvida kommunen fått tillfälle att yttra sig. Då processen koncentrerats till dessa frågor menade KR att det saknas anledning att anta att en prövning i sak skulle ge kommunen någon vägledning vid en ny, framtida ansökan och att något *berättigat intresse* således *inte kvarstår*.

Min tolkning av detta avgörande är att KR tagit fasta på särskilt RÅ 1997 ref. 24 om det tillfälliga bygglovet och att om inte parterna ”schabblat bort” sakfrågan, hade domstolen gjort en prövning i sak med hänvisning till att det skulle vägleda båda parter inför följande års evenemang. Här lade domstolen ett slags ansvar på parterna att visa att de har ett berättigat intresse och tydligen var frågan om sakprövning inte frikopplad från parternas processföring – för vilken de fick ”betala”. Möjligen hanterade domstolen frågan på detta lite ”tvärsätt” p.g.a. att klaganden var en kommun.

3.4.5 Slutsatser kring praxis och det befogade intresset

Von Essen skriver att det är svårt att utläsa några kriterier för när ett berättigat intresse föreligger, men att det gemensamma eller centrala är att en sakprövning har ”något slags värde för framtiden”. Wahlgren uttrycker det som att som tumregel gäller att ”sakprövning av besvär måste ske om ett överklagat beslut kan tänkas medföra någon form av kvardröjande rättsverkningar...”.¹⁰³ Dessa uttalanden ligger huvudsakligen i linje med mina slutsatser. Då egna slutsatser av rättsfall samt av respektive ”grupp” av rättsfall, har gjorts löpande i ovan framställning, ska någon onödig upprepning inte göras här. Ett par sammanfattande slutsatser ska dock ges.

I mål rörande beslut som innebär betydande ingrepp i den personliga friheten eller integriteten finns starka skäl att tro att besväret anses bör sakprövas. Skälen för detta kan ibland härledas från den aktuella lagstiftningen (såsom LPT) eller kravet på domstolsprövning enligt art. 5 EKMR, men ofta är det troligen enbart domarnas ”föreställning” av vad rättssäkerhet är och kräver i den aktuella situationen,

⁹⁹ Von Essen, s. 481 f.

¹⁰⁰ KR i Göteborgs beslut den 5 maj 2009 i mål nr 1390-08.

¹⁰¹ Se RÅ 2006 ref. 21 samt JO-beslut från 2007, vilket redogörs nedan i avsnitt 5.4.1.

¹⁰² KR i Göteborgs beslut den 5 mars 2012 i mål nr 5051-11.

¹⁰³ Von Essen, s. 485 och Wahlgren, FT 1995 s. 21.

som är bakgrunden till att domstolen väljer att sakpröva målet. Det är dock långt ifrån alla beslut innebärande ett ingrepp för den enskilde som anses böra sakprövas (se t.ex. ovan angående LVM och LVU), men rättssäkerhet och rätten till domstolsprövning är onekligen en argumentationslinje en part kan föra och som domstolen bör beakta.¹⁰⁴

I den blandade ”diverse-gruppen” av mål är slutsatsen att några tydliga indelningar i särskilt relevanta måltyper, eller annars klara kriterier för sakprövning, inte finns. I fråga om återkommande tidsbegränsade tillstånd samt återkommande liknande ansökningar om någon slags förmån eller dispens, finns det dock skäl att på relativt goda grunder förvänta sig en sakprövning, i vart fall teoretiskt.¹⁰⁵ Andra rättsliga, ekonomiska eller personliga konsekvenser av ett överklagat beslut kan också motivera en sakprövning, men i dessa fall krävs troligen flera sådana konsekvenser i förening och att effekterna inte är försumbara.¹⁰⁶ En generell slutsats är att den stora mängden olika typer av mål som förvaltningsdomstolarna hanterar, möjligen ger nästan lika många olika fall av tänkbara ”beaktansvärda” eller ”befogade” intressen. Att tolka avgöranden där det inte explicit anges vari i det befogade intresset ligger, är svårt – en dom manifesterar eller ”avslöjar” dessvärre ganska lite av vad ett mål innehåller.

Begreppsförvirring – befogat, beaktansvärt eller berättigat intresse?

Utöver ovan slutsatser kring praxis och det befogade intresset, ska här domstolarnas olika ordval kommenteras och problematiseras. Som läsaren troligen har uppmärksammat, använder domstolarna inte konsekvent begreppet ”befogat intresse” som skäl för prövning, utan även ”beaktansvärt intresse” samt ”berättigat intresse” förekommer. Vid en genomgång av avgörandena från HFD (ovan) där domstolen har använt något av begreppen, kan följande konstateras. I den första gruppen, ”frihetsberövandefallen”, användes termen ”befogat intresse” i ett fall och ”beaktansvärt intresse” i övriga tre. I den andra gruppen, ”tvångsvårdsfallen”, användes ”beaktansvärt intresse” en gång (eller tre, om man tolkar hänvisningen till två andra fall som annars inte angav något alls). I den tredje gruppen, ”diversefallen”, användes ”befogat intresse” i samtliga tre avgöranden.

Om domstolen avser olika saker med dessa uttryck är svårt att säga. Möjligen att ordet ”beaktansvärt” är mer naturligt att använda då domstolen talar om ”rätt till domstolsprövning” och integritetskränkningar etc. Alltså att skälet för prövning ligger nära något ”personligt” hos den enskilde. Med samma tolkningsmetod kan ”befogat” föra tankarna till rättsliga och ekonomiska förhållanden och kanske att detta uttryck ligger närmare det i andra sammanhang använda uttrycket ”av rättsordningen erkänt intresse”. En lite intressant iakttagelse jag gjort är att den äldre, sedan år 1997 upphävda, rättshjälpslagen från 1972 hade som undantag från rätt till rättshjälp det fall då sökanden ”inte har befogat intresse av att få sin sak behandlad.” Liksom vid onyttiga besvär var ”befogat intresse” det enda rekvisitet och en omständighet som innebar att sökanden saknade ett sådant, var om sökandens anspråk var uppenbart ogrundat eller omöjligt att realisera.¹⁰⁷ Om HFD ”lånat” terminologin från denna lag är omöjligt att säga, men det kanske inte är otänkbart.

Såvitt jag förstår har ingen författare uppmärksammat dessa olika uttryckssätt och min bedömning är att samma oklara innebörd kan tillskrivas samtliga varianter. Troligtvis är det just det att innebörden av ”befogat intresse” är oklar och varierar mellan olika domare, som leder till att inte heller begreppen används konsekvent. Min slutsats är alltså att prövning av onyttiga besvär är ett så pass diffust och rättsligt oklart fenomen att domstolarna inte heller känner sig övertygande i vilka begrepp som ska användas. Samma kan sägas om olika författare – alla har olika sätt att beskriva onyttiga besvär – trots att samtliga utgår från samma praxis.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Jfr RÅ 2002 ref. 40 och RÅ 2007 ref. 80 ovan.

¹⁰⁵ Såsom i målen ovan rörande permission, demonstrationstillstånd, bygglov.

¹⁰⁶ Jfr RÅ 1991 ref. 58 (omhändertagande av hund).

¹⁰⁷ 8 § p. 13 Rättshjälpslagen (1972:429), se Westberg, JT 1995/1996 s. 602–609.

¹⁰⁸ I Wennergren & von Essen, lagkommentar till 37 b § FPL, sägs t.ex. att onyttiga besvär prövas av prejudikatsskäl eller ”andra speciella skäl”.

3.5 Sakprövning på grund av behov av ledning av rättstillämpningen

Att HFD sakprövar onyttiga mål med hänvisning till sin uppgift att leda rättstillämpningen förefaller klart. Detta syfte kan dock sägas uppfyllas på lite olika nivåer – vill domstolen leda framtida tillämpningen av en regel i ett visst ärende eller ska sakprövningen leda rättstillämpningen i stort – och bli relevant för samtliga myndigheter och domstolar? Vid en genomgång av praxis förefaller det förhålla sig så att ledning i rättstillämpningen kan vara ett skäl för sakprövning oavsett på vilken nivå ”vägledningen landar”. I de fall som rör framtida beslut rörande ett visst ärende uttrycks detta dock ibland i termer av partens befogade intresse, alltså att sakprövningen snarare tjänar som en slags ”fastställelse” avsedd att påverka den fortsatta handläggningen rörande en enskild; därav den svåra gränsdragningen mellan detta avsnitt och det föregående. I andra fall är det konkreta målet och dess parter av underordnad betydelse och domstolen sakprövar målet mer som ett medel för att kunna uttala sig generellt och skapa ny praxis inom det aktuella rättsområdet.¹⁰⁹

I RÅ 1986 ref. 26 kom HFD fram till slutsatsen att ett beslut att vägra en tidningsredaktör att ta del av en kommunal förvaltnings handlingar, trots att redaktören vid tidpunkten för talan mot beslutet i KR fått ta del av handlingarna, ansetts böra prövas i sak. HFD uttalande följande i sin motivering:

”Vid tiden för kammarrättens avgörande hade [N.N] fått ta del av utlåtandet. På grund av denna omständighet fann kammarrätten ej skäl att pröva den principiella frågan. Emellertid får [N.N] i sin egenskap av redaktionell chef vid en daglig tidning anses ha haft ett *befogat intresse* [min kurs.] av att få en prövning av de rättsliga förutsättningarna för att få ta del av handlingar från kommunala nämnder redan då de expedieras till ledamöterna. Med hänsyn härtill borde kammarrätten ha prövat frågan i sak.”

Min tolkning av detta rättsfall är att HFD främst såg till den enskilde redaktörens intresse av att inför framtiden få veta vilka möjligheter han har att få ut dylika handlingar, men möjligen fanns det ett prejudikatintresse i frågan om huruvida de aktuella handlingarna ska anses vara allmänna och offentliga; d.v.s. det som HFD benämner som en ”principiell fråga”. Återigen kan man skönja att domstolen troligtvis sammanväger olika intressen då den bedömer om ett onyttigt besvär ska prövas.

I RÅ 2005 ref. 84 prövade HFD om KR borde ha gjort en sakprövning i ett mål rörande beräkning av avgifter för särskilt boende enligt SoL, trots att den som betalat avgifterna avlidit. Kommunen överklagade KR:s avskrivningsbeslut och anförde som skäl för en sakprövning att FR:s dom innebar att kommunen torde vara återbetalningsskyldig till dödsboet, men att de har att beakta helt motstridiga domar från FR när det gäller tillämpningen av avgiftssystemet enligt SoL. Kommunen anförde att det därför var av stor vikt att få klarlagt hur bestämmelserna skall tillämpas. Kommunen bad således om en vägledning för deras rättstillämpning – både i det enskilda fallet och troligen generellt. HFD konstaterade att FR:s dom innebar att kommunen var återbetalningsskyldig, men anför också att det framstår som osäkert om FR kommit till rätt slut. HFD fann att kommunen hade ett *befogat intresse* av att få förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelserna om avgifter i SoL prövade, särskilt som en sådan prövning varit av vikt för nämndens *framtida beslut om avgifter*. HFD upphävde KR:s beslut och återförvisade målet åter till KR för fortsatt handläggning.

Detta, samt det föregående avgörandet, illustrerar väl det gränsland mellan, eller kombinationen av, skälen för sakprövning – parts befogade intresse respektive intresset av ledning av rättstillämpningen. Ett annat sätt att uttrycka detta är möjligen att en myndighet, i detta fall en omsorgsnämnd, kan ha ett befogat intresse av att veta hur de ska tillämpa rättsregler – och således sammanfaller skälen. Att kommunen inte skulle behöva betala tillbaka avgifter p.g.a. ett misstänkt felaktigt domslut i FR kan dock ses som ett mer ”klassiskt” enskilt befogat intresse – hur ”enskild” nu en nämnd kan vara. Att notera är att HFD, som de vanligtvis gör och gjorde även i föregående fall, återförvisar målet till KR för vad som verkar vara en prejudikatintressant prövning. Antingen var

¹⁰⁹ Det senare bör, i enlighet med rollfördelningen i förvaltningsdomstolarna, vara förbehållet HFD, se kapitel 4.1.

prejudikatintresset lågt (rättsfrågan var klar eller mindre viktig) eller så kände sig HFD, p.g.a. instansordningens princip, nödgade att lita på att KR gör en korrekt bedömning. Som stöd för det senare kan anföras att HFD i domskälen i sistnämnda rättsfall ”hintade” om att FR bedömt fel och att detta skulle utgöra en slags instruktion till KR. Om KR kommer till ”fel slut” i den principiella frågan finns det dock inget HFD kan göra, eftersom enbart domskäl inte kan överklagas, se avsnitt 2.4.4 samt 4.4.1.

Nedan följer ett par avskrivningsfall från HFD, d.v.s. avgöranden som inte ger mycket ledning för när underrätterna bör pröva onyttiga besvär, men väl uttrycker hur högsta instans själv tillämpar eller skapar sin regel. Särskilt intressanta är självfallet de avskrivningsfall där HFD motiverat *varför* eller *varför inte* de gör en sakprövning.¹¹⁰

I RÅ 1986 ref. 108 prövade HFD om en miljö- och hälsoskydds nämnd haft rätt att föreskriva villkor, vilka förbjöd gatemusik under viss tid och på viss plats i Stockholm. Föreskrifterna hade emellertid löpt ut vid tiden för HFD:s prövning och besväret var onyttigt. HFD angav ingen motivering till varför de ändå sakprövade målet. Motparten hade anfört att beslutet skulle stå i strid med RF och underrätterna kom till en annan slutsats än vad HFD gjorde, varför domstolens sakprövning sannolikt var övervägande motiverad av intresset av ledning av rättstillämpningen.¹¹¹

I RÅ 1991 ref. 109 prövade HFD ett onyttigt besvär med motiveringen att en sakprövning av överklagandet är av intresse med hänsyn till HFD:s uppgift att vägleda rättstillämpningen. Bakgrunden i målet var att FR återkallat ett körkort som omhändertagits av en polismyndighet och bestämt spärrtiden till en månad. Allmänna ombudet yrkande i KR förlängning av spärrtiden och frågan var om KR förfarit felaktigt när den utan kommunikering med körkortshavaren, med stöd av 28 § FPL, förordnat att körkortet inte fick lämnas ut till körkortshavaren förrän KR meddelat dom i målet. HFD kom fram till att KR gjort fel och avskrev målet. Som HFD själv uppger förefaller denna prövning enbart röra sig om en tolkning av en rättsregel där vägledning behövdes och det är tveksamt om man av detta avgörande kan dra slutsatsen KR skulle behövt sakpröva målet i en motsvarande situation.

I ovan avgörande var ett tidigare avskrivningsfall – RÅ 1986 not. 384 – vägledande då HFD hade att ta ställning till den rättsliga frågan i målet. Avgörandet har stora likheter med RÅ 1991 ref. 109 och av störst intresse är vad regeringsrådet Wahlgren tillade efter att HFD sakprövat och skrivit av målet (utdrag):

”I förevarande mål har prövningstillstånd meddelats för att det ansetts vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att få prövad frågan huruvida och i vad mån 28 § förvaltningsprocesslagen är tillämplig [...] Körkortsmål är brådsående. Därför föreligger nästan alltid ett slutligt avgörande i körkortsmålet i underinstans när besvär över ett dessförinnan meddelat interimistiskt beslut skall företas till prövning i regeringsrätten... Eftersom det beslut som regeringsrätten skall pröva numera *helt saknar rättslig verkan* finns egentligen ingen anledning att inga [sic!] i saklig prövning. Regeringsrätten brukar också i sådana fall regelmässigt avskryva målet. I en situation som den uppkomna *bryter sig sålunda intresset av att få till stånd ett vägledande uttalande* av regeringsrätten såsom prejudikatinstans *mot de komplikationer som kan uppstå*, om en dömande instans utlåter sig i frågor som inte direkt anknyter till vad som måste avgöras i det enskilda fallet [obiter dicta].” (mina kurs.)

”– Uttalanden av allmän innebörd utan direkt anknytning till vad som måste avgöras i det enskilda fallet synes *kräva ett mycket stort mått av enighet inom det dömande kollegiet*, m a o en hög grad av säkerhet vad beträffar rättsläget. Ett sådant fall kan tänkas föreligga, om ett beslut som inte längre har några rättsverkningar... är *klart lagstridigt*. Enligt min mening kan emellertid kammarrättens interimistiska beslut ... *inte vara en klart olaglig tillämpning...*” (mina kurs.)

”– Vidare är rättsläget enligt min mening långt ifrån klart när det gäller andra omständigheter av betydelse för bedömningen av kammarrättens nu överklagade interimistiska beslut [...] Det synes mig – i synnerhet mot bakgrund av de delade meningar i hithörande spörsmål som kommit till uttryck bland de dömande ledamöterna i nyssnämnda rättsfall... – *vanskligt att i förevarande mål, i syfte enbart att vägleda rättstillämpningen, inga i prövning av så kontroversiella frågor*. Lämpligheten av en sådan prövning kan sättas i fråga även på den grund att samtliga de i målet

¹¹⁰ Se även ovan RÅ 1990 ref. 77 där sakprövning av permissionsbeslut troligen gjordes med hänsyn till prejudikatintresset.

¹¹¹ RÅ 1986 ref. 108 och RÅ 2005 ref. 84 ges i doktrin som exempel på rättsfall där domstolen ansett det finnas ett behov av ledning för rättstillämpningen, se von Essen, s. 484.

dömmande ledamöternas inställning i dessa saker inte kan bli föremål för omröstning med tydföljande redovisning av regeringsrättens ståndpunkt, eftersom enighet torde råda om att någon materiell prövning av själva målet inte skall ske. Samtliga de dömmande ledamöternas inställning synes dessutom inte ens behöva tillkännages.”¹¹² (mina kurs.)

Det är inte helt lätt att förstå vad Wahlgren säger här; han tycks mena att om HFD ska göra en sakprövning med hänsyn till prejudikatintresset så måste rättsläget vara klart (eller snarare att alla ledamöter är eniga) och att det inte var det i det aktuella målet. Vidare pekar han på det olämpliga i att HFD uttalar sig i rättsliga frågor med tanke på att dessa domskäl inte är föremål för omröstning på samma sätt som en dom.¹¹³ Wahlgrens kritiska hållning är intressant för vad det är han belyser är att det kan vara olämpligt även av högsta instans att uttala sig, domskälsvis, till ledning för rättstillämpningen. Detta är något som kommer att diskuteras ingående i kapitel 5.

RÅ 1994 not. 574 avsåg en prövning av en tillämpning av kravet på skälig levnadsnivå enligt SoL, då två makar beviljats bistånd i form av boende i 20 dagar på ett härbärke. Makarna misstuckte med formen av boendet och argumenterade för att de borde fått bo på ett hotell istället. Tiden för vistelsen hade passerat då FR prövade målet men i och med att makarna yrkade på ekonomiskt bistånd för sina hotellkostnader, var besväret inte onyttigt. FR avlog överklagandet och makarna fullföljde sin talan, vilken även avlogs i KR. I HFD yrkade makarna endast att få ”rätten till hotellboendet bekräftad”, i och med detta var besväret onyttigt. Domstolen gjorde ändå en prövning i sak och kom fram till att det tillfälliga boendet på härbärgen uppfyllde kravet på skälig levnadsnivå, men att denna period med hänsyn till omständigheterna i målet skäligen inte bör överstiga en vecka. Därefter avskrev HFD målet.

Vilka slutsatser kan man dra av detta avgörande? Uttalade sig HFD i frågan med hänsyn till makarnas befogade intresse eller myndighetens behov av vägledning i sin rättstillämpning? Avgörandet är ett notisfall och det faktum att domstolen inte motiverar varför de gör en sakprövning, menar jag innebär att det inte kan dras alltför generella slutsatser av vad skälen för sakprövningen var. Då HFD kom till en annan slutsats i sak än underrätterna, finns det dock starka skäl att tro att domstolen uttalade sig av intresse för rättstillämpningen, något som även ”oklarheten” i begreppet ”skälig levnadsnivå” talar för. Mot denna slutsats kan anföras att domstolen i sin bedömning inte gav något vidare generellt utlåtande eftersom de formulerade sin bedömning att boendet *med hänsyn till omständigheterna i målet* skäligen inte bör överstiga en vecka. En följd av avgörandet är dock att erbjudande av boende på ett härbärke *kan* anses uppfylla kravet på skälig levnadsnivå – detta är dock inget som myndigheter och domstolar är skyldiga att följa p.g.a. uttalandets karaktär av obiter dictum, se avsnitt 5.4 nedan.¹¹⁴

RÅ 2009 ref. 9 handlade om ett kameraövervakningstillståndets förenlighet med lagen och trots att tillståndet löpte ut drygt fyra år tidigare företog HFD en prövning i sak – utan att motivera varför. Troligt är att målet innehöll prejudikatintressanta frågor, möjligen ”förstärkta” mot bakgrund av att saken i målet (tillstånd för Tullverket att kameraövervaka vägtrafik på broar mellan Sverige och Finland) medfört något slags allmänintresse. Värt att notera är att tillståndet hade löpt ut redan vid tiden för KR:s avgörande, men att domstolen likväl *avlog* överklagandet. Ingenstans i KR:s avgörande finns tillståndets upphörda giltighet kommenterad och HFD kommenterade heller inte KR:s handläggning.

¹¹² Se Wahlgrens artikel i FT 1987 s. 235, där han tar upp dessa resonemang igen.

¹¹³ Dessvärre har jag inte lyckas få någon full klarhet i vad Wahlgren syftar på när han skriver att samtliga ledamöters inställning inte behöver bli föremål för omröstning. För omröstning i HFD gäller enligt 26 § LAFD (tidigare 13 § vid lagens införande år 1971) samma regler som för HD. Så som jag förstår rättsläget kan således både frågan om avskrivning, om domstolen ska göra en sakprövning, samt domskälen i sig, vara föremål för omröstning och föranleda skiljaktiga meningar. Reglerna för detta finns i 16:1–4 respektive 29:1–4 RB. Det är dock möjligt att HFD vid tiden för detta avgörande hade en annan inställning till behovet av omröstning i dessa avskrivningsfall och att sakprövningen inte togs på lika stort allvar som en riktig sakprövning i dom (vilket möjligen fortfarande är fallet).

¹¹⁴ Se dock avsnitt 5.4.2 rörande två KR-avgöranden där RÅ 1994 not. 574 hänvisats till i domskälen.

Genom att KR avslag överklagandet istället för att avskrivna målet, möjliggjordes således en sakprövning av ett onyttigt besvär i *två instanser*.¹¹⁵ Mer om detta under avsnitt 3.6 nedan.

Då många av de rättsfall som jag tagit upp har några år på nacken är det intressant att ta reda på hur ofta HFD har prövat onyttiga besvär de senaste åren. Jag har därför gått igenom HFD:s samtliga avskrivningsbeslut mellan åren 2011–2015.¹¹⁶ De är 26 till antalet och av dessa bedömer jag att 22 utgjorde onyttiga besvär.¹¹⁷ I 17 av dessa gjordes en sakprövning i någon mån, men inte i något av avgörandena motiverade HFD *varför* domstolen sakprövade målet. Det synes dock främst ha varit avgränsade principiella prejudikatfrågor som prövats, inte sällan med processrättslig prägel.¹¹⁸

3.5.1 Slutsatser kring sakprövningar motiverade av vägledningsintresse

Jag kan konstatera att jag inte har funnit ett enda avgörande från HFD där domstolen explicit uttalat att KR borde ha gjort en sakprövning med hänsyn till intresset av ledning av rättstillämpningen *på ett generellt plan*. Min tolkning är dock att HFD i flera av ovan redovisade fall ansett att KR borde ha gjort en sakprövning med hänvisning till den nytta vägledning skulle *ge den aktuella beslutsmyndigheten*.¹¹⁹ Antingen har HFD uttryckt det som att myndigheten har ett befogat intresse eller så har de hänvisat till intresset av ledning av rättstillämpningen. Det är svårt att tro att HFD verkligen avsett att anvisa KR såsom prejudikatinstans, varför denna ”ledning i rättstillämpningen” troligen avser rättsligt klara frågor eller in casu-betonade prövningar och uttalanden.

Förutom RÅ 1986 ref. 26 och RÅ 2005 ref. 84 utgör inget av ovan avgöranden överprövningsfall. Det är som sagt en avgörande skillnad mellan dessa och avskrivningsfallen; att HFD som prejudikatinstans väljer att uttala sig på olika sätt – om det är i ett onyttigt besvär eller i ett särskilt yttrande – säger lite om vad underrätterna ska göra i en motsvarande situation. I de fall HFD motiverat varför den sakprövar, kan avgörandet dock få större betydelse för min undersökning. Har domstolen däremot inte motiverat och det inte heller utifrån måltypen eller partens talan kan uttolkas något slags befogat intresse, menar jag att man kan utgå från att HFD prövar målet med hänvisning till deras uppgift att leda rättstillämpningen och utveckla rätten. Det troliga och enkla svaret på frågan varför HFD inte motiverar varför de sakprövar onyttiga mål, är att målet redan är uppläppt p.g.a. dess väntade prejudikatvärde och att domstolen inte anser att prejudikatvärdet är obefintligt bara för att domskälen inte leder till domslutet. Mer om detta under avsnitt 5.4 nedan. Att författare inom doktrinen nämner avskrivningsfall från HFD utan att göra en tydlig distinktion gentemot överprövningsfallen, förefaller märkligt.¹²⁰ Syftet med att i denna uppsats ändå ta upp dessa fall är, med hänsyn till hur få överprövningsfallen är, att försöka förstå HFD:s synsätt – något man hela tiden måste ha i åtanke är att fenomenet med sakprövning i onyttiga besvär är något HFD själv skapat och vars utveckling förfogar över.

¹¹⁵ I RÅ 2009 not. 92 gällde frågan de rättsliga förutsättningarna att meddela ett bolag ett vitesföreläggande då de avvikit från villkor i ett beviljat tillstånd att sända lokalradio. Bolagets tillstånd löpte ut sista december år 2004, varför HFD efter sin sakprövning avskrev målet. Även i detta fall hade tillståndet löpt ut redan vid KR:s prövning, som även i detta fall *biföll* överklagandet istället för att avskrivna målet.

¹¹⁶ Detta gjordes genom en sökning i Zeteo den 15 oktober 2015, med sökordet ”avskriver” (både refererade mål och notismål). Jag har aldrig stött på något annat sätt som domstolen uttryckt sitt avskrivningsbeslut på, varför det inte borde råda några tveksamheter om att mitt sökresultat utgör samtliga avskrivningsbeslut. (Mellan åren 1960–2014 avskrev HFD totalt 434 mål, vilket innebär att antalet avskrivningar per år varit cirka åtta i genomsnitt.).

¹¹⁷ I övriga fyra mål föranleddes avskrivningen antingen av att parten återkallat sin talan, att en sökt förmån genom omprövning beviljats eller att en resningsansökan förfallit då överklagat avvisningsbeslut undanröjts.

¹¹⁸ Exv. i HFD 2014 ref. 38, nämnt ovan vid diskussion om LVU-målen.

¹¹⁹ T.ex. RÅ 1986 ref. 108, RÅ 1997 ref. 24 och RÅ 2005 ref. 84.

¹²⁰ Se t.ex. von Essen, s. 481 not 3.

3.6 Begreppsförvirring i praxis

Detta avsnitt tar upp en generell slutsats jag kommit till – nämligen att det råder en begreppsförvirring, bland domare och andra, avseende flera frågor gällande sakprövning av onyttiga besvär. Variationen mellan olika sätt att uttrycka det befogade intresset, som möjligen utgör en slags begreppsförvirring, har redan tagits upp i avsnitt 3.4.5 ovan.

Avskriva eller avslå?

