



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Att pröva eller att inte pröva

Om förekomsten av och funktionen hos
en res judicata-princip i förvaltningsmål

Atle Morseth Edvinsson

Examensarbete Juristprogrammet 30 hp

Juridiska institutionen

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Höstterminen 2019

Handledare: Erik Björling

Innehållsförteckning

Förkortningar	3
Del I – Introduktion	
1. Behovet av en undersökning om res judicata inom förvaltningsprocessrätten	4
1.1 Ämne och problemformulering	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod	7
1.5 Material	11
1.6 Terminologi	13
1.7 Disposition	15
Del II – Undersökning	
2 Res judicata i tvistemål och brottmål	16
2.1 Närmare om res judicata i tvistemål	16
2.2 Närmare om res judicata i brottmål	18
2.3 Gemensamt för tvistemål och brottmål	19
2.4 Sammanfattning	21
3 Res judicata i förvaltningsmål	22
3.1 Förekomsten av en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip	22
3.1.1 Res judicata i HFD:s avgöranden	22
3.1.2 Avslutningsvis om praxis	31
3.2 Funktionen hos en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip	31
3.2.1 När en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip är tillämplig	32
3.2.2 Hur en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip tillämpas och vad rättsföljden är	43
3.3 Sammanfattning	44
4 Jämförelse mellan res judicata-principen och rättegångsbalkens res judicata-regler	46
4.1 Likheter, skillnader och aspekter som är svårare att uttala sig om	46
4.1.1 Likheter	46
4.1.2 Skillnader	51
4.1.3 Aspekter som är svårare att uttala sig om	51
4.1 Sammanfattning	54
Del III – Avslutande reflektioner	
5. Diskussion kring resultaten	56
Käll- och litteraturförteckning	58

Förkortningar

AFDL	lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
AFL	lag (1962:381) om allmän försäkring
bl.a.	bland annat
d.v.s.	det vill säga
EU	Europeiska unionen
EUD	EU-domstolen
f	och följande sida
ff	och följande sidor
FL	förvaltningslag (2017:900)
FPL	förvaltningsprocesslag (1971:291)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Ibid.	Ibidem (på samma ställe)
jfr	jämför
kap.	kapitlet
KkL	körkortslag (1998:488)
m.fl.	med flera
NJA	Nytt juridiskt arkiv
nr	nummer
p.	punkten/punkterna
Prop.	Proposition
RB	rättegångsbalk (1942:740)
ref.	referatmål
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	socialförsäkringsbalk (2010:110)
SFL	skatteförfarandelag (2011:1244)
s.k.	så kallad
SoL	socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycket

Del I – Introduktion

1. Behovet av en undersökning om res judicata inom förvaltningsprocessrätten

1.1 Ämne och problemformulering

Allmänna förvaltningsdomstolars domar har som utgångspunkt inte res judicata-verkan¹, vilket innebär att samma sak kan omprövas utan hinder av att den redan har prövats i en lagakraftvunnen dom.² Detta finns det goda skäl för, nämligen att ett avgörande inom förvaltningen som med tiden visar sig behöva rättelse ska kunna omprövas och bli materiellt korrekt.³ Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har emellertid visat att det finns undantag från detta. Trots avsaknad av allmänt tillämpliga regler inom förvaltningsprocessen har domstolen i ett antal avgöranden kommit fram till att omständigheterna i ett mål kan innebära att en förvaltningsdom utgör hinder för att på nytt ta upp samma sak till prövning, s.k. res judicata. Då har intresset av att avgörandet ska bli materiellt korrekt fått stå tillbaka för en parts behov av trygghet.⁴

Så sent som i december 2019 meddelade HFD ett avgörande som ytterligare understryker att förvaltningsmål i undantagsfall kan ha res judicata-verkan.⁵ Domen får läsas mot bakgrund av den utveckling av frågan om res judicata i förvaltningsmål som pågått i HFD-avgöranden sedan 1970-talet. Det har länge varit oklart under vilka omständigheter en förvaltningsdom har res judicata-verkan, vilket är just vad HFD behandlade i sitt nya avgörande. Domen innebär därmed att rättsläget har klarnat något. Samtidigt kvarstår vissa frågetecken.

I de avgöranden där HFD har tillmätt en förvaltningsdom res judicata-verkan, d.v.s. kommit fram till att domen har inneburit ett hinder mot att ta upp en fråga till prövning, har ledning för bedömningen hämtats i rättegångsbalken (1942:740) (RB) och dess regler om res judicata

¹ Se avsnitt 1.6 om användningen av begreppet “res judicata-verkan” samt skillnaden mellan begreppen res judicata och negativ rättskraft.

² Se exempelvis: RÅ 1978 1:9, RÅ 1979 Bb 116, RÅ 1987 ref. 80, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

³ HFD mål nr 2066-19, SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag* s. 560 och Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, upplaga 10, Jure, Stockholm, 2014 s. 86 f.

⁴ Se exempelvis: RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

⁵ HFD mål nr 2066-19

i tvistemål och brottmål.⁶ Sedan de avgörandena har dock frågan om res judicata i förvaltningsmål utvecklats i ett antal prövningar i HFD där liknelser med tvistemål och brottmål tycks ha mindre betydelse än tidigare.⁷ Det är därmed av intresse att undersöka om HFD:s avgöranden kan sägas innebära att en res judicata-princip för förvaltningsmål har vuxit fram. En undersökning av de avgöranden där HFD behandlar frågan om res judicata i förvaltningsprocessen kan visa om det finns en res judicata-princip för förvaltningsmål, i vilka undantagsfall den ska tillämpas och hur den tillämpas.

Res judicata-principen är i förvaltningsprocessrättsliga sammanhang ny och i stort sett oprövad. Dess funktion, d.v.s. när den är tillämplig, hur den tillämpas och vad rättsföljden är om den är tillämplig, är därför svår att utläsa endast genom att studera avgöranden från HFD. Däremot kan dess funktion framträda tydligare vid en jämförelse med de regler om res judicata som gäller i den allmänna processen. Dessa regler är sedan länge etablerade i tvistemål och brottmål och framgår av RB 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 §. En jämförelse kan även visa vilka aspekter av res judicata-principen som framstår som klara och vilka som framstår som oklara, vilket kan ligga till grund för en vidare utforskning av res judicata inom förvaltningsprocessen.

1.2 Syfte och frågeställningar

HFD har i ett flertal avgöranden utvecklat en idé om att det finns omständigheter som gör att en förvaltningsdom får res judicata-verkan. Det är dock inte självklart att det går att tala om en res judicata-princip inom förvaltningsprocessen, utan att först undersöka praxis i sin helhet och göra en jämförelse med de regler som tycks ha stått som förebilder för utvecklingen av frågan om res judicata i förvaltningsmål. HFD har genom sina avgöranden gått från att lägga vikt vid likheter med tvistemål och brottmål som en förutsättning för att förvaltningsdomar ska ha res judicata-verkan till att numera utgå från en uppdelning i gynnande och betungande domar.⁸ Det finns därmed ett behov av att klargöra under vilka förutsättningar en förvaltningsdom har res judicata-verkan eller, annorlunda uttryckt, när en res judicata-princip för förvaltningsmål är tillämplig. Mot bakgrund av detta är syftet med uppsatsen att belysa förekomsten av en utpräglad förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip och undersöka funktionen hos denna princip. Med funktionen avses under vilka omständigheter den är tillämplig, hur den tillämpas och vad rättsföljden blir om den tillämpas. Mer specifikt avser uppsatsen att svara på följande frågor:

⁶ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

⁷ RÅ 2005 ref. 16, RÅ 2010 ref. 1, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

⁸ Jfr exempelvis RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61 med HFD mål nr 2066-19.

1. Finns det en res judicata-princip inom förvaltningsprocessen? Mot bakgrund av att svaret på den frågan är ja ska även följande frågor besvaras:
2. När är den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen tillämplig?
3. Hur tillämpas den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen?
4. Vilka likheter och skillnader uppvisar den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen i jämförelse med de regler om res judicata som finns i den allmänna processen?

1.3 Avgränsningar

Res judicata som ämne och problematik dyker inte upp alltför ofta inom förvaltningsprocessrätten. Inte desto mindre ställs rättstillämpare då och då inför att svara på frågan om en tidigare dom är ett hinder för prövning.⁹ Res judicata har diskuterats inom ramen för lagstiftningsarbete sedan förvaltningsmyndigheterna och de allmänna förvaltningsdomstolarna fick allmänt gällande lagar på 1970-talet och har varit föremål för diskussion i litteraturen åtminstone sedan 1950-talet.¹⁰ För att det tydligare ska framträda vad uppsatsen handlar om och på vilket sätt den är avgränsad ska några närliggande frågor och andra rättsvetenskapliga arbeten tas upp.

En fråga som riskerar att blandas ihop med res judicata inom förvaltningsprocessen är den om negativ rättskraft hos förvaltningsmyndigheters beslut. Inom den allmänna processen är begreppen res judicata och negativ rättskraft närmast synonyma med varandra, och står för den verkan som en dom har som sakprövningshinder.¹¹ Inom förvaltningsprocessrätten har domar i vissa undantagsfall res judicata-verkan, på ett sätt som påminner om res judicata i den allmänna processen.¹² Detta ska dock inte blandas samman med de begränsningar som finns för en förvaltningsmyndighet att ändra ett beslut som har tagits, på grund av att beslutet kan ha negativ rättskraft enligt förvaltningslagen (2017:900) (FL) 37 §. Enligt bestämmelsens andra stycke får förvaltningsmyndigheters *beslut* som till sin karaktär är gynnande för någon enskild som utgångspunkt inte ändras till nackdel för den enskilde, vilket brukar kallas för gynnande besluts negativa rättskraft. Detta är alltså något annat än att vissa *domar* från förvaltningsdomstol har negativ rättskraft. I uppsatsen ligger fokus på under vilka

⁹ Se exempelvis: HFD mål nr 2066-19.

¹⁰ SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet* s. 477 f och SOU 1968:27 *Förvaltningslag* s. 217 f. samt Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Bonniers, Stockholm, 1951 s. 75-80.

¹¹ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* (1942:740) kommentaren till 17 kap. 11 §, JUNO 2019-12-19.

¹² HFD mål nr 2066-19.

omständigheter en dom innebär att en fråga inte kan *tas upp till prövning* i varken förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol, inte på hur en förvaltningsmyndighets beslut kan eller inte kan *ändras*.¹³

En annan fråga som ligger nära frågan om *res judicata* i förvaltningsmål är den om dubbelbestraffning. Frågan om dubbelbestraffning är av stort intresse framför allt inom skatterätten där det finns ett hinder mot att både pröva någon för skattebrott i ett brottmål och att besluta om skattetillägg inom ramen för Skatteverkets offentliga förvaltning.¹⁴ Hindret baseras ytterst på förbudet mot dubbelbestraffning som framgår av principen *ne bis in idem* vilken uttrycks i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) tilläggsprotokoll 7 artikel 4.1. Förbudet mot dubbelbestraffning är alltså inte vad uppsatsen handlar om.

När frågan om *res judicata* i förvaltningsmål behandlas i litteraturen görs det ofta inom ramen för studier som fokuserar på hur förvaltningsprocessrätten hämtar inspiration från rättegångsbalken, som ju avser den allmänna processen. I sådana arbeten diskuteras inte bara *res judicata* utan även frågor om beviskrav, omröstning och åberopsbördor brukar aktualiseras. Exempel på detta är Ulrik von Essens bok *Processramen i förvaltningsmål* från 2016, Michaela Ribbings avhandling *Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken* från 2018 och Erik Zeijlons studentuppsats *Analogier till brottmål och tvistemål i förvaltningsprocessen* från 2016.¹⁵ I dessa arbeten behandlas frågan om *res judicata* i förvaltningsmål av naturliga skäl mer översiktligt än i uppsatsen. Uppsatsen skiljer sig från de angivna arbetena på så sätt att den beaktar förvaltningslagen, som trädde i kraft under 2018, och ett nytt avgörande i frågan om *res judicata* i förvaltningsmål som meddelades i december 2019. Tidigare arbeten har inte haft som uttalat syfte att undersöka om det går att tala om en *res judicata*-princip inom förvaltningsprocessrätten, vilket är en central frågeställning i uppsatsen. Utöver detta har ingen motsvarande jämförelse mellan en *res judicata*-princip för förvaltningsmål och den allmänna processens *res judicata*-regler gjorts i tidigare arbeten.

¹³ Se avsnitt 1.6 om användningen av begreppet “*res judicata*-verkan” samt skillnaden mellan begreppen *res judicata* och negativ rättskraft.

¹⁴ HFD 2013 ref. 71.

¹⁵ von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*, upplaga 2, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016 s. 38 ff, Ribbing, Michaela, *Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken*, Jure, Stockholm, 2018 s. 326-340 och Zeijlon, Erik, *Analogier till brottmål och tvistemål i förvaltningsprocessen: en processrättslig studie av när Högsta förvaltningsdomstolen tillämpar rättegångsbalken i förvaltningsprocessen*, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, höstterminen 2016 s. 20 ff.

1.4 Metod

Den rättsvetenskapliga kontexten rättsdogmatik

Som Eva-Maria Svensson har visat präglas svensk rättsvetenskap av ett ständigt gränsdragande mellan olika teoretiska och metodologiska positioner. På en sida forskning som är vedertagen och etablerad, på den andra finns forskning som dels ifrågasätter det normativa i rättsvetenskapen och dels ställer och tar sig an forskningsfrågor på alternativa sätt.¹⁶ Detta skulle kunna formuleras som motsättningar mellan olika rättsvetenskapliga kontexter, d.v.s. inriktningar hos grupper av rättsvetenskapliga forskare och författare som har gemensamma metodologiska och kunskapsteoretiska utgångspunkter. Mot bakgrund av att det finns sådana motsättningar är det relevant att i ett sådant här arbete resonera kring vilken rättsvetenskaplig kontext uppsatsen befinner sig i. Inom svensk rättsvetenskap är rättsdogmatiken den vedertagna positionen som inte har någon förklaringsbörd när det kommer till att diskutera om det som görs är rättsvetenskap eller inte.¹⁷ Här ska ett försök göras att visa varför uppsatsen går att placera in i den rättsdogmatiska kontexten, även om det inte är självklart hur rättsdogmatik ska definieras.¹⁸

För den som utför ett rättsdogmatiskt arbete är det naturligt att ha ett rättstillämparperspektiv. Aleksander Peczenik uttrycker detta som att den klassiska rättsvetenskapens slutmål är att bistå rättspraxis.¹⁹ Även Lena Olsen uttrycker något liknande, nämligen att det är domaren som är den tänkta läsaren av ett rättsdogmatiskt forskningsarbete.²⁰ En poäng med ett arbete som syftar till att bringa klarhet i en juridisk fråga är att den som läser arbetet ska kunna få ut något som är av praktisk nytta av det. En tänkt läsare av den här uppsatsen är någon som ska lösa ett praktiskt problem som involverar res judicata i förvaltningsprocessrätten, vilket stämmer väl överens med rättsdogmatikens rättstillämparperspektiv.

¹⁶ Svensson, Eva-Maria, *Boundary-work in legal scholarship* i Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria & Davies, Margaret (red.), *Exploiting the limits of law: swedish feminism and the challenge to pessimism*, Ashgate, Aldershot, 2007, s. 43.

¹⁷ Svensson s. 23.

¹⁸ Se exempelvis: Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, *Genusrättsvetenskap*, upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2009 s. 91 ff.

¹⁹ Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1995 s. 314.

²⁰ Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, SvJT 2004 s. 113.

Viss konsensus verkar råda om att rättsdogmatikerns huvuduppgift är att, som Peczenik uttrycker det, tolka och systematisera gällande rätt.²¹ Claes Sandgren uttrycker något liknande: rättsdogmatikern ska beskriva gällande rätt vilket görs genom att tolka, fastställa och systematisera gällande rätt.²² Ytterligare ett uttryckssätt ger Jan Kleineman: “En rättsdogmatisk analys handlar om att analysera de olika elementen i rättskälleläran så att slutresultatet får antas spegla innehållet i gällande rätt eller [...] hur rättsregeln ska uppfattas i ett visst konkret sammanhang”.²³ Rättsdogmatikern kan sägas ha ett internt perspektiv på rätten och är intresserad av att försöka skapa ordning i dess system, snarare än att se på rätten ur ett externt perspektiv.²⁴ Att utforska förekomsten och funktionen hos en res judicata-regel i förvaltningsmål är att med ett internt perspektiv utforska gällande rätt, vilket ligger i linje med rättsdogmatikens huvuduppgift som den formuleras av flera författare.

Inom rättsdogmatiken är materialet i stort sett förutbestämt. Det består av auktoritativa rättskällor vilka urskiljs och ställs i relation till varandra i en viss ordning genom användandet av en normativ rättskällelära. Den normativa rättskälleläran är i sin tur axiomatisk²⁵ inom rättsdogmatiken och behöver därför inte ifrågasättas.²⁶ I den här uppsatsen ifrågasätts inte vad som räknas som en kunskapskälla i rättsvetenskapliga arbeten och den rättsdogmatiska uppfattningen att det finns ett givet material i de allmänt vedertagna rättskällorna kommer därför att accepteras. Däremot kan kort konstateras att lagtext, förarbeten (framför allt propositioner och statliga offentliga utredningar), avgöranden från de högsta instanserna (såsom Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, EU-domstolen och Europadomstolen) samt rättsvetenskaplig litteratur, även kallat doktrin, är uppsatsens kunskapskällor. De behandlas utifrån den hierarki som präglar den normativa rättskälleläran: (1) lagtext, (2) förarbeten, (3) praxis och (4) doktrin. Denna hierarkiska uppdelning innebär att en rättstillämpare som ställs inför en fråga om hur verkliga förhållanden ska hanteras rättsligt, exempelvis vilka behov i vardagen som kan ge en person rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) 4 kap., måste börja i *lagtexten* för att utröna om en läsning av denna räcker för att svara på den s.k. rättsfrågan. Om inte lagtexten ger tillräckligt tydliga besked om detta kan rättstillämparen tolka lagtexten med hjälp av vilken motivering som har getts till bestämmelsen i fråga i *förarbeten*, vilket ofta framgår av propositioner från den

²¹ Peczenik s. 312.

²² Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, upplaga 4, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018 s. 49.

²³ Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod* i Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, upplaga 2, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 21-46 s. 26.

²⁴ Olsen s. 109.

²⁵ *Axiom* = självklar sats; grundläggande obevisad sats i tankesystem. Källa: www.svenska.se, uppslagsord: axiom.

²⁶ Gunnarsson & Svensson s. 93 f.

regering som föreslagit att lagen ska röstas igenom i riksdagen. Om förarbetena i sin tur är otydliga eller inte ger besked kan nästa steg tas, till *praxis* där de högsta instanserna har behövt svara på den oklara frågan i brist på tydliga bestämmelser och förarbeten. Dessa avgöranden är vägledande för rättstillämparen. Sist i ledet finns *doktrin* som kan fungera som ett stöd för avgöranden i praxis och utformningen av lagtext, vilket innebär att det är av intresse för en rättstillämpare på så sätt att det kan visa hur en fråga mest sannolikt skulle besvaras i de högsta instanserna eller liknande.

Tillvägagångssätt i den här uppsatsen

Den första frågan som ställs är om det finns en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip. Frågeställningen adresseras genom en undersökning av de avgöranden i HFD där res judicata har förekommit som hinder för att ta upp ett ärende till prövning och där principens förekomst inom förvaltningsprocessen i stort har diskuterats. Det är genom HFD-avgöranden som res judicata har blivit något för rättstillämpare att förhålla sig till, vilket gör det till en självklar utgångspunkt när detta ska diskuteras. Sedan en sådan genomgång har gjorts kommer HFD-praxis att tolkas med hjälp av övriga rättskällor, främst förarbeten inom den allmänna förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten samt litteratur på området. Genom att läsa HFD:s avgöranden och tolka dem med hjälp av andra rättskällor kommer det att gå att svara på den första frågan, om huruvida det finns en res judicata-princip inom förvaltningsprocessrätten. Läsningen av HFD-avgöranden visar även att den andra frågeställningen, om när res judicata-principen är tillämplig, inte låter sig besvaras. Däremot går det mot bakgrund av HFD:s praxis att uttala sig om hur res judicata-principen tillämpas, d.v.s. den tredje frågeställningen. Frågan besvaras framför allt utifrån hur HFD har argumenterat i sina domskäl i de två rättsfall där förvaltningsdomar har tillmätts res judicata-verkan och utgjort hinder för att ta upp ett senare ärende till prövning.²⁷

Därefter jämförs i det fjärde kapitlet centrala aspekter av res judicata-reglerna i den allmänna processen med res judicata-principen för att ta reda på vilka likheter och skillnader som finns mellan dem, vilket anknyter till den fjärde frågeställningen. Genom jämförelsen framträder klara och oklara aspekter av res judicata-principen, vilket är en förutsättning för vidare diskussion kring hur res judicata-principen kan komma att utvecklas.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande konstateras om uppsatsens rättsvetenskapliga kontext. En rättstillämpare som kommer i kontakt med res judicata inom förvaltningsprocessen,

²⁷ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

exempelvis genom att ställas inför frågan om en tidigare dom utgör hinder för att ta upp ett överklagande till prövning i en förvaltningsrätt, behöver veta hur svaret på den frågan lyder enligt rättskällorna. Med anledning av det behovet är syftet med uppsatsen att belysa förekomsten av en res judicata-princip i förvaltningsmål och funktionen hos denna princip. Uppsatsen har därmed ett utpräglat rättstillämparperspektiv. Vidare är uppsatsens fokus hur domstolsavgöranden från HFD påverkar frågan om res judicata inom förvaltningsprocessen, d.v.s. hur rätten påverkar rätten. Detta är ett rent internt perspektiv till skillnad från ett utifrånperspektiv på hur rätten genom exempelvis domstolars domar påverkar det övriga samhällslivet. Materialet i uppsatsen, som kommer att beröras närmare i avsnitt 1.5, består primärt av avgöranden från HFD vilka tolkas med hjälp av förarbeten och uttalanden i doktrin. Den res judicata-princip som går att utläsa ur dessa rättskällor studeras med hjälp av lagtext, förarbeten, praxis och litteratur på förvaltningsprocessens rättsområde. Kunskapskällorna i uppsatsen, både vad gäller den allmänna processen, förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten, är därmed uteslutande sådana allmänt vedertagna rättskällor som redogjorts för ovan. Mot bakgrund av uppsatsens rättstillämparperspektiv, det interna perspektivet och användandet av allmänt vedertagna rättskällor går det att säga att uppsatsen är rättsdogmatisk eller att den åtminstone går att placera i en rättsdogmatisk kontext.

1.5 Material

Även om det inte finns några bestämmelser som tar upp res judicata i förvaltningsmål i *allmänt gällande lagar* är det något som har behandlats av lagstiftaren i förvaltningsrättsliga *specialregleringar* och förarbeten till dessa. I uppsatsen tas bestämmelser och förarbeten inom socialförsäkringsområdet och skatteförfarandet upp.

Mot bakgrund av att det inte finns några bestämmelser i allmänt gällande lagar på förvaltningsrättens eller förvaltningsprocessrättens område har frågan om hur en rättstillämpare kan hantera dylika frågor inte besvarats annat än svävande i lagstiftningsarbeten.²⁸ Därmed är den primära rättskällan lagtext inte till hjälp och den sekundära rättskällan förarbeten ger bara abstrakta resonemang för rättstillämparen att stötta sig mot när en fråga om res judicata uppkommer i förvaltningsprocessen. Efter att lagtext och förarbeten blivit uttömda är en utredning av praxis, på plats nummer tre i hierarkin, det naturliga steget att ta för rättstillämpare som förhåller sig till de traditionellt vedertagna rättskällorna. HFD har meddelat en rad avgöranden som är av intresse för de frågor som ställs i uppsatsen. Det huvudsakliga materialet i uppsatsen består därför av rättsfall från HFD.

²⁸ Se exempelvis: Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* s. 234.

Dessa rättsfall studeras med hjälp av andra rättskällor som tar upp frågan om *res judicata* inom förvaltningsprocessen, vilket som nämnt är en rad förarbeten till lagstiftning inom den allmänna förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten samt litteratur på området, d.v.s. den fjärde källan i hierarkin.

Den normativa rättskällehierarkin är som nämnt i avsnitt 1.4 axiomatisk²⁹ vilket innebär att det saknas anledning att ifrågasätta användningen av en rättskälla som ingår i den traditionellt vedertagna rättskällehierarkin. Däremot kan resultatens värde ifrågasättas, när undersökningen har baserats på främst den tredje rättskällan i hierarkin. Valet av HFD-avgöranden som kunskapskälla kan dock motiveras med anledning av att frågan som visat ovan inte har hanterats genom lagstiftning. Utöver detta är HFD:s avgöranden vägledande på så sätt att en rättstillämpare har störst sannolikhet att få rätt i en prövning av frågan om en dom har *res judicata*-verkan om argumentationen bygger på HFD:s domskäl i tidigare avgöranden. Risken för rättstillämparen är annars att utgången i målet avviker från rättstillämparens slutsatser när frågan eventuellt prövas i en högre instans, som kommer fram till något som ligger i linje med HFD-avgöranden. Det kan rentav vara i HFD frågan prövas, som av naturliga skäl förhåller sig till sina tidigare avgöranden. I den här uppsatsen förutsätts att en rättstillämpare som ställs inför frågan om en förvaltningsdom har *res judicata*-verkan så att säga är trogen HFD-avgörandena, så som de kan tolkas i relation till uttalanden i förarbeten och doktrin. I brist på lagtext lämpar sig därför HFD-avgöranden som kunskapskälla när frågor om förekomsten av och funktionen hos en *res judicata*-princip inom förvaltningsprocessen.

Frågan om *res judicata* i förvaltningsmål har emellertid berörts av HFD i ett relativt litet antal rättsfall. Sju rättsfall mellan 1987 och 2019 har uttryckliga resonemang om *res judicata* i domskälen.³⁰ Bara två gånger har HFD kommit fram till att en förvaltningsdom har *res judicata*-verkan.³¹ Det säger sig självt att om underlaget för en undersökning är litet kan inte slutsatserna dras med samma säkerhet som om det hade funnits ett gediget material. Därmed finns det anledning att vara försiktig i slutsatserna av undersökningen.

År 2013 kom ett rättsfall som kastade nytt ljus över frågan om *res judicata* i förvaltningsmål.

³² Därefter, 2018, trädde förvaltningslagen i kraft, vilken i sin tur kastade nytt ljus över HFD:s

²⁹ *Axiom* = självklar sats; grundläggande obevisad sats i tankesystem. Källa: www.svenska.se, uppslagsord: axiom.

³⁰ RÅ 1987 ref. 80, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2005 ref. 16, RÅ 2010 ref. 1, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

³¹ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

³² HFD 2013 ref. 36

praxis. Alldeles nyligen kom ännu ett rättsfall som behandlar frågan om res judicata i förvaltningsmål.³³ Av naturliga skäl har det inte hunnit utkomma några böcker och av allt att döma inte heller några artiklar med anledning av den allra senaste domen.³⁴ Inte heller rättsfallet från 2013 eller den nya lagen från 2018 verkar ha beaktats av särskilt många författare. En författare som har skrivit om res judicata i förvaltningsmål med beaktande åtminstone av rättsfallet från 2013 är von Essen, vars lagkommentar och böcker återkommer i uppsatsen.³⁵ Även Ribbing har i sin avhandling diskuterat detta, om än i mindre utsträckning.³⁶ Hos andra författare är det inte lika vanligt förekommande att ta upp frågan i ljuset av 2013 års rättsfall, utan frågan tycks diskuteras på samma sätt som innan dess. Kanske kan detta förklaras av att det är en fråga som sällan aktualiseras inom förvaltningsprocessrätten. Av den anledningen ligger det en tyngdpunkt på von Essens arbeten när litteratur på området undersöks.

När res judicata inom den allmänna processen diskuteras tas utgångspunkten i rättegångsbalkens regler om detta i 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 §. Förarbeten till lagen och ett flertal rättsfall beaktas. Även litteratur tas till hjälp för att tolka bestämmelserna, framför allt lagkommentaren till rättegångsbalken som är skriven av Peter Fitger m.fl. och Norstedts juridiks rättegångsserie som är skriven av Per Olof Ekelöf m.fl. och innehåller en omfattande redogörelse för res judicata inom både tvistemål och brottmål.³⁷

1.6 Terminologi

För att det ska vara möjligt att diskutera förvaltningsdomars betydelse som hinder för prövning av samma sak i ett nytt ärende behöver några begrepp diskuteras. Framför allt handlar det om att hålla isär tre förvaltnings- och processrättsliga fenomen som lätt blandas ihop på grund av den terminologi som utvecklats inom förvaltningsrätten. Avslutningsvis görs även ett påpekande om namngivningen av sju rättsfall som återkommer frekvent i uppsatsen.

³³ HFD mål nr 2066-19.

³⁴ Enligt sökningar efter målnumret "2066-19" och målnumret kombinerat med "HFD" samt "res judicata" har inga vetenskapliga artiklar ännu publicerats med anledning av den nya domen. Sökningar gjordes 2019-12-17 i rättsdatabasen JUNO, Göteborgs universitetbiblioteks supersök på www.ub.gu.se samt i sökmotorer för tidskrifterna *Förvaltningsrättslig tidskrift*, *Svensk juristtidning* och *Juridisk tidskrift*.

³⁵ von Essen, *Förvaltningsprocesslagen (1971:291) kommentar till 30 §*, JUNO 2019-12-19, von Essen, *Processramen i förvaltningsmål*, upplaga 2, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016 s. 63-92 och von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, upplaga 3, Norstedts juridik, Stockholm, 2018 s. 201-203.

³⁶ Ribbing s. 326-340.

³⁷ Fitger m.fl., *Rättegångsbalken (1942:740) kommentar till 17 kap. 11 § och 30 kap. 11 §*, JUNO 2019-12-19 och Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif & Edelstam, Henrik, *Rättegång 3*, upplaga 7, Norstedts Juridik, Stockholm, 2014 (5) s. 171-275.

Skillnaden på negativ rättskraft och res judicata-verkan

Det första fenomenet avser den allmänna processen, d.v.s. tvistemål och brottmål. Inom den allmänna processen talas det om domars negativa rättskraft vilket har i stort sett samma betydelse som res judicata-begreppet. Reglerna i RB 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 § ger uttryck för att *domar* från allmänna domstolar, d.v.s. tingsrätter, hovrätter eller Högsta domstolen (HD), har *negativ rättskraft* vilket innebär att *saken* som har varit föremål för prövning är *res judicata*.³⁸ Innebörden av detta är att en allmän domstol inte på nytt kan pröva samma sak som har avgjorts i en tidigare lagakraftvunnen dom. En stämningsansökan som avser samma sak ska därför avvisas, d.v.s. skiljas från domstolen utan prövning i sak.³⁹

Det andra fenomenet avser förvaltningsrätten, d.v.s. den offentliga förvaltningen i förvaltningsmyndigheterna. I förvaltningsrätten sägs om förvaltningsmyndigheters beslut att de är *gynnande* eller *betungande*, beroende på om beslutet har varit önskvärt eller icke önskvärt för den enskilde.⁴⁰ Betydelsen av att ett beslut av en förvaltningsmyndighet är gynnande är att det enligt FL 37 § inte kan *ändras* till den enskildes nackdel. Inom förvaltningsrätten omnämns detta som *gynnande besluts negativa rättskraft*.⁴¹ Ett gynnande beslut kan däremot ändras till fördel för den enskilde, vilket förutsätter att en förvaltningsmyndighet kan *pröva* en fråga på nytt. Det finns alltså inget hinder för att ta upp en fråga till prövning på nytt, även om den avser samma sak som i ett gynnande beslut. Begränsningen ligger så att säga *i slutet av ärendehantering* och frågan som ställs är *om det är möjligt att ta ett nytt beslut* som ersätter ett gammalt med hänsyn till om ändringen är till nackdel eller till fördel för den enskilde. Vad gäller betungande förvaltningsbeslut kan de ändras både till fördel och till nackdel för den enskilde, vilket innebär att betungande beslut *inte* vinner negativ rättskraft. En ändring av ett betungande beslut är därmed inte begränsad på samma sätt som om det vore ett gynnande beslut, det kan så att säga alltid bli sämre om beslutet har varit oönskat från början.

I den här uppsatsen diskuteras primärt ett tredje fenomen, vilket förekommer i förvaltningsprocessrätten som avser tillsynen av den offentliga förvaltningen. Domar från allmänna förvaltningsdomstolar⁴², d.v.s. förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen, kan i undantagsfall utgöra hinder för att ta upp samma sak till

³⁸ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentar till 17 kap. 11 § och 30 kap. 11 §, JUNO 2019-12-19.

³⁹ Se avsnitt 2.1-2.2 för en närmare genomgång av res judicata i den allmänna processen.

⁴⁰ Prop. 2016/17:180 s. 231.

⁴¹ Se exempelvis: Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, upplaga 2, Norstedts juridik, Stockholm, 2015 (9) s. 54-55.

⁴² För det mesta omnämnda som *förvaltningsdomstolar*, d.v.s. utan *allmänna*, i uppsatsen.

prövning på nytt. Om en förvaltningsdom är sådan att den hindrar en ny prövning, d.v.s. att den har vad som i uppsatsen kallas för *res judicata-verkan*, kan det innebära tre saker. För det första får förvaltningsmyndigheten själv inte initiera en prövning av samma sak som i domen med *res judicata-verkan*. För det andra får förvaltningsmyndigheten inte ta upp en ansökan från en enskild till prövning om den avser samma sak som i domen med *res judicata-verkan*. För det tredje får förvaltningsdomstolen inte ta upp ett överklagat beslut eller, om det är en sådan typ av ärende, en ansökan från en förvaltningsmyndighet till prövning om det eller den avser samma sak som i den tidigare domen. Det fenomen som ligger i fokus för uppsatsen är med andra ord att vissa domar från en förvaltningsdomstol kan hindra en förvaltningsmyndighet eller en förvaltningsdomstol från att över huvud taget *pröva* en fråga. Här ligger begränsningen *i början av ärendehantering* och frågan som ställs är *om det är möjligt att pröva* den sak som är för handen eller om ansökan ska avvisas, alternativt att myndigheten inte kan initiera ärendet.

Här kan noteras att det tredje fenomenet, som är i fokus i uppsatsen, snarare har en likhet med det första fenomenet, d.v.s. *res judicata* i den allmänna processen, än med det andra fenomenet, d.v.s. negativ rättskraft i förvaltningsrätten.

Det andra och det tredje fenomenet kan lätt blandas ihop. Möjligtvis kan ett exempel (taget ur luften) belysa skillnaden mellan dem: Ett beslut taget av Länsstyrelsen Jämtlands län innebär att en man har rätt att köra snöskoter utanför skoterleden i ett reglerat område under en angiven tidsperiod på en månad. Att mannen efter en ödeläggande storm behöver inventera sin skog, som finns på en fastighet en kilometer vid sidan av skoterleden, har ansetts vara ett tillräckligt starkt skäl för att bevilja dispens. Eftersom beslutet är gynnande har det *negativ rättskraft*, vilket innebär att länsstyrelsen som utgångspunkt inte får ändra sig så att dispensen exempelvis förkortas till två veckor. Naturskyddsföreningen i Krokoms kommun, den kommun där mannen har sin skogsfastighet, överklagar dock beslutet till Förvaltningsrätten i Härnösand och yrkar att det ska undanröjas på grund av den skyddsvärda natur som finns mellan skoterleden och mannens skogsfastighet. Förvaltningsrätten bifaller efter noga övervägande naturskyddsföreningens överklagande så att dispensbeslutet undanröjs. Domen vinner laga kraft. Därefter ansöker mannen på nytt om dispens för samma tidsperiod och i samma område, vilket innebär att den nya ansökan avser samma sak som i domen. Vid en bedömning av möjligheten att pröva den nya ansökan i sak finner länsstyrelsens jurist att förvaltningsrättens dom inte har *res judicata-verkan*, vilket innebär att länsstyrelsen ska ta upp den nya ansökan till prövning och avgöra om mannen kan få bifall eller avslag. På det här sättet kan mannen göra obegränsat med nya ansökningar hos länsstyrelsen, i hopp om att få dispens. Om domen från förvaltningsrätten däremot hade haft *res judicata-verkan* skulle

mannens nya ansökan ha avvisats av länsstyrelsen, då den avsåg samma sak som i den första domen.

Namn på rättsfall

I uppsatsen återkommer framför allt sju rättsfall från HFD frekvent. För att underlätta läsningen av uppsatsen har dessa sju rättsfall namngivits. De kallas för Namnbytesmålet, Körkortsmålet, Livräntemålet i Stockholm, Livräntemålet i Västerbotten, Bostadstilläggsålet, Upphandlingsmålet och Socialtjänstmålet.⁴³ Namnen återfinns i källförteckningen under listan över rättsfall från HFD. Ett påpekande är på sin plats om att namnen inte är vedertagna inom den förvaltningsprocessrättsliga litteraturen.

1.7 Disposition

Uppsatsen är indelad i tre delar. Del I innehåller kapitel 1 där bland annat uppsatsens ämne, syfte och metod beskrivs. Del II innehåller kapitel 2 där res judicata inom den allmänna processen, d.v.s. tvistemål och brottmål, behandlas för att skapa en förståelse för funktionen med sådana regler inom ramen för ett rättsområde där de är starkt etablerade sedan lång tid tillbaka. Detta följs i kapitel 3 av en kartläggning av res judicata inom förvaltningsprocessrätten där res judicata får betraktas som något relativt nytt och oetablerat. Kapitel 4 innehåller en jämförelse mellan res judicata i förvaltningsmål med res judicata inom den allmänna processen. Del III innehåller i kapitel 5 en avslutande diskussion där del I-II diskuteras och slutsatser dras om huruvida uppsatsens frågeställningar har besvarats.

⁴³ I angiven ordning: RÅ 1987 ref. 80, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2005 ref. 16, RÅ 2010 ref. 1, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

Del II - Undersökning

2 Res judicata i tvistemål och brottmål

En stämningsansökan som kommer till en allmän domstol kan inte tas upp till prövning om den sak som stämningsansökan gäller är samma sak som i en tidigare, redan avgjord, rättegång där domen har vunnit laga kraft. En sådan stämningsansökan ska avvisas. Detta är den tidigare domens betydelse som processhinder, vilket även kan uttryckas som domens res judicata-verkan eller negativa rättskraft. Tvistemåls- och brottmålsdomars negativa rättskraft framgår av två regler i rättegångsbalken, och ska behandlas var för sig. Därefter görs en genomgång av sådant som är gemensamt för både tvistemål och brottmål.

