

VIII. MYNDIGHETENS BESLUT

24 Beslutsformer, omröstning och avvikande mening (24 och 25 §§)

24.1 Beslutsformer och omröstning

24.1.1 Beslutsformerna

Sättet att fatta beslut inom den offentliga verksamheten varierar. Grovt sett kan man utskilja tre olika beslutsformer.

Enligt den inom statsförvaltningen vanligen förekommande *byråkratiska* beslutsformen ("enrådighetsmetoden") avgörs ärendet av en befattningshavare ensam. Ofta medverkar någon annan som föredragande, i regel med reservationsrätt, men avgörandets innehåll bestäms helt av den beslutande. Något omröstningsförfarande kan således aldrig aktualiseras.

Förvaltningsdomstolarna tillämpar liksom övriga domstolar och vissa domstolsliknande förvaltningsmyndigheter den *kollegiala* beslutsformen. Den utmärks av att ett visst minimiantal av organets ledamöter måste medverka för att ett beslut ska kunna fattas och att – om inte enighet uppnås – var och en av dessa enligt en angiven turordning måste ge tillkänna sin uppfattning inom ramen för ett särskilt omröstningsförfarande. Modellen för hur detta ska gå till finns i rättegångsbalken, som innehåller särskilda sådana regler för tvistemål respektive brottmål. För förvaltningsdomstolarnas del hänvisar 26 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar sålunda till reglerna om omröstning i 16 och 29 kap. RB, vilka ska gälla "i tillämpliga delar".

De beslutande politiska församlingarna – riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige – tillämpar i stället vad som följdenligt kallats den parlamentariska men som oftast benämns den *kollektiva* beslutsformen. Det är också den variant som tillämpas t.ex. av

kommunala nämnder och styrelser. Successivt har den emellertid vunnit insteg också i den statliga förvaltningen, och i samband med antagandet av den nuvarande förvaltningslagen upphöjts till norm. Skälet härför var inte att den kollektiva metoden generellt skulle vara överlägsen den kollegiala, utan att man ville motverka de omotiverade skillnader i tillämpningen som förorsakats av oklarheter om vilka omröstningsregler som skulle gälla (prop. 1985/86:80 s. 31).

Det innebär emellertid inte, att man velat överge möjligheten att anförtro beslutanderätten till en ensam person enligt det byråkratiska förfarandet. Vad som regleras i förvaltningslagen är endast hur förfarandet ska tillgå, *om* ett ärende ska avgöras "av flera gemensamt". I sådant fall ska inte den kollegiala utan den kollektiva metoden tillämpas. Vad som utmärker denna sålunda prioriterade variant framgår av 18 § FL.

24.1.2 Nuvarande omröstningsregler

Enligt 18 § FL gäller följande:

Skall beslut fattas av flera gemensamt och kan de inte enas, lägger ordföranden fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag läggs fram så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, anger ordföranden vad som enligt hans uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den ske öppet. Är förslagen fler än två, skall det först avgöras vilket förslag som skall ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild är varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

Paragrafen tar således endast sikte på beslut som ska fattas av flera gemensamt och dess första stycke har utformats så att det förutsätts att delade meningar uppkommit inom myndigheten. Naturligtvis kan det även förekomma, att endast en lösning på den behandlade frågan framstår som möjlig eller lämplig och att därför ingen protesterar, då ordföranden presenterar denna. Accepten kan då direkt klubbfastas av ordföranden. Uppstår diskussion och det vid denna framkommer flera beslutsförslag, ska ordföranden beträffande

varje förslag ställa proposition så avfattad att den, vanligen genom rop eller handuppräknning, kan besvaras med ja eller nej. Därefter meddelar ordföranden vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats. Om ingen ledamot särskilt begär votering, blir det enligt ordförandens mening segrande förslaget myndighetens beslut, även om det rent faktiskt inte skulle motsvara majoritetens önskemål.

En avgörande skillnad i förhållande till den kollegiala metoden är således att ledamöterna vid kollektivt beslutsförfarande inte i tur och ordning individuellt formulerar sin mening utan i varje skede endast accepterar eller avvisar ett av ordföranden framställt förslag. Givetvis kan ledamöterna under överläggningen framställa yrkanden i ärendet, men dessa måste alltid presenteras av ordföranden i sådan form, att de kan besvaras med ja eller nej.

Om omröstning begärs – vilken då enligt andra stycket ska ske öppet – och det föreligger fler än två förslag, gäller det att få fram den kontraposition som i slutstadiet ska ställas mot ”vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats”, alltså det förslag som ordföranden i första skedet ansåg ha vunnit (huvudförslaget). Vilket av de övriga förslagen (motförslagen) som ska ställas mot huvudförslaget avgörs genom särskilda omröstningar, där två av motförslagen alltid ställs mot varandra till dess endast ett återstår. Detta förslag ställs slutligen mot huvudförslaget och det förslag som får flest röster blir myndighetens beslut. Ordföranden har utslagsröst om båda förslagen får lika många röster.

Av det sist sagda följer att ordföranden alltid är skyldig att rösta ”när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras” (fjärde stycket), dvs. vid lika röstetal. Vad gäller skyldigheten i övrigt att delta i avgörandet gäller enligt tredje stycket särskilda regler för det fall fråga är om ärenden som avser ”myndighetsutövning mot någon enskild”. I sådana ärenden är ”varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet”. Denna specialregel för ärenden som avser myndighetsutövning hade inte föreslagits av Förvaltningsrättsutredningen (FRU) – som tvärtom ansåg det vara av vikt att varje ledamot generellt, oavsett ärendets karaktär, skulle ta sitt ansvar genom att delta i omröstning och beslut (se SOU 1983:73 s. 98) – utan tillkom under departementsbehandlingen av FRU:s förslag (se prop. 1985/86:80 s. 32 f.).

Även om det är fråga om myndighetsutövning, är dock ingen – mer än ordföranden – skyldig att rösta för mer än ett förslag. Det hänger samman med att det skulle te sig stötande om en ledamot, som redan röstat för ett förlorande förslag, skulle vara tvungen att

rösta på något av de två kvarvarande förslagen, som han eller hon ogillar, och kanske t.o.m. vara den som avgör vilket förslag som vinner.

24.1.3 Överväganden

De nu gällande bestämmelserna inleds på ett något abrupt sätt, då där förutsätts att den kollektiva beslutsformen används. Förklaringen ligger naturligtvis i det förhållandet att 18 § FL inte handlar om något annat än omröstning och att sådan inte kan aktualiseras vid tillämpning av den byråkratiska metoden. Det kan emellertid skapa det felaktiga intrycket att tillämpning av sistnämnda beslutsform utgör en undantagsföreteelse. För att motverka detta föreslår vi att den nya lagens motsvarighet till 18 § FL – som bör förses med rubriken ”Beslutsformer och omröstning” – inleds med ett stycke av rent informativ karaktär: ”Beslut kan fattas av en ensam befattningshavare eller av flera gemensamt.”

I samma inledande stycke bör fortsättningsvis också markeras att även andra personer än beslutsfattaren eller beslutsfattarna kan tänkas delta, då myndigheten fattar sitt beslut. Deras funktion i sammanhanget kommer till uttryck genom följande formulering: ”Vid den slutliga handläggningen kan en föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.”

Vad gäller paragrafens materiella innehåll kan konstateras att den kollektiva omröstningsmetoden nu har gällt som norm i mer än tjugo år. Några skäl att övergå till en annan ordning, då beslut ska fattas av flera gemensamt, har inte framkommit. Den beskrivning av metodens funktionssätt som ges i 18 § FL framstår också som adekvat. Vi föreslår endast på en punkt en saklig förändring i förhållande till nuläget.

Som vi framhållit i 5 kap. om ”Ärende, beslut och myndighetsutövning”, där vi föreslår att sistnämnda begrepp inte ska komma till användning i en ny förvaltningslag, bör man av var och en som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende – oavsett dettas karaktär – kunna kräva ett ställningstagande till den föreslagna slutprodukten, beslutet. Att öppna väg för ansvarsfrihet genom passivitet är inte ägnat att främja en god förvaltning. Som ytterligare skäl för att inte konservera den nuvarande begränsningen i voteringsplikten (18 § tredje stycket FL) kan anföras att slutresultatet allmänt sett kan antas bli säkrare, om samtliga ledamöter deltar i avgörandet,

och att det för parter och andra kan framstå som egendomligt och oklart att inte alla beslutsfattare tagit ställning.

Det bör påpekas att förvaltningslagens omröstningsregler i praktiken bara gäller för statliga myndigheter. För de kommunala nämnderna och styrelserna gäller delvis avvikande specialbestämmelser i kommunallagen. Vad gäller röstpliktens omfattning överensstämmer denna reglering (4 kap. 21 § kommunallagen) dock med vad som föreskrivs i 18 § tredje stycket FL. Att en kommunpolitiker som ledamot av styrelsen för en statlig myndighet genom vårt förslag åläggs en mera omfattande röstplikt än när han eller hon agerar inom den kommunala sfären ser vi inte som något problem.

Vi föreslår således att en ledamot som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende också ska vara skyldig att redovisa sin inställning till beslutet. Av de skäl som tidigare nämnts ska skyldigheten att rösta dock – som hittills – endast gälla *ett* förslag. I övrigt har vi endast gjort några smärre språkliga ändringar i förhållande till gällande bestämmelse.

Vårt förslag innebär alltså att under rubriken *Beslutsformer och omröstning* ska föras in en bestämmelse (24 §) med följande lydelse:

Beslut kan fattas av en ensam befattningshavare eller av flera gemensamt. Vid den slutliga handläggningen kan en föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.

När flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas, ska ordföranden lägga fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, meddelar ordföranden vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, ska den ske öppet. Är förslagen fler än två, ska det först avgöras vilket förslag som ska ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen är skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

24.2 Avvikande mening

24.2.1 Nuvarande reglering

Reservationsrätten regleras i 19 § FL på följande sätt:

När beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det skall anses ha biträtt beslutet.

Föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad.

Avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna, skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt.

Av första meningen i första stycket framgår att ledamot av ett kollektivorgan har en oinskränkt rätt att få sin avvikande mening antecknad. Till skillnad från vad FRU föreslagit (SOU 1983:73 s. 99) krävs således inte att ledamoten blivit "överröstad", dvs. hamnat på den förlorande sidan vid en votering. Reservation kan anmälas även om någon omröstning över huvud inte skett utan beslutet fattats med acklamation. Även den som anslutit sig till majoriteten vid huvudomröstningen kan reservera sig mot detta beslut, om vederbörande föredrar ett tredje alternativ, som slagits ut i en tidigare omröstning om kontraposition. Att förlust vid en omröstning om kontraposition inte samtidigt medför förlust av reservationsrätt vid medverkan i huvudomröstningen har ansetts angeläget för att "den kompetens som finns hos det beslutande organet skall utnyttjas på bästa sätt" (prop. 1985/86:80 s. 36).

I andra meningen i första stycket anges konsekvensen av en utebliven reservation. Den som förhåller sig passiv "anses ha biträtt beslutet" och är således ansvarig för detta, även om han eller hon föredragit en annan utgång och agerat för detta. Även om det inte uttryckligen framgår av lagtexten kan en ledamot, som godtar utgången men är missnöjd med de till stöd för beslutet anförda skälen, begränsa sin reservation till att gälla motiveringen och därmed befria sig från ansvar för denna.

I andra stycket utsträcks reservationsrätten till att också omfatta föredraganden och andra befattningshavare hos myndigheten som är närvarande vid den slutliga handläggningen utan att vara beslutsfattare. Enligt den till grund för förvaltningslagen liggande

propositionen var en sådan bestämmelse ägnad att understryka kravet på noggrannhet och omsorg vid beredningen. Även rättssäkerhetsaspekter talade för en sådan ordning då dessa befattningshavare brukade ha ingående kunskap om det aktuella ärendet och gällande regler på området (prop. 1985/86:80 s. 34). Det underströks dock att rätten att anteckna avvikande mening borde utnyttjas med urskillning och återhållsamhet, och att den i princip inte borde användas i andra fall än när det låg i rättssäkerhetens intresse eller fanns särskilda skäl (s. 36).

Att inte bara ledamot utan även sådan befattningshavare som nyss nämnts har rätt att låta anteckna sin avvikande mening ger parter och andra värdefull information om hur de i förfarandet medverkande resonerat och vilka alternativ som övervägts. Genom att en part med klagorätt enligt 21 § FL ska underrättas inte bara om beslutsinnehållet utan också om sådana avvikande meningar förses han eller hon med ammunition för ett överklagande.

Tredje stycket anger den tid inom vilken en skiljaktig mening måste anmälas för att kunna beaktas. Förvaltningsmyndigheterna kan alltid ändra sina beslut fram till den tidpunkt då dessa har expedierats eller getts till känna på något annat sätt eller, om sådant offentliggörande inte ska ske, fått sin slutliga form genom t.ex. protokollsjustering. Senast då denna generella ändringsbefogenhet upphört måste också reservationen ha avlämnats.

Avslutningsvis bör påpekas att den aktuella bestämmelsen, liksom omröstningsregeln i 18 § FL, endast gäller för den statliga förvaltningen, medan de kommunala nämnderna har att iakttä kommunallagens (4 kap. 22 §) härifrån delvis avvikande bestämmelser.

24.2.2 Överväganden

Vi ser ingen anledning att föreslå någon i sak avvikande reglering i den nya förvaltningslagen. Bestämmelsens tillämpningsområde bör emellertid utvidgas till att också gälla vid sådant byråkratiskt beslutsfattande som i den av oss föreslagna 24 § anges som ett alternativ till den kollektiva varianten. Det är rimligt att i förvaltningslagen slå fast den princip som i praktiken redan gäller och som innebär att föredraganden och annan som är med om den slutliga handläggningen – oavsett vilken beslutsform som används – har rätt att få sin avvikande mening antecknad.

Vad gäller tiden för anmälan om reservation föreslås en justering av lagtexten så att den harmonierar med vårt i 30 § intagna förslag om ”Rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående”.

24.3 Lagtexten in extenso

Slutsatsen av våra överväganden i de ämnen som behandlats i detta kapitel leder oss till att föreslå att i den nya förvaltningslagen intas följande två paragrafer:

Beslutsformer och omröstning

24 § Beslut kan fattas av en ensam befattningshavare eller av flera gemensamt. Vid den slutliga handläggningen kan en föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.

När flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas, ska ordföranden lägga fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, meddelar ordföranden vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, ska den ske öppet. Är förslagen fler än två, ska det först avgöras vilket förslag som ska ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen är skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Avvikande mening

25 § När beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det ska anses ha ställt sig bakom beslutet.

Oavsett vilken beslutsform som används har föredraganden och andra befattningshavare som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet rätt att få avvikande mening antecknad.

Avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående.

25 Beslutsdokumentation (26 §)

25.1 Inledning

Gällande förvaltningslag bygger på förutsättningen att myndigheternas beslut finns dokumenterade. Någon uttrycklig bestämmelse om detta har inte ansetts nödvändig. För vissa förvaltningssegment har emellertid i andra författningar intagits regler i ämnet. Sådana finns i första hand i myndighetsförordningen (2007:515) och kommunallagen (1991:900).

Mot bakgrund av de regler vi föreslår i fråga om bl.a. motivering och underrättelse om beslut är det inte givet, att den nya förvaltningslagen behöver tillföras en särskild föreskrift om beslutsdokumentation. Att vi ändå föreslår en sådan är främst betingat av tre skäl. För det första har vi beaktat det i våra direktiv framförda önskemålet om en mera utförlig och heltäckande reglering än den nuvarande. För det andra ter det sig logiskt med den av oss valda uppbyggnaden av lagen – med en systematik baserad på de olika handläggningsstadierna – att i gruppen av regler om ”Myndighetens beslut” infoga en bestämmelse om de helt basala uppgifter som måste finnas dokumenterade hos myndigheten, då den fattat ett beslut. Därtill kommer ett tredje, i sak vägande skäl.

Enligt vår uppfattning skulle en reglering av dokumentations-skyldigheten i den nya förvaltningslagen kunna bidra till ett i vissa avseenden önskvärt förenhetligande av formerna för förvaltningsmyndigheternas beslut. Därigenom skulle risken för att besluten tar sig för den enskilde diverse svårtydbara uttryck (jfr det s.k. olivoljefallet, RÅ 2004 ref. 8) förhoppningsvis kunna motverkas. Oklarheter i detta hänseende kan begränsa möjligheterna till insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet i såväl enskilda ärenden som i allmänhet.

Vi är väl medvetna om de svårigheter utformningen av en sådan regel möter med hänsyn till lagens vida tillämpningsområde. Inom

den offentliga förvaltningen förekommer så många skiftande typer av beslut, från avgöranden i stora och komplicerade frågor med flera parter involverade till rutinbetonade enpartsärenden av tämligen trivial natur, att det i en bestämmelse i en lag av förvaltningslagens natur inte uttömmande går att precisera omfattningen av dokumentationsskyldigheten. Dessa svårigheter bör dock inte hindra att det i den nya lagen meddelas åtminstone allmänt hållna regler i ämnet.

Nedan redovisar vi kortfattat frågans behandling i tidigare lagförslag (25.2) och den nuvarande författningsregleringen (25.3). Efter en blick på den finska förvaltningslagens lösning (25.4) presenterar vi våra överväganden och förslag (25.5).

25.2 Tidigare lagförslag

Att beslut, som meddelas i ett skriftligt förfarande, fästs och bevaras i skrift tedde sig enligt Besvärssakkunniga (BSK) som en naturlig och nödvändig ordningsregel (SOU 1964:27 s. 457). Det gällde inte bara i fråga om slutliga beslut utan också beträffande beslut under förfarandet. I den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet intogs därför i 11 kap. 7 § ”Om ärendes avgörande” följande regel:

Hos myndigheten skall vara att tillgå handling, som återgiver fattat beslut samt utvisar vilka som deltagit i detta eller eljest närvarit vid dess fattande ävensom dagen för beslutet.

Paragrafen gällde (enligt 1 kap. 1 § jfrd med 11 kap. 5 §) endast beslut, som meddelats i ett helt eller delvis skriftligen handlagt ärende. Beträffande ärenden, där förfarandet var helt muntligt, skulle i stället tillämpas 11 § i samma kapitel, enligt vilken slutligt beslut i sådant ärende ”på begäran” skulle ”avfattas skriftligen”. Syftet med denna bestämmelse var att möta behovet av att också ett muntligt beslut skulle kunna utgöra objekt för ett överklagande, något som förutsatte att det var skriftligt dokumenterat (s. 482).

Någon motsvarighet till dessa bestämmelser återfanns emellertid inte i det förslag till förvaltningslag som på basis av BSK:s betänkande utarbetades av en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet. Arbetsgruppen ansåg att syftet med BSK:s regel om beslutsdokumentation i huvudsak uppnåddes genom den föreskrift om beslutsdelgivning som man nu föreslog (SOU 1968:27 s. 212).

Likaså saknades behov av någon motsvarighet till BSK:s bestämmelse om skriftlig dokumentation av muntliga beslut, eftersom de av arbetsgruppen föreslagna reglerna om beslutsexpediering innefattade en möjlighet att begära en skriftlig beslutsexpedition, om beslutet meddelats muntligt (s. 213).

Varken 1971 års eller nuvarande förvaltningslag kom att innehålla några särskilda bestämmelser om beslutsdokumentation.

25.3 Nuvarande författningsreglering

Myndighetsförordningen (2007:515) gäller enligt 1 § endast för förvaltningsmyndigheter under regeringen och är dessutom subsidiär i förhållande till bestämmelser inte bara i lag utan också i annan förordning. Inom sitt sålunda begränsade tillämpningsområde föreskriver den i 21 § under rubriken ”Myndighetens beslut” följande i fråga om beslutsdokumentation:

För varje beslut i ett ärende skall det upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. beslutets innehåll,
3. vem som har fattat beslutet,
4. vem som har varit föredragande, och
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Bestämmelsen ovan avser skriftliga beslut. Utredningen om en översyn av verksförordningen, vilken hade i uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning (SOU 2004:23), uttalade i anslutning till sitt förslag om en regel motsvarande 21 § myndighetsförordningen bl.a. (s. 286) att föreskriften endast tog sikte på skriftliga beslut. Däremot syftar föreskriften inte till att utesluta förekomsten av muntliga beslut. Utredningens utformning av paragrafen motsvarade ordagrant 31 § verksförordningen (1995:1322).

När det gäller de kommunala nämnderna finns de grundläggande reglerna om dokumentation av beslut i protokoll i *kommunallagen* (1991:900). Via hänvisning i 6 kap. 30 § gäller enligt 5 kap. 58 och 59 §§ följande:

58 § Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt.

59 § Protokollet skall för varje ärende redovisa

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
4. vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, samt
6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

Som exempel på regler om dokumentation av beslut inom det *specialreglerade kommunala området* kan nämnas 21 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt bestämmelsen ska handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om insatser enligt LSS dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. (Samma konstruktion har valts i 11 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453].) I förarbetena uttalades att paragrafen i allt väsentligt utgjorde ett förtydligande av vad som redan gällde enligt förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer (prop. 2004/05:39 s. 27).

För de *allmänna förvaltningsdomstolarna* finns i 30 och 31 §§ FPL regler om att det av beslutet ska framgå de skäl som bestämt utgången och att en handling som fullständigt återger beslutet och eventuell skiljaktig mening ska tillställas parten. Vid sidan av dessa finns för Regeringsrättens, kammarrätternas och förvaltningsrätternas vidkommande särskilda bestämmelser om beslutsdokumentation i 30–32 §§ förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Av 30 och 31 §§ framgår att rättsens avgörande av saken – som för dessa domstolars del betecknas ”dom” – ska ”sättas upp särskilt”, medan annat beslut alternativt kan ”tas in i protokollet eller tecknas på en handling i akten”. I 32 § föreskrivs följande:

I en dom eller ett annat beslut som sätts upp särskilt skall det anges, utöver vad som följer av 30 och 31 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291)

1. domstolen samt tid och plats för meddelande av domen eller beslutet,
2. parterna samt deras ombud eller biträden,
3. kort beteckning av saken samt
4. parternas yrkanden och invändningar.

En dom eller ett annat beslut skall i den mån det erfordras innehålla en redogörelse för den dom eller det beslut som har överklagats eller underställts.

25.4 Den finska förvaltningslagen

Det kan också finnas anledning att se hur frågan om beslutsdokumentation lösts i den finska förvaltningslagen, vilken är den av de nordiska förvaltningslagarna som i detta sammanhang är av störst intresse. I 7 kap. om "Avgöranden av ärenden" har intagits följande bestämmelse:

44 § *Beslutets innehåll*. Av ett skriftligt beslut skall tydligt framgå

1) den myndighet som har fattat beslutet samt tidpunkten för beslutet,

2) de parter som beslutet direkt gäller,

3) motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts, samt

4) namn och kontaktuppgifter för den person av vilken en part vid behov kan begära ytterligare uppgifter om beslutet.

När ett muntligt beslut ges skall parten meddelas hur ärendet har avgjorts och ges en redogörelse för motiveringen för beslutet.

I förarbetena betonades nödvändigheten av att regeln med hänsyn till de mångskiftande förhållandena inom den offentliga förvaltningen medgav tillräcklig flexibilitet (RP 72/2002 rd s. 106). Den skulle därför inte innehålla närmare bestämmelser om bl.a. beslutets utformning eller struktur. Vidare poängterades att avsikten inte var att det i ett beslut ovillkorligen skulle användas samma terminologi som i paragrafen, även om enhetlighet var eftersträvanvärt.

Vad gäller andra stycket framhölls (s. 106 f.) att det med tanke på en parts rättsskydd var viktigt att ett besluts centrala innehåll jämte motivering kom fram också i samband med ett muntligt beslut. Av praktiska skäl kunde det emellertid inte krävas att ett muntligt beslut skulle vara lika omfattande och detaljerat som ett skriftligt sådant.

25.5 Överväganden

Som framgått redan av det inledande avsnittet finns det inte bara logiska och lagtekniska utan också sakliga skäl för att komplettera den nya förvaltningslagen med en åtminstone översiktlig bestämmelse om beslutsdokumentation. Tillsammans med våra förslag om motivering av och underrättelse om beslut kan en sådan regel bidra till att strama upp beslutsfattandet och förmå myndigheterna att tydligt skilja mellan beslut och andra åtgärder. Den sammanblandning av olika funktioner som ibland förekommer (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8) kan härigenom motverkas.

En användbar modell finns enligt vår mening redan i 21 § myndighetsförordningen. Med några smärre justeringar kan innehållet i denna för myndigheterna under regeringen gällande regel lämpligen överföras till en ny lagbestämmelse med ett vidare tillämpningsområde.

Av den nya lagregeln bör klarare än vad som följer av myndighetsförordningen framgå att det endast är fråga om *skriftliga* beslut, alltså den i förvaltningsförfarandet normala slutprodukten. Därmed utesluts inte att också muntliga beslut kan förekomma, men något behov av att sådana generellt sätts på pränt och dokumenteras enligt ett bestämt schema finns knappast. En sådan ordning skulle närmast motverka de fördelar som en helt muntlig handläggning i vissa okomplicerade fall medför. Den omständigheten att också ett muntligt beslut innehållsmässigt kan uppfylla förutsättningarna för att utgöra objekt för ett överklagande, vilket förutsätter att det är skriftligt dokumenterat, ger inte heller anledning att komplettera den nu aktuella regeln med någon bestämmelse om rätt att på begäran få ett muntligt beslut transformerat till ett skriftligt sådant (jfr avsnitt 25.2 ovan). Av den av oss föreslagna regeln om underrättelse om beslut (28 §) följer nämligen att var och en som får överklaga ett beslut på begäran skriftligen ska underrättas om det fullständiga innehållet i detta.

Det bör inte krävas att den handling som ska innefatta beslutet jämte vissa andra uppgifter ges en bestämd *fysisk form*. Själva handlingsbegreppet ska som i övrigt i lagen uppfattas vidsträckt och även omfatta t.ex. elektroniskt lagrat material. Inte heller bör det vara nödvändigt att skapa ett speciellt dokument för ändamålet. Då i 21 § myndighetsförordningen föreskrivs att en handling ska "upprättas", ger detta närmast vid handen att ett särskilt, från övriga handlingar separerat beslutsdokument måste produceras. I

många fall är detta naturligtvis lämpligt och naturligt – ibland kanske till och med nödvändigt – men det gäller ingalunda generellt. Vi ser det som angeläget att undvika varje risk för att en ny bestämmelse ger upphov till onödigt krångel. Liksom hittills ska skilda former, alltefter behoven, kunna anlitas. Dokumentationskravet ska anses uppfyllt även genom t.ex. en protokollsanteckning eller en s.k. tergalresolution, dvs. en anteckning direkt på en ansökningshandling (som då i kopia bevaras hos myndigheten). För att ge den nödvändiga flexibiliteten förordar vi en återanvändning av det uttryck som förekom i 31 § i den tidigare gällande verksförordningen – alltså att ”det [ska] finnas en handling som visar” dagen för beslutet etc.

Vad gäller de *uppgifter* som handlingen ska innehålla saknas enligt vår uppfattning anledning att avvika från myndighetsförordningens motsvarande regel. Att uppgifter om vem som varit föredragande och vem som varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet inte alltid är aktuella, eftersom några funktionärer utöver beslutsfattaren inte medverkat, synes inte särskilt behöva påpekas. Vi har ansett det onödigt att i lagtexten uttryckligen markera, att sådana uppgifter ska lämnas ”i förekommande fall”.

Vi föreslår mot bakgrund av det ovan sagda att i den nya lagen intas följande föreskrift:

Beslutsdokumentation

26 § För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

- 1. dagen för beslutet,**
- 2. beslutets innehåll,**
- 3. vem som har fattat beslutet,**
- 4. vem som har varit föredragande, och**
- 5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.**

26 Motivering av beslut (27 §)

26.1 Direktiven och kapitlets uppläggning

Motiveringsskyldigheten är central i rättsskyddssystemet. För den enskilde är det ytterst väsentligt, att myndigheten klargör hur den kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen öppet redovisas är det möjligt att kontrollera hur myndigheten urskilt och värderat för beslutet relevanta fakta och hur dessa fakta bedömts enligt tillämpliga rättsregler etc. En upplysande motivering kan endera övertyga honom eller henne om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet kräver också att dessa förmår visa, att besluten är väl underbyggda. Vetskapen om att motivering måste ges främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena.

Att bestämmelser om motivering ska ingå i den nya förvaltningslagen är uppenbart. Frågan är snarast om de bör skärpas i förhållande till gällande ordning, som innefattar ett flertal begränsningar hänförliga till såväl tillämpningsområdet som föreskrivna undantag. Då vi i direktiven uppmanas att överväga åtgärder i syfte att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i instansordningen till första instans, ”t.ex. när det gäller myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut”, kan detta inte gärna uppfattas som annat än att kraven i nuläget anses väl låga. Höjs ambitionsnivån vad gäller underinstansernas åliggande att ange skälen för sina beslut, kan benägenheten att överklaga antas minska. Samtidigt skulle en rätts-säker och effektiv domstolsprövning främjas i de fall överklagande sker, något som också uttryckts som ett önskemål i våra direktiv.

I de närmast följande partierna redovisar vi den nuvarande regleringen (26.2) och hur den enligt JO följs i praktiken (26.3). Efter två korta utblickar mot EU-rätten (26.4) och rättsordningen i några nordiska grannländer (26.5), går vi igenom hur man sett på

frågan i tidigare lagstiftningsärenden (26.6) innan vi presenterar våra överväganden och förslag (26.7).

26.2 Nuvarande författningsreglering

Medan förvaltningsdomstolarna i 30 § FPL generellt åläggs att i sina avgöranden redovisa ”de skäl som bestämt utgången”, är motsvarande bestämmelse för förvaltningsmyndigheternas del försedd med ett flertal restriktioner. Endast mera kvalificerade beslut måste i princip obligatoriskt motiveras, och bland dessa undantas vissa särskilt angivna helt, medan andra kan undantas till följd av särskilda omständigheter i samband med att de meddelas. Förvaltningslagens föreskrifter i ämnet (20 §) har följande lydelse:

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,

2. om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande,

4. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen, eller

5. om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

26.3 Regleringens tillämpning

Bristfälliga motiveringar är ett ofta förekommande tema i JO:s ämbetsberättelser. Att motiveringsskyldigheten enligt 20 § FL endast gäller *slutliga beslut* i ärenden om *myndighetsutövning* får naturligtvis inte uppfattas så, att motivering generellt kan avvaras i andra fall. JO har i några fall markerat, att ett sådant motsatsslut saknar grund (JO 1976/77 s. 146, JO 1995/96 s. 332). En annan sak är, att ”ju mera ingripande ett beslut är för den enskilde – dvs. ju

viktigare beslutet objektivt sett får anses vara för denne – desto större krav ställs på myndighetens beslutsmotivering” (JO 1997/98 s. 185).

Regleringens utformning – avsaknaden av konkreta uppgifter om vad en motivering ska innehålla – medför emellertid, att myndigheternas tillkortakommanden sällan direkt kan relateras till lagtexten. Här ska bara ges några exempel på typiska felgrepp, som JO påtalat. (En utförligare redovisning finns i Hellners–Malmqvist s. 222 ff. För en mera analytisk och kritiskt inriktad granskning, se Heuman s. 123 ff.)

Som ett grundläggande krav anges i JO 2004/05 s. 188 att myndigheterna i sina beslut anger vilka *föreskrifter* de har tillämpat. Detta kan enligt JO ske genom att myndigheten anger numret på de paragrafer som är tillämpliga och författningarnas namn och nummer i den författningssamling där de kungjorts. Ofta är dock detta inte tillräckligt. Myndigheten måste normalt också redogöra för innehållet i föreskriften och förklara vilken betydelse den har för bedömningen av ärendet. Att som motivering endast återge tillämplig lagtext är självfallet inte tillräckligt (JO 1981/82 s. 276, JO 1990/91 s. 101).

Att ersätta ett eget resonemang med *hänvisningar till* vad som framgår av *andra dokument* är en vansklig metod. I JO 2004/05 s. 160 konstaterade JO att den omständigheten, att en socialnämnd samtidigt med sitt beslut översänt ett motiverat tjänsteutlåtande, inte innebar att själva beslutet motiverats. En förutsättning för att ett förfarande med särskild motiveringshandling ska uppfylla kravet i 20 § FL var enligt JO, att det i beslutet hänvisas till handlingen och att den också fogas till beslutet som bilaga. Inte heller är det tillräckligt att i ett beslut enbart hänvisa till den gjorda ”utredningen”, om det inte närmare preciseras vari denna består (JO 1998/99 s. 214).

Ett mera obestämt åberopande av *omständigheterna i övrigt*, är en otillfredsställande utfyllnad i en beslutsmotivering. Om det dessutom, som i JO 1993/94 s. 152, förelegat andra ”omständigheter” som talat för en annan bedömning än den som myndigheten gjort, framkommer bristerna än klarare. På liknande sätt har en hänvisning till ”brottets art” i ett beslut ang. villkorlig frigivning ansetts otillräcklig som motivering, då det framgick av myndighetens yttrande till JO, att därmed avsågs olika omständigheter, som alltså inte redovisats i beslutet utan dolts under det citerade uttrycket (JO 1997/98 s. 185).

Även om myndigheten skulle anse att vad som framförts i ett ärende är irrelevant eller ohållbart, är det väsentligt att *parts argumentation* inte lämnas obesvarad. JO har t.ex. kritiserat en försäkringskassa, som i sitt beslut underlåtit att nämna och bemöta invändningar som riktats mot sakuppgifter i ett kommunicerat beslutsförslag (JO 1994/95 s. 390).

Svårigheter att kortfattat förklara bevekelsegrunderna för ett beslut får inte leda till att motivering helt utelämnas eller utformas på ett intetsägande sätt. Sådana problem uppstår främst när det är fråga om mera *skönsmässiga överväganden* om lämplighet och skälighet, liksom då myndigheten har att beakta t.ex. särskilda eller synnerliga skäl. JO har vid upprepade tillfällen betonat, att myndigheterna även i sådana fall måste åstadkomma mera än att endast informera parten om att något inte är lämpligt eller att åberopade skäl inte är tillräckliga. Av motiveringen ska alltså även framgå *anledningen* till att myndigheten inte anser att åberopade omständigheter utgör t.ex. sådana "särskilda skäl" (JO 1998/99 s. 189), "synnerliga skäl" (JO 1994/95 s. 219), "väsentliga olägenheter" eller "väsentliga svårigheter" (JO 1996/97 s. 209) som krävs enligt den tillämpliga regleringen.

Liknande typer av *skenmotiveringar* har kritiserats av JO även i andra fall, där det inte funnits något tydligare inslag av diskretionär prövningsrätt. Då klaganden i ett bygglovsärende invänt att det aktuella byggnadsföretaget inte skulle komma att innefatta tätbebyggelse, kunde länsstyrelsen naturligtvis inte som skäl för att avslå överklagandet åberopa att det var fråga om tätbebyggelse utan att tala om *varför* man kommit till denna slutsats (JO 1975/76 s. 448).

I hanteringen av massärenden, där omständigheterna i flertalet fall är tämligen likartade, används ofta på förhand bestämda beslutsmallar med *standardmotiveringar*. Anlitandet av elektroniska förfaranden ökar naturligtvis bruket av sådana motiveringar i förvaltningen. Att en standardiserad motivering måste frångås eller kompletteras med ytterligare skäl, om ett ärende i något avseende avviker från det normala, har vid upprepade tillfällen betonats av JO (se t.ex. JO 1977/78 s. 288 ang. fastighetstaxering, JO 1994/95 s. 197 ang. avslag på ansökan om studiemedel, JO 1996/97 s. 209 ang. avslag på ansökan om anstånd med militär plikttjänstgöring och JO 1997/98 s. 293 ang. avslag på ansökan om F-skatt).

26.4 EU-rättens krav

Som vi poängterat i 4 kap. om "Förvaltningsförfarandet i ett europeiskt perspektiv" ska förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier – däribland motiveringsskyldigheten – gälla på samma sätt, oavsett om det är fråga om ärenden med unionsrättsliga inslag eller inte. Vi har också slagit fast att de EU-rättsliga principerna om god förvaltning med råge ska ha täckning i lagen.

Av nyssnämnda kapitel (avsnitt 4.4.4) framgår att medlemsstaterna enligt EU-domstolen har att se till att deras myndigheter motiverar beslut, som påverkar utövandet av en grundläggande rättighet vilken har tillförsäkrats enskilda genom fördraget. En effektiv domstolskontroll förutsätter att skälen för det överklagade beslutet redovisas. Den unionsrättsliga motiveringsskyldigheten gäller emellertid endast *slutliga beslut* och inte åtgärder som utgör ett led i handläggningen (se domen i målet 222/86, Heylens, REG 1987 s. 4097). Den är också begränsad till att avse *individuella beslut*, som riktas mot *enskilda personer* och mot vilka dessa personer måste ha möjlighet att föra talan vid domstol, medan nationella normbeslut faller utanför (C-70/95, Sodemare m.fl., REG 1997 s. I-3395).

Motiveringsskyldighet föreskrivs också tämligen ofta i EU-direktiv. Som exempel kan hänvisas till artikel 15.2 i rådets direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister (rättshjälpsdirektivet), artikel 5.4 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening och artikel 10.1 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Att EU-domstolen allmänt sett ställer högre krav på unionsinstitutionerna än på de nationella myndigheterna visar det förhållandet, att de senare kan underrätta enskilda om skälen till ett beslut i efterhand, vilket domstolen inte accepterar när det gäller de förra. Vad som krävs beträffande *motiveringens innehåll*, då en nationell myndighet tillämpar unionsrätt, har ännu inte klarlagts i praxis. För att få någon uppfattning om vad EU-domstolen anser vara relevanta beståndsdelar i en beslutsmotivering är man hänvisad till vad som framgår av domstolens bedömningar vad gäller institutionernas beslut.

I rättsfallet 24/62, Tyskland mot kommissionen, REG 1963 s. 63, anförde EU-domstolen att det är tillräckligt att det i institutionernas beslut redogörs för de huvudsakliga rättsliga och faktiska omständigheterna på ett sätt som kan vara kortfattat men tydligt och relevant. I senare rättsfall har domstolen uttalat att det av motiveringen till ett beslut klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för det angripna beslutet och så att unionsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i beslutet. Huruvida beslutets motivering kan anses tillräcklig ska inte enbart bedömas utifrån dess ordalydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket beslutet har fattats och samtliga rättsregler på det berörda området (se C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., REG 1997 s. I-1809, p. 39 och där angiven rättspraxis). Att motiveringsskyldigheten även gäller när unionens institutioner ges utrymme för skönsmässiga bedömningar framgår av domen i målet C-269/90, Technische Universität München, REG 1991 s. I-5469.

26.5 En nordisk utblick

Danmark

Regler om beslutsmotivering har intagits i kapitel 6 i den danska förvaltningslagen.

Enligt § 22 ska ett skriftligt beslut vara motiverat, om parten inte får fullt bifall. Skyldigheten gäller endast gentemot part som har rätt att få ett individuellt beslut. Den gäller således inte beträffande beslut som riktar sig till envar, eftersom sådana beslut oftast meddelas i ärenden där det inte finns någon som har partsställning. Förekommer flera parter i ett ärende, är det den part som inte får fullt bifall som ska ges ett motiverat beslut (Garde m.fl. s. 345).

Vad en motivering ska innehålla framgår av § 24. Först och främst ska den inkludera en hänvisning till de rättsregler som tillämpats. Om reglerna har gett utrymme för skönsmässig bedömning, ska myndigheten också ange de huvudsakliga hänsyn som har varit avgörande för utgången. Vidare ska, om det behövs, ges en kort redogörelse för de faktiska omständigheter som har tillmätts väsentlig betydelse för utgången (Garde m.fl. s. 350). I kommentarerna till

den danska förvaltningslagen talas om att det är de springande punkterna som ska anges och att det ofta är tillräckligt med en förhållandevis kort motivering. Avgörande är om parten är väl insatt i förhållandena. Känner parten inte till vilka omständigheter som varit av betydelse för utgången ska myndigheten redogöra för dessa (Garde m.fl. s. 354).

Tredje stycket i § 24 innehåller en regel enligt vilken motiveringsskyldigheten kan begränsas om partens intresse av att få en motivering bedöms böra vika av hänsyn till parten själv eller andra privata eller offentliga intressen.

Norge

I den norska förvaltningslagen regleras motiveringen av ”enkeltvedtak” i kapitel 5 §§ 23–25.

Av § 23 framgår att förvaltningsbeslut ska vara skriftliga, om det inte av praktiska skäl är särskilt betungande för myndigheten. Enligt § 24 gäller som huvudregel att beslut ska motiveras samtidigt som utgången bestäms. Vissa undantag föreskrivs dock. Det gäller rena bifallsbeslut, där det inte finns anledning att anta att det finns någon som är missnöjd med beslutet, och beslut i ärenden om fördelning av tillstånd eller andra förmåner mellan flera parter. Motivering eller del av motivering kan också utelämnas av hänsyn till part och sekretesshänsyn (jfr § 19). Motiveringsskyldigheten gäller heller inte beslut i anställningsärenden, vilket framgår av § 3.

I § 25 anges vad en motivering ska innehålla. De rättsregler som tillämpats ska anges, om inte parten redan känner till dem. I den utsträckning som behövs för att parten ska förstå utgången ska myndigheten redogöra för innehållet i rättsreglerna eller den problemställning som beslutet behandlar. Faktiska förhållanden ska anges om dessa inte beskrivits av parten själv eller i ett dokument, som parten tidigare fått del av. I sådana fall är det tillräckligt att hänvisa till det tidigare underlaget. I förekommande fall ska vid underrättelse om beslutet bifogas en kopia av aktuellt underlag. Om myndigheten getts utrymme för skönsmässig bedömning bör den ange de huvudsakliga hänsyn som den beaktat. Skälet till att denna regel utformats som en ”bör-regel” är att det kan vara svårt att motivera en skönsmässig bedömning och att det därför måste vara möjligt att i undantagsfall avstå från detta (Eckhoff–Smith s. 273). Finns det anvisningar som talar om hur en sådan sköns-

mässig bedömning ska göras, framgår av lagrummet in fine att det i allmänhet är tillräckligt att hänvisa till dessa anvisningar.

Finland

I 7 kap. om "Avgörande av ärenden" i den finska förvaltningslagen anges i 44 § under rubriken "Beslutets innehåll" ett antal uppgifter av huvudsakligen formell art, vilka "tydligt" ska framgå av beslutet. Uppräkningen inkluderar emellertid också "motiveringen för beslutet och en specificerad uppgift om vad en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts". Av förarbetena framgår att skälen också kan tas in som bilaga till beslutet och att en sådan bilaga kan betraktas som en integrerad del av detta, även om det konkret är fråga om ett separat dokument (RP 72/2002 rd s. 106 f.).

Den egentliga bestämmelsen om "Motivering av beslut" återfinns i 45 § med följande lydelse:

Ett beslut skall motiveras. I motiveringen skall det anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats.

Motiveringen för ett beslut kan utelämnas, om

- 1) ett viktigt allmänt eller enskilt intresse förutsätter att beslutet meddelas omedelbart,
- 2) beslutet gäller val som förrättas av ett kommunalt kollegialt organ,
- 3) beslutet gäller antagande till frivillig utbildning eller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på en bedömning av sökandens egenskaper,
- 4) ett yrkande som inte gäller någon annan part godkänns genom beslutet och ingen annan har rätt att söka ändring i beslutet, eller
- 5) motivering av någon annan särskild orsak är uppenbart onödig.

I de situationer som avses i 2 mom. skall motivering dock ges, om beslutet innebär en väsentlig ändring av vedertagen praxis.

I förarbetena understryks att motiveringsskyldighetens betydelse som allmän rättsskyddsprincip accentuerats under de senaste åren. I den finska grundlagen (21 § 2 mom.) hör rätten att få ett motiverat beslut till de garantier för rättsskydd och god förvaltning som ska tryggas enligt lag. Vidare framhålls EU-rättens betydelse vid fastställande av motiveringsskyldigheten, och att enligt EU-domstolens praxis åtminstone "beslut som är betydande för privata rättssubjekt" ska motiveras. Det ska ges "tillräcklig information, så att

den individ som beslutet berör har möjlighet att utöva sin rätt” (RP 72/2002 rd s. 107).

Vad gäller motiveringens innehåll nämns i propositionen (s. 107) som exempel på fakta som inverkat på avgörandet i ärendet sådana som ”omedelbart stöder utgången i ärendet”. Vidare ska anges de bestämmelser som avgörandet baserar sig på.

Undantagsbestämmelsen i punkten 1 är inte tillämplig enbart på grund av att beslutets meddelande annars avsevärt fördröjs utan det krävs dels att det är fråga ett viktigt allmänt eller enskilt intresse, dels att beslutet måste meddelas omedelbart. Ett viktigt allmänt intresse kan bl.a. vara upprätthållandet av allmän säkerhet. Ett viktigt enskilt intresse kan t.ex. gälla skydd för privatlivet eller tryggande av individens säkerhet (s. 108).

Punkten 4 tar sikte på beslut i enpartsärenden, där parten får fullt bifall till sina yrkanden. En ytterligare förutsättning är dock att det inte finns någon annan part som kan överklaga beslutet. Enligt förarbetena är denna reservation nödvändig för att det i förvaltningsärenden med vittomfattande verkningar inte ska uppstå ovisshet om att motiveringsskyldigheten ska uppfyllas (s. 108).

Undantaget i punkten 5 tillåter avvikelser från motiverings-skyldigheten i situationer där en sådan skyldighet anses vara uppenbart onödig. Det ger möjlighet att från fall till fall, utgående från en parts rättsskydd och behov av information, bedöma huruvida motivering behövs (s. 108 f.).

26.6 Tidigare lagstiftningsärenden

SOU 1964:27

Besvärssakkunniga (BSK), som erinrade om att JO redan år 1960 i en framställning till Konungen påtalat behovet av en allmän lagregel i ämnet, konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27 s. 443) att beslutsmotivering var av så grundläggande betydelse, särskilt för den enskildes rättssäkerhet, att sådan i princip borde krävas i alla de fall där ett informationsbehov kunde antas vara för handen. Alla beslut var emellertid inte av så kvalificerad art att de behövde motiveras. Att åstadkomma en rimlig avgränsning var enligt BSK (s. 445) en av de mest centrala men tillika en av de mest komplicerade frågorna i förevarande lagstiftningssammanhang. Även om man i princip begränsade sig till skriftliga beslut i ärenden rörande

enskild, i vilka någon kan vara part, hade man ett mycket stort antal olika beslut att beakta. De sakkunniga pekade bl.a. på att beslutens betydelse för enskilda varierar och att det vad gäller behovet av motivering förelåg en väsentlig skillnad mellan ”beslut med mindre betydelsefulla verkningar och kvalificerade beslut i ärenden av för den enskilde största personliga eller ekonomiska vikt”.

Reglerna behövde vara mycket elastiska för att passa för förvaltningsförfarandets alla olika slag av beslutssituationer och utrymme måste lämnas för lämplighetsavvägningar. Motivering av beslut fick heller inte bli ett självändamål. Å andra sidan var det angeläget att motivering kom till stånd inte endast i självklara fall, såsom då ett beslut gick den enskilde emot, utan även då viss tvekan kunde råda om huruvida motivering var behövlig eller inte. En bestämmelse borde därför utformas så att huvudregeln var att beslut skulle motiveras, ”såframt det icke är fullt tydligt att det är obehövligt” (s. 446 f.).

BSK pekade dock även på att det kunde finnas situationer där beslut grundades på omständigheter som inte lämpligen borde redovisas ens för part eller där ett skyddsintresse gjorde att skälen borde utelämnas. Motivering av beslut borde därför i vissa fall, även om det i och för sig fanns behov av sådan, av lämplighetsskäl kunna underlåtas (s. 447 f.).

När det gällde frågan om vilka krav som borde ställas på motiveringens utformning och innehåll underströk BSK (s. 448 f.) att det centrala var att parten kunde förstå hur myndigheten resonerat. Förvaltningsärendena var regelmässigt inte av den karaktären att det krävdes formfulländade och detaljerade motiveringar. Ett elementärt krav var emellertid att myndigheten angav vilken författningsbestämmelse som beslutet byggde på. Om utredningsmaterialet lämnade utrymme för olika uppfattningar om sakläget borde myndigheten också redovisa resultatet av bevisprövningen, särskilt om den avvek från vad parten gjort gällande. Även skönsmässiga överväganden borde i möjligaste mån redovisas, eftersom det kunde vara av avgörande betydelse för parten att få veta varför myndigheten ansett att något är lämpligt, skäligt etc.

BSK stannade slutligen vid att föreslå en kort och tämligen vag regel om motivering av beslut (11 kap. 5 §) som lød: ”I den mån det icke av särskild anledning finnes obehövligt eller olämpligt, skall beslut innehålla de skäl, på vilka avgörandet grundas.” Att inte alla beslut omfattades av bestämmelsen följde av att den föreslagna

lagen om förvaltningsförfarandet endast gällde ”förvaltningsärende, i vilket någon kan vara part” (1 kap. 1 §).

SOU 1968:27

Den arbetsgrupp som på grundval av BSK:s slutbetänkande och remissutfallet utarbetade ett förslag till förvaltningslag (SOU 1968:27) placerade bestämmelserna om motivering i den del av lagen som endast skulle gälla ”förvaltningsärenden där myndighet som organ för det allmänna och med stöd i författning meddelar ensidiga beslut, som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde (förvaltningsrättsliga partsärenden)” eller – som det uttrycktes i lagtexten (13 §) – ”ärende, som angår någons rätt eller plikt såsom enskild och avgöres genom beslut med rättslig verkan”. (Se s. 79; ang. denna begreppsbildning, se avsnitt 5.3 ovan.)

I 16 § i arbetsgruppens förslag bestämdes motiveringsskyldigheten inom det sålunda begränsade tillämpningsområdet på följande sätt:

Om slutligt beslut går part emot, skall det innehålla motivering, som upplyser om de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången.

Motivering får dock begränsas eller utelämnas, om det av särskild anledning är nödvändigt. Motivering behöver ej lämnas, om beslutet angår tjänstetillsättning, antagning för utbildning, betygsättning, forskningsbidrag eller därmed jämförbar sak. Detsamma gäller om intet väsentligt partsintresse eftersättes genom att beslutet ej innehåller motivering.

Har myndighet utelämnat motivering på grund som anges i andra stycket, bör myndigheten i efterhand på parts begäran upplysa om vad som bestämt utgången.

Som framgår av texten krävdes det inte bara att ärendet angick ”någons rätt eller plikt såsom enskild” och avgjordes genom ”beslut med rättslig verkan” utan också att det rörde sig om ett ”slutligt beslut” och att detta gått ”part emot”.

Även om dessa kriterier skulle vara uppfyllda, begränsades motiveringsplikten av två i andra stycket intagna, tämligen svepande undantag. Motivering kunde begränsas eller utelämnas, ”om det av särskild anledning är nödvändigt” och ”om intet väsentligt partsintresse eftersättes”.

Med det förra uttrycket syftade arbetsgruppen på sådana fall där motiveringsskyldigheten inte borde vara absolut med hänsyn till

allmänna eller enskilda intressen – sekretesshänsyn såväl som hänsyn av allmänmänsklig och annan natur – liksom när det fanns fara i dröjsmål (s. 198 f.). Det senare tog närmast sikte på process-ekonomiska skäl: ”Mer skrivmöda skall inte ägnas ett ärende än som behövs och som ärendet sakligt sett förtjänar” (s. 200).

Motivering skulle inte heller behöva lämnas, om beslutet angick tjänstetillsättning, antagning för utbildning, betygsättning, forskningsbidrag eller därmed jämförbar sak. Sådana beslut ansågs vara av den karaktär att ”motivering typiskt sätt bör kunna underlåtas därför att den inte har mycket att ge, är praktiskt svärbemästrad eller skulle utsätta den enskilde för onödigt obehag” (s. 200).

När det gällde motiveringens innehåll – i lagtexten angiven som upplysningar om ”de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången” – förde arbetsgruppen (s. 197) följande resonemang:

Uppenbart är att generellt inte kan ställas upp krav på annat än en kortfattad motivering. Det är de springande – sakliga och/eller rättsliga – punkterna som parten bör ges rätt att få del av skriftligen i själva beslutet. Är skälen många och ligger de så att säga i bredd, bör det räcka med att nämna de väsentligaste. Men utgör skälen länkar i en logisk kedja, ställer det sig svårare att utelämna skäl utan att motiveringen blir obegriplig. Att generellt begära att förvaltningsbeslut efter förebild av domar skall innehålla sakframställningar och detaljerade vägningar av parternas yrkanden, argument och bevisning kan av naturliga skäl inte komma i fråga. Mera kan inte begäras än att myndigheten med några korta satsar gör det begripligt för parten varför beslutet gått honom emot.

Vad som i detta syfte behöver sägas blir i viss mån beroende av hur mycket som redan är känt för parten. Innebär ett slutligt beslut endast bekräftelse på ett tidigare meddelat motiverat interimistiskt eller preliminärt beslut, kan motiveringen helt enkelt bestå i en hänvisning till detta beslut och till att intet framkommit som gett anledning till ändrad uppfattning. Ett rent verkställighetsbeslut kräver ingen annan motivering än en hänvisning till det beslut som skall gå i verkställighet. Ofta behövs inte ens det. Motsvarande gäller andra rent mekaniska beslut, t.ex. om avgift enligt fastställd taxa. Som motivering kan också hänvisas till yttranden som avgetts i ärendet och vilka parten fått del av. Ju mera av utredningsmaterialet som är känt för parten desto enklare bör det bli att åstadkomma en motivering. Utgör beslutet tillämpning av allmänna anvisningar eller eljest av en fast, allmän känd praxis, bör som motivering också kunna hänvisas till sådana allmänt kända förhållanden eller motivering kunna underlåtas, om de kan förutsättas vara kända för parten. Dessa synpunkter är tillämpliga framför allt på förbud och påbud men mera sällan på återkallelsebeslut

och avslagsbeslut och än mindre på beslut om omhändertaganden och bestraffningar. [---]

[---] När det av sekretess- eller diskretionsskäl ter sig olämpligt, motbjudande eller stötande att i klartext ange skälen för ett avgörande kan t.ex. i stället för att motiveringen helt utelämnas densamma förenklas till en sammanfattning i abstrakta ordalag. Alltför uttunnade motiveringar bör dock undvikas. De ger bara ett falskt sken av att motiveringskravet uppfyllts utan att så i realiteten är fallet.

Prop. 1971:30

Motiveringsbestämmelsen i 1971 års förvaltningslag (17 §) utformades i nära anslutning till arbetsgruppens förslag. Den skulle endast vara tillämplig beträffande beslut i mera kvalificerade ärenden rörande ”myndighetsutövning mot enskild” (prop. 1971:30 s. 285, 330 ff.) och gavs följande lydelse:

Beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis,

1. om beslutet icke går part emot eller det eljest är uppenbart obehövt att upplysa om skälen,

2. om beslutet rör tillsättning av tjänst, antagning för frivillig utbildning, utfärdande av betyg, tilldelning av forskningsbidrag eller jämförbar sak,

3. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, privatlivets helgd, enskilds behöriga ekonomiska intresse eller jämförbart förhållande eller

4. om ärendet är så brådskande att det ej finns tid att utforma skälen.

Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

I propositionen (s. 492) underströks att med uttrycket ”beslut, varigenom myndighet avgör ärende” inte endast åsyftades avgöranden i sak utan även avskrivnings- och avvisningsbeslut. Att tillämpningsområdet begränsats till att avse slutliga beslut fick inte heller ses som ett ställningstagande till frågan i vad mån beslut under förfarandet bör motiveras, eftersom förvaltningslagens regler endast representerade en minimistandard vad gällde handläggningen av förvaltningsärenden.

Att det i arbetsgruppens huvudregel intagna kravet på att beslutet ska ha gått part emot omformulerades som ett undantag från den principiella motiveringsskyldigheten beträffande beslut som ”icke går part emot” förklarades med att man ville markera, att det låg i myndighetens hand att avgöra om ett bifallsbeslut ändå

borde motiveras (s. 492). Med det andra ledet i samma undantagsbestämmelse – sådana fall då det ”eljest är uppenbart obehövt att upplysa om skälen” – ville man inkludera vad som i arbetsgruppens förslag beskrevs som att ”intet väsentligt partsintresse eftersätts” (s. 493).

Vad som enligt arbetsgruppens förslag avsågs med att motivering fick utelämnas, ”om det av särskild anledning är nödvändigt”, konkretiserades och fördelades på två regler (punkterna 3 och 4). Departementschefen framhöll i detta sammanhang (s. 494) att myndighets arbetsbörda som sådan inte fick tas i beaktande vid prövningen av om motivering skulle utelämnas eller inte.

I fråga om motiveringskravets innehåll ansåg departementschefen (s. 493) att arbetsgruppen gått för långt. Med den av honom i stället föreslagna formuleringen att beslutet ”skall innehålla de skäl som bestämt utgången” avsågs att markera, att ”förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att förvaltningsmyndigheternas beslut ska innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållanden i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten”. Motiveringen torde därför i ett stort antal fall kunna göras kort.

SOU 1983:73

Förvaltningsrättsutredningen (FRU) ville i sitt slutbetänkande (SOU 1983:73) ta bort den begränsning i bl.a. motiveringsbestämmelsens tillämpningsområde som kravet på att det ska röra sig om ”myndighetsutövning” innefattade. FRU (s. 45) pekade på att skyldigheten att ange skälen ju kommit till av hänsyn till de enskildas behov, och att det därför framstod som mera ändamålsenligt att tala om ”ärende som rör enskild part”.

Den av FRU föreslagna bestämmelsen i ämnet (25 §) kom därför att inledas med följande huvudregel: ”Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som rör en enskild part skall innehålla de skäl som bestämt utgången”. I övrigt föreslogs endast marginella ändringar.

Att nästan alla remissinstanser som yttrade sig över FRU:s förslag godtog att motiveringsskyldigheten inte längre skulle vara begränsad till ärenden om myndighetsutövning utan gälla varje ärende som rör enskild part framgår av den i Ds Ju 1985:6 redovisade remissammanställningen (s. 343).

Prop. 1985/86:80

Trots att FRU:s nyssnämnda förslag om utvidgning av motiveringsbestämmelsens tillämpningsområde tillstyrkts av nästan alla remissinstanser, fick det inte något gehör vid departementsbehandlingen. Någon egentlig förklaring till ställningstagandet redovisades inte (jfr prop. 1985/86:80 s. 55). I stället infördes termen ”myndighetsutövning” direkt i lagtexten, samtidigt som den i 1971 års lag (3 §) givna definitionen av denna term utgick. I övrigt skilde sig den nya bestämmelsen endast i detaljer från sin föregångare (se s. 70). Bestämmelsen har i aktuell lydelse återgetts ovan i avsnitt 26.2.

26.7 Överväganden

26.7.1 Våra utgångspunkter

Som framgått är motiveringsskyldigheten i den nuvarande förvaltningslagen omgärdad av ett flertal hinder. Den gäller över huvud inte om beslutet fattats utanför ramen för vad som kallas ”myndighetsutövning mot någon enskild”. Även om ärendet skulle vara av ett sådant mera kvalificerat slag, bortfaller dessutom skyldigheten att lämna skäl, om beslutet – oavsett om det har ingripande verkningar – inte ”avgör” ärendet utan meddelas på något annat stadium under handläggningen. Till yttermera visso innefattar 20 § FL ett flertal undantagssituationer. Det krav som ställs på motiveringens innehåll då sådan ändå ska ges – angivandet av ”de skäl som har bestämt utgången” – är också ganska vagt.

Vi har naturligtvis förståelse för att motiveringskravet inte får drivas så långt, att myndigheterna onödigtvis belastas. Vi inser också svårigheterna att åstadkomma en rimlig avgränsning, som tar hänsyn till att bestämmelserna ska kunna tillämpas beträffande alla de vitt skiftande beslutstyper som förekommer inom förvaltningen. Ändå kan vi inte frigöra oss från intrycket, att de nuvarande bestämmelserna tillkommit i en anda av relativism, där myndigheternas arbetsbelastning, snabbheten i förfarandet och kostnadsaspekter tillmätts minst samma vikt som den enskildes behov av att resultatet av myndigheternas arbete, beslutet, presenteras på ett sätt som är begripligt och övertygande. Då det gäller ett så centralt moment i rättsskyddssystemet som motiveringsskyldigheten utgör, bör man ha en högre ambitionsnivå. Det finns också anledning att starkt ifrågasätta, att en utvidgad motiveringsskyldighet totalt sett

skulle leda till större arbetsinsatser, långsammare handläggning och ökade kostnader.

Ett krav på att ett beslut ska underbyggas med bärande skäl främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, som måhända tar något mera tid i anspråk än en snabb och slarvig handläggning. En sådan möjlig tidsförlust kompenseras emellertid enligt vår uppfattning med råge av de tidsvinster som uppstår genom att frekvensen av rättelser och överklaganden rimligen minskar. Vinsterna multipliceras också genom att högre instanser, om beslutet ändå överklagas, har att ta ställning till en genomtänkt och klarläggande produkt. Vi vill i sammanhanget erinra om det samband mellan en utvecklad motiveringsskyldighet och målet att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet till första instans som antyds i våra direktiv.

Det är givet att det inte enbart genom en förbättrad lagstiftning går att komma till rätta med de brister i myndigheternas besluts-motiveringar som bl.a. JO ständigt tvingas påtala. Ökade utbildnings-insatser, inte minst vad gäller språkbehandling, utgör säkert ett minst lika effektivt medel. Det reducerar naturligtvis inte betydelsen av att den rättsliga norm till vilken myndigheterna har att förhålla sig är så klagörande som möjligt.

Vår utgångspunkt är således, att motiveringskravet bör undergå en viss skärpning. Detta kan ske på olika sätt. Vi undersöker först möjligheterna att på ett mera generöst sätt definiera de beslut som ska motiveras (26.7.2). En andra strävan är att något konkretisera vad en motivering ska innehålla (26.7.3). Med beaktande av att regelns grundkonstruktion måste vara sådan, att den inte inbjuder till ett meningslöst motiveringsskrivande (26.7.4), försöker vi sedan att minimera antalet undantag från bestämmelsen (26.7.5). Avslutningsvis behandlar vi behovet av efterhandsmotiveringar (26.7.6) och återger den fullständiga lagtexten (26.7.7).

26.7.2 Avgränsningen av de beslut som ska motiveras

Begreppet myndighetsutövning används över huvud inte i vårt förslag. Vi har ovan relativt ingående angett ett flertal skäl för detta (avsnitt 5.3.3). Denna första spärr ska alltså tas bort även då det gäller motiveringsparagrafens tillämpningsområde.

Det andra avgränsande momentet i den nuvarande bestämmelsen träffar enligt vår mening inte heller helt rätt. Att motiveringskravet knyts till beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende kan

visserligen ytligt sett förefalla naturligt, särskilt om man koncentrerar sig på beslut, som inte bara är ”slutliga” utan också ”huvudsakliga”, dvs. avgör ett ärende i sak. Ett ärende kan emellertid också avslutas genom att avvisas, avskrivnas eller överlämnas till en annan myndighet, och då framstår avgränsningen som mindre självklar.

Den grundläggande invändningen är emellertid, att framhävandet av de slutliga besluten innebär att man principiellt bortser från beslutens verkningar och i stället favoriserar vissa beslut enbart på basis av det förhållandet att de meddelats i slutstadiet av ett ärendes handläggning. Det låter sig väl sägas, att just dessa beslut – särskilt om de är ”huvudsakliga” – normalt har mera ingripande effekter än berednings- eller verkställighetsbeslut, men det gäller ingalunda generellt. Många slutliga beslut är helt triviala ur denna aspekt, medan på andra stadier fattade beslut kan få dramatiska följder.

Den nuvarande bestämmelsen kräver sålunda inte motivering av en mängd olika ingripande beslut endast av den anledningen att de inte är ”slutliga”. Det gäller t.ex. skilda slag av beredningsbeslut till vilka kan vara kopplade tvångsmedel av olika slag, som tvingar adressaten att medverka på av myndigheten önskat sätt. Ett föreläggande att inställa sig till en muntlig förhandling eller – än värre – till en läkarundersökning, eller kanske att öppna sitt hem för en inspektion, kan t.ex. vara förenat med ett viteshot, och vid tredska kan ibland polishandräckning tillgripas. I vissa fall kan förordnas om s.k. processuella säkringsåtgärder, t.ex. av typ provisoriska omhändertaganden av personer, vilka åtgärder avser att underlätta utredningen men ibland samtidigt innefattar ett preliminärt ställningstagande i saken. Sådana åtgärder kan stundom ganska mycket påminna om s.k. interimistiska beslut, vilka principiellt kan sägas fattas på beredningsstadiet men samtidigt tills vidare avgör saken i avvaktan på att ärendet ska definitivt avgöras och som under den tid de gäller har lika ingripande verkningar som det slutliga beslutet. Det hjälper inte, att många sådana beslut är att hänföra till kategorin ”myndighetsutövning”, även i begreppets klassiska betydelse av offentlig maktutövning. Då de fattats på ”fel” stadium under handläggningen, behöver de enligt 20 § FL inte motiveras.

Å andra sidan krävs – med reservation för att det måste vara fråga om myndighetsutövning, hur nu detta begrepp ska förstås – att även tämligen harmlösa beslut motiveras, endast därför att myndigheten därmed slutligt skiljer sig från ärendet. Vill man spetsa till saken en smula kan det påpekas, att en avskrivning av ett

ärende med anledning av att en framställning återkallats eller därför att initiativtagaren avlidit enligt gällande ordning tarvar en motivering, medan parterna under handläggningens gång alltså kan underkastas en tämligen hårdhänt behandling utan att kunna göra anspråk på förklaring i form av en upplysande beslutsmotivering.

Har man, som vi, grundinställningen att behovet av motivering är störst då beslutets konsekvenser är påtagliga för den enskilde, får man således välja en annan lösning än den nuvarande. Den väg som vi vill anvisa är att anknyta till den av oss i 36 § föreslagna överklagbarhetsregeln. Enligt denna får ett beslut överklagas ”om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende”. Distinktionen mellan överklagbara och inte överklagbara beslut baseras alltså uteslutande på en värdering av beslutens verkningar med bortseende från på vilket stadium under handläggningen de fattats. Vi har medvetet valt att göra bestämningen något vag för att göra det möjligt att ta hänsyn till olika faktorer, som medför att ett beslut rent faktiskt i väsentlig mån kan beräknas påverka någons situation (se härom den utförliga argumentationen i 32 kap. nedan).

Vad gäller den inte onaturliga invändningen, att myndigheterna med en sådan konstruktion inte får någon perfekt och alldeles klaggörande vägledning, då det gäller att avgöra om ett beslut måste motiveras, vill vi påpeka att tydligheten i vart fall inte försämras i förhållande till nuläget (anknytningen till begreppen myndighetsutövning och slutligt beslut). Det är naturligtvis inte heller välbetänkt att eftersträva i sig mera lättillämpade regler, om de inte är ägnade att ge det resultat man önskar. Då vi av sakliga skäl vill sätta beslutens faktiska verkningar i fokus måste det ske genom en regel, som på ett realistiskt sätt gör detta möjligt, även om något utrymme för en rent mekanisk rättstillämpning inte erbjuds.

Ett annat argument mot vår uppläggnings skulle kunna vara, att motiveringsskyldigheten inte har något direkt samband med överklagbarhetsfrågan. Mot detta kan anföras, att ett sådant påstående utgör en sanning med modifikation. Som vi ovan påpekat, och som också framskymtar i våra direktiv, finns det en klar koppling i det förhållandet, att upplysande motiveringar kan minska benägenheten att ta i anspråk överklagandeinstrumentet och att, om så ändå sker, överinstansen ges ett adekvat underlag för sin prövning. Den egentliga grunden för vårt ställningstagande är emellertid inte detta samband utan den omständigheten att de i den

ena regeln uppställda kriterierna lämpar sig för användning även i den andra.

En tredje tänkbar invändning är, att vår regel leder till en alltför långtgående motiveringsskyldighet. Det ska inte bestridas att tillämpningsområdet med vårt förslag i någon mån vidgas. (Att det sträcker sig avsevärt längre än vad EU-rätten för närvarande förutsätter framgår vid en jämförelse med vad i avsnitt 26.4 ovan sagts.) Det är, som framgått, också avsikten. Vi kan emellertid inte se att avgränsningen skulle ha gjorts alltför generös och att motiveringsplikten därmed blivit överdrivet betungande. Det är också givet att innehållet i en motivering måste tillåtas variera beroende på beslutets vikt. Vi återkommer till denna fråga (26.7.3).

Som framgått är det bara de i överklagbarhetsparagrafen använda *kriterierna* för att ett beslut ska få överklagas som vi vill använda för att bestämma vilka beslut som ska motiveras. Det hade alltså varit möjligt att nöja sig med att *upprepa* dessa i motiveringsbestämmelsen. Genom att välja att *direkt hänvisa till denna paragraf* uppnår vi emellertid den ytterligare effekten, att vissa beslut som där uttryckligen fränkänns överklagbarhet och som inte heller är av den art att de bör omfattas av motiveringstvång (se 26.7.4), s.a.s. automatiskt faller utanför den nu aktuella bestämmelsens tillämpningsområde. Vi förordar således att de beslut för vilka motiveringsplikt gäller kort och gott beskrivs som *beslut som enligt 36 § får överklagas*.

26.7.3 Motiveringens innehåll

Den beskrivning av motiveringens innehåll – ”de skäl som har bestämt utgången” – som nu finns i 20 § FL har direkt överfört från motsvarande stadgande i 1971 års förvaltningslag. Som framgått fördes den fram i prop. 1971:30 (s. 493) som svar på den remisskritik som riktats mot den i SOU 1968:27 föreslagna formuleringen ”de sakliga och rättsliga bedömningar som väsentligast bestämt utgången”. Syftet var att markera att lagen inte uppställer något krav på att besluten ska innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendet och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt av myndigheten och att motiveringarna därför ofta kunde göras kortfattade.

Det är givet att man bör undvika att ge bestämmelsen en utformning, som bäddar för motiveringar som innehåller onödiga

uppgifter och opåkallade resonemang. Vi har emellertid svårt att se, att den av arbetsgruppen föreslagna varianten skulle vara ägnad att leda till de påstådda konsekvenserna. Det är naturligtvis också en fördel, om motiveringarna inte blir långrandiga, men omfånget kan rimligen inte i sig utgöra ett kvalitetsmått. Korta motiveringar, som inte ger en rättvisande bild av hur myndigheten resonerat för att komma fram till sitt beslut, är naturligtvis inte något eftersträvänsvärt.

Att finna en lösning, som samtidigt leder till koncentration och i förekommande fall behövlig utförlighet, är inte helt lätt. Då vi föreslår en i förhållande till gällande ordning delvis annorlunda beskrivning av vad en motivering ska innehålla, har vi i första hand sett problemet ur den enskildes synvinkel. Han eller hon måste kunna förstå hur myndigheten resonerat för att kunna låta sig övertygas om bärkraften i skälen alternativt finna hållpunkter för ett överklagande. Det primära är alltså inte att motiveringen är formfulländad och juridiskt perfekt utan att den över huvud är begriplig. Beslutet ska alltså inte bara, som det heter i 20 § FL, ”innehålla de skäl som bestämt utgången”, utan dessa skäl ska presenteras på ett sådant sätt att de kan förstås av den enskilde.

I detta syfte föreslår vi två modifikationer i förhållande till gällande ordning. Vi anser det i tydlighetens intresse lämpligt att ordet ”motivering” används i lagtexten. Nu förekommer denna term över huvud inte i själva paragrafen, där det genomgående talas om ”skäl” och ”skälen”, utan bara i dess rubrik. För de flesta torde ett krav på att ett beslut ska motiveras uppfattas som mera bestämt och långtgående än om det bara sägs att det ska finnas skäl för beslutet. Denna terminologiska justering vill vi komplettera genom att tillföra ett förstärkningsord, som markerar att motiveringen inte bara ska finnas utan också ska vara begriplig. Även om uttryckssättet inte torde vara helt vanligt i lagtext, har vi valt att ålägga myndigheterna att lämna en ”klargörande” motivering.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som obligatoriskt ska ingå i denna klargörande motivering har vi valt att peka på två element, som inte har någon fullständig motsvarighet i den nuvarande lagen. Det första – angivandet av det författningsmässiga stödet för beslutet – saknas helt både i 20 § FL och i de förslag i ämnet som presenterats i tidigare lagstiftningsärenden men är däremot vanligen förekommande i andra rättssystem. Det andra utgör en viss utveckling av den nuvarande lagens krav på redovisning av de

skäl som bestämt utgången i ärendet. Det resonemang som lett oss till dessa förslag är följande.

Av den legalitetsprincip som föreslås bli inskriven i den nya förvaltningslagen (4 §) följer att myndigheternas beslut alltid måste ha en förankring i skrivna regler, intagna i lagar, förordningar eller andra föreskrifter. Något helt fritt agerande från myndigheternas sida i deras kontakter med enskilda tillåts inte. Ett krav på att uppgifter om ”vilka föreskrifter som tillämpats” ska intas i besluts-motiveringarna framstår närmast som självklart i en rättsstat. En sådan regel bör också stämma till eftertanke, då en myndighet står i begrepp att agera i utkanterna av eller rent av utanför sin författning-enliga kompetens. Det gör det t.ex. svårare att i ”informationens” eller ”rådgivningens” form i realiteten utsätta medborgarna för ålägganden eller förbud, som de uppfattar som ”bindande” och därför anser sig tvingade att följa. För myndigheterna själva är det å andra sidan en styrka att med en hänvisning till en författning-bestämmelse kunna understryka det berättigade i ett krav.

För den enskilde är det också angeläget att myndigheten kan visa, att man beaktat de fakta i ärendet som framkommit genom vad som anförts av honom eller henne själv eller av andra. Likaså har den enskilde anspråk på ett kvitto på att myndigheten på ett korrekt sätt applicerat den tillämpliga bestämmelsen på dessa fakta och fört ett resonemang som logiskt lett till det slut som man kommit fram till. Även om konkretionen i en beskrivning av vad som i dessa avseenden ska ingå i en motivering måste bli relativt begränsad, om den inte ska bli ytterligt komplicerad och därmed i praktiken oanvändbar, anser vi att den i 20 § FL använda formuleringen ”de skäl som bestämt utgången” – som i och för sig men mycket abstrakt pekar på det väsentliga – kan preciseras något. Då vi föreslår att en motivering, vid sidan av uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats, ska innehålla uppgifter om ”vilka omständigheter som varit avgörande för utgången”, kan detta svårligen utgöra ett incitament till sådana överdrivet ”detaljerade” faktaredovisningar eller ”vidlyftiga” resonemang om hur rättsreglerna applicerats på dessa fakta som departementschefen varnade för i propositionen till 1971 års förvaltningslag.

Sammanfattningsvis har det hittillsvarande resonemanget sålunda gett till resultat, att ”ett beslut som enligt 36 § får överklagas” ska *innehålla en klagande motivering med uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången*. Att motiveringarna inom denna ram måste få tillåtas

variera i omfattning och detaljrikedom beroende på ärendets större eller mindre vikt och komplexitet är givet.

26.7.4 En spärr mot meningslösa motiveringar

Under punkten 1 i 20 § första stycket FL har som undantag från motiveringsskyldigheten angetts det fall att det är ”uppenbart obehövligt att upplysa om skälen”. Det sker i form av en komplettering av det centrala budskapet i denna punkt, nämligen att beslut som ”inte går någon part emot” inte behöver motiveras. Som bestämmelsen utformats förutsätter den att motivering i sådant fall generellt är ”uppenbart obehövlig” men att så kan vara fallet även ”av någon annan anledning”. Tanken bakom en mera allmän spärr mot meningslösa motiveringar är värd att ta fasta på, men den nuvarande konstruktionen, där de för parterna gynnande besluten skjuts i förgrunden, är enligt vår mening inte helt invändningsfri.

Ett för parten positivt beslut, t.ex. bifall till en begäran om ett tillstånd eller en summa pengar, medför vanligen sådana verkningar att det i och för sig är överklagbart och därmed bör omfattas av motiveringstvånget, men om det inte finns någon enskild motpart som lider men av beslutet och därför kan ha ett intresse av att angripa det, kan det naturligtvis tyckas obehövligt att särskilt ange skälen. Resonemanget lider dock av en viss förenkling. Det kan för det första utanför kretsen av parter finnas enskilda intressenter, som berörs av beslutet på sådant sätt att de har klagorätt. För det andra kan det finnas någon offentlig befattningshavare, som har att tillvarata det allmännas intresse och därför tillerkänns klagorätt. Därtill kommer för det tredje att det ibland – alldeles oavsett hur det förhåller sig med klagorätten – från allmän kontrollsynpunkt kan vara rimligt att kräva motivering för beslut, som förorsakar stat eller kommun stora kostnader. Beslut som ”inte går någon part emot” bör därför inte generellt undantas från motiveringsskyldigheten.

Beroende på omständigheterna kan det alltså inte *alltid* anses ”uppenbart obehövligt” att upplysa om skälen i den situation som bestämmelsen i den nuvarande lagen direkt tar sikte på. Däremot kan det finnas anledning att med användning av det citerade uttrycket mera generellt minimera risken för att motiveringsbestämmelsen tillämpas på ett rent absurt sätt. Det kan enligt vår

mening ske genom att det redan i paragrafens inledning markeras, att motivering – oavsett vad beslutet gäller – kan undvaras, om det är uppenbart obehövt att sådan ges. Ordet *uppenbart* är starkt och ger uttryck för tanken, att det saknas rimlig anledning att anta att *någon* skulle vara betjänt av en motivering. Annorlunda uttryckt ska det för envar framstå som alldeles självklart att någon motivering inte behövs. Föreligger det minsta tvekan om hur det härmed förhåller sig, ska skälen anges enligt vad som sägs i paragrafen. Snarare än som ett undantag från en föreskriven motiverings-skyldighet bör reservationen alltså ses som en grundförutsättning för att bestämmelsen över huvud ska aktualiseras.

Genom att bestämmelsen sålunda inleds på detta sätt – med orden *Om det inte är uppenbart obehövt* – bör den eventuella oron för att vårt sätt att bestämma de beslut som är förbundna med motiveringstvång (26.7.2 ovan) leder för långt kunna stillas. Det står emellertid klart att vissa beslut, ”som enligt 36 § får överklagas” och som är av den art att det inte alls kan vara ”uppenbart obehövt” att upplysa om skälen, ändå av speciella skäl måste undantas. Den närmaste uppgiften blir då att försöka avgränsa dessa på ett rimligt sätt.

26.7.5 Undantagen

Av vad som sagts i närmast föregående avsnitt framgår att undantaget i *punkten 1* i 20 § första stycket FL inte bör få någon motsvarighet i den nya lagen. Detsamma gäller av annat skäl undantaget för normbeslut i *punkten 5*. Det blir överflödigt redan av den anledningen, att sådana beslut i 36 § uttryckligen fränkänns överklagbarhet och därmed faller utanför den nya motiveringsregelns tillämpningsområde.

Vissa av de i förarbetena anförda grunderna för undantagen i *punkten 2* – angående beslut om ”tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart” – är närmast uppseendeväckande. Vid avgörandet av sådana ärenden sägs ett rent värdeomdöme kunna vara utslagsgivande. Vid valet mellan två jämbördiga och till synes lika lämpliga sökande till en befattning utser man den ”som man tycker bäst om”, och på samma sätt väljer man ut det forskningsprojekt ”som man tycker bäst om”, när flera jämbördiga projekt konkurrerar om ett bidrag. ”Den subjektiva värdering som ytterst

blir utslagsgivande när de rent objektiva kriterierna är uttömda går”, påstår man, ”inte alltid att motivera rationellt”. När ”bedömningen når fram till lämplighetsprövningen” sägs den kunna övergå till ”en sådan ren värdering som inte går att objektivt belägga”. (Se SOU 1968:27 s. 199 f. och prop. 1971:30 s. 483, 493.)

Beskrivningen går stick i stäv med den allmänna uppfattningen, att förekomsten av diskretionära moment vid prövningen gör det särskilt angeläget med en öppen redovisning av den iakttagna värderingsnormen och dess tillämpning på den konkreta situationen (se t.ex. Ragnemalm 2007 s. 115). Den som varit med om att fatta beslut av de typer som här är aktuella känner omöjligen igen sig i den karakteristik av förfarandet som här ges. Det kan visserligen ibland vara svårt att peka ut de exakta skillnader som motiverar att en sökande är något lämpligare än en annan eller att ett forskningsprojekt är angelägnare och har bättre förutsättningar att lyckas än ett annat, men att man skulle tillåta sig att låta högst privata preferenser eller rent ”tyckande” vara utslagsgivande är uteslutet. Om man inte förmår formulera en rationell förklaring, har man sannolikt fattat ett felaktigt beslut.

Inte heller den anförda omständigheten, att en motivering av beslut som de aktuella skulle ”utsätta den enskilde för onödigt obehag” (SOU 1968:27 s. 200), kan rimligen anses bärande. Under förutsättning att skälen inte presenteras på ett kränkande sätt – vilket är något annat – får den som deltar i en konkurrens finna sig i att myndigheten i sin motivering redovisar anledningen till att en medtävlande ansetts böra ha företräde. En sådan ”skonsamhetsprincip” som förordas i förarbetena, skulle generellt kunna underminera principen om myndigheternas motiveringsskyldighet, alltså inte bara inom de områden som nu är aktuella.

Om vi sålunda avvisar tanken på att av de nämnda skälen undanta de nämnda beslutstyperna från motiveringsplikten, uppkommer frågan om så av någon annan anledning ändå bör ske. I blickfånget hamnar då särskilt beslut om ”betygssättning” – en heterogen grupp, om den definieras så allmänt som skett i den nuvarande förvaltningslagen – där rena praktikabilitetsskäl kan tala för att motivering inte kan krävas i varje enskilt fall. Det kan väl förekomma som ”betyg” karakteriserade värdeomdömen om personer som förtjänar att kunna överklagas och underbyggas med tydligt angivna skäl. De tusentals betyg som årligen beslutas inom det allmänna skolväsendet kan däremot knappast bli föremål för motivering i det enskilda fallet, utan att hela systemet kollapsar.

Den mest naturliga metoden att avlägsna sådana beslut från motiveringstvånget är emellertid att fränkänna dem överklagbarhet. Vi har övervägt att i 36 § inta ett sådant överklagandeförbud men funnit att frågan bör lösas i speciallagstiftning. Detsamma bör gälla i fråga om motiveringstvånget.

Om sålunda inte heller undantagspunkten 2 i 20 § första stycket FL bör transformeras till den nya lagen, återstår att ta ställning till de båda resterande undantagen sammanhängande med sekretesshänsyn och behovet av snabba beslut i speciella fall. Här ställer sig saken annorlunda.

Punkten 3 förefaller oss välavvägd och föreslås därför få en ordagrann motsvarighet i den nya lagens motiveringsbestämmelse. Skälen för ett beslut ska alltså kunna utelämnas "om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande". Undantaget har utformats i nära anslutning till föreskrifterna i 2 kap. 2 § TF om de syften som kan beaktas, då man avser att genom föreskrifter om sekretess begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar.

Då de flesta beslut är offentliga, blir det fråga om en balansgång mellan vad som bör intas i motiveringen för ett beslut och vad som bör utelämnas av hänsyn till den person som berörs av beslutet. För förståelsen av ett beslut är det t.ex. inte alltid nödvändigt att lämna ut information om sjukdomsdiagnoser eller affärshemligheter, som den enskilde kan antas vilja behålla för sig själv. Beträffande skyddet av allmänna intressen skjuts hänsynen till rikets säkerhet i förgrunden, men även andra jämförbara förhållanden kan beaktas. En viktig begränsning i möjligheten att utelämna informationen ligger emellertid i markeringen av att detta ska vara "nödvändigt" för att skydda de angivna intressena.

Tanken bakom undantaget i *punkt 4* i den nu gällande bestämmelsen – att ett för tillgodoseendet av betydelsefulla allmänna eller enskilda intressen mycket angeläget påbud eller förbud inte får försenas av den anledningen, att myndigheten först måste formulera skälen på ett sätt som uppfyller lagens krav – är värd beaktande, men det krävs enligt vår mening en annan formulering för att tydligare förklara vad som avses. Att "ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen" säger inte mycket om vare sig anledningen till brådskan eller vilka tidsramar det är fråga om. Visserligen står det av uttryckssättet klart, att det är just ärendets karaktär och inte myndighetens allmänna arbetsbelastning som

föranlett tidsbristen, men det ges inga indikationer på vilka de intressen är som ska skyddas genom ett snabbt beslut. Man får visserligen veta, att det inte ska finnas tid att utforma skälen, men inte hur snabbt beslutet måste fattas för att undantagsregeln ska aktualiseras.

Vi föreslår i stället – närmast efter finsk förebild (se 26.5 ovan) – en regel så formulerad att det tydligt framgår att motivering bara får utelämnas ”om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart”. De fem i 20 § FL föreskriva undantagen kommer därmed att i den nya lagen ha reducerats till två. Skälen ska alltså sammanfattningsvis få helt eller delvis utelämnas *1. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, eller 2. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.*

26.7.6 Efterhandsmotivering

Har motivering inte getts, har en enskild part inom EU-rättens tillämpningsområde en ovillkorlig rätt att i efterhand få del av skälen för ett slutligt beslut, som påverkar utövandet av en grundläggande rättighet. Den bestämmelse om efterhandsmotivering som nu finns i 20 § andra stycket FL är i vissa avseenden mera begränsad, då den utformats som en rekommendation: Har skälen utelämnats, ”bör” myndigheten på begäran av den som är part ”om möjligt” upplysa honom eller henne om dem i efterhand.

I linje med vår målsättning att den nya förvaltningslagen med marginal ska motsvara EU-rättens krav, även om det i det konkreta fallet inte är fråga om att tillämpa unionsrätt, bör en ny regel i ämnet skärpas något. Det kan ju tänkas att ett beslut, som med stöd av de nyss föreslagna undantagsbestämmelserna lämnats utan motivering, påverkar utövandet av något som enligt EU-rätten är att betrakta som en rättighet. Att lämna åt myndigheten att bedöma om motivering bör ges duger då inte.

Vid bestämmandet av den personkrets som kan göra anspråk på efterhandsmotivering är det mindre lämpligt att anknyta till begreppet part. Även den som inte haft partsställning i ärendet men berörs av utgången på ett sådant sätt att han eller hon har klagorätt kan ha ett behov av att i efterhand få kännedom om skälen, särskilt om detta kan ske innan klagotiden utgått. En framställning från en

sådan intressent bör accepteras, om det står klart att vederbörande från rättsskyddssynpunkt har ett behov av att få kännedom om skälen, antingen därför att ett överklagande kan övervägas eller av någon annan anledning.

Om bestämmelsen utformas så, att rätt att kräva motivering i efterhand tillkommer ”enskild” under förutsättning att det ”behövs” för att han eller hon ”ska kunna ta till vara sin rätt”, borde både EU-rättens eventuella krav och ett reellt rättsskyddsbehov kunna anses tillgodosett. Med en sådan formulering saknas enligt vår mening anledning att tillfoga en reservation motsvarande den nuvarande bestämmelsens ”om det är möjligt”, vilken skulle kunna inbjuda till missbruk och i praktiken helt urholka regeln. Det står visserligen klart, att de starka sekretesshänsyn och inte minst hänsynen till rikets säkerhet som skapat behov av den första av de av oss föreslagna undantagen från motiveringsskyldigheten leder till att stor återhållsamhet måste iakttas även då det gäller att i efterhand förklara varför man kommit fram till ett visst slut. Att lämna den enskilde helt ovetande om anledningen till att beslutet fattats bör emellertid inte vara möjligt. Han eller hon måste enligt den regel vi föreslår få så mycket information att det finns möjlighet för vederbörande att ”ta till vara sin rätt”.

Något verkligt behov av en kompletterande rekommendation om att myndigheterna också i andra fall i efterhand bör upplysa part eller annan om skäl, som utelämnats i beslutet – den modell som valts i 20 § FL – kan vi inte se. Vi föreslår därför i enlighet med ovanstående att bestämmelsen om efterhandsmotivering får följande lydelse: *Har motivering utelämnats, ska myndigheten på begäran av enskild ge en sådan i efterhand, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.*

26.7.7 Lagtexten

Sammanfattningsvis mynnar våra överväganden ut i följande lagtextförslag:

Motivering av beslut

27 § Om det inte är uppenbart obehövt, ska ett beslut som enligt 36 § får överklagas innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången. Sådan motivering får dock helt eller delvis utelämnas

1. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, eller

2. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Har motivering utelämnats, ska myndigheten på begäran av enskild ge en sådan i efterhand, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

27 Underrättelse om beslut (28 §)

27.1 Ämnet och kapitlets uppläggning

Vi har ovan (i 25 kap.) diskuterat behovet av en särskild regel om beslutsdokumentation och kommit till slutsatsen, att en sådan bör intas i den nya förvaltningslagen (26 §). Det är emellertid inte tillräckligt, att myndigheten innehar ett dokument, där beslutets innehåll finns nedtecknat. Beslutet måste av flera skäl också förmedlas till parten eller parterna. En part har givetvis ett legitimt intresse av att få veta hur ärendet avgjorts, och vanligen kan beslutet inte heller verkställas, förrän han eller hon fått del av det. Att part nåtts av underrättelse om avgörandet är således ofta av grundläggande betydelse för att beslutet över huvud ska få någon praktisk effekt. Därtill kommer att överklagandetiden i allmänhet inte börjar löpa förrän beslutet tillkännagetts för den presumtive klaganden.

Det är således angeläget att myndigheterna får klar information om sina skyldigheter i detta avseende. Liksom hittills bör åliggandena preciseras i förvaltningslagen. I de närmast följande avsnitten redovisar vi den nuvarande författningsregleringen (27.2) och de problem i myndigheternas hantering av underrättelseskyldigheten som påtalats av JO (27.3). Efter en kortfattad nordisk utblick (27.4) återger vi hur ämnet behandlats i tidigare lagstiftningsärenden (27.5), innan vi slutligen presenterar våra överväganden och förslag (27.6).

27.2 Nuvarande författningsreglering

Den nuvarande bestämmelsen i 21 § FL ålägger myndigheterna att på eget initiativ informera om innehållet i ett beslut. Regeln innehåller ingen uppgift om tidpunkten då detta ska ske, men liksom lagens övriga mera preciserade förfaranderegler ska den ses i ljuset av de allmänna krav på handläggningen som ställs upp i 7 §, vilket innebär att underrättelse om beslut ska ske så snabbt som möjligt.

Under rubriken ”Underrättelse om beslut” föreskrivs i 21 § FL följande:

En sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt.

Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Han skall då också underrättas om sådana avvikande meningar som avses i 19 § eller som har antecknats enligt särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

Denna paragraf tillämpas också när någon annan som får överklaga beslutet begär att få ta del av det.

Som framgår är underrättelseskyldigheten begränsad till att gälla ärenden som avser myndighetsutövning. Den gäller endast gentemot part och under förutsättning att det inte är uppenbart obehövt att underrätta denne. Den som, utan att vara part, berörs av beslutet på sådant sätt att han eller hon har klagorätt kan visserligen göra anspråk på att bli underrättad enligt samma regler men endast efter särskild begäran om att få ta del av beslutet. Denna restriktion motiveras av att myndigheten inte alltid kan överblicka om det finns någon som inte gett sig till känna under ärendets behandling men som ändå kan vara klagoberättigad.

Det ska vidare vara fråga om beslut varigenom myndigheten avgör ett ärende, s.k. slutliga beslut. Som sådana räknas inte bara beslut i huvudsaken utan även andra beslut varigenom myndigheten skiljer sig från ärendet, t.ex. avvisnings- och avskrivningsbeslut.

Om beslutet är överklagbart och parten har klagorätt ska underrättelsen inkludera uppgifter om hur man överklagar (”överklagande-anvisning” eller ”fullföljdshänvisning”). Myndigheten ska då också upplysa om avvikande meningar som antecknats i samband med ärendets avgörande.

En myndighet bestämmer själv på vilket sätt underrättelse ska ske. De i paragrafen angivna metoderna utgör bara exempel. Normalt förutsätts att parten tillställs en skriftlig handling, innehållande ett särskilt uppsatt beslut eller ett protokollsutdrag. Om part begär det, ska alltid skriftlig form användas. Det behöver emellertid inte vara fråga om ett konventionellt pappersdokument. Ett, med lagtextens ord, ”annat sätt” att förmedla underrättelser

kan t.ex. vara att anlita elektroniska kommunikationsformer såsom e-post.

Vad gäller de statliga förvaltningsmyndigheterna finns även bestämmelser i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m. Enligt dessa ska ett beslut i regel tillhandahållas så snart som möjligt (7 §) och en handling normalt sändas med post (9 §). Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form (10 §).

För förvaltningsdomstolarnas del gäller enligt 31 § FPL att beslut (varmed även avses domar), varigenom rätten avgör ett mål, ska tillställas part genom handling som fullständigt återger beslutet och skiljaktig mening, där sådan förekommit. Beslut som kan överklagas ska dessutom innehålla upplysning om vad den ska iaktta som vill anföra ”besvär” över beslutet. Krävs särskilt tillstånd för prövning i högre rätt, ska beslutet innehålla uppgift om det och om de grunder på vilka ett sådant tillstånd meddelas.

27.3 Regleringens tillämpning

Tillämpningen av 21 § FL (och dess motsvarighet i 1971 års förvaltningslag) är sällan en fråga för Regeringsrätten. Då så varit fallet har det i regel gällt huruvida en överklagandeanvisning borde ha lämnats och vad som blir följderna av att så inte skett. Som ett fall av intresse i sammanhanget kan nämnas RÅ 1977 ref. 43, där en granne som yttrat sig i ett bygglovsärende ansågs inta ställning som *part* hos byggnadsnämnden, med följd att detta grundläggande kriterium för att paragrafen ska vara tillämplig uppfyllts.

För att få en bild av hur regleringen hanterats i praktiken är man emellertid i huvudsak hänvisad till JO:s ämbetsberättelser. Vi ska här bara göra några nedslag i denna materia (för en utförligare redovisning, se Hellners–Malmqvist s. 242 ff.).

Även om paragrafens tillämpningsområde begränsats till att avse beslut i ärenden som avser *myndighetsutövning*, har JO i flera fall påpekat att underrättelseskyldigheten (inklusive plikten att i förekommande fall ge överklagandeanvisning) de facto kan sträcka sig längre (se t.ex. JO 1977/78 s. 410, JO 1995/96 s. 230).

Detsamma gäller beträffande kravet på att det ska röra sig om *slutliga beslut*, ”beslut varigenom ärendet avgörs” (till vilka räknas även avvisningsbeslut, JO 2002/03 s. 323, JO 2008/09 s. 362). Part

kan behöva underrättas också om ett beslut som fattas under handläggningens gång, t.ex. om det visserligen inte är slutligt utan av provisorisk art men innefattar ”ett åläggande eller förbud för part att göra något” (JO 1997/98 s. 368).

JO har betonat att den i lagtexten angivna allmänna reservationen, att underrättelse om beslutsinnehållet inte behöver lämnas om det är *uppenbart obehövt*, måste användas med stor återhållsamhet (JO 1998/99 s. 216). Den omständigheten att en person för samma tidsperiod ansökt om flera olika typer av stöd och fått bifall på en punkt men avslag på de övriga, kan naturligtvis inte medföra, att det är uppenbart onödigt att underrätta honom om annat än bifallsbeslutet (JO 2003/04 s. 405).

Att det kan uppstå problem när det gäller bedömningen av om ett beslut ”går parten emot”, vilket är kriteriet för att en överklagandeanvisning och upplysning om avvikande meningar ska lämnas, illustreras av åtskilliga JO-beslut (se t.ex. JO 1990/91 s. 185 och JO 1992/93 s. 593). Vid tvekan i detta avseende rekommenderar JO att sådan anvisning för säkerhets skull ges (JO 2004/05 s. 236).

Den aktuella bestämmelsen anger inte närmare vad en överklagandeanvisning ska *innehålla*. JO har hänvisat till den information som framgår av 23 § FL, vilket innebär uppgifter om att överklagandet ska göras skriftligt, vilket beslut det gäller och den ändring som begärs. Vidare ska av anvisningen framgå att överklagandet ska ges in till den myndighet som meddelat beslutet och ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (JO 2004/05 s. 358; se även JO 2003/04 s. 405, där JO påpekade att även den domstol som ska pröva ett eventuellt överklagande bör anges).

Vad gäller överklagandeanvisningens *placering* kan nämnas att anvisningen inte anses vara någon självklar del av beslutet. JO rekommenderar emellertid att den av praktiska skäl intas i den handling som återger själva beslutet. Om anvisningen inte skrivs in där, kan den lämpligen anges genom uppgift om formulär med viss beteckning (JO 2004/05 s. 160).

Myndigheten avgör visserligen själv på vilket *sätt* den förmedlar underrättelse om beslut och i förekommande fall överklagandeanvisning till parten, men JO rekommenderar starkt, att myndigheten undantagslöst väljer den skriftliga underrättelseformen, när det är fråga om beslut som går part emot och det finns någon klagoberättigad part (JO 1990/91 s. 412, JO 1999/2000 s. 155).

Den mest frekventa frågeställningen i samband med tillämpningen av 21 § FL gäller *tidpunkten* för underrättelseskyldighetens fullgörande. Som ovan påpekats tiger paragrafen på denna punkt, med följd att man får falla tillbaka på lagens allmänna regler om skyndsamt handläggning. JO har understrukit att en omedelbar expediering kan krävas, om beslutet är mycket ingripande för den enskilde (JO 1996/97 s. 143 ang. beslut om uppehållstillstånd). Fördröjningar får naturligtvis inte heller uppstå som en följd av att myndigheten inte anstränger sig för att få fram nödvändiga uppgifter för att kommunikation med part ska kunna ske, t.ex. uppgifter om mottagarens adress (JO 1998/99 s. 216).

27.4 En nordisk utblick

Danmark

I den danska förvaltningslagen ställs högre krav på ett skriftligt beslut än på ett muntligt. Av "god forvaltningsskik" anses emellertid följa att ett muntligt meddelat beslut, som är betungande för mottagaren, ska bekräftas skriftligt, och att särskilt ingripande beslut efter omständigheterna bör meddelas skriftligt (Garde m.fl. s. 337).

Varken i förvaltningslagen eller i övrigt finns någon generell regel om att förvaltningsbeslut ska expedieras. Eftersom ett beslut i normalfallet inte blir gällande förrän den som beslutet rör fått del av det, ligger det dock i sakens natur att beslut ska meddelas parter och andra. I normalfallet sänder myndigheterna ut skriftliga beslut (Garde m.fl. s. 370 och 373).

Enligt § 25 i förvaltningslagens kapitel 7 om "Klagevejledning" ska till beslut som meddelas skriftligt och som kan överklagas hos annan förvaltningsmyndighet fogas en skriftlig anvisning om klagoinstans, hur man går till väga om man vill klaga och eventuella tidsfrister. En sådan anvisning behöver endast lämnas om parten inte fått fullt bifall. Kan ett beslut överklagas hos domstol, ska det enligt § 26 innehålla upplysning om lagstadgad klagofrist.

Norge

Enligt § 27 i den norska förvaltningslagen ska den myndighet som fattat beslutet se till att detta så snart som möjligt kommer till parternas kännedom. Som regel ska underrättelse ske skriftligt,

varvid elektroniska kommunikationsformer kan användas när mottagaren uttryckligen har godtagit att så sker och uppgett sin elektroniska adress. Om det är särskilt betungande för myndigheten att lämna skriftlig underrättelse eller om saken är brådskande, kan underrättelse ske muntligt eller på annat sätt. En part har i sådant fall rätt att få en skriftlig bekräftelse av beslutet. En myndighet kan helt avstå från att lämna beslutsunderrättelse, om det är uppenbart obehövligt och beslutet inte medför skada eller olägenhet för part.

Underrättelsen ska även innehålla upplysning om överklagbarhet, klagofrist, klagoinstans och hur man går till väga om man vill överklaga beslutet. Om det är fråga om ett betungande beslut som gäller omedelbart, dvs. utan hinder av att det överklagas, ska parten även informeras om möjligheten att begära inhibition.

Finland

Huvudregeln är enligt 43 § i den finska förvaltningslagen att förvaltningsbeslut ska meddelas skriftligen. Om det är nödvändigt på grund av att ärendet är brådskande accepteras dock ett muntligt beslut, men det ska då också ges skriftligen.

Till varje beslut som får överklagas genom ”besvär” – den term som alltjämt brukas i Finland – ska enligt 47 § fogas en besvärshänvisning med uppgifter om ”besvärmyndigheten, den myndighet som ska tillställas besvärsskriften, samt besvärstid och från vilken tidpunkt den räknas”. I besvärshänvisningen ska även ”redogöras för de krav som ställs på innehållet i och bilagorna till besvärsskriften samt på frambefordrandet av besvären”. Följer det av någon särskild bestämmelse att ett beslut inte får överklagas, ska den tillämpliga bestämmelsen enligt 48 § anges i beslutet.

Enligt 54 § ska ett beslut utan dröjsmål delges parterna liksom ”andra kända”, som har rätt att överklaga det. Även beslut som inte får överklagas ska delges. Delgivning kan ske på något av de olika sätt som anvisas i lagen. Sker det genom s.k. ”vanlig delgivning” per post, presumeras mottagaren enligt 59 § ha fått del av handlingen den sjunde dagen efter det att brevet avsändes.

27.5 Tidigare lagstiftningsärenden

SOU 1964:27

Om det inte befanns uppenbart obehövt, skulle ett beslut enligt 11 kap. 6 § i Besvärssakkunnigas (BSK) förslag till lag om förvaltningsförfarandet innehålla besked huruvida beslutet var överklagbart (s.k. klagobesked). Ett besked om att ett beslut var överklagbart (besvärshänvisning) skulle bl.a. innehålla uppgift om klagoinstans, om den myndighet till vilken överklagandet skulle lämnas in och dennas adress samt om den tid inom vilken överklagandet måste komma in.

Ett beslut skulle "tillkännagivas part", om det inte var uppenbart obehövt (11 kap. 8 §). Även annan än part som var berörd av beslutet skulle få del av detta, "i den mån det finnes erforderligt". Slutliga beslut skulle så snart som möjligt in extenso delges de berörda. Beslut under förfarandet kunde dock tillkännages muntligt vid sammanträde med myndigheten eller annan förrättning. Hade ärendet handlagts helt muntligt, skulle slutligt beslut på begäran avfattas skriftligen (11 kap. 11 §).

SOU 1968:27

Den arbetsgrupp som mot bakgrund av remisskritiken mot BSK:s förslag presenterade ett nytt förslag till förvaltningslag koncentrerade bestämmelserna om underrättelseskyldighet till en paragraf (17 §) med följande lydelse:

Är det ej obehövt, skall beslut bringas till parts kännedom genom delgivning av en expedition, som fullständigt återger beslutet jämte skiljaktig mening, om sådan antecknats. Expeditionen skall innehålla besvärshänvisning, om beslutet går parten emot och han får klaga över det genom besvär.

Vad som föreskrives i första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär en expedition.

Tillämpningsområdet begränsades enligt reglerna i 3 § till att avse vad som benämndes "förvaltningsrättsliga partsärenden", men underrättelseskyldigheten omfattade inom denna ram alla typer av beslut, således även förfarandebeslut (SOU 1968:27 s. 211). Endast part skulle, som framgår, obligatoriskt underrättas genom "en expedition, som fullständigt återger beslutet jämte skiljaktig mening,

om sådan antecknats”, men annan med klagorätt skulle behandlas på samma sätt, om han begärde en sådan expedition.

Något särskilt krav på att underrättelsen skulle lämnas så snart som möjligt ansågs inte behöva uppställas eftersom det ansågs självklart och dessutom följde av expeditionskungörelsen (1964:618).

Överklagandeanvisning – ”besvärshänvisning” enligt dåtida terminologi – skulle lämnas om beslutet ”går parten emot” och ”han får klaga över det genom besvär”. Det innebar att myndigheterna inte generellt behövde informera om att ett beslut inte var överklagbart (s. 213). Bestämmelser om vad en överklagandeanvisning skulle innehålla ansågs inte böra intas i lag utan kunde lämpligen meddelas i administrativ ordning (s. 213).

Prop. 1971:30

Vid departementsbehandlingen av arbetsgruppens förslag begränsades tillämpningsområdet för bestämmelsen till att avse beslut i vad som nu benämndes ärenden om ”myndighetsutövning” mot enskild. Dessutom undantogs andra beslut än slutliga sådana. Samtidigt skärptes emellertid behovskriteriet något. För att myndigheten skulle kunna avstå från underrättelse krävdes att sådan var ”uppenbart” onödig.

Inte heller borde det alltid krävas underrättelse genom delgivning av en formlig expedition rörande beslutet. Enligt departementschefen fick det i princip ankomma på myndigheten att avgöra vad som i olika fall kunde vara lämpligast (prop. 1971:30 s. 501). Skyldigheten att lämna överklagandeanvisning borde begränsas till de fall där det var uppenbart att beslutet gick part emot, och upplysning om skiljaktiga meningar borde endast behöva lämnas när det förelåg en skyldighet att lämna överklagandeanvisning.

I 1971 års förvaltningslag kom i linje härmed att inflyta följande bestämmelse (18 §):

Sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i beslut varigenom myndighet avgör ärende, om det ej är uppenbart obehövligt. Är det uppenbart att beslutet går honom emot, skall han även underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet och om skiljaktig mening som antecknats i protokoll eller annan handling. Underrättelse får ske genom delgivning.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, om annan som får överklaga beslutet begär att skriftligen få del av detta.

SOU 1983:73

Förvaltningsrättsutredningen (FRU), som ville avskaffa begränsningen hänförlig till ärenden om myndighetsutövning, föreslog även i övrigt vissa ändringar, som skärpte kraven på myndigheterna. Parten skulle sålunda ges en uttrycklig rätt att påfordra en skriftlig underrättelse, och överklagandeanvisning skulle lämnas i alla de fall där ett överklagande kunde komma i fråga och inte bara då det var "uppenbart" att beslutet gått parten emot.

Frågan om underrättelse om skiljaktiga meningar borde enligt FRU inte regleras här utan i en särskild bestämmelse (23 §) i anslutning till föreskrifterna om omröstningsförfarande. Där skulle anges att beslut varigenom ärenden avgörs ska innehålla uppgift om skiljaktig mening (se SOU 1983:73 s. 108 och 99 f.).

Prop. 1985/86:80

Vid behandlingen av FRU:s förslag förordade departementschefen emellertid att underrättelseskyldigheten alltjämt skulle begränsas till att avse beslut i ärenden om myndighetsutövning. Däremot accepterades i rättssäkerhetens intresse förslaget att överklagandeanvisning alltid skulle lämnas då ett överklagande kunde komma i fråga, och att uppenbarhetsrekvisitet sålunda skulle tas bort (prop. 1985/86:80 s. 71 f.). Departementschefen förordade också en justering av lagtexten med innebörden att underrättelse inte bara skulle lämnas om ledamots avvikande mening utan även om skiljaktigheter som föredraganden m.fl. tjänstemän låtit anteckna (s. 72).

Den nuvarande förvaltningslagens regel (21 §) om myndigheternas underrättelseskyldighet har återgetts ovan i avsnitt 27.2.

27.6 Överväganden

27.6.1 Grundförutsättningen

På samma sätt som vi föreslagit beträffande motiveringsskyldigheten, bör en spärr uppställas mot helt meningslösa beslutsunderrättelser. Det kan på detta område sägas vara än mera angeläget, då det här är fråga om utåtriktade åtgärder, som vanligen kräver medverkan inte bara av beslutsfattaren själv utan också av andra befattningshavare med expeditionella uppgifter. Som en grundförutsättning för att

bestämmelsen över huvud ska aktualiseras bör alltså gälla, att ”det inte är uppenbart obehövt” att underrättelse om beslutet lämnas. Reservationen är avsedd att uppfattas lika snävt som vi angett i 26 kap. om motivering, till vilket vi hänvisar. Det ska alltså stå klart för envar, att en underrättelse i det konkreta fallet inte har någon som helst funktion att fylla.

Bortser vi från sådana mera extrema situationer och kommer in på bestämmelsens egentliga tillämpningsområde, gäller det i första hand att avgränsa de beslut om vilka underrättelse ska ges.

27.6.2 Underrättelsens objekt

Att det inte – som enligt den nuvarande bestämmelsen – måste vara fråga om beslut, som fattats i ärenden som avser ”myndighetsutövning”, följer av att detta begrepp över huvud inte används i den nya lagen enligt vårt förslag. Anledningen till detta har vi tidigare utförligt förklarat, och det bör understrykas att en sådan begränsning i detta sammanhang framstår som särskilt opåkallad.

Inte heller det nuvarande kravet på att det ska röra sig om ”beslut varigenom myndigheten avgör ärendet” bör enligt vår uppfattning transformeras till en ny lagbestämmelse i ämnet. Åtskilliga under handläggningen fattade beslut är av sådan art att de för att få någon effekt förutsätter att adressaten underrättats om innehållet. De är inte sällan förbundna med olika typer av sanktioner, som tveklöst medför att de är att betrakta som överklagbara och att adressaten måste tillerkännas klagorätt. För att klagotiden ska börja löpa, krävs normalt att vederbörande fått del av beslutsinnehållet.

Alldeles oavsett vad förfarandebeslutet avser och till vem det riktas följer för övrigt redan av kommunikationsprincipen, att en part inte får hållas ovetande om material som tillförts ärendet av någon annan än honom själv. Ett beredningsbeslut, som alltså av myndigheten ”tillförts ärendet”, är ett sådant centralt element om vilket part ska beredas tillfälle att yttra sig.

Med detta tangerar vi redan den fråga som berörs i närmast följande avsnitt, nämligen avgränsningen av den personkrets som kan göra anspråk på att nås av en underrättelse. Det är nämligen till denna ”subjektiva” sida – inte vad gäller beslutets effekter eller dess karaktär av slutligt eller ej – som den eventuella begränsningen i tillämpningsområdet bör knytas.

27.6.3 Underrättelsens subjekt

Det är naturligtvis i och för sig önskvärt att var och en som berörs av ett besluts konsekvenser får del av beslutsinnehållet genom myndighetens aktiva åtgärder. En metod att åstadkomma detta resultat skulle kunna vara att länka underrättelseskyldigheten till klagorätten. Den som har ett sådant intresse i saken att han kan överklaga ett (överklagbart) beslut i ärendet skulle alltså också ha rätt till beslutsunderrättelse.

Denna metod lider emellertid av den uppenbara svagheten, att myndigheten inte alltid har möjlighet att överblicka vilka subjekt som kan vara klagoberättigade. Kontrollen kan rimligen inte gå längre än att man identifierar dem som uppträtt som parter i ärendet och som utgör den huvudsakliga kretsen av presumtiva klagande. Som tidigare påpekats (i 12 kap. om partsinsyn), betraktas emellertid vanligen som part inte endast den som står i ärendets omedelbara centrum – t.ex. i egenskap av sökande eller den mot vilken ett ingripande ifrågasätts – utan också annan som berörs av utgången och som gett sig till känna (jfr RÅ 1977 ref. 43 ovan). Om underrättelseskyldigheten begränsas till att gälla endast gentemot part, utestängs alltså i realiteten endast för myndigheten okända intressenter.

Denna lucka i systemet bör, liksom i 21 § FL, anses tillräckligt slutet, om en klagoberättigad utanför partskretsen kan kompensera sig för informationsbristen genom att ge sig till känna och begära samma behandling som part i aktuellt hänseende. Vi föreslår alltså att den som ska underrättas bestämmas som ”part i ett ärende”, och att reglerna ska tillämpas på motsvarande sätt om någon annan med klagorätt begär att bli underrättad om beslutet.

27.6.4 Underrättelsens innehåll

Enligt 21 § FL ska part underrättas om ”innehållet” i beslutet. Den precisering som ligger i detta uttryckssätt täcker tämligen väl vad det är fråga om. Det normala är naturligtvis att parten tillställs hela beslutet i original eller kopia. För att undvika missuppfattningen, att det för att en underrättelse ”om innehållet” ska ha lämnats är tillräckligt att parten informeras genom ett sammandrag av vad som beslutats, anser vi det lämpligt att i tydlighetens intresse markera, att meddelandet ska innefatta ”det fullständiga innehållet” i beslutet.

Huruvida ett beslut är överklagbart och vem som i så fall har klagorätt är frågor som ytterst avgörs av den högre instans som har att pröva överklagandet (se 45 § i vårt lagförslag). För att den i första hand beslutande ska kunna avgöra om sådan ytterligare information – utöver själva beslutsinnehållet – som avses i 21 § andra stycket FL ska lämnas, förutsätts emellertid att myndigheten också för egen del skaffar sig en preliminär uppfattning om hur det i ett konkret fall förhåller sig härmed. Myndigheten måste ta ställning till ”om beslutet går part emot och kan överklagas” innan man underrättar parten om ”hur han kan överklaga det”.

En motsvarande skyldighet att lämna överklagandeanvisning bör också finnas i den nya bestämmelsen. Den tidigare formuleringen, som anknyter till den nuvarande klagorättsregeln i 22 § FL, bör emellertid justeras. Det är mot bakgrund av hur vi utformat motsvarande bestämmelser i överklagandeanvisningen tillräckligt att som förutsättning ange att ”parten får överklaga beslutet”. Är myndigheten osäker om hur det förhåller sig härmed, bör som hittills gälla att det är bättre att meddela en överklagandeanvisning för mycket än en för litet.

Den nuvarande bestämmelsen ger ingen annan information beträffande överklagandeanvisningens innehåll än att parten ska underrättas om ”hur han kan överklaga beslutet”. Vi anser det lämpligt att i tydlighetens intresse direkt hänvisa till de bestämmelser i den nya lagen som bestämmer anvisningens innehåll. Information ska lämnas ”enligt vad som framgår av 41 och 42 §§”, dvs. reglerna om ”Överklagandets form och innehåll” resp. ”Ingivande och klagotid”. Vad gäller de tilläggsuppgifter om avvikande meningar som antecknats i samband med ärendets avgörande och som också ska meddelas parten bör på motsvarande sätt hänvisas till 25 § om ”Avvikande mening”.

Tilläggs bör att det enligt vår mening inte bör uppställas något krav på att också en ”negativ överklagandeanvisning” ska lämnas, dvs. uppgifter om att beslutet inte är överklagbart. Framgår det emellertid av en klar lagregel, att beslutet inte kan överklagas, är det naturligtvis inte fel att som en serviceåtgärd upplysa om detta, men det saknas anledning att i övrigt tvinga myndigheterna att obligatoriskt göra sådana bedömningar.

27.6.5 Tiden för underrättelse

I 21 § FL sägs ingenting om den tidpunkt då underrättelse ska lämnas. Av det skyndsamhetskrav som innefattas i bestämmelserna i 7 § FL med "Allmänna krav på handläggningen av ärenden" får dock, som tidigare påpekats, anses följa att parten så snart som möjligt ska nås av denna information. Det är naturligtvis särskilt angeläget, om beslutet är direkt verkställbart eller om klagotiden börjar löpa från beslutets dag, men gäller generellt.

När vi nu lämnar förslag till en ny förvaltningslag, som i flera bestämmelser (se t.ex. 5, 8 och 15 §§) ställer upp direkta krav på skyndsamt handläggning, bör en sådan anvisning inte saknas i detta väsentliga sammanhang. Vi föreslår därför att myndigheterna i den nya bestämmelsen åläggs att "snarast" lämna part underrättelse enligt vad som sägs i paragrafen.

27.6.6 Sättet att förmedla underrättelsen

Det ankommer enligt 21 § tredje stycket FL på myndigheten att avgöra hur underrättelsen ska tillställas parten. Det kan ske "muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt". Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt, om parten begär det. Vi anser att myndigheten även fortsättningsvis själv bör få välja medlet för informationsöverföringen men finner den nuvarande formuleringen i flera hänseenden missvisande.

Att särskilt framhäva alternativet muntlig underrättelse synes olyckligt. Denna variant kan bara tänkas för rena undantags-situationer, främst då handläggningen i sin helhet skett muntligt. Sådan underrättelse kan i normalfallet svårligen uppfylla kravet på att beslutet in extenso ska bringas till parts kännedom. Skriftlig form måste självfallet vara huvudregel, vilket också uttrycks i 8 § i vårt förslag om riktlinjer för handläggningen.

Därtill kommer att exemplifieringen i sig är ägnad att skymma blicken för möjligheten att anlita andra, kanske effektivare och lämpligare överföringsmetoder. Att komplettera uppräknningen med ytterligare varianter, t.ex. användning av e-post, löser inte problemet utan låser bara tillämpningen vid ytterligare, i nuläget överblickbara varianter. Som vi i olika sammanhang påpekat, måste lagtexten utformas så att den möjliggör användning också av för närvarande mindre utvecklade eller rent av okända kommunikations-

metoder, främst av elektroniskt slag. Vi förordar därför att det i lagtexten inte sägs mera än att myndigheten själv avgör på vilket sätt underrättelsen ska ske, men att parten alltid har rätt att informeras skriftligt. För att inte utesluta anlitan av delgivning enligt reglerna i delgivningslagen måste därtill ett särskilt bemyndigande tillfogas.

27.6.7 Lagtexten

Sammanfattningsvis leder våra överväganden fram till följande lagtextförslag:

Underrättelse om beslut

28 § Om det inte är uppenbart obehövt, ska den som är part i ett ärende snarast underrättas om det fullständiga innehållet i ett beslut som meddelas i ärendet.

Om parten får överklaga beslutet, ska underrättelse även ges om hur det kan ske. En sådan överklagandeanvisning ska innehålla information enligt vad som framgår av 41 och 42 §§. Samtidigt ska uppgift lämnas om sådana avvikande meningar som antecknats enligt 25 § eller särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer på vilket sätt underrättelse ska ske. Om part begär det, ska underrättelse dock alltid ske skriftligt. Underrättelse får ske genom delgivning.

Denna paragraf gäller också när någon annan som får överklaga beslutet begär att få ta del av det.

28 Besluts verkställbarhet (29 §)

28.1 Uppdraget och kapitlets uppläggning

I våra direktiv konstaterar regeringen att många centrala frågor inte reglerats i förvaltningslagen utan har lämnats åt rättstillämpningen. I vårt uppdrag ingår att bedöma behovet av en i förhållande till nuläget utvidgad reglering, syftande till att göra förvaltningen mer rättssäker och effektiv.

Frågan om besluts verkställbarhet tillhör de mera oklara inom den allmänna förvaltningsrätten. Grovt sett kan problemet sägas gälla huruvida ett beslut får verkställas redan då det fått sin slutliga form och de berörda fått del av det, eller om man måste avvakta till dess att överklagandetiden utgått och beslutet sålunda – enligt gängse juridisk terminologi – vunnit ”laga kraft”. Här står, som så ofta inom förvaltningsrätten, två viktiga intressen mot varandra. Det ena är intresset av effektivitet i förvaltningen, vilket talar för att besluten bör få genomslag så snart som möjligt. Det andra är intresset av rättssäkerhet, vilket kräver att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk genom att beslutet effektuerats innan denna möjlighet hunnit anlitas.

Trots att osäkerheten om hur denna fråga allmänt sett ska hanteras intygats från många håll inom förvaltningen, har ämnet alltjämt lämnats utanför förvaltningslagen. Inget av de förslag som lagts fram i samband med antagandet av 1971 års lag och den nuvarande förvaltningslagen har vunnit gehör. Då frågan uppmärksamats av lagstiftaren har det skett inom ramen för speciallagstiftning på skilda förvaltningsområden och gällt specifikt angivna beslut, som fattats enligt den aktuella regleringen.

Att i en ny förvaltningslag gå förbi detta för både medborgare och myndigheter väsentliga problem kan inte gärna komma i fråga. De tidigare försöken pekar visserligen på de betydande svårigheterna att konstruera en generell regel, som täcker alla de situationer där

tvekan kan uppstå om tidpunkten för ett besluts verkställbarhet, men ytterst gäller det att begränsa ambitionerna till vad som är praktiskt möjligt.

Ett skäl för att avstå från reglering kan ibland vara, att det finns andra källor, främst doktrin och praxis, som innehåller en så ingående och klagörande belysning av ett problem att ett ingripande av lagstiftaren framstår som onödigt. Så kan inte sägas vara fallet på det nu aktuella området. Rättspraxis avser nästan uteslutande frågor om tolkning av specialbestämmelser, och inom doktrinen – som till stor del är av äldre datum – förs ofta bara mera allmänna rimlighetsresonemang. En nordisk utblick ger inte heller särskilt mycket, och EU-rätten har knappast något att tillföra i detta avseende.

Bristen på relevant material har medfört, att detta kapitel hålls relativt kort. Vi inleder med en allmän översikt, där vi genom några nedslag i lagstiftning, praxis och doktrin tecknar rättsläget i stort (28.2). Mot bakgrund av en redovisning av de båda förslag i ämnet som tidigare presenterats under arbetet på en allmän förfarandelag och de invändningar som riktats mot dessa (28.3) föreslår vi en alternativ lösning (28.4). Som antytt söker vi en regel som är tillräckligt elastisk för att kunna praktiskt fungera – en regel som inte ger absoluta besked i alla konkreta frågor men som ger riktlinjer för den tillämpare som med en viss grad av frihet har att avgöra vid vilken tidpunkt ett beslut kan verkställas.

28.2 Rättsläget i stort

28.2.1 Författningsreglering

Förvaltningslagen saknar således regler om besluts verkställbarhet. I sammanhanget bör emellertid påpekas att i 29 § FL intagits en bestämmelse om s.k. inhibition. Enligt denna får en myndighet, som ska pröva ett överklagande, bestämma att det överklagade beslutet till vidare inte ska gälla. I de fall då överklagandet prövas av förvaltningsdomstol, vilket numera är det normala, gäller i stället 28 § FPL med delvis samma innehåll.

En förutsättning för att dessa bestämmelser ska tillämpas är uppenbarligen, att det överklagade beslutet kan verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. I specialförfattningarna finns ibland föreskrifter om när detta villkor är uppfyllt. Det är då mera sällan fråga om att utpeka visst eller vissa beslut, som inte

gäller förrän de vunnit laga kraft. Däremot anges numera tämligen ofta vilka beslut som ska eller får verkställas omedelbart.

Exempel på denna sistnämnda variant är 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) ang. beslut om bistånd, 43 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ang. omedelbart omhändertagande, 40 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ang. omedelbart omhändertagande, förebyggande insatser och tillfälligt flyttningsförbud, 8 kap. 6 § och 12 kap. 6–8 §§ utlänningslagen (2005:716) ang. avvisning och utvisning och 8 § fastighetsmäklarlagen (1995:400) ang. återkallelse av tillstånd.

Ibland anges att andra än vissa särskilt angivna beslut, som meddelas enligt författningen – alternativt alla beslut enligt författningen – gäller omedelbart, om beslutsmyndigheten inte förordnar något annat; se t.ex. 40 § andra stycket LVU respektive 9 kap. 1 § alkohollagen (1994:1738). I sådant fall kan myndigheten således göra en avvägning mellan effektivitetsintresset och den enskildes rättsskyddsintresse och, om det anses befogat, skjuta upp verkställigheten.

Det förekommer också att verkställbarhetsfrågan inte regleras direkt i lagen, utan att denna innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter i ämnet. Ett exempel är 39 § djurskyddslagen (1988:534) med den anslutande 74 § djurskydds-förordningen (1988:539), som anger de beslut enligt lagen som gäller omedelbart.

Då en författning innehåller verkställbarhetsregler gällande vissa preciserade beslutstyper men inte säger något om vad som gäller beträffande andra beslut enligt författningen, är det givet att tillämpningsproblem kan uppkomma. Att motsatsslut inte är givna framgår av synen på regleringen i plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Det förhållandet att särskilt utpekade förbud och förelägganden enligt 10 kap. 3, 16 och 18 §§ anges gälla omedelbart (eller kan bli föremål för förordnande om omedelbar verkställighet), har t.ex. inte uppfattats så att andra beslut, såsom beviljande av bygglov, inte skulle kunna tas i anspråk direkt (jfr 12 §, som snarast förutsätter att lagakraftvinnandet inte behöver avvaktas).

28.2.2 Rättspraxis

Det nyss sagda ger en indikation på vilka frågor rörande verkställbarhet som naturligen kan aktualiseras i rättspraxis. Det är sällan fråga om några mera principiella ställningstaganden i ämnet utan företrädesvis om hantering av rena tolkningsfrågor i samband med tillämpning av sådan specialreglering som nyss berörts. Även i sådana sammanhang (se t.ex. RÅ 1983 2:3), liksom vid avgörandet av inhibitionsfrågor (se t.ex. RÅ 1998 not. 93 och RÅ 2006 ref. 22), fälls stundom vissa allmänna yttranden om vad som i verkställbarhets-hänseende torde gälla enligt ”allmänna förvaltningsrättsliga principer” eller vad som härvidlag utgör ”huvudregeln inom förvaltningsrätten”, men de nedslag vi gjort i praxis ger oss inte anledning att gå djupare i denna materia.

28.2.3 Doktrin

Som redan påpekats är litteraturen i ämnet begränsad och i stora stycken även föråldrad. Den förste representant för den förvaltningsrättsliga doktrinen som med något mått av djup och bredd tagit sig an problemet är Håkan Strömberg, som i en uppsats (FT 1961 s. 245 ff.) dragit vissa slutsatser, på vilka i princip – utan att något väsentligt nytt tillförs – replieras i alla moderna hand- och läroböcker i ämnet (inklusive författarens egen; se Strömberg 2008 s. 129 f.).

Strömberg har bl.a. inventerat olika förekommande bestämmelser om verkställbarhet i specialförfattningarna och konstaterat, att det så gott som uteslutande är fråga om att möjliggöra verkställighet av inte lagkraftvunna beslut. Regleringen baseras alltså på den underförstådda förutsättningen, att laga kraftens inträde normalt måste inväntas. Om en bestämmelse medger omedelbar verkställighet av vissa beslut men tiger om andra enligt samma författning meddelade beslut, ligger det nära till hands att dra slutsatsen, att dessa andra beslut inte får verkställas förrän de vunnit laga kraft. Däremot för det för långt att utgå från att lagstiftaren alltid agerar på ett så genomtänkt sätt, att man kan utgå från att beslut, som fattas enligt en författning som helt saknar verkställighetsregler, aldrig skulle kunna effektueras förrän de vunnit laga kraft.

Förekomsten av vissa beslut, som under alla förhållanden – även om man accepterar en huvudregel om att laga kraft ska inväntas –

måste kunna verkställas omgående, påpekas särskilt. Bland dessa nämns beslut som över huvud inte kan överklagas eller som kan överklagas utan tidsbegränsning men också t.ex. interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder. Strömberg antyder också behovet av ”ett mera vagt undantag för det fall, att ett betydande allmänt intresse kräver omedelbar verkställighet”. Som typexempel nämner han beslut som avser upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. ”Om ett uppskov med verkställigheten av ett sådant beslut skulle medföra en omedelbar risk för oroligheter eller en överhängande fara för människors liv eller säkerhet”, bör beslutet rimligen kunna verkställas oberoende av överklagandemöjligheten.

I sin lärobok tillägger han att ett uppskov av särskilda skäl kan vara motiverat, även om det i och för sig skulle vara tillåtet för myndigheten att verkställa det aktuella beslutet omedelbart. Sådana skäl kan vara att beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom, att verkställigheten skulle bli irreparabel och sålunda göra ett överklagande meningslöst eller att det finns risk för att beslutet blir upphävt om det överklagas (Strömberg 2008 s. 139).

28.3 Tidigare lagstiftningsförsök

28.3.1 Förarbetena till 1971 års förvaltningslag

Besvärssakkunniga (BSK) förde i sitt slutbetänkande ett ingående resonemang kring olika beslutstyper och vilka principer som kunde tänkas gälla beträffande verkställbarhetsfrågan (SOU 1964:27 s. 467 ff.). Innebörden av då gällande rätt uppfattades i korthet vara, att gynnande beslut liksom beslut som innebär att någon ska underlåta något gäller omedelbart, medan beslut som innebär att någon ska göra eller tåla något eller som angår ansvar inte gäller förrän de vunnit laga kraft. Man betonade dock att det i vissa avseenden var fråga om tämligen vaga presumtioner, och att åtskillig osäkerhet rådde på området (s. 473).

För att skapa större klarhet och stabilitet i rättsläget borde ”vad som för närvarande får anses gälla” kodifieras. BSK uttryckte viss osäkerhet om vad som borde anges som huvudregel – att beslut gäller omedelbart eller att de inte gäller förrän de vunnit laga kraft – men stannade slutligen för det förra alternativet, som ansågs ”mera

representativt för rättsläget i allmänhet” (s. 474). I förslaget till lag om förvaltningsförfarandet intogs i linje härmed följande bestämmelse (11 kap. 9 §):

Beslut länder utom i fall som i andra stycket sägs till efterrättelse utan hinder av att det ej äger laga kraft. Myndigheten äger dock för särskilt fall förordna, att beslutet icke skall gälla, förrän det vunnit laga kraft.

Slutligt beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, blir gällande först då laga kraft inträtt. Där myndigheten för visst fall finner det av synnerliga skäl påkallat, äger den dock förordna, att beslut av angivet slag skall lända till omedelbar efterrättelse.

Remissutfallet blev övervägande negativt (se redovisningen i SOU 1968:27 s. 240 f.). För den kanske allvarligaste kritiken svarade Juridiska fakulteten vid universitetet i Lund, som fann att redan BSK:s redogörelse för gällande rätt var svagt underbyggd och delvis missvisande. Fakulteten ansåg vidare att BSK alltför mycket tillgodosett effektivitetskravet på rättssäkerhetens bekostnad, när omedelbar verkställighet uppställdes som huvudregel. En ”någorlunda rationell lösning” på det lagtekniska problemet vore enligt fakulteten, ”att man i lagen om förvaltningsförfarandet i princip kräver laga kraft som förutsättning för besluts verkställbarhet, dock med undantag för dels vissa beslut, som enligt sakens natur måste kunna gå i omedelbar verkställighet (särskilt oöverklagbara beslut, beslut som kan överklagas under obegränsad tid, gynnande beslut som ej kan överklagas av annan än sökanden, avslagsbeslut, interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder), dels beslut som rör upprätthållande av allmän ordning och säkerhet”.

Den arbetsgrupp som på basis av BSK:s förslag och remissbehandlingen av detta presenterade ett förslag till förvaltningslag avstod med hänsyn till de framförda invändningarna från att lägga fram något förslag i ämnet (SOU 1968:27 s. 241 f.). I propositionen med förslag till bl.a. vad som sedermera blev 1971 års förvaltningslag gjordes ingen annan bedömning (prop. 1971:30 s. 422), och frågan förblev sålunda oreglerad.

28.3.2 Förarbetena till gällande förvaltningslag

I direktiven till Förvaltningsrättsutredningen (FRU) blåstes nytt liv i verkställbarhetsfrågan. Åt utredningen uppdrogs uttryckligen att överväga om en komplettering av förvaltningslagen med bestämmelser i ämnet kunde komma till stånd.

FRU:s förslag (SOU 1983:73), som kom att innefatta en huvudregel om att ”ett beslut blir gällande först då det inte längre kan överklagas av den som har varit part i ärendet”, motiverades av en önskan att ta särskild hänsyn till möjligheten att få ändring i högre instans. Uttrycket ”inte längre kan” skulle från tillämpningsområdet utesluta beslut som över huvud inte kan överklagas, medan bestämmningen ”har varit part” skulle utesluta beslut som berör en obestämd personkrets.

Vad gäller de nödvändiga undantagen från huvudregeln ansåg FRU (s. 114 ff.) inget hinder föreligga mot att beslut, som inte går någon emot, får genomföras omedelbart. Då det gällde t.ex. beslut om beviljande av ekonomiska förmåner, kunde det dessutom vara lämpligt att genomföra dessa genom utbetalning redan innan de delgetts part. Som ett första undantag borde därför anges, att ett beslut gäller omedelbart ”om det inte riktar sig mot någon enskild eller inte går någon emot”.

Bland beslut som går någon emot hade man enligt FRU först att skilja ut dem som inte medförde någon saklig ändring i rådande förhållanden, t.ex. ett förbud att vidta en åtgärd eller ett avslag på en ansökan. Sådana beslut behövde inte genomföras i egentlig mening. De gällde därför omedelbart oberoende av både laga kraft och delgivning. Om ett beslut innebar delvis avslag, delvis bifall, borde båda delarna av beslutet kunna genomföras omedelbart. Ett andra undantag från huvudregeln borde därför gälla beträffande beslut som ”innebär avslag eller förbud eller av annan anledning inte kräver någon särskild åtgärd för att genomföras”.

Andra överväganden fick enligt FRU göras beträffande beslut som är betungande i egentlig mening, således beslut som innebär att någon ska göra eller tåla något eller som angår ansvar. Sådana beslut borde som regel inte få genomföras förrän parten haft möjlighet att få dem prövade i högre instans. Visserligen förekom betungande beslut som måste kunna genomföras direkt, om deras syfte inte skulle äventyras, men det var svårt att precisera sådana fall i en generell undantagsregel.

Inget undantag föreslogs beträffande sådana betungande beslut som innebär återkallelse eller minskning av en förmån eller av ett tidigare givet tillstånd. Visserligen hade dylika beslut i åtskilliga fall ansetts kunna genomföras redan innan de vunnit laga kraft, men deras stora betydelse för de berörda talade mot att införa en generell bestämmelse om genomförande redan efter delgivningen. FRU betonade att det föreslagna undantaget från huvudregeln för

bl.a. ”förbud” endast avsåg situationer, då någon åtgärd från myndighetens sida inte behövdes för genomförandet, och inte omfattade de fall då ett förbud syftar till att t.ex. avbryta en pågående verksamhet.

Som ett tredje undantag från huvudregeln om att ett beslut inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft upptog FRU ”tillfälligt beslut enligt 24 §”. Denna paragraf innehöll ett bemyndigande för myndighet att ”i avvaktan på ärendets slutliga avgörande besluta tillfälligt i saken”.

FRU:s förslag till bestämmelse om ”När beslut blir gällande” (27 §) gavs följande lydelse:

Ett beslut blir gällande först då det inte längre kan överklagas av den som har varit part i ärendet. Ett beslut gäller dock omedelbart

1. om det inte riktar sig mot någon enskild eller inte går någon emot,
2. om det innebär avslag eller förbud eller av annan anledning inte kräver någon särskild åtgärd för att genomföras,
3. om det är ett tillfälligt beslut enligt 24 §.

Vid den efterföljande remissbehandlingen mötte förslaget åtskillig kritik (Ds Ju 1985:6 s. 355 ff.). Ett genomgående tema var att regleringen var svårtillgänglig och därmed svår att tillämpa. Från flera håll pekades särskilt på den oklarhet som följde med försöken att hänföra besluten till särskilda kategorier såsom ”avslag” eller ”förbud”. Detsamma gällde terminologin i övrigt, t.ex. uttrycket ”bli gällande”.

Med hänvisning till den framförda kritiken avstod regeringen från att i förslaget till ny förvaltningslag inta någon bestämmelse i ämnet (prop. 1985/86:80 s. 15). Verkställbarhetsfrågan är således alltjämt oreglerad i förvaltningslagen.

28.4 Överväganden

28.4.1 Några utgångspunkter

En utgångspunkt för våra överväganden är att överklagandeinstitutet inte får göras meningslöst genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den klagoberättigade getts en möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. Genom att ställa upp en huvudregel om besluts verkställbarhet byggd på denna premiss och ge anvisningar om de undantag från regeln som anses nödvändiga fyller man en lucka i systemet som i

den praktiska verksamheten ofta upplevts som besvärande. Som framgått är det emellertid inte helt enkelt att finna en välavvägd och praktiskt hanterlig lösning på problemet.

Den främsta anledningen till att det visat sig svårt att nå acceptans för förslag till reglering av verkställbarhetsfrågan synes vara, att man (FRU) i en strävan efter precision gått för långt då det gällt att direkt i lagtexten peka ut vissa särskilt angivna *beslutstyper* – t.ex. ”avslag” eller ”förbud” – såsom undantagna från en huvudregel om att lagakraftvinnandet ska avvaktas. Det har bl.a. invänts att det inte rör sig om några homogena kategorier utan att det under beteckningarna döljer sig vitt skiftande beslut, av vilka vissa men inte alla lämpar sig för direkt verkställighet.

Då man tidigare (BSK) anknutit till *beslutens innebörd* genom att från en omvänd huvudregel om omedelbar verkställbarhet undanta ”slutliga beslut”, som medför att någon ska ”göra något”, ”tåla något” eller som ”angår ansvar”, har klarheten inte blivit större. En lagstiftning baserad på sådana kriterier har knappast seriöst övervägts.

Vill man nå resultat tvingas man enligt vår mening att måla med bredare penseldrag och tillåta den som ska verkställa ett beslut – oavsett till vilken typ detta kan hänföras – att med visst mått av frihet avgöra om detta kan ske redan före lagakraftvinnandet. En sådan flexibilitet innebär naturligtvis att regeln inte får samma stabilitet och att de direktiv som där ges i viss utsträckning relativiseras. Vi anser emellertid ändå att fastläggandet av en huvudregel i kombination med vissa anvisningar om tillåtna avvikelser fyller en funktion.

Då vi fortsättningsvis talar om ”verkställighet” avses inte bara åtgärder som beslutsmyndigheten eller något särskilt verkställighetsorgan vidtar för att åstadkomma det resultat som beslutet syftar till. Även då den enskilde – utan att någon myndighet över huvud behöver företa sig något – tar i anspråk den frihet som han eller hon fått genom ett beslut, utgör detta en form av verkställighet. Ett tillståndsbeslut ”verkställs” t.ex. genom att den enskilde faktiskt ägnar sig åt den verksamhet som annars varit förbjuden. Att använda termen på detta från strikt språklig synpunkt möjligen något oegentliga sätt avviker inte från vad som vanligen sker, då verkställbarhetsfrågor diskuteras i den juridiska litteraturen. Alternativet att tala om den tidpunkt då ett beslut blir ”gällande” är i betydligt högre grad ägnat att väcka frågor om vad som avses.

Både det sätt på vilket man i olika specialförfattningar hanterat frågan och den uppfattning som kommit till uttryck i doktrin och

praxis ger stöd för att huvudregeln bör vara, att ett beslut inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft. Det är också vår mening att en sådan regel bör läggas fast i den nya lagen. Hur den lämpligen bör konstrueras diskuteras i närmast följande avsnitt (28.4.2).

En sådan regel är emellertid alldeles för onyanserad för att kunna tillämpas undantagslöst. Motstående intressen kräver i åtskilliga fall att besluten kan verkställas omedelbart. Att bara hänvisa till möjligheten att vid behov meddela avvikande bestämmelser i annan lag är här ingen lösning. En sådan ordning skulle tvinga lagstiftaren att ingripa på mängder av olika specialområden, och regeln i förvaltningslagen skulle i praktiken skapa fler problem än den löser. Redan av den nya bestämmelsen måste alltså framgå de väsentligare undantag som gäller från den där uppställda huvudregeln.

Ett sådant undantag kan med en rimlig grad av tydlighet knytas till vissa besluts temporära karaktär (28.4.3). Större svårigheter inställer sig, då det gäller att mera generellt öppna för omedelbar verkställighet i syfte att tillgodose viktiga allmänna eller enskilda intressen. Optimal pregnans kan, som redan antytts, här få stå tillbaka för praktikabilitet. Skälen för detta utvecklas närmare nedan (28.4.4).

28.4.2 Huvudregeln

Vi har i vårt lagtextförslag genomgående försökt att undvika att använda sådana specifikt juridiska uttryck, termer eller begrepp, som inte utan särskild förklaring rimligen kan förstås av en bredare allmänhet. Ett sådant begrepp är ”laga kraft”, som vi resonemangsvis använt oss av men som alltså inte bör förekomma i lagtexten. Frijord från detta begrepp blir den aktuella frågeställningen således om ett beslut får verkställas redan i och med att den eller de klagoberättigade – och eventuellt något särskilt offentligt verkställningsorgan – nåtts av beslutsmyndighetens underrättelse om detta, eller om man måste invänta klagotidens utgång. Den huvudregel i enlighet med det senare alternativet som vi förordar bör utformas så att för frågan irrelevanta situationer redan där elimineras.

Det innebär för det första, att man har att bortse från beslut som inte är överklagbara. Ett sådant vinner laga kraft redan i och med att det föreligger i färdigt skick och de berörda har fått del av det. Det kan alltså i och med detta omedelbart verkställas. En förutsättning för att huvudregeln ska tillämpas är således att det rör

sig om ”ett beslut som får överklagas”. (Det kan nämnas att den finska förvaltningsprocesslagen 26.7.1996/585 i sin motsvarande bestämmelse, 31 §, talar om ”beslut i vilket ändring kan sökas genom besvär”.)

För det andra måste det röra sig om ett beslut, som bara kan överklagas ”inom viss tid”. Är överklagandemöjligheten tidsmässigt obegränsad – som t.ex. gäller beträffande förvar enligt utlänningslagen – vinner beslutet i princip aldrig laga kraft och måste följaktligen kunna verkställas per omgående.

En tredje situation måste emellertid också utmönstras. Det är ibland – t.ex. vad gäller vissa beslut enligt PBL – omöjligt för den som ska verkställa beslutet att förutse vem eller vilka som förutom parten eller parterna kan ha klagorätt. Eftersom beslutet inte kan vinna laga kraft förrän även dessa okända intressenter fått del av beslutet och klagotiden därmed börjat löpa, skulle verkställigheten enligt huvudregeln helt blockeras. Utanför regelns tillämpningsområde bör sålunda även falla situationer, där ”kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att [den] tidpunkt [då klagotiden går ut] inte kan fastställas”.

Den huvudregel som enligt vårt förslag bildar första stycket i 29 § om besluts verkställbarhet blir sålunda: *Ett beslut som får överklagas inom viss tid får inte verkställas förrän klagotiden gått ut, om inte kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att denna tidpunkt inte kan fastställas.*

28.4.3 Tillfälliga beslut

Vissa beslut är sådana att de för att vara meningsfulla måste kunna verkställas direkt. Deras funktion är att omedelbart men inte för gott reglera ett visst förhållande. Typiska exempel är interimistiska beslut, t.ex. tillfälliga tillstånd eller förbud, och beslut om vidtagande av processuella säkringsåtgärder såsom provisoriska omhändertaganden av personer eller egendom etc. (Det kan antas att bl.a. sådana beslut avses då det i 31 § i den finska förvaltningsprocesslagen talas om undantag från huvudregeln, då ”beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart”. Att i lagtext anknyta till föreställningar om besluts ”natur” synes emellertid för vårt vidkommande uteslutet.)

Som en sammanfattande beteckning på de många varianter som här avses har vi valt beslut som ”endast gäller tillfälligt”. Vanligen

rör det sig om beslut som verkställs genom myndighets försorg, men det kan också vara fråga om en sådan ovan nämnd verkställighet som den enskilde själv står för. Undantagsregeln i 29 § andra stycket föreslås få följande lydelse: *Klagotidens utgång behöver dock inte avvaktas, om beslutet endast gäller tillfälligt*. Av formuleringen – användningen av ordet ”behöver” – framgår att det är fråga om en befogenhet att agera, inte en tvingande regel om omedelbar verkställighet.

28.4.4 Omedelbar verkställighet i särskilda fall

Inte heller den mera generella undantagsbestämmelse som vi nu föreslår avses naturligtvis hindra att huvudregeln tillämpas, om det anses möjligt utan att syftet med undantaget äventyras. Det är också här fråga om att ange situationer, där klagotidens utgång inte ”behöver” avvaktas.

I stället för att försöka peka ut vissa bestämda beslutstyper, som med avvikelse från huvudregeln bör kunna verkställas redan innan klagotiden löpt ut – en metod som visat sig möta allvarliga svårigheter – har vi valt att i en allmän undantagsregel knyta an till det *behov* av omedelbar verkställighet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande, oavsett beslutets art. En sådan behovsprövning kan inte gärna anförtros någon annan än en myndighet. Regelns tillämpningsområde bör alltså begränsas till sådana fall där ”en myndighet verkställer beslutet”.

I lagtexten måste naturligtvis anges vissa riktlinjer för hur denna behovsprövning ska utövas. Vad regeln i första hand tar sikte på är sådana fall där ett centralt allmänt intresse som upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet kräver en snabb verkställighet. På motsvarande sätt kan ett beslut, som avser att tillgodose ett grundläggande enskilt intresse som skyddet av person eller egendom, mista sin reella betydelse om det inte kan effektueras omedelbart. Skyddsobjektet för undantagsbestämmelsen kan enligt vår mening lämpligen anges som ”ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse”.

Två ytterligare, förstärkande förutsättningar har tillfogats i lagtexten. Det är inte tillräckligt att det vore önskvärt med en snabb verkställighet i syfte att tillgodose de nämnda intressena. Skyddet av dessa intressen ska ”kräva” att myndigheten verkställer beslutet ”omedelbart”. (Den finska förvaltningsprocesslagens 31 §, som inte förutsätter beaktande av enskilda intressen, innehåller den

något mindre strikta formuleringen, att "ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts".)

Även med dessa begränsningar är det givet, att myndigheterna ges ett inte helt obetydligt handlingsutrymme. Det kan finnas skäl att tillfoga ytterligare någon restriktion. Det kan nämligen hända, att även ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse bör få stå tillbaka, om det ligger ännu tyngre vägande skäl i den andra vågskålen. Medför ett beslut "mycket ingripande verkningar för enskild" kan det sålunda finnas anledning att avvakta med verkställigheten tills klagotiden gått ut. Skulle genomförandeåtgärderna vara av sådant drastiskt slag, att "verkställigheten inte kan återgå", t.ex. om det är fråga om att riva en byggnad eller liknande, är stor återhållsamhet på motsvarande sätt påkallad. För att inte utesluta att även andra omständigheter kan tala i samma riktning har vi i lagtexten med användning av ordet "såsom" velat markera att det rör sig om två, låt vara viktiga men dock exempel.

För att inskräpa vikten av att motstående intressen av denna art beaktas, innan myndigheten använder sig av den aktuella undantagsregeln, har vi därför tillagt ett observandum eller, om man så vill, en just för detta ändamål utvecklad proportionalitetsprincip (jfr 4 §): *Innan verkställighet i sådant fall sker, ska myndigheten noga överväga omständigheter som talar för ett uppskov, såsom att beslutet medför mycket ingripande verkningar för enskild eller att verkställigheten inte kan återgå, om beslutet efter överklagande skulle bli upphävt.*

28.4.5 Sammanfattning och lagtext

Den *huvudregel* som vi sålunda förordar (första stycket) syftar till att tillgodose flera olika ändamål, såsom att

1. skydda den enskilde mot en verkställighet, som urholkar hans eller hennes rätt att försvara sig genom ett överklagande,
2. upprätthålla förtroendet för själva överklagandeinstitutet, som riskerar att misskrediteras om det inte visas kunna ge ett effektivt skydd,
3. ge både myndigheter och enskilda en länge efterfrågad vägledning om vad som principiellt gäller då specialbestämmelser saknas, och att
4. minska risken för att det allmänna ådrar sig extraarbete, tidsförluster, kostnader och eventuella skadeståndsprocesser till

följd av att utförd verkställighet med svårighet eller inte alls kan bringas att återgå vid bifall till ett överklagande.

Undantagsregeln avseende *tillfälliga beslut* (andra stycket) möjliggör omedelbar verkställighet i sådana fall då besluten vore meningslösa om de inte snabbt kunde effektueras.

Det mera *generella bemyndigandet* för myndigheterna att i särskilda fall verkställa beslut utan att behöva avvakta klagotidens utgång (tredje stycket) fyller funktionen att

1. skydda väsentliga allmänna och enskilda intressen, som kan gå förlorade om det dröjer med verkställigheten,
2. samtidigt, genom den inbyggda proportionalitetsregeln, skydda lika viktiga motstående enskilda intressen, som riskerar att äventyras vid en omgående verkställighet, och att
3. skydda, likaså genom proportionalitetsbestämmelsen, det allmänna mot sådana olägenheter som beskrivits under punkten 4 vad gäller huvudregeln.

På basis av det sagda föreslår vi att de bestämmelser som i den nya förvaltningslagen samlats under huvudrubriken ”Myndighetens beslut” avslutas med följande paragraf:

Besluts verkställbarhet

29 § Ett beslut som får överklagas inom viss tid får inte verkställas förrän klagotiden gått ut, om inte kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att denna tidpunkt inte kan fastställas.

Klagotidens utgång behöver dock inte avvaktas, om beslutet endast gäller tillfälligt.

Klagotidens utgång behöver inte heller avvaktas, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att en myndighet verkställer beslutet omedelbart. Innan verkställighet i sådant fall sker, ska myndigheten noga överväga omständigheter som talar för ett uppskov, såsom att beslutet medför mycket ingripande verkningar för enskild eller att verkställigheten inte kan återgå, om beslutet efter överklagande skulle bli upphävt.

IX. MYNDIGHETENS RÄTTELSE AV EGNA BESLUT

29 Rättelse (30–34 §§)

29.1 Inledning

Det mest betydelsefulla och effektiva medlet för att åstadkomma rättelse av felaktiga förvaltningsbeslut har traditionellt ansetts vara möjligheten att genom överklagande få till stånd en omprövning i högre instans, numera vanligen allmän förvaltningsdomstol. Omdömet gäller alltjämt, särskilt som vårt överklagandeinstitut vid en internationell jämförelse ter sig sällsynt lätthanterligt och kostnads-effektivt för både den enskilde och det allmänna. En kvarstående brist hänför sig till tidsaspekten, och frågan om det inte finns snabbare sätt att få rättelse än att tvingas vända sig till domstol har fått ökad aktualitet.

I våra direktiv framhålls som ett grundläggande krav att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ska ligga i första instans. Den enskilde ska, heter det, inte annat än undantagsvis behöva föra sin sak vidare till domstol. Ett utvidgat omprövningsförfarande i första instans skulle enligt direktiven också kunna bidra till att reda ut oklarheter och undanröja onödiga överklaganden. Om överklagande sker, skulle sakfrågorna genom ett ändamålsenligt omprövningsförfarande kunna bli mer renodlade och tydliga för domstolen, med ökad effektivitet som följd. Samtidigt understryks i direktiven vikten av att de ärenden där ändring inte sker i enlighet med vad den enskilde begär snabbt kan lämnas över till domstolen för prövning.

Även om uppdraget indikerar tillskapandet av ett utvidgat omprövningsförfarande måste utgångspunkten för vårt arbete naturligtvis vara att i första hand kartlägga existerande möjligheter för myndigheterna att ändra sina beslut. Då rättsläget för närvarande i allt väsentligt bestäms av rättspraxis och inte av lagstiftaren, blir uppgiften primärt att undersöka om denna praxis lämpligen bör kodifieras.

Den frågeställning som avses i detta kapitel och som i direktiven beskrivits i termer av ”omprövning” brukar inom förvaltningsrätten uppfattas som gällande s.k. negativ rättskraft. Vi finner det angeläget att redan inledningsvis beskriva hur denna term används i förvaltningsrättsliga sammanhang och peka på divergenserna i förhållande till den allmänna processrättens rättskraftsbegrepp. Närmast följande avsnitt (29.2) ägnas denna fråga.

I övrigt har kapitlet disponerats på följande sätt. Efter en kortfattad beskrivning av den nuvarande förvaltningslagens bestämmelser i ämnet (29.3) följer en översikt över hur två av våra nordiska grannländer i sin lagstiftning löst motsvarande problem (29.4). Därefter redogör vi för huvuddragen i den praxis som i nuläget utgör den främsta rättskällan beträffande myndigheternas möjligheter att korrigera sina beslut (29.5). Innan vi presenterar våra överväganden och förslag (29.7), redovisar vi hur frågan hanterats vid tidigare lagstiftningsförsök (29.6).

29.2 Rättskraftsbegreppet inom förvaltningsrätten

Frågor om rättskraft eller *res judicata* tillhör de mest intrikata inom den allmänna processrätten. Enligt 17 kap. 11 § RB vinner en dom i tvistemål, ”sedan tid för talan utgått, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts den sak, varom talan väckts”; rättskraftens innebörd är att en fråga, som sålunda avgjorts, inte får tas upp till prövning på nytt. För att rättskraft ska aktualiseras måste alltså tiden för talan ha förflutit och domen sålunda ha vunnit *laga kraft*, och ny talan angående samma *sak* eller *fråga* ska *avvisas*.

Undantagsvis kan liknande frågeställningar uppstå inom förvaltningsrätten, om det gäller flerpartsärenden av tvistemåls- eller brottmålsliknande art. Då man talar om *negativ rättskraft* avses emellertid normalt något helt annat. Med viss reservation för att terminologin på området inte är helt homogen kan skillnaderna schematiskt beskrivas på följande sätt.

Problemet gäller i vad mån en förvaltningsmyndighet, som skilt sig från ett ärende genom ett beslut, senare kan återkalla eller ändra detta. Enkelt uttryckt gäller frågan om en myndighet kan *rätta* sitt beslut, om den kommer underfund med att det är – eller genom senare inträffade omständigheter s.a.s. blivit – felaktigt.

Innebörden av att ett beslut inte anses kunna rättas av den myndighet som meddelat det och sålunda i denna mening är orubbligt

eller ”rättskraftigt” är inte, att ett nytt initiativ i det avgjorda ärendet ska avvisas utan att det ska *avslås*. Många förvaltningsärenden initieras emellertid inte av någon utomstående utan tas upp ex officio, och då aktualiseras över huvud inte frågan om att avvisa eller avslå en framställning, utan rättskraften kommer till uttryck genom att myndigheten måste avstå från att riva upp det fattade beslutet. Rättskraften innebär alltså ett krav på *passivitet*.

Huruvida beslutet vunnit *laga kraft* eller inte saknar principiell betydelse, då möjligheten att begära ett ingripande av högre instans faller utanför frågeställningen. Beslutet kan i aktuell mening vinna rättskraft, även om en klagomöjlighet fortfarande står öppen. Den orubblighet som rättskraften medför är alltså inte absolut utan avser uteslutande den beslutande myndighetens möjligheter att agera.

Den för processen vid allmän domstol centrala frågan om innebörden av *saken* eller *frågan* får också en annan valör. Även det förvaltningsrättsliga rättskraftsbegreppet bygger visserligen på förutsättningen, att det beslut som ersätter det av myndigheten först meddelade avser samma sak och att ärendet i princip är detsamma – annars kan man knappast tala om att ett beslut omprövas, återkallas, ändras eller rättas – men förvaltningsrättsliga ärenden är ofta mera diffusa i konturerna och ingående i ett fortlöpande skeende. Omständigheter, som tillkommit efter det första beslutet, kan förändra förutsättningarna så radikalt, att ett helt nytt ärende uppstått vid tidpunkten för det senare beslutet, men det kan också röra sig om variationer på samma tema inom ramen för ett och samma ärende. Över huvud spelar frågan om sakidentitet en underordnad roll i diskussionen kring rättskraft i förvaltningsrätten.

Att termen rättskraft inom förvaltningsrätten används på detta från allmän processrättslig synpunkt oortodoxa sätt är inte ett verk av lagstiftaren, som generellt sett hittills avhållit sig från att ingripa på området, utan av doktrinen. (Terminologin etablerades först av Westerberg i monografin *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, 1951, och har i princip följts i senare framställningar.) Rättspraxis har sedan med åberopande av olika uttalanden i doktrinen i stort sett anpassat sig härtill. Även i förarbeten på förvaltningslagstiftningens område beskrivs ofta myndigheternas möjligheter att rätta sina beslut som gällande rättskraft.

Under förutsättning att det står klart vad som avses föreligger naturligtvis inget hinder mot att använda vilken samlingsbeteckning som helst för att beskriva ett problemområde. Att använda samma term för olika rättsinstitut kan emellertid ge upphov till missförstånd

och andra komplikationer. En bidragande anledning till att tidigare försök att reglera myndigheternas möjligheter att korrigera sina beslut strandat synes vara, att man inte renodlat problemet och haft svårt att frigöra sig från den allmänna processrättens rättskraftstänkande. I övervägandena till stöd för vårt lagförslag har vi därför konsekvent undvikit att diskutera i termer av rättskraft och försökt att ge en mera direkt och konkret bild av vad som avses.

29.3 Nuvarande författningsreglering

Frågan om förvaltningsmyndigheternas möjligheter eller skyldigheter att frånträda fattade beslut och eventuellt ersätta dem med ett nytt ställningstagande har i förvaltningslagen getts en mycket ofullständig reglering. (Bakgrunden redovisas i avsnitt 29.6 nedan.) Problemet berörs i två paragrafer, som båda avser klara situationer där resultatet närmast kan betecknas som givet.

Under rubriken ”Rättelse av skrivfel och liknande” föreskrivs i 26 § FL att ett beslut, som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Det rör sig alltså inte om någon återkallelse av beslutet eller om någon ändring i sak utan endast om en korrigering av ett uppenbart fel av den i texten exemplifierade typen. För att part ändå inte ska riskera att drabbas av rättsförlust uppställs ett principiellt krav på kommunikation med denne innan sådan rättelse sker. Liknande bestämmelser om rättelse av förbiseendefel finns i 32 § FPL liksom i 17 kap. 15 § RB och 33 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen).

Av skäl som närmare berörs i avsnitt 29.6 nedan har man avstått från en generell reglering av myndigheternas möjligheter – befogenheter – att företa sakliga ändringar i sina beslut och nöjt sig med en bestämmelse om skyldighet att i vissa helt klara fall göra sådan ändring. Under rubriken ”Omprövning av beslut” föreskrivs sålunda i 27 § första stycket FL att en myndighet, om den finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Med dessa stränga restriktioner får ändringsobligatoriet betecknas som tämligen riskfritt för den enskilde.

I samma stycke föreskrivs vidare att skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Enligt andra stycket i samma paragraf gäller skyldigheten inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Under samma rubrik finns också bestämmelser om vilken verkan en ändring får för ett överklagande. Av 28 § FL framgår att ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. Om myndigheten ändrar beslutet på annat sätt än klaganden begär, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

Det kan nämnas att bestämmelser, som i huvudsak motsvarar de i 27 § FL intagna, även finns i 34 § ärendelagen. Vissa skillnader föreligger dock. En sådan är att bestämmelsen om omprövning i ärendelagen inte är tillämplig efter det att beslutet har vunnit laga kraft, dvs. sedan tiden för överklagande har gått ut.

Avslutningsvis kan även pekas på bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten. Enligt 2 § tredje stycket får, när vite har förelagts, nytt vite mot adressaten i samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet har vunnit laga kraft. På en mängd områden inom förvaltningen finns också specialbestämmelser om omprövning och rättelse. Den största praktiska betydelsen har de mera utvecklade system som tillämpas på socialförsäkringsområdet och inom taxeringsväsendet.

29.4 Två nordiska exempel

Det kan vara av intresse att se hur man i några nordiska grannländer löst omprövningsfrågan i sina förvaltningslagar. Vi har valt att peka på regleringen i ett väst- och ett östnordiskt land. Även om den norska, anglosachsiskt inspirerade förvaltningsrätten inte erbjuder ett helt naturligt jämförelsematerial, finns beröringspunkter i synen på de skäl som talar för och emot själv rättelse i olika situationer. Som alltid då det gäller förvaltningsrättsliga frågor är Finland det land som står oss närmast.

29.4.1 Norge

Den norska förvaltningslagen innehåller i 35 § (rubricerad ”omgjøring av vedtak uten klage”) vissa bestämmelser (första och femte stycket) om förvaltningsorganens möjligheter att ändra sina egna beslut. (Paragrafen reglerar också förutsättningarna för att klagoinstanser och överordnade myndigheter ska få ändra underordnad myndighets beslut, något som faller utanför den här aktuella frågeställningen.)

Punkten b) i första stycket är av intresse för svenskt vidkommande. Medan den svenska förvaltningslagen över huvud inte berör frågan om vilken tidpunkt som är relevant för att en fråga om omprövning (självrättelse, rättskraft) ska uppkomma, står det enligt den norska lagen en myndighet fritt att ändra sitt beslut så länge ”underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaget heller ikke er offentlig kunngjort”. Formuleringen anknyter nära till vad som i svensk doktrin och rättspraxis utan direkt författningsstöd anses gälla.

Föreskriften i punkten a) i första stycket, som medger ändring ”dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser”, innefattar en formulering liknande den som förekommer i 27 § i vår förvaltningslag. Ett kriterium för att en myndighet ska vara skyldig att ändra sitt beslut är just att det kan ske ”utan att det blir till nackdel for någon enskild part”.

Den tredje och sista omprövningsgrunden i första stycket (punkten c) – att ”vedtaket må anses ugyldig” – medger knappast några paralleller med svensk rätt. Kriteriet bygger på den i (dansk och) norsk rätt utvecklade ogiltighetsläran, som saknar motsvarighet i såväl svensk som finsk rätt.

Av femte stycket följer att angivna begränsningar då det gäller att ändra egna beslut inte gäller om en ändringsmöjlighet följer av annan lag, av själva beslutet eller av allmänna förvaltningsrättsliga principer (”alminnelige forvaltningsrettslige regler”). Föreskriften är att betrakta som en upplysningsbestämmelse, som erinrar om att 35 § inte uttömmande reglerar frågan om ändring (jfr Eckhoff–Smith s. 295 och Woxholth s. 527).

Liksom enligt svensk rätt kan mera långtgående rättelsemöjligheter alltså stipuleras i annan lag än förvaltningslagen. Att en ändringsmöjlighet också kan följa av själva beslutet kan närmast jämföras med vad som enligt svensk rätt gäller beträffande återkallelseförbehåll i gynnande beslut (jfr Woxholth s. 541 och Eckhoff–Smith s. 299 och 425–426).

Hänvisningen till allmänna förvaltningsrättsliga principer innebär att ändring kan bli aktuell även om förutsättningar för ändring enligt 35 § eller specialförfattning inte föreligger. Huruvida en ändring är möjlig enligt sådana allmänna principer avgörs genom en avvägning mellan den enskildes och det offentligas intresse. För att en ändring ska bli aktuell bör skälen för väga väsentligt tyngre än skälen mot. Exempel på tungt vägande allmänna intressen är säkerhetshänsyn. Beslutets betydelse för den enskilde tillmäts också stor vikt, t.ex. om han haft anledning att räkna med att det skulle bli bestående och därför inrättat sig efter detta. Nya omständigheter kan också få betydelse vid avvägningen. Exempel på sådana nya omständigheter kan vara att den enskilde inte iakttar de villkor som följer av beslutet (jfr Woxholth s. 541–546 och Eckhoff–Smith s. 295–299).

Genom att de konkreta inslagen i regleringen sålunda kan sättas ur spel genom återopande av ”alminnelige forvaltningsretslike regler”, som väl får sökas främst i doktrin och praxis, synes 35 § förlora mycket av sin pregnans. Därmed är naturligtvis inte sagt att beaktande av de omständigheter som enligt vad nyss angetts bör vara styrande då det gäller att fastställa sådana allmänna principer – av vilka flera känns igen i diskussionen kring omprövningsmöjligheterna i svensk rätt – skulle leda fel.

29.4.2 Finland

I den finska förvaltningslagen ägnas rättelse av fel i beslut ett särskilt kapitel med tämligen detaljerade bestämmelser. Mest slående är att man formaliserat rättelseförfarandet på ett sätt som i Sverige ansetts främmande. Bestämmelserna har följande lydelse.

8 kap. Rättelse av fel i beslut

Rättelse av sakfel

50 § Om ett beslut grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning eller på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller om det har skett ett fel i förfarandet då beslutet fattades, kan myndigheten undanröja sitt felaktiga beslut och avgöra ärendet på nytt.

Ett beslut får rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse av ett beslut till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till att beslutet rättas. Partens samtycke behövs dock inte, om felet är uppenbart och det har föranletts av partens förfarande.

Rättelse av skrivfel

51 § En myndighet skall rätta uppenbara skriv- eller räknefel eller andra jämförbara klara fel i sitt beslut.

Ett fel får dock inte rättas, om rättelsen leder till ett resultat som är oskäligt för en part och felet inte har föranletts av partens förfarande.

Inledande och behandling av rättelseärenden

52 § En myndighet behandlar ett rättelseärende på eget initiativ eller på en parts yrkande. Initiativet skall tas eller yrkandet på rättelse av ett fel framställas inom fem år från det att beslutet fattades.

För att ett sakfel skall kunna rättas krävs det att ärendet behandlas på nytt och att det ges ett nytt beslut i ärendet. Ett skrivfel rättas genom att den expedition som innehåller felet ersätts med en rättad. Innan ett skrivfel rättas skall en part ges tillfälle att bli hörd, om det inte är onödigt.

Angående rättelse av ett sak- eller skrivfel skall anteckning göras i det ursprungliga beslutets liggarexemplar eller i myndighetens informationssystem. En part skall ges en rättad eller ny expedition utan avgift.

Kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet

53 § När en myndighet handlägger en rättelse av ett sak- eller skrivfel kan den förbjuda verkställigheten av beslutet tills vidare eller bestämma att den skall avbrytas.

Om rättelse eller ändring har sökts i ett beslut i vilket ett sak- eller skrivfel skall rättas eller om ett särskilt föreskrivet förfarande är anhängigt beträffande beslutet, skall den myndighet hos vilken rättelse eller ändring har sökts eller där förfarandet är anhängigt underrättas om att ärendet som gäller rättelse av fel har tagits upp till behandling och tillställas beslutet i ärendet. Behandlingen av ett rättelseärende påverkar inte besvärstiden eller någon annan frist.

Ett beslut genom vilket en myndighet har avslagit ett yrkande på rättelse av fel får inte överklagas genom besvär.

Bestämmelserna i 50 § gäller rättelse såväl på grund av sakfel som med anledning av fel i handläggningen, s.k. procedurfel. Utgångspunkten i fråga om procedurfel är enligt förarbetena (RP 72/2002 rd s. 111) att myndigheten ska undanröja sitt beslut och råda bot på det bristfälliga förfarandet, t.ex. genom att höra en part som inte blivit hörd. Det saknar enligt förarbetena betydelse vilken inverkan felet har haft på utgången i ärendet.

Utgångspunkten är enligt 50 § att ett beslut får rättas till både parts nackdel och fördel. För att ett beslut ska kunna ändras till nackdel för en part krävs dock att denne samtycker till ändringen. Rättelse till nackdel för flera parter kräver samtycke av varje part (a. prop. s. 112). Är felet uppenbart och föranlett av partens agerande, bortfaller emellertid kravet på samtycke. Härmed avses närmast situationer där en part har gjort sig skyldig till svikligt förfarande.

Det bör uppmärksammas att regeringen nyligen föreslagit att 50 § ska ändras (se RP 226/2009 rd). Paragrafen föreslås därvid få följande lydelse:

En myndighet kan undanröja ett oriktigt beslut som den har fattat och avgöra saken på nytt, om

- 1) beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning,
- 2) beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag,
- 3) det har skett ett fel i förfarandet när beslutet fattades, eller
- 4) det har tillkommit sådan ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet.

I situationer som avses i 1 mom. 1–3 punkten får beslutet rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till rättelsen. Samtycke behövs dock inte, om felet är uppenbart och det har orsakats av partens eget förfarande. I fall som avses i 1 mom. 4 punkten får fel rättas endast till partens fördel.

Ändringsförslaget ingår som en del i en reform som bl.a. syftar till att dels förtydliga omprövningsförfarandets ställning och art som rättsmedel och därigenom öka förutsebarheten i förfarandet, dels skapa större möjligheter att enligt förvaltningslagen rätta sakfel (se RP 226/2009 rd s. 34–46). Den föreslagna ändringen innebär att en myndighet, oavsett om den är beslutande eller omprövande, kan rätta oriktiga beslut. Vidare tillförs paragrafen en ytterligare rättelsegrund, nämligen ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet (se punkten 4 i första momentet).

Bestämmelserna i 51 § motsvarar i princip de svenska reglerna om rättelse på grund av förbiseendefel.

Förfarandet vid rättelse är genom bestämmelserna i 52 och 53 §§ tämligen strikt formaliserat. Av lagtexten och förarbetena (RP 72/2002 rd s. 113–115) framgår också att rättelseförfarandet ses som ett med besvär förfarandet parallellt förfarande. Enligt 53 § ska sålunda en besvärmyndighet eller en myndighet, som med stöd av annan lagstiftning behandlar ärendet, underrättas om att ett rättelseärende har tagits upp till behandling och sedermera också tillställas beslutet i rättelseärendet. Den omständigheten, att ett överklagande eller något annat förfarande är anhängigt, hindrar således inte myndigheten från att rätta sitt beslut. I konsekvens härmed påverkar ett påbörjat rättelseförfarande inte heller besvärstiden eller någon annan frist. Av samma paragrafs sista moment framgår vidare att ett beslut att avslå ett yrkande om rättelse inte får överklagas genom besvär.

Som nyss antytts innehåller 2009 års proposition även förslag till reglering av omprövningsförfarandet. Förslaget i den delen avser framför allt att ett nytt kapitel tillförs förvaltningslagen:

7 a kap. Omprövningsförfarande

Kapitlets tillämpning och förhållande till andra lagar

49 a § I detta kapitel finns bestämmelser om förfarandet vid behandling av omprövningsärenden. Bestämmelserna tillämpas även när ett ärende som har avgjorts av en tjänsteman ska föras till en behörig myndighet för behandling innan det överklagas.

Vid behandlingen av omprövningsärenden ska denna lag tillämpas, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel eller särskilt i någon annan lag.

Omprövningsbegäran och besvärsförbud

49 b § I lag bestäms särskilt när det är möjligt att begära omprövning av ett beslut. I sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär. Det beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen eller i någon annan lag.

Tidsfrist för omprövningsbegäran

49 c § En begäran om omprövning ska göras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

Har begäran om omprövning inte gjorts inom föreskriven tid, tas den inte upp till prövning.

Omprövningsbegärans form och innehåll

49 d § En begäran om omprövning ska göras skriftligen hos den behöriga myndigheten. Av skrivelsen ska framgå vilket beslut som avses, hurdan omprövning som begärs och på vilka grunder omprövning begärs.

Skyndsam behandling

49 e § En begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

Verkställighetsförbud

49 f § När omprövning har begärts kan den myndighet som behandlar begäran förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten ska avbrytas. Ett avgörande som gäller verkställighetsförbud eller avbrott i verkställigheten får inte överklagas separat.

Omprövningsbeslut och rättelse av fel

49 g § När myndigheten har tagit upp en begäran om omprövning kan den ändra eller upphäva förvaltningsbeslutet eller avslå begäran om omprövning. I omprövningsbeslutet ska yrkandena i omprövningsbegäran avgöras och avgörandet motiveras. Bestämmelserna i 45 § 2 mom. tillämpas inte när det gäller motivering av omprövningsbeslut.

Den myndighet som avgör begäran om omprövning kan samtidigt utan särskilt yrkande också fatta beslut om rättelse av fel på det sätt som föreskrivs i 50–53 §.

Genom de föreslagna bestämmelserna regleras ramarna för de förfaranden i vilka myndigheterna kan företa omprövning. Utgångspunkten är att man i omprövningsärenden fortfarande ska tillämpa de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen och regleringen i berörda speciallagar (RP 226/2009 rd s. 34, 37 och 45). Enkelt uttryckt innebär en omprövning, till skillnad från rättelse av sakfel, en ny behandling av saken på partens begäran. Rättelse av sakfel tar, som framgått, sikte på vissa kvalificerade fel som myndigheten kan rätta oberoende av parts initiativ. Sådan rättelse kan också aktualiseras i ett omprövningsärende. Värt att notera är vidare att ett beslut som kan bli föremål för omprövning inte får överklagas genom besvär. I stället får omprövningsbeslutet angripas genom sådant överklagande.

29.5 Rättsläget: Praxis

29.5.1 Källorna och avsnittets uppläggning

Att med ledning av rättspraxis skapa sig en heltäckande bild av förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ompröva, återkalla, ändra eller rätta sina egna beslut är naturligtvis ogörligt. Förvaltningsbeslut förekommer i ett otal varianter, och frågan om deras rättskraft i den här aktuella meningen blir endast sporadiskt föremål för prövning i domstol och naturligtvis än mer sällan i prejudikatinstansen på förvaltningsrättens område, Regeringsrätten. Den av överklaganden eller andra formbundna initiativ oberoende prövning som sker hos JO öppnar möjlighet för ett vidare spektrum av bedömningar, men även om JO:s beslut utgör en värdefull kompletterande källa är övervägandena i rättskraftsfrågor sällan särskilt ingående och avgörandena naturligtvis inte av samma dignitet som ett formligt prejudikat.

Tillsammans ger dessa båda källor emellertid en relativt klar vägledning vad gäller vissa bestämda men ganska grovt tillyxade beslutstyper, vilka var för sig inrymmer avgöranden av skiftande slag. Som nyss antytts är det dock inte svårt att finna exempel på helt andra arter av beslut, som över huvud inte bedömts från rättskraftsynpunkt. De resonemang som ligger till grund för ställnings-

tagandena beträffande de beslut som varit föremål för prövning bildar emellertid samtidigt en bas för antaganden om hur andra fall – rörande andra beslutstyper – kan tänkas bli bedömda. Som alltid då man i praxis är obunden av skrivna regler framkommer resultaten genom att olika beaktansvärda intressen vägs mot varandra. Ofta blir det mera fråga om att tillämpa sunt förnuft än distinkta rättsliga principer. Som bakgrund till rättsfallsredovisningen ska i korthet anges några av de skäl som kan tala för och emot att ett beslut bör vinna rättskraft. (Framställningen ansluter här och i det följande till vad som sägs i Ragnemalm 2007 s. 119 ff.)

För rättskraft (för orubblighet i angiven mening) talar i främsta rummet trygghetsskäl. Gäller det beviljade förmåner – bidrag, tillstånd, auktorisationer, registreringar etc. – talar hänsynen till den enskildes trygghet och rättssäkerhet för att beslutet inte utan vidare får ändras av den beslutande myndigheten. Den enskilde kan ju ha förlitat sig på att beslutet ska bestå och vidtagit en rad åtgärder på basis av detta. Finns flera parter med motstående intressen involverade i ett ärende, är det naturligtvis äventyrligt att tillåta korrigerande av meddelat beslut, eftersom endera parten ju då blir lidande. Allmänt sett kan en omfattande befogenhet för myndigheterna att återkalla och ändra sina beslut leda till minskad noggrannhet vid utredning och avgörande. Ett för den enskilde betydelsefullt ärende kan i realiteten komma att betraktas som endast preliminärt avgjort.

Mot rättskraft (mot orubblighet) talar å andra sidan behovet av att myndigheten snabbt och enkelt ska kunna rätta sitt beslut, om det visat sig vara olagligt eller klart olämpligt, något som också ur den enskildes synvinkel erbjuder stora fördelar eftersom han då inte behöver anlita det mera komplicerade överklagandeinstitutet. Även om beslutet i och för sig framstått som riktigt med hänsyn till underlaget för bedömningen vid prövningstillfället, kan det vidare förefalla otillfredsställande om myndigheten inte kan korrigera det, om nya omständigheter uppdagats, som ställt saken i ett nytt ljus. Då det gäller beslut rörande allmän ordning och säkerhet eller beslut, som syftar till att undanröja allvarliga faror för liv, hälsa eller egendom, kan det vara absolut nödvändigt att tillåta en snabb ändring genom den beslutandes egen försorg, om en ny situation inträtt.

Överväganden som dessa kan antas ligga bakom den praxis i rättskraftsfrågan som utvecklats rörande huvudsakligen fyra olika beslutstyper och som nu närmast – efter några ord om den i sammanhanget relevanta tidpunkten (29.5.2) – ska redovisas

(29.5.3–29.5.6). Dessutom behandlas också kortfattat den speciella frågan om en myndighet som fattat ett beslut, som inte vinner rättskraft, kan ändra detta även efter det att beslutet överklagats och saken därmed blivit anhängig i högre instans (29.5.7). I anslutning här till belyses även de handlägningsproblem som i praxis visat sig uppkomma vid tillämpning av omprövningsreglerna i 27 § FL i samband med överklagande (29.5.8). Avslutningsvis ges några hänvisningar till rättsfall och JO-beslut som belyser vad som i 26 § FL och den motsvarande bestämmelsen i 32 § FPL avses med ett förbiseendefel (29.5.9).

29.5.2 Tidpunkten då ett rättskraftsproblem kan uppkomma

Innan huvudlinjerna i praxis presenteras måste fastställas vid vilken *tidpunkt* ett rättskraftsproblem över huvud kan sägas uppkomma. När är med andra ord ett rättskraftigt beslut orubbligt i den meningen att den beslutande inte själv kan ändra sitt ställningstagande? Frågan uppkommer eftersom beslutsprocessen kan ske i flera steg.

Ofta förhåller det sig så, att myndigheten först vid ett sammanträde ”fattar” beslutet i den meningen att man fixerar dess innehåll och antecknar detta i sitt protokoll. Sedan går det någon tid, innan beslutet ökar i stabilitet genom att protokollet justeras. Först därefter ”meddelas” beslutet genom att det expedieras till parterna – eventuellt även till särskilt verkställighetsorgan – eller på annat sätt offentliggörs, t.ex. genom att det avkunnas eller tillkännages genom anlitande av någon form av kungörelseförfarande. (Att terminologin är vacklande spelar i sammanhanget ingen roll.)

Det har aldrig i praxis ifrågasatts att myndigheterna är oförhindrade att ändra sina beslut – alltså i princip *alla beslut*, oavsett vad de gäller – under tiden fram till *expedieringen* eller motsvarande tillkännagivande. Någon rättskraftsfråga anses alltså definitionsmässigt inte uppkomma före denna tidpunkt. Om beslutet är av sådan typ att det inte ska expedieras eller på liknande sätt tillkännages, kan tiden för protokolljustering eller ärendets slutbehandling i stället sätta punkt för denna obegränsade rättelsemöjlighet. Meddelas beslutet genom registrering i myndighetens datasystem, kan i stället de tekniska möjligheterna för utomstående att tillgodogöra sig beslutsinnehållet bli avgörande för bestämmandet av tidpunkten (se JO 2003/04 s. 405).

Den grundläggande tanken bakom den i praxis intagna positionen är naturligtvis att det inte spelar någon roll om myndigheterna byter ståndpunkt eller under beslutsförfarandet laborerar med olika alternativ, så länge ingen utomstående känner till detta. Beslutets adressat eller andra berörda kan inte lida någon rättsförlust, eftersom det är omöjligt att anpassa sig till ett ”beslut” om vars existens ingen utanför myndigheten är medveten. Ett nära samband föreligger naturligtvis mellan å ena sidan den nu berörda frågan om när ett beslut ska anses meddelat och en rättskraftsfråga därmed aktualiserad och å andra sidan frågan om när en handling enligt 2 kap. 7 § TF ska anses upprättad. (Att synkroniseringen inte är helt perfekt har belysts av Ragnemalm i FT 1981 s. 31 ff.)

29.5.3 Beslut i flerpartsärenden

Inledningsvis bör påpekas att det här egentligen inte är fråga om en speciell kategori av beslut, som skiljer sig från de övriga nedan berörda. Det är bara det faktum att besluten framkommit som resultatet av en process med flera parter inblandade som gör dem i någon mening speciella. Det avgörande som avslutar processen kan naturligtvis vara t.ex. av typ gynnande beslut eller avslagsbeslut.

Undantagsvis har rättegångsbalkens rättskraftsbegrepp och det där anvisade förhållningssättet kommit att analogt anlitas även i förvaltningsförfarandet, men det har då gällt förvaltningsärenden, som ansetts starkt påminna om *brottmål* eller *tvistemål*; avgörandet ska alltså till sin karaktär motsvara en dom i ett sådant mål. Exempelen i praxis är emellertid få och motiverar knappast några långtgående slutsatser.

I rättsfallet RÅ 1973 ref. 76 tillämpade Regeringsrätten sålunda processrättens regler om *res judicata* och avvisade en ny ansökan om körkortsåterkallelse avseende samma händelseförlopp eller ”gärning” som redan tidigare varit föremål för prövning i ett första återkallelseärende. Domens räckvidd är emellertid begränsad, då domstolen betonade att körkortsåterkallelser huvudsakligen grundades på trafik-säkerhetsskäl men att det just i detta fall var fråga om en återkallelse till följd av brottslig gärning. Prövningen av frågan om körkorts-ingripande kunde under sådant förhållande ”anses stå straffrätts-skipningen nära”, och rättskraftsfrågan borde ”bedömas utifrån ett närmast straffprocessuellt betraktelsesätt”.

Ärendets tvistemålsliknande karaktär var i rättsfallet RÅ 2002 ref. 61 en av de faktorer som av Regeringsrätten åberopades till stöd för uppfattningen, att en försäkringskassa förfor riktigt då den avvisade den försäkrades förnyade ansökan i en sak som redan avgjorts genom länsrätts lagakraftvunna dom. Regeringsrätten pekade på att förvaltningsprocessen i socialförsäkringsmål numera är en fullt utbyggd tvåpartsprocess och framförde som ett supplerande argument för sin slutsats i rättskraftsfrågan den omständigheten att från tillämpningsområdet för specialbestämmelsen om ändring av egna beslut i 20 kap. 10 a § AFL uttryckligen undantagits det fall att domstol prövat beslutet.

Inte heller detta rättsfall medger några mera vittgående slutsatser. Regeringsrätten har inte avsett att frånträda gällande principer beträffande avslagsbeslut – som det ju här gällde – rättskraft, utan det var de åberopade förhållandena, särskilt att saken avgjorts genom en domstols lagakraftvunna dom (jfr RÅ 2010 ref. 1, angående återbetalning av bostadstillägg), som motiverade att man här ansåg sig böra tillämpa den allmänna processrättens regler om res judicata (jfr pleniavgörandet RÅ 2005 ref. 16). Det bör också påpekas att dissidenten i målet framförde vägande invändningar mot majoritetens resonemang och inte såg något skäl ”att avvika från den för förvaltningsförfarandet i övrigt gällande huvudregeln att ett tidigare avslagsbeslut inte utgör hinder för ny prövning av saken”. Han ansåg att parallellen med tvistemål haltade och att förekomsten av tvåpartsprocess i sig inte utgjorde skäl för att här tillämpa rättegångsbalkens rättskraftsprinciper. Bl.a. pekade han med hänvisning till förarbetsuttalanden på att beslutsmyndighetens ställning av motpart till enskild var av speciellt slag och inte ens förutsatte, att ”myndigheten *medverkar* i processen” (prop. 1995/96:22 s. 80); i en tvistemålsrättegång var däremot ”självfallet aldrig motpartens medverkan i processen onödig”. Han fortsatte:

Enbart det förhållandet att det i socialförsäkringsmål numera alltid är fråga om en tvåpartsprocess av särskilt slag kan således inte medföra att lagakraftvunna beslut och domar i sådana mål förhindrar en ny prövning av samma slag. Rättegången i sådana mål skiljer sig, noga taget, fortfarande inte från det slag av process som Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 1987 ref. 80 fann inte kunna leda fram till ett rättskraftigt avgörande, nämligen då någon enskild inte står som direkt motpart till sökanden.

När det så gäller rättegångens föremål måste det anses föreligga en betydelsefull skillnad mellan, å ena sidan, ett ersättningsanspråk som i ett tvistemål riktas mot en svarandepart, t.ex. under åberopande av att

denne handlat på visst sätt eller underlåtit att handla och, å den andra, en enskilds ansökan om att erhålla en förmån som enligt bestämmelser i LAF skall utgå om vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda.

Dessa omständigheter innebär att socialförsäkringsmål knappast kan sägas mer än avlägset påminna om ett tvistemål. De innebär också att det grundläggande syftet med att tillerkänna en tvistemålsdom negativ rättskraft, nämligen huvudsakligen att ge vinnande part trygghet i det han uppnått och tappande part skydd mot förnyade anspråk rörande samma sak, inte alls gör sig gällande i ett socialförsäkringsmål.

29.5.4 Gynnande beslut

För den enskilde är det naturligtvis särskilt angeläget att beslut varigenom han tilldelas en förmån av något slag – som alltså är gynnande för honom – i princip blir bestående. I praxis har också utbildats en klar *huvudregel* om att sådana beslut vinner rättskraft. Om en myndighet har tillsatt en offentlig funktionär, meddelat ett tillstånd eller bifallit en ansökan om ett ekonomiskt bidrag, kan man inte utan vidare fatta nytt beslut i saken. Från Regeringsrättens praxis kan t.ex. hänvisas till RÅ 1972 ref. 2 (tjänstetillsättning), RÅ 1972 ref. 47 (löneförmån), RÅ 1975 ref. 58 (bygglov), RÅ 1992 ref. 64 (registrering av varumärke), RÅ 1995 ref. 10 (tillstånd att anordna spel), RÅ 1999 ref. 75 (sjukbidrag), RÅ 2000 ref. 16 (bistånd enligt socialtjänstlagen) och RÅ 2004 ref. 78 (dispens enligt djurskyddslagen). I JO:s beslut framträder samma mönster; se t.ex. JO 1973 s. 520 (tillstånd till förevisning av djur), JO 1990/91 s. 161 (bostadsanpassningsbidrag), JO 2006/07 s. 376 (stöd ur EU:s struktur-fonder) och JO 2008/09 s. 237 (betyg).

Från denna huvudregel har emellertid tre *undantag* ansetts gälla. Möjligen kan i senare praxis skönjas en tendens till en fjärde avvikelse, då det gäller gynnande beslut utan tidsbegränsning.

För det första är det ganska vanligt att gynnande beslut, särskilt tillstånd, förses med *återkallelseförbehåll*. Tillståndet ges alltså under det uttryckliga villkoret, att det under vissa betingelser kan komma att återkallas. Vanligen finns tämligen klara regler om återkallelse i den författning enligt vilken beslutet är fattat. Skulle så inte vara fallet, kan en myndighet kanske ibland känna sig frestad att ur den tillämpliga specialregleringens allmänna konstruktion härleda en omprövningsrätt, vilket naturligtvis kan vara äventyrligt (jfr dissidenterna i det nedannämnda rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 ang. ändring av beviljat bistånd). Ett återkallelseförbehåll kan

också, om den tillämpliga regleringen medger detta, intas i själva beslutet. Även här kan ibland tveksamhet uppstå huruvida ett sådant bemyndigande verkligen föreligger (se RÅ 2000 not. 178 ang. tilldelning av mjölkkvot). JO har betonat att ett förbehåll tydligt måste framgå av beslutet för att kunna beaktas (JO 2005/06 s. 287).

Ett andra undantag gäller situationer, där *tvingande säkerhetsskäl* kräver en omedelbar återkallelse. Skulle människors liv eller hälsa sättas i fara om det gynnande beslutet fick bestå, måste det t.ex. kunna korrigeras omgående av den myndighet som fattat det. Då en länsstyrelse av misstag beviljat jägare längre jakttid än som avsetts, har sålunda återkallelse med hänsyn till bär- och svampplockares säkerhet godtagits (JO 1987/88 s. 258). Fara för djurs liv eller hälsa har tillmätts samma betydelse (RÅ 2004 ref. 78). Kriminalvårdsmyndighets beslut att medge en intagen rätt att ta emot obehövade besök har likaså ansetts kunna återkallas, då det bedömts nödvändigt av säkerhetsskäl (JO 1996/97 s. 114 och beslut 2005-10-18, dnr 224-2004). I dylika fall krävs alltså inget särskilt förbehåll för att rättskraften ska brytas.

Det tredje undantaget gäller sådana fall där den enskilde genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att förtiga relevanta fakta *vilselett myndigheten*, så att ett oriktigt gynnande beslut meddelats. Att det för en återkallelse inte är tillräckligt att den enskilde uppträtt oärligt, utan att det också krävs att beteendet lett till att beslutet blivit felaktigt, illustreras tydligt av rättsfallet RÅ 1968 ref. 78. Trots att sökande till lärartjänst i båda de fall som där bedömdes uppsåtligen förtigit samma omständighet med följd att tillsättningsbesluten återkallades, underkändes återkallelsen i det ena fallet, eftersom sökanden i detta hade rätt till tjänsten trots att hon inte fullgjort sin upplysningsplikt; ursprungsbeslutet var alltså i detta fall korrekt. Även JO har betonat att vilseledandet eller förtigandet, för att tillmätas betydelse, måste avse en relevant uppgift och ha förorsakat ett felaktigt beslut (JO:s beslut 1999-01-26, dnr 1682-1997, refererat i FT 1999 s. 33 f.).

Som ovan antytts har i rättspraxis väckts frågan om ett ytterligare undantag från principen om gynnande besluts rättskraft kan vara motiverat, nämligen för det fall beslutet avser en *fortlöpande förmån* utan någon angiven tidsbegränsning. I rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 fastslog Regeringsrätten (3 led.) visserligen att hänsynen till den enskildes trygghet med styrka talade mot att bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) i form av hemtjänst fick omprövas till

den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för ändring av gynnande beslut. En viss reservation framkom emellertid i vad som omedelbart därefter tillades:

Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

Frågan ställdes dock aldrig på sin spets eftersom det enda – och enligt Regeringsrätten inte godtagbara – skäl för ändring som gjorts gällande var kommunens besparingsbehov. Två dissidenter ville emellertid acceptera att biståndsbeslutet ändrades. I sitt resonemang ansåg de att det till och med kunde ifrågasättas, om inte beslutet kunde anses innehålla ”ett implicit förbehåll om att det kan återkallas” (jfr ovan om ett sådant undantag). Ledamöterna kom emellertid fram till att så inte var fallet, varför det i avsaknaden av generell reglering rörande omprövning/ändring av beslut liksom av särregler i socialtjänstlagen inte återstod annat än att ”göra en allmän bedömning av vad som bör godtas”.

Rättsfallet har återopats av JO i ett beslut (JO 2003/04 s. 324), som gällde insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt JO hade det genom Regeringsrättens uttalanden – som rimligen borde kunna tillämpas även avseende beslut om insatser enligt LSS – klargjorts att det inte finns något absolut förbud mot ändring till nackdel för den enskilde såvitt avser beslut om insatser enligt LSS som gäller utan tidsbegränsning. Frågan om när skälen för en omprövning är tillräckligt starka fick enligt JO lösas i rättstillämpningen.

I ett senare beslut (2004-12-30, dnr 1838-2002) har samma JO hävdats, att Regeringsrättens avgörande inte utesluter, att det beträffande beslut om fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan finnas situationer, där ändring på grund av ändrade förhållanden kan vara motiverad. Enligt JO finns det därför ett visst utrymme för att hävda, att det på grund av ändrade omständigheter kan vara möjligt att ändra ett sådant beslut, även om någon av de generella förutsättningarna för ändring av gynnande beslut inte föreligger.

29.5.5 Förelägganden, förbud och liknande betungande beslut

Förelägganden, förbud och liknande för den enskilde betungande beslut saknar som regel rättskraft. (Se t.ex. RÅ 1996 ref. 51 ang. förbud att saluhålla viss kemisk produkt.) Att en myndighet kan återkalla eller mildra ett sådant beslut kan från rättssäkerhetssynpunkt knappast väcka några invändningar, men även förändringar i skärpande riktning anses i princip tillåtna. En sådan handlingsfrihet för myndigheterna har ansetts nödvändig för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning. Som framgår av rättsfallet RÅ 2002 ref. 39 kan t.ex. ett enkelt föreläggande att vidta en viss åtgärd ersättas med ett vitesföreläggande, om det första beslutet inte fått åsyftad effekt, liksom det senare beslutet i sin tur kan återkallas, om det inte längre är ändamålsenligt. (När det är fråga om just detta tvångsmedel gäller dock enligt 2 § viteslagen den särskilda restriktionen, att ett vitesföreläggande inte får ersättas av ett nytt sådant föreläggande i samma sak förrän det första föreläggandet vunnit laga kraft.)

29.5.6 Avslagsbeslut

Avslagsbeslut är också en typ av betungande beslut, som på motsvarande sätt frånkänns rättskraft, något som relativt nyligen bekräftats av Regeringsrätten, först i pleniavgörandet RÅ 2005 ref. 16 (ang. livränta; jfr RÅ 2002 ref. 61) och sedan i RÅ 2006 ref. 64 (ang. bygglov). Sökanden kan alltså återkomma med en ny framställning i samma sak och då få den bifallen utan hänsyn till det tidigare avslagsbeslutet. (Rättskraftsfrågan aktualiseras naturligtvis endast då saken är identisk; se t.ex. RÅ 2004 ref. 69.) Myndigheten kan frånga sitt tidigare beslut, om sökanden förmår visa nya omständigheter, men också på oförändrat material, om man ändrat uppfattning i frågan. Inte ens det förhållandet, att avslagsbeslutet efter överklagande fastställts av högre myndighet, hindrar i princip beslutsmyndigheten från att senare bifalla samma ansökan; se RÅ 1987 ref. 80 ang. ansökan om namnbyte. En konsekvens av att avslagsbeslut inte vinner rättskraft är, att en myndighet inte får avvisa en upprepad ansökan, som inges omedelbart efter det att samma ansökan avslagits. Framförs inga nya omständigheter, kan den nya prövningen dock göras helt summarisk (jfr JO 2002/03 s. 218).

29.5.7 Rättelse efter det att beslutet överklagats

En särskild fråga i sammanhanget är vad som gäller om ett beslut, som saknar rättskraft, överklagats och saken därmed blivit anhängig i högre instans. Kan beslutsmyndigheten då fortfarande återkalla eller ändra sitt beslut? Samma fråga skulle då kunna bli föremål för behandling och nytt beslut i två olika instanser samtidigt, s.k. *litispendens*. Praxis ger inte något entydigt svar.

Mycket talar för att frågan ska besvaras nekande och att alltså beslutsmyndigheten i denna situation skiljs från vidare befattning med ärendet, som helt övertas av det organ som ska pröva överklagandet (jfr t.ex. RÅ 1983 ref. 2:65). Det måste principiellt anses olämpligt att samma fråga handläggs parallellt i under- och överinstans med risk för olika utgång. Om beslutsmyndigheten skulle kunna ompröva sitt beslut även efter det att det överklagats, föreligger också en risk för att man först då verkligen underkastar saken en seriös behandling. Ett belysande fall redovisas i JO 1972 s. 293, där en studiemedelsnämnd rutinmässigt omprövat sina avslagsbeslut så snart de överklagats och i inte mindre än 25 procent av fallen ändrat besluten till sökandenas förmån.

Häremot kan naturligtvis invändas att kraven på en snabb och enkel hantering i vissa fall kan motivera, att myndigheten själv ändrar sitt beslut trots pågående process i samma sak i överinstans; se t.ex. RÅ 2005 ref. 42 ang. ansökan om F-skattsedel (jfr JO 1975 s. 305, JO 1975 s. 351 och JO 1975/76 s. 291).

De i gällande förvaltningslag intagna reglerna om myndigheternas *skyldighet* att i vissa klara fall ändra sina beslut förutsätter att sådan ändring ska ske även om beslutet överklagats, men inte längre än till dess att handlingarna i ärendet överlämnats till den högre instansen. JO, som understrukit att huvudregeln ”givetvis” är att omprövning inte får ske efter denna tidpunkt, har i ett ärende om journalförstöring (JO 2000/01 s. 349) uttalat den reservationen, att det i vissa ärenden – dock inte det aktuella – kan ligga i sakens natur, att omprövning *får* eller av rätts säkerhetsskäl t.o.m. *ska* ske utan hinder av överklagande. Det bör observeras att JO:s sistnämnda uttalande angående vad myndigheterna eventuellt *får* göra inte rör tillämpningen av de aktuella reglerna i förvaltningslagen – som ju endast avser ett åliggande att, om det inte är till någons nackdel, ändra uppenbart oriktiga beslut – utan hänför sig till den vidare, och här ovan berörda, frågan om myndigheternas *möjligheter* att korrigera sina beslut efter det att de överklagats.

29.5.8 Omprövning enligt 27 § FL i samband med överklagande

I anslutning till det senast sagda kan också pekats på några av JO uppmärksammade felgrepp vid tillämpningen av 27 § FL i samband med överklagande. Inte sällan tycks myndigheterna, troligen missledda av att bestämmelsen försetts med rubriken ”Omprövning av beslut”, ha uppfattat regleringen som innefattande två separata åligganden – det första att pröva om det finns skäl att överväga saken på nytt (omprövning), det andra att redovisa ställningstagandet i denna fråga (ändring eller inte). Som framgår av bl.a. JO 2002/03 s. 359 förutsätter regleringen inte att det fattas beslut vare sig om att inleda eller att avsluta en omprövning. Det enda beslut som i sammanhanget är aktuellt är den ändring som myndigheten under i bestämmelsen angivna förutsättningar är ålagd att göra. (En annan sak är att ett nekande svar på en parts uttryckliga begäran om omprövning eller ändring bör ges i ett särskilt beslut.) Om ändringskriterierna inte befinns uppfyllda, ”behöver detta”, som JO uttryckte det, ”inte komma till uttryck i något formligt beslut”. (I ett äldre fall, JO 1989/90 s. 267, tycks – en annan – JO själv ha missuppfattat bestämmelsen, då det där hävdas att ”prövning av fråga om förutsättningar enligt 27 § för ändring av överklagat beslut föreligger är att anse som ett beslut under handläggning”).

Om myndigheterna felaktigt ser sig förpliktade att sätta igång ett särskilt omprövningsförfarande, och därför avvaktar med att till den högre instansen vidarebefordra överklagandeskrivelser, som de (enligt 23 § FL) mottagit för rättidsprövning, förmenas klaganden rätten att inom rimlig tid få sin sak prövad i högre instans. Som JO påpekat (JO 2006/07 s. 458) aktualiseras den myndigheterna i 27 § FL ålagda ”skyldigheten att ompröva” – rättare sagt ”skyldigheten att ändra” – normalt inte, om det krävs ytterligare utredning för att konstatera att beslutet blivit felaktigt; ändring ska ju enligt bestämmelsen endast ske om beslutet är ”uppenbart” oriktigt och under förutsättning att korrigeringen kan ske ”snabbt och enkelt”. (Samma synpunkter gör sig naturligtvis gällande vid tillämpning av motsvarande bestämmelser i speciallagstiftning; se JO 2007/08 s. 399 ang. 20 kap. 10 a § AFL.)

För att motverka att myndigheterna efter företagen rättidsprövning – normalt en mycket enkel operation – dröjer med att skicka handlingarna vidare till den instans som ska pröva överklagandet, har JO vid upprepade tillfällen anvisat en vecka som

maximitid; se t.ex. JO 1995/96 s. 314 och JO 2006/07 s. 312. JO har också kritiserat den fullständiga blockering av överinstansens prövning som kan bli konsekvensen av en annan missuppfattning om beslutsmyndighetens befogenheter i sammanhanget. Det har nämligen visat sig vara inte helt ovanligt, att myndigheterna tar sig friheten att inte bara företa en rättidsprövning utan också ger sig in på sådana sakprövningsförutsättningar som det ankommer på den högre instansen att ta ställning till, t.ex. huruvida beslutet är överklagbart (t.ex. JO 1991/92 s. 316, JO 2004/05 s. 373).

Särskilda problem har visat sig uppstå vid tillämpningen av den till 27 § FL anslutande bestämmelsen i 28 § FL om att ett överklagande förfaller, om ”myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär”, med följd att överklagandehandlingarna då inte ska vidarebefordras. JO har sålunda i flera fall kritiserat myndigheter, som avstått från att skicka handlingarna vidare i situationer då det överklagade beslutet visserligen ändrats men inte exakt så som klaganden önskat; se t.ex. JO 2006/07 s. 312 och det i FT 1996 s. 238 f. redovisade JO-beslutet 1996-09-17, dnr 1615-1996. Som särskilt anmärkningsvärt har JO noterat att myndigheterna ibland helt underlåtit att upplysa klagandena om att deras överklaganden har ansetts förfallna (JO:s ovannämnda beslut 1996-09-17, dnr 1615-1996, och det i FT 1997 s. 158 f. redovisade JO-beslutet 1997-03-12, dnr 2726-1996).

29.5.9 Rättelse av förbiseendefel

Bestämmelsen i 26 § FL om rättelse av beslut – av vilken typ som helst – som blivit uppenbart oriktiga till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller annat förbiseende, medger, liksom motsvarande regel i 32 § första stycket FPL, korrigerings även till adressatens eller annan berörds nackdel. Det är naturligtvis då ytterst väsentligt att strikt upprätthålla kraven på att felaktigheten är lätt konstaterbar liksom att den förorsakats av just sådant förbiseende som exemplifieras i lagtexten. Hithörande frågor har behandlats i bl.a. rättsfallen RÅ 1973 ref. 38, RÅ 1975 ref. 105 och RÅ 1997 ref. 39 samt av JO i JO 1990/91 s. 135, JO 2000/01 s. 434, JO 2002/03 s. 397, JO 2003/04 s. 159 och JO 2008/09 s. 78. Ledning kan även hämtas från praxis avseende tillämpning av de likartade bestämmelserna i ärendelagen och rättegångsbalken.

29.6 Frågans bedömning i tidigare lagstiftningsärenden

Som framgått ovan (29.3) innehåller förvaltningslagen endast en mycket ofullständig reglering vad gäller myndigheternas möjligheter att ändra sina beslut. I det arbete som sedan många år tillbaka bedrivits på förfarandelagstiftningens område har behovet av mera heltäckande regler frekvent diskuterats och ofta bejakats, men resultaten har av olika skäl uteblivit. De argument som därvid framförts i rättskraftsfrågan – för att anknyta till den terminologi som oftast använts (se 29.2 ovan) – är naturligtvis av intresse för våra överväganden.

SOU 1964:27

Besvärssakkunniga (BSK) gav i sitt slutbetänkande en definition av det förvaltningsrättsliga rättskraftsbegreppet (SOU 1964:27 s. 465, 476). Med ett avgörandes rättskraft skulle förstås att beslutet band myndigheterna på sådant sätt, att de inte beträffande samma sak skulle kunna meddela ett beslut av annat innehåll – positivt eller negativt. I den mån ett beslut inte utövade rättskraft i något avseende, stod det normalt beslutsmyndigheten fritt att inom ramen för sin allmänna kompetens ta upp saken till ny prövning. Om ett beslut däremot ägde rättskraft, låg däri ett förbud för beslutsmyndigheten inte bara mot att pröva saken på nytt utan även mot att ändra själva beslutet även om det hade visat sig att detta var oriktigt (s. 480).

I sin beskrivning av gällande rätt poängterade BSK svårigheterna att se ett enhetligt mönster, men beträffande vissa angivna beslutstyper kunde man uttala sig (s. 478) med något mått av bestämdhet. Avslagsbeslut ansågs sålunda sakna rättskraft med följd att myndigheterna var oförhindrade att pröva en ny ansökan om samma sak. Om en myndighet meddelat ett påbud eller ett förbud, torde den vidare ”när som helst kunna taga upp saken till omprövning och allt efter omständigheterna skärpa, mildra eller upphäva förbudet eller påbudet”. Annorlunda förhöll det sig med beslut i disciplinärenden, där en analogi med straffprocessens regler tedde sig naturlig. Störst tvekan uttalade de sakkunniga beträffande gynnande beslut, den kategori som med hänsyn till de enskildas rättssäkerhet i främsta rummet borde komma i fråga som objekt för en lagreglering av rättskraftsfrågan.

Med hänvisning till att rättskraftens innebörd i förvaltningsförfarandet inte var entydig och till de skiftande förhållandena inom förvaltningens område ansåg dock BSK (s. 480) att det inte var lämpligt att införa föreskrifter i ämnet i en allmän lag om förvaltningsförfarandet. Frågan var av den karaktären att det lämpligast borde överlämnas åt praxis och speciallagstiftning att lösa densamma. Då det gällde rättelse av skrivfel och liknande uppenbara felaktigheter i beslut kunde dock regler i ämnet ges. De sakkunniga lämnade därför förslag till en bestämmelse om rättelse – ”självrättelse i inskränkt mening” (s. 480) – som i princip motsvarade nuvarande bestämmelse om förbiseendefel i 26 § FL (jfr 11 kap. 10 § i de sakkunnigas lagförslag).

SOU 1968:27

Den särskilda arbetsgrupp inom Justitiedepartementet som sedermera lade fram ett förslag till förvaltningslag gjorde samma bedömning som BSK i fråga om behovet av en bestämmelse om rättelse (SOU 1968:27 s. 217 och 219). En i princip motsvarande regel intogs i förslaget.

Utan att presentera något förslag i ämnet berörde arbetsgruppen (s. 218) även frågan om besluts orubblighet i en vidare mening. Man betonade att det inom förvaltningsförfarandet inte fanns något entydigt rättskraftsbegrepp och att en avvägning av skälen för och emot orubblighet gav olika resultat ”från område till område, sak till sak”. Då sakläget i förvaltningsärenden sällan var statistiskt utan ofta försköts genom tillkomsten av nya omständigheter, rycktes grunden för ett res judicata-resonemang undan. Enligt arbetsgruppen var frågan om ett beslut kunde återkallas eller ändras ofta ”en lämplighets-, skälighets- eller värderingsfråga och inte en fråga om processuella principer”.

I och för sig kunde det enligt arbetsgruppen vara tänkbart att införa en bestämmelse av innehåll t.ex. att ”en sak, som avgjorts genom ett lagkraftvunnet beslut, under vederbörligt beaktande av deras intressen som berörs av beslutet, får prövas på nytt när nya omständigheter upplyses eller bedömningsfel påvisas” (s. 219). En sådan bestämmelse skulle dock enligt arbetsgruppen ge föga vägledning och inte motivera en plats i en lag som så strängt hade begränsats till regler av central betydelse.

Prop. 1971:30

I den proposition som gav upphov till 1971 års stora förvaltningsrättsreform – varigenom också förändringar i förvaltningsrättskipningens organisation genomfördes – förordade departementschefen att en allmän lag om förfarandet hos förvaltningsmyndighet skulle utformas i huvudsaklig överensstämmelse med arbetsgruppens förslag (prop. 1971:30 s. 287). I 1971 års förvaltningslag intogs sålunda endast en bestämmelse om rättelse av förbiseendefel, 19 §, med följande lydelse:

Innan myndigheten rättar beslut, som till följd av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, skall tillfälle lämnas part att yttra sig, om det ej är obehövt.

Av 3 § i samma lag framgick att rättelsebestämmelsen endast skulle gälla vid s.k. myndighetsutövning.

SOU 1981:46

Förvaltningsrättsutredningen (FRU) lämnade i sitt delbetänkande (SOU 1981:46) vissa förslag till partiella reformer. FRU föreslog bl.a. att i förvaltningslagen skulle införas en ny paragraf om omprövning vid besvär, 20 §, med följande lydelse.

Om besvär anförs bör myndigheten ompröva sitt beslut. Ändring får dock ej ske till nackdel för klaganden eller annan part.

Leder omprövningen till ändring i beslutet skall besvären anses förfallna. I annat fall skall handlingarna i ärendet utan dröjsmål lämnas över till den myndighet som har att pröva besvären.

Under rubriken ”Rättskraften i praxis” beskrev FRU (s. 132–134) gällande rätt genom att – dock med uteslutande av rättsfalls hänvisningar – i direktcitrat återge framställningen i Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder (i då föreliggande upplaga; se numera 8 u., 2007, s. 119 ff.). Vad där sagts har i allt väsentligt inkluderats i avsnitt 29.5 ovan, som emellertid också behandlar senare tillkomna rättsfall.

Med hänsyn till att det inom förvaltningsrätten inte hade utvecklats något entydigt rättskraftsbegrepp och att det bland förvaltningsmyndigheterna rådde en viss osäkerhet beträffande möjligheterna att återkalla och ändra egna beslut, ställde sig FRU (s. 137) i princip positiv till en mera heltäckande reform på området.

Frågan om allmän reglering av rättskraftsfrågan fick emellertid anstå till dess ett förslag om en helt ny förvaltningslag lades fram.

Som ett led i en strävan att förskjuta tyngdpunkten nedåt i förvaltningsförfarandets instanskedja och förenkla handläggningen borde emellertid redan i detta skede införas en bestämmelse, som exklusivt tog sikte på de fall då besvär anförs över ett beslut men som inte utformades så att det i realiteten blev fråga om att skapa ytterligare en "besvärinstans" (s. 139). Samordningen av omprövnings- och besvärsinstitutet borde således inte ske på så sätt, att ett överklagande fick ske endast om parten utan framgång först sökt få till stånd en omprövning av beslutet. I stället borde omprövningen byggas in som ett första led i besvärprocessen.

Den av FRU föreslagna omprövningsbestämmelsen innefattade den väsentliga begränsningen, att en myndighet i den angivna situationen inte fick ändra sitt eget beslut till nackdel för klaganden eller annan part i ärendet. Omprövning borde enligt FRU (s. 141) normalt inte ske i flerpartsärenden eller när klaganden inte tidigare hade varit part i ärendet. Dock borde en ändring kunna ske även i sådana fall, om det redan från början stod klart att klaganden eller parterna i grundärendet var ense om ändringen.

SOU 1983:73

Enligt tilläggsdirektiv år 1983 skulle FRU ytterligare överväga frågan om omprövning och i det sammanhanget vid behov ta upp bl.a. frågan om förvaltningsbesluts rättskraft. FRU lämnade i sitt slutbetänkande Ny förvaltningslag (SOU 1983:73) ett utförligt förslag om rättelse, ändring och omprövning av beslut. Lagförslaget (s. 24 f.) innefattade följande.

Rättelse av beslut

34 § Beslut som till följd av skrivfel, räknepel eller andra sådana förbi-seenden innehåller uppenbara oriktigheter får rättas av den beslutande myndigheten. Innan rättelse sker skall parterna få tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövt.

Ändring av beslut

35 § Den myndighet som har fattat ett beslut får ändra detta, om det kan ske utan nackdel för någon enskild part.

Ett beslut får också ändras

1. om en part har utverkat det genom ofullständiga eller vilseledande uppgifter,
2. om det är ett tillfälligt beslut enligt 24 § eller av annan anledning endast gäller tills vidare eller om det är försett med förbehåll om att det kan återkallas,
3. om det är fråga om förbud, föreläggande eller liknande beslut,
4. om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras,
5. om beslutet strider mot lag eller förordning eller om det har fattats av en kommunal myndighet i strid med en författning som har beslutats av kommunen,
6. om ärendet har handlagts felaktigt eller beslutet grundats på felaktiga förutsättningar i sak och detta måste antas ha inverkat på ärendets utgång.

I andra fall får myndigheterna inte ändra sina beslut.

36 § Innan myndigheten ändrar ett beslut skall parterna underrättas om vad som har framkommit och få tillfälle att yttra sig över det. Underrättelse får dock underlåtas, om den är uppenbart obehövlig eller om ärendets avgörande inte kan uppskjutas.

I fall då 35 § andra stycket 5 eller 6 tillämpas skall beslutet upphävas och ärendet omprövas.

Omprövning vid överklagande

37 § Ett beslut varigenom ett ärende avgörs skall skyndsamt omprövas av den beslutande myndigheten, om det har överklagats i rätt tid och det därvid har åberopats nya omständigheter av betydelse rörande beslutets innehåll eller ärendets handläggning.

Vid omprövningen tillämpas 35 och 36 §§. Leder prövningen till den ändring som klaganden begär eller till att beslutet upphävs, förfaller överklagandet. I annat fall skall myndigheten överlämna handlingarna i ärendet tillsammans med eget yttrande till den myndighet som skall pröva överklagandet.

FRU beskrev i en bakgrundsteckning (s. 143–145) gällande rätt på samma sätt som skett i delbetänkandet. Man noterade att det inte vid remissbehandlingen hävdats att FRU skulle ha uppfