

KONTRARITETSKRAVET I DEN FÖRVALTNINGS- PROCESSRÄTTSLIGA KLAGORÄTTEN*

av *Jesper Blomberg och Vilhelm Persson*

Specialist counsel på Advokatfirman Delphi och verksam som lärare i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

Professor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

För att någon ska ha rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut krävs bland annat att beslutet har gått den klagande emot. Det föreligger därmed ett kontraritetskrav. Detta krav har ofta kommit i skuggan av kravet på att beslutet ska angå den enskilde för att klagorätt ska föreligga. I vissa situationer har dock kontraritetskravet stått i fokus för domstolarnas bedömningar. Bland annat har det rört sig om beslut som vid en första anblick tyckts vara gynnsamma för en enskild men som i praktiken visat sig ha negativa effekter eller om situationer som varit så komplexa att det varit svårt att avgöra vad som är gynnsamt för den enskilde. Både Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen har varit mycket tillmötesgående mot de enskilda klagande och normalt accepterat deras åsikt att besluten gått dem emot. Mot den bakgrunden kan hävdas att kravet antingen inte fyller någon självständig funktion eller är svårtillämpat. Det talar för att kravet bör avskaffas. Kontraritetskravet kan dock alltså fylla en funktion om det används för att hantera klagandes möjligheter att ändra inställning under processens gång.

1. Inledning

Rätten att överklaga en förvaltningsmyndighets förvaltningsbeslut eller ett avgörande av en förvaltningsdomstol förutsätter förutom att avgörandet angår den fysiska eller juridiska personen i fråga, också att det går personen emot. Detta s.k. kontraritetskrav har – till skillnad från bedömningen av vem som ett avgörande angår – i flertalet mål inte fått så stor uppmärksamhet vid bedömningen av klagorätten i förvaltningsdomstolarna. På grund av författningsändringar överklagas dock allt fler förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstol. Både överklagbarhet – vilka avgöranden som får överklagas – och klagorätt – vem som får överklaga ett avgörande – har vidare i praxis

* Artikeln har *peer review*-granskats.

kommit att få en förhållandevis vid innebörd.¹ Eftersom antalet mål i – och därmed belastningen på – förvaltningsdomstolarna således ökat, kan det finnas anledning att fundera på om kontraritetetskravet bör bli föremål för ökad uppmärksamhet och om det kan användas för att identifiera situationer i vilka sakprövning i domstol inte är så angelägen. Denna artikel syftar till att belysa kontraritetetskravet i ett förvaltningsprocessrättsligt² perspektiv och till att bidra till vidare diskussion kring om kravet bör upprätthållas i klagorätsbedömningen.

Artikeln tar primärt sikte på kontraritetetskravets tillämpning vid förvaltningsrättsligt överklagande (tidigare förvaltningsbesvär) till förvaltningsdomstol. Det beror främst på att huvuddelen av det material som finns tillgängligt rör sådana överklaganden. De flesta förvaltningsbeslut överklagas numera också på detta sätt (40 § förvaltningslagen [2017:900], nedan FL). Vi anser dock att kontraritetetskravet i princip bör tillämpas på samma sätt när ett förvaltningsbeslut överklagas till en förvaltningsmyndighet. Artikeln berör inte klagorätt vid s.k. laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), eftersom något kontraritetetskrav inte gäller där.

Artikeln bygger i huvudsak på en genomgång av relevanta förarbeten samt på den praxis kring kontraritetetskravet som utvecklats av Högsta förvaltningsdomstolen, nedan HFD. Högsta domstolen, nedan HD, har också uttalat sig om kontraritetetskravet i FL inom ramen för en process som rörde plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. Därför kommer detta fall också att beröras. Vidare görs hänvisningar i förekommande fall till doktrin på området; det kan dock konstateras att det saknas något mer ingående och omfattande rättsvetenskapligt verk specifikt om kontraritetetskravet.

Artikeln inleds med en presentation av den rättsliga regleringen med förarbeten och av den praxis som utvecklats av HFD – och i viss utsträckning även av HD – på området. Därefter följer en diskussion kring om ett kontraritetetskrav är överflödigt i den förvaltningsprocessrättsliga klagorätten eller om det finns sakliga skäl för att upprätthålla det. Artikeln avslutas med några kommentarer och reflektioner.

¹ Vad gäller överklagbarhet, se t.ex. HFD 2004 ref. 8, HFD 2016 ref. 41 och 49, HFD 2019 ref. 43 och HFD 2022 ref. 44; jfr dock även HFD 2021 ref. 8 och HFD 2022 ref. 31. Vad gäller klagorätt, se t.ex. RÅ 1994 ref. 82 samt HFD 2013 ref. 74 och HFD 2018 ref. 10 II.

² Med förvaltningsprocess avser vi förfarandet – processen – i förvaltningsdomstol i dess rättskipande verksamhet och således inte förvaltningsförfarandet hos förvaltningsmyndighet. Med förvaltningsprocessrätt avser vi de rättsregler som reglerar förvaltningsprocessen. Se angående terminologifrågor Lavin, *Förvaltningsprocessrätt*, 5 uppl. 2023, s. 13 ff., och Strömberg – Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 28 uppl. 2022, s. 85.

2. Rättslig reglering och förarbeten

Med förvaltningsprocessrättslig klagorätt avser vi – som ovan framgått – rätten att överklaga en förvaltningsmyndighets förvaltningsbeslut eller ett avgörande av en förvaltningsdomstol. Klagorätten är en av de s.k. sakprövningsförutsättningar som ska vara uppfyllda för att en talan ska kunna prövas materiellt (i sak) i förvaltningsdomstol. Rättslig reglering av sakprövningsförutsättningar finns i vissa fall i specialförfattning. I den mån sådan reglering saknas aktualiseras den allmänna förvaltningsprocessrätten, dvs. de subsidiärt tillämpliga bestämmelserna i främst FL och förvaltningsprocesslagen (1971:291), nedan FPL.³

När det gäller överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut, regleras klagorätten i 42 § FL. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 33 § andra stycket FPL, vilken reglerar rätten att överklaga förvaltningsdomstolars avgöranden. Av bestämmelserna följer att klagorätt förutsätter dels att avgörandet angår subjektet – den s.k. saklegitimationen – dels att beslutet går subjektet emot – kontraritetetskravet.

FL:s bestämmelse om rätt för enskilda att överklaga förvaltningsbeslut infördes ursprungligen genom 1971 års förvaltningsrättsreform och 11 § i 1971 års förvaltningslag (1971:290). Dessförinnan hade det inte ansetts möjligt att lagstiftningsvägen åstadkomma mer generellt giltiga klagorättsregler, framför allt eftersom förhållandena på det förvaltningsrättsliga området bedömdes vara alltför växlande. I stället ansågs klagorättsfrågor främst böra lösas genom rättspraxis.⁴

I propositionen till 1971 års förvaltningslag framhölls att syftet med klagorättsbestämmelsen var att kodifiera den praxis som då fanns kring denna fråga. Med en allmän regel om rätt att överklaga skulle framför allt klargöras att det fanns ett krav på saklegitimation vid överklagande, dvs. ett krav på att avgörandet i fråga ska angå den klagande. Vidare angavs mycket kort att en förutsättning för klagorätt var att den ändring som yrkades var till klagandens fördel. I förarbetena nämndes även att kontraritetetskravet uttryckligen anges i vissa specialförfattningar, varvid exemplet 24 § patentlagen (1967:837) gavs.⁵ Av (senare) förarbeten till motsvarande bestämmelse kan utläsas att ett beslut om bifall till en ansökan (om patent) inte anses gå sökanden emot, varför denne då inte heller har rätt överklaga beslutet.⁶

³ Se 4 § FL respektive 2 § FPL.

⁴ Se t.ex. SOU 1946:69 s. 186 ff., jfr även SOU 1964:27 s. 531 ff.

⁵ Se prop. 1971:30 Del 2 s. 391.

⁶ Se prop. 1993/94:22 s. 45.

I propositionen till 1971 års förvaltningslag angavs vidare att den närmare bestämningen av kretsen av klagoberättigade personer liksom tidigare skulle avgöras i rättstillämpningen.⁷ Av förarbetena framgår även att bestämmelsen i 33 § andra stycket FPL motsvarar 11 § i 1971 års förvaltningslag.⁸ I övrigt saknas mer belysande uttalanden om kontraritetskravets innebörd i förarbetena till 1971 års förvaltningsrättsreform.

11 § i 1971 års förvaltningslag överfördes därefter till 22 § i 1986 års förvaltningslag (1986:223), med en helt motsvarande lydelse och innebörd.⁹

I sitt betänkande från 2010, En ny förvaltningslag, menade Förvaltningslagsutredningen att ett kontraritetskrav inte behövde uppställas vid en reglering av klagorätten i en ny förvaltningslag. Utredningen hänvisade till att kontraritetskravet oftast inte berörs i praxis, utan konsumeras av den grundläggande förutsättningen, nämligen att beslutet ska medföra sådana konsekvenser för klaganden att han eller hon har en rätt att få en överprövning till stånd. Utredningen betonade vidare att dessa verkningar förutsätts vara negativa för klaganden, eftersom det ligger i överklagandeinstitutets själva konstruktion som ett medel för att skydda de berörda från besluts obehagliga följder.¹⁰

I propositionen till den nu gällande 42 § FL höll regeringen med om att prövningen av kontraritetskravet varit mindre framträdande i senare års praxis. Regeringen ansåg dock att Förvaltningslagsutredningens förslag att inte alls ställa upp ett sådant krav för rätt att överklaga i den nya förvaltningslagen inte borde genomföras. Regeringen angav att utredningens analys av den praxis som hade utvecklats kring tillämpningen av den då gällande klagorättsbestämmelsen i 22 § i 1986 års förvaltningslag i och för sig visade att det kan finnas skäl att överväga en delvis annan utformning av en ny klagorättsbestämmelse.¹¹ Regeringen menade dock att det är mycket viktigt att en reglering utformas så att de allmänna förutsättningarna för rätt att överklaga inom eller mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen inte skiljer sig åt i sak. Då det inte fanns något beredningsunderlag i ärendet för att kunna göra motsvarande överväganden i fråga om de bestämmelser om rätt att överklaga som finns i specialförfattningar och i 33 § andra stycket FPL, menade regeringen att utredningens förslag om att slopa kontraritetskravet inte borde genomföras.¹² Klagorättsbestämmelsen i 42 § FL – och den i 33 §

⁷ Se prop. 1971:30 Del 2 s. 390 f. och 398 f., även prop. 2016/17:180 s. 261.

⁸ Se prop. 1971:30 Del 2 s. 592.

⁹ Se prop. 1985/86:80 s. 72.

¹⁰ Se SOU 2010:29 s. 657 f. och s. 661.

¹¹ Regeringen hänvisar härvid (se prop. 2016/17:180 s. 262) även till HFD 2015 ref. 73; se vidare nedan angående det rättsfallet.