Utöver effekten att överklaganden och avgöranden blir otydliga och att parter kan bli förvirrade, kan viss typ av begreppsförvirring även innebära faktiska konsekvenser som kan leda till betydelsefulla processuella fel. Genom att domstolarna gör fel händer det att domskälen de facto överprövas – antingen då underrätten avslagit/bifallit talan istället för att avskriva, eller då överrätten helt enkelt bortser från att målet avskrevs och ändå företar en förnyad sakprövning.¹²¹ Von Essen menar att onyttiga besvär alltid ska avgöras genom avskrivning, vilket som bekant utgör ett slutligt beslut och bör därför betecknas som ett sådant.¹²² Uppenbarligen vacklar detta i underrätterna, men jag har vid min undersökning inte stött på ett enda avgörande i ett onyttigt besvär från HFD som inte avskrivits. Ett onyttigt besvär ska således enligt de auktoritativa rättskällorna aldrig mynna ut i ett bifall eller avslag; varför domstolarna ibland ändå gör detta kan bara spekuleras i, men om det inte beror på okunskap är det inte otänkbart att domstolen medvetet vill trotsa praxis och försöka möjliggöra en överprövning av domskälen.

Även om målet korrekt avskrivs, händer det att domstolen ändå meddelar dom.¹²³ Så länge det i avgörandet tydligt framgår att domstolen avskriver målet, torde inte betecknandet av avgörandet såsom dom – även om det är inkorrekt – medföra några processuella konsekvenser. För att uppnå en enhetlig tillämpning och förenkla sökningar av avgöranden, bör domstolen dock beteckna avgörandet som ett (slutligt) beslut – vilket är vad det är.

”Prövning i sak”

Även avseende vad det är domstolen gör i ett onyttigt besvär finns det en variation i uttryckssätt. Det hela beskrivs i rättsfall och doktrin antingen såsom en prövning, en prövning i sak/sakprövning, ett uttalande i sak, uttalande i domskälen eller bedömning i sak – och fler variationer finns säkerligen. Även om detta sällan torde leda till några reella missförstånd eller processuella fel, vore det för tydlighetens skull – av pedagogiska skäl och för förenklande av parts formulering av yrkande – bättre om *ett* uttryckssätt användes konsekvent. HFD tenderar att främst uttrycka det såsom en prövning i sak eller sakprövning. För egen del anser jag att detta uttryckssätt är olyckligt, eftersom det även används vid en ”riktig” sakprövning, alltså när man talar om sakprövningsförutsättningar och att en dom innebär att målet prövas i sak.¹²⁴ Men kanske finns det inga bättre alternativ.

¹²¹ Se KR i Stockholms beslut i mål nr 3650-04, KR i Stockholms dom i mål nr 6125-08, KR i Göteborgs dom i mål nr 3324-15 samt RÅ 2009 ref. 9. Jfr även KR i Stockholms dom i mål nr 140-15 (samtliga ovan redogjorda).

¹²² Wennergren & von Essen, kommentar till 30 §, under Allmänt och von Essen, s. 481.

¹²³ Se t.ex. KR i Stockholms dom i mål nr 6125-08 (demonstrationsmålet).

¹²⁴ Ett lite tveksamt stycke skulle kunna lyda t.ex. såhär: ”Eftersom överklagandet kommit in i tid ska målet prövas i sak. Men då besväret har blivit onyttigt ska det istället avskrivas genom beslut. Men eftersom klaganden har ett befogat intresse av en domstolsprövning, ska målet prövas i sak”.

4 Processrättsliga följdfrågor

Som redan nämnts kom jag i kontakt med frågan om onyttiga besvär för första gången under min anställning på KR i Göteborg och då särskilt genom målet mellan DI och GSAB. I detta arbete samt vid min närmare undersökning inom ramen för uppsatsen, uppkom funderingar och frågor rörande processuella aspekter av sakprövning i onyttiga besvär och dessa frågor ska nu behandlas. I vissa av frågorna ger rättskällorna inte mycket ledning, varför jag här blir tvungen att använda olika typer av argument för att kunna rekommendera lösningar. Eftersom mitt mål är att besvara samtliga frågor vill jag påminna läsaren om att, särskilt vid läsning av detta kapitel, vara uppmärksam på hur jag själv värderar mina slutsatser, d.v.s. när de är relativt säkra och när de är direkt osäkra.

4.1 Vilka instanser ska pröva onyttiga besvär och i vilka fall?

Svaret på denna fråga inte är lätt att finna i rättskällorna, varför olika typer av argument kommer att användas för att kunna föreslå hur respektive instans ska resonera när de ska besluta sig för om en sakprövning är påkallad. Med risk för att vara övertydlig ska klargöras att detta avsnitt behandlar frågan vad den instans *där onyttigheten inträder* (avskrivningsfallen) ska göra.

Von Essens tolkning, eller snarare åsikt, är att samtliga instanser bör kunna pröva onyttiga besvär ”när så är motiverat och oavsett skälet härför”. Enligt honom är grunden för detta att det ligger i linje med förvaltningsprocessens kontrollerande funktion. Enligt von Essens mening bör det dock i huvudsak ankomma på underinstanserna att sakpröva i de fall då detta görs i ett mer renodlat syfte att ge någon typ av service åt enskilda, eftersom det är svårt att se att det ”bör vara en uppgift för den högsta instansen att ge service åt allmänheten”.¹²⁵ Som skapare av hela fenomenet med sakprövning i onyttiga besvär, kan man tycka att HFD har ett intresse av, samt skyldighet att, vägleda underrätterna och ge tydliga anvisningar. Detta har dock inte gjorts, mer än i att HFD i vissa fall har konstaterat att KR borde ha prövat målet. Om man ska tolka dessa avgöranden extensivt som att ”underrätterna borde ha sakprövat”, alltså även FR, är svårt att säga generellt. När HFD motiverat skyldigheten med att parten hade ett befogat intresse, torde samma gälla om besväret blev onyttigt i FR och min slutsats är att HFD menade att samtliga underinstanser bör pröva onyttiga besvär i dessa fall.

Det är dock svårt att tänka sig att HFD anser det lämpligt att underrätterna, i vart fall FR, sakprövar p.g.a. något slags prejudikatintresse. Von Essens uppmuntrande till att även FR ska sakpröva mål ”oavsett skälet härför” är troligen inget som HFD skriver under på och jag ställer mig också tveksam till en sådan ordning, med tanke på de rättsliga risker en underinstans felaktiga, icke-överklagbara, bedömning kan innebära. Som tidigare har konstaterats har HFD inte i något överprövningsfall ansett att KR borde ha sakprövat med hänvisning till behovet av ledning av rättstillämpningen; de har dock hänvisat till myndighetens behov av ledning – vilket är ett skäl som enligt mig präglas av, och i någon mån kan liknas vid, ett prejudikatintresse. Det är svårt att säga om HFD verkligen har menat att KR ska få agera prejudikatinstans och även om KR (genom 34 a § st. 2 p. 3 FPL) getts möjlighet att släppa upp mål p.g.a. prejudikatintresse, torde HFD vara ”genomtänkt nog” att begripa att detta intresse inte gör sig gällande i KR då målet inte kan överklagas till prejudikatinstansen.¹²⁶

Med tanke på att även HFD:s sakprövning i onyttiga besvär utgör *obiter dicta*¹²⁷, med status såsom doktrin, finns det enligt mig skäl att inte renodla instansernas uppgifter så strikt i fråga om onyttiga besvär (och *kanske* att HFD skulle hålla med mig). KR intar enligt mig här en ”mellanställning”, eftersom dess avgöranden i praktiken ofta används som viktig rättskälla; i vissa måltyper utgör KR:s domar en tydligare ledning än lagar och förarbeten och min erfarenhet är att myndigheter, FR och KR

¹²⁵ Von Essen, s. 486.

¹²⁶ Eftersom det genom RÅ 2006 ref. 21 inte är möjligt att överklaga sakprövningen och att prejudikatdispens i KR är motiverat av att mål ska kunna släppas upp till HFD, se mer om detta i avsnitt 4.3.2 nedan.

¹²⁷ För en utveckling av vad s.k. *obiter dicta* innebär, se avsnitt 5.4.2 nedan.

utnyttjar KR-avgöranden i mycket hög utsträckning. Detta är en naturlig följd då målen inte sällan rör omfattande och ibland ny och mycket specifik lagstiftning, där förarbetsuttalandena är knappa och HFD ännu inte har behandlat frågan. Att ett onyttigt besvär kan sakprövas i KR även om det innehåller något oklara rättsfrågor etc. förefaller därför inte orimligt. Då besväret blivit onyttigt först i KR har målet uppenbarligen dessförinnan prövats av FR och detta talar enligt mig för att KR:s bedömning har bättre förutsättningar att bli korrekt och risken för ogenomtänkta uttalanden är mindre, än om sakprövningen görs i förstainstans.

Som redan diskuterats vid flera tillfällen ovan, är HFD:s primära funktion att skapa prejudikat och att bidra till rättsutvecklingen. Den enskildes intresse av att få sin sak prövad av ytterligare en instans kan inte utgöra skäl för PT och frågan om HFD ska sakpröva ett besvär enbart p.g.a. ett befogat intresse eller dylikt, faller som en följd av att mål utan ett prejudikatintresse nästan aldrig släpps upp. Egentligen är diskussionen om vad HFD bör göra något meningslös, eftersom domstolen uppenbarligen kan ”göra vad de vill” i egenskap av högsta instans och skapare av hela fenomenet.

4.2 Hur ser domstolens skyldighet att sakpröva ut?

4.2.1 En fakultativ eller obligatorisk regel?

Fenomenet med onyttiga besvär förefaller ha skapats av HFD för väldigt många år sedan, när förvaltningsprocessen såg ganska annorlunda ut jämfört med idag. En tolkning av utvecklingen skulle kunna vara att HFD, med den frihet den har, fick mål på sitt bord där de kände att ”här vill vi göra en sakprövning”. Att fenomenet utvecklats till en *skyldighet* för domstolarna, var möjligen något som HFD från början inte kunde förutse. Allteftersom prövning av onyttiga besvär har fortsatt att göras av både HFD och underrätterna, har någon slags regel skapats. HFD har uttryckligen sagt att KR i vissa fall gjort fel – ”KR borde ha sakprövat” – och det är svårt att inte förstå detta som att HFD menar att det är en *skyldighet* för domstolarna att sakpröva när parten bedöms ha ett befogat intresse. Även om HFD har sagt att KR gjort fel, har de uttryckt det i termer av att den ”borde ha prövat” målet. I doktrinen upprepas detta ”böra” som imperativ och ordet ”skall” förefaller inte användas. Innebär detta någon skillnad ifråga om domstolens skyldighet? Troligtvis inte – om högre instans *upphäver* underrättens beslut p.g.a. vad den ”borde” ha gjort annorlunda, kan inte ordet ”bör” tolkas som något annat än ett ”skall”.

Men hur ser denna skyldighet ut egentligen – hur fri är domstolen i sin bedömning och vad innebär det om domstolen bedömt ”fel”? Frågan om hur man ska förstå s.k. fakultativa regler inom processrätten generellt, är inget som kan ges något stort utrymme här, men påståendet om att domstolarna är *skyldiga* att sakpröva i vissa fall tål att problematiseras ytterligare. För detta avsnitt har jag till stor del utgått från Anna Wallermans nyligen publicerade avhandling på ämnet fakultativa regler inom processrätten.¹²⁸ Wallerman använder begreppen ”norm” och ”regel” synonymt, men i avhandlingen är det enbart skrivna regler i lag som avhandlas. Wallermans uppfattning är dock att man även kan tala om oskrivna regler, t.ex. sådana som uppkommit till följd av prejudikat, i termer av obligatorium/fakultativitet. Hon varnar dock för att det möjligen är lite okonventionellt då man ofta har använt begreppet fakultativitet för att sortera regler baserat på rent språklig konstruktion. Då Wallerman använder en mer innehållsbaserad indelningsmetod, vilket gör att regelns formulering blir mindre viktig för kategoriseringen – är det alltså inte omöjligt att analysera en domarskapad regel – även om detta är en större utmaning. Med denna reservation ska nu normen för sakprövning i onyttiga besvär analyseras i termer av fakultativitet.¹²⁹

Fakultativitet innebär slarvigt uttryckt att domstolen *får* göra något och att de inte *måste* göra detta och fakultativiteten i regeln definierar ramarna för domarens fria skön.¹³⁰ Om prövning av onyttiga

¹²⁸ Wallerman, Om fakultativa regler, 2015. Se även Ekelöf, Processuella grundbegrepp, s. 143–157.

¹²⁹ Dessa kommentarer erhöj jag genom personlig kommunikation per mail, efter att ha frågat Anna Wallerman om hennes tankar om att analysera en norm skapad i domstol som inte har kodifierats i lag. (Anna Wallerman är doktor i processrätt vid Göteborgs universitet. E-mail 2015-11-06. <anna.wallerman@law.gu.se >.).

¹³⁰ Wallerman, Om fakultativa regler, s. 37 f.

besvär kan beskrivas som en *regel* är frågan således om denna är fakultativ eller obligatorisk. Enligt Ekelöfs definition finns det fyra kriterier som ska vara uppfyllda för att en regel ska anses fakultativ: det ska vara en *handlingsregel* som vänder sig till *domstolen* och regeln ska överlåta ett *visst handlingsutrymme*, vilket ska vara av *avgörande betydelse för rättsföljdens* inträdande.¹³¹ Min bedömning är att normen för onyttiga besvär uppfyller dessa kriterier: att sakpröva är ett handlande som enbart vänder sig till domstolen och rekvisiten ger ett handlingsutrymme och bedömningen inom detta (om det finns ett befogat intresse) är avgörande för om sakprövning ska ske.

Det finns en generell uppfattning, vilken jag ansluter mig till, om att en regel kan befinna sig mellan de två ytterligheterna – fakultativitet respektive obligatorium – och att det alltså är en fråga om grad- och inte artskillnad. Hur stark fakultativiteten för en viss regel är kan ofta utläsas ur förarbetsuttalanden, men även prejudikat och doktrin kan klargöra. Att klassificera en domskapad regel medför naturligen därmed svårigheter, vilka dock inte borde göra uppgiften helt meningslös. Wallerman menar att man kan utläsa ändamål och bakgrund utifrån själva prejudikatet, eventuellt i förening med den regel som ligger till grund för avgörandet.¹³² En sådan tolkning kan göras i t.ex. tvångsvårdsfallen där LPT och EKMR motiverade en skyldighet att sakpröva. Då förarbetsuttalanden saknas är ett sätt att finna ledning för tolkningen av regelns innebörd, att ta reda på hur avsändaren av regeln tänker och tänkte då regeln skapades. Då domstolarnas överläggningar inte är offentliga och domarna i övrigt sällan uttalar sig offentligt i rättsfrågor, är detta inte en särskilt framgångsrik väg i detta fall. Fenomenet med prövning av onyttiga besvär har dessutom skapats och utvecklats under lång tid och av olika domarkollektiv. Troligen har vart och ett av justitieråden olika uppfattningar av regelns exakta innebörd och syfte.

Trots osäkerheten i regelns exakta formulering, tänker jag nu försöka analysera regeln, såsom den är formulerad i kapitel 3.3 ovan. Utifrån min undersökning av praxis är min bedömning att regeln kan kategoriseras som *tolkningsfakultativ*. Wallerman delar in den fakultativa regleringen i tre olika regeltyper varav tolkningsfakultativ är en. De övriga två är *äkta-* samt *falskt fakultativa* regler, vilka inte ska redogöras för här.¹³³ En tolkningsfakultativ regel kännetecknas av att rättsföljdens inträdande beskrivs med ett påbjudande verb, men är villkorat av etablerandet av ett vagt rättsfaktum. Schematiskt beskrivs det såhär: ”om (vagt x) föreligger, så ska y inträda”. För ”regeln” om onyttiga besvär kan det således beskrivas som att ”om befogat intresse föreligger, så ska domstolen sakpröva målet”. ”Befogat intresse” utgör då en s.k. fakultativitetsmarkör eller ett avvägningsrekvisit; andra exempel på sådana är rekvisiten ”särskilda skäl” och ”skälighet”. Det fakultativa ligger således inte i om rättsföljden måste inträda eller inte, utan i bestämmandet av om rättsfaktumet är för handen – vilket avgörs skönsmässigt. Det är inte givet om tolkningsfakultativa regler ska betecknas som obligatoriska eller fakultativa – men jag ansluter mig till Wallerman som genom ett funktionellt synsätt väljer det senare. Ett resonemang som Wallerman för kring detta och som jag instämmer i, är att det ”inte är meningsfullt att tala om en *skyldighet*, som inträder först *när de förpliktade själv anser att det är lämpligt*” (min kurs.). Vidare menar Wallerman att man borde kunna ha som utgångspunkt att de flesta prejudikatsskapade regler är tolkningsfakultativa.¹³⁴

Von Essen skriver att det är svårt att i praxis utläsa vilka kriterier som gäller för när parten har ett befogat intresse av en sakprövning och att det snarare nog är så att domstolarna har en ”diskretionär befogenhet att avgöra när så lämpligen bör ske”.¹³⁵ Domstolen har alltså sannolikt ett mycket stort utrymme att utöva fritt skön i fråga om det finns ett befogat intresse och kan således mer eller mindre själv bestämma om den anser att de ska sökpröva målet. Domstolen måste vid sitt beslut dels bedöma om det finns ett *intresse*, dels om detta är *befogat* – att domstolen skulle göra en sådan tvåstegs-bedömning framgår dock inte av något avgörande. Om man nu som ovan har landat i att regeln för

¹³¹ Wallerman, Om fakultativa regler, s. 44.

¹³² Wallerman, Om fakultativa regler, s. 46 samt mail den 6 november 2015.

¹³³ Wallerman, Om fakultativa regler, s. 48–58.

¹³⁴ Wallerman, Om fakultativa regler, s. 50, 58–60 samt mailsvar den 6 november 2015.

¹³⁵ Von Essen, s. 485.

prövning av onyttiga besvär är tolkningsfakultativ, kan man ställa sig frågan *hur* domstolen ska utnyttja sitt ”utrymme” och hur fri den är i sin bedömning av det vaga rättsfaktumet.

Det andra skälet för sakprövning – att det bör ske med hänsyn till behovet av ledning av rätts-tillämpningen – är lika relevant för denna analys på ett teoretiskt plan. Men då jag menar att underrätternas sakprövning inte kan motiveras av ett strikt tolkat prejudikatintresse, men av ”myndighetens behov av ledning” (som ett slags befogat intresse), är prejudikatintresset, som enbart HFD bör beakta, inte lika intressant att analysera p.g.a. denna instans spelrum i frågan generellt.

En domstol kan inte, olikt en part i ett dispositivt mål, utnyttja sitt skön hur fritt som helst. På en grundläggande nivå finns kravet på saklighet och att en domstol enbart kan grunda sina beslut på rättsligt relevanta omständigheter. Denna s.k. ”tyglade frihet” konkretiseras ytterligare genom de anvisningar som HFD gett. ”Anvisningarna” består dock huvudsakligen i att domstolen in casu bedömt att parten hade ett befogat intresse.¹³⁶ Även om man kan utläsa vissa gemensamma omständigheter i praxis – såsom att integritetskränkning, ledning inför framtida dispositioner samt ledning för myndigheten – kan utgöra skäl för sakprövning, är det fråga om att domstolen ställs inför helt unika fall i en mängd olika måltyper med skiftande intressen och omständigheter. Som genomgången och diskussionen av praxis ovan har visat, är det således inte helt lätt att avläsa vilka kriterier som domstolen ska utgå ifrån i sin bedömning. En slutsats härför är att domarna i många fall saknar ledning för sitt beslut och att lika fall bedöms olika, då domarens ”egen uppfattning” naturligen skiftar. Vidare kan man fråga sig om domaren genom utredningen (domskälen) kommer fram till domslutet, eller om denne först bestämmer sig för ett domslut och därefter dikterar acceptabla (dom-) skäl för detta. Det jag antyder är alltså att det kanske i vissa fall är så att domaren personligen inte anser att domstolar (särskilt underrätterna) ska sakpröva onyttiga besvär, men förklarar detta som att parten saknar ett befogat intresse, men detta är dock en diskussion utanför denna uppsats tema.¹³⁷

4.2.2 Till ”skyldigheten” anslutande frågor

Prövning ex officio eller efter yrkande?

Oavsett regelns fakultativa karaktär, har det av ovan genomgång av praxis framgått att HFD i olika överprövningsfall uttalat att KR antingen borde, eller inte borde, ha gjort en prövning i sak. Varken i dessa avgöranden eller i avskrivningsfallen från HFD och KR, har det varit tal om att parten måste yrka på att erhålla en sakprövning. Med tanke på den i förvaltningsprocessen dominerande officialprincipen, är frågan om sakprövning något som domstolen sannolikt självmant ska uppmärksamma och besluta i. Att parten yrkar på, eller bestrider, en sakprövning, är inget som inverkar på domstolens beslut.¹³⁸

Hur ofta parten under målets beredning förstår att besväret blivit onyttigt och dessutom inser att domstolen kommer att avskrika målet, eventuellt utan sakprövning, är svårt att säga. Eftersom förvaltningsprocessen i allt väsentligt är skriftlig, kommer domstolen efter föredragning att besluta i målet, vanligen utan att parterna vet när detta kommer att ske. Det finns således troligtvis mycket sällan någon kommunikation mellan domaren och parterna innehållande upplysningar om att målet kommer att avskrivas och vad detta innebär. I många fall blir säkerligen parterna mycket förvånade och ställer sig oförstående till att de inte fick någon riktig dom med en bedömning av domstolen. Yrkande om att erhålla en sakprövning aktualiseras härav troligen i huvudsak vid överklagande av avskrivningsbeslut till högre instans. Mer om partens överklagandeyrkande i avsnitt 4.3 nedan.

¹³⁶ Jfr dock RÅ 1991 ref. 58 (omhändertagande av hund).

¹³⁷ Alltså den allmänrättsliga eller snarare domarsociologiska diskussionen om ”process of discovery v. process of justification”, se Strömholm, s. 356–360.

¹³⁸ Som exempel på andra processuella beslut som domstolen tar både självmant och efter yrkande är beslut om muntlig förhandling och interimistiska beslut. Ett exempel på när parternas processhandlingar förvisso ledde till att domstolen ”inte längre” ansåg sig böra göra en sakprövning är avgörandet från KR rörande Sommartorsdagarna i Borås, redogjort ovan i avsnitt 3.4.4, men jag tror inte att några generella slutsatser kan dras av detta avgörande.

Måste domstolen utreda frågan?

Om man nu konstaterat att parten inte måste yrka på sakprövning för att domstolen ska göra detta, blir det intressant att fundera över *hur* domstolen prövar detta ex officio. Som har tagits upp under avsnitt 2.1.3 ovan, har förvaltningsdomstolarna ett mer eller mindre omfattande officialansvar. Frågan som kan ställas är om domstolen, då den ”inser” att målet blivit onyttigt, är skyldig att utreda, och i så fall i vilken utsträckning, huruvida parten har ett befogat intresse. Även om regeln enligt diskussionen ovan kan sägas vara fakultativ, menar jag att man ändå kan tala om en skyldighet. Fakultativiteten ligger som sagt inte i om rättsföljden ska inträda eller inte, utan vid bestämmandet av det befogade intresset. Om vi har och göra med en reell (men svag) skyldighet bör den av logiska skäl även innebära att domstolen självmant ska ”komma på frågan” samt utreda denna vid situationen med avskrivning. Detta torde vara obligatoriskt. Min uppfattning är att domstolen troligen nästan alltid kommer på frågan, men att någon utredning kring parts befogade intresse sällan görs och att domstolen enbart i ”rena” och färdigutredda mål väljer att sakpröva. Om domstolen sakprövar målet beror detta alltså på att ett befogat intresse framgår implicit i målet och några ”efterforskningar” görs troligen mycket sällan.¹³⁹

Måste domstolen motivera sitt ställningstagande?

I vissa fall framgår det av ett avskrivningsbeslut att domstolen övervägt att uttala sig i sak, men att det saknas skäl för detta, eller annan liknande formulering.¹⁴⁰ Men att det skulle finnas någon motiverings-skyldighet, för det något ”inofficiella” beslutet att göra eller inte göra en sakprövning, är högst tveksamt – frågan synes inte ha uppmärksammats alls i rättskällorna. Men om HFD verkligen har skapat en regel och ålagt domstolarna en skyldighet, anser jag att det vore en logisk följd att domstolarna i förekommande avskrivningsfall uttryckligen tar ett *beslut* i den frågan – och att detta ställningstagande motiveras. I det följande ska ytterligare argument för en motiveringsskyldighet anges.

Som avsnitt 2.4.2 ovan har redogjort, kan en motiveringsskyldighet leda till bl.a. bättre (i högre grad ”korrekta”) beslut samt ett ökat förtroende för domstolen. Idag är dock både domstolens överväganden inför en eventuell sakprövning samt innehållet i denna dolt; domarna själva kan inte i sitt målsystem se vilka beslut som innehåller sakprövning och fenomenet är i övrigt tämligen osynligt. Vidare kan man med hänvisning till den i praxis spretiga hanteringen av onyttiga besvär, tänka sig att en motiveringsskyldighet skulle höja kunskapsnivån kring sakprövning av onyttiga besvär generellt och bidra till större enhetlighet. En intressant och naturlig följd av att HFD skapat denna rättsliga figur, är att kunskapen om den sprids bland juridiska ombud och andra, vilka allt oftare kan tänkas vilja yrka på och argumentera för en sakprövning. Jurister och pålästa parter i allmänhet skapar därmed en press på domstolarna och frågan är om HFD var, och samtliga förvaltningsdomstolar idag är, beredda på detta.¹⁴¹

Överprövningen av tillämpningen av en fakultativ regel

Det ”sista ledet” i frågan om regelns fakultativitet är vad det innebär att en domstol bedömt frågan fel – alltså typiskt sett att den valt att *inte sakpröva*, trots att skäl förelåg till detta. Innebär detta ett rättegångsfel eller kan en överprövning av ett skönmässigt beslut svårligen leda till den typen av konklusioner? Wallerman skriver att det råder delade meningar om vad som ska betraktas som rättegångsfel vid tillämpningen av fakultativa regler: Welamson har ett vidsträckt synsätt där felaktig tillämpning även av fakultativa regler kan utgöra ett rättegångsfel, medan Kallenberg uttalat att domstolens beslut enligt en fakultativ regel inte utgör rättegångsfel, om beslutet ligger inom det spektrum av möjliga utfall som regeln föreskriver. Skillnaderna kan sägas sammanhöra med frågan om huruvida överrätt ska *överpröva* eller *ompröva* underrättens beslut.¹⁴² Förvaltningsbesvär är som bekant

¹³⁹ För en diskussion kring domstolens utredningsskyldighet vid överklagande av ett avskrivningsbeslut, se avsnitt 4.4.3 nedan.

¹⁴⁰ Se t.ex. KR i Göteborgs domar i mål nr 3324-15 och mål nr 6601-09.

¹⁴¹ Exempel på denna utveckling är KR i Göteborgs dom i mål nr 786-15 och KR i Stockholms dom i mål nr 140-15, där statliga myndigheter – DI och NVV – förde en talan om rätt till sakprövning.

¹⁴² Wallerman, Om fakultativa regler, s. 212 f.

ett devolutivt rättsmedel; emellertid utgör prövningen en *överprövning* (jfr myndighetens *omprövning* enligt FL och praxis). En KR prövar bara om FR *gjort fel* och min tolkning leder till slutsatsen att i vart fall KR:s överprövning av FR:s avskrivningsbeslut, troligen görs i enlighet med Kallenbergs synsätt – d.v.s. att KR avslår överklagandet så länge det inte var *fel* av FR att inte sakpröva målet. I t.ex. fallet med DI/GSAB bedömde KR att FR ”inte har förfarit felaktigt” när den avskrev målet. En överrätt har kanske varken verktyg (klara kriterier för det befogade intresset) för att, eller tron av att vara skyldig att, ingående ifrågasätta underrättens beslut enligt en regel som ger domstolen ett utrymme till skön. Fakultativiteten gör således en absolut överprövning svår genomförd – mellan skön och överprövning finns en motsättning. Därtill finns det såsom jag uppfattat det en domstolskultur som innebär att man har en hög tolerans eller ”respekt” för enskilda domares självständiga beslutsfattande. Underrättsautonomi är motiverat inte minst av uppfattningen att processens tyngdpunkt ska ligga i första instans (på uppsatsens tema blir ”första instans” den instans där onyttigheten inträder) – samt att auktoriteten hos domare och domstolar annars försvagas.

Att överrätten säger att underrätten *inte gjort fel* är således inte alltid detsamma som att underrätten har *gjort rätt*. Wallerman skriver att HD verkar vara mer benägen än HovR att underkänna lägre rätts tillämpning av en fakultativ regel och min bedömning är att motsvarande iakttagelse kan göras ifråga om förvaltningsdomstolarna – KR har möjligen en försiktigare hållning än HFD (vars underkännande kan sägas ha ett syfte att vägleda underrätterna).¹⁴³ Om parts överklagande av FR:s avskrivningsbeslut går ut på att hävda en rätt till sakprövning, måste emellertid KR utreda frågan i någon mån,¹⁴⁴ men om den i händelse av ett otydligt överklagande verkligen skulle utreda frågan självant är inte säkert.¹⁴⁵ Överrättens officialkontroll av underrättens processuella ”beslut” sträcker sig sannolikt inte alltid så långt som till frågan om en sakprövning borde ha gjorts.¹⁴⁶

4.2.3 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att graden av fakultativitet är oklar i fråga om onyttiga besvär, men att en tänkbar tolkning är att regeln är *tolkningsfakultativ* där domstolen skönsmässigt, utifrån något knapphändiga riktlinjer från HFD, ska avgöra om parten har ett befogat intresse. Skyldigheten att sakpröva är således inte obligatorisk eftersom stort utrymme ges för domarens bedömning, vilken i förekommande fall endast ”summariskt” överprövas. Regeln är vidare ”tvingande” eftersom den inte lämnar något utrymme för parternas yrkanden eller bestridanden.¹⁴⁷ Att regeln är fakultativ menar jag dock inte utesluter att domstolen skulle ha en skyldighet att självant uppmärksamma frågan om sakprövning, utreda om en sådan ska ske, samt motivera sitt ställningstagande. Det är dock tveksamt hur ofta detta sker, vilket gör rättsläget oklart. Eftersom skyldigheten är såpass vag, är en eventuell korrelerande *rättighet* för parten diskutabel. Om parts möjlighet att tillvarata denna eventuella *rätt*, se följande avsnitt.

4.3 Att överklaga ett avskrivningsbeslut till högre instans

De föregående avsnitten har främst handlat om vad första instans ska göra vid uppkommen onyttighet; detta samt följande avsnitt tar upp nästa ”moment” – nämligen frågor rörande överprövning av underrättens avskrivningsbeslut. Många av de frågor som tas upp har inga givna svar i rättskällorna, varför det i hög grad kommer bli tal om att resonera kring och konstruera gällande rätt.

¹⁴³ Wallerman, Om fakultativa regler, s. 225f.

¹⁴⁴ Troligen oftast genom en s.k. ”strukturell laglighetskontroll”, jfr Wallerman, Om fakultativa regler, s. 229.

¹⁴⁵ Såsom då parten bara överklagar att målet avskrevs, utan att yrka på en sakprövning.

¹⁴⁶ Jfr Wallermans diskussion om den allmänna processen i detta hänseende, Om fakultativa regler, s. 228 f.

¹⁴⁷ Enligt min tolkning av Ekelöf skulle regeln alltså kategoriseras som *tvingande fakultativ*. se Ekelöf, Processuella grundbegrepp, s. 143–152 och Ekelöf, Rättegång: första häftet, s. 54–56.

4.3.1 Överklagbarhet och yrkande

Att ett avskrivningsbeslut är överklagbart framgår av 34 § FPL läst motsatsvis.¹⁴⁸ Genom avskrivningen skiljer domstolen målet ifrån sig och detta slutliga beslut är överklagbart. För att parten ska ha talerätt måste beslutet enligt 33 § st. 2 FPL ha gått denne emot. Att avskrivning kan upplevas ha gått parten emot är givet, men i överklagandet måste dock parten även yrka på en ändring av underinstansens avgörande – annars föreligger ingen kontraritet. Om yrkandet inte innebär någon ändring, kommer överklagandet att avvisas. Om underrätten underlät att göra en sakprövning och klaganden anser sig ha rätt till en sådan ”måste” därför denne troligtvis yrka på att underrättens beslut ska upphävas med grunden att det var fel att avskriva målet. Detta alltså helt oavsett om klaganden är fullt medveten om att hans besvär är onyttigt och tveklöst skulle avskrivas.

Det ovan redogjorda KR-avgörandet gällande avskrivning av ett mål rörande kameraövervakning kan här användas som exempel. DI:s överklagande formulerades såsom att DI ”yrkar att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut och återförvisar målet till förvaltningsrätten för prövning i sak”. Som grund för detta uppgavs att ”[ö]verklagandet till förvaltningsrätten *kan inte anses onyttigt* och inspektionen har ett befogat intresse av att få målet prövat i sak.” (min kurs.). Notera här att klaganden påstår både att besväret inte är onyttigt *samt* att en sakprövning är påkallad då klaganden har ett befogat intresse. I överklagandet utvecklades senare vari det befogade intresset låg – i korthet bestående i att målet innehöll oklara principiella frågor som behöver lösas samt att prövning har betydelse utanför själva målet eftersom ledning behövs inför liknande tillståndsansökningar. DI:s överklagandeskrift är ett illustrativt exempel på vilka oklarheter och logiskt märkliga konsekvenser som gällande rätt kring onyttiga besvär ger. DI:s yrkande var alltså att FR:s avskrivningsbeslut skulle upphävas, delvis eftersom besväret *inte var onyttigt*. Av DI:s argumentation i överklagandet framgår det dock tydligt att de är väl införstådda med att deras besvär är onyttigt (att tillståndet har löpt ut), men att FR borde ha prövat målet då DI har ett befogat intresse. Om DI på riktigt ansåg att målet inte borde ha skrivits av, eller om de inte fullt förstod konceptet eller begreppen i sammanhanget, är svårt att säga. Men då ett överklagande som inte innebär någon ändring av beslutet kanske hade avvisats, är min försiktiga gissning att de kände sig tvungna att för säkerhets skull formulera yrkandet på detta sätt.¹⁴⁹

Ett annat tidigare nämnt fall från KR¹⁵⁰ ska få kontrastera ovan. I detta fall beslutade KR att återförvisa målet till FR för prövning i sak, efter att klaganden yrkat på just det – att få en prövning i sak. Ingenting i domen antyder att yrkandet var att få avskrivningsbeslutet undanröjt, varför det finns skäl att tro att domstolen ofta välvilligt tolkar överklaganden eller annars betraktar frågan på olika sätt. Uppenbarligen är det inte uteslutet att få till stånd en överprövning trots av någon ändring av beslutet inte yrkas, men det är kanske en riskabel väg att gå.

En intressant fråga, som dock troligen (ännu) aldrig förekommit i det praktiska livet, är om part kan få till stånd en överprövning av att domstolen *faktiskt gjort en sakprövning* i ett onyttigt besvär. Det är i och för sig tänkbart att den part som ”förlorade” i sakprövningen vill få detta avskrivningsbeslut undanröjt. Med tanke på att innehållet i sakprövningen i sig inte kan överklagas, torde det kunna uppkomma en situation där motparten är lite ”kreativ” och vill undgå överklagandeproblematiken genom att istället anföra att parten inte hade något befogat intresse. Jag har inte stött på något sådant fall, men kanske att frågan ställer hela fenomenet på sin spets – är en sakprövning något en part kan hoppas på att få, som en diskretionärt beslutad förmån, eller skapar praxis en reell processuell regel? Om överrätten i detta hypotetiska exempel skulle hålla med klaganden om att en sakprövning inte var påkallad – vad ska den då göra? Teoretiskt kan domstolen undanröja underrättens beslut och återförvisa målet för en avskrivning *utan sakprövning*, men denna ordning känns märklig och mycket osannolik. Kanske

¹⁴⁸ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 34 § FPL, under Allmänt.

¹⁴⁹ DI stödde sin argumentation på RÅ 1997 ref. 24 och RÅ 1986 ref. 26 (ovan redogjorda). Avgörandet tas upp i flera andra sammanhang i uppsatsen, se avsnitt 3.4.4, 4.2.2, 4.3.1, 4.3.2 och 4.4.3.

¹⁵⁰ KR i Stockholms beslut i mål nr 3650-04.

framförallt skulle överrätten med stor säkerhet betrakta överklagandet som att klaganden vill ha en *ändring i domskälen* – vilket den skulle avvisa eftersom att domskälen inte är bindande och enligt bl.a. RÅ 2006 ref. 21 inte kan överklagas.

Slutsatsen i detta avsnitt är alltså att part, genom att förklä överklagandet till att avse själva avskrivningens riktighet, kan få till stånd en överprövning av om det borde ha gjorts en sakprövning. Genom att prövningen av onyttiga besvär görs ”vid sidan av” blir alltså följden att processen förs ”felaktigt” och detta skapar den osäkerhet som denna uppsats till stor del behandlar. Man kan fråga sig om det är logiskt att parten kan överklaga en ”brist i domskälen”, vilket generellt inte är möjligt, men här antar jag att HFD:s praxis utgör ett undantag – även om ingen uttryckligen har resonerat på detta sätt. Det något asymmetriska i fråga om skyldigheten att sakpröva onyttiga besvär, är att det troligtvis inte går att föra en talan om att regeln tillämpats fel ”åt andra hållet”, d.v.s. att en sakprövning inte borde ha gjorts. För vidare diskussion kring möjligheterna att överklaga sakprövningen, se kapitel 5 och 6.

4.3.2 Prövningstillstånd i KR

För att ett överklagande ska prövas i KR krävs i de allra flesta fall att PT meddelas. Före år 1994 var förhållandet det motsatta, men med den allmänna processen och PT för prövning i HovR som förebild, infördes motsvarande regler i FPL.¹⁵¹ Skälen att bevilja PT i KR framgår av 34 a § FPL och i det följande undersöks till vilken av de i paragrafen angivna punkterna/dispenserna (1–4) ett beviljat PT i ett avskrivningsmål skulle kunna hänföras. De överklagade besluten som avses i det följande är alltså de där FR avskrivit målet p.g.a. att besväret är (uppenbart) onyttigt och klaganden i KR yrkar på att beslutet ska upphävas och en sakprövning göras.

Ändringsdispens

En vanlig PT-grund är då KR finner att det finns skäl att betvivla riktigheten i underrättens domslut. Alla onyttiga besvär ska enligt gällande rätt avskrivas och det finns därför inget skäl att betvivla att det var korrekt att avskriva målet, vilket är underrättens *domslut*. Frågan om huruvida sakprövning borde skett förändrar inte detta och ändringsdispens kan således inte vara aktuell.¹⁵² Eller som Lavin har uttryckt det: ”hur felaktiga eller tokiga länsrättens domskäl än är” kan ändringsdispens inte meddelas.¹⁵³

Granskningsdispens

En till föregående närliggande PT-grund är då KR med beaktande av att målet är komplicerat eller utredningen är omfattande, finner att det är svårt att bedöma riktigheten i FR:s domslut. Liksom med föregående punkt är det svårt att tänka sig PT på denna grund; om utredningen och bedömningen av onyttigheten är klar, finns det inget som behöver granskas för att bedöma om domslutet var korrekt.

Prejudikatdispens

KR ska meddela PT om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt. Denna PT-grund syftar till att möjliggöra måltillströmning från FR till HFD där prejudikat är tänkt att ”skapas”. KR ska alltså inte bevilja dispens i syfte att skapa egna ”prejudikat”; om KR beviljar PT av prejudikatsskäl, utgör dess avgörande bara ett slags ”temporärt prejudikat”.¹⁵⁴ Även om KR inte anses utgöra en prejudikatinstans, kan den släppa upp mål som de facto kan betraktas som vägledande, om inte domen överklagas och prövas av HFD. En strikt tolkning av bestämmelsen innebär vidare att det för PT krävs att det finns prejudikatintresse i själva *beslutet att avskriva målet* – och inte i det

¹⁵¹ För redogörelse och analys av denna utveckling, se Bylander, Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll, s. 17–37.

¹⁵² Att dispensgrunden enbart tar sikte på underrättens *slut* är klart, se Wennergren & von Essen, lagkommentar till 34 a § FPL.

¹⁵³ Vidare anför han att om man vill ”komma till rätta med felaktiga domskäl” i denna situation, ”återstår endast att överväga prejudikatdispens.” (Lavin, FT 1995, s. 36.)

¹⁵⁴ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 34 a § FPL, under Tredje punkten. Sedan PT-kravet infördes har målbrist i HFD uppkommit – KR har inte skött sin uppgift. Se Ragnemalm, Vänbok till Per Anclow, s. 266–173 och Kjellgren, FT 2006 s. 151–155. Problemet förutspådde Lavin strax efter regelns införande (Lavin, FT 1995 s. 37 f).

”materiella” målet som det såg ut från början. En vidsträcktare och kanske mer realistisk tolkning är dock att prejudikatintresset ska finnas i *målet i stort*. Om KR anser att FR borde sakprövat p.g.a. intresset av att vägleda rättstillämpningen kan *möjligen* bestämmelsen användas som skäl för PT. Alltså att KR gör en slags ”genomlysning” av hela målet och tänker två steg istället för ett: om det ursprungliga förvaltningsbeslutet innehåller prejudikatfrågor släpper man upp målet, även om prejudikatintresset egentligen måste ligga i själva avgörandet.

I målet mellan DI och GSAB argumenterade DI för att det fanns principiella frågor i målet, som de såsom central tillsynsmyndighet behövde få ledning i. Det kan nämnas att Ragnemalm, angående prejudikatdispens i KR, uttrycker att det är ”anmärkningsvärt” att KR så ofta vägrat PT trots att en central tillsynsmyndighet med särskild fackkunskap och ett övergripande ansvar över ett visst rättsområde efterlyst vägledande praxis.¹⁵⁵ KR meddelade förvisso PT i detta mål, men angående att sakpröva det uttalade KR att de vägledande uttalandena från domstolen skulle få begränsad betydelse, just med tanke på att domskäl inte kan överklagas och KR pekade därmed på att en underrätts uttalanden i en prejudikatfråga inte är auktoritativa. Att KR meddelar PT p.g.a. prejudikatintresse i det ”bakomliggande målet”, är alltså ingen sannolik situation enligt ovan diskussion om instansernas olika uppgifter och frånvaron av klagorätt avseende domskälen.

Om man bortser från den givna invändningen att KR inte är prejudikatinstans, kvarstår möjligheten att släppa upp målet med hänvisning till att *sakprövning av onyttiga besvär generellt är en oklar rättsfråga* som KR behöver skapa vägledning i. Om inte KR anser att FR:s underlåtenhet att sakpröva är uppenbart inkorrekt eller korrekt – vilket borde vara ovanligt med tanke på oklarheten i rekvisitet befogat intresse – finns det enligt min mening skäl att betrakta målen som generellt prejudikatintressanta.

Extraordinär dispens

Det är svårt att ange vilka fall som faller under denna punkt; kravet på synnerliga skäl innebär att den extraordinära dispensgrunden sällan är tillämplig och enligt doktrin torde den främst aktualiseras vid olika typer av allvarliga förfarandefel.¹⁵⁶ Om det finns förutsättningar för resning eller talan om domvilla, finns det naturligen skäl att meddela PT i det ordinarie förfarandet, något annat vore ineffektivt och ologiskt. Kan då en utebliven sakprövning anses vara ett sådant fel att resning med hänvisning till domvilla är aktuellt? Svaret är sannolikt nej – resning kräver att felet kan antas ha inverkat på utgången i målet.¹⁵⁷ Min tolkning av rättsläget är vidare att detta inte skulle kunna betecknas som ett grovt rättegångsfel, p.g.a. regelns fakultativa karaktär, se avsnitt 4.2.1 ovan. I brist på vägledning i rättskällorna är min bedömning att utebliven sakprövning inte utgör synnerliga skäl och grund för PT enligt denna punkt.

Slutsats

Ovan genomgång leder enligt mig till slutsatsen att det är svårt att klart säga av vilket skäl, *om egentligen något*, som KR kan bevilja PT i ett avskrivningsmål av det slag som avses. Problemet är dock bara teoretiskt, eftersom KR inte behöver motivera varför eller varför inte PT beviljas.¹⁵⁸

4.3.3 Prövningstillstånd i HFD

Enligt 36 § FPL får HFD lämna PT endast med hänvisning till prejudikatdispens eller extraordinär dispens – dessa har redan redogjorts för ovan. Prejudikatdispensen fungerar dock, med hänsyn till funktionsfördelningen mellan KR och HFD, något annorlunda. Den extraordinära dispensgrunden kan

¹⁵⁵ Ragnemalm, Vänbok till Per Anclow, s. 270.

¹⁵⁶ 34 a § st. 2 p. 4 FPL. jfr RÅ 1996 not. 116 och RÅ 2004 not. 93.

¹⁵⁷ Se Bergholtz s. 190 om att brister i motiveringen till ett beslut i regel inte bör inverka på beslutets giltighet.

¹⁵⁸ Beslut att inte bevilja PT kan överklagas till HFD, men överklagandemöjlighet saknas då KR beslutar det motsatta. Se 30 § st. 2 FPL (beslut i PT-frågan är inget beslut där saken avgörs) och 33 § st. 3, 34–35 §§ FPL.

bestå i att KR:s utgång uppenbarligen beror på ett grovt förbiseende eller grovt misstag; detta tar främst sikte på materiella fel, men i doktrin har det framförts att det ”inte [är] uteslutet att även beakta processuella frågor”.¹⁵⁹ I kravet på att felaktigheten ska vara grov ligger att den i väsentlig grad ska ha påverkat utgången i målet. Det måste alltså föreligga ett orsakssamband mellan felet och utgången och detta är inte fallet vid utebliven sakprövning. Mot bakgrund av detta är det troligen med hänsyn till prejudikatintresse som överprövningsfallen från HFD släppts upp. Prejudikatintresset ligger då i bestämmandet av i vilka fall som KR ska sakpröva onyttiga besvär.

4.4 Överprövning av ett avskrivningsbeslut

Då domstolen valt att meddela PT och anser att målet borde sakprövas aktualiseras, enligt mig, frågor såsom hur domstolen ska hantera återförvisning, kommunikering och vad som är processramen i målet. Liksom i föregående avsnitt saknas klara svar i rättskällorna – och kanske är det ännu mer så i detta avsnitt. Inget av förslagen till tolkningar som jag kommer redogöra för bedömer jag dock vara så främmande att de utgör de lege ferenda, i meningen direkt motsägelsefulla till gällande rätt.

4.4.1 Återförvisning

Att mål i olika situationer ska återförvisas till lägre instans följer av instansordningsprincipen; principen är mycket etablerad – den gäller även i den allmänna processen – men den är inte uttryckt i lag. Ett av syftena med principen är att parterna ska tillförsäkras en möjlighet till prövning i flera instanser; om saken t.ex. avvisades i lägre instans eller om nya viktiga omständigheter framkommer i högre instans, ska målet återförvisas nedåt för en sakprövning. Ett annat syfte med instansordningsprincipen är det processekonomiska och att instansernas uppgifter ska skilja sig från varandra. Idag finns ambitionen att tyngdpunkten i processen ska ligga i underinstans och ett uttryck för detta är PT-reformen i KR. Normen för återförvisning uttrycks vara en allmän rättsgrundsats, men den anses även ha en fakultativ konstruktion, innebärande att domstolarna har ett visst utrymme för sitt beslut.¹⁶⁰

Om KR eller HFD har fått ett överklagat avskrivningsbeslut på sitt bord och anser att målet borde ha sakprövats, uppkommer således frågan om domstolen är tvungen att återförvisa målet till lägre instans att utföra denna sakprövning, eller om den kan företa den själv. Det kan argumenteras för att rättsläget här är ganska klart – domstolen ska återförvisa målet. Stödet för detta skulle i så fall vara att *högsta instans gör så*.¹⁶¹ I samtliga fall¹⁶² där HFD kommit fram till att KR borde ha sakprövat målet, har domstolen återförvisat till KR – med undantag för de fall¹⁶³ då HFD ansåg att en sakprövning p.g.a. olika anledningar inte längre behövde göras. Då jag bara har funnit ett avgörande från KR¹⁶⁴ där domstolen ansett att FR borde ha gjort en sakprövning, är det svårt att säga om KR generellt anser sig nödgade att återförvisa (i det aktuella fallet återförvisades målet). Att parten i flera fall yrkat på återförvisning till FR talar kanske för att KR också i övriga fall skulle ha återförvisat målet.

Även om rättsläget är relativt klart vad avser att HFD återförvisar, är min uppfattning att återförvisningen kan problematiseras och att instansordningens princip möjligen kan bortses från i denna situation – i vart fall i KR. För att kunna diskutera frågan måste först utredas vad den egentliga *grunden* för återförvisningen är: återförvisning kan vara aktuellt antingen då det begåtts något rättegångsfel i underinstansen, eller att nya omständigheter eller yrkanden i högre instans ger att det är lämpligt. Om något av dessa skäl gör sig gällande vid överprövning av avskrivningsbeslut ska nu undersökas.

¹⁵⁹ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 36 § FPL.

¹⁶⁰ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 34 § FPL, under Återförvisning.

¹⁶¹ Se dock RÅ 1981 2:44 ovan.

¹⁶² Alltså RÅ 1986 ref. 150, RÅ 1991 ref. 58 och RÅ 2005 ref. 84.

¹⁶³ RÅ 1997 ref. 24 och RÅ 1999 ref. 26.

¹⁶⁴ KR i Stockholms beslut i mål nr 3650-04.

Rättegångsfel i underinstansen

Ett rättegångsfel kan bestå i felaktig tillämpning av olika processrättsliga regler och principer, såsom när underinstans t.ex. felaktigt avvisat bevisning eller brustit i sin kommunikationsskyldighet. Felaktig tillämpning av materiell rätt eller bevisbörderegler – alltså bedömningar i själva saken – utgör inte rättegångsfel. Dessa fel får rättas till i den vanliga överprövningen i högre instans. I doktrin argumenteras för att rättegångsfel är något som den högre instansen självant ska uppmärksamma och jag kan inte annat än hålla med.¹⁶⁵ För att enskilda ska tillförsäkras en ”korrekt” process, kan inte krävas att de måste vara experter på alla processuella frågor. Den relevanta frågan är om en underlåten sakprövning, trots partens befogade intresse, kan utgöra ett rättegångsfel? Denna fråga är inte okomplicerad – även om HFD i sina avgöranden talar om en ”skyldighet” för underrätten att sakpröva, finns det oklarheter avseende denna regels fakultativa karaktär, se avsnitt 4.2.1 ovan. Men om det är uppenbart att ett befogat intresse förelåg (om det t.ex. följer av HFD:s tydliga praxis i LPT-målen), har underrätten gjort fel och det är svårt att tänka sig att detta är något annat än ett rättegångsfel.¹⁶⁶ I underrätten har målet handlat om ett förvaltningsbeslut och frågan vad domskälen ska innehålla kan omöjligen ses som en del av *saken* i målet och felet är därmed inte materiellt.

Även om man skulle konstatera att en felaktig tillämpning av regeln för onyttiga besvär utgör ett rättegångsfel, är det inte givet att detta ska leda till undanröjande och återförvisning – för detta krävs att felet *kan antas ha inverkat på målets utgång*. Detta motiveras av effektivitetsskäl.¹⁶⁷ En strikt tolkning av detta ger därför att underlåten sakprövning aldrig kan leda till återförvisning – målet skulle avskrivas alldeles oavsett. Därutöver krävs det för återförvisning, enligt 50:28 RB, att felet *inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i överinstansen* och motsvarande bör även gälla för förvaltningsdomstolarna. Så vad är en olägenhet? I lagkommentaren sägs att ett åsidosättande av instansordningsprincipen *typiskt sett* måste utgöra en olägenhet för parterna, eftersom de utan återförvisning kan gå miste om en prövning i fler(a) instanser.¹⁶⁸ Detta låter förvisso som ett slags cirkelresonemang. Kanske att instansordningsprincipens andra syfte – att utredning och fullständig sakprövning bör ligga i underrätten – kan utgöra en sådan olägenhet. Eftersom sakprövningen i ett onyttigt besvär inte kan överklagas, utgör parternas uteblivna flerinstansprövning uppenbarligen ingen olägenhet.

Sammanfattningsvis menar jag att en underlåten sakprövning kan ses som ett rättegångsfel, men att detta fel inte inverkar på målets utgång och dessutom kan avhjälpas i överinstansen utan olägenhet, varför återförvisning enligt denna grund är högst tveksam.

Nya omständigheter m.m.

Den andra situationen som aktualiserar återförvisning är då det framkommit eller åberopats nya omständigheter eller yrkanden, som inte var en del av utredningen och prövningen i lägre instans. Om de nya omständigheterna är av komplicerad eller avgörande karaktär, eller annars inte var föremål för underrättens bedömning (vid t.ex. alternativa rekvisit), men samtidigt inte innebär att *saken* i målet ändras, ska målet återförvisas.¹⁶⁹ Detta förfarande motiveras av parts rätt till prövning i flera instanser.¹⁷⁰ Det är svårt att se att denna grund för återförvisning är tillämplig ifråga om ett överklagande av ett avskrivningsbeslut i ett onyttigt besvär; det är dock samma syfte – att ett mål i första hand ska prövas i lägre instans – som aktualiseras. Om underrätten inte bedömt målet alls, vilket är fallet i dessa situationer, är resonemanget såklart tillämpligt. Problemet är bara att *saken* inte längre är det ”materiella målet”, utan har övergått till att vara en fråga om avskrivning och det processrättsliga fenomenet med

¹⁶⁵ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 34 § FPL, under Återförvisning.

¹⁶⁶ Tillämpningen låg således inte inom det ”spektrum” som regeln erbjöd, jfr Kallenberg och avsnitt 4.2.2 ovan.

¹⁶⁷ Welamson, Rättegång VI, s. 122–125.

¹⁶⁸ Wennergren & von Essen, lagkommentar till 34 § FPL, under Återförvisning.

¹⁶⁹ Om saken ändras ska avvisning istället ske. Jfr 37 § FPL om att nya omständigheter och yrkanden avvisas i HFD.

¹⁷⁰ Von Essen, Processramen, s. 279–283.

sakprövning. Det blir därför märkligt att tala om nya omständigheter i målet och inte heller yrkandet kan egentligen vara nytt – att få sitt mål prövat har legat som ett implicit yrkande även i underinstansen.