2.1 Närmare om res judicata i tvistemål

RB 17 kap. 11 § 1 st. lyder *[d]om äge, sedan tid för talan utgått, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts den sak, varom talan väckts*. Av det tredje stycket framgår att *[e]j må fråga, som sålunda avgjorts, ånyo upptagas till prövning*. Dessa stycken tillsammans uttrycker res judicata-regeln för tvistemål. Enligt det första stycket gäller att när domstolen har prövat en stämningsansökan i sak, d.v.s. prövat den fråga som käranden har väckt talan om, får den dom som prövningen resulterar i res judicata-verkan.⁴⁴ Res judicata-verkan uppstår när domen vunnit laga kraft. En dom vinner laga kraft när, som det står i första stycket, tid för talan utgått vilket innebär att de tvistande inte har överklagat inom överklagandefristen eller när det inte går att överklaga, exempelvis när Högsta domstolen har avgjort en sakfråga. Enligt det tredje stycket ska en fråga, eller en sak, som har prövats i en lagakraftvunnen dom inte kunna tas upp till prövning på nytt. Om en ny stämningsansökan gällande samma sak som redan har prövats i en lagakraftvunnen dom inkommer till en domstol ska rättsföljden avvisning inträda. Hur saken ska definieras och huruvida den nya stämningsansökan avser samma sak är vad som brukar vara svårast att bedöma.

Här ska en kortfattad beskrivning göras av hur en domstol avgör om en ny stämningsansökan avser samma sak som redan har avgjorts i en lagakraftvunnen tvistemålsdom. Motiven till RB 17 kap. 11 § och äldre praxis skiljer sig från hur HD i senare rättsfall har resonerat kring sakidentitet. Tidigare ansågs att saken bestämdes på samma sätt i res judicata-regeln som i

⁴⁴ Om olika typer av beslut och domar som får res judicata-verkan, se Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 17 kap. 11 §, JUNO.

RB 13 kap. 3 § 3 st. där det framgår att kändanden kan åberopa nya omständigheter till stöd för sin talan så länge inte saken ändras.⁴⁵ Saken kan enligt den bedömningen ändras, eller inte ändras, beroende på vilka nya omständigheter som åberopas. Vad gäller bedömningen av sakidentitet enligt res judicata-regeln ligger fokus enligt senare praxis däremot på rättsföljden. Frågan om vad som är samma sak enligt RB 17 kap. 11 § avgörs genom att se på om stämningsansökan avser den *rättsföljd* som har behandlats i en lagakraftvunnen dom eller rättsföljder som i förhållande till denna är alternativa och ekonomiskt likvärdiga.⁴⁶

RB 13 kap. 3 § 3 st. är dock fortfarande viktig för den rättstillämpare som ska bedöma om en stämningsansökan kan tas upp till prövning eller inte. Enligt den bedömning av saken som görs i den regeln finns det en krets av omständigheter som parterna i målet hade kunnat åberopa inom ramen för den första processen, både för och emot yrkandena. Den res judicata-verkan som en tvistemålsdom har *prekluderar* även dessa omständigheter, som brukar sägas ingå i den så kallade *res judicata-cirkeln*.⁴⁷ Att dessa omständigheter inte åberopades i den första processen innebär alltså inte att det går att väcka talan på nytt, med de icke åberopade omständigheterna som grund. Detta gäller dock inte en sådan omständighet som inträffar eller uppdragas efter avgörandet (ett s.k. *factum superveniens*).⁴⁸

Vad gäller tvistemål talas även om domars prejudiciella betydelse, vilket står för den bindande verkan som en tvistemålsdom har vid senare prövningar som avser en fråga som är direkt avhängig den fråga som avgjorts i den lagakraftvunna domen. Exempelvis kan en fastställelse dom slå fast att ett hyresavtal om en bostad är giltigt. Domstolen är bunden vid detta vid en senare prövning av en fullgörelsetalan från hyresvärden om att hyra ska betalas för ett antal månader då den uteblivit. Detta kallas även för positiv rättskraft och domens civilrättsliga betydelse.⁴⁹

2.2 Närmare om res judicata i brottmål

Brottmålsdomars res judicata-verkan framgår av RB 30 kap. 9 § 1 st., som lyder: *Sedan tid för talan mot dom utgått, må ej fråga om ansvar å den tilltalade för gärning, som genom domen prövats, ånyo upptagas*. Detta innebär att en domstol ska avvisa ett åtal om det gäller en gärning som redan har prövats i en tidigare rättegång. Avvisningen är, på samma sätt som i tvistemål, en rättsföljd som inträder på grund av att det finns ett processhinder. Även

⁴⁵ NJA II 1943 s. 218 och exempelvis NJA 1984 s. 733.

⁴⁶ NJA 1999 s. 520.

⁴⁷ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 17 kap. 11 §, JUNO 2019-12-19.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

Europakonventionen tilläggsprotokoll 7 artikel 4.1 ger uttryck för rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak (*ne bis in idem*). I sammanhanget kan även nämnas EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna 50 § som också ger uttryck för detta.

För att avvisning ska vara aktuellt krävs, vilket framgår av lagtexten, att avgörandet är en dom. Även godkända strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot omfattas av detta.

⁵⁰ Vidare måste en prövning ha gjorts av den tilltalades ansvar, vilket innebär att det inte spelar någon roll om domstolen frikände eller fällde den tilltalade. På samma sätt som i tvistemål är en förutsättning för att en brottmålsdom ska ha *res judicata*-verkan att den har vunnit laga kraft. Även brottmålsdomar vinner laga kraft när det inte längre går att överklaga, eller, som det står i paragrafen, sedan tid för talan utgått.

En förutsättning för avvisning är, som i tvistemål, att det nya åtalet gäller samma sak som i en lagakraftvunnen dom. I brottmål är dock saken tydligare formulerad i lagtexten där det står att gärningen inte får tas upp till prövning igen. I brottmål talas det alltså om *gärningsidentitet* vilket motsvarar sakidentitet i tvistemål. I motiven till bestämmelsen sägs att bedömningen av gärningsidentitet i RB 30 kap. 9 § ska göras på samma sätt som i 30 kap. 3 §, den bestämmelse som begränsar domstolen i vilken gärning som får omfattas av domen.⁵¹ Där uttrycks det tydligt att fokus ligger på gärningen: “[...] föremålet för straffprocessen utgöres av den *gärning*, som av åklagaren eller målsäganden lagts den tilltalade till last” (min kursivering).⁵² Ekelöf m.fl. gör gällande att gärningsidentitet föreligger om handlingen eller angreppsobjektet är detsamma i båda åtalen.⁵³ Bedömningen av identitet mellan den gärning som har varit föremål för prövning i en lagakraftvunnen dom och den gärning som läggs till grund för ett nytt åtal kan framstå som enklare än bedömningen av sakidentitet i tvistemål. Att den inte desto mindre kan vara svår att göra visas av omfattande praxis och diskussion i doktrin.⁵⁴ Den här kortfattade redogörelsen stannar dock vid att konstatera att sakidentiteten i brottmål avgörs genom att titta på om de omständigheter som läggs till grund för åklagarens yrkanden är samma, till skillnad från tvistemål där rättsföljden är avgörande.⁵⁵

Ytterligare en aspekt som skiljer brottmål från tvistemål är att en senare inträffad eller uppdagad omständighet (*factum superveniens*) omfattas av en brottmålsdoms negativa

⁵⁰ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 30 kap. 9 §, JUNO 2019-12-19, som även tar upp huruvida beslut av allmän domstol ska anses ha negativ rättskraft.

⁵¹ NJA II 1943 s. 396. Se dock Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 30 kap 9 §, JUNO, om att begreppet gärning inte är entydigt.

⁵² NJA II 1943 s. 392.

⁵³ Ekelöf m.fl. s. 253 f.

⁵⁴ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 30 kap 9 §, JUNO 2019-12-19.

⁵⁵ *Ibid.*, för en mer omfattande genomgång.

rättskraft, om den hänför sig till den gärning som prövades genom den första domen.⁵⁶ Exempelvis kan en åklagare inte komma med ett nytt åtal som säger att en tidigare prövad misshandel har visat sig vara grövre än vad som framkom genom den tidigare prövningen.⁵⁷ Senare inträffade eller uppdagade omständigheter bryter med andra ord inte igenom res judicata-verkan på samma sätt som i tvistemål, utan *prekluderas* i likhet med omständigheter som hade kunnat åberopas under rättegången.

Brottmålsdomar brukar inte sägas ha bindande verkan för framtida prövningar, s.k. prejudiciell betydelse, på samma sätt som en tvistemålsdom har. Däremot kan brottmålsdomar utgöra sådana omständigheter som ligger till grund för ett åtal i en senare prövning eller sådana bevisfakta som stödjer åklagarens påståenden om vad som skett.⁵⁸ De kan även påverka påföljden i en senare rättegång, exempelvis kan återfall i brott leda till strängare straff enligt RB 26 kap. 3 §. Dessutom, vilket är av intresse för en rättstillämpare som stöter på frågan om res judicata i förvaltningsmål, kan en brottmålsdom ligga till grund för en åtgärd som vidtas av en förvaltningsmyndighet. Ett exempel på detta är körkortsingripanden som grundar sig på brottslig gärning enligt körkortslagen (1998:488) (KkL) 5 kap. 1 § 2 st.

2.3 Gemensamt för tvistemål och brottmål

Litispændens

Av intresse för en diskussion om res judicata är även de närliggande bestämmelserna om litispændens, RB 13 kap. 6 § för tvistemål och 45 kap. 1 § 3 st. för brottmål. Dessa lagrum har i stort sett samma innebörd som de lagrum som uttrycker att domar har res judicata-verkan, med den viktiga skillnaden att litispændens-bestämmelserna är tillämpliga när en tidigare rättegång fortfarande pågår och att res judicata-bestämmelserna är tillämpliga när en tidigare rättegång är avslutad. Vad som avgör om det är en litispændens-regel eller en res judicata-regel som är tillämplig är om domen har vunnit laga kraft. Innan dess är litispændens-reglerna tillämpliga och därefter är res judicata-reglerna tillämpliga.

Syften

Ett syfte med res judicata-reglerna i den allmänna processen är att att parterna får trygghet på så sätt att det avgörande som domstolen kommer fram till blir orubbligt. I ett tvistemål får

⁵⁶ Ibid. och Ekelöf m.fl. s. 250

⁵⁷ NJA 1987 s 61.

⁵⁸ NJA 1953 s. 309, Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 30 kap 9 §, JUNO, Ekelöf m.fl. 257 f.

parterna, särskilt den som vinner, trygghet genom res judicata-regeln på så sätt att verkan av en tvistemålsdom kan inte rubbas genom en ny rättegång.⁵⁹ Båda parterna kan, även om det inte blev som den tappande parten hade hoppats på, rätta sig efter en domstols avgörande och gå vidare utan risk för att behöva gå igenom en ny rättegång om samma sak. På samma sätt behöver en tilltalad i ett brottmål vid en friande dom inte oroa sig för att åklagaren ska väcka nytt åtal. Trots att domen kan ha varit materiellt oriktig, till exempel på grund av bristande bevisning från åklagaren, ska en person som är friad från brottsmisstankar kunna räkna med att gå fri. Intresset av att åstadkomma ett materiellt riktigt avgörande motiverar inte att denna trygghet för den enskilde åsidosätts i brottmål.⁶⁰ Exempelvis kan nya tekniker för att analysera DNA visa att en person går att knyta till en brottsplats och att hen därigenom skulle ha blivit fälld om det inte vore för att en domstol redan hade friat personen på grund av att bevisningen inte räckte till. I den avvägningen väger den tilltalades trygghet tyngst.

Ett annat syfte är processekonomi, d.v.s. att processerna blir mer effektiva och att upprepade prövningar av samma sak undviks. När parterna i ett tvistemål vet att de bara har en chans att få en sak prövad tvingas de till omsorg i processen.⁶¹ På samma sätt skapar res judicata-regeln i brottmål ett incitament för åklagaren att se till att förundersökningen utgör tillräckligt underlag för att domstolen ska kunna döma till ansvar för brott.⁶²

Domstolen ska undersöka rättegångshinder

Domstolen ska enligt RB 34 kap. 1 § 2 st. självmant (ex officio) undersöka om det föreligger hinder för att ta upp en fråga till prövning på grund av en tidigare doms res judicata-verkan, vilket gäller för både tvistemål och brottmål. Som Ekelöf m.fl. påpekar är det dock i tvistemål antagligen det vanligaste att svaranden påpekar att det finns en tidigare dom och att domstolen på så vis får upp ögonen för den.⁶³

Särskilda rättsmedel

Här kan slutligen noteras att även om en dom i brottmål eller tvistemål har vunnit laga kraft kan dess res judicata-verkan genombrytas av särskilda rättsmedel dels enligt RB 58 kap., som att målet öppnas på nytt (resning) eller att en missad chans att överklaga ursäktas (återställande av försutten tid). Dels kan prövningen behöva göras på nytt enligt RB 59 kap. på grund av att något har gjorts fel i rättegången (klagan över domvilla).

⁵⁹ NJA 1977 s. 618.

⁶⁰ Ekelöf m.fl. s. 241 f.

⁶¹ NJA 1977 s. 618.

⁶² Ekelöf m.fl. s. 242.

⁶³ Ekelöf m.fl. s. 187.

2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis är tviste- och brottmålsdomars res judicata-verkan väl etablerad genom reglerna i rättegångsbalken, dess förarbeten och omfattande praxis. De frågor som kan framstå som diffusa i tvistemål och brottmål handlar inte om huruvida en dom har res judicata-verkan – det är en självklarhet mot bakgrund av parternas behov av trygghet och processekonomiska skäl. Så är det inte i förvaltningsprocessen, där rättstillämparen ställs inför frågan om en dom i ett förvaltningsmål över huvud taget kan ha res judicata-verkan. Om detta handlar nästa kapitel.

3 Res judicata i förvaltningsmål

3.1 Förekomsten av en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip

Som huvudregel har inte en förvaltningsdomstols dom res judicata-verkan.⁶⁴ Att det finns undantag från huvudregeln framgår inte av några allmänt gällande bestämmelser i förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) eller lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (AFDL). Däremot finns det bestämmelser som uttrycker res judicata i vissa specialregleringar på förvaltningsrättens område, vilket det finns anledning att återkomma till i avsnitt 3.2.1. En utredning om framväxten av en förvaltningsrättslig res judicata-regel börjar emellertid lämpligen i HFD:s praxis. Det var genom ett antal avgöranden under den senare halvan av 1900-talet som res judicata på allvar blev något att förhålla sig till för rättstillämpare. Innan dess hade res judicata som princip varit föremål för diskussion i doktrin.⁶⁵ Även i lagstiftningsarbetet hade förvaltningsdomars betydelse som processhinder diskuterats, ibland utförligt och andra gånger översiktligt, men det hade aldrig resulterat i regler som en rättstillämpare kunde förhålla sig till.⁶⁶ Om det går att tala om en allmänt gällande förvaltningsrättslig res judicata-princip är den framtagen genom domstolsavgöranden. Andra rättskällor, framför allt vissa förarbeten och doktrin, är dock av intresse på så sätt att de kan hjälpa rättstillämparen att tolka de HFD-avgöranden där res judicata tas upp. I det här avsnittet redogörs för res judicata-principens framväxt i praxis. Därefter diskuteras hur denna praxis kan tolkas av en rättstillämpare som stöter på frågan om res judicata inom förvaltningen.

3.1.1 Res judicata i HFD:s avgöranden

De tidiga målen (RÅ 1978 1:9 och RÅ 1979 Bb 116)

HFD kom i två rättsfall på 1970-talet fram till att förvaltningsdomstolars lagakraftvunna domar inte utgjorde hinder för att ta upp samma fråga till prövning på nytt. Det ena målet, RÅ 1978 1:9, handlade om ett dödsbo som hade ansökt om skattebefrielse och fått avslag på detta i kammarrätten. När dödsboet senare gjorde en ny ansökan avvisades denna med motiveringen att frågan redan hade prövats och blivit slutligt avgjord av en förvaltningsdomstol. HFD konstaterade däremot att domen inte utgjorde hinder för att ta upp

⁶⁴ Se exempelvis: RÅ 1987 ref. 80 och HFD mål nr 2066-19 p. 1.

⁶⁵ Se exempelvis: Westerberg s. 75-80.

⁶⁶ Se exempelvis: SOU 1964:27 s. 478 och SOU 1968:27 s. 217 f.

samma sak till prövning på nytt. I det här fallet hade dock den nya ansökan lämnats in för sent, vilket var en korrekt grund för avvisning.

I det andra målet, RÅ 1979 Bb 116, hade en person som ansökt om utbyte av körkort till ett körkort med högre behörighet fått avslag på ansökan av kammarrätten. När samma person åter ansökte om utbyte av körkortet avvisades ansökan med motiveringen att frågan redan hade prövats genom en dom som hade vunnit laga kraft. HFD konstaterade som ovan att den tidigare domen inte utgjorde ett hinder för att ta upp frågan till prövning på nytt.

Avvisningsbeslutet undanröjdes och målet återförvisades till kammarrätten för ny prövning.

Härmed kan en huvudregel sägas ha kommit till uttryck, som innebär att förvaltningsdomstolars domar i allmänhet inte har res judicata-verkan. Även om HFD kom fram till detta utan att explicit diskutera res judicata i förvaltningsmål utgör rättsfallen en viktig bakgrund till senare avgöranden. Det var först i nästa årtionde som HFD började diskutera res judicata på ett uttryckligt sätt.

Namnbytesmålet (RÅ 1987 ref. 80)

I RÅ 1987 ref. 80 (Namnbytesmålet) hade en man lämnat in en ansökan om namnbyte som avslogs både hos patent- och registreringsverket och, efter att mannen överklagat, hos patentbesvärsrätten som var en specialdomstol. Beslutet vann laga kraft.

Här kan anmärkas att i lagen om patentbesvärsrätten (1977:729) 13, 14 och 15 §§, som inte längre gäller efter att patentbesvärsrätten ersattes av patent- och marknadsdomstolen, omnämns domstolens avgöranden som "beslut" istället för "dom". I Namnbytesmålet var det en förvaltningsdomstols avgörande som vann laga kraft, vad som i allmän förvaltningsdomstol skulle ha kallats för *dom* enligt förordningen (2013:390) om mål i allmän förvaltningsdomstol 10 §. Denna skillnad kan leda till förvirring. Viktigt att ha med sig är att det var en domstols avgörande som hade vunnit laga kraft, vilket i allt väsentligt inte skiljer sig från en allmän förvaltningsdomstols lagakraftvunna dom.

Vid ett senare tillfälle ansökte mannen åter om att byta till samma namn som i det första förfarandet. Detta väckte frågan om res judicata i förvaltningsförfarandet. Mer specifikt var frågan om den tidigare prövningen, där avgörandet hade vunnit laga kraft, utgjorde ett hinder för att pröva den nya ansökan om namnändring. Domstolen kom fram till att det lagakraftvunna beslutet inte innebar ett hinder för att pröva frågan om namnbyte när mannen ansökte om detta på nytt. Patentbesvärsrättens beslut hade med andra ord inte res judicata-verkan.

HFD lade vikt vid att det var ett *avslagsbeslut* i som hade vunnit laga kraft och att det i den aktuella situationen *inte stod någon enskild som motpart* till den som ville byta namn. Om dessa omständigheter hade varit annorlunda kan det tänkas att domstolen hade kommit till en annan slutsats i frågan om res judicata.

I Namnbytesmålet gjordes hänvisningar till de två rättsfallen som återges ovan.⁶⁷ Just Namnbytesmålet, snarare än de rättsfallen, får dock ses som en startpunkt HFD:s utveckling av idéer om res judicata i förvaltningsmål just på grund av att res judicata för första gången diskuterades i uttryckliga termer. I och med Namnbytesmålet öppnade HFD för att förvaltningsdomar *skulle kunna* ha res judicata-verkan och utgöra hinder för prövning i senare förvaltningsärenden, även om det inte var fallet i Namnbytesmålet. Frågan var bara under vilka omständigheter.

Körkortsmålet (RÅ 1993 ref. 76)

I det första HFD-målet som behandlade frågan om res judicata efter Namnbytesmålet kom domstolen fram till att en tidigare lagakraftvunnen dom utgjorde ett prövningshinder vid ett senare förfarande. Rättsfallet, RÅ 1993 ref. 76 (Körkortsmålet), handlade om en man som enligt ett av honom själv godkänt strafföreläggande hade *kört mot rött ljus*. Det allmänna ombudet i körkortsfrågor, en "åklagare" i körkortsmål, ansökte hos förvaltningsrätten om körkortsingripande mot mannen med denna gärning som grund. Problemet var att det allmänna ombudet åberopade en *stoppliktsförseelse* och hänvisade till handlingarna i målet.

Av handlingarna framgick att mannen inte alls begått en stoppliktsförseelse, utan kört mot rött ljus. Detta innebar att det allmänna ombudet fick avslag på sin ansökan. Domen vann laga kraft. Därefter ansökte det allmänna ombudet på nytt om körkortsingripande mot mannen, denna gång med rödljuskörningen åberopad. Frågan var om den tidigare domen, där mannen hade "friats" från ett körkortsingripande, utgjorde ett hinder för att ta upp samma sak till prövning på nytt. HFD besvarade den frågan med ett ja.

HFD fäste här vikt vid att det var ett *flerpartsmål* (där flera parter står mot varandra inför domstolen) med det allmänna ombudet som motpart till den enskilde och att det fanns omständigheter som visade att prövningen stod nära straffrättskipningen. Avgörande för den bedömningen var att grunden för prövningen var en *brottslig gärning*. Under sådana omständigheter ansåg HFD att det fanns anledning att bedöma frågan om res judicata med ett

⁶⁷ RÅ 1978 1:9 och RÅ 1979 Bb 116.

straffprocessuellt betraktelsesätt, vilket fick domstolen att söka ledning i RB 30 kap. 9 § 1 st. i brist på tillämpliga förvaltningsrättsliga bestämmelser.

När domstolen hade konstaterat att den första domen hade res judicata-verkan återstod frågan om den utgjorde ett hinder för att pröva det allmänna ombudets nya ansökan om körkortsingripande. Denna fråga besvarades på samma sätt som en allmän domstol skulle ha besvarat den i ett brottmål, d.v.s. genom att ta reda på (i) om frågan hade prövats i sak av en domstol och (ii) om den nya ansökan avsåg samma sak som därigenom hade prövats. Med hänvisning till den första domen, där det allmänna ombudet fick avslag, ansågs en sakprövning ha företagits. Genom att undersöka om de båda ansökningarna grundade sig på samma gärning tog HFD reda på om det var fråga om samma sak. Eftersom gärningen i både den första domen och den nya ansökan var mannens sätt att köra bil vid en viss tid och en viss plats förelåg sakidentitet mellan dem. Under sådana omständigheter kunde, enligt HFD, den senare ansökan inte tas upp till prövning. Den nya ansökan skulle avvisas på grund av den lagakraftvunna domens res judicata-verkan.

Livräntemålet i Stockholm (RÅ 2002 ref. 61) och Livräntemålet i Västerbotten (RÅ 2005 ref. 16)

Under 2000-talet har HFD haft anledning att utforska frågan om vilka omständigheter som motiverar en avvisning på grund av res judicata vidare. Två av dessa domar ska läsas tillsammans, RÅ 2002 ref. 61 (Livräntemålet i Stockholm) och RÅ 2005 ref. 16 (Livräntemålet i Västerbotten). Livräntemålet i Stockholm gällde frågan om Försäkringskassan kunde ta upp en ansökan om livränta till prövning sedan den enskilde redan tidigare ansökt om livränta och fått avslag av både Försäkringskassan och förvaltningsrätten. Domen från förvaltningsrätten hade vunnit laga kraft. För att svara på den frågan gjorde HFD först en översyn över vad som allmänt gällde med hänvisning till Namnbytesmålet och Körkortsmålet.⁶⁸

Domstolen konstaterade i likhet med Namnbytesmålet och Körkortsmålet att en viktig förutsättning för att en förvaltningsdom ska ha negativ rättskraft är att det handlar om ett *flerpartsmål*.⁶⁹ En annan viktig förutsättning var målet *liknar antingen ett brottmål eller ett tvistemål*. Om dessa omständigheter förelåg kunde ledning sökas i rättegångsbalkens regler om res judicata.

⁶⁸ RÅ 1987 ref. 80 och RÅ 1993 ref. 76.

⁶⁹ RÅ 1987 ref. 80 och RÅ 1993 ref. 76.

HFD konstaterade att prövningar i socialförsäkringsmål, om exempelvis livränta, dels var flerparsmål och dels liknade tvistemål. Detta baserade domstolen på att socialförsäkringsmål innebär att en förvaltningsmyndighet står som motpart till den enskilde – d.v.s. ett flerparsmål – och att processen vanligen går ut på att den ena parten riktar ett ersättningsanspråk mot den andra – som liknar tvistemål. Detta motiverade att domstolen skulle söka ledning i RB 17 kap. 11 § 3 st.

En prövning av frågan hade gjorts i en dom som vunnit laga kraft vilket är en förutsättning för avvisning enligt res judicata-regeln för tvistemål. När frågan om huruvida sakidentitet förelåg gjordes dock bedömningen på ett sätt som avviker från hur sakidentiteten avgörs i tvistemål, som visat i avsnitt 2.1. HFD lade vikt vid att ansökan om livränta avsåg samma skada och samma tidsperiod i både den första och den andra ansökan och drog slutsatsen att det därmed avsåg samma sak. Detta påminner alltså mer om hur sakidentiteten avgörs i brottmål där omständigheterna snarare än rättsföljderna är avgörande, som visat i avsnitt 2.2.

Omständigheterna var alltså sådana att den första domen hade res judicata-verkan. Dessutom förelåg sakidentitet. Detta kan tyckas vara tillräckligt för att komma till slutsatsen att den nya ansökan ska avvisas, men HFD verkar ha velat hitta ytterligare stöd för sin bedömning.

Förutom den bedömning som redogörs för ovan använde sig HFD av en regel i den då gällande lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) 20 kap. 10 a § som uttryckte under vilka omständigheter Försäkringskassan *ska ändra* ett beslut. En förutsättning för att en sådan skyldighet skulle föreligga var att beslutet *inte hade prövats av domstol*. HFD tolkade denna bestämmelse motsatsvis, så att om ett beslut *hade prövats av domstol* låg det närmast till hands att tillämpa bestämmelsen på så sätt att en ny ansökan skulle avvisas om den gällde samma sak som i ett lagakraftvunnet avgörande.

De omständigheter som motiverade en analog tillämpning av rättegångsbalken och bedömningen att det förelåg sakidentitet, tillsammans med HFD:s tolkning av AFL 20 kap. 10 a §, fick domstolen att komma till slutsatsen att den senare ansökan om livränta skulle avvisas. Att bedömningen av målet som liknande ett tvistemål och regeln i AFL tillsammans ledde domstolen till sin slutsats har bekräftats av ett av de justitieråd som deltog i målet, Rune Lavin, i en senare artikel.⁷⁰

⁷⁰ Lavin, Rune, *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2004(2), s. 178.

RÅ 2005 ref. 16 (Livräntemålet i Västerbotten) är kopplat till det ovan återgivna rättsfallet genom att det bygger vidare på diskussionen kring vad som krävs för att ett tidigare lagakraftvunnet avgörande ska ha res judicata-verkan. I rättsfallet hade en kvinna ansökt om livränta och fått avslag av Försäkringskassan, ett beslut som vunnit laga kraft. Beslutet hade alltså *inte överprövats av en förvaltningsdomstol*. Frågan var om en ny ansökan i samma sak skulle avvisas eller tas upp till prövning, mot bakgrund av Livräntemålet i Stockholm. Kammarrättens bedömning var att det resonemang som HFD hade fört i Livräntemålet i Stockholm inte var tillämpligt när det var förvaltningsmyndigheten Försäkringskassans beslut som hade vunnit laga kraft. Skillnaden låg i att det i Livräntemålet i Stockholm var en domstols dom som vunnit laga kraft. HFD konstaterade kort att den instämde i kammarrättens bedömning och slog därmed fast att en förvaltningsrättslig res judicata-princip bara är tillämplig om det första avgörandet har meddelats av en *domstol*.

Bostadstilläggsålet (RÅ 2010 ref. 1)

I ett rättsfall som gäller återbetalning av bostadstillägg, RÅ 2010 ref. 1 (Bostadstilläggsålet), förtydligade HFD hur bedömningen av sakidentitet ska göras i förvaltningsmål där domen har res judicata-verkan. I målet hade Försäkringskassan tagit ett beslut om att en kvinna var återbetalningsskyldig för vissa perioder då hon hade uppburit bostadstillägg. Anledningen var att kvinnan mot Försäkringskassans vetande *hade bott tillsammans med en annan person* och därför skulle ha haft rätt till mindre bostadstillägg. Detta beslut omprövades utan att förändras av Försäkringskassan. Kvinnan överklagade och kammarrätten kom fram till att det inte var bevisat att hon hade bott tillsammans med någon annan. Kvinnan var därför inte återbetalningsskyldig. Försäkringskassans beslut undanröjdes och domen vann laga kraft.

Därefter prövade Försäkringskassan åter om kvinnan var återbetalningsskyldig, och kom den här gången fram till att så var fallet baserat på att hon hade *hyrt ut sin bostad till någon annan* (samma person som hon påstods ha bott med enligt det första beslutet). Det innebar att hon hade uppburit bostadstillägg för en bostad hon över huvud taget inte hade bott i. Frågan var om kammarrättens lagakraftvunna dom utgjorde ett hinder för att Försäkringskassan skulle kunna initiera en ny prövning av om kvinnan skulle vara återbetalningsskyldig för bostadstillägg.

HFD konstaterade kort att detta var ett socialförsäkringsmål. Omständigheterna var därmed sådana att den lagakraftvunna domen hade res judicata-verkan, på samma sätt som den första domen i Livräntemålet i Stockholm kunde tillmätas res judicata-verkan. Avgörande för om

den första domen utgjorde ett hinder för att Försäkringskassan skulle kunna initiera en ny prövning var om den avsåg samma sak som nu prövades.

I bedömningen av sakidentitet fäste domstolen vikt vid att händelseförloppet skiljde sig åt mellan de två prövningarna. HFD konstaterade att båda prövningarna förvisso gällde samma bostadstillägg och samma tidsperiod. Detta hade dock ingen betydelse eftersom den första prövningen baserade sig på ett händelseförlopp i vilket kvinnan påstods ha bott i bostaden tillsammans med någon annan, medan den andra prövningen baserade sig på ett händelseförlopp i vilket hon enligt Försäkringskassan över huvud taget inte hade bott i bostaden. Detta avgjorde frågan om sakidentitet och HFD kom fram till att de två prövningarna avsåg två olika saker. Även här var omständigheterna avgörande för sakidentiteten, i likhet med brottmål och till skillnad från tvistemål.⁷¹

Upphandlingsmålet (HFD 2013 ref. 36)

HFD 2013 ref. 36 (Upphandlingsmålet) handlade om överprövning av ett antal kommuners genomförande av en offentlig upphandling. Bakgrunden var att kammarrätten hade gjort en överprövning av en första upphandling och kommit fram till att den skulle göras på nytt. I den nya upphandlingen skulle anbud från ett av de företag som varit en del av den första upphandlingen inte beaktas. Domen vann laga kraft. Den nya upphandlingen, där företaget uteslöts, överklagades av det uteslutna företaget. Frågan var om den lagakraftvunna domen från kammarrätten utgjorde ett hinder för att ta upp detta nya överklagande till prövning.

Av HFD:s domskäl framgår huvudregeln att betungande avgöranden inte har res judicata-verkan och att “[d]e avsteg som i praxis har gjorts från grundats på de *särskilda förhållanden eller regler* som gällt för det slags mål som det varit fråga om” (min kursivering). Närmare än så gick inte domstolen in på under vilka omständigheter en förvaltningsdom har res judicata-verkan.

HFD konstaterade att det varken fanns allmänna regler eller regler i speciallagstiftning som kunde avgöra frågan om den tidigare domen hade res judicata-verkan. För att ta reda på om den första domen om upphandlingen hade res judicata-verkan konstaterade domstolen inledningsvis att upphandlingsmål i princip ansetts gälla ekonomiska förhållanden mellan enskilda näringsidkare, med hänvisning till en tidigare HFD-dom.⁷² Detta kan tolkas som ett argument för att domen hade res judicata-verkan, med tanke på att det får upphandlingsmål att likna tvistemål vilka ofta gäller ekonomiska förhållanden mellan enskilda. Mot detta lyfte

⁷¹ Se avsnitt 2.1-2.2 om bedömningen av sakidentitet i tvistemål och brottmål.

⁷² RÅ 2009 ref. 69.

HFD fram EU-domstolens praxis som sade att beslut eller viljeyttringar från en upphandlande myndighets sida ska kunna bli föremål för överprövning.⁷³ Vidare angavs som argument mot att kammarrättens dom hade res judicata-verkan att överprövningen i upphandlingsmål inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan på om myndigheten har förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (som nu har ersatts av en ny lag (2016:1145) om offentlig upphandling).⁷⁴

Slutsatsen blev att domar i upphandlingsmål inte anses ha res judicata-verkan. Kammarrättens dom utgjorde därmed inget hinder för att pröva företagets nya överklagande.

Socialtjänstmålet (HFD mål nr 2066-19)

I en dom som meddelades så sent som den 6 december 2019 återkom HFD till frågan om res judicata i förvaltningsmål och adresserade särskilt frågan om under vilka omständigheter en förvaltningsdom kan ha res judicata-verkan. HFD mål nr 2066-19 (Socialtjänstmålet) handlade om en man som hade ansökt hos en socialnämnd om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Mannen hade först fått avslag för att sedan, efter omprövning, beviljas bistånd till bostadshyra med ett belopp som understeg det begärda. Det inledande avslagsbeslutet och det andra, delvis beviljande, överklagades till förvaltningsrätten som avlog båda överklagandena. Domarna fick laga kraft. Därefter ansökte mannen åter om ekonomiskt bistånd, avseende samma period som han tidigare ansökt om bistånd för. Frågan var om de tidigare lagakraftvunna domarna utgjorde hinder för att ta upp frågan till prövning och om den nya ansökan därför skulle avvisas.

För att komma fram till ett svar på frågan om res judicata utgick HFD från vad som gäller om *negativ rättskraft inom förvaltningsrätten*. Domstolen konstaterade att principer om rättskraft, som delvis har kodifierats i FL 37 §, avgör när en förvaltningsmyndighet kan ändra ett beslut som myndigheten har tagit. Vidare att beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild inte får ändras till nackdel för den enskilde. Det framgår av domskälen att poängen med detta är att värna den enskildes trygghet i den meningen att en enskild ska kunna vara säker på att ett beslut kommer att bestå. Detta är vad som kallas för *gynnande besluts negativa rättskraft*. Beslut som i motsats till detta är betungande, till exempel sådana beslut som är ingripande mot den enskilde eller som innebär ett avslag på en ansökan, aktualiserar däremot enligt domstolen inte sådana trygghetsaspekter. Därmed är det möjligt att ändra betungande beslut

⁷³ RÅ 2005 ref. 62 och där angivna rättsfall.

⁷⁴ HFD 2013 ref. 5.

både till fördel och till nackdel för en enskild.⁷⁵ Domstolen visade genom detta att det varken finns hinder för att ompröva eller för att ändra ett beslut av betungande karaktär, som med andra ord inte vinner negativ rättskraft.

Därefter gick domstolen vidare till att diskutera vad som gäller om en fråga har prövats i sak av en förvaltningsdomstol, där det inte finns några allmänna regler i varken förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen. Domstolen skrev att utgångspunkten är densamma som avseende förvaltningsbeslut. Domar som är gynnande för den enskilde vinner *negativ rättskraft* och kan inte *ändras* till den enskildes nackdel av myndigheten medan betungande domar får *ändras*. Här hänvisar domstolen till Namnbytesmålet och Upphandlingsmålet.⁷⁶ På samma sätt som i förvaltningsrätten, konstaterade HFD, finns det inga begränsningar för hur många gånger samma sak kan prövas eller några krav på att det ska ha tillkommit nya omständigheter. Möjligheterna att *ändra* en dom skiljer sig alltså inte från möjligheterna att ändra en förvaltningsmyndighets beslut.

HFD diskuterade sedan syftena bakom att betungande beslut och avgöranden ska kunna omprövas och varför betungande domar vissa fall trots allt har res judicata-verkan. Domstolen konstaterade att anledningen till att betungande avgöranden kan omprövas utan hinder av att frågan avgjorts genom en dom är att felaktiga beslut inte ska bli bestående. Vidare motiveras möjligheten att ompröva betungande beslut av att hänsyn ska kunna tas till att olika förhållanden förändras över tid. Domstolen framhöll att när en förvaltningsdom däremot *har* tillmätts res judicata-verkan *i mål där beslutet i någon mening utgör en reaktion på ett visst handlande av den enskilde*, med andra ord betungande beslut, har det gjorts av hänsyn till den enskildes trygghet.⁷⁷ Domstolen gav Kärkortsmålet som exempel.⁷⁸

Domstolen konstaterade, som i Upphandlingsmålet, att en avvisning på grund av att en fråga har prövats i sak av en domstol förutom när omständigheterna motiverar detta kan motiveras endast när det framgår av specialreglering.⁷⁹

Efter att på ett allmänt plan ha diskuterat res judicata inom förvaltningsprocessen gjorde HFD bedömningen att det dels inte finns bestämmelser i specialreglering som hindrade en ny prövning avseende ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Dels kom domstolen fram till att det inte finns några omständigheter i målet som i sig själva motiverade ett avsteg från

⁷⁵ HFD mål nr 2066-19 p. 11-13.

⁷⁶ RÅ 1987 ref. 80 och HFD 2013 ref. 36.

⁷⁷ HFD mål nr 2066-19 p. 16-17.

⁷⁸ RÅ 1993 ref. 76.

⁷⁹ HFD 2013 ref. 36.

huvudregeln om att förvaltningsdomar inte får res judicata-verkan. Detta går att utläsa ur att förutsättningen för detta är att beslutet utgör en reaktion på ett visst handlande av den enskilde, vilket det inte kan ha varit i prövningen av mannens rätt till ekonomiskt bistånd som ju hade inletts efter en ansökan av mannen själv. De första domarna hade därmed inte res judicata-verkan, utan mannens nya ansökan skulle tas upp till prövning.

3.1.2 Avslutningsvis om praxis

Efter att ha gått igenom HFD:s samlade praxis finns det i min mening belägg för påståendet om att det går att tala om en res judicata-princip i förvaltningsmål. HFD har i flera rättsfall etablerat en utgångspunkt: förvaltningsdomar utgör inte hinder för att pröva samma sak i framtiden. Detta framgår exempelvis av de tidigare målen från 1970-talet, av Namnbytesmålet, av Upphandlingsmålet och av Socialtjänstmålet.⁸⁰ Det finns dock rättsfall där HFD har gjort avsteg från den utgångspunkten, nämligen i Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm.⁸¹ Även i Bostadstilläggsålet har HFD utgått från att en förvaltningsdom *skulle kunna* utgöra ett hinder för att ta upp en fråga till prövning, men domstolen kom då fram till att det inte avsåg samma sak i de två prövningarna.⁸² I de rättsfall där HFD har tillmätt en dom res judicata-verkan har bedömningar gjorts av om domarna utgör hinder för att ta upp en fråga till prövning på ett sätt som påminner om de res judicata-bedömningar som görs i den allmänna processen.⁸³ Under 2010-talet har HFD även utvecklat sitt resonemang om när en förvaltningsdom har res judicata-verkan.⁸⁴ Inte minst visar HFD:s diskussion om förvaltningsdomars res judicata-verkan i Socialtjänstmålet, där domstolen för ett längre resonemang om vad som gäller i fråga om förvaltningsdomars rättskraft utan att förankra det i någon annan rättskälla, för att en princip om res judicata inom förvaltningsprocessen har tagit form.⁸⁵

Dessa avgöranden visar att det går att komma fram till att en förvaltningsdom har res judicata-verkan utan att nödvändigtvis hämta stöd för detta i någon annan rättskälla än HFD:s praxis. En slutsas av det är att det tycks gå att tala om en res judicata-princip inom förvaltningsprocessrätten. I nästa avsnitt ska en undersökning göras av den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principens funktion, d.v.s. när den är tillämplig, hur den tillämpas och vad rättsföljden är.

⁸⁰ RÅ 1978 1:9, RÅ 1979 Bb 116, RÅ 1987 ref. 80, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

⁸¹ RÅ 1993 ref 76 och RÅ 2002 ref. 61.

⁸² RÅ 2010 ref. 1.

⁸³ RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2010 ref. 1.

⁸⁴ HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

⁸⁵ HFD mål nr 2066-19 p. 15-18.

3.2 Funktionen hos en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip

En rättstillämpare som ställs inför frågan om res judicata i förvaltningsprocessen är intresserad av tre saker: när den princip om res judicata som har växt fram genom HFD:s avgöranden är tillämplig, hur den tillämpas och vad rättsföljden är. I det här avsnittet undersöks funktionen hos res judicata-principen i förvaltningsmål i ett försök att reda ut dessa tre saker.

3.2.1 När en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip är tillämplig

När en rättstillämpare ställs inför frågan om en förvaltningsdom har res judicata-verkan måste ett antal ställningstaganden göras. Detta är oberoende av vilket förvaltningsrättsligt specialfall det rör sig om. Innan rättstillämparen når fram till en punkt där det blir nödvändigt att stödja sig mot de HFD-avgöranden som har undersökts i det föregående avsnittet krävs det att ett antal andra rättsliga verktyg har visat vara oanvändbara. Närmast kommer en redogörelse för de ställningstaganden som en rättstillämpare måste göra innan res judicata-principen över huvud taget kan vara aktuell. Därefter diskuteras under vilka omständigheter res judicata-principen är tillämplig.

EU-rätten

Ett första ställningstagande måste göras i förhållande till EU-rätten. Om EU-rättsliga regler är tillämpliga i ett ärende ska EU-rätten ha företräde vid en kollision mellan svenska och EU-rättsliga bestämmelser, vilket följer av den företrädesprincip som EU-domstolen (EUD) slog fast i rättsfallet *Costa mot ENEL*.⁸⁶ Principen är även kodifierad, förvisso inte med grund i själva fördraget men i förklaring nummer 17 i slutakten till Lissabonfördraget. Om frågan däremot faller utanför unionsrätten och endast svensk rätt är tillämplig krävs inte att myndigheter och domstolar i Sverige ger unionsrätten företräde.⁸⁷ Här ska i korthet beskrivas vad som gäller om frågan faller inom unionsrätten.

I så fall kan fortfarande svenska förvaltningsprocessrättsliga regler tillämpas, men detta måste göras mot bakgrund av EU-rätten. Eftersom EU-rätten inte reglerar hur medlemsstaternas rättskipning ska genomföras kan myndigheter och domstolar använda de svenska reglerna,

⁸⁶ Mål C-6/64, *Costa mot ENEL*, EU:C:1964:66.

⁸⁷ Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv*, Jure, Stockholm, 2014 s. 260.

medlemsstaterna har så kallad *processuell autonomi*. Detta har EUD fastslagit i en rad rättsfall.⁸⁸ Det är en annan sak att EU kan anta sekundärlagstiftning som kräver att svenska myndigheter och domstolar följer specifika processuella regler i vissa ärenden.⁸⁹ En rättstillämpare måste förstås ta hänsyn till sådan sekundärlagstiftning.

I allmänhet gäller emellertid att rättstillämparen kan tillämpa svensk förvaltningsprocessrätt. Vid en sådan tillämpning måste dock lojalitetsplikten beaktas, vilket följer av Fördraget om Europeiska unionen (EUF) artikel 4.3. För rättstillämpare inom en myndighet eller domstol innebär denna lojalitetsplikt en förpliktelse att förhålla sig lojal gentemot unionsrätten och att ge denna företräde framför motstridig svensk rätt.⁹⁰ Förutom lojalitetsplikten finns kraven att utformningen av den svenska regleringen inte omöjliggör eller gör det orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) vilket framför allt gäller lagstiftaren. Rättstillämparen måste å sin sida agera så att rättigheter som följer av EU-rätten inte behandlas mindre förmånligt än rättigheter som följer av svensk rätt (likvärdighetsprincipen).⁹¹

Specifikt vad gäller omprövningar av förvaltningsärenden är principen om berättigade förväntningar värd att nämna. Den avgör under vilka förhållanden ett gynnande beslut kan ändras och har likheter med FL 37 §. I rättsfallet Algera m.fl. från 1957 fick domstolen anledning att gå in närmare på principens innebörd och har sedan dess utvecklat denna med tiden.⁹² Numera liknar EUD:s definition av principen ett svenskt sätt att se på rättskraft inom förvaltningsrätten.⁹³ Eftersom principen om berättigade förväntningar gäller frågan om förvaltningsmyndigheters möjligheter att *ändra ett beslut* ligger den emellertid utanför ramen för den här uppsatsen, som fokuserar på möjligheterna att över huvud taget ta upp ett ärende till prövning. Principen diskuteras därför inte vidare.

Regeringsformen och Europakonventionen

Regeringsformen (RF) och Europakonventionen är förstås viktiga inom den offentliga förvaltningen och rättskipningen. Dessa lagar innehåller inga regler om när en förvaltningsdomstols dom har res judicata-verkan, men de regler som är av vikt för en rättstillämpare ska behandlas i korthet.

⁸⁸ Se bl.a. mål 33/76, Rewe, EU:C:1976:188 och mål 45/76, Comet, EU:C:1976:191.

⁸⁹ Se t.ex. artikel 31 i direktivet om unionsmedborgares fria rörlighet, 2004/38/EG.

⁹⁰ Wall s. 261.

⁹¹ EUD etablerade principerna i mål 33/76, Rewe, EU:C:1976:188 och mål 45/76, Comet, EU:C:1976:191 och vidareutvecklade dem i mål C-312/93, Peterbroeck, EU:C:1995:437 och mål C-430/93, van Schijndel, EU:C:1995:441.

⁹² Mål 7/56 & 3-7/57, Algera m.fl., EU:C:1957:7.

⁹³ SOU 2010:29 s. 89, och vad där sägs om mål C-90/95 (P.), de Compte, EU:C:1997:198.

Förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas verksamhet sker inom ramen för det offentliga, vilket innebär att en ärendehantering aktualiserar grundläggande offentlighetsprinciper: legalitetsprincipen som är kodifierad i RF 1 kap. 1 § samt objektivitetsprincipen och likhetsprincipen som framgår av RF 1 kap. 9 §. Dessa principer framgår även av FL 5 §, som dessutom ger uttryck för proportionalitetsprincipen.⁹⁴ Legalitetsprincipen och kravet på att den offentliga makten ska utövas under lagarna, som det står i RF 1 kap. 1 § 3 st., ska inte tolkas så att det för varje beslut måste finnas ett uttryckligt stöd i en kodifierad bestämmelse. I förarbetena till lagen sägs att inte bara lagarna avses utan även exempelvis sedvanerätt.⁹⁵ Även sedvanerätt⁹⁶ kan alltså användas inom förvaltningen utan att legalitetsprincipen kommer i kläm, vilket är av vikt just vad gäller frågan om res judicata inom förvaltningen då frågan som visat i avsnitt 3.1.1 har hanterats främst genom HFD-avgöranden. Användandet av denna praxis är därmed oproblemiskt i förhållande till legalitetsprincipen.

Av Europakonventionen tilläggsprotokoll 7 artikel 4.1 framgår principen *ne bis in idem*, som innebär att en enskild har rätt att inte bli straffad eller lagförd två gånger för samma brott. I artikel 4.1 står det att *[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat*. Bestämmelsen har samma innebörd som RB 30 kap. 9 § 1 st., om res judicata i brottmål. Frågan är om den har samma betydelse i förvaltningsmål som den har i brottmål. Enligt vad HFD kom fram till i Körkortsmålet om att en första lagakraftvunnen dom hade res judicata-verkan, med hänvisning till vad som gäller enligt rättegångsbalkens regel om res judicata i brottmål, bör detta vara fallet.⁹⁷ En förutsättning är i så fall att förvaltningsmålet som är för handen kan definieras som ett brottmål, eller i tillräckligt hög grad liknar ett brottmål. En sådan liknelse skulle exempelvis kunna göras med hjälp av de definitioner av brottmål som Europadomstolen gör inom ramen för prövningar enligt Europakonventionen artikel 6 om rätten till en rättvis rättegång. Denna idé förs även fram av regeringen i ett förarbete till förvaltningslagen.⁹⁸ Europakonventionen och förbudet mot dubbel bestraffning är därmed högst relevant för en rättstillämpare som ska ta reda på om en dom som har likheter med brottmål har res judicata-verkan. Om en

⁹⁴ Se Ribbing s. 28 om att proportionalitetsprincipen har konstitutionell status.

⁹⁵ KU 1973:26 *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner* s. 59.

⁹⁶ *Sedvanerätt* = rättsregler som trots att de inte är nedskrivna tillämpas av domstol. Källa: www.svenska.se, uppslagsord: sedvanerätt.

⁹⁷ RÅ 1993 ref. 76.

⁹⁸ Prop. 2016/17:180 s. 234.

förvaltningsdom däremot inte uppvisar likheter med en brottmålsdom är Europakonventionen artikel 6 inte till lika stor hjälp.

Allmän lagstiftning och speciallagstiftning inom förvaltningsrätt och förvaltningsprocessrätt

Inom den svenska förvaltningsrätten finns två allmänt gällande lagar, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, som enligt FL 1 § reglerar hanteringen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och enligt FPL 1 § reglerar rättskipningen i förvaltningsdomstolar. I dessa lagar finns inga regler som på ett allmänt plan kan avgöra frågan om en tidigare lagakraftvunnen dom har res judicata-verkan. Ytterligare en allmän lag är lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som reglerar verksamheten i förvaltningsdomstolarna, vilket är av mindre intresse i den här uppsatsen. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är enligt FL 4 § och FPL 2 § subsidiära vilket innebär att om det finns avvikande bestämmelser i andra lagar ska de bestämmelserna tillämpas. Vad gäller frågan om möjligheterna att ta upp ett ärende till prövning *motsäger* inte bestämmelser i speciallagstiftning vad som står i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen, snarare regleras i vissa speciallagar vad som *lämnats utanför* dessa allmänna lagar. En rättstillämpare som ställs inför frågan om en lagakraftvunnen dom har res judicata-verkan måste kontrollera om det finns eller inte finns en lagregel i speciallagstiftning som reglerar detta.

Sådana regler återfinns i ett fåtal specialregleringar. De två bestämmelser som på ett uttryckligt sätt är utformade som res judicata-regler, och som visar stora likheter med reglerna i rättegångsbalken, återfinns i socialförsäkringsbalken (2010:110) (SFB) och i skatteförfarandelagen (2011:1244) (SFL). I den förra, SFB 113 kap. 7 § 2 st., står att en omprövning inte får avse en fråga som har avgjorts efter omprövning eller av en domstol. Dels är det alltså inte tillåtet att ta upp ett ärende till en andra omprövning för Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, som bestämmelsen gäller, och dels är det inte tillåtet att ta upp ett ärende om en domstol redan har prövat frågan. I förarbeten ges ingen närmare förklaring till varför regeln om att en förvaltningsdom har res judicata-verkan har införts. Det framgår varken av allmänna avväganden eller specialmotiveringen i propositionen, inte heller av den föregående statliga offentliga utredningen.⁹⁹ Däremot sägs om valet att införa en regel om att en *andra omprövning* av förvaltningsmyndigheten inte ska vara möjlig, att det “framstår som olämpligt att den som beslutet angår ska kunna begära omprövning av samma sakfråga ytterligare en gång”.¹⁰⁰ Det ligger nära till hands att tolka

⁹⁹ Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk* s. 350 f och s. 577 f respektive SOU 2005:114 *Socialförsäkringsbalk* s. 783.

¹⁰⁰ Prop 2008/09:200 s. 578.

motiveringen som att detta skäl för att införa en regel om hinder för omprövning även ligger bakom införandet av res judicata-regeln. I den andra regeln, SFL 66 kap. 3 §, sägs att skatteverket inte får ompröva beslut i frågor som har avgjorts av allmän förvaltningsdomstol. I motiveringen till bestämmelsen sägs att den res judicata-regel som gäller inom den allmänna processen i och med regeln i SFL gäller generellt inom skatteförfarandet.¹⁰¹ Denna regel är med andra ord uttryckligen utformad med rättegångsbalkens regler som förebild.

Det finns alltså förvaltningsrättsliga regler som är tydligt utformade enligt samma logik som res judicata-reglerna i rättegångsbalken. Om rättstillämparen hanterar en fråga som ligger inom ramen för dessa regelverk måste det undersökas om en sådan regel är tillämplig eller inte. Men även om en sådan regel är tillämplig finns det anledning att fråga sig om regeln på egen hand räcker för att avvisa ett ärende på grund av en lagakraftvunnen doms res judicata-verkan. Detta beror på att HFD i Livräntemålet i Stockholm både lade vikt vid det faktum att omständigheterna i målet fick det att likna ett tvistemål i tillräcklig utsträckning och vid motsatstolkningen av AFL 20 kap. 10 a § som visat i avsnitt 3.1.1.¹⁰² Om inte omständigheterna hade varit sådana att Livräntemålet i Stockholm liknade ett tvistemål i HFD:s mening är det inte säkert att lagregeln på egen hand hade lett dem till samma slutsats.¹⁰³ Efter HFD:s resonemang i Upphandlingsmålet och Socialtjänstmålet finns det dock anledning att tänka om gällande detta. I båda dessa mål trycker nämligen domstolen på att det *antingen* finns regler som avgör om en dom har res judicata-verkan *eller* omständigheter som motiverar ett avsteg från huvudregeln om att förvaltningsdomar inte har res judicata-verkan.¹⁰⁴ Om det finns en tillämplig regel som uttrycker att en förvaltningsdomstols dom har res judicata-verkan räcker det därmed med regeln för att göra en bedömning av om en dom har res judicata-verkan.

Om det däremot inte finns en tillämplig regel i speciallagstiftning, vilket är fallet i den stora mängd förvaltningsärenden som faller utanför socialförsäkringsbalken och skatteförfarandelagen, betyder inte det att en dom inte kan ha res judicata-verkan. Det framgår av Körkortsmålet, Upphandlingsmålet och Socialtjänstmålet att omständigheterna ensamma skulle kunna vara sådana att en dom har res judicata-verkan.¹⁰⁵ Vad som återstår vid en sådan bedömning är den res judicata-princip som framgår av HFD:s avgöranden. Frågan om när den är tillämplig besvaras med hjälp av förarbeten och doktrin.

¹⁰¹ Prop. 2010/11:165 *Skatteförfarandet* s. 1073.

¹⁰² RÅ 2002 ref. 61.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19 p. 18.

¹⁰⁵ RÅ 1993 ref. 76, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

I den återstående delen av uppsatsen diskuteras inte res judicata-bestämmelser i förvaltningsrättslig specialreglering vidare. Fokus ligger här efter på när en förvaltningsdom utslutande på grund av omständigheterna i målet kan ha res judicata-verkan.

Förarbeten, praxis och doktrin

När bedömningen ska göras om en förvaltningsdom har res judicata-verkan är det, som HFD visade i Socialtjänstmålet, av avgörande betydelse om domen är av gynnande eller betungande karaktär.¹⁰⁶ Domar som till sin karaktär är gynnande har enligt HFD negativ rättskraft på samma sätt som inom förvaltningsrätten, vilket innebär att de inte får ersättas av ett beslut om samma sak som är till den enskildes nackdel. Betungande domar får däremot ändras utan begränsningar, förutsatt att det inte är en sådan dom som gör att den enskildes trygghet väger tyngre än intresset av att korrigera felaktiga beslut. Om det är en sådan dom innebär det att domen utgör ett hinder mot att över huvud taget ta upp samma sak till prövning på nytt, vilket med andra ord innebär att den har res judicata-verkan.¹⁰⁷ Vilka förutsättningar som krävs för att en dom ska ha res judicata-verkan ska här undersökas närmare, genom att tolka den senaste domen om res judicata och övrig praxis i ljuset av förarbeten inom den allmänna förvaltningsrätten och förvaltningsprocessrätten samt litteratur på området.

Omständigheter som kan göra att en förvaltningsdom har res judicata-verkan

Gynnande eller betungande för den enskilde

Genom Socialtjänstmålet visade HFD att det till att börja med är av avgörande betydelse om en dom är gynnande eller betungande för den enskilde.¹⁰⁸ En förutsättning för att kunna avgöra detta är att veta vad som gör en dom gynnande respektive betungande.

Av FL 37 § 2 st. framgår att ett beslut som *till sin karaktär är gynnande* för någon enskild part inte får ändras till nackdel för den enskilde om det inte föreligger undantag. Av samma stycke punkterna 1-3 framgår vilka undantagssituationer som omfattas, men det berörs inte närmare här. Exempelvis får inte ett beviljat pengabidrag ändras så att den enskilde beviljas mindre pengar. I motiveringen till bestämmelsen skriver regeringen att “[d]et som är kännetecknande för ett *gynnande beslut* är att det i grunden innefattar en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till” (min kursivering).¹⁰⁹ Vidare att ett *betungande beslut* karakteriseras av att det “[...] i grunden förpliktar den enskilde att handla eller avhålla

¹⁰⁶ HFD mål nr 2066-19.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Prop. 2016/17:180 s. 231

sig från att handla på visst sätt [...]”.¹¹⁰ Regeringen gör en poäng av att ett beslut som är betungande och som sedan ändras till något mindre betungande inte därmed blir till ett gynnande beslut.¹¹¹ Exempelvis är en tidsbegränsad återkallelse av förmån av något slag som ändras från fem månader till tre månader i grunden fortfarande betungande till sin karaktär, vilket inte påverkas av att det nya beslutets verkningar är bättre för den enskilde i jämförelse med det förra beslutet.

I Socialtjänstmålet resonerade HFD kring negativ rättskraft i förvaltningsrätten på ett sätt som överensstämmer med vad regeringen uttalar i förarbeten till FL 37 §. Beslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde kan som utgångspunkt inte ändras i försämrande riktning, vilket framgår av regeln, medan betungande beslut kan ändras både till fördel och till nackdel för den enskilde. Som definition på betungande beslut anger HFD sådana beslut “[...] som är ingripande mot den enskilde eller som innebär ett avslag på en ansökan från den enskilde [...]”. När HFD diskuterar förvaltningsdomars res judicata-verkan framgår det att uppdelningen i gynnande och betungande domar görs på samma sätt som uppdelningen av gynnande och betungande beslut, nämligen baserat på om avgörandet har inneburit något som är positivt eller negativt för den enskilde.¹¹²

Mot bakgrund av detta är det i förvaltningsprocessrätten alltså avgörande för frågan om en förvaltningsdom har res judicata-verkan om den har inneburit ett avslag eller ett bifall respektive utgör en förmån eller en förpliktelse. Om domen har inneburit ett bifall till en ansökan eller, vid ett ärende initierat av förvaltningsmyndigheten, utgör en förmån är den gynnande. Om det däremot handlar om en dom där utfallet är ett avslag på en ansökan eller, om det handlar om ett ärende initierat av förvaltningsmyndigheten, domen annars innebär en förpliktelse för den enskilde är domen betungande. Betungande domar kan enligt HFD:s resonemang i Socialtjänstmålet ha res judicata-verkan under vissa omständigheter.¹¹³ Detta betyder att vad HFD fäste vikt vid i exempelvis Namnbytesmålet, Livräntemålet i Västerbotten och Upphandlingsmålet om att avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft alltså är relevant för frågan om res judicata i förvaltningsprocessen.¹¹⁴ En slutsats att dra av detta är att utfallet av prövningen i förvaltningsdomstol är avgörande för om domen är gynnande eller betungande. Detta är i sin tur avgörande för om domen kan ha res judicata-verkan eller inte.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² HFD mål nr 2066-19 p. 13.

¹¹³ Ibid. p. 17.

¹¹⁴ RÅ 1987 ref. 80, RÅ 2005 ref. 16 och HFD 2013 ref. 36.

Gynnande domar har inte res judicata-verkan

HFD konstaterade i Socialtjänstmålet att en förvaltningsmyndighet inte får ersätta en dom som är gynnande för den enskilde med ett beslut som är till den enskildes nackdel.¹¹⁵ Detta talar för att domar som är gynnande får ändras till den enskildes fördel. Det finns med andra ord möjlighet att pröva om en dom som är gynnande för en enskild ska ändras genom ett beslut, under förutsättning att det nya beslutet inte är till den enskildes nackdel. Detta påminner om negativ rättskraft i förvaltningsrätten, där det enligt FL 37 § går att ompröva ett gynnande beslut så länge det nya beslutet inte är till den enskildes nackdel. HFD:s sätt att formulera sig talar för att gynnande domar inte har res judicata-verkan. En slutsats av detta är att om en dom är gynnande för en enskild är det inte möjligt att domen har res judicata-verkan. Om domen däremot är betungande för den enskilde finns det en möjlighet att den har sådan verkan.

Betungande domar har i undantagsfall res judicata-verkan

Av FL 37 § framgår att betungande beslut aldrig har negativ rättskraft i förvaltningsrättslig mening. Sådana beslut kan med andra ord *ändras* till fördel och till nackdel för den enskilde. Av HFD:s resonemang i Socialtjänstmålet om res judicata-verkan följer att som huvudregel har inte heller domar som är betungande för den enskilde res judicata-verkan.¹¹⁶ De kan med andra ord både *omprövas* i förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol och ändras till fördel eller till nackdel för den enskilde. I undantagsfall har en förvaltningsdom dock utgjort hinder mot att pröva en fråga på nytt. Ett exempel på detta, som HFD ger, är Körkortsmålet.

¹¹⁷

Frågan är om den första domen i Körkortsmålet ska tolkas som gynnande eller betungande för den enskilde. Det allmänna ombudet i körkortsfrågor ansökte om ett körkortsingripande vilket onekligen kan betraktas som betungande för den enskilde. Domstolen kom dock fram till att det inte gick att återkalla den enskildes körkort, på grund av att det allmänna ombudet hade åberopat fel typ av trafikförseelse. Domens effekter var alltså inte nödvändigtvis negativa för den enskilde. Däremot kan det tänkas att prövningen som helhet var betungande. Den enskilde försattes förvisso inte i ett sämre läge än innan då ingenting hände i praktiken, men bara därför kan det kan i min mening inte sägas ha varit en *gynnande* dom. Dessutom har HFD i ett annat mål om körkortsingripande kommit fram till att brottmålsprövningen och prövningen i förvaltningsdomstol skulle betraktas som ett och samma förfarande.¹¹⁸ Detta talar för att den första domen i Körkortsmålet ska betraktas som betungande trots att

¹¹⁵ HFD mål nr 2066-19 p. 15.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ RÅ 1993 ref. 76.

¹¹⁸ RÅ 2000 ref. 65.

domstolen i praktiken “friade” mannen från ett körkortsingripande. I den kontext som HFD tar upp Körkortsmålet, inom ramen för en diskussion om när betungande förvaltningsdomar har res judicata-verkan, framstår det som att även domstolen betraktar den första domen i Körkortsmålet som i någon mening betungande.¹¹⁹

En slutsats av detta är att betungande förvaltningsdomar som huvudregel inte har res judicata-verkan, men att det kan vara aktuellt i undantagsfall. En fråga som måste besvaras är förstas under vilka omständigheter en betungande förvaltningsdom har res judicata-verkan.

HFD skriver att det har gjorts undantag i praxis från möjligheten att pröva en fråga som har avgjorts av domstol “[...] när det gäller mål där beslutet i någon mening utgör en reaktion på ett visst handlande av den enskilde”.¹²⁰ Som exempel anger domstolen Körkortsmålet.¹²¹ Frågan är om domstolen har tänkt sig att det resonemang som ledde fram till slutsatsen att en dom hade res judicata-verkan i Körkortsmålet är relevant även i dag. I Körkortsmålet kom domstolen fram till att den första domen hade res judicata-verkan genom att visa att frågan om körkortsingripande kunde anses stå straffrättskipningen nära. Den avgörande omständigheten var att det allmänna ombudets yrkande om återkallelse grundade sig på en brottslig gärning.¹²² Att tolka Socialtjänstmålet som att en betungande förvaltningsdom kan ha res judicata-verkan om den är brottmålsliknande på grund av domstolens hänvisning till Körkortsmålet framstår i ljuset av vissa andra rättskällor förvisso som adekvat. Exempelvis framgår av förarbeten till förvaltningslagen att regeringen kan tänka sig att resonemang om res judicata i förvaltningsmål kan “[...] aktualiseras främst i situationer som rör sådana administrativa sanktionsförfaranden eller disciplinära förfaranden som kan anses innefatta en prövning av en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen”.¹²³ Den här uppfattningen har även anförts i litteraturen mot bakgrund av den liknande formuleringen om särskilda förhållanden och hänvisningen som gjordes till Körkortsmålet i HFD:s domskäl i Upphandlingsmålet.¹²⁴ von Essen har i flera arbeten dragit slutsatsen av Upphandlingsmålet att res judicata-verkan kan uppstå antingen när målet till sin karaktär är brottmålsliknande eller när det finns särskilda regler i specialförfattning.¹²⁵ Men att tolka Socialtjänstmålet som att betungande förvaltningsdomar, i brist på regler

¹¹⁹ HFD mål nr 2066-19 p. 17.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ RÅ 1993 ref. 76

¹²² Ibid.

¹²³ Prop. 2016/16:180 s. 234.

¹²⁴ HFD 2013 ref. 36.

¹²⁵ von Essen, Förvaltningsprocesslagen (1971:291) kommentar till 30 §, JUNO 2019-12-19. Samma tolkning görs av von Essen i Processramen i förvaltningsmål s. 77 f och av von Essen m.fl. i Förvaltningsrättens grunder s. 202 f.

specialförfattning, kan ha res judicata-verkan *endast* när målet är brottmålsliknande är inte en självklarhet.

Bara det faktum att HFD ännu en gång, i likhet med Upphandlingsmålet, har uttryckt sig på ett ganska vagt sätt – “[...] mål där beslutet *i någon mening* utgör *en reaktion* på ett *visst handlande* av den enskilde.”¹²⁶ (mina kursiveringar) – talar emot att endast brottmålsliknande förvaltningsmål kan ha res judicata-verkan. I ett flertal rättsfall uttryckte sig nämligen HFD i otvetydiga termer, genom att understryka att likheten med brottmål eller tvistemål var viktig för bedömningen av om en dom hade res judicata-verkan.¹²⁷ Om det nu är så att endast brottmålsliknande förvaltningsmål kan ha res judicata-verkan finns det förstås inte något hinder för att HFD skriver det, förutsatt att det är vad domstolen har tänkt sig. Även denna tolkning har visst stöd i litteraturen. Som Ribbing har visat har en dom i ett migrationsmål haft res judicata-verkan på så sätt att ett beslut om att ta en utlänning i förvar inte kunde överklagas eftersom beslutet redan hade prövats av förvaltningsdomstol.¹²⁸ Detta, resonerar Ribbing, är ett exempel på att det inte nödvändigtvis finns ett likhetstecken mellan “särskilda förhållanden” och brottmålsliknande, d.v.s. den tolkning som von Essen förespråkar. Det kan tänkas att HFD i Socialtjänstmålet har velat hålla frågan om vilka betungande förvaltningsmål som kan ha res judicata-verkan öppen för att inte binda sig vid de brottmålsliknande målen utan möjliggöra en fortsatt utveckling av res judicata inom förvaltningsprocessen.

Det går förstås inte att vara helt säker varken på att en betungande förvaltningsdom måste vara brottmålsliknande för att kunna ha res judicata-verkan eller alternativet att även andra betungande domar kan ha det. En slutsats kan dock dras om att det förutsätts att beslutet som har föranlett prövningen har utgjort en reaktion från det allmännas håll på ett handlande av den enskilde. Det framstår även som klart att betungande domar i förvaltningsmål där prövningen kan sägas vara brottmålsliknande, exempelvis för att omständigheterna som ligger till grund för ett yrkande är brottsligt agerande från den enskilde, har res judicata-verkan. Vad som däremot fortsatt framstår som oklart är om även andra typer av mål, som till sin karaktär inte är brottmålsliknande, kan ha res judicata-verkan.

Omständigheter som inte har betydelse vid bedömningen av om en förvaltningsdom har res judicata-verkan

¹²⁶ HFD mål nr 2066-19 p. 17.

¹²⁷ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹²⁸ Ribbing s. 335 och MIG 2016:21.

Liknelser vid tvistemål framstår som oviktiga

På samma sätt som HFD i både Upphandlingsmålet och Socialtjänstmålet tycks undvika att dra paralleller mellan förvaltningsmål och brottmål har domstolen slutat förutsätta likheter med tvistemål för att förvaltningsdomar ska ha res judicata-verkan.¹²⁹ Detta talar för att det inte är eventuella likheter med tvistemål som kan göra att en dom har res judicata-verkan. Likheterna med tvistemål var förvisso avgörande för att den första domen i Livräntemålet i Stockholm tillmättes res judicata-verkan och i Bostadstilläggsålet anammade HFD den liknelsen för att diskutera om en dom som ansågs ha res judicata-verkan verkligen utgjorde prövningshinder.¹³⁰ Men HFD tycks i senare avgöranden ha gjort upp med resonemang om att förvaltningsmål uppvisar likheter med tvistemål för gott, en utveckling som möjligtvis kunde skönjas redan i den skiljaktiga meningen till Livräntemålet i Stockholm. I den skiljaktiga meningen gick ett justitieråd hårt åt just liknelsen mellan socialförsäkringsmål och tvistemål, och hävdade att denna inte lät sig göras.¹³¹ I Upphandlingsmålet skrev domstolen att avsteg från principen att betungande domar inte har res judicata-verkan har kunnat göras på grund av ett måls särskilda förhållanden eller specialbestämmelser, med hänvisning till Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm.¹³² Detta skulle kunna tolkas som att HFD menar att förhållanden som gör att ett mål uppvisar likheter med tvistemål, som i Livräntemålet i Stockholm, kan motivera ett avsteg från principen. Denna tolkning haltar dock, eftersom HFD i Livräntemålet i Stockholm lade vikt *både* vid likheten med tvistemål och AFL 20 kap. 10 a § när bedömningen av res judicata gjordes.¹³³ Omständigheterna i sig räckte alltså inte till för att domen skulle anses ha res judicata-verkan. En mer adekvat tolkning är att domstolen menade att särskilda förhållanden kan motivera avsteg från huvudregeln på ett sådant sätt som skedde i Körkortsmålet och att annars bestämmelser i specialreglering kan motivera avsteg på sådant sätt som i någon mening gjordes i Livräntemålet i Stockholm.¹³⁴ En liknande tolkning gör även von Essen i flera av sina arbeten.¹³⁵

När nu HFD har meddelat ännu en dom går det att säga med ännu större säkerhet att liknelser vid tvistemål inte har någon relevans vid bedömningen av om en förvaltningsdom har res judicata-verkan. I Socialtjänstmålet tar HFD över huvud taget inte upp att likheter med

¹²⁹ HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

¹³⁰ RÅ 2002 ref. 61.

¹³¹ Ibid..

¹³² HFD 2013 ref. 36.

¹³³ RÅ 2002 ref. 61.

¹³⁴ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹³⁵ von Essen, Förvaltningsprocesslagen (1971:291) kommentar till 30 §, JUNO 2019-12-09. Samma tolkning görs av von Essen i Processramen i förvaltningsmål s. 77 f och av von Essen m.fl. i Förvaltningsrättens grunder s. 202 f.

tvistemål skulle kunna ha någon betydelse. Inte heller antyder domstolen att detta skulle vara av vikt, på ett sätt som kan sägas motsvara resonemang om likheter med brottmål.¹³⁶

Genom Upphandlingsmålet och Socialtjänstmålet tycks HFD därmed ha gjort upp med liknelser vid tvistemål. En slutsats av detta är att eventuella likheter med tvistemål inte har någon betydelse för bedömningen av om en förvaltningsdom har res judicata-verkan.

Uppdelning i flerpartsmål och andra mål är inte relevanta

HFD har i de avgöranden där en förvaltningsdom har tillmätts res judicata-verkan ansett att det finns en likhet mellan förvaltningsmål och tvistemål respektive brottmål bland annat på grund av att det har handlat om flerpartsmål.¹³⁷ Flerpartsmål är sådana mål där flera parter ställs mot varandra, till skillnad från enpartsmål där en enskild ställs inför en domstol utan någon representant för det offentliga eller någon annan som motpart. Fram till 1996, när en tvåpartsreform genomfördes, var de flesta förvaltningsmål enpartsmål.¹³⁸ Sedan tvåpartsreformen ställs den enskilde vid ett överklagande i regel mot den förvaltningsmyndighet som har tagit beslut i ett ärende. Vid en överprövning möter dessa två parter enligt FPL 7 a § varandra inför en domstol, förutsatt att det inte finns någon avvikande regel i speciallagstiftning som ska ha företräde enligt FPL 2 §. Som visat ovan är liknelserna vid tvistemål och brottmål inte längre lika centrala för frågan om res judicata i förvaltningsmål, vilket i sig talar emot att en uppdelning i flerpartsmål och andra mål har relevans. Dessutom har tvåpartsreformen gjort denna uppdelning till något av en anakronism.

¹³⁹

I varken Upphandlingsmålet eller Socialtjänstmålet har HFD återkommit till uppdelningen mellan flerpartsmål och andra mål.¹⁴⁰ För en slopad uppdelning i flerpartsmål och andra mål talar även att regeringen inom ramen för en diskussion om domars effekt för framtida ärendehantering i förarbeten till förvaltningslagen har uttalat flerpartsmål inte är någon homogen grupp av ärenden.¹⁴¹

En slutsats av detta är att uppdelningen i flerpartsmål och andra mål inte längre har relevans vid en bedömning av om en förvaltningsdom har res judicata-verkan.

¹³⁶ HFD mål nr 2066-19.

¹³⁷ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹³⁸ Prop. 1995/96:22 *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna* s. 70.

¹³⁹ *Anakronism* = företeelse som är otänkbar i ett visst tidssammanhang. Källa: www.svenska.se, uppslagsord: anakronism.

¹⁴⁰ HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

¹⁴¹ Prop. 2016/17:180 s. 234

3.2.2 Hur en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip tillämpas och vad rättsföljden är

HFD:s praxis har visat hur en res judicata-bedömning ska göras, förutsatt att en dom har res judicata-verkan baserat på omständigheterna. Som HFD visade både i Körkortsmålet och i Livräntemålet i Stockholm ska en bedömning i så fall göras dels av om det har företagits en sakprövning och dels om det nya ärendet gäller samma sak. Om svaret på båda dessa frågor är ja ska rättsföljden avvisning inträda.¹⁴² Detta liknar både RB 17 kap. 11 § 3 st. om tvistemål och 30 kap. 9 § 1 st. om brottmål. Bedömningen av sakidentitet gör dock att en förvaltningsprocessrättslig res judicata-bedömning snarare liknar den regel i rättegångsbalken som avser brottmål än den som avser tvistemål.

I både Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm görs en bedömning av sakidentiteten mellan den lagakraftvunna domen och det nya ärendet som fokuserar på de grunder som anges till stöd för yrkandet.¹⁴³ I Körkortsmålet var det avgörande att det handlade om ett visst sätt att köra bil på en viss plats vid ett visst tillfälle – samma gärning – i båda ärendena vilket gjorde att HFD bedömde detta som samma sak.¹⁴⁴ I Livräntemålet i Stockholm fäste domstolen vikt vid att det gällde en och samma skada och samma tidsperiod i båda ansökningarna om livränta, vilket gjorde att den kom till slutsatsen att det var samma sak.¹⁴⁵ Även i Bostadstilläggsålet låg fokus på grunderna för yrkandet om att kvinnan skulle betala tillbaka bostadstillägg.¹⁴⁶ Eftersom Försäkringskassan i det första ärendet angav som grund för sitt yrkande att kvinnan hade sammanbott med någon annan och i det andra ärendet angav som grund att hon hade hyrt ut sin bostad i andra hand ansåg HFD att det inte var fråga om samma sak.

Slutsatsen av dessa tre rättsfall är att en förvaltningsrättslig bedömning av sakidentitet liknar den bedömning allmänna domstolar gör av sakidentitet inom ramen för RB 30 kap. 9 § 1 st. om brottmål snarare än 17 kap. 11 § 3 st. om tvistemål. Detta innebär att en förvaltningsrättslig res judicata-bedömning görs i två steg: genom att (i) ta reda på om en domstol har prövat frågan i sak och (ii) avgöra om det nya ärendet avser samma sak baserat på omständigheterna i domen och det nya ärendet. Om dessa två kriterier är uppfyllda ska rättsföljden avvisning inträda.

¹⁴² RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁴⁵ RÅ 2002 ref. 61.

¹⁴⁶ RÅ 2010 ref. 1.

3.3 Sammanfattning

HFD har genom sina avgöranden visat att det går att tala om en princip om res judicata inom förvaltningsprocessrätten. Till att börja med har en tydlig huvudregel etablerats på så sätt att HFD har klargjort att förvaltningsdomar som utgångspunkt inte har res judicata-verkan. Detta framgår exempelvis av de tidiga målen från 1970-talet och Namnbytesmålet.¹⁴⁷

Enligt domstolens resonemang i Socialtjänstmålet kan en förvaltningsdom ha res judicata-verkan under förutsättning att det dels handlar om en dom som är betungande för den enskilde och att det dels är en dom i ett mål där beslutet i någon mening utgör en reaktion på ett visst handlande av den enskilde.¹⁴⁸ Genom Socialtjänstmålet har domstolen därmed i viss mån gjort frågan om när res judicata-principen är tillämplig lättare att besvara. Vad som emellertid alltjämt framstår som oklart är om det är uteslutande brottmålsliknande förvaltningsmål som kan ha res judicata-verkan, eller om detta även är möjligt när omständigheterna i förvaltningsmålet inte har en brottmålsliknande karaktär.

Vidare har domstolen visat att det finns undantag från huvudregeln, vilket i Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm hade effekten att en tidigare dom hindrade prövning av samma sak i framtiden.¹⁴⁹ Tillsammans med Bostadstilläggsålet har de nämnda rättsfallen visat att en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip tillämpas i stort sett på samma vis som brottmålsbestämmelsen om res judicata i RB 30 kap. 9 §.¹⁵⁰ Som visat i avsnitt 3.2.2 görs res judicata-bedömningen genom att (i) ta reda på om en domstol har prövat frågan i sak och (ii) avgöra om det nya ärendet avser samma sak baserat på omständigheterna i domen och det nya ärendet. Om dessa kriterier är för handen ska rättsföljden avvisning inträda.

¹⁴⁷ RÅ 1978 1:9, RÅ 1979 Bb 116 och RÅ 1987 ref. 80.

¹⁴⁸ HFD mål nr 2066-19 p. 15 och 17.

¹⁴⁹ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹⁵⁰ RÅ 2010 ref. 1.

4 Jämförelse mellan res judicata-principen och rättegångsbalkens res judicata-regler

För att lättare kunna se funktionen hos den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-princip som har växt fram i HFD avgöranden ska nu göras en jämförelse mellan centrala aspekter av res judicata i förvaltningsmål och res judicata i den allmänna processen. Detta visar vilka aspekter av res judicata-principen i förvaltningsmål som är mer eller mindre klarlagda och vilka som är svårare att uttala sig om, vilket ligger till grund för en diskussion kring hur res judicata-principen kan komma att utvecklas.

4.1 Likheter, skillnader och aspekter som är svårare att uttala sig om

4.1.1 Likheter

Rättsföljden är avvisning

En likhet mellan de förvaltningsmål där en dom har haft res judicata-verkan och den allmänna processen är att rättsföljden är avvisning, d.v.s. att förvaltningsmyndigheten eller domstolen skiljer ärendet ifrån sig utan att ta upp det till prövning.¹⁵¹ Detta framgår av Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm där HFD kom fram till att de nya ansökningarna borde ha avvisats, vilket enligt RB 17 kap. 11 § och RB 30 kap. 9 § även är vad som ska hända om en stämningsansökan inte kan tas upp till prövning i den allmänna processen.¹⁵² Om det däremot handlar om en typ av ärende som initieras av förvaltningsmyndigheten kan det inte handla om en avvisning. Förvaltningsmyndigheten lär då snarare vara förhindrad att själv initiera ärendet. Om det i den typen av ärenden går att tala om en rättsföljd kan den tänkas bestå av att förvaltningsmyndigheten är passiv.

Res judicata som sakprövningshinder prövas självmant av domstol

I FL 19-22 §§ finns regler om hur ärenden inleds hos en förvaltningsmyndighet. Här sägs dock ingenting om res judicata, vilket regeringen enligt sin motivering till FL 37 § aktivt valt att hålla utanför förvaltningslagen.¹⁵³ Eftersom det inte finns några allmänna regler om res judicata inom förvaltningsrätten kan det tänkas att handläggningen i

¹⁵¹ Jfr FL 45 § 1 st. som uttrycker att *[o]m [överklagandet] har kommit in för sent ska myndigheten besluta att [det] inte får tas upp till prövning (avvisning)*.

¹⁵² RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹⁵³ Prop. 2016/17:180 s. 234.

förvaltningsmyndigheterna sällan aktualiserar frågan om ett ärende ska avvisas på grund av därav. På samma sätt kan det tänkas att den typ av ärenden som initieras av myndigheten sällan innefattar en undersökning av om det finns sakprövningshinder på grund av en tidigare dom. Däremot kan det finnas tillämpliga regler i speciallagstiftning, som i socialförsäkringsbalken och skatteförfarandelagen, som enligt FL 4 § ska tillämpas eftersom de avviker från förvaltningslagen. På Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan som tillämpar socialförsäkringsbalken samt Skatteverket som tillämpar skatteförfarandelagen lär därmed prövningen av om det finns förutsättningar att över huvud taget inleda ett ärende vara rutinmässig. Möjligen gäller detta även för körkortsmål, d.v.s. den enda typ av mål som har ansetts ha res judicata-verkan på grund av endast omständigheterna. Handläggningen av körkortsingripanden har dock förändrats sedan Körkortsmålet.¹⁵⁴ Då väckte ett allmänt ombud i körkortsfrågor, d.v.s. en "åklagare" i körkortsmål, talan hos förvaltningsdomstol om att en enskilds körkort skulle dras in.¹⁵⁵ Numera är det Transportstyrelsen som tar beslut i frågor om körkortsingripande enligt KkL 7 kap. 2 §, vilka kan överklagas till förvaltningsdomstol enligt samma lag 8 kap. 1 §. Därmed är det inte lika säkert att det inledningsvis tas upp en fråga om res judicata som hinder för prövning av ett körkortsingripande.

Vanligare torde vara att frågan om tidigare doms res judicata-verkan som hinder för att ta upp något till prövning ställs hos förvaltningsdomstolen. Sannolikt görs det i så fall självmant av domstolen, som enligt FL 47 § prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent. Regeringen har nämligen lämnat frågan öppen om vad som kan tänkas utgöra en anledning att avvisa ett överklagande: "Det är överinstansen som ska pröva om överklagandet har gjorts i rätt forum, om beslutet är överklagbart, om klaganden har klagorätt och om överklagandet uppfyller de villkor som gäller i fråga om form och innehåll *etc*" (min kursivering).¹⁵⁶ Om inte domstolen själv skulle komma på att undersöka tidigare domars res judicata-verkan lär parterna påpeka detta, i likhet med tvistemål.¹⁵⁷ Att domstolen självmant prövar om tidigare domars res judicata-verkan hindrar prövning visar på en likhet med den allmänna processen där det ska göras utan att någon part behöver påpeka det enligt RB 34 kap. 1 §. Det kan dock även ses som en skillnad med tanke på att frågan om res judicata som hinder för att ta upp ett ärende till prövning i de flesta fall görs först i överinstansen i förvaltningsmål, men görs i första instans i den allmänna processen.

¹⁵⁴ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁵⁵ Carle, Jan, *Körkortsmål*, SvJT 1981, s. 137-143 s. 137.

¹⁵⁶ Prop. 2016/17:180 s. 272.

¹⁵⁷ Ekelöf m.fl. s. 187

Bedömning av sakidentitet som i brottmål

Som visat i avsnitt 3.2.2 är bedömningen av sakidentitet i förvaltningsmål mer lik den som görs i brottmål än den som görs i tvistemål. I brottmål avgörs sakidentiteten genom att titta på om gärningen är densamma i ett nytt åtal som i ett avslutat mål. I tvistemål avgörs sakidentiteten genom att titta om rättsföljderna är samma eller likvärdiga och alternativa.¹⁵⁸ Gärningen är det centrala för om ett åtal gäller samma sak som redan har prövats i en lagakraftvunnen brottmålsdom, vilket det även var i Körkortsmålet.¹⁵⁹ Men även i mål som inte har haft någon brottslig gärning som grund har HFD bedömt sakidentiteten baserat på omständigheterna i målet snarare än på rättsföljderna. Se exempelvis Livräntemålet i Stockholm och inte minst Bostadstilläggsålet.¹⁶⁰ I det senare var händelseförloppet helt centralt för bedömningen av sakidentiteten. Detta liknar alltså den bedömning av sakidentitet som görs i brottmål.

Res judicata-verkan uppstår vid laga kraft

Som HFD har visat i både Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm kräver avvísning, när omständigheterna är sådana att en dom har res judicata-verkan, dels att en sakprövning har företagits och dels att sakidentitet föreligger.¹⁶¹ I att en sakprövning *har* företagits ligger att rättegången är avslutad och att domen har vunnit laga kraft. I Livräntemålet i Stockholm fäster domstolen uttryckligen vikt vid att den tidigare domen har vunnit laga kraft.¹⁶² I Körkortsmålet konstaterar domstolen att en sakprövning har företagits genom att hänvisa till den dom som hade vunnit laga kraft.¹⁶³ Det går alltså att konstatera att det finns en likhet mellan förvaltningsmål och den allmänna processen i detta hänseende. Domar som har res judicata-verkan får sådan verkan när de vinner laga kraft.

Litispændens

I förvaltningslagen finns en litispændens-bestämmelse som avser en situation där en förvaltningsmyndighet har lämnat över ärendet till överinstans efter ett överklagande. Efter att ha gjort det är myndigheten förhindrad att ändra beslutet enligt FL 39 §. Om ett ärende skulle komma in till en förvaltningsmyndighet under perioden som ett ärende i samma sak prövas i domstol är det dock mer oklart vad som gäller. Detta är förstås en osannolik situation, men inte otänkbar. Regeringen skriver i motiveringen till regeln att sedan handlingarna i ett överklagat ärende har överlämnats från en beslutsmyndighet till

¹⁵⁸ Se avsnitt 2.1-2.2 för en genomgång av bedömningen av sakidentitet i den allmänna processen.

¹⁵⁹ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁶⁰ RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2010 ref. 1.

¹⁶¹ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹⁶² RÅ 2002 ref. 61.

¹⁶³ RÅ 1993 ref. 76.

överinstansen, “[...] bör beslutsmyndigheten under den tid förfarandet i överinstansen pågår inte ha rätt att ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak”.¹⁶⁴ Detta kan inte tolkas på något annat sätt än att om en situation skulle uppstå där en myndighet får in ett nytt ärende i samma sak som redan prövas i överinstansen får detta inte tas upp till prövning.

Litispendensregeln i förvaltningslagen liknar därmed de litispendensregler som finns i rättegångsbalken.¹⁶⁵ Som regeringen skriver finns det dock specialfall, som inte behandlas närmare inom ramen för den här uppsatsen, där en ändring eller ny prövning skulle kunna vara motiverad trots pågående överprövning.¹⁶⁶

Särskilda rättsmedel

Inom förvaltningsprocessen finns två särskilda rättsmedel enligt förvaltningsprocesslagen, som har sina motsvarigheter i rättegångsbalken. Det handlar om resning och återställande av försutten tid enligt FPL 37 b och c §§ som motsvarar de särskilda rättsmedlen i RB 58 kap.

Vad gäller utgångspunkten att domar i förvaltningsmål inte har res judicata-verkan är det intressant att fråga sig om de särskilda rättsmedlen resning och återställande av försutten tid verkligen fyller sina syften inom förvaltningsprocessen. Om samma fråga kan prövas om och om igen kan det ju väldigt sällan uppstå ett behov av att ansöka om resning och det spelar inte så stor roll om chansen att överklaga försummas.¹⁶⁷ Det omvända gäller förstås om en dom skulle ha res judicata-verkan, och det senare visar sig att det finns anledning att söka om och bevilja resning enligt 37 b § FPL.

Domars prejudiciella betydelse

Vad gäller förvaltningsdomars prejudiciella betydelse, den s.k. positiva rättskraften, kan kort konstateras att en tidigare förvaltningsdom på olika sätt kan ligga till grund för utgången i en senare prövning. Avgöranden kan ha bindande verkan, exempelvis förhandsbesked enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor 16 §. Det ska dock påpekas att förvaltningsdomar inte med nödvändighet har bindande verkan.¹⁶⁸ Viss likhet kan därmed sägas föreligga med tvistemål genom att förvaltningsdomar ibland är direkt avgörande för utgången i en senare prövning i en annan sak på samma sätt som att en fastställesedom kan avgöra utgången vid prövningen av en fullgörelsetalan, som visat i avsnitt 2.1. HFD har även konstaterat att det är möjligt att låta tidigare avgöranden ha betydelse för utgången i senare

¹⁶⁴ Prop 2016/17:180 s. 239.

¹⁶⁵ Se avsnitt 2.3 om litispendens i den allmänna processen.

¹⁶⁶ Prop 2016/17:180 s. 239.

¹⁶⁷ Wall, Gustaf, *Möjligheten att ompröva samma fråga flera gånger – om frånvaron av res judicata i förvaltningslagen*, FT 2018(3) s. 566.

¹⁶⁸ Se exempelvis: RÅ 1999 ref 47.

prövningar, även om den första domen inte är bindande.¹⁶⁹ Detta visar på en likhet med brottmålsdomar som trots att de inte har positiv rättskraft kan påverka bedömningen av påföljder i ett senare mål, som visat i avsnitt 2.2.

Facta supervenientia

Vad gäller omständigheter som uppdragas eller inträffar efter att en dom har vunnit laga kraft (facta supervenientia) går det inte att med säkerhet dra några slutsatser om huruvida dessa skulle genombryta en förvaltningsdoms res judicata-verkan. Detta har dock berörts i lagstiftningen inom skatteförfarandet. I ett förarbete till den tidigare gällande taxeringslagen (1990:324) uppges att nytillkommande omständigheter kan medföra att en omprövning får ske, trots att det som utgångspunkt inte ska gå att ompröva en fråga som avgjorts av domstol.¹⁷⁰ Detta liknar vad som gäller om facta supervenientia i tvistemål, där senare inträffade eller uppdragade omständigheter kan genombryta en doms res judicata-verkan.¹⁷¹ Om detta är något som gäller en förvaltningsrättslig res judicata-princip generellt eller om det är ett specialfall på skatterättens område är något som återstår att se, förutsatt att den förvaltningsrättsliga res judicata-principen fortsätter att utvecklas i praxis.

Parternas trygghet som syfte

Behovet av att kunna rätta beslut som med tiden framstår som olämpliga talar emot att en betungande förvaltningsdom ska ha res judicata-verkan.¹⁷² I de förvaltningsmål där res judicata har aktualiserats har HFD dock fört resonemang som påminner om de syften som ligger till grund för res judicata-regler i den allmänna processen. I Körkortsmålet uttryckte HFD att när ett beslut var tillräckligt likt ett brottmål talade trygghetsskäl för att det inte skulle vara möjligt att ändra.¹⁷³ Ett annat sätt att uttrycka det skulle kunna vara att den enskildes trygghet i fall där det är en brottslig gärning som ligger till grund för prövningen är viktigare än att komma fram till materiellt korrekta avgöranden. Detta påminner om syftet med res judicata-regeln för brottmål, som motiveras av vikten av att ge den enskilde trygghet i att en dom har varit friande.¹⁷⁴ Intresset av att bereda den enskilde trygghet var i Körkortsmålet alltså större än intresset av att komma till ett materiellt riktigt avgörande.¹⁷⁵ Detta resonemang upprepas i Socialtjänstmålet, där anledningarna till att betungande förvaltningsdomar ibland har negativ rättskraft diskuteras.¹⁷⁶

¹⁶⁹ Se exempelvis: RÅ 1994 ref. 70.

¹⁷⁰ Prop. 1989/90:74 *Om ny taxeringslag m.m.* s. 403

¹⁷¹ Se avsnitt 2.1 om facta supervenientia i tvistemål.

¹⁷² HFD mål nr 2066-19 p. 16.

¹⁷³ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁷⁴ Se avsnitt 2.3 om syftena bakom res judicata-reglerna i den allmänna processen.

¹⁷⁵ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁷⁶ HFD mål nr 2066-19 p. 16-17.

Syftet med en res judicata-princip inom förvaltningsprocessrätten är alltså att skydda den enskilde när den används. Tidigare, som i Livräntemålet i Stockholm, kunde även det allmänna dra nytta av den.¹⁷⁷ Numera har dock HFD begränsat dess användning till mål där den enskildes behov av trygghet är större än intresset av att komma fram till materiellt riktiga avgöranden.¹⁷⁸ Eftersom trygghetsaspekten gör sig gällande i både förvaltningsmål och den allmänna processen finns det en likhet mellan res judicata-principen och de regler om res judicata som finns i RB.

4.1.2 Skillnader

Processekonomi som syfte

Vad gäller processekonomi som syfte, vilket diskuteras i avsnitt 2.3, är det som von Essen skriver inte lika tydligt att detta spelar in i HFD:s praxis. Det framstår enligt honom som osannolikt att detta skulle vara lika viktigt inom förvaltningsmål som i allmän process.¹⁷⁹ Detta är en skillnad mellan förvaltningsmål och den allmänna processen, där res judicata-reglerna har ett processekonomiskt syfte.

4.1.3 Aspekter som är svårare att uttala sig om

Det finns aspekter av res judicata-principen i förvaltningsmål som på grund av den sparsamma praxis som finns i frågan är svåra att uttala sig om. Jämförelsen med den allmänna processen har fått frågor om vilka omständigheter som omfattas av res judicata-verkan och när principen aktualiseras att framträda som oklara aspekter av res judicata-principen.

Vilka omständigheter som omfattas av res judicata

En grundläggande skillnad mellan förvaltningsprocessen och den allmänna processen är frånvaron av åberopsbörda i förvaltningsmål. Enligt FPL 30 § ska rättens avgörande av mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet, vilket innebär att enskilda omständigheter inte behöver lyftas fram särskilt för att domstolen ska ta dem i beaktande. I ett förvaltningsmål kan en part därmed framställa sitt yrkande och hänvisa till massan av kommunicerade handlingar. I tvistemål och brottmål är det annorlunda. I dispositiva tvistemål, d.v.s. när förlikning är tillåten, får inte domstolen grunda domen på

¹⁷⁷ RÅ 2002 ref. 61.

¹⁷⁸ HFD mål nr 2066-19 p. 17.

¹⁷⁹ von Essen s. 84.

andra omständigheter än de som åberopats av parterna. Detta följer av RB 17 kap. 3 §. Motsatsen gäller inte nödvändigtvis i indispositiva tvistemål, d.v.s. när förlikning inte är tillåten, utan som Fitger m.fl. lyfter fram måste en bedömning av syftet göras.¹⁸⁰ Även i brottmål är domstolen bunden av de omständigheter som har åberopats, vilket i praktiken är den gärningsbeskrivning som åklagaren enligt RB 45 kap. 4 § ska lägga till grund för åtalet. Detta följer av RB 30 kap. 3 §. Att lyfta in andra omständigheter än de som parterna själva anser är relevanta låter sig därmed inte göras i den allmänna processen. I förvaltningsmål går det däremot för domstolen att låta annat än det som parterna har lyft fram väga in i bedömningen så länge det ingår i handlingarna i målet. I kombination med res judicata-reglerna i rättegångsbalken innebär detta att om inte parterna ser till att åberopa de omständigheter som de betraktar som relevanta i en första prövning kommer de inte att ha chansen att lyfta fram dem i en andra prövning. I förvaltningsmål går det däremot att tänka sig att domstolen missar en viktig aspekt som en part upptäcker efter en första, vilket tack vare frånvaron av res judicata-regler kan åtgärdas i en andra prövning. Med beaktande av detta är det svårt att uttala sig om vilka omständigheter i ett förvaltningsmål som prekluderas när en första dom tillmäts res judicata-verkan.

I den allmänna processen talas det om en res judicata-cirkel, som omfattar även sådana omständigheter som *hade kunnat* åberopas av en part i ett tvistemål eller ett brottmål.¹⁸¹ Omständigheter som hade kunnat åberopas blir prekluderade och kan inte läggas till grund för en ny stämningsansökan. Den cirkeln är i den allmänna processen begränsad. I exempelvis brottmål om narkotikabrott kan den tänkas utsträcka sig till *all* narkotika som har hanterats och *allt som har gjorts* av den tilltalade i fråga om att befatta sig med narkotikan utan att, säg, bruka den eller sälja den vidare. Att i ett senare åtal åberopa att den tilltalade hade hanterat mer narkotika än befarat och inte bara haft den i sin lägenhet utan transporterat den till en annan plats låter sig alltså inte göras.¹⁸² I förvaltningsprocessen går det däremot att tänka sig att det inte finns någon gräns för hur stor res judicata-cirkeln blir, i de mål där en dom tillmäts res judicata-verkan. I en processform där domstolen har alla handlingar i målet som underlag, inte bara de omständigheter som åberopas av parterna, blir res judicata-cirkeln potentiellt enorm förutsatt att samma logik ska användas som i den allmänna processen. Den logiken skulle kunna formuleras som att allt som fick läggas till grund för en dom i den tidigare prövningen är uteslutet som omständigheter i en senare prövning. I en processform där samma handlingar och omständigheter kan behöva beaktas i kontakten med olika myndigheter kan detta tänkas bli problematiskt.

¹⁸⁰ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 17 kap. 11 §, JUNO 2019-12-19.

¹⁸¹ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1942:740) kommentaren till 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 §, JUNO 2019-12-19.

¹⁸² NJA 2007 s. 557.

Ett alternativ till den allmänna processens preklusionslösning är att en förvaltningsdoms res judicata-verkan inte får några effekter på vilka omständigheter som kan åberopas som grunder i en senare prövning utöver de som uttryckligen har legat till grund för domen med res judicata-verkan. Möjligtvis skulle det på så sätt gå att “freda” en stor del av det material som finns i ett förvaltningsmåls handlingar från res judicata-verkan på ett sätt som skulle passa förvaltningsprocessen.

När principen är tillämplig

En annan oklarhet som framträder i jämförelsen mellan res judicata-principen i förvaltningsmål och rättegångsbalkens regler är att det alltså är svårt att säga när res judicata-principen aktualiseras inom förvaltningsprocessen. Detta står i kontrast till den allmänna processen där alla domar har res judicata-verkan enligt RB 17 kap. 11 § och 30 kap. 9 §. I förvaltningsprocessen är huvudregeln den omvända, förvaltningsdomar har inte res judicata-verkan.¹⁸³ Frågan när undantag från denna huvudregel ska göras blev något lättare att besvara i och med Socialtjänstmålet, där HFD visade att gynnande domar inte har res judicata-verkan men att betungande domar kan ha det.¹⁸⁴ Redan där har en viktig uppdelning gjorts i gynnande och betungande domar. Vidare är det enligt HFD bara vissa av de betungande domarna som kan ha res judicata-verkan, nämligen de som gäller “mål där beslutet i någon mening utgör en reaktion på ett visst handlande av den enskilde”.¹⁸⁵ Här lämnas rättstillämparen att tolka HFD. Förvisso angav domstolen Körtörsmålet som ett exempel på ett sådant mål, vilket talar för att de mål som avses är sådana som har brottmålsliknande karaktär i likhet med Körtörsmålet.¹⁸⁶ Det går som visat i avsnitt 3.2.1 dock inte att utesluta att även betungande domar i andra mål de brottmålsliknande skulle kunna ha res judicata-verkan.

En tolkning av Socialtjänstmålet som landar i att det är uteslutande brottmålsliknande mål som kan ha res judicata-verkan ligger emellertid i linje med andra rättskällor. Exempelvis antyder regeringens sätt att resonera kring res judicata i propositionen till förvaltningslagen och von Essens analys av de senaste årens utveckling av frågan om res judicata i förvaltningsmål att res judicata framför allt är aktuellt i brottmålsliknande förvaltningsmål, som visat i avsnitt 3.2.1. Det är således en tolkning av Socialtjänstmålet som inte saknar stöd. Vidare framstår det som en tolkning som ligger i linje med de syften som anförs när res judicata-principen används i förvaltningsmål. Den enskildes trygghet anses vara av större vikt

¹⁸³ Se exempelvis RÅ 1987 ref. 80 och HFD mål nr 2066-19 p. 1.

¹⁸⁴ HFD mål nr 2066-19 p. 17.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ RÅ 1993 ref. 76.

än intresset av att komma till materiellt korrekta avgöranden, vilket motiverar att tillmäta en förvaltningsdom res judicata-verkan.¹⁸⁷ Möjligtvis går det även att läsa in en strategi i HFD:s undvikande av liknelser med tvistemål och brottmål i de senaste domarna om res judicata i förvaltningsmål.

Med tanke på att en res judicata-princip tycks ha etablerats inom förvaltningsprocessrätten kan det tänkas att HFD i framtida avgöranden vill utveckla en självständig terminologi om detta. Det kan tänkas att HFD ser framför sig en res judicata-princip som endast aktualiseras i brottmålsliknande förvaltningsmål, men vill undvika att binda sig vid att söka likheter med faktiska brottmål. En tolkning av Socialtjänstmålet som landar i att res judicata-principen endast är tillämplig i brottmålsliknande förvaltningsmål finner stöd även i detta, högst spekulativa, resonemang om vad nästa steg i utvecklingen av den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen blir.

4.1 Sammanfattning

I ett antal aspekter uppvisar den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen likheter med rättegångsbalkens regler om res judicata. Den kanske viktigaste likheten är att bedömningen av sakidentitet görs på samma sätt i förvaltningsmål som i brottmål, nämligen genom att avgöra om omständigheterna som ligger till grund för yrkandena i den lagakraftvunna domen motsvarar omständigheterna i det nya ärendet.¹⁸⁸ Detta skiljer sig dock från tvistemål där sakidentitet avgörs genom att jämföra rättsföljderna. En annan likhet är rättsföljden avvisning som ska inträda i fall ett ärende avser samma sak som en förvaltningsdom med res judicata-verkan, vilket motsvarar rättsföljden i både tvistemål och brottmål.¹⁸⁹ En förvaltningsdoms eventuella res judicata-verkan inträder vid laga kraft, d.v.s. när det inte längre går att överklaga domen, vilket också är en likhet.¹⁹⁰ Litispensregeln i FL 39 § lär ha en relation till den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen som motsvarar relationen mellan rättegångsbalkens regler om litispens och reglerna om res judicata, d.v.s. att fram till att domen vunnit laga kraft är litispens-regeln tillämplig och därefter kan res judicata-regeln vara tillämplig. Även detta är alltså en likhet. Reglerna om särskilda rättsmedel i FPL 37 b och c §§ som lär kunna användas för bryta igenom en förvaltningsdoms res judicata-verkan, liknar vidare de särskilda rättsmedel som enligt rättegångsbalken 58 kap. kan användas för att pröva en fråga på nytt trots res judicata-verkan.

¹⁸⁷ HFD mål nr 2066-19 p. 17.

¹⁸⁸ RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2010 ref. 1.

¹⁸⁹ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

¹⁹⁰ Ibid.

En likhet som inte framstår som lika tydlig men likväl finns där är att omständigheter som inträffar eller uppdragas efter att en dom har vunnit laga kraft (*facta supervenientia*) i skatteförfarandet bryter igenom rättskraften på samma sätt som i tvistemål.¹⁹¹ Det är dock inte självklart att detta gäller allmänt inom förvaltningsprocessrätten. För övrigt kan detta även betraktas som en skillnad i jämförelse med den allmänna processen eftersom *facta supervenientia* inte bryter igenom rättskraften i brottmål. Vad gäller förvaltningsdomars bindande verkan på framtida prövningar finns det likheter både med tvistemål och med brottmål. Förvaltningsdomar har bindande verkan på framtida prövningar i vissa fall, på samma sätt som i tvistemål, medan de i andra fall endast har bevisverkan, i likhet med brottmål.¹⁹² Utöver detta är en likhet att förvaltningsdomstolar enligt FL 47 § självmant undersöker om ett överklagande ska avvisas på grund av tidigare domars *res judicata*-verkan, vilket är fallet även i den allmänna processen enligt RB 34 kap. 1 §.

Den stora skillnaden mellan *res judicata*-reglerna i den allmänna processen och *res judicata*-principen i förvaltningsmål är att reglerna i den allmänna processen delvis motiveras av processekonomiska skäl medan detta inte tycks vara lika viktigt i förvaltningsprocessrätten.¹⁹³

Vad som inte är lika lätt att uttala sig om är dels vilka omständigheter som omfattas av en förvaltningsdoms *res judicata*-verkan och när den förvaltningsprocessrättsliga *res judicata*-principen kan tänkas vara tillämplig. Om samma logik om preklusion av omständigheter som används i den allmänna processen ska föras över till förvaltningsmål kan den s.k. *res judicata*-cirkeln potentiellt bli så stor att det påverkar andra prövningar på ett oönskat sätt. Vad gäller tillämpligheten får det sägas vara den mest brännande frågan när det kommer till *res judicata* i förvaltningsmål, d.v.s. under vilka omständigheter en förvaltningsdom har *res judicata*-verkan. I nuläget framstår det som oklart om det är uteslutande domar i brottmålsliknande förvaltningsmål som kan ha *res judicata*-verkan eller om även andra betungande förvaltningsdomar skulle kunna ha det. Båda dessa oklarheter lär kunna avhjälpas genom ytterligare praxis och utforskning av *res judicata* i doktrin.

¹⁹¹ Prop. 1989/90:74 s. 403

¹⁹² Se exempelvis: RÅ 1999 ref 47 och RÅ 1994 ref. 70.

¹⁹³ von Essen s. 84.

Del III - Avslutande reflektioner

5. Diskussion kring resultaten

HFD har i ett antal avgöranden diskuterat förekomsten av res judicata i förvaltningsmål och i två av dessa kommit fram till att lagakraftvunna förvaltningsdomar utgör hinder för att ta upp en fråga till prövning.¹⁹⁴ Sedan Namnbytesmålet där huvudregeln om att förvaltningsdomar inte har res judicata-verkan etablerades har HFD utvecklat resonemanget om att det i vissa förvaltningsmål finns anledning att göra undantag från huvudregeln.¹⁹⁵ Undantag motiverades av Körkortsmålets brottmålsliknande karaktär.¹⁹⁶ I Livräntemålet i Stockholm motiverade den tvistemålsliknande karaktären i kombination med en bestämmelse i speciallagstiftning undantag från huvudregeln.¹⁹⁷ Sedan dessa domar meddelades har HFD gått ifrån liknelser med brottmål och tvistemål. I de två senaste rättsfallen som berörde res judicata i förvaltningsmål, Upphandlingsmålet och Socialtjänstmålet, visade HFD att en diskussion kring res judicata i förvaltningsmål inte är avhängig liknelser vid tvistemål och brottmål.¹⁹⁸ Mot bakgrund av att HFD har utvecklat sitt resonemang om res judicata i förvaltningen på ett sätt som gör att det baserat endast på HFD-praxis går att reda ut frågor om förvaltningsdomars res judicata-verkan framstår det som att det finns en res judicata-princip inom förvaltningsprocessen. Detta visar att det finns belägg för påståendet att det går att tala om en förvaltningsprocessrättslig res judicata-princip.

Genom Körkortsmålet och Livräntemålet i Stockholm visade HFD att en res judicata-bedömning i förvaltningsmål görs på samma sätt som i ett brottmål, d.v.s. genom att undersöka om frågan har prövats i sak av en domstol och om det föreligger sakidentitet mellan den lagakraftvunna domen och det nya ärendet. I rättsfallen visades även att rättsföljden när en tidigare dom tillmäts res judicata-verkan är avvisning.¹⁹⁹ I och med detta finns det ett svar att ge på den tredje frågeställningen om hur den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen tillämpas, med reservation för att detta skulle kunna förändras i takt med utvecklingen av praxis.

¹⁹⁴ RÅ 1978 1:9, RÅ 1979 Bb 116, RÅ 1987 ref. 80, RÅ 1993 ref. 76, RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2005 ref. 16, RÅ 2010 ref. 1, HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

¹⁹⁵ RÅ 1987 ref. 80.

¹⁹⁶ RÅ 1993 ref. 76.

¹⁹⁷ RÅ 2002 ref. 61.

¹⁹⁸ HFD 2013 ref. 36 och HFD mål nr 2066-19.

¹⁹⁹ RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61.

Vid en jämförelse mellan rättegångsbalkens regler om res judicata och den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen går det att uttala sig om vilka likheter och skillnader som finns däremellan. Likheterna finns i frågor om rättsföljden avvisning, prövningen av res judicata som sakprövningshinder, bedömningen av sakidentitet, tidpunkten för inträdandet av res judicata-verkan, förhållandet till regler om litispensens, möjligheten att genombräta res judicata med särskilda rättsmedel, den prejudiciella betydelsen hos domar, möjligheten att lägga facta supervenientia till grund för en senare prövning trots en doms res judicata-verkan och parternas trygghet som syfte när domar har res judicata-verkan. Den skillnad som framträdde var att syftet processekonomi som gör sig gällande i den allmänna processen inte tycks ha samma betydelse i förvaltningsprocessen.

Vid denna jämförelse visade det sig att det även finns aspekter av res judicata-principen som framstår som oklara och därför är svårare att uttala sig om. Dels gäller det frågan om vilka omständigheter som omfattas av en förvaltningsdoms res judicata-verkan, en fråga som relaterar till frånvaron av återopsörda i förvaltningsprocessen. Dels gäller det frågan om när den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen är tillämplig. Närmare bestämt är frågan om HFD:s sätt att formulera sig i Socialtjänst målet ska tolkas som att uteslutande förvaltningsmål med brottmålsliknande karaktär kan ha res judicata-verkan.²⁰⁰ Det finns visst stöd för den tolkningen i andra rättskällor och den framstår som välgrundad även med tanke på den enskildes behov av trygghet som syfte bakom en res judicata-princip. Men eftersom det går att tänka sig att ett beslut av en förvaltningsmyndighet i någon mening utgör en reaktion på ett visst handlande från den enskilde, d.v.s. det kriterium som HFD har ställt upp för att en förvaltningsdom ska ha res judicata-verkan, utan att vara brottmålsliknande framstår den inte som tillfredsställande ur ett rättstillämparperspektiv. Frågan om när res judicata-principen är tillämplig, den andra frågeställningen, har därmed inte kunnat ges ett tydligt svar genom undersökningen. Däremot har den fjärde frågeställningen om vilka likheter och skillnader förvaltningsprocessens res judicata-princip uppvisar i jämförelse den allmänna processens regler blivit besvarad till stor del. Fler aspekter av den förvaltningsprocessrättsliga res judicata-principen kan dock säkerligen utforskas.

²⁰⁰ HFD mål nr 2066-19 p. 17.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

A. Propositioner

Prop. 1985/85:80 *Om ny förvaltningslag*

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

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

Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*

Prop. 2010/11:165 *Skatteförfarandet*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

B. Statens offentliga utredningar

SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet*

SOU 1968:27 *Förvaltningslag*

SOU 1981:46 *Ändringar i förvaltningslagen*

SOU 1983:73 *Ny förvaltningslag*

SOU 2005:114 *Socialförsäkringsbalk*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

C. Övrigt offentligt tryck

NJA II 1943

KU 1973:26 *Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner.*

Rättsfallsregister

Svenska domstolar

A. Högsta domstolen

NJA 1953 s. 309

NJA 1977 s. 618

NJA 1984 s. 733

NJA 1999 s. 520

NJA 2007 s. 557

B. Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1978 1:9

RÅ 1979 Bb 116

RÅ 1987 ref. 80 [i uppsatsen kallat *Namnbytesmålet*]

RÅ 1993 ref. 76 [i uppsatsen kallat *Körkortsmålet*]

RÅ 1994 ref. 70

RÅ 1999 ref 47

RÅ 2000 ref. 65
RÅ 2002 ref. 61 [i uppsatsen kallat *Livräntemålet i Stockholm*]
RÅ 2005 ref. 16 [i uppsatsen kallat *Livräntemålet i Västerbotten*]
RÅ 2005 ref. 62
RÅ 2009 ref. 69
RÅ 2010 ref. 1 [i uppsatsen kallat *Bostadstilläggsålet*]
HFD 2013 ref. 5
HFD 2013 ref. 36 [i uppsatsen kallat *Upphandlingsålet*]
HFD 2013 ref. 71
HFD mål nr 2066-19 [i uppsatsen kallat *Socialtjänstmålet*]

C. Kammarrätterna

Migrationsöverdomstolen,
MIG 2016:21

Internationella domstolar

A. EU-domstolen

Mål 7/56 & 3-7/57, *Algera m.fl.*, EU:C:1957:7.
Mål C-6/64, *Costa mot ENEL*, EU:C:1964:66.
Mål 33/76, *Rewe*, EU:C:1976:188.
Mål 45/76, *Comet*, EU:C:1976:191.
Mål C-312/93, *Peterbroeck*, EU:C:1995:437.
Mål C-430/93, *van Schijndel*, EU:C:1995:441.
Mål C-90/95 (P.), *de Compte*, EU:C:1997:198.

Litteratur

A. Böcker

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, upplaga 2, Norstedts juridik, Stockholm, 2015 (9) [cit. Bohlin & Warnling-Nerep]
Ekelöf, Per Olof, Bylund, Torleif & Edelstam, Henrik, *Rättegång 3*, upplaga 7, Norstedts Juridik, Stockholm, 2014 (5) [cit. Ekelöf m.fl.]
von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*, upplaga 2, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016 [cit. von Essen]
von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, upplaga 3, Norstedts juridik, Stockholm, 2018 [cit. von Essen m.fl.]
Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, *Genusrättsvetenskap*, upplaga 1, Studentlitteratur, Lund, 2009 [cit. Gunnarsson & Svensson]
Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod* i Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, upplaga 2, Studentlitteratur, Lund, 2018, s. 21-46 [cit. Kleineman]
Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1995 [cit. Peczenik]

- Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, upplaga 10, Jure, Stockholm, 2014 [cit. Ragnemalm]
- Ribbing, Michaela, *Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken*, Jure, Stockholm, 2018 [cit. Ribbing]
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, upplaga 4, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018 [cit. Sandgren]
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, upplaga 27, Liber, Stockholm, 2018 [cit. Strömberg & Lundell]
- Svensson, Eva-Maria, *Boundary-work in legal scholarship* i Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria & Davies, Margaret (red.), *Exploiting the limits of law: swedish feminism and the challenge to pessimism*, Ashgate, Aldershot, 2007, s. 17-49 [cit. Svensson]
- Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv*, Jure, Stockholm, 2014 [cit. Wall]
- Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Bonniers, Stockholm, 1951 [cit. Westerberg]
- Warnling-Nerep, Wiweka, *En introduktion till förvaltningsrätten*, upplaga 9, Norstedts juridik, Stockholm, 2011
- *Rättsmedel: om- och överprövning av förvaltningsbeslut*, Jure, Stockholm, 2015

B. Tidskriftsartiklar

- Carle, Jan, *Körkortsmål*, SvJT 1981, s. 137-143
- Lavin, Rune, *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2004(2), s. 177-179.
- Olsen, Lena, *Rättsvetenskapliga perspektiv*, Svensk juristtidning 2004, s. 105-145 [cit. Olsen]
- Wall, Gustaf, *Möjligheten att ompröva samma fråga flera gånger – om frånvaron av res judicata i förvaltningslagen*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2018(3), s. 555-566.

C. Internetkällor

- von Essen, Ulrik, *Förvaltningsprocesslagen (1971:291)*. En kommentar på internet, JUNO, <https://www.nj.se/juno> (i lydelse den 19 december 2019) [cit. von Essen med angivande av lagrum]
- Fitger, Peter, Sörbom, Monika, Eriksson, Tobias, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar & Renfors, Cecilia, *Rättegångsbalken (1942:740)*. En kommentar på internet, JUNO, <https://www.nj.se/juno> (i lydelse den 19 december 2019) [cit. Fitger m.fl. med angivande av lagrum]

D. Studentuppsatser

- Zeijlon, Erik, *Analogier till brottmål och tvistemål i förvaltningsprocessen: en processrättslig studie av när Högsta förvaltningsdomstolen tillämpar rättegångsbalken i förvaltningsprocessen*, Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, höstterminen 2016.