¹² Se prop. 2016/17:180 s. 262.

andra stycket FPL¹³ – är således till sitt innehåll identisk med det i både 22 § i 1986 års förvaltningslag och 11 § i 1971 års förvaltningslag.

3. Kontraritetetskravet i rättstillämpningen

3.1. Praxis från HFD

Trots att den förvaltningsprocessrättsliga klagorätten som ovan framgått kodifierades redan genom 1971 års förvaltningsrättsreform, har klagorättsregleringen i praktiken visat sig vara ganska svårtillämpad. Den är alltför allmän och vag för att leda till bestämda resultat i konkreta fall och måste därför kompletteras och preciseras genom både speciella regler och praxis.¹⁴

De oklarheter som framför allt uppmärksammas gäller dock den del av regleringen som rör kravet på saklegitimation, vilket som ovan framgått ger uttryck för att den som överklagar ett avgörande måste ha ett visst intresse i saken för att överklagandet ska tas upp till prövning av en högre instans. Det finns en omfattande praxis från HFD som gäller principerna för vem som kan anses berörd i denna mening och inte.¹⁵

Den del av regleringen som rör kravet på kontraritet har, som nämnts ovan, alltid spelat en underordnad roll i praxis. Oftast berörs kriteriet inte alls, utan ”konsumeras” av det grundläggande kravet på saklegitimation. Detta var som sagt också ett av Förvaltningslagsutredningens skäl för dess förslag att slopa kontraritetetskravet i en ny klagorättsbestämmelse.¹⁶ Vidare är den praxis som finns om kontraritetetskravet ofta in casu-betonad och inte refererad; dessutom är den relativt gammal.¹⁷

¹³ Det kan i sammanhanget nämnas att lagstiftaren inte synes ha haft intentionen att innebörden av 33 § andra stycket FPL skulle påverkas av 1996 års kodifiering i FPL av den s.k. tvåpartsprocessen, i vart fall inte när det gäller enskilda klagorätt, se 7 a § FPL samt t.ex. prop. 1995/96:22 s. 95 f. och prop. 2012/13:45 s. 176; jfr även Wennergren, En generell och obligatorisk tvåpartsprocess i våra förvaltningsdomstolar, FT 2009 s. 429 ff.

¹⁴ Se Strömberg – Lundell (ovan not 2) s. 208 f. och Larsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut, 2020, s. 215 f.

¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 260 ff. samt von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar (2023-02-14, Version 8, JUNO), kommentaren till 33 §, von Essen, Klagorätt i förvaltningsprocessen, FT 2012 s. 441 och Lundmark – Säfstén, Förvaltningslagen, 2020, s. 313; se även rättsfall rörande klagorätt, angivna i not 1.

¹⁶ Se SOU 2010:29 s. 675 f. och 661.

¹⁷ Beträffande praxis, se framför allt von Essen, Förvaltningsprocesslagen (ovan not 15), och von Essen, Klagorätt (ovan not 15), särskilt s. 463 ff. Beträffande äldre praxis kan hänvisas till Wahlgren, Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen m.m. åren 1976–1986, FT 1987 s. 201 ff., särskilt s. 216 f. och 238 f., respektive åren 1987–1994, FT 1995 s. 1 ff., särskilt s. 10 och 19 f., Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar, 5 uppl. 2005, s. 346 ff., samt Hellners – Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 2010, s. 306.

HFD har dock – om än inte med särskilt omfattande argumentation – kommenterat kontraritetetskravet i en del rättsfall. Rättsfallen kan enligt vår mening lite förenklat delas upp i två kategorier, där den ena avser situationer där det kan ifrågasättas om avgörandet i fråga faktiskt gått den enskilde emot och den andra situationer där det mer handlar om att ett avgörande kommit att gå den enskilde emot efter att denne ändrat inställning under processens gång.

Vad gäller den första kategorin kan det finnas beslut som vid en första anblick tycks vara gynnsamma för den enskilde, men som i praktiken visar sig ha negativa effekter. Sålunda är det typiskt sett positivt för en enskild att ett förbud mot användning av en maskin upphävs, men det blir negativt om det försvagar den enskildes position i en parallell tvist med tillverkaren av maskinen.¹⁸

Vidare finns situationer där den enskilde fått helt eller delvis rätt vad gäller utgången i målet, men inte – i vart fall inte fullt ut – på de grunder (och omständigheter) denne åberopat. Det har exempelvis gällt överklagande av beslut om beviljad socialhjälp som även innefattade ersättningsskyldighet för den enskilde,¹⁹ överklagande av beslut varigenom ett yrkande om omedelbar verkställighet har avslagits,²⁰ överklagande av beslut om att anmäld läkare inte hade gjort sig skyldig till just de fel som anmälan angav²¹ och överklagande av förvaltningsdomstols dom att ytterligare körkortsingripande inte skulle ske²². I princip har HFD tillåtit att beslut överklagas i dessa situationer. Observera dock att HFD även uttalat att endast den omständigheten att domskälen inte är utformade enligt en enskilds önskan inte innebär att avgörandet gått den enskilde emot.²³

I denna första kategori av rättsfall ryms också situationer som i praktiken är så oklara eller komplexa att det är svårt att avgöra vad som är gynnsamt eller inte för den enskilde. Här kan nämnas överklagande av skatterättsligt förhandsbesked som medfört svåröverskådliga konsekvenser.²⁴ Det har även handlat om överklagande av en dom med tvetydigt innehåll.²⁵

Slutligen visar den första kategorin av rättsfall också på situationer där det är principiellt svårt att bedöma om ett avgörande gått den enskilde emot eller

¹⁸ Se RÅ 1955 I 152. Jfr även RÅ 1997 not. 129.

¹⁹ Se RÅ 1980 2:49.

²⁰ Se RÅ 1991 ref. 62.

²¹ Se RÅ 1988 ref. 158.

²² Se RÅ 1988 ref. 159.

²³ Se RÅ 2006 ref. 21, HFD 2016 ref. 48 och HFD 2017 ref. 45, även RÅ 1985 not. Bb 199, RÅ 1990 not. 45, RÅ 1999 not. 103 och HFD 2012 not. 72. Jfr dock nyss nämnda RÅ 1988 ref. 158.

²⁴ Se RÅ 1999 ref. 69.

²⁵ Se RÅ 2004 ref. 13.

inte. Här har det handlat t.ex. om en patients överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om delegation till chefsöverläkare av rätten att besluta om patientens permission från psykiatrisk tvångsvård,²⁶ liksom ett barns möjlighet att (genom ställföreträdare) överklaga beslut om att inte bli föremål för tvångsomhändertagande²⁷. Det har också handlat om anbudsgivares överklagande i processer om offentlig upphandling.²⁸

Från denna första kategori av situationer, där det som sagt åtminstone vid en första anblick är svårt att avgöra vad som är positivt eller negativt för den enskilde, anser vi alltså att man kan skilja situationer där en enskild part har ändrat inställning under processens gång. Denna andra kategori av rättsfall har t.ex. handlat om enskilds rätt att inkomma med nytt överklagande (inom klagotiden) efter att tidigare ha återkallat ett första överklagande²⁹ och om enskilds rätt att – efter att ha ångrat sig – överklaga ett beslut helt i enlighet med tidigare anmälan om namnändring³⁰.

Av denna praxis – avseende båda kategorier av rättsfall – framgår sammanfattningsvis att HFD tolkar kontraritetetskravet på ett för den enskilde mycket generöst sätt. Kravet på kontraritet anses typiskt sett vara uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras. Detta synsätt har ansetts ligga i linje med överklagandeinstituttets funktion, dvs. som ett medel för att skydda berörda från besluts oönskade effekter, och att beslut helt enkelt överklagas i första hand av dem som anser att det har gått dem emot.³¹

HFD har även uttalat att det i praktiken kan vara svårt att bedöma om kontraritetetskravet verkligen är uppfyllt och att det därför ofta finns anledning att utgå från att kravet är uppfyllt redan om det yrkande som den enskilde framställer innebär att det överklagade avgörandet ska ändras.³²

I detta sammanhang kan HFD:s ovan nämnda avgörande HFD 2015 ref. 73 särskilt diskuteras. I fallet hade Skatteverket beslutat helt i enlighet med en anmälan om namnändring som en enskild hade lämnat in. Under överklagandetiden ångrade dock den enskilde sin anmälan och överklagade

²⁶ Se RÅ 2001 ref. 3.

²⁷ Se RÅ 2006 ref. 10. För diskussion avseende detta fall, se Bejstam, Barns talerätt i mål enligt LVU – villkorad klagorätt?, FT 2012 s. 433 ff. och Hollander, Rättsfallskommentar: RÅ 2006 ref. 10 – Barns talerätt i mål om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), FT 2006 s. 365 ff.

²⁸ Se HFD 2012 ref. 2 och däri angivna rättsfall.

²⁹ Se HFD 2011 ref. 76.

³⁰ Se HFD 2015 ref. 73. Se vidare nedan rörande detta fall. Jfr angående allmän parts möjlighet att ändra inställning till förmån för enskild motpart HFD 2021 ref. 71.

³¹ Se t.ex. HFD 2015 ref. 73. Se även SOU 2010:29 s. 657 f., von Essen, Förvaltningsprocesslagen (ovan not 15), Lundmark – Säfsten (ovan not 15) s. 314 och Larsson (ovan not 14) s. 216.

³² Se RÅ 1999 ref. 69; jfr även RÅ 1991 ref. 62 och RÅ 2004 ref. 13.

därför Skatteverkets beslut. Frågan i avgörandet var om Skatteverkets beslut kunde anses ha gått den enskilde emot.

HFD uttalar att om en klagande yrkar att ett visst beslut ska upphävas, har domstolen som regel anledning att utgå från att det också har gått klaganden emot. Ordnings- och effektivitetshänsyn skulle visserligen kunna tala för att en enskild inte ska kunna överklaga ett beslut som fattats helt i enlighet med den ansökan eller anmälan vederbörande lämnat in, särskilt inte i fråga om beslut som gäller omedelbart. Enligt HFD:s mening måste emellertid utgångspunkten även i sådana fall vara att den enskilde, fram till dess att ett lagakraftvunnet avgörande föreligger, har rätt att ändra inställning beträffande utgången i ärendet eller målet, under förutsättning att den nya inställningen ryms inom ramen för processen.³³

HFD:s praxis innebär att så länge den ändrade inställningen inte innebär att förvaltningsdomstolen tvingas ta ställning till andra frågor än de som beslutsmyndigheten tagit – eller hade kunnat ta – ställning till (se 29 och 30 §§ FPL)³⁴, kan den enskilde ändra inställning under processens gång, varvid kontraritetetskravet anses uppfyllt trots att den enskilde fått det den ursprungligen begärde.

3.2. Praxis från HD

42 § FL blir tillämplig i allmän domstol i de fall en förvaltningsmyndighets beslut överklagas dit och om det saknas särskild reglering om klagorätten i specialförfattning. HD fick därför anledning att uttala sig om kontraritetetskravet i NJA 2014 s. 445. Målet gällde bygglov för nybyggnation av ett bostadshus. Bygget stred mot gällande detaljplan och grannarna skulle därför höras (se 9 kap. 25 § PBL). Den fråga som ställdes på sin spets i målet, var om grannar – som i s.k. granneytrande inte hade haft någon erinran mot att det aktuella bygglovet beviljades – sedan kunde ångra sig (ändra inställning) och överklaga det beviljade bygglovet (se 13 kap. 8 § PBL och 42 § FL).

HD uttalar att om en part i ett avgörande har uppnått det som inom processens ram går att uppnå, har denne inte något befogat klagointresse (p. 8). HD tydliggör dock också att en annan situation är att en part inom processens ram skulle ha kunnat nå ett fördelaktigare resultat, men att detta inte har inträffat därför att parten har medgett ett visst förhållande som beslutsinstansen har lagt till grund för sitt avgörande. Om medgivandet får återkallas i den högre instansen, står det klart att parten har ett befogat klagointresse

³³ Se HFD 2015 ref. 73.

³⁴ Se även Blomberg – Södergren, Förvaltningsprocesslagen (1971:291) 29 § och 30 §, Lexino 2023-07-01 (JUNO).

och alltså har klagorätt. Detsamma bör emellertid enligt HD gälla även om det kan ifrågasättas huruvida medgivandet får återkallas. Hur det förhåller sig med det bör således inte ses som en fråga som rör klagorätten; frågan ska prövas i sak och leda till ett ogillande, om medgivandet inte får återkallas och överklagandet inte heller på någon annan grund ska bifallas (p. 9).

När det gäller återtagande av medgivanden i högre instans, gör HD skillnad mellan dispositiva och indispositiva mål, där utrymmet för ett återtagande är betydligt mindre när det gäller de förstnämnda (p. 12). Även om ett bygglovs-mål i allt väsentligt är ett indispositivt mål, betyder det enligt HD inte med nödvändighet att parterna, med avseende på sådana processuella ställningstaganden som de hade kunnat återkalla eller ändra i den lägre instansen, får inta nya ståndpunkter också i den högre instansen. Det går dock enligt HD inte att fastställa någon generell princip för hur bunden en part är av sina processuella dispositioner i mål som inte är dispositiva (p. 13).

Mot bakgrund av det anförda och då plan- och byggrättsliga granneytranden inte innefattar en på avtalsrättslig grund bindande utfästelse samt i regel tillkommer i utomrättslig ordning, blev HD:s slutsats i målet att den som i ett yttrande har godkänt en lovpliktig åtgärd är obunden av sitt ställningstagande, åtminstone under handläggningen i mark- och miljödomstolen (p. 11, 14 och 15).

Sammantaget kan konstateras att HD:s tillämpning av kontraritetetskravet i detta fall bygger på samma principer som HFD tillämpat i sin praxis, låt vara att HD betydligt mer utförligt än HFD argumenterar avseende regleringen av de materiella frågor som målet handlar om (detsamma gäller dessutom vid bedömningen av i vilken grad en part är bunden av ett tidigare medgivande).

För övrigt kan noteras att HD härutöver har haft anledning att uttala sig om kontraritet vid tillämpningen av lagen om domstolsärenden (1996:242), eftersom 36 § i denna lag motsvarar 42 § FL och 33 § FPL. Även avseende sådana ärenden förefaller HD:s tillämpning av kontraritetetskravet ligga i linje med HFD:s,³⁵ trots att de högsta domstolarna i princip inte hänvisar till varandras praxis.

4. Nackdelar med ett kontraritetetskrav

Som ovan nämnts, menade Förvaltningslagsutredningen att kontraritetetskravet helt borde slopas som förutsättning för förvaltningsprocessrättslig klagorätt, främst eftersom det ligger i sakens natur att kravet är uppfyllt om den

³⁵ Jfr Fitger – Eriksson – Hall, Lagen om domstolsärenden (2023-02-03, Version 3C, JUNO), kommentaren till 36 §, med vidare hänvisningar till HD:s praxis.

första förutsättningen för klagorätt – saklegitimation, dvs. att avgörandet angår den enskilde – är uppfylld. Att kontraritetetskravet i vart fall på senare år relativt sällan blivit föremål för prövning i praxis talar också för att det ofta inte fyller någon självständig funktion vid bedömningen av om en enskild har klagorätt eller inte.

Redan före 1971 års förvaltningsrättsreform och kodifieringen av klagorätten i 1971 års förvaltningslag, uppmärksammades dessutom att det inte alltid är självklart om ett avgörande faktiskt går någon emot eller inte. Vad som vid en första anblick kan synes vara gynnande för den enskilde, kan i själva verket ha betungande effekter på denne. Som ett exempel från förarbeten från 1960-talet kan nämnas ett yrkande om höjning av en fastighets taxeringsvärde, där den enskildes egentliga syfte är att uppnå ett högre belåningsvärde på fastigheten.³⁶

Som ovan nämnts, har det även i praxis framgått att det t.ex. i mål om skatterättsliga förhandsbesked kan vara svårt att bedöma om kontraritetetskravet verkligen är uppfyllt, inte minst när förhållandena är sådana att det inte säkert kan avgöras om det ena eller andra svaret på den fråga som en enskild sökande har ställt kommer att vara det mest fördelaktiga för denne vid en framtida beskattning. Mot denna bakgrund har HFD kommit fram till att det ofta finns anledning att utgå från att kontraritetetskravet är uppfyllt redan om det yrkande som den enskilde framställer innebär att det överklagade avgörandet ska ändras.

Svårigheten att slå fast om ett avgörande faktiskt går någon emot eller inte talar också för att ett kontraritetetskrav är överflödigt i den förvaltningsprocessrättsliga klagorätten. Åtminstone talar det för att den mycket generösa praxis som utvecklats av HFD vad gäller kontraritetetskravets innebörd är ändamålsenlig. Även HD har tillämpat kontraritetetskravet på ett för den klagande generöst sätt – i vart fall om inte den materiella regleringen talat häremot – och ansett klagorätt föreligga när klaganden ändrat inställning under processens gång (åtminstone i första överprövande domstol, se ovan).³⁷

Vad särskilt gäller fall där enskild ändrar inställning kan tilläggas att det t.o.m. för den enskilde själv kan vara svårt att omedelbart överblicka alla konsekvenser av ett beslut. Det kan tala för att kontraritetetskravet bör kunna anses uppfyllt även då den enskilde ändrat inställning under processens gång. För en sådan ordning talar också att förvaltningsdomstol enligt den s.k. officialprövningsprincipen som huvudregel inte är bunden av parternas åberopade

³⁶ Se SOU 1964:27 s. 531.

³⁷ Se NJA 2014 s. 445.

omständigheter i dessa avseenden och i vissa fall inte ens av parternas yrkanden (se 29 och 30 §§ FPL).³⁸

Sammantaget kan alltså hävdas att kontraritetetskravet antingen inte fyller någon självständig funktion eller är svårtillämpat.

5. Fördelar med ett kontraritetetskrav

Det finns således argument för att avskaffa kontraritetetskravet eller i vart fall – i linje med den praxis som utbildats – tillämpa det mycket generöst. Samtidigt finns det enligt vår mening skäl att ifrågasätta nämnda praxis i ett domstolsresursperspektiv i situationer där den enskilde ändrar inställning efter att förvaltningsmyndigheten meddelat sitt avgörande. För det första kan nämnas de ordnings- och effektivitetshänsyn som HFD själv hänvisar till i sitt avgörande HFD 2015 ref. 73. Avgöranden på det förvaltningsrättsliga området hindrar nämligen som huvudregel inte den enskilde att på nytt initiera en talan (ansökan, anmälan eller motsvarande) hos förvaltningsmyndigheten om ändring – eller kanske snarare om ersättande – av ett tidigare avgörande.³⁹ Den enskildes rättsskydd och rättssäkerhet kan i dessa fall helt enkelt värnas genom att ett nytt förfarande inleds hos förvaltningsmyndigheten. Det är med andra ord inte nödvändigt att ta i anspråk överklagandeinstitutet och tvistlösning i förvaltningsdomstol.

Som nämnts ovan innebär en prövning i domstol av den enskildes ändrade inställning normalt inte att det blir fråga om en otillåten taleändring i processrättslig mening; förvaltningsdomstolar är ju till följd av officialprövningsprincipen som huvudregel inte bundna av parternas åberopade omständigheter och i vissa fall inte ens av deras yrkanden. Däremot kan en sådan prövning ifrågasättas utifrån den s.k. instansordningsprincipen; det kan helt enkelt vara olämpligt att i domstol som första instans pröva de nya omständigheter som den enskildes ändrade inställning är förenad med. För det första ”missar” den enskilde en eller flera prövningsinstanser; ändras inställningen efter ett avgörande i förvaltningsrätt, kommer den enskilde i praktiken att få sin ”nya” talan prövad endast i en domstol (kammarrätt).⁴⁰ Att det är olämpligt att i överinstans pröva nya omständigheter – i vart fall om dessa är omfattande och

³⁸ Se även von Essen, Klagorätt (ovan not 15) särskilt s. 466 och von Essen, Förvaltningsprocesslagen (ovan not 15).

³⁹ Se 37 § FL samt t.ex. HFD 2019 ref. 61 och HFD 2022 ref. 8 I–II.

⁴⁰ HFD är en renodlad prejudikatinstans och förutsättningarna för att få prövningstillstånd där är mycket snäva, se 36 § FPL. Se även t.ex. RÅ 2002 ref. 76 samt von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar (2023-02-14, Version 8, JUNO), kommentaren till 29 § under rubriken Instansordningsprincipen.

av komplicerad natur – sammanhänger också med förvaltningsdomstolens sammansättning.⁴¹ Bestämmelserna härom innebär att det i majoriteten av måltyper i förvaltningsdomstol saknas sådan sakkunskap i rätten som beslutsmyndigheterna besitter. Det kan i sin tur medföra svårigheter för domstolen att fullt ut uppfylla sin processledningsplikt och utredningsansvar (se 8 § FPL) och tillgodogöra sig de nya omständigheterna på ett för den enskilde rättssäkert sätt.⁴²

Det finns i och för sig exempel på när det av specialförfattning följer att en ny talan inte alltid är möjlig att initiera hos förvaltningsmyndigheten.⁴³ Syftet med en författningsreglering av negativ rättskraft skulle kunna motverkas om den enskilde genom att ändra sin inställning ändå skulle få till stånd en domstolsprövning av ett avgörande som i förhållande till vad som begärts inte gått denne emot. I de fall författningsreglerad rättskraft skulle utgöra hinder för den enskilde att initiera en ny talan, finns det alltså knappast någon anledning att undgå denna reglering genom en (alltför) generös tillämpning av kontraritetetskravet. För det fall den enskilde vill initiera en ny talan i dessa situationer, är det således resningsinstitutet som i första hand bör stå till buds (se 37 b § FPL).

En ny talan hos förvaltningsmyndigheten innebär dessutom att ett nytt förvaltningsärende initieras, med i förekommande fall möjlighet för myndigheten att ta ut en handläggningsavgift.⁴⁴ En sådan (ytterligare) avgift är inte möjlig att ta ut om den enskilde – genom en ändrad inställning – i stället tillåts föra sin ”nya” talan i förvaltningsdomstol. Avgift är normalt heller inte möjlig att ta ut i de fall då domstol i enlighet med vad som ovan nämnts om instansordningsprincipen visar ett mål åter till beslutsmyndigheten för ny prövning, eftersom återförvisningen inte med nödvändighet innebär att ett nytt ärende ska initieras hos myndigheten. Förvaltningsmyndigheten får därmed inte möjlighet att täcka de kostnader som uppstår till följd av åtgärder som blir nödvändiga p.g.a. att den enskilde ändrar inställning, trots att det i grunden finns författningsstöd därför. Det kan t.ex. gälla nya utredningsåtgärder.

⁴¹ Vad gäller sammansättningen i förvaltningsrätt, se 17–18 a §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Vad gäller sammansättningen i kammarrätt, se 12–13 a §§ samma lag.

⁴² Se Blomberg, År sammansättningsreglerna för förvaltningsdomstol i första instans ändamålsenliga i ett processrättsligt perspektiv?, FT 2021 s. 399 ff.

⁴³ Se t.ex. 66 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken, även HFD 2013 ref. 68 och HFD 2016 ref. 83.

⁴⁴ Se vad gäller statliga förvaltningsmyndigheter 3 § avgiftsförordningen (1992:191) samt t.ex. 15 kap. 1 § läkemedelslagen (2015:315), 7 kap. 2 b § socialtjänstlagen (2001:453) och 27 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Se vad gäller kommunala förvaltningsmyndigheter t.ex. 8 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622) och 10 kap. 4 § strålskyddslagen (2018:396); jfr även t.ex. 12 kap. 8 § PBL och 27 kap. 1 § miljöbalken.

gärder som måste vidtas för att myndigheten ska kunna bemöta den enskildes ändrade inställning i domstol (se 10, 12 och 18 §§ FPL).

Förvaltningsmål är vidare generellt och i allt väsentligt indispositiva i den mening som avses i den allmänna processen. Visserligen går det som ovan framgått av HD:s praxis inte att fastställa någon generell princip för hur bunden en part bör vara av sina processuella dispositioner i sådana mål. I vart fall när den bakomliggande materiella regleringen talar därför, kan det dock vara rimligt att utgå från att den enskilde parten som huvudregel bör vara bunden av sin anmälan/ansökan – och även sina processuella dispositioner företagna innan denne kommit att inta ställning av part i förvaltningsdomstol. Utgångspunkten bör dock gälla framför allt i tvåpartsmål, dvs. mål där parterna består av den enskilde klagande mot beslutsmyndigheten (den absoluta majoriteten av mål i förvaltningsdomstol). I s.k. flerparsmål – dvs. mål där parterna förutom den enskilde klagande och beslutsmyndigheten även består av andra enskilda parter med motstående intressen i förhållande till den klagandes – kan det dock vara rimligt som HD uttalar i NJA 2014 s. 445 att bundenhet av dispositioner bör aktualiseras först när sådana vidtas i egenskap av part i domstol.

Slutligen kan nämnas att det finns en mångårig praxis om att passivitet från den enskildes sida kan utesluta klagorätt. Det handlar framför allt om situationer där den enskilde har varit berättigad att överklaga ett avgörande av en lägre instans, men avstått från det. I stället överklagar någon annan klagoberättigad och för på så vis upp målet i högre instans. Om denna instans då inte ändrar det överklagade avgörandet, kan den enskilde – som en slags tredje man – vilja träda in och föra talan i nästa instans. Av HFD:s praxis följer dock att den enskilde i dessa situationer anses ha förlorat sin klagorätt.⁴⁵ Eftersom den enskilde avstått från överklagande av det första avgörandet, har det uppenbarligen inte gått denne emot⁴⁶.

Om kontraritetsskravet – i enlighet med vad som ovan redovisats – ska anses uppfyllt även när den enskilde ändrar inställning, kan det bli svårt att utestänga en enskild från att överklaga endast för att den inte gjort det när den hade möjlighet till det första gången – den enskilde kan ju ha ändrat sig under processens gång beträffande om den accepterar avgörandet eller inte. Risken med att tillåta den enskilde att ”hoppa över” viss/vissa överklagandeinstanser

⁴⁵ Se t.ex. RÅ 2002 ref. 58, RÅ 2010 ref. 24, HFD 2011 ref. 85 samt NJA 2007 s. 786, även RÅ 1997 not. 72, RÅ 1999 not. 32, RÅ 2001 not. 175, 2005 not. 98, RÅ 2006 not. 69, RÅ 2008 not. 114 och HFD 2011 not. 70; jfr dock även RÅ 2008 ref. 36 (rättsprövning). Jfr även SOU 1964:27 s. 532. Observera också att klagorätt i förekommande fall kan uteslutas p.g.a. passivitet direkt enligt författning, se t.ex. 13 kap. 11 § PBL.

⁴⁶ För diskussion om huruvida beslut kan anses gå passiva parter emot, se Lavin, Tredjemansinträde i förvaltningsprocessen, FT 2008 s. 495 ff., särskilt s. 507 f.

är förstås att tyngdpunkten i processen förskjuts till överinstanserna, vilket i sin tur inte rimmar med instansordningsprincipen (se även ovan) och därmed kan leda till ett ökat antal återförvisningar av mål till underinstans.

I detta sammanhang kan även påminnas om att överklagbarheten enligt den nu gällande förvaltningslagen – till skillnad från den tidigare – inte är begränsad till slutliga beslut. Om enskilda ska kunna ändra inställning även såvitt gäller överklagade handläggningsbeslut finns risk för att handläggningen i såväl förvaltningsmyndighet som förvaltningsdomstol blir mycket långdragen och komplex. Det rimmar heller inte väl med det rättsläge som avsågs kodifieras genom 1971 års förvaltningsreform; redan på 1940-talet uttalades att klagorätten inte fick sträckas för långt, eftersom myndigheterna då skulle drabbas av onödigt arbete och förvaltningens handlingskraft hämmas.⁴⁷

6. Slutord

Som ovan framgått innebär HFD:s praxis att kontraritetetskravet tolkas på ett för den enskilde mycket generöst sätt. Kravet på kontraritet anses typiskt sett vara uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras. Praxis från HD talar för att det samma gäller när allmän domstol prövar kontraritetetskravet.

I huvudsak är den praxis som utvecklats av HFD (och HD) enligt vår mening ändamålsenlig, såväl i ett rättssäkerhetsperspektiv som i ett domstolsresursperspektiv. När det är svårt att bedöma om ett avgörande går den enskilde emot eller inte, är det således rimligt att den enskildes bedömning accepteras.

Som praxis har utvecklats kan det dock förefalla tveksamt om kontraritetetskravet över huvud taget har någon självständig betydelse i förhållande till kravet på saklegitimation. Det sistnämnda kravet är i de flesta fall fullt tillräckligt för att avgöra om det finns tillräckliga intressen för att tillåta en domstolsprövning eller inte. Det kan således hävdas att kontraritetetskravet antingen inte fyller någon självständig funktion eller är svårtillämpat. Vid införandet av den nu gällande förvaltningslagen förefaller vidare huvudskälet till att behålla kontraritetetskravet ha varit att det inte ansågs lämpligt att besluta om en ändring av kravet i FL, utan att samtidigt ändra kravet i FPL.

Som vi ser det, finns det sammanfattningsvis skäl för en samlad översyn av de båda lagarnas reglering av kontraritetetskravet. Vid en sådan översyn bör övervägas om det är dags att avskaffa kontraritetetskravet i både FL och FPL.

⁴⁷ Se SOU 1946:69 s. 188 f.

Som vi visat ovan, kan det dock också behöva övervägas att i stället fylla kravet med ett tydligare innehåll, särskilt i situationer när den enskilde faktiskt erhållit det som begärts, men sedan ändrat inställning (beträffande utgången). I sådana situationer bör den enskildes rättsskydd och rättssäkerhet utifrån ett domstolsresursperspektiv i stället så långt möjligt värnas genom att den enskilde hänvisas till att inleda ett nytt förfarande hos förvaltningsmyndigheten och inte genom att ianspråka överklagandeinstitutet. En annan sak är att det i specialförfattning naturligtvis kan finnas särskilda skäl att inte upprätthålla ett kontraritetsskrav, vilket är fallet t.ex. i skatteförfarandelagstiftningen, vissa delar av mark- och miljölagstiftningen och när det gäller laglighetsprövning av kommunala beslut.⁴⁸

En alltför generös – eller obefintlig – prövning gentemot kontraritetsskravet rimmar heller inte med det rättsläge som enligt vad som ovan nämnts avsågs kodifieras genom 1971 års förvaltningsreform. En tillämpning av kontraritetsskravet som innebär att den enskilde hänvisas till ett nytt förfarande hos beslutsmyndigheten skulle också korrespondera bättre med instansordningsprincipen och att tyngdpunkten i processen bör ligga hos första instans. Det ligger även i linje med att förvaltningsdomstolarnas begränsade resurser generellt bör ianspråkats i situationer där den enskilde inte har något annat sätt att skydda sig från besluts oönskade effekter.

Förvaltningsmål är vidare generellt och i allt väsentligt indispositiva i den mening som avses i den allmänna processen. Enligt vår mening kan det vid en översyn av regleringarna vara rimligt att – i vart fall i tvåpartsmål – utgå från att den enskilde parten som huvudregel bör vara bunden av sin anmälan/ansökan och även av sådana processuella dispositioner som företas innan denne kommit att inta ställning av part i förvaltningsdomstol. I avvaktan på en sådan översyn bör HFD enligt vår mening låta sig inspireras av HD och tydligare argumentera utifrån regleringen av de materiella frågor som målen handlar om, för att bedöma intresset av att en domstolsprövning ska komma till stånd. Sammanfattningsvis och avslutningsvis menar vi att den praxis som utvecklats – med innebörd att kontraritetsskravet bör tillämpas på ett för den enskilde klagande generöst sätt – i huvudsak är ändamålsenlig. Enligt vår mening finns emellertid skäl för en samlad översyn av FL:s och FPL:s reglering av kontraritetsskravet. Det kan vara dags att utmönstra kontraritetsskravet från lagarna. I vissa situationer kan det dock vara mer ändamålsenligt att tillämpa kontraritetsskravet på ett sätt som innebär att den enskilde hänvisas till att initiera en ny talan hos beslutsmyndigheten.

⁴⁸ Se 67 kap. 2 § skatteförfarandelagen, 16 kap. 12–14 §§ miljöbalken och 13 kap. 1 § respektive 1 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen.