Slutsatser och vidare diskussion

Det kan konstateras att överprövning av frågan om sakprövning i onyttiga besvär svårligen går att infoga i de ramar som normerna kring återförvisning ger. Att HFD har valt att återförvisa målen i överprövningsfallen kan för det mesta vara förståeligt, med tanke på att deras uppgift är att skapa rätt och inte att skipa rätt; HFD har inte som uppgift att döma i vanliga mål utan prejudikatintresse. I vissa fall har domstolen dock motiverat sakprövningsskyldigheten med att det fanns ett behov av att vägleda den aktuella myndigheten och om HFD med detta uttryckte att rättsläget inte var helt klart, menar jag att HFD själv borde ha kunnat sakpröva dessa mål.¹⁷¹

För KR:s del vill jag påstå att instansordningens princip är ett mycket svagt skäl för återförvisning. Tanken att prövningen av ett mål ska göras så långt ner som möjligt i instanskedjan är fortfarande aktuell, men med tanke på att både FR och KR har som uppgift att skipa rätt och meddela materiellt korrekta avgöranden, anser jag att detta syfte med instansordningsprincipen får stå tillbaka, till förmån för den rättsäkerhet och effektivitet som en prövning ”direkt” i KR ger. Processekonomiska skäl skulle kunna anföras mot mitt förslag – kanske har FR redan berett målet – men i många fall har FR troligtvis inte lagt ner så mycket arbete på ett mål som ändå skulle avskrivas. Enligt min mening väger därför inte processekonomiska skäl särskilt tungt. Som exempel på ett annat åsidosättande av instansordningsprincipen, kan nämnas ett förslag från Ragnemalm: i en artikel gällande PT i KR, tar Ragnemalm upp den ”befängda” ”cirkus” i HFD som överprövande av ett vägrat PT i KR ger. Hans förslag innebär att det vore tänkbart att justera regelsystemet så att HFD, i mål med prejudikatintresse, ska få avgöra målet direkt – istället för att meddela PT i KR och sedan hoppas att domen överklagas så att ett riktigt prejudikat kan etableras i HFD.¹⁷² På samma sätt menar jag att det är befängt att KR skulle vara tvungen att återförvisa ett onyttigt besvär till FR – notera dock att jag menar att mitt förslag, till skillnad från Ragnemalms, i vart fall inte uppenbart strider mot gällande rätt.

Om KR, mitt resonemang och rekommendation ovan till trots, beslutar sig för att återförvisa målet till FR för prövning i sak – hur ska detta domslut formuleras? Som exempel från KR har visat, händer det att klaganden yrkar att underrättens beslut ska undanröjas eftersom det *var fel att avskriva målet*. Bakgrunden till denna formulering kan vara det som jag anfört under avsnitt 4.3.1 ovan, d.v.s. att parten tvingas formulera sig på detta missvisande sätt för att överklagandet ens ska tas upp. I dessa fall kan KR inte gärna bifalla talan med hänvisning till att det var fel att avskriva målet. Däremot får de, likt HFD, upphäva avskrivningsbeslutet, trots att detta i sig var riktigt. Denna ”snårighet” följer återigen av att sakprövningen är dold och att parten inte har möjlighet att ”självständigt” yrka på sakprövning. Hade sakprövning i onyttiga besvär varit en *rättighet*, kanske till och med uttryckt i FPL, hade troligen många av de här oklarheterna undvikits. Istället måste KR i dessa fall upphäva ett avskrivningsbeslut fastän detta var korrekt och på något sätt implicera att rättegångsfel skett, vilken skulle vara grunden för upphävandet. Jag har emellertid aldrig sett att domstolen uttryckligen sagt att det skett ett rättegångsfel och att detta skulle innebära att avskrivningsbeslutet är felaktigt eller annars bör upphävas.

4.4.2 Något om själva sakprövningen

Något som behöver adresseras i detta kapitel är frågan om vilka krav som kan ställas på handläggningen av ett onyttigt mål. Om KR släppt upp ett avskrivet mål och avser att företa sakprövningen själv, måste KR enligt mig handlägga målet *som om* det vore nyttigt. Detsamma borde gälla efter återförvisning eller då domstolen som första instans avser att företa en sakprövning. Kraven gällande kommunikering, rätten

¹⁷¹ Se t.ex. RÅ 1986 ref. 26 och RÅ 2005 ref. 84. Se även minoriteten i RÅ 2005 ref. 87 (inget onyttigt besvär, men frågan gällde återförvisning, vilket minoriteten ansåg var obehövligt då den i KR obehandlade frågan var en ren rättsfråga som HFD borde ta ställning till).

¹⁷² Ragnemalm, Vänbok till Per Anclow, s. 273. Se även Lavin, Förvaltningsprocessrätt, s. 115.

till muntlig förhandling, möjligheterna att återropa bevisning, domstolens utredningsskyldighet och andra krav på beredningen i förvaltningsmål, menar jag inte kan frångås bara för att besväret är onyttigt. Utifrån min undersökning av ett begränsat antal avskrivningsfall, är det svårt att dra några slutsatser i fråga om hur ett onyttigt besvär bereds och hur domstolarna generellt ser på frågan. I de fall HFD ansett att KR borde ha gjort en sakprövning och återförvisat målet, har dock inget antytts om att målet inte skulle prövas fullständigt och med samma krav på utredning etc. som för vanliga mål.¹⁷³ Att mera slarvigt göra en sakprövning menar jag inte kan vara acceptabelt, särskilt med tanke på att den inte kan överklagas.

4.4.3 Processramen och officialprövningen

En aspekt av – eller frågeställning kring – prövning av onyttiga besvär, som kanske inte är den mest centrala i denna uppsats, är den som rör processramens bestämning. Mina slutsatser i detta avsnitt kommer till stor del vara ganska osäkra – många bygger på slutsatser i flera led där varje led innefattar viss osäkerhet. Framställningen nedan syftar därför mestadels till att belysa de processuella oklarheter som HFD praxis kring onyttiga besvär har föranlett.

Yrkandet

I 29 § FPL stadgas att domstolen som huvudregel inte får gå utöver vad parterna har yrkat. I korthet påverkar parternas yrkanden processramen i förvaltningsmål på följande sätt. Om domstolen beslutar i enlighet med underrätten eller till det bättre för den enskilde (men fortfarande inte så bra som denne yrkat) är detta partiella bifall inom processramen enligt principen om *majus includit minus*. Vidare kan domstolen inte besluta till det sämre för den enskilde, än vad som redan beslutats tidigare i processen, enligt principen *reformatio in pejus*. Detta aktualiseras inte vid överprövning av avskrivningsbeslut, eftersom frågan prövas för första gången och det ”inte går” att göra det sämre. Vidare kan domstolen, om det finns särskilda skäl, besluta till bättre för enskild (än vad denne yrkat), om det kan ske utan men för något motstående enskilt intresse; detta kallas *reformatio in melius*.¹⁷⁴

Ett yrkande om återförvisning är ett processuellt yrkande vänt till domstolen och rättsläget idag är troligtvis att återförvisning ska eller kan ske *oavsett yrkande därom* och processramen blir därmed fri. Eftersom sakprövning av onyttiga besvär är ett unikt fenomen ska yrkande om återförvisning ändå problematiseras något. Som exempel kan fallet med DI och GSAB nämnas; DI yrkade att KR skulle undanröja FR:s beslut samt *återförvisa målet till FR* för prövning i sak. Låt säga att återförvisning inte är enda alternativet (enligt mitt resonemang i avsnitt 4.4.1 ovan) – kan KR då sakpröva målet *utan hinder av yrkandet om återförvisning*? Så som jag ser det vore detta möjligt enligt *majus includit minus* eftersom parten rimligen borde acceptera att en högre instans bedömer målet. Då sakprövningen ändå inte kommer kunna överklagas och att syftet måste vara att få ett korrekt och så auktoritativt uttalande som möjligt, har jag svårt att se att en underlåten återförvisning skulle uppfattas som något negativt. Men skulle detta kunna ses som att gå utöver yrkandet, alltså till det bättre? Möjligheten till *reformatio in melius* regleras i 29 § FPL som anger att det krävs särskilda skäl. I praxis finns vissa riktlinjer för vad som kan vara särskilda skäl; dessa är dessvärre inte intressanta för min fråga då sakprövning i onyttigt besvär är ett så udda yrkande. Om en domstol någonsin skulle hamna i denna frågeställning, vill jag dock mena att avsaknaden av överklagandemöjligheter kan ses som ett särskilt skäl och att överinstansen är fri att frångå partens yrkande om återförvisning.

Det är svårt att tänka sig vilka andra yrkanden som kan vara aktuella – möjligen att parten yrkar på att få en fullständig prövning av målet, men att domstolen bedömer att det befogade intresset enbart ger anledning till att sakpröva en avgränsad fråga i målet. Detta borde inte vara en helt otänkbar situation. Vad gäller normerna för processramen vore det dock oproblematiskt eftersom att en delvis

¹⁷³ Som exempel på fall där målet verkar ha beretts som vanligt, inkl. muntlig förhandling, trots onyttighet, är KR i Göteborgs dom i mål nr 3324-15 (ovan avsnitt 3.4.2).

¹⁷⁴ von Essen, Processramen, s. 145–152 och s. 161–164.

bifallen talan är tillåtet enligt *majus includit minus*. Tänkbart är vidare att parten formulerar sitt överklagande såsom att denne önskar få en *prövning i sak i KR*.¹⁷⁵ Om domstolen kommer fram till att denne är berättigad till en sakprövning men att denna ska företas i FR – är detta ett domslut inom processramen? Något klart svar finns nog inte här, men kanske att frågan kan besvaras jakande med hänvisning till *majus includit minus* eller att ett processuellt yrkande såsom återförvisning inte kan bedömas enligt principerna för processramen överhuvudtaget. En reflektion är att domstolen troligtvis ”blundar” för klagandens exakta yrkande och tolkar överklagandet som att parten helt enkelt vill ha en sakprövning – oavsett i vilken instans och i vilken omfattning.

Omständigheterna

Som huvudregel är det tillåtet för parten att inkomma med nya omständigheter både i FR och KR, så länge inte talan i målet därmed blir en ”annan sak”.¹⁷⁶ Domstolen är vidare helt fri att beakta allt som förekommit i målet – rent praktiskt innebärande alla handlingar i akten samt utsagor vid en eventuell muntlig förhandling. Av detta följer att klaganden inte behöver åberopa vilka omständigheter som konstituerar det befogade intresset, utan detta ska domstolen fritt bedöma utifrån allt som finns i akten. Eftersom förvaltningsdomstolarnas uppgift är att meddela materiellt korrekta avgöranden, ofta med beaktande av fler intressen än parternas, är denna s.k. officialprövningsrätt essentiell.¹⁷⁷ Den fråga jag ställer mig är hur domstolen ser på, eller borde se på, *saken i målet* då den har att bedöma ett överklagande av ett avskrivningsbeslut – är den begränsad till att beakta de omständigheter som klaganden anför i sitt överklagande, eller kan och ska den beakta samtliga de omständigheter som förekommit i målet? Eftersom överklagandet avser själva avskrivningen och den underlåtna sakprövningen, måste saken i målet vara just detta och inte den tidigare materiella frågan. Min bedömning är att den överprövande instansen får och ska beakta allt som finns i akten, alltså även de omständigheter som rörde det avskrivna målet.

Något ska också sägas angående den till processramen närliggande frågan om domstolens utredningsplikt vid överprövning av ett avskrivningsbeslut. Hur aktiv domstolen måste vara beror på det enskilda målets karaktär; det är svårt att karaktärisera ett överklagat onyttigt mål men som avsnitt 4.2.1 har visat, är min slutsats att normen för sakprövning utgör en handlingsregel med ett relativt starkt fakultativt inslag. Å ena sidan kan man se det som en fråga som domstolen helt ”utan inblandning” av parterna ska besluta om, å andra sidan borde man kunna beakta vilken karaktär det ”underliggande” målet har samt om klaganden är en enskild med begränsade möjligheter att ta tillvarata sin rätt.¹⁷⁸ Ett yrkande om sakprövning måste vidare ses som ett processuellt yrkande och att ens överväga om det kan liknas vid brottmål eller tvistemål känns främmande; därav gäller huvudreglerna om officialansvar och officialprövningsrätt. Detta menar jag innebär att domstolen, i händelse av ett diffust yrkande eller i överklagandet bristfälligt uppgivna omständigheter, genom kontakt med klaganden ska söka klargöra vad dennes talan innebär. Om parten – förstäligt med tanke på otydlig praxis – inte lyckats formulera vari dennes befogade intresse ligger, kvarstår domstolens utredningsplikt.¹⁷⁹

Sammanfattningsvis är min bedömning att domstolen vid överprövningen är skyldig att beakta allt som förekommit i målet. Domstolen är därmed inte bunden av vad parten åberopat och den är troligen helt fri vad gäller yrkande om återförvisning – denna processuella fråga ska domstolen beakta ex officio och ett yrkande härom varken vidgar eller begränsar domstolens befogenhet. Avslutningsvis ska sägas att domstolen *i själva sakprövningen* enligt mig måste följa principerna kring processramen – även om sakprövningen är ”meningslös” borde inte domstolen kunna frångå processramen på något sätt som den inte hade kunnat göra om besväret var nyttigt. Någon ordning får det allt vara.

¹⁷⁵ Ett exempel på detta är möjligen KR i Göteborgs dom i mål nr 3324-15, se avsnitt 3.4.2.

¹⁷⁶ 37 § FPL motsatsvis. Se von Essen, Processramen, s. 266 f.

¹⁷⁷ Se von Essen, Processramen, s. 110 f.

¹⁷⁸ Jfr avgörandet från KR under avsnitt 3.4.4 där parternas processföring ledde till att KR inte gjorde någon sakprövning.

¹⁷⁹ Se von Essen, Processramen, s. 224–230.

5 En diskussion kring syftena med sakprövning

Detta kapitel har till syfte att redogöra för de i rättskällorna angivna bakomliggande skälen till att onyttiga besvär ska prövas – samt att problematisera och analysera dessa. Detta är något helt annat än att redogöra för när domstolen bör pröva målet i sak – detta kapitel avser istället att gå djupare in på frågan *varför* onyttiga besvär överhuvudtaget ska prövas.

5.1 Domstolarna som kontrollerande av förvaltningen

Von Essen förespråkar att domstolarna ska sakpröva onyttiga besvär i stor utsträckning. Han menar att förvaltningsprocessens funktion huvudsakligen är kontrollerande i förhållande till myndigheterna och att det karaktäristiska med processen är att det i bakgrunden finns offentlighetsrättsliga regler, i vissa beslut mer eller mindre framträdande, som syftar till att främja eller skydda vissa intressen. Då von Essen är den enda författare som på ett övergripande plan diskuterat och argumenterat i fråga om syftet med sakprövning, är det svårt att kontrastera hans uttalanden med några motsatta synpunkter i doktrin. Det saknas dock skäl att ifrågasätta att en mycket stark funktion inom förvaltningsprocessen är den kontrollerande.¹⁸⁰

Mot detta, eller i vart fall som en nyansering, kan anföras att förvaltningsprocessen alltmer går mot den allmänna processen med RB som förlaga – t.ex. genom tvåpartsreformen, utvecklandet av en åberopsbörda samt negativ rättskraft. Fenomenet med prövning av onyttiga besvär kan inte undgå denna utveckling eller ses isolerat från den. Kanske är det denna utveckling av förvaltningsprocessen som orsakar lite av de problem och oklarheter som föregående kapitel har belyst; i takt med att förvaltningsprocessen ”stys upp” blir oklarheterna kring onyttiga besvär alltmer tydliga.

Vilken bäring den kontrollerande funktionen har för sakprövning i onyttiga besvär, eller kommer ha framöver, är svårt att uttala sig om. Jag tror dock inte att synen på förvaltningsprocessen såsom främst kontrollerande, kommer att överges inom någon överskådlig framtid och jag delar von Essens syn att kontrollfunktionen är ett tungt skäl för att sakpröva onyttiga besvär – särskilt avseende de förvaltningsbeslut som är väldigt ingripande för den enskilde.

5.2 Illusorisk överklaganderätt

Flera författare inom doktrinen nämner, i vart fall indirekt, överklaganderätten som relevant för frågan om huruvida onyttiga besvär ska prövas.¹⁸¹ Ovan kapitel 3 har uppmärksammat det faktum att vissa beslut antingen verkställs direkt (såsom kroppsvisitation) eller annars förfaller en kort tid senare (såsom en ansökan om tidsbegränsat tillstånd eller färdtjänst). I dessa fall finns det ingen reell överklagandemöjlighet – överklaganderätten kan sägas vara illusorisk. Man kan tycka att om ett beslut kan överklagas ska också en slutgiltig domstolsprövning vara möjlig. Uppenbart är att samtliga dessa beslut som hinner bli onyttiga inte sakprövas ändå – domstolarna gör bara detta om den enskilde eller annan kommer ha någon ”nytta” av prövningen, d.v.s. om beslutet ger några kvardröjande verkningar.¹⁸² Ett annat fall då överklaganderätten ger ett ”orättvist utfall” är när adressaten i ett föreläggande rättar sig efter påbudet/förbudet – dennes besvär blir då onyttigt, medan en ”trotsande” adressat kan få till stånd en riktig prövning, resulterande i en dom som dessutom kan överklagas till högre instans. Denna aspekt påtalade Lavin som problematisk redan år 1978.¹⁸³ I följande avsnitt ska överklaganderätten av förvaltningsbeslut undersökas mer grundligt.

¹⁸⁰ Se avsnitt 2.1.1 ovan om förvaltningsprocessens funktion och karaktär.

¹⁸¹ Se t.ex. von Essen, s. 481 samt Warnling-Nerep, JP 2011 s. 126.

¹⁸² Wahlgren, FT 1995, s. 21.

¹⁸³ Lavin, Offentlighetsrättsligt vite I, s. 158 ff., citerad i Von Essen, s. 481.

5.2.1 Faktiska verkningar och rätten att överklaga förvaltningsbeslut

Inledningsvis ska några generella utgångspunkter gällande överklagbarhet redovisas; vilka förvaltningsbeslut som kan överklagas är dessvärre dock inte en enkel fråga att besvara.¹⁸⁴ Normen för när ”något” kan överklagas kan sammanfattas som att överklagbarhet föreligger om ett beslut (uttalandet behöver inte ha betecknats som ett sådant) kan ge *faktiska verkningar* i viss grad för den enskilde. Detta är fallet då det aktuella beslutet mera väsentligt påverkar någons rättsliga, personliga eller ekonomiska ställning.¹⁸⁵ Typiskt sett uppfyller främst slutliga beslut detta, men även beslut under handläggning etc. kan undantagsvis uppfylla kraven. Ragnemalm anför att ”principiellt endast sådana beslut som har *påvisbar effekt* [min kurs.] bör tillerkännas överklagbarhet”.¹⁸⁶ Ovan anförda är en förenkling av rättsläget, men genom denna vidgade syn på överklagbarhet möjliggörs domstolsprövning av uttalanden eller ageranden hos myndigheterna som kanske varken kallas för beslut eller utgör något slutligt ställningstagande i ett visst ärende.

Rekvisitet för överklagbarhet, alltså kravet på *faktiska verkningar* eller *effekter* för den enskilde, borde enligt mig kunna ”analogiseras” eller ”transponeras” på frågan om onyttiga besvär. Om innebörden av det onyttiga besväret har faktiska verkningar så borde det prövas i sak; eller mer rakt uttryckt – om det ”onyttiga beslutet” ger sådana verkningar att det ”når upp” till överklagbarhet måste det också prövas. Rätten att överklaga innefattar rimligen rätten till domstolsprövning, något annat skulle göra överklaganderätten helt meningslös. Mitt resonemang här kanske låter väldigt abstrakt – vilket det nog är – men ska i det följande illustreras med ett hypotetiskt exempel:

Ett beslut överklagas till domstolen som anhängiggör målet (beslutet kan överklagas etc.) och beslutet är fortfarande ”nyttigt”. Besväret blir därefter onyttigt och det överklagade beslutets verkningar minskar därmed. Beslutet ger dock fortfarande faktiska verkningar för den enskilde (t.ex. att det styr framtida beslut såsom gällande permissioner), eller annorlunda uttryckt – en sakprövning av beslutet (”spegelbilden” av överklaganderätten) ger faktiska verkningar. Beslutet ska då p.g.a. av de faktiska verkningarna kunna överklagas och med tanke på att överklagbarhet borde innefatta en prövning, ska beslutet sakprövas. Parten har alltså ett befogat intresse av en prövning, p.g.a. dess faktiska verkningar.

Kraven för sakprövning i onyttiga besvär – att parten har ett befogat intresse – borde alltså inte, med ovan resonemang, kunna ställas *högre* än kravet för överklagbarhet. I SOU 2010:29 tar Ragnemalm upp frågan om besluts överklagbarhet samt rättsfallet RÅ 2007 ref. 7, där en socialnämnds skrivelse innehållande en uppmaning till en biståndstagare att denne ska sälja sin bil och att det fortsatta biståndet annars kan komma att ifrågasätts, konstaterades vara överklagbart.¹⁸⁷ I rättsfallet menade HFD att den enskildes möjlighet att kunna överklaga ett senare avslagsbeslut på bistånd, inte var tillräckligt för att tillgodose *behovet av rättsskydd*. För egen del skulle jag vilja dra en parallell mellan praxis gällande onyttiga besvär och RÅ 2007 ref. 7, i det att det skäl som framförs *mot* att göra en sakprövning i ett onyttigt besvär – att den enskilde kan få ”samma sak” prövad i nästkommande beslut/process/ansökan – möjligen inte tillgodoser *behovet av rättsskydd*.

Huruvida det finns någon diskrepans mellan normen för överklagbarhet respektive sakprövning i onyttiga besvär är svårt att säga. De omständigheter HFD tagit fasta på i sina bedömningar överensstämmer delvis: den enskildes framtida dispositioner, ett styrande eller repressivt inslag i myndighetens agerande samt andra personliga eller ekonomiska effekter, är omständigheter som domstolarna beaktat i både bedömningen av överklagbarhet och i bedömningen av behovet av sakprövning. Eftersom båda frågorna nästan enbart bärs upp av praxis, som ofta utgörs av in casu-avgöranden, är det svårt att göra

¹⁸⁴ För en genomgång av överklagbarhet och talerätt, se Warnling-Nerep, Rättsmedel, kapitel 3.

¹⁸⁵ I lagkommentaren till 34 § FPL (Wennergren & von Essen), tas ett förarbetsuttalande till FL upp där det sades att det för överklagbarhet förutsätts att beslutet har någon ”inte alltför obetydlig verkan för parter eller andra” (prop. 1985/86:80 s. 47 f). För praxis om ”faktiska verkningar”, se RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7 samt RÅ 2010 ref. 9.

¹⁸⁶ Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 153.

¹⁸⁷ SOU 2010:29 s. 630 f.

en säker jämförelse. Därtill präglas båda frågorna tydligt av pragmatism och en bristande helhetssyn på problemen.¹⁸⁸

5.2.2 Vad innebär art. 6.1 EKMR för de onyttiga besvären?

Eftersom överklaganderätten knappt behandlats i doktrinen avseende onyttiga besvär, har frågan inte heller belysts i ljuset av art. 6.1 EKMR; Warnling-Nerep är den enda som gör en övergripande implicit koppling mellan onyttiga besvär och europeiseringen av förvaltningsprocessen genom EKMR.¹⁸⁹ Warnling-Nereps artikel handlar om talerätt och mer precist möjligheten till partsuccession inom förvaltningsprocessen – vilket kan sägas vara en till onyttiga besvär närliggande fråga.¹⁹⁰ Frågan om partsuccession aktualiseras när ett måls ”brist” ligger på partssidan och inte i själva ”saken”, såsom med onyttiga besvär. Båda fenomenen har dock gemensamt att domstolen bedömer att det föreligger ett slags hinder för prövning av målet.¹⁹¹

Att mer än summariskt beskriva vad rätten till domstolsprövning innebär enligt EKMR är inte möjligt inom ramen för denna uppsats och det är inte heller givet om det är relevant. Det är dock inte tillfredsställande att prata om överklaganderätt utan att ta upp art. 6.1 EKMR, som stadgar att var och en vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter samt vid anklagelser om brott, ska vara berättigad till prövning i domstol. Detta benämns som ”access to court” och denna rätt har vållat Sverige en del bekymmer. Genom 3 § st. 2 FL, är tanken att rätten till domstolsprövning ska säkerställas, eftersom regeln bryter igenom eventuella överklagandeförbud i specialförfattning, som annars genom 3 § st. 1 har företräde framför den generella överklaganderätten i 22 a § FL. Utöver rätten till domstolsprövning, kräver art. 6.1 att domstolsprövningen sker inom skälig tid, vilket som tumregel innebär att inte mer än ett år ska passera för varje instans.

Men vad innebär då art. 6.1 EKMR för hanteringen av onyttiga besvär? Ja, om besväret gäller ett beslut som rör en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter, har denne rätt till en domstolsprövning. Alla förvaltningsbeslut faller inte in under dessa begrepp, men en mycket stor del av dem. Såsom exempel kan nämnas ingrepp mot enskildas person eller egendom eller avslag på tillstånd eller motsvarande som försvårar ekonomisk verksamhet. Även de flesta socialbidrag och socialförsäkringsrelaterade ersättningar omfattas inom begreppet civila rättigheter.¹⁹² Innebär då en sakprövning i ett onyttigt besvär att rätten till domstolsprövning har tillgodosetts? Svaret här är sannolikt nej, av den enkla anledningen att målet skrivs av och att någon riktig prövning av överklagandet inte görs. Den sakprövning som görs är inte bindande, vilket krävs för att man ska betrakta det som en domstolsprövning.¹⁹³ Detta behöver inte nödvändigtvis betyda att art. 6.1 har kränkts; om en enskild inte får någon domstolsprövning p.g.a. att överklagandet felaktigt avvisats eller att myndigheten eller domstolen varit oskäligt långsam, har en kränkning skett. I många av de onyttiga besvären är detta dock inte fallet – ”inom skälig tid” kan troligen inte avpassas till varje överklagande och om ett besvär blir onyttigt någon dag efter att beslutet togs, kan det argumenteras för att domstolen ”omöjligen” kan hinna överpröva beslutet i tid. Det är emellertid inte uteslutet att det även i dessa fall kan vara tal om en kränkning av art. 6.1, eftersom den enskilde inte tillförsäkrats en effektiv domstolsprövning.

¹⁸⁸ Warnling-Nerep, Rättsmedel, s. 135.

¹⁸⁹ Warnling-Nerep, JP 2011, s. 119–127. I redogjord praxis i LPT-målen (RÅ 1996 ref. 8) fanns det dock ett tydligt resonemang med EKMR (art. 5) som skäl för sakprövning.

¹⁹⁰ Warnling-Nerep utgår från HFD 2012 ref. 24 där en ägare till ett bankaktiebolag inte ansågs ha talerätt mot Finansinspektionens beslut att återkalla bolagets tillstånd att bedriva bankrörelse.

¹⁹¹ En situation när problemen nästintill ”går ihop” är då klaganden, som t.ex. skulle erhålla en förmån, avlidit (besväret blir onyttigt), se t.ex. RÅ 2005 ref. 84 ovan.

¹⁹² Se Danelius, s. 149–163 för en genomgång av rättsfall från ED avseende art. 6.1 tillämpningsområde.

¹⁹³ Se Danelius, s. 197–199 om att prövningen måste ske medan den fortfarande har praktisk effekt för den enskilde och att domen måste kunna verkställas – annars är rätten till domstolsprövning inte effektiv, utan illusorisk.

I två avgöranden från ED prövades den italienska domstolens skyldighet att pröva överklaganden av beslut rörande verkställighet av fängelsestraff, respektive beslut om särskilt sträng fängelsestraff. Besluten togs av justitieministern, verkställdes direkt och kunde enligt italiensk lag överklagas inom tio dagar, varefter domstolen skulle fatta sitt omprövningsbeslut inom ytterligare tio dagar. I ett av fallen, *Enea mot Italien*, hade domstolen meddelat beslut efter denna tiodagarsfrist och då angett att beslutets giltighetstid löpt ut och att den intagne således inte längre löd under det beslutet. Som jag förstår det hade besväret alltså hunnit bli onyttigt och eftersom domstolen inte hade prövat överklagandet i sak, hade omprövningen av beslutet varit utan innehåll. ED bedömde enhälligt att det därmed hade skett en kränkning av art. 6.1. Som jag förstår rättsfallet hade domstolen således inte hållit sig inom tidsfristerna, men att det inte var detta i sig som utgjorde konventionsbrottet – kränkningen bestod i att en effektiv domstolsprövning uteblev. Jag skulle inte våga dra slutsatsen att fallet ger att EKMR kräver att alla onyttiga besvär, inom art. 6.1 tillämpningsområde, ska prövas i sak.¹⁹⁴ Gällande mycket ingripande beslut som enligt svensk lag ska prövas inom viss tid, vilket är ovanligt bland förvaltningsmålen, kan dock fallet vara högst relevant.

Även om en sakprövning i ett onyttigt mål inte läker hela problemet med att överklaganden inte hinner prövas, menar jag att art. 6.1 och dess syften i vart fall kan användas som *argumentation* för att en sakprövning bör ske. Rättssäkerhet är ett uppenbart syfte med art. 6.1 EKMR och om domstolen uttalar sig kring lagligheten av det aktuella beslutet, har detta tydliga rättssäkerhetssyften. Sedan att praxis i onyttiga besvär är spretig och vag och att sakprövning troligtvis inte ses som en rättighet för enskilda, vilket ger bristande förutsebarhet och rättsosäkerhet, är en annan sak. Avslutningsvis är min slutsats, i brist på fler avgöranden från ED, att det inte är uteslutet att art. 6.1 EKMR skulle kunna ställa till problem för Sverige och de svenska förvaltningsdomstolarnas hantering av onyttiga besvär, kanske särskilt avseende de beslut som de facto *aldrig* hinner domstolsprövas.¹⁹⁵

5.3 Service till enskilda

Uttalanden i doktrin om att sakprövningen i onyttiga besvär skulle ha som syfte att ge ”service till enskilda” bör kommenteras.¹⁹⁶ Frågan jag ställer mig är vad ”service” ens innebär. Om det bara handlar om att informera om gällande rätt i ett speciellt fall, har beslutsmyndigheten redan gjort detta i sin motivering av det överklagade beslutet och att ge service generellt ankommer enbart på myndigheterna, genom dess i FL lagstadgade serviceskyldighet. Domstolarna har också en serviceskyldighet, men bara avseende deras ”förvaltningsverksamhet”, vilken är skild från den dömande verksamheten.¹⁹⁷

Frågan är alltså om denna ”service” domstolen ger är något annat eller mindre än vad alla överprövningar i viss mån ger – d.v.s. någon slags ”upprättelse”, ökad möjlighet för acceptans av beslutet, vägledning inför framtida dispositioner etc. Att uttrycka sakprövningen i termen av service leder enligt min tolkning av ordet, till tankar om diskretionära förmåner och andra ej ”krävbara” åtgärder. Det har redan under kapitel 4.2.1 ovan nämnts att von Essen menar att domstolarna har just en ”diskretionär befogenhet” att avgöra när sakprövning ”lämpligen bör ske”.¹⁹⁸ Att sakprövningen är en ”service” till klaganden harmoniserar möjligen med detta synsätt. Jag anser dock för egen del, oavsett graden av fakultativitet i normen för sakprövning, att service är ett ord som passar mindre bra för domstolarnas verksamhet överhuvudtaget och kanske att användandet av detta ord är symptomatiskt för den något ”avspända” syn på domstolsprövning av förvaltningsbeslut som Sverige kritiserats för av ED.

¹⁹⁴ För domstolens bedömning i fallet, se styckena 81–84 i domen. Även i den andra domen, *Ganci mot Italien* ansåg ED att art. 6.1 hade kränkts och att överklaganderätten varit illusorisk för den intagne. Se Danielius, s. 171 f. och 197 f.

¹⁹⁵ Att göra en fullständig analys och ge mer säkra slutsatser av art 6.1 EKMR och Sveriges hantering av onyttiga besvär, skulle dessvärre troligen kräva en hel uppsats, varför jag fått stanna vid en mindre djupgående undersökning.

¹⁹⁶ Von Essen har till och med uttryckt att sakprövning är en ”service åt allmänheten”, se von Essen, s. 485 f. och Lavin, FT 1995, s. 73 samt domskälen i RÅ 2006 ref. 21, i vilka Lavin återges.

¹⁹⁷ Se 1, 4–6 §§ FL och 13 § Förordning (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

¹⁹⁸ von Essen, s. 485.

5.4 För ledning av rättstillämpningen

Jämte det den enskildes befogade intresse har onyttiga besvär prövats och ansetts böra prövas, med hänsyn till behovet av vägledning av rättstillämpningen.¹⁹⁹ Som redan har diskuterats kan denna ”vägledning” enligt min tolkning av praxis, sägas ta sikte på olika nivåer eller adressater i rättstillämpningen; rättstillämpare är uppenbarligen t.ex. alla som fattar beslut i olika ärenden på en viss myndighet – men även domstolarna – och vägledningen kan därmed se olika ut. När man talar om domstolarnas vägledning av rättstillämpningen och därmed ”rättsskapande” verksamhet åsyftas vanligen, i vart fall vid tal om rättskällor i den traditionella juridiska metoden, de prejudikat som HD och HFD meddelar. Dessa avgöranden får en funktion såsom nästan vilken ”regel” som helst och är således ett bidrag i ett rättsligt system inom ett visst juridiskt område. Den vägledning av rättstillämpningen som ibland har avsetts i mål rörande onyttiga besvär och således i denna uppsats, förefaller ha en vidare funktion än prejudikatbildning – det verkar som att förvaltningsmyndigheterna är i behov av vägledning även i klara rättsfrågor och att domstolarna ska tillhandahålla detta.

Det är givet att HFD sakprövar vissa mål som blivit onyttiga i syfte att vägleda och skapa ett prejudikat inom ett visst område.²⁰⁰ Ett annat sätt att uttrycka detta är att HFD helt enkelt släpper upp prejudikatintressanta mål trots att de ofta måste vara medvetna om att målet kommer att hinna bli onyttigt innan de avgör det. Därefter prövar de målet, ibland utan att egentligen kommentera att målet är onyttigt. Även om de inte gör en sakprövning i samtliga onyttiga mål (se genomgång i avsnitt 3.5 ovan), kan man säga att detta förfarande ligger i linje med vad von Essen uppmanat till – nämligen att domstolen inte ska avstå från mål med rättsligt intressanta frågor enbart av skälet att saken av någon anledning är överspelad.²⁰¹ En annan situation är då behovet av vägledning snarare förkläs eller uttrycks som, ett slags befogat intresse hos den aktuella beslutsmyndigheten. Om en myndighet inte vet hur de ska tillämpa lagen i ett visst fall, utgör sakprövningen uppenbarligen en vägledning i fråga om ”gällande rätt”, men då oftast med en begränsad tillämplighet eller betydelse för andra fall. Denna sakprövning utgör naturligen inte ett prejudikat i dess vanliga bemärkelse, men borde i vissa fall ha potential att bli mycket styrande för en viss myndighet eller i vart fall av stor betydelse för den aktuella partens framtid. Detta kan låta positivt och generöst för alla inblandade – men hur tas denna vägledning emot och vad är dess svagheter? Detta ska diskuteras i det följande.

En myndighet har enligt 12:3 RF rätt att självständigt besluta i enskilda ärenden utan inblandning av andra myndigheter. Myndigheten är inte bunden av andras, t.ex. underrätters, tolkningar av en rättsregel eller andra anvisningar, om det inte är fråga om återförvisning med direktiv från domstolen. En myndighet är givetvis tvungen att följa en för ett ärende direkt relevant lagakraftvunnen dom, men inte dess domskäl. Myndighetens rättstillämpning ska vidare följa gällande rätt, detta följer av legalitetsprincipen och kravet på objektivitet i maktutövningen. Däremot är underrättsavgöranden inte prejudikat och då finns ingen lydnaplikt för myndigheten i fråga om de tolkningar av gällande rätt som återges i vare sig domslut eller domskäl – alltså de avgöranden som inte har med något speciellt ärende att göra.²⁰² Att en myndighet generellt inte är tvungen att följa slutsatserna i en sakprövning i ett onyttigt besvär som avskrivits är därmed klart. Frågan är då vilket värde ett sådant domstolsuttalande har för ledning för myndigheten, eller för andra domstolar för den delen. Obundenheten kan uppenbarligen innebära en risk att rättstillämpningen blir ojämn och att lika fall behandlas olika.

¹⁹⁹ Domstolens vägledning av rättstillämpningen kan således både utgöra ett skäl för sakprövning i ett enskilt mål, men även som ett bakomliggande syfte för sakprövning generellt. De tidigare i kapitlet diskuterade syftena kan på motsvarande sätt knytas till rekvisitet ”befogat intresse”, men syftediskussionen hamnar givetvis på en betydligt högre abstraktionsnivå.

²⁰⁰ Se t.ex. RÅ 1986 ref. 108, RÅ 1994 not. 574, HFD 2011 ref. 78, HFD 2012 ref. 11, HFD 2013 ref. 8, HFD 2013 ref. 49, HFD 2013 ref. 61, HFD 2014 ref. 38, HFD 2014 ref. 47 och HFD 2015 ref. 27.

²⁰¹ Von Essen, s. 486. För vidare läsning om högsta instans prejudikatfunktion, se t.ex. Jacob Sundbergs artikel ”Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område”, i FT 1982 s. 50–67.

²⁰² Har en domstol konstaterat något angående ett visst beslut, är myndigheten självklart tvungen att följa den lagakraftvunna domen. Följer myndigheten inte domen benämns detta domstolstrots (vilket dock inte har en given juridisk definition).

Von Essen skriver angående sakprövningar där dessa har som syfte att leda myndigheten och parten i framtiden – alltså det syfte jag menar utgör både ett befogat intresse och ett vägledningsintresse – att ”man kan fråga sig vilken glädje parterna kommer att ha av dessa domskäl, eftersom omständigheterna med all säkerhet kommer att vara mer eller mindre annorlunda vid en ny ansökan eller motsvarande.” Von Essens egen kommentar på detta är att om avgörandet ska ”ha någon betydelse torde det krävas att domstolen uttalar sig om saker som har mer *generell räckvidd*, exempelvis *vilka kriterier* som ska vara avgörande för en viss fråga, hur vissa förhållanden ska *värderas*, vad som ska *prioriteras eller fästas avseende vid osv.*” (mina kurs).²⁰³ Min tolkning av von Essen är att han pratar om den situation i vilken han menar att samtliga instanser ska företa sakprövning (uttalandet följer som en kommentar på ”demonstrationsmålet” från KR²⁰⁴). Så länge von Essen med denna ”generalitet” avser frågor som är specifika för de aktuella parterna och inte tillför något ”nytt” rättsligt, har jag inget att invända mot denna slags instruktion till domstolarna. Är detta inte fallet ser jag dock en fara i att domstolar på samtliga nivåer börjar uttala sig i generella ordalag – då närmar vi oss något slags ”prejudikatänk” och denna rättsskapande uppgift är som sagt (teoretiskt, idealistiskt) förbehållen HFD. Underrätter har alltid friheten att uttala sig generellt och kan välja att göra mer eller mindre ”kreativa” tolkningar av gällande rätt – detta är ofta ”oproblematiskt” eftersom avgörandet kan överklagas och rättas till av högre instans. Denna möjlighet finns inte för de onyttiga besvären.²⁰⁵

Generellt tillämpliga och direkt felaktiga uttalanden i domskäl riskerar att användas och sakprövningar i onyttiga besvär kan direkt bidra till oklara rättslägen, osäkerhet för myndigheter och parter och en något förvirrad rättskälleanvändning. Inbyggt i fenomenet med sakprövning av onyttiga besvär finns således, enligt mig – som det ser ut idag – en inte obetydlig risk att sakprövningens syften motverkas istället för att främjas. Denna paradox eller invändning nämner inte von Essen i sin artikel och även om han hänvisar till uttalandena i RÅ 2006 ref. 21, tar han inte upp det faktum att sakprövningen inte kan överklagas och vilka problem detta kan leda till. För en utförlig diskussion kring icke-överklagbarheten av sakprövningen, se kapitel 6.

5.4.1 RÅ 2006 ref. 21 samt ett JO-beslut

I det följande ska RÅ 2006 ref. 21 återigen tas upp, samt ett i sammanhanget viktigt JO-beslut som belyser frågan om sakprövningens betydelse; beslutet tjänar som exempel på svagheten i, och den kritik som kan framföras mot, att sakprövningen i onyttiga besvär inte kan överklagas. RÅ 2006 ref. 21 gällde ursprungligen en överprövning av ett beslut om riksfärdtjänst, men när KR skulle pröva målet hade det blivit onyttigt eftersom tiden för resan passerat. Målet avskrevs men KR valde att ändå pröva målet i sak. Den enskilde överklagande KR:s avskrivningsbeslut och menade att domstolen bedömt hans rätt till riksfärdtjänst felaktigt – klaganden yrkade alltså bara på en ändring av domskälen. Som skäl för att avvisa överklagandet yttrade HFD följande angående sakprövningar i onyttiga besvär:

”Dylika uttalanden [sakprövningen] hör egentligen inte till avgörandet som sådant utan blir ett slags extra service åt klaganden. Deras betydelse blir beroende av om beslutsmyndigheten är beredd att i framtiden fästa något avseende vid dem. Några självständiga rättsverkningar har inte uttalandena, och de kan naturligtvis inte på motsvarande sätt som en fastställelse dom läggas till grund för ett nytt avgörande. (Se Lavin i Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 73).”²⁰⁶

Uttalandet är praktiskt taget en omskrivning av hänvisat arbete av Lavin. Det HFD säger här är att den rättsliga betydelsen i bemärkelsen vägledning för rättstillämpningen, av en sakprövning i onyttiga besvär, är liten. Att myndigheterna själva kan välja om de vill följa domstolens bedömning i framtiden,

²⁰³ Von Essen, s. 486.

²⁰⁴ KR i Stockholm, mål nr 6125-08, redovisat ovan under avsnitt 3.4.4.

²⁰⁵ Ett belysande exempel är det i ovan avsnitt 3.4.4 redogjorda KR-avgörandet där NVV försökte överklaga FR:s avskrivningsbeslut och sakprövning i ett mål som förefaller ha innehållit prejudikatintressanta frågor.

²⁰⁶ För domstolens motivering till själva avvisningen, se avsnitt 2.4.4 ovan.

ger att någon överprövning av densamma inte är nödvändig eller motiverad. Detta synsätt – att om något inte får rättsliga effekter ska det inte kunna överklagas – är i sig inget nytt.²⁰⁷ Det är för mig uppenbart att HFD:s synsätt uttryckt i detta avgörande (samt i de senare RÅ 2010 not. 103 och HFD 2012 ref. 14) innebär att syftet med deras egna sakprövningar i onyttiga besvär, kan ifrågasättas. Prejudikatinstansen underkänner betydelsen av sakprövningar i onyttiga besvär, men anser samtidigt att de själva ska göra dessa prövningar med hänsyn till prejudikatintresset. Mer om detta i följande avsnitt 5.4.2.

JO har i ett beslut från 2007 uttalat sig kring RÅ 2006 ref. 21 och frågan om hur myndigheter ska förhålla sig till domstolarnas uttalanden i domskälen när målet avskrivits.²⁰⁸ Bakgrunden till detta beslut är värd att återge huvuddragen i, som belysande av den problematik som prövning av onyttiga besvär kan aktualisera. Utan att gå in på detalj kring lagstiftningen för riksfärdtjänst eller omständigheterna i detta ärende, kan man av JO:s beslut utläsa att en ansökan om riksfärdtjänst ska göras för varje enskild resa och att förutsättningarna därmed måste bedömas vid varje ny ansökan. I korthet hade följande hänt:

En enskild ansökte om riksfärdtjänst med taxi för en viss resa, vilket kommunen avslog. Sökanden klagade till FR, vilken gjorde en sakprövning men avskrev målet då tiden för resan hade passerat. I domskälen framgick att domstolen ansåg att klaganden skulle haft rätt till taxi – myndigheten hade alltså bedömt ärendet felaktigt. När den enskilde återigen sökte riksfärdtjänst med taxi för en ny resa återopade denne FR:s avskrivningsbeslut, men fick ändå avslag på sin ansökan. Den enskilde överklagade och återigen gjorde FR en sakprövning med samma för den enskilde positiva bedömning och avskrev målet då tiden för resan återigen passerat. När den enskilde sökte om färdtjänst med taxi för tredje gången och återopade båda avskrivningsbesluten från FR, men ändå fick avslag från kommunen, gjorde denne en JO-anmälan. Den enskildes skäl för sin anmälan var bl.a. att "[d]et kan inte vara rimligt att kommunala handläggare gång på gång tillåts ignorera såväl lagakraftvunna domar som beslut och medvetet obstruera lagstiftningen."

Kommunstyrelsen yttrade sig i ärendet och kom fram till att de inte hade någon anledning att framföra kritik gentemot handläggarna som beslutat i den enskildes ärende. Däremot var kommunstyrelsen *kritisk till domstolarnas agerande* och uttalande följande: "Eftersom länsrätten endast avskrivit målet går beslutet i praktiken inte att överklaga hos kammarrätten. Ur *rättssäkerhetssynpunkt* måste detta vara *oacceptabelt* och föranleda att länsrätten *ser över sina rutiner*. Riksfärdtjänstresor borde ha *förtur* i handläggningen i domstolarna, eftersom det oftast är kort tid mellan ansökan och det datum då resan skall göras, eller att *dom fastställs* för att vidare prövning skall kunna göras. Det är av *stor vikt att det går att överklaga* de domar som länsrätten avkunnar, både för den enskilde och för kommunen." (mina kurs.).

JO:s bedömning av ärendet utgår från det då nyligen meddelade RÅ 2006 ref. 21 (som bekant handlade om just riksfärdtjänst). Efter att ha återgett HFD:s domskäl replikerade och bedömde JO ärendet på följande vis:

"Jag har i princip ingen annan mening [än HFD], även om jag anser det tämligen självklart, att en myndighet, som har att bedöma en fråga i vilken ett överordnat organ – dessutom en domstol – tidigare gett uttryck för en viss uppfattning, har att beakta vad som då sagts, även om uttalandet gjorts på nämnt sätt och alltså inte är *direkt* [min kurs.] bindande. Beaktas måste dock alltid att två snarlika fall inte nödvändigtvis behöver vara identiska. Även om en och samma sökande vid upprepade tillfällen ansöker om riksfärdtjänst avseende samma resmål, kan t.ex. både sökandens hälsotillstånd och utbudet av färdmedel och dessas kvalitet ha förändrats. En ny ansökan förutsätter således under alla förhållanden en förnyad prövning med beaktande av då föreliggande omständigheter. Av det sagda framgår att jag saknar grund för att rikta kritik mot [kommunen] för hanteringen av de båda ärendena om riksfärdtjänst."

Vi läsningen av omständigheterna i ärendet fick jag inte uppfattningen av att den enskildes förutsättningar för beviljande av färdtjänst hade förändrats i någon stor mån (om alls) och en reflektion av JO-beslutet är att JO intog en ganska försiktig och formalistisk hållning i frågan. Som JO själv förövrigt inledde sin kommentar med, är grundproblemet själva tidsfaktorn, d.v.s. att det ofta är omöjligt att

²⁰⁷ Se t.ex. tidigare anført om Olivecronas resonemang i Rätt och dom, s. 225.

²⁰⁸ Beslut den 2 augusti 2007 med dnr 3127-2006 (Hans Ragnemalm).

slutligt hinna pröva mål gällande ärenden såsom riksfärdtjänst. Värt att notera är att JO säger att sakprövningen *inte direkt* är bindande. Menar han att den är *indirekt* bindande? Ja, troligtvis är det just det han menar med att myndigheterna måste beakta vad en överordnad instans har uttryckt. Med tanke på att omständigheterna i den enskildes tre färdtjänstärenden förefaller ha varit mycket likartade, kan man fundera på i vilka fall som en sakprövning *överhuvudtaget* kan innebära en bindande vägledning i framtida beslut – kanske räcker det att myndigheten pekar på en mindre detalj som ändrats för att de ska undgå kritik i denna fråga.

Vidare är kommunstyrelsens yttrande intressant att reflektera över; där utpekas svagheter i fenomenet med att sakpröva onyttiga besvär samt de brister i rättssäkerhetshänseende som frånvaron av klagorätt över sakprövningen innebär. Kommunens egna skyldigheter i fråga om rättssäkerhet i relation till de enskilda i kommunen undviks tydligt och problemet skylls helt på staten. Vidare är deras uppmaning (rimligen till lagstiftaren) att vissa beslut, såsom här rörande riksfärdtjänst, borde ges förtur i domstolsprocessen, för att överklaganden ska bli prövade av domstol på riktigt. Möjligheten att domstolen ska kunna meddelade en ”fastställande dom” tycks också ges som förslag. Dessa ”lösningar” på problemet med onyttiga besvär kommer att diskuteras i kapitel 8.

5.4.2 Om prejudikat och obiter dicta

Von Essen skriver angående sakprövningen i avskrivningsmålen att denna inte får någon ”rättslig effekt”, p.g.a. av att myndigheterna inte är tvungna att följa den. Han instämmer dock i JO:s uttalanden i det att myndigheterna ”bör naturligtvis följa domstolens uppfattning om inte förhållandena ändrats”. Von Essen tar vidare upp det motsägelsefulla i att högsta instans prövar onyttiga besvär av prejudikat-skäl, men att dessa avgöranden samtidigt inte ges ett högt prejudikatvärde (se diskussionen ovan angående RÅ 2006 ref. 21). Von Essen är dock av ”motsatt uppfattning” – att tvärtom goda skäl talar för att HFD ”inte bör avstå från mål där det finns möjlighet att uttala sig i en rättsligt intressant fråga enbart av den anledningen att saken av något skäl är överspelad”. Von Essen anför därefter att han själv inte tvekar att nyttja dessa avskrivningsmål och tillmäter dem stor betydelse.²⁰⁹

Generellt ska sägas att det i Sverige inte anses finnas någon formell skyldighet att följa prejudikat, men dessa *bör* följas och mycket ska till för att ett trotsande av ett tydligt prejudikat bedöms vara korrekt eller rimligt.²¹⁰ Att HFD måste följa sina egna prejudikat tas upp under nästa avsnitt. Om och i så fall hur rättstillämpare generellt använder avskrivningsmål som rättskälla i ”materiella frågor” är väldigt intressant och jag kommer strax återkomma med ett exempel. Med tanke på att det i HFD:s avgöranden, samt i de rättsdatabaser där de återfinns, inte tydligt framkommer att målet avskrivits, finns det skäl att tro att det inte är ovanligt att jurister och andra beslutsfattare använder uttalandena i dessa domskäl som om de vore *ratio decidendi* – och inte som det enda *obiter dicta* de egentligen utgör.²¹¹

Eftersom sakprövningen i ett avskrivningsbeslut inte överhuvudtaget leder fram till domslutet, utgör denna enligt min bedömning definitionsmässigt *obiter dicta*. En strikt uppdelning av domskälen på detta vis samt av innebörden att endast *ratio decidendi* är bindande, är hämtad från common law-systemet där prejudikat har en avgörande betydelse.²¹² Torkel Gregow har nyligen publicerat en artikel på temat och i denna utgår han dock från en betydligt mer snäv definition av ”*obiter*”, nämligen uttalanden från HD i en rättsligt oklar fråga (prejudikatfråga) som inte är nödvändig för domslutet.²¹³

²⁰⁹ Von Essen, s. 483–486.

²¹⁰ Se t.ex. NJA 1994 s. 194 där HD i ett mål rörande skadeståndsskyldighet för staten p.g.a. felaktig rättstillämpning, uttalade att domstolens rättstillämpning endast i undantagsfall kan anses så oriktig att man kan tala om fel eller försummelse och att domstolen har vissa möjligheter att avvika från prejudikat.

²¹¹ De komponenter i domskälen som utgör nödvändiga led för domslutet utgör *ratio decidendi* och övriga komponenter, som då hamnar vid sidan av, utgör *obiter dicta*. För fördjupning av dessa begrepp, se Peczenik, Vad är rätt? s. 232–241.

²¹² Melz, Regeringsrätten 100 år, s. 345 f.

²¹³ Gregow, JT 2015/2016, s. 36–49.

I denna uppsats åsyftas normalt den betydligt vidare definitionen av *obiter dicta*, d.v.s. alla uttalanden på samtliga domstolsnivåer, under rubriken ”domskäl” som inte utgör nödvändiga led för domslutet. Därmed innefattas en sakprövning i ett onyttigt besvär eftersom denna inte ”leder till” avskrivning.

Vilket värde *obiter dicta* egentligen har, råder det delade meningar om och frågan om dess lämplighet är under till synes ständig debatt. Min tolkning av rättsläget är emellertid att uttalanden *obiter dicta*, i den mån de innehåller prejudikatfrågor, generellt har ett rättskällevärde såsom doktrin. Värdet av ett specifikt *obiter dictum* får enligt mig avgöras utifrån hur välmotiverat och underbyggt det är med hänsyn till kringliggande normer och rationalitet. Värdet ligger då i ”tyngden” i argumentet, mer än i auktoriteten hos avsändaren. Detta ligger i linje med vad Gregow anför, vilket i korthet är att om skälen är övertygande är det sannolikt att de kommer att följas av domstolarna och att en viss jämförelse kan göras med ett uttalande i inom auktoritativ doktrin.²¹⁴ Värdet av doktrin varierar naturligen i sig av vilken ”kvalité” denna har och vilket anseende författaren har inom det aktuella rättsområdet. Därav skulle man kunna dra slutsatsen att rättskällevärdet och auktoriteten av *obiter dicta* ökar ju högre upp i instanskedjan det yttras. En sakprövning av ett onyttigt besvär i FR har härav mindre rättslig betydelse än en sakprövning i KR och det rättsliga värdet är ännu högre om HFD är avsändaren.

I RÅ 2004 ref. 99 kom HFD fram till att KR inte borde ha avvisat en ansökan om rättsprövning. Detaljerna av målet är inte intressanta men desto mer intressant är det som HFD yttrade:

”Kammarrätten förefaller i skälen för sitt beslut också ansluta sig till detta betraktelsesätt men av ett uttalande i form av ett *obiter dictum* i ett notisfall känt sig föranledd att inta motsatt ståndpunkt. Ett sådant uttalande innefattar emellertid *inget prejudikat* ägnat att styra rättstillämpningen i nya banor. Regeringsrättens uppfattning i frågan är på anförda skäl den ovan angivna.” (mina kurs.).

Här klarlägger HFD att domstolar inte kan följa *obiter dictum* som om de vore prejudikat och KR hade således gjort fel som tillmätt de aktuella domskälen från HFD en avgörande betydelse. När KR motiverade sin dom, hänvisades alltså till ett *obiter dicta* – men KR själv uttryckte det som uttalanden i ”ett vägledande beslut” från HFD.

Med den avvisande hållningen som HFD gav uttryck för i ovan rättsfall, kan man ifrågasätta om någon domstol kan grunda sitt avgörande på ett avskrivningsfall från HFD. Med tanke på att HFD under de senaste 4–5 åren gjort en sakprövning i 17 av 22 onyttiga besvär (se avsnitt 3.5 ovan), kan man ifrågasätta vilken betydelse dessa har eller kommer få vid rättstillämpningen hos myndigheter och i domstolarna. Som exempel kan nämnas att en sökning på RÅ 1994 not. 574 (ett avskrivningsbeslut i HFD rörande bistånd för boende, se avsnitt 3.5 ovan) i rättskälledatabasen Zeteo gav att KR nyligen, i inte mindre än två fall, i sina domskäl har hänvisat till detta avskrivningsbeslut.²¹⁵ Detta har KR gjort utan att kommentera att innehållet i avgörandena utgör *obiter dictum* eller annars har en annan ställning än ett vanligt prejudikat; tvärtom har domstolen av HFD:s avskrivningsbeslut utläst en regel – att ett boende på ett härbärge kan godtas under en övergångsperiod. Någon utförlig undersökning av i vilken utsträckning avskrivningsbeslut används som rättskälla kan inte göras inom ramen för denna uppsats, men uppenbarligen finns det i domstolarna diskrepanser och olika synsätt på värdet av sakprövningar.

Att rättstillämpare inte alltid förstår eller fäster avseende vid skillnaden mellan *ratio decidendi* och *obiter dicta*, skulle kunna anföras både som skäl för och emot att domstolarna ska göra sakprövningar i onyttiga besvär. Ett ”realistiskt” perspektiv ger alltså att *obiter dicta* har en viktig funktion i rätten, medan rättssäkerhetsskäl och en ”strikt” rättskälleteori ger att *obiter dicta* är olämpliga.²¹⁶ Stefan Lindskog har i NJA 2012 s. 535 särskilt yttrat angående lämpligheten i uttalanden *obiter dicta* att ”[i] vad mån prejudikatbundenheten skulle vara mindre därför att ett uttalande anses vara

²¹⁴ Gregow, JT 2015/2016, s. 40.

²¹⁵ KR i Sundsvalls dom den 27 mars 2014 i mål nr 115-13 och KR i Göteborgs dom den 7 mars 2014 i mål nr 3357-13.

²¹⁶ Stor möda skulle kunna ägnas åt att diskutera frågan om ”giltigheten” av *obiter dicta* utifrån rätts teorier, såsom rättsrealism och rättspositivism, men detta är något som faller utanför denna uppsats. Jfr dock Peczenik, Juridisk argumentation, s. 26–28, 36–39, 144–147 och 155–160.

obiter saknar praktisk betydelse om det följs.”. Lindskog menar vidare att obiter dicta är nödvändigt i domstolens normbildningsfunktion. Gregow intar en motsatt ståndpunkt och menar att domstolen inte bör göra uttalanden av typer obiter dicta, eftersom de gör mer skada än nytta.²¹⁷

Som skäl *för* obiter dicta anger Gregow att det finns brist på prejudikat och att underrätter och advokater med flera, kanske ser det som en fördel att högsta instans uttalar sig i skilda frågor. Detta argument ligger i linje med det von Essen anför i fråga om sakprövning i onyttiga besvär och von Essen anför dessutom att prövning av onyttiga besvär, när den görs av HFD, inte bara är till fördel för parter och beslutsfattare, utan även för rättsvetenskapen.²¹⁸ Som skäl *mot* obiter dicta listar Gregow dock en rad argument vilka i korthet är följande:

- 1) det ligger utanför HD:s mandat att uttala sig utanför de mål som ska prövas (med hänvisning till 11:1 RB och 3 kap RB) och HD inkräktar på lagstiftarens befogenheter,
- 2) det skadar HD:s anseende och auktoritet att uttala sig eftersom inte ens de själva är skyldiga att följa uttalandena, samt vidare att
- 3) indelningen och innebörden av obiter dicta är oklar och kan orsaka skada för enskilda och advokater som rättar sig efter ett uttalande, som senare visar sig inte gälla.

Gregows slutsats är alltså att nackdelarna med obiter dicta väger tungt och betydligt tyngre än fördelarna.²¹⁹ Även om Gregows diskussion inte tar sikte på HFD och sakprövningar i onyttiga besvär i förvaltningsdomstolarna, menar jag att hans analys och kritik på flera punkter går att applicera även på detta fenomen. Att domstolen genom sakprövningen skulle gå utanför sin befogenhet tycker jag kanske är ett svagt argument ifråga om onyttiga besvär – visserligen leder inte skälen till slutet, men det är likväl det enskilda målet som bedöms. Däremot anser jag att det Gregow anför ifråga om den osäkerhet i ”rättslivet” och för enskilda som obiter dicta skapar, är högst relevant kritik avseende sakprövningarna i onyttiga besvär. Detta konvergerar med vad jag antytt tidigare i uppsatsen och JO-beslutet ovan är ett gott exempel på denna osäkerhet. För en övergripande reflektion kring lämpligheten med sakprövningar i onyttiga besvär, se kapitel 7 och 8 nedan.

Hänskjutande till plenum

Avslutningsvis ska ytterligare något tas upp angående prejudikatbundenhet och förhållandet med avskrivningsbeslut. Indirekt finns det lagstöd för att prejudikat är bindande, nämligen genom kraven på att ett avgörande i HFD ska ske i plenum, d.v.s. med samtliga ledamöter, om domstolen avser att ändra en rättsgrundsats eller lagtolkning som kommit i uttryck i domstolens tidigare avgöranden. Detta framgår av 5 § LAFD och av 3:6 RB avseende motsvarande situation i HD.²²⁰ Pondera att HFD vill ändra sitt synsätt eller sin ståndpunkt i en rättslig fråga – t.ex. att ett icke processbehörigt barn *inte* ska kunna överklaga ett beslut enligt LVU genom sin företrädare, då denne anser att omhändertagandet ska bestå – måste HFD då hänskjuta målet till plenum p.g.a. en tidigare angiven motsatt ståndpunkt uttryckt i ett *avskrivningsmål* (HFD 2014 ref. 38)? Något givet svar finns inte, men troligtvis har HFD:s sakprövningar i avskrivningsmålen inte en sådan betydelse att 5 § LAFD skulle aktualiseras.

Gregow konstaterar lakoniskt att det inte krävs plenum för att frångå ett obiter.²²¹ Vad han baserar den slutsatsen på är oklart och kanske att det som han avser med obiter i sin artikel inte ”rätt av” kan jämföras med en sakprövning i ett onyttigt besvär. Ytterligare stöd för min slutsats att HFD kan frångå

²¹⁷ Gregow, Festskrift till Gösta Walin, s. 105 ff.

²¹⁸ Von Essen, s. 486.

²¹⁹ Gregow, JT 2015/2016 s. 47–49.

²²⁰ För en fördjupning i prejudikats roll och ”status”, se Peczenik, Juridisk argumentation, s. 155–160.

²²¹ Gregow, JT 2015/2016, s. 40. Se även Melz, Regeringsrätten 100 år, s. 347 som menar att HFD har ”lättare” att frångå obiter dicta än ratio decendi.

ett tidigare avskrivningsbeslut återfinns eventuellt genom tolkning av själva bestämmelsen, där situationen uttrycks som att lagtolkningen eller motsvarande, ”förut varit antagen av Högsta förvaltningsdomstolen”. Ordet ”antagen” skulle genom språklig tolkning kunna innebära att uttalanden av typen obiter dicta *inte är antagna*.

Welamson skriver angående motsvarande situation i HD, att hänskjutande till plenum är angeläget för att ”undvika att olika rättsgrundsatser kommer till uttryck i skilda HD-avgöranden *av samma dignitet*” (min kurs).²²² Om HFD har som avsikt att ändra sin tidigare uppfattning (uttryckt i avskrivningsmål) i en vanlig dom, kan plenum möjligen undvikas eftersom avgörandena *inte har samma dignitet*. Det är dock svårt att säga om Welamson syftade på att HD-avgöranden kan ha olika dignitet i sig eller om han syftade på det motsatta, d.v.s. att samtliga HD-avgöranden har samma dignitet och att det är just detta som motiverar plenum. Oavsett kan man fråga sig vad som blir resultatet om *även det nya avgörandet utmynnar i avskrivning*, då detta enligt mitt resonemang därmed skulle ha samma dignitet som det föregående.

Å ena sidan kan man säga att om nu ingen annan domstol ska följa obiter dicta (RÅ 2004 ref. 99), kan man tänka att inte heller HFD måste göra det. Å andra sidan är underrätterna inte formellt skyldiga att följa några prejudikat överhuvudtaget, medan HFD genom plenum-reglerna är det. Det är svårt att komma till en helt säker slutsats i denna fråga, men jag landar som sagt i att ett tidigare avskrivningsmål inte skulle göra 5 § LAFD aktuell, även om man kan argumentera för att så borde vara fallet med hänvisning till domstolens trovärdighet och till undvikande av förvirring i rättslivet. Kanske är frågan praktiskt betydelselös med tanke på att hänskjutande till plenum generellt är mycket ovanligt – men frågan om sakprövningens betydelse i avskrivningsmål kan ändå belysas genom att ställas på sin spets på detta sätt. Detta ifrågasättande av lämpligheten och den ”rättsliga tryggheten” av uttalanden obiter dicta i HFD, ligger möjligen i linje med det Wahlgren anförde i RÅ 1991 ref. 109 i ovan avsnitt 3.5.

²²² Welamson, Rättegång VI, s. 186.

6 Möjligheter att angripa domstolens sakprövning

Detta kapitel tar upp en fråga som ligger ett steg ”bortom” föregående kapitelns frågeställningar; nu är inte längre frågan hur, i vilka fall eller varför onyttiga besvär ska prövas, utan om, och i så fall hur, en genomförd sakprövnings innehåll kan angripas. Föregående kapitel avslutades med en diskussion kring värdet och lämpligheten av *obiter dicta*, såsom en domstols uttalande i sak i ett onyttigt besvär. Detta kapitel kan sägas ta vid på det sätt att ett ponerat särfall av domstolens *obiter dicta* ska studeras – nämligen en sakprövning innehållande rättsliga fel eller annars utgörande en felaktig behandling av sakfrågan. Förra kapitlet tog upp det faktum att sakprövningen inte är bindande för domstolar och myndigheter, men onekligen kan den få stor effekt ändå och då blir det relevant att återigen diskutera överklagbarheten och andra sätt att angripa en felaktig sakprövning.

Låt säga att FR gör en sakprövning i ett onyttigt besvär, vars bedömning av målet upplevs som mycket negativ för enskilde; hans talan ”avslås”. Kanske att domstolen i sakprövningen gav en tillstånds- eller tillsynsmyndighet en bekräftelse på att de hanterar en viss ärendetyp korrekt och att det därför finns anledning att tro att myndigheten kommer fortsätta fatta beslut enligt samma mönster. Saken är bara den att FR gjort fel – kanske har de ignorerat ett prejudikat eller en bevisbörderegler eller annars tolkat rättsläget eller sakomständigheterna så felaktigt, att sakprövningen egentligen borde ha mynnat ut i ett ”bifall”. Eftersom besväret var onyttigt händer det uppenbarligen ingenting rent praktiskt i och med avskrivningsbeslutet. Men så går en tid och den enskilde parten, samt kanske även andra enskilda, blir föremål för samma felaktiga bedömning. Särskilt troligt är detta scenario när det rör sig om formellt eller *de facto* tidsbegränsade beslut där ett nyttigt överklagande aldrig hinner prövas. Finns det då något, *vad som helst*, för den enskilde eller andra att göra för att rätta till felet? Möjligheten finns att nya liknande onyttiga besvär prövas i domstol och att denna i en sakprövning trotsar den tidigare bedömningen och på det sättet ”reparerar” skadan. Detta anser jag dock inte är en tillfredställande och rättssäker lösning, inte minst eftersom alla inte överklagar sina beslut och att domstolen kanske inte heller kommer att göra en sakprövning.

Jag är medveten om att detta är att antyda att felaktiga sakprövningar i onyttiga besvär är ett konstaterat verkligt *problem* och jag vill klargöra att detta inte är något jag hävdar; jag vill med detta kapitel problematisera icke-överklagbarheten av domskäl och undersöka om det möjligen finns argument som kan luckra upp denna princip. Kanske att delar av det jag anför nedan utgör de *lege ferenda-resonemang* (vilket delvis är skälet till kapitlets placering i uppsatsen), men kapitlets främsta syfte är, liksom i stora delar av uppsatsen, att undersöka hur sakprövning i onyttiga besvär kan infogas och förstås i den förvaltningsprocessrättsliga strukturen och systemet.

6.1 Överklagande av domskälen

Bergholtz skriver att felaktiga domskäl kan bidra till att HD lämnar prejudikatdispens, medan bristfälliga domskäl snarare eventuellt skulle kunna innebära rättegångsfel. Om felen är så allvarliga att de utgör domvilla, kan HD upphäva domen. Bergholtz menar alltså att HD, p.g.a. prejudikatintresse i domen i stort, kan meddela PT och ändra domskälen, men likväl låta HovR:s domslut stå fast.²²³ Överklagandet kan dock inte enbart rikta sig mot domskälen. Att endast domskälen i ett avskrivningsbeslut inte kan överklagas framgår som redan nämnts av RÅ 2006 ref. 21, RÅ 2010 not. 103 och RÅ 2012 not. 14.²²⁴ Men som HFD skriver i 2006 års fall: ”Ett överklagande kan inte avse enbart domsmotiveringen utom i sådana sällsynta undantagsfall då denna har *självständiga rättsverkningar*.” (min kurs.). Detta upprepas mer eller mindre ordagrant i båda de senare fallen.

²²³ Bergholtz, s. 170 f.

²²⁴ Denna praxis förefaller ha fått mycket stort genomslag i underrätterna, se t.ex. KR i Stockholms beslut den 5 maj 2015 i mål nr 2730-15 och KR i Sundsvalls dom den 24 juli 2013 i mål nr 1724-12.

Vilka slags verkningar syftar HFD på här? *Rättsverkningar* var tidigare något som krävdes för att ett förvaltningsbeslut skulle kunna överklagas, men idag har överklaganderätten vidgats (se avsnitt 5.2.1 ovan). I SOU 2010:29 sägs att förekomsten av rättsverkningar kan indikera överklagbarhet, men inte längre är en förutsättning för överklagbarhet.²²⁵ Om HFD med sin kommentar kring ”undantagsfallen” syftade på rättsläget avseende överklagbarhet av beslut, är det lite märkligt att de anger att normen för överklagbarhet är *självständiga rättsverkningar* – i senare praxis är det de *faktiska verkningarna* av ”något” som är avgörande. Kanske att HFD har ”insett” att domskäl, liksom andra uttalanden eller skrivelser från det allmänna mot enskilda, kan utgöra något överklagbart. En tolkning här är alltså att HFD därför ”garderar sig” när de lägger in ”sällsynta fall då motiveringen har självständiga rättsverkningar”.²²⁶ Vidare kan nämnas att Lavin år 1995 uttalade att ett överklagande av enbart skälen i ett beslut inte är möjligt ”utom i mycket speciella fall”.²²⁷ Vad jag förstår av hans följande framställning, ges inga exempel på vilka fall han avser och hans utlåtande ger därmed inte mycket ledning – men kanske att hans uttalande har inspirerat till HFD:s formulering.

Men är det inte så att domskäl *aldrig* kan ha just självständiga rättsverkningar?²²⁸ Eftersom domskäl för det mesta leder fram till ett slut, som ger rättsverkningar, finns det sällan skäl att fundera över motiveringens rättsverkningar. Om domskälen inte överhuvudtaget leder fram till slutet, såsom sakprövningen i ett onyttigt besvär, blir domskälen mer ”intressanta” och då de står helt ”för sig själva” kanske man skulle kunna betrakta deras innebörd annorlunda. Något som är värt att uppmärksamma är att HFD i RÅ 2006 ref. 21 i det stycke där sakprövningar i onyttiga besvär diskuteras generellt, skriver att dessa uttalanden inte har några självständiga rättsverkningar.²²⁹ Därmed skulle man kunna dra slutsatsen att HFD menar att en sakprövning i ett onyttigt besvär *aldrig* kan överklagas. Frågan är varför just sakprövningar, jämfört med andra domskäl, aldrig kan ha självständiga rättsverkningar och vilka slags domskäl HFD menar skulle kunna ha det. Ragnemalm skriver följande angående besluts överklagbarhet: ”Inte heller kan ett överklagande riktas mot endast motiveringen till ett beslut, såvida denna *inte direkt influerar på senare beslut* (se RÅ 2006:21)”. (min kurs.).²³⁰ Vad Ragnemalm menar med ”direkt influerar” är svårt att säga, men tänkbart är att han både skulle kunna syfta på självständiga rättsverkningar och faktiska verkningar i viss grad. Med Ragnemalms formulering menar jag att ett flertal typer av uttalanden i domskäl borde kunna tillerkännas överklagbarhet – t.ex. i mål som direkt, genom stark bevisverkan, ligger till grund för senare mål.²³¹

Kraven för förvaltningsbesluts överklagbarhet har redan diskuterats i avsnitt 5.2.1 ovan och i korta drag krävs det alltså att ett beslut ”bara” har faktiska verkningar i någon (lite oklar) mån. HFD säger alltså att överprövning av domskäl inte är en *omöjlighet*, men att det bara kan ske i ”sällsynta fall”. Man skulle kunna tolka HFD som att de menar att det krävs mindre eller färre verkningar för överklagbarhet av förvaltningsbeslut (och att få till stånd en sakprövning i ett onyttigt besvär enligt mitt resonemang i avsnitt 5.2.1), än vad som krävs för att domskäl ska kunna överklagas. En tänkbar tolkning är alltså att HFD inte jämför domskäl med förvaltningsbeslut överhuvudtaget utan avser att skapa, eller möjligen bekräfta en äldre, helt fristående norm avseende domskäls överklagbarhet. Det är också möjligt att HFD i den begreppsförvirring och oklara rättsläge som råder, både inom frågan om onyttiga besvär och inom frågan kring överklagbarhet av beslut, inte är medveten om att dess uttalanden kan tolkas på detta vis. Eftersom HFD i 2012 års fall bara upprepat det som HFD sade i 2006 års fall, finns det kanske skäl att tro att HFD antingen ”förbisett” rättsutvecklingen avseende överklagbarhet av beslut (med

²²⁵ Se Warnling-Nerep, Rättsmedel, s. 124 f. om krav på rättslig verkan för överklagbarhet samt SOU 2010:29 s. 630 f. Jfr även RÅ 2004 ref. 8.

²²⁶ Det uppmärksammade och kritiserade Da Costa-målet (se avsnitt 2.4.4 ovan) samt andra fall där en domstol i domskälen har uttalat sig om skuldfrågor m.m. skulle kunna vara bakgrunden till att HFD skriver sådär i 2006 års fall.

²²⁷ Lavin, FT 1995 s. 71.

²²⁸ Se avsnitt 2.4.3 ovan.

²²⁹ Se avsnitt 5.4.1 ovan.

²³⁰ Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 157.

²³¹ Se avsnitt 2.4.3 och 2.4.4.

faktiska verkningar som norm) som skett efter år 2006, eller att de medvetet ville behålla den mer strikta normen när det gäller domskäls överklagbarhet. Personligen tror jag på det senare.

RÅ 2006 ref. 21 tas upp i SOU 2010:29 och i utredningen uppmärksammar Ragnemalm, som var ende utredaren, det ”mindre lyckade” uttryckssättet i RÅ 2006 ref. 21.²³² Det olyckliga menar Ragnemalm består i att avsaknaden av rättsverkningar motsatsvis skulle kunna uppfattas som att förekomsten av sådana utgör ett krav för överklagbarhet, vilket han alltså menar inte är fallet. Om Ragnemalm med detta menar att kravet på faktiska verkningar gäller även domskäl, och att HFD:s formulering var ett ”misstag”, borde möjligheterna att överklaga domskäl vara relativt stora.

I ovan avsnitt 5.2.1 förde jag en diskussion om en rätt till sakprövning i onyttigt besvär, motiverad enligt principerna för överklagbarhet av förvaltningsbeslut. Mitt resonemang angående detta var i korthet att om sakprövningen av ett beslut ger faktiska verkningar, borde inte kravet på befogat intresse kunna sättas ”högre” än faktiska verkningar enligt praxis kring besluts överklagbarhet. Samma resonemang skulle kunna föras i fråga om domskälens överklagbarhet. Att undanta sakprövningen från överklaganderätten blir då ologiskt enligt följande: om ett besvär över ett beslut blivit onyttigt men p.g.a. partens befogade intresse (eller beslutets faktiska verkningar enligt min tankegång) ändå bedöms böra sakprövas, måste rimligen själva sakprövningen ge motsvarande faktiska verkningar som det ursprungliga beslutet. Domstolen prövar målet för att detta ger vissa verkningar och det vore ologiskt eller falskt om domstolens (nya) prövning *plötsligt skulle sakna dessa verkningar*. Detta borde gälla oavsett om sakprövningen mynnar ut i samma bedömning som myndighetens eller i en motsatt. Ragnemalm skriver att ”om besluts funktion är att påverka faktiska förhållanden, medför själva avgörandet sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.”²³³ I lagkommentaren sägs vidare att samma principer för klagorätt av beslut enligt 22 § FL bör gälla vid tillämpningen av 33 § FPL, d.v.s. avseende klagorätt av domstolarnas domar och beslut.²³⁴ I praxis har skrivelser med information lämnade av en myndighet ansetts kunna överklagas, då informationen hade *påtagliga faktiska verkningar* för den enskilde.²³⁵ Jag menar att man skulle kunna hantera sakprövningen på motsvarande vis – om denna ger påtagliga faktiska verkningar, ska den också kunna överklagas.

En invändning mot mitt resonemang är att de beslut som bedöms ha faktiska verkningar och ska överklagas faktiskt *kan ändras* efter en prövning; prövningen av dessa beslut blir ”nyttig”. En replik på denna invändning är dock att man kan ifrågasätta om alla beslut eller ageranden från myndigheten verkligen kan ändras. I vissa av de avgöranden som skapat den praxis som anger att uttalandens överklagbarhet ska avgöras utifrån dessas faktiska verkningar, kan en överprövning knappast alltid ”eliminera” verkningarna – varken bakåt eller för tiden efter överprövningen. I t.ex. det i ovan avsnitt 5.2.1 nämnda RÅ 2007 ref. 7 menade HFD att skrivelsen hade ”kännbara effekter” för den enskilde bidragstagaren då den hade karaktären av ett åliggande. Skrivelsen var enligt HFD överklagbar, p.g.a. dess innebörd och faktiska verkningar för den enskilde. Myndighetens ”anmodande” att sälja bilen var dock utan rättsligt stöd och hade ingen bindande verkan. För att återknyta till mitt resonemang kan man då fråga sig vad ”upphävandet” av denna icke bindande skrivelse leder till? Vad blir skillnaden efter att domstolen prövat skrivelsen? Om den enskilde redan påverkats av skrivelsen och kanske till och med sålt sin bil – vad blir då de verkliga rättsföljderna av domstolsprövningen? Så som jag förstår rättsläget och praxis, finns det alltså vissa paralleller eller beröringspunkter mellan överklagbarheten av vissa skrivelser eller brev från myndigheter och onyttiga besvär och sakprövningen av dessa.

En annan ganska uppenbar och betydelsefull invändning mot min argumentation för sakprövningens överklagbarhet, är att den vidgade synen på förvaltningsbesluts överklagbarhet gäller just rätten till domstolsprövning – och efter en sakprövning i domstol är denna på sätt och vis tillgodosedd. Man skulle alltså absolut kunna anföra att behovet av *ytterligare* domstolsprövning inte är

²³² SOU 2010:29 s. 621 f. (om besluts överklagbarhet).

²³³ Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 157.

²³⁴ Se Wennergren & von Essen, kommentar till 33 § FPL, under Saklegitimation – enskilda.

²³⁵ Se RÅ 1996 ref. 43 I och II.

motiverat av lika tunga rättssäkerhetsskäl såsom ett helt oprövat förvaltningsbeslut. Mina argument bestående i att en utebliven klagorätt avseende sakprövningen är ologisk eller asymmetrisk jämfört med de överklagbara domarna och besluten, menar jag dock fortfarande är värda att betänka.

Avslutningsvis skulle jag vilja lägga fram ett slags kompletterande synsätt som skulle kunna motivera överklagbarhet av sakprövningen – nämligen att denna *inte är en del av domen* och inte borde behandlas såsom domskäl i detta avseende.²³⁶ Med ett sådant betraktelsesätt ligger det närmare till hands att jämställa sakprövningen med en myndighets utlåtande eller yttrande, vars faktiska verkningar ska avgöra om det är överklagbart. Eftersom sakprövningen ligger fristående från avgörandet, skulle man alltså kunna se det som ett ”yttrande från domstolen”. Eftersom sakprövningen inte är bindande, kan det argumenteras för att den inte görs i domstolens ”rättskipande verksamhet”, utan som någon udda skrivelse genomförd inom ramen för domstolens ”förvaltningsverksamhet”.

Om en domstol någonsin skulle komma fram till att en överklagad sakprövning har självständiga rättsverkningar, vad nu HFD avser med detta, kan man undra hur detta skulle hanteras rent praktiskt – ska domskälen ses som ett förvaltningsbesvär och prövas med FR som första instans eller är det den övre domstolsinstansen som ska överpröva? Att sakprövningen skulle överprövas av FR förefaller inte troligt, med tanke på de märkliga konsekvenser detta skulle ge och rimligen menar HFD att det är den nästkommande domstolsinstansen som får denna uppgift. Hur många instanser dessa domskäl skulle kunna prövas i skulle i så fall bero på var i instanskedjan avskrivningen skedde – om nu HFD ens menar att de ska kunna överklagas mer än en gång. Eftersom HFD:s uttalanden i RÅ 2006 ref. 21 är något oklara och det inte förefaller ha inträffat att en domstol funnit att domskäl kunde överklagas, är det mycket svårt att förutspå om hur det skulle gå till. Det är överhuvudtaget mycket svårt att dra några säkra slutsatser av högsta instans uttalanden i denna fråga – men de tål att ifrågasättas.

6.2 De extraordinära rättsmedlen

Om nu inte domskälen kan överklagas p.g.a. avsaknad av självständiga rättsverkningar, finns det då någon annan väg att justera en felaktig sakprövning i ett onyttigt besvär? Det som intresserar mig här är om något av de extraordinära rättsmedlen kan bli aktuella. Denna fråga har delvis redan berörts i avsnitt 4.3 och 4.4.1, men nu rör frågeställningen en felaktig sakprövning – och inte en utebliven sådan.

Skulle man genom resningsinstitutet kunna få till stånd en förnyad, *rättad*, sakprövning? Det enkla svaret är nej; det krävs att det föreligger ett samband mellan resningsgrunden och utgången, alltså mellan felet i sakprövningen och domslutet. Eftersom utgången är avskrivning, oavsett sakprövningen, finns det inget samband. ”Fel” i obiter dicta kan således aldrig utgöra en resningsgrund.²³⁷ I RÅ82 Bb 14 begärde ett sällskap resning i ett lagakraftvunnet taxeringsmål. I domskälen hade sällskapet benämnts vara en stiftelse och inte en ideell förening, vilket det senare sällskapet ansåg vara det korrekta. HFD avslog ansökan med motiveringen att betecknandet av sällskapet saknade betydelse för utgången i målet och att domen (domskälen) inte medför rättsverkningar i de hänseende som sällskapet påtalat.²³⁸ Eller som HD uttalande i NJA 1980 s. 179, nämligen att det ”inte [är] möjligt att genom resning få omprövning enbart av domskälsvis gjorda uttalanden”.

Man kan tycka att om nu en sakprövning inte kan överklagas i den ordinära överklagandeprocessen, kan den rimligen inte heller aktualisera resning. Skillnaderna mellan rättsmedlen är dock att det kan hinna gå en tid innan resningsansökan skickas in. Ett scenario där man teoretiskt hade kunnat tänka sig att domstolen skulle överväga resning, är alltså om det gått en tid sedan den felaktiga sakprövningen vann laga kraft och att den fått stora konsekvenser (kanske i HFD:s ögon till och med självständiga rättsverkningar) för parten och andra, vilket dessa kan bevisa. Detta kan jämföras med praxis

²³⁶ Jfr dissens i det äldre skiljedomsålet som togs upp i avsnitt 2.4.4 ovan.

²³⁷ Bergholtz s.177–180.

²³⁸ Bergholtz s. 192.

angående besluts överklagbarhet där part kunnat påvisa faktiska effekter som inträffat efter beslutet.²³⁹ Praxis och doktrin, som dock inte behandlat just onyttiga besvär, förefaller dock ge ett klart besked om rättsläget – domskäl kan inte vara resningsgrundande. Även Da Costa-fallet, där resning av TR:s dom nekades, kan sägas visa just detta.

Om sakprövningen är grovt felaktig skulle man kunna argumentera för att dessa domskäl ska betraktas som en s.k. nullitet.²⁴⁰ Att se ett beslut som ogiltigt eller icke-existerande är dock något som typiskt sett bara aktualiseras när verkställandet av beslutet ska ske; i dessa fall kan alltså en myndighet genom att upptäcka mycket grova fel (materiella eller formella) helt åsidosätta beslutet och underlåta att verkställa det.²⁴¹ Eftersom någon verkställighet av en prövning i ett onyttigt besvär per definition inte kan ske, kommer frågan om nullitet inte att bli aktuell. Därtill är varken möjligheten till någon ”nullitetstalan” eller talan om domvilla reglerade i FPL; dessa fel eller situationer hanteras genom resningsinstitutet.²⁴² Kanske att hela denna diskussion är forcerad – avskrivningsbeslutet har ingen rättslig verkan och eftersom sakprövningen inte är bindande, finns det inte mycket att undanröja.

6.3 Skadestånd

Något kort ska sägas om möjligheten att erhålla skadestånd av det allmänna med hänvisning till negativa effekter av felaktiga domskäl.²⁴³ Det ska direkt sägas att denna möjlighet är *mycket begränsad*.²⁴⁴ Med tanke på att möjligheterna att få skadestånd är mycket små och att frågan om skadestånd ligger lite utanför uppsatsens tema, kommer någon fördjupad redogörelse om gällande rätt inte att lämnas.

Genom 3:2 och 3:3 SkL finns en möjlighet för enskilda att få skadestånd för det allmännas fel och försummelse. En enskild skulle teoretiskt kunna väcka talan om skadestånd både för en felaktigt utebliven sakprövning, en felaktigt genomförd sakprövning eller därefter följande felaktig rättstillämpning hos myndigheten. Förutom att culpabedömningen är generös – myndigheten/domstolen måste ha gjort uppenbart oriktiga bedömningar²⁴⁵ – måste parten visa på skada samt orsakssamband, något som borde bli svårt i dessa fall. Det kan nämnas att läkarna i Da Costa-fallet inte fick något skadestånd för de påstådda flertalet fel som domstolar och myndigheter begått – läkarna lyckades enligt domstolen inte visa på något orsakssamband. Om en felaktig sakprövning leder till att myndigheten fattar felaktiga beslut i framtiden kommer dessa felaktigheter ligga i just dessa senare beslut. I detta hypotetiska fall borde myndigheten då kunna åberopa domstolens sakprövning som ”exculperande”; det är svårt att tänka sig att myndigheten anses vara försumlig då den följt en domstols bedömning och det är osäkert om myndigheten ens förutsätts förstå att sakprövningen utgör ett slags obiter dicta. I så fall faller man tillbaka på domstolens sakprövning. Även om sakprövningen innehöll uppenbara fel, kvarstår svårigheten att påvisa skada samt orsakssamband.

Möjligheten att erhålla skadestånd p.g.a. en utebliven sakprövning bedömer jag som ännu mindre, med tanke på att rättsläget svårligen kan innebära en *rättighet* för parten – och *skyldigheten* för domstolen att sakpröva är alltför präglad av fritt skön.²⁴⁶ Sammanfattningsvis är min slutsats att en enskild som påverkas negativt av antingen en utebliven sakprövning eller en felaktig sådan, har minimala chanser att få skadestånd.²⁴⁷

²³⁹ Jag tänker t.ex. på RÅ 2004 ref. 8 där Livsmedelsverkets pressmeddelande efter en tid kunde påvisas ha orsakat skada, d.v.s. faktiska verkningar, och därmed kunde överklagas.

²⁴⁰ Angående nullitet som fenomen, se Lundin, FT 2000, s. 145–166.

²⁴¹ Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 139 f.

²⁴² Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, s. 193–196 samt Bergholtz s. 190.

²⁴³ Se Bergholtz, s. 209 ff.

²⁴⁴ Se NJA 1979 s. 180 och NJA 1994 s. 194.

²⁴⁵ Se NJA 1994 s. 654, NJA 2010 s. 27 och NJA 2010 s. 112.

²⁴⁶ Om skadeståndsmöjligheter vid utövande av fritt skön, se NJA 1985 s. 360, NJA 2003 s. 285 och NJA 2010 s. 577.

²⁴⁷ Att en enskild skulle kunna få skadestånd p.g.a. felaktig myndighetsutövning vid det ursprungliga förvaltningsbeslutet är litegrand en annan sak – här kan en sakprövning ge ledning inför en följande skadeståndsprocess, vilket antydde i RÅ 1991 ref. 58.

7 Sammanfattande slutsatser

Detta kapitel syftar till att ge en sammanfattning av de mest centrala slutsatserna som löpande redovisats i uppsatsen, samt att redogöra för mer övergripande sådana. Oklarheter och problem kommer att lyftas fram och ligga till grund för nästa kapitel innehållande olika förslag på förändringar.

7.1 Vad är onyttiga besvär och vad innebär sakprövningen?

Att ett besvär är onyttigt innebär att överklagandet över det aktuella förvaltningsbeslutet har förfallit – målet har förlorat konkret aktualitet och ett avgörande i saken skulle inte kunna ge någon ändring i sak. Ett exempel på detta är de beslut som verkställs innan frågan hinner prövas av domstol. När målet blivit onyttigt ska domstolen avskryva målet och detta utgör ett slutligt beslut. Om parten trots onyttigheten anses ha ett befogat intresse av en prövning, eller om en prövning är motiverad av behovet av ledning av rättstillämpningen, kan domstolen dock göra en sakprövning av målet och detta sker i motiveringen till avskrivningsbeslutet. Detta ligger utanför den vanliga motiveringsskyldigheten och p.g.a. att sakprövningen inte ”leder” till avskrivning, utgör sakprövningen ett slags obiter dicta som då ligger ”fristående” från själva beslutet.

7.2 Befogat intresse och domstolens skyldighet

Min övergripande slutsats är att *praktiskt taget allt* med fenomenet sakprövning av onyttiga besvär är oklart i någon mån. Vid första anblick kan den av HFD skapade regeln synas vara klar – onyttiga besvär ska sakprövas om part har ett befogat intresse av en prövning eller om en prövning är intressant med hänsyn till ledning av rättstillämpningen. Utifrån de avgöranden som ”ger” regeln är det dock svårt att urskilja exakt vilka omständigheter som kan utgöra ett befogat intresse och med tanke på den stora variation av måltyper i förvaltningsprocessen, ger praxis snarast bara ledning i just de typer av mål som HFD prövat. Som ett generellt kriterium kan dock sägas att sakprövning ska ske om denna kan få betydelse utanför själva målet – i rättsligt, ekonomiskt eller personligt hänseende. I fråga om vissa beslut rörande frihetsberövanden, tvångsmedel samt psykiatrisk tvångsvård, finns en relativt klar praxis som anger när parten ska anses ha ett befogat intresse. Även avseende tidsbegränsade återkommande beslut, t.ex. gällande tillstånd och ansökningar, som nästan aldrig annars hinner domstolsprövas på riktigt, finns det praxis som anger att en sakprövning bör göras.

I övrigt tillhandahåller praxis inte särskilt många generella anvisningar och detta ger ett stort utrymme för varje domare att i varje enskilt fall avgöra om denne anser att det finns ett sådant befogat intresse. Detta inslag av fakultativitet gör domstolens skyldighet ganska vag och kanske till och med obefintlig i vissa fall. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är detta problematiskt eftersom det finns en uppenbar risk att lika fall behandlas olika. Att domare hanterar frågan på olika sätt är dock inget som jag anser bör ligga dessa till last – HFD har inte gett mycket ledning varken ifråga om vad som konstituerar ett befogat intresse, vilka instanser som ska pröva i vilka fall, hur ett överklagat avskrivningsbeslut ska hanteras eller i andra frågor som domaren har att hantera i anslutning till ett onyttigt besvär. Doktrin är sparsmakad, bortsett från en artikel av Ulrik von Essen på sex sidor, och någon lagregel finns inte att falla tillbaka på. Med tanke på att förvaltningsprocessen kan sägas ha ena benet i förvaltningsrätten och andra benet i den allmänna processen, finns det troligen domare av olika generationer och med skilda synsätt på frågan i stort.

Eftersom min slutsats är att domstolens skyldighet att sakpröva är ganska oklar och fakultativ, finns det till denna skyldighet dessvärre ingen korrelerande reell rättighet; parten kan överklaga avskrivningsbeslut och yrka på att erhålla en sakprövning, men detta får snarare förstås som en talan om att domstolen handlagt målet fel – och inte att det finns någon *rätt* för parten att utkräva.

7.3 Oklara svar på processuella följdfrågor

Sakprövning av onyttiga besvär är en unik och ganska udda rättsfigur. Fenomenet har skapats under lång tid och under denna tid har även förvaltningsprocessen utvecklats – idag finns mer eller mindre tydliga normer för hur processen ska gå till. Att ”passa in” ett mål rörande ett onyttigt besvär har dock visat sig vara en utmaning. Här ska nämnas ett par processuella frågor som jag försökt besvara.

När det gäller den instans där onyttigheten inträder har jag kommit till följande slutsatser. Domstolen är skyldig att självant överväga om sakprövning är aktuellt, men dessvärre är domstolen troligen varken skyldig att närmare utreda partens eventuella befogade intresse eller i beslutet ange sin motivering till varför någon sakprövning inte var aktuellt. Eftersom förvaltningsprocessen som huvudregel är helt skriftlig, underrättas inte heller parten om den tänkta avskrivningen och kommer således inte ha möjlighet åberopa omständigheter och argumentera för att denne har ett befogat intresse. I många fall accepteras troligtvis ”tomma” avskrivningsbeslut av parten, eftersom denne föga överraskande inte känner till möjligheten att erhålla en sakprövning.

Om parten är missnöjd med att FR avskrivit dennes mål utan en sakprövning, kan beslutet dock alltid överklagas till KR. För att vara säker på att överklagandet inte kommer att avvisas, måste denne formulera ett ändringsyrkande – d.v.s. att det var fel att avskrivna målet, vilket oftast inte egentligen är frågan. I och med att domstolens skyldighet att företa sakprövning är så pass vag, kan alltså parten känna sig nödgad att förklara sitt överklagande till att avse avskrivningens riktighet. Nästa fråga är till vilken PT-grund ett avskrivningsbeslut av detta slag kan hänföras. Om KR anser att målet borde ha sakprövats i FR men att onyttigheten var självklar, finns egentligen ingen relevant PT-grund, eftersom ”felet” i underinstansens avgörande inte innebär att domslutet ska ändras – ett onyttigt mål ska avskrivas oavsett sakprövning. Inte heller prejudikatdispens kan egentligen vara aktuellt, eftersom KR inte utgör prejudikatinstans utan bara ska förse HFD med mål – något som inte är möjligt i onyttiga besvär då sakprövningen enligt praxis inte kan överklagas.

Andra frågor där rättskällorna inte erbjuder några klara svar, är hur processramen i ett onyttigt mål ser ut samt hur frågan om återförvisning ska hanteras. Min slutsats här är att domstolen varken är bunden av partens yrkande eller åberopade omständigheter; domstolen ska alltså självant utreda frågan och kan fatta sitt avgörande på allt som förekommer i akten. Då en domstol har att överpröva ett avskrivningsbeslut och finner att en sakprövning är befogad, är vidare min uppfattning att det saknas tillräckliga skäl för att återförvisa målet. I vart fall för KR:s del menar jag att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv vore bättre om domstolen behåller målet och företar sakprövningen själv. Återförvisning motiveras främst av parternas intresse av att erhålla en flerinstansprövning – vilket är ett skäl som faller i fråga om onyttigt besvär eftersom sakprövningen inte kan överklagas. I HFD prövas onyttiga besvär med hänvisning till domstolens uppgift att vägleda rättstillämpningen. HFD har i ett par fall även uttalat att en sakprövning borde ha gjorts i KR av skälet att myndigheten behövde vägledning och att myndigheten då hade ett befogat intresse av en sakprövning. Jag ställer mig tveksam till att en myndighet kan ha ett intresse på detta vis och vill påstå att det i dessa mål funnits prejudikatfrågor som HFD lämpligen borde prövat själv stället för att återförvisa till KR.

7.4 Inga rättsverkningar och ingen möjlighet att överklaga

Domsål vinner inte rättskraft och anses i övrigt inte ha några självständiga rättsverkningar; därför anses de heller inte kunna överklagas. Om parten är missnöjd med bedömningen i sakprövningen och enbart överklagar denna, kommer dennes talan därför att avvisas. HFD har dock uttalat att domsmål i sällsynta undantagsfall kan överklagas – men bara om dessa har självständiga rättsverkningar. Samtidigt uttalar HFD att sakprövningar i onyttiga besvär saknar sådana verkningar, varför det är oklart vilka slags domsmål HFD menar skulle kunna överklagas. Rättsgrundsatsen att domsmål inte kan överklagas är så etablerad att undantag för sakprövningar, eller ens kränkande domsmål, tydligen inte kan göras. Principens styrka trumfar till synes de argument som jag funnit för att vissa domsmål borde kunna

överklagas – såsom att sakprövningar kan ha minst lika starka faktiska verkningar som domar och att rättssäkerheten eftersätts vid utebliven möjlighet till överprövning. Rättsutvecklingen avseende förvaltningsbesluts överklagbarhet menar jag gör principen om att domskäl, och då särskilt av typen sakprövningar i onyttiga besvär, inte kan överklagas, tveksam – men kanske talar risken för svåra gränsdragningar, överbelastade domstolar, höga kostnader och processuell oreda för att principen ska stå fast.

7.5 Vilka instanser som ska göra sakprövningar

Med tanke på den funktionsfördelning FR, KR och HFD har, är det enligt mig problematiskt att inte respektive instans fått instruktioner för när och hur de ska göra en sakprövning. Mot bakgrund av att sakprövningen inte kan överklagas borde möjligen FR inte sakpröva andra än ”rättsligt klara” mål och angående KR kan man också fundera på om de bör avhålla sig från att uttala sig i prejudikatfrågor. Ett argument för att samtliga instanser ska kunna sakpröva även i rättsligt komplicerade mål är att sakprövningen, oavsett i vilken instans den företas, kommer utgöra obiter dicta och ändå inte är direkt bindande för någon. Ett sådant synsätt kan dock möjligen leda till alltför stor frihet och ”kaos” i domstolarna – som om de kan skriva vadsomhelst i sina domskäl bara för att det ändå inte är bindande. Von Essen är av uppfattningen att samtliga instanser ska sakpröva mål oavsett skäl, vilket jag är tveksam till om HFD skulle skriva under på. Min rekommendation är att i vart fall KR inte borde undvika att pröva mål bara för att alla rättsfrågor i målet inte är givna. Domstolen bör dock hålla sig till det aktuella målet och inte uttala sig om rättsläget generellt.

7.6 Syftena bakom att sakpröva onyttiga besvär

I doktrin har huvudsakligen tre olika syften angetts för att domstolarna ska sakpröva onyttiga besvär. Ett enligt mig tungt vägande skäl är att förvaltningsdomstolarna ska kontrollera förvaltningen och dess maktutövning gentemot enskilda. Detta intresse gör sig särskilt gällande då det överklagade beslutet har inneburit ett påtagligt ingripande i den enskildes personliga eller ekonomiska sfär. Ett närliggande syfte är att överklaganderätten är illusorisk gällande de beslut som sällan eller aldrig hinner domstolsprövas, såsom beslut om permissioner, färdtjänst eller direkt verkställbara beslut. Vid diskussion om överklaganderätten av beslut har jag fört ett resonemang om att kravet på befogat intresse inte bör kunna ställas ”högre” än normen för överklagbarhet av förvaltningsbeslut, d.v.s. kravet på faktiska verkningar. Rättsläget gällande överklagbarhet av beslut är dessvärre, liksom med onyttiga besvär, ganska oklart och gällande rätt uppbärs av in casu-avgöranden med pragmatiska lösningar utan helhetssyn.

Vidare är det inte otänkbart att Sveriges åtagande att följa art. 6.1 EKMR skulle kunna ställa till problem avseende domstolarnas hantering av onyttiga besvär; möjligen kan sakprövningen ”sätta ett plåster” på problemet med att enskilda avseende vissa förvaltningsbeslut aldrig tillförsäkras en riktig domstolsprövning. I doktrin anges vidare att sakprövningen skulle utgöra någon slags ”service” till enskilda och allmänheten. Vad som åsyftas med service är svårt att säga, men oavsett är ordvalet enligt mig opassande för domstolarnas verksamhet, eftersom domstolarna inte är någon ”förlängning av förvaltningen”.

Slutligen har vi syftet att vägleda rättstillämpningen och här blir det snabbt oklart och komplicerat. Invändningarna jag har mot detta syfte, eller snarare uppfyllandet av detsamma, är i korthet följande. Sakprövningen är som sagt inte bindande och även om vägledningen vänder sig till en speciell myndighet och gäller ett visst ärende, finns det ingen garanti för att myndigheten inte trotsar domstolens bedömning. En för den enskilde positiv sakprövning kan därmed inge falska förhoppningar om framtida beslut. I och med att HFD menar att sakprövningen inte ger några rättsverkningar och därför inte heller kan överklagas, finns det vidare en risk att felaktiga sakprövningar förorsakar enskilda rättsförluster och i allmänhet skapar förvirring avseende rättsläget.

I de fall HFD sakprövar och då uppenbarligen i syfte att skapa ett prejudikat eller annars uttala något som den avser ska styra rättstillämpningen, är problemet att inte heller HFD:s uttalanden är bindande – p.g.a. dess karaktär av obiter dicta. Antingen p.g.a. okunskap om indelningen mellan ratio decidendi och obiter dicta, där enbart det förra erkänns kunna vara en auktoritativ rättskälla, eller det faktum att rättstillämpare inte alltid uppmärksammar att målet är avskrivet, kommer HFD:s uttalanden i realiteten ha en oklar status som rättskälla. Därtill finns det delade meningar om rättskällevärdet av obiter dicta och det finns således både jurister och domstolar som mer eller mindre ohämmat använder sig av HFD:s avskrivningsbeslut, trots att sakprövningen i dessa inte är bindande. Huruvida sakprövningar alltid ger ledning i rättstillämpningen eller egentligen bara förvirrar, är därför en invändning mot detta vägledningssyfte. Troligtvis är inte ens HFD själva bundna av vad de uttryckt i ett avskrivningsmål och rättskällevärdet av sådana uttalanden är sammantaget diskutabelt.

I dagsläget kan alltså en sakprövning inte överklagas och den kan troligtvis inte heller angripas med något extraordinärt rättsmedel, eftersom det aldrig finns något samband mellan sakprövningen och domslutet (avskrivningen). Diskussioner om rättegångsfel, domvilla och resning blir därför forcerade och otillämpliga. En rättsligt felaktig bedömning i en sakprövning kan alltså leda till fortsatta negativa felaktiga beslut för den enskilde och sakprövningen kan därmed minska den rättssäkerhet och rättstrygghet som den var tänkt att tillföra.

7.7 Fenomenet är osynligt och avgörandena otillgängliga

Något som togs upp redan i inledningen av uppsatsen och som har funnits som en slags fond i hela uppsatsen, är att både fenomenet med sakprövning i onyttiga besvär samt själva sakprövningen, är något dold och otillgänglig. Detta gäller både ”internt” på domstolen och ”externt”, d.v.s. gentemot parter, ombud och allmänheten. Att avskrivning beslutats p.g.a. onyttighet framkommer inte på annat sätt än genom läsning av beslutet och om sakprövning övervägts framgår ibland inte alls. Inte heller framgår det av rubriken i avgörandet eller motsvarande om en sakprövning faktiskt gjorts. Att hanteringen av onyttiga besvär sker på detta något fördolda sätt skulle kunna förklaras med att det hela är ”domstolens sak” och att frånvaron av en tydlig skyldighet för domstolen ger att det varit ”naturligt” att inte kommunicera, motivera eller ta ett formellt beslut i frågan om sakprövning. Faktum kvarstår dock att det blir svårt för domare att medverka till en enhetlig rättstillämpning om avgöranden med sakprövningar inte kan eftersökas och motiveringar saknas. Emellertid kan det argumenteras för att detta inte är ett problem, om man är av uppfattningen att det inte finns någon riktig regel att tillämpa eller om denna tillämpning är mer eller mindre godtycklig. För transparens och offentlighet, vilket förutsätts för en rättssäker domstolsprocess, är detta dock ett problem.

8 De lege ferenda

Nedan följer ett par skisserade förslag på en förändrad hantering av de onyttiga besvären. Förslagen ges som ett slags slutkommentarer – de utgör snarare reflektioner och tankar som kan utgöra uppslag för framtida undersökningar och forskning, än något avgörande slutmål för min undersökning.

8.1 Pröva onyttiga besvär som om de vore ”nyttiga”

Flera av svårigheterna eller oklarheterna med onyttiga besvär kan härledas från att dessa mål avskrivs. På detta sätt särskiljs sakprövningen från själva beslutet och det ger problem vid formuleringen av ett överklagande, i PT-frågan och vid klagorätt avseende prövningen. Mitt förslag innebär ett förändrat synsätt enligt följande: om domstolen bedömer att målet är onyttigt, men ändå bör prövas med hänvisning till prövningens betydelse utanför målet (det befogade intresset), är målet inte då egentligen *nyttigt*? Detta nya synsätt skulle harmonisera bättre med normerna för överklagbarhet av förvaltningsbeslut; man skulle liksom med myndigheters yttranden och skrivelser ”se igenom” det formella och istället utgå från sakprövningens betydelse *de facto*. Detta omkullkastande av begreppen skulle alltså innebära att domstolen slutar avskriva de mål där sakprövning ska ske – målet blir då nyttigt och sakprövningen upphör att vara dold och kan dessutom överprövas.

Dessa ”nyttiga onyttiga besvär” skulle då avgöras genom dom med bifall/avslag och de reellt onyttiga besvären skulle fortsatt avskrivs och då alltid utan sakprövning. Om t.ex. ett redan verkställt beslut anses böra prövas p.g.a. att prövningen skulle vägleda myndigheten och den enskilde inför liknande framtida beslut (det finns ett befogat intresse av en prövning), skulle besväret betraktas som nyttigt och avgöras genom dom. I domslutet skulle beslutet upphävas, fastställas eller ändras, vilket såklart inte skulle kunna göra verkställandet ogjort. Det domen konstaterar skulle dock få konsekvensen att myndigheten har svårare att hävda att dess bedömning i senare liknande beslut kan vara en annan än domstolens och domen skulle vidare kunna utgöra avgörande bevisning i en eventuellt följande skadeståndprocess i allmän domstol. Möjligen skulle denna lösning bli något förvirrande, just eftersom det överprövade beslutet förlorat sin aktualitet. Detta ställer alltså till det lite med begreppen och synen på att domslutet ska ge vissa bindande verkningar. Om domskälen med nuvarande ordning får stora praktiska eller rättsliga framtida konsekvenser – kanske lika viktiga som den sak som förfallit – finns det dock skäl att ta allvarligt på domskälen som *de facto* blir ett slags domslut. Att upphöja sakprövningens status genom att meddela dom, skulle med detta perspektiv vara mer lämpligt för sakprövningens ändamål.

En annan tänkbar variant på ovan förslag är att domstolen hanterar onyttigheten i domslutet – och då genom att alltid avslå överklagandet. I domen skulle domstolen först kunna bedöma beslutets förenlighet med lagen, d.v.s. konstatera om myndigheten gjort fel eller inte. Därefter kan onyttigheten diskuteras där domstolen motiverar varför beslutet inte kan ändras och att domslutet endast kan bli avslag. Domslutet skulle sedan kunna innehålla dels slutsatsen kring beslutets riktighet, dels konstaterandet att någon ändring inte är möjlig och att överklagandet avslås. Ett problem med detta upplägg är svårigheten att få till stånd en överprövning i högre instans, eftersom det kan argumenteras för att slutet – avslaget – inte ska ändras och därmed kvarstår vissa av de problem som den nuvarande ordningen ger. Domstolens bedömning av beslutets riktighet skulle möjligen dessutom fortfarande betraktas som *obiter dicta*, varför denna variant är mindre bra än den första.

Eftersom ovan förslag skulle innebära en förändrad syn på centrala begrepp, domens karaktär och domslutets funktion, är en sådan stor förändring dessvärre inget jag ser skulle kunna ske inom den närmsta framtiden. Förändringen borde emellertid kunna genomföras av HFD, alltså utan inblandning av lagstiftaren – vilket jag förvisso kan ifrågasätta lämpligheten i, ur ett normgivningsmakts-perspektiv. Att fortsatt låta HFD ha ansvaret för, och makten över, hela fenomenet med onyttiga besvär är troligtvis inte optimalt, inte minst för att en domstol svårligen kan ”lösa” alla frågor enbart genom sin prejudikat-

bildning. Förslagen ovan skulle därtill komma att belasta domstolarna med mer arbete och fler överprövningar, vilket sällan är något som domstolarna välkomnar. Även om någon variant av förslaget blev till verklighet, skulle det heller inte innebära att man blir av med oklarheterna kring vad som är ett befogat intresse (alltså vilka besvär som enligt förslaget ska betraktas som ”nyttiga”) – men oklarheterna skulle troligen minska med tiden, i och med ett ökat fokus på frågan samt sakprövningens ökade ”öppenhet” och utrymme i processen.

Ett annat tänkbart sätt att förenkla hanteringen av onyttiga besvär är att domstolen, istället för att utreda och bedöma ett eventuellt befogat intresse, sakprövar samtliga onyttiga besvär där *parten har begärt det*. För att detta skulle fungera tillfredsställande skulle domstolen vid uppkomst av onyttighet, vara tvungen att tydligt informera parterna om möjligheten till sakprövning, för undvikande av att ”processvaga” parter försummas chansen till det rättskydd som sakprövningen innebär. Denna lösning skulle kunna kombineras både med varianten att målen prövas genom dom (se ovan) och med den nuvarande ordningen där onyttiga mål avskrivs. Det centrala är således att partens intresse (befogat eller inte) av en sakprövning blir avgörande för om en sådan ska göras.

8.2 Förslag på lagstiftningsåtgärder

Till skillnad från ovan bedömer jag att samtliga förslag i detta avsnitt skulle kräva ändringar i lagstiftning. Gränsdragningen är dock inte självklar, varför uppdelningen ska tolkas med försiktighet.

8.2.1 Inför möjlighet till en ny typ av talan

En annan lösning, vilken Warnling-Nerep ”överväger”, är att införa den *rena fastställsetalan* i förvaltningsdomstolarna.²⁴⁸ En viss jämförelse mellan sakprövningen i onyttiga besvär och fastställsedomen har redan gjorts i doktrin.²⁴⁹ Mitt förslag ovan skulle på sätt och vis innebära att domstolen meddelade en fastställsedom i fråga om beslutets förenlighet med lagen, just med tanke på att fullgörelse inte är möjlig. Även om förslagen i föregående avsnitt skulle innebära att onyttiga besvär prövades i en dom som kan sägas vara *lik* fastställsedomen, ska detta avsnitt diskutera en ny slags *talan* – inte enbart en ny slags *dom*. Med införandet av en möjlighet för parten att justera sin talan mot en mer ”fastställande” sådan, skulle de verkligen intresserade ges chansen att få det aktuella förvaltningsbeslutets riktighet prövad. Denna tanke liknar alltså det som jag avslutningsvis anförde i föregående avsnitt. Kanske att hela förvaltningsprocessen bör förändras och helt adoptera den allmänna processens indelning av olika typer av talan och mål – men detta ligger uppenbarligen utanför mitt tema och min undersökning.

Förvaltningsdomarna har ibland liknats vid de ”konstitutiva” eller ”rättsgestaltande” domarna i den allmänna processen. Jag kan hålla med om att den beskrivningen, såsom rättsläget är idag, är tilltalande. Jag vill därutöver hålla med Olivecrona som anført att *alla domar* kan sägas vara rättsgestaltande, eftersom rättsläget alltid förändras genom domen, av vilket slag den än är.²⁵⁰ Men om förvaltningsdomen jämförs med en rättsgestaltande dom, kan man fråga sig vad den egentliga grunden för avskrivningen av onyttiga besvär är. Kanske att detta inte ägnats särskilt mycket tanke, utan att mål av processekonomiska skäl har avskrivits utan någon närmre teoretisk reflektion. Att förvaltningsmål överhuvudtaget bedöms vara onyttiga och skrivs av, kan enligt mig inte härledas på något annat sätt än att domstolen ser på ett överklagande av ett förvaltningsbeslut som en slags talan om fullgörelse. Om den enskilde i händelse av inträdd onyttighet hade möjlighet att formulera om sin ”fullgörelsetalan” eller väcka en ny (fastställelse-) talan, skulle inga mål behöva avskrivas.

Att införa en möjlighet till fastställsetalan, såsom den är betraktad och formulerad i den allmänna processen, medför dock vissa teoretiska problem. En fastställsetalan går ut på att domstolen

²⁴⁸ Warnling-Nerep, JP 2011 s. 127.

²⁴⁹ Se Lavin, FT 1995 s. 73 och von Essen, Processramen, s. 103.

²⁵⁰ Olivecrona, Rätt och dom, s. 168 ff.

ska fastställa om ett visst rättsförhållande *består eller inte består*; frågan ska alltså gälla nuläget. Detta blir uppenbarligen problematiskt att direkt ”applicera” på ett onyttigt besvär, vars sakprövning nästan alltid kommer att handla om sak- och rättsfrågor i förgången tid.²⁵¹ Fastställelsen kan, p.g.a. förvaltningsmålens karaktär, alltså sällan bli ”hundra procentig”; domen kan inte fastställa om en person har rätt till färdtjänst ”för all framtid”. Domslutet kan istället fastställa *om det aktuella beslutet var riktigt* samt i förekommande fall bedöma en prejudiciell fråga som senare, med bindande verkan, kan ligga till grund för nya beslut.

Som ett andra problem av teoretisk natur, kan anföras att det i grunden för begreppet och fenomenet fastställsetalan, finns en föreställning om att det finns befintliga rättsförhållanden, eller till och med *rättigheter* och *skyldigheter* (härledda ur civilrätten), som domstolen ska *fastställa*. En annan sägning är som bekant att det är en sak att *ha rätt* och en annan att *få rätt*. Detta implicerar alltså att det skulle finnas en ”rättslig sanning” som domstolen ska fastställa, under förutsättning att parterna behärskar en optimal processföring. Idag är detta synsätt dock i princip övergivet – istället dominerar ett mer realistiskt synsätt på domen och att det är först genom denna som rättigheter och skyldigheter etableras – men kvar finns i allra högsta grad kravet på att fastställsetalan ska avse ett befintligt rättsförhållande – annars avvisas talan. Det kan argumenteras för att några sådana ”klassiska” rättsförhållanden inte finns inom förvaltningsprocessen, men man skulle också kunna se den offentligt-rättsliga lagstiftningen precis som den civilrättsliga – och att det faktiskt finns rättsförhållanden mellan det offentliga och enskilda. Något som talar för att prövning av onyttiga besvär lämpar sig väl för en fastställsetalan är dels att det ifråga om många typer av beslut rör sig just om explicita rättigheter och skyldigheter visavi staten, dels att en förvaltningsdomstols uppgift, med särskilt stöd av officialprincipen, är att meddela materiellt korrekta avgöranden. Detta ska även allmän domstol göra, men eftersom parterna inte på samma sätt som i ett dispositivt tvistemål står risken för att utredningen blir fullgod, samt att de är befriade från återopsörda etc., finns det (i vart fall teoretiskt) större chans att en förvaltningsdomstol ”fastställer” något som är sant.²⁵²

Då det ligger i de onyttiga besvärens natur att ett avgörande inte kan göra någon direkt skillnad och att det bara i undantagsfall kan tänkas att en ”fastställelse” kan ligga helt till grund för senare beslut, kan man fråga sig om inte en jämförelse istället bör göras med kommunalbesvären och laglighetsprövningen. Särskilt i fråga om de ”ingripande” myndighetsbesluten, där den enskilde utsatts för tvång eller annat betungande beslut, är det snarare en kontroll av förvaltningen som kan anses eftersträvarsvärd. Här är beröringspunkterna med laglighetsprövningen enligt mig tydliga. En tanke härvid är alltså att man i fråga om vissa typer av beslut skulle kunna föra en ”laglighetstalan” där domstolens prövning av riktigheten i myndighetens beslut är frikopplad från frågan om beslutets eventuella onyttighet. Kanske att man skulle kunna tänka sig ordningen att när ett beslut blivit onyttigt och det devolutiva rättsmedlet inte längre gör sig gällande, att domstolens prövning ”skiftar” och avgränsas till om beslutet var lagenligt. Prövningen skulle möjligen, av processekonomiska skäl, kunna göras med samma begränsning som i kommunalbesvär, d.v.s. att enbart beslutets laglighet, men inte lämplighet, prövas.²⁵³ Detta påminner om förslagen i föregående avsnitt och det finns alltså enligt mig möjligheter att ”laborera” med olika upplägg och analogier. Det jag avseende alla varianter på förslag vill uppnå, är att sakprövningens rättsliga status upphöjs och att processen förenklas och rensas från svåra eller godtyckliga bedömningar.

²⁵¹ För en diskussion om rättighetsidén och fastställsetalan, se Jacobsson, Process och Exekution, s. 211–224.

²⁵² Att undersöka hur ”onyttighet” hanteras i den allmänna processen var något som jag dessvärre var tvungen att avgränsa mig från i uppsatsen. För den nyfikne kan dock nämnas att jag efter en ”summerisk undersökning” kom till slutsatserna att många ”onyttighetssituationer” i allmän domstol inte är något problem, eftersom parten kan framställa flera, ofta alternativa, yrkanden samt att valet finns mellan fullgörelsetalan och fastställsetalan. En situation då talan dock *avvisas*, är t.ex. då en fordran ännu inte förfallit eller andra fall där käromålet anses vara obefogat eller onödigt. Se Ekelöf, Rättegång: andra häftet, kapitel 12 och 14.

²⁵³ Art. 6.1 EKMR kräver enbart en sådan laglighetsprövning och möjligen skulle detta förslag minska risken för kritik avseende de onyttiga besvären av ED (förutsatt att onyttigheten inte inträtt p.g.a. för långsam handläggning).

8.2.2 Kodifiera och utveckla nuvarande hantering av onyttiga besvär

Att här försöka laborera med olika möjliga exakta formuleringar i lag är inte motiverat, med tanke på hur omfattande utredningar som skulle behövas för detta. Jag ska dock ta upp ett par olika sätt som jag tänker att lagstiftning skulle kunna genomföras på.

En första tanke är att man i FPL kodifierar gällande rätt såsom den kan förstås utifrån praxis och doktrin idag; alltså att man för in en egen paragraf som anger att mål som förlorat konkret aktualitet ska avskrivas men att om någon av parterna har ett befogat intresse av att målet ska prövas, ska en sakprövning ske (eller motsvarande formulering). Eftersom det något oklara rättsläget enbart skulle skrivas in i en lag, skulle alla problem uppenbarligen inte lösas. Icke desto mindre skulle en reglering innebära att frågan skulle få uppmärksamhet, att domstolarnas beslut i frågan kanske skulle bli mer ”genomtänkta” samt att domare och andra rättstillämpare skulle få betydligt lättare att finna relevanta avgöranden, doktrin och dessutom förarbetsuttalanden. På sikt skulle rättstillämpningen därmed bli mer enhetlig och förutsebarheten skulle öka för enskilda, vilka då har en bestämmelse att hänvisa till.

En andra variant är att man försöker kodifiera praxis i speciallagstiftningen, t.ex. i LPT och de lagar som aktualiseras vid andra vanligen onyttiga beslut. Att kodifiera praxis i speciallag är emellertid troligen lika svårt som att göra det för frågan i stort, varför jag i så fall skulle rekommendera en generell bestämmelse i FPL.

En tredje variant är att lagstiftaren tar ett mer samlat grepp om problemet och kanske till och med utreder detaljerna kring hur onyttigheten och sakprövningen ska hanteras – såsom frågan om återförvisning, vilken instans som ska göra vad och om parten kanske till och med ska kunna hävda en *rätt till sakprövning* (jfr rätten till muntlig förhandling i 9 § FPL). I fråga om att lagreglera sakprövning av onyttiga besvär, anser jag att detta vore den bästa lösningen. Om lagstiftaren skulle ta ett sådant helhetsgrepp, skulle man vidare kunna tänka sig att ett införande av en s.k. ”prejudikat-hiss” vore ett sätt att lösa problemet med att prejudikatintressanta onyttiga mål ”fastnar” i underrätterna – vilka i dagsläget kanske till och med underlåter att företa sakprövningar i dessa mål. En sådan hiss till högsta instans finns sedan år 1989 i den allmänna processen och regleras i 56:13–5 RB. Ett annat sätt att lösa samma problem är såklart att tillerkänna domskäl överklagbarhet, men möjligen är det en alltför komplicerad fråga, se avsnitt 7.4.

8.2.3 Inför en möjlighet till förtur

En helt annan lösning, vilken kommunstyrelsen i JO-beslutet föreslog (avsnitt 5.4.1 ovan), är att lagstiftaren inför bestämmelser om förtur till domstolsprövning. Detta skulle kunna göras i den speciallagstiftning som är aktuell vid de beslut som typiskt sett blir onyttiga, innan eller under domstolsprövningen. Idag finns redan möjligheten att begära förtursförklaring av mål och även om detta förslag möjligen skulle ge en orimligt hög belastning för domstolarna, kan man inte bortse från att detta skulle lösa grundproblemet med onyttiga besvär. Om domstolarna tvingades arbeta snabbare med dessa mål, t.ex. genom s.k. jour-domare, skulle man helt kunna laga den lucka i det processuella rättskyddet, som onyttiga besvär idag innebär. En svårighet med denna lösning är att troligen alla typer av beslut skulle kunna bli onyttiga och att en sådan ”lapptäckesteknik” sällan blir lyckad.²⁵⁴ Ett alternativ vore att införa en generell bestämmelse i FPL eller i lagen om förtursförklaring, som anger att mål som kan antas hinna bli onyttiga ska ges förtur.²⁵⁵

²⁵⁴ Jfr de mycket snåriga reglerna om överklagbarhet i speciallagstiftningen – ett upplägg som fått mycket kritik.

²⁵⁵ I t.ex. LVU finns sedan länge regler om tidsfrister för domstolsprövning. Vidare har varje domstol i sin arbetsordning möjlighet att reglera att vissa överklaganden, såsom yrkande om inhibition, ska hanteras med förtur. Lag (2009:1058) om förtursförklaring i domstol gäller alla mål, men infördes främst för att uppfylla EKMR:s krav på domstolsprövning inom skälig tid – vilket innebär en ganska lång tid (en målsättning uttrycktes vara en handläggningstid om maximalt sex månader per instans, se prop. 2008/09:213 s. 3–9). Enligt lagen kan en enskild ansöka om förtur om handläggningen av målet har oskäligt fördröjts. Lagen synes därmed inte kunna bli tillämplig *inför* en domstolsprövning och tidsramen för en skälig handläggningstid ”räcker” heller inte för att undvika att besvär blev onyttiga, varför en lösning genom tillämpning av lagen idag, inte är möjlig.

Denna eventuellt utopiska ”gräddfils-lösning” skulle vidare ha en begränsning genom att den inte skulle möjliggöra en prövning i flera instanser – även om domstolen skulle hetsa målet genom instanserna, måste parterna hinna förbereda sin talan och denna lösning ger de facto därmed sannolikt bara rätt till prövning i en instans. Vissa besvär blir vidare onyttiga direkt eller efter mycket kort tid, och i dessa fall hjälper ingen förtursförklaring. Att tillse att så många mål som möjligt hinner prövas innan onyttigheten inträder, anser jag dock vore den bästa lösningen av alla, eventuellt i kombination med generella regler kring sakprövning av onyttiga besvär (se ovan). Även ur ett EKMR-perspektiv vore detta den bästa lösningen, eftersom art 6.1 kräver att domstolsprövningen ska vara reell, effektiv och möjliggöra verkställighet (se avsnitt 5.2.2).

8.2.4 Inför ”administrativa krav” för en ökad transparens

Ett troligen ganska lätt genomförbart förslag på förbättring skulle vara om domstolen tvingades öka tydligheten kring de onyttiga besvären, rent administrativt. Genom krav på att avgöranden, dess rubriker och i målsystem ska ”märkas” eller betecknas på olika sätt, kan enhetlighet i rättstillämpningen främjas och hela hanteringen av dessa mål bli mer tydlig. Domstolen skulle t.ex. kunna vara tvungen att märka ut de avskrivningsbeslut som avskrevs p.g.a. onyttighet och vidare behöva uppge om beslutet innehåller någon sakprövning eller inte. Detta skulle underlätta för anställda jurister på domstolen när de utreder om en sakprövning bör göras och vill veta hur praxis ser ut inom en viss måltyp. Vidare skulle de onyttiga besvären bli lättare sökbara i både rättsdatabaser och i domstolens målsystem, vilket skulle göra det möjligt för t.ex. en part (eller en forskare) att kontakta domstolen och få ut avgöranden, kanske i syfte att förbereda sin argumentation i ett pågående avskrivningsmål. Nya administrativa krav skulle alltså öka transparensen och ge ökade möjligheter till enhetlig rättsbildning i frågan; sammantaget skulle rättssäkerheten öka. Dessa värden skulle även främjas om domstolen vid onyttighet var tvungen att motivera sitt beslut att sakpröva eller inte, se avsnitt 4.2.2 ovan.

8.3 Avslutningsvis

Ett sätt att undvika all osäkerhet kring hanteringen av onyttiga besvär och vad en sakprövning har för värde eller betydelse, skulle uppenbarligen vara att domstolarna helt slutar att sakpröva onyttiga besvär. Troligtvis finns det många domare som är av uppfattningen att detta vore det mest lämpliga. På det sättet skulle alla fall behandlas lika och diskussioner om befogat intresse eller överklagbarhet skulle undvikas. Då jag anser att flera av syftena bakom sakprövning i onyttiga besvär är viktiga och inte kan bortses från, är jag tveksam till att en sådan ”flykt från problemet” är en bra lösning. Rätten till domstolsprövning och kraven på en rättssäker förvaltningsprocess är inget som jag anser ska minska i betydelse och att lösa problemet genom att sluta sakpröva, även om sakprövning ofta är en otillräcklig och otillfredsställande lösning, är inget som jag ställer mig bakom. I dagsläget vore det bästa om HFD gavs möjligheten att överpröva ännu ett avskrivningsbeslut och därvid uttalade sig om onyttiga besvär generellt. Den kan inte inom ramen för ett avgörande ta upp *alla* oklarheter och uttala sig kring dessa, men möjligen kan de skapa mer ordning än vad som nu råder och därtill uppmärksamma lagstiftaren på problemen – om domstolen nu skulle vara villig att släppa ifrån sig frågan. Vidare vore det önskvärt om HFD kunde tydliggöra vad den avser med ”självständiga rättsverkningar” och vilka domskäl som kan överklagas. Detta kräver att någon återigen försöker överklaga enbart domskälen, annars kommer HFD:s klagoranden enbart att utgöra obiter dicta – som bekant inte behöver följas av någon.

9 Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1971:30	Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
Prop. 1985/86:80	Regeringens proposition 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
Prop. 2008/09:213	Regeringens proposition 2008/09:213 Förtursförklaring i domstol.

Statens offentliga utredningar

SOU 1938:44	Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk.
SOU 2010:29	En ny förvaltningslag.
SOU 2014:76	Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering av skattemål.

Avgöranden

Europadomstolen

Sporrong och Lönnroth mot Sverige	Ansökan nr 7151/75;7152/75, dom den 23 september 1982.
Bodén mot Sverige	Ansökan nr 10930/84, dom den 27 oktober 1987.
Pudas mot Sverige	Ansökan nr 10426/83 dom den 27 oktober 1987.
Ganci mot Italien	Ansökan nr 41576/98, dom den 30 oktober 2003.
Enea mot Italien	Ansökan nr 74912/01, dom den 17 september 2009.

Högsta domstolen

NJA 1877 s. 307	NJA 1994 s. 654
NJA 1941 s. 468	NJA 1994 s. 657
NJA 1979 s. 180	NJA 1995 s. 152
NJA 1980 s. 179	NJA 2003 s. 285
NJA 1985 s. 360	NJA 2010 s. 27
NJA 1987 s. 780	NJA 2010 s. 112
NJA 1991 s. 363	NJA 2010 s. 577
NJA 1993 s. 99	NJA 2012 s. 535
NJA 1994 s. 194	NJA 2013 s. 413

Hovrätterna (RH)

RH 1988:36

Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ/HFD)

RÅ 1973 ref. 4	RÅ82 Bb 14
RÅ 1979 Bb 61	RÅ 1984 2:38
RÅ 1980 Bb 139	RÅ 1985 Bb 68
RÅ 1981 2:44	RÅ 1985 Bb 100

RÅ 1986 ref. 26	RÅ 2004 ref. 8
RÅ 1986 ref. 108	RÅ 2004 ref. 99
RÅ 1986 ref. 150	RÅ 2004 not. 67
RÅ 1986 not. 384	RÅ 2004 not. 93
RÅ 1988 not. 195	RÅ 2005 ref. 16
RÅ 1989 ref. 67	RÅ 2005 ref. 84
RÅ 1989 not. 170	RÅ 2005 ref. 87
RÅ 1990 ref. 64	RÅ 2006 ref. 21
RÅ 1990 ref. 77	RÅ 2007 ref. 7
RÅ 1990 ref. 108	RÅ 2007 ref. 80
RÅ 1990 not. 45	RÅ 2008 ref. 30
RÅ 1991 ref. 58	RÅ 2008 not. 39
RÅ 1991 ref. 67	RÅ 2009 ref. 9
RÅ 1991 ref. 109	RÅ 2009 ref. 69
RÅ 1993 ref. 76	RÅ 2009 not. 92
RÅ 1993 not. 718	RÅ 2010 ref. 9
RÅ 1994 not. 574	RÅ 2010 not. 103
RÅ 1995 ref. 58	HFD 2011 ref. 50
RÅ 1996 ref. 8	HFD 2011 ref. 78
RÅ 1996 ref. 43 I och II	HFD 2012 ref. 11
RÅ 1996 not. 116	HFD 2012 ref. 24
RÅ 1997 ref. 24	HFD 2012 not. 14
RÅ 1997 ref. 68	HFD 2013 ref. 8
RÅ 1998 ref. 51	HFD 2013 ref. 49
RÅ 1999 ref. 26	HFD 2013 ref. 61
RÅ 1999 ref. 64	HFD 2014 not. 46
RÅ 2001 not. 107	HFD 2014 ref. 38
RÅ 2002 ref. 40	HFD 2014 ref. 47
RÅ 2002 ref. 61	HFD 2015 ref. 27
RÅ 2002 not. 39	

Kammarrätterna

KR i Stockholms beslut den 17 februari 2005 i mål nr 3650-04.
 KR i Stockholms dom den 10 september 2008 i mål nr 6125-08.
 KR i Göteborgs beslut den 5 maj 2009 i mål nr 1390-08.
 KR i Göteborgs dom den 21 december 2009 i mål nr 6601-09.
 KR i Göteborgs beslut den 5 mars 2012 i mål nr 5051-11.
 KR i Sundsvalls dom den 24 juli 2013 i mål nr 1724-12.
 KR i Göteborgs dom den 7 mars 2014 i mål nr 3357-13.
 KR i Sundsvalls dom den 27 mars 2014 i mål nr 115-13.
 KR i Stockholms beslut den 5 maj 2015 i mål nr 2730-15.
 KR i Göteborgs dom den 16 juli 2015 i mål nr 3324-15.
 KR i Göteborgs dom den 27 augusti 2015 i mål nr 786-15.
 KR i Stockholms dom den 26 oktober 2015 i mål nr 140-15 och 141-15.

Förvaltningsrätterna

FR i Stockholms dom den 11 juli 2008 i mål nr 25968-07.
 FR i Stockholms beslut den 23 december 2014 i mål nr 30966-13 och 598-14.

Justitieombudsmannen

JO 1961 s. 448 ff.

JO 1991/92 s. 144.

JO 2008/09 s. 436 (JO:s beslut den 2 augusti 2007, dnr 3127-2006).

Litteratur

Bergholtz, Gunnar, *Ratio et Auctoritas*, Juridiska föreningen i Lund 1987 (cit: Bergholtz).

Bergholtz, Gunnar, Diffamerande uttalanden i domskäl – Några reflexioner med anledning av den s.k. styckmordsrättegången, *Process och Exekution: vänbok till Robert Boman*, (red: Lindblom, Per Henrik). Iustus Uppsala 1990 s. 19–34 (cit: Process och Exekution).

Bergholtz, Gunnar, Talan mot endast domskäl är inte tillåten – en kommentar till NJA 1995 s. 152. *JT* häfte 2 1995/96 s. 444–448.

Bylander, Eric, Prövningstillstånd hovrätt – kammarrätt ToR, *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, s. 17–37. Santéus Förlag, Stockholm 2011.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (4 uppl.), Nordstedts Juridik AB, Stockholm 2012 (cit: Danelius).

Ekelöf, Per Olof, *Processuella grundbegrepp & allmänna processprinciper*, Nordstedts Förlag, Stockholm 1956 (cit: Processuella grundbegrepp).

Ekelöf, Per Olof, *Rättegång: andra häftet* (8 uppl.). Nordstedts Förlag, Stockholm 1996.

Ekelöf, Per Olof & Edelstam, Henrik, *Rättegång: första häftet* (8 uppl.). Nordstedts Juridik AB, Stockholm 2002 (cit: Ekelöf & Edelstam).

Gregow, Torkel, Några synpunkter på frågan om prejudikats bindande verkan, *Festskrift till Gösta Walin*, s. 105–124. Nordstedts Juridik, Stockholm 2002.

Gregow, Torkel, Obiter dictum. Något att uppmuntra eller motarbeta? *JT* nr 1 2015/16 s. 36–49.

Hellner, Jan, *Rättsteori: en introduktion*. Juristförlaget, Stockholm 1988 (cit: Rättsteori).

Hjerner, Lars A.E., *Om rättsfallstolkning* (2 uppl.). Stiftelsen Juristförlaget vid Stockholms Universitet, Stockholm 1978.

Jacobsson, Ulla, Något om rättighetsidéns uppgift i processen – särskilt vad gäller RB 13:2 om fastställsetalan, *Process och Exekution: vänbok till Robert Boman* (red: Lindblom, Per Henrik), s. 211–224. Iustus, Uppsala 1990 (cit: Process och Exekution).

Kjellgren, Anders-Petter, Oklara roller i förvaltningsdomstolarna – en undersökning av de mål där Regeringsrätten funnit att kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd, *FT* nr 6 2006 s. 149–185.

- Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, *Juridisk metodlära* (red: Zamboni, Mauro & Korling, Fredrik). Studentlitteratur, Lund 2013.
- Kleineman, Jan, Från prejudikatinstans till lagstiftare? Högsta domstolens ökade aktivism, *FT* nr 3 2014/15, s. 495–527.
- Lavin, Rune, Förvaltningsdomars verkställbarhet, *JT* nr 3 1993/1994, s. 563–566.
- Lavin, Rune, Prövningstillstånd i kammarrätt – dess handhavande och syfte, *FT* nr 1–2 1995, s. 31–41.
- Lavin, Rune, Förvaltningsdomens art och funktion, *FT* nr 3 1995, s. 65–76.
- Lavin, Rune, En JO:s syn på domskrivningen i förvaltningsdomstol, *FT* nr 3 1999 s. 61–72.
- Lehrberg, Bert, Rättsvetenskap i praktikens tjänst? Tankar rörande civilrättsforskningens arbetsuppgifter, *SvJT* 1991 s. 753-768.
- Lindblom, Per Henrik, *Processhinder: om skillnaden mellan formell och materiell rätt i civilprocessen, särskilt vid bristande talerätt*. Diss., Uppsala universitet, P. A. Nordstedt & Söners förlag, Stockholm 1974 (cit: Processhinder).
- Lindblom, Per Henrik & Rylander, Henrik, *Att skriva uppsats: råd och anvisningar för uppsatsarbeten i jurist- och socionomutbildningen*. Iustus Förlag, Juridiska Föreningen i Uppsala, 1979 (cit: Lindblom & Rylander).
- Lundin, Olle, Om nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia, *FT* nr 5–6 2000 s. 145–166.
- Lundin, Olle, Sanktionsavgifter på socialtjänstområdet – ett stort steg för lagstiftaren, ett litet steg för den enskildes sociala rättigheter, *FT* nr 3 2003 s. 465–477.
- Melz, Peter, *Obiter dicta i Regeringsrättens prejudikatbildning – hjälpsamt eller förvirrande? Regeringsrätten 100 år*, Iustus Uppsala 2009 s. 345–354.
- Olivecrona, Karl, *Rätt och dom* (2 uppl.). P. A. Nordstedt & Söners förlag, Stockholm 1966.
- Olivecrona, Karl, *Rättsordningen* (2 uppl.). Liber Läromedel Lund, Lund 1975.
- Olivecrona, Karl, *Domstolar och tvistemål* (9 uppl.). Liber Förlag, Lund 1982.
- Peczenik, Aleksander, Juridikens allmänna läror, *SvJT* 2005 s. 249–272.
- Peczenik, Aleksander med Aarnio, Aulis & Bergholtz, Gunnar, *Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära*. Nordstedts Juridik, Stockholm 1990 (cit: Juridisk argumentation).
- Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Fritzes Förlag AB, Stockholm 1995 (cit: Vad är rätt?).
- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*. Diss., Lunds universitet, Nordstedts Juridik AB, Stockholm 1970.

Ragnemalm, Hans, *Prövningstillstånd i kammarrätt, Vänbok till Per Anclow* (red: Gäverth, Leif & Lindgren, Per Anders). Iustus Förlag AB, Uppsala 2004 s. 265–275.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder* (8 uppl.). Jure Förlag AB, Stockholm 2007.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation* (3 uppl.). Nordstedts Juridik AB, Stockholm 2015 (cit: Sandgren).

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära* (2 uppl.). P. A. Nordstedt & Söners förlag, Stockholm 1984 (cit: Strömholm).

Sundberg, Jacob, Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område, *FT* nr 1–2 1982 s. 50–67.

Vahlne Westerhäll, Lotta, Några processuella spörsmål vid psykiatrisk tvångsvård – tillgodoses patientens rättssäkerhet? *FT* nr 3 2013 s. 293–311.

von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*. Nordstedts Juridik AB, Stockholm 2009 (cit: Processramen).

von Essen, Ulrik, Bör ”onyttiga besvär” prövas? *FT* nr 4 2009 s. 481–486 (cit: von Essen).

Wahlgren, Göran, Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och Förvaltningsprocesslagen m.m. 1976–1986, *FT* nr 5 1987 s. 201–246.

Wahlgren, Göran, Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och Förvaltningsprocesslagen m.m. Åren 1987–1994, *FT* nr 1–2 1995 s. 1–24.

Wallerman, Anna, *Om fakultativa regler: en studie av svensk och unionsrättslig reglering av skönsmässigt beslutsfattande i processrättsliga frågor*. Diss., Göteborgs universitet, Iustus Förlag AB, Uppsala 2015 (cit: Om fakultativa regler).

Warnling-Nerep, Wiweka, En ”europeiserad” talerätt i förvaltningsprocessen? *JP* nr 1/2011 s. 119–127.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*. Jure Förlag AB 2015 (cit: Rättsmedel).

Welamson, Lars, *Rättegång VI* (uppl. 3:4). Nordstedts Juridik AB, Stockholm 2003.

Wennergren, Bertil & von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen m.m.* Zeteo, version: 1 september 2015 (cit: Wennergren & von Essen).

Westberg, Peter, Befogat intresse och behov av rättshjälp, *JT* nr 2 1995/1996 s. 602–609.

Westerberg, Ole, Förvaltningsbesvär II, *FT* nr 4 1967 s. 161–178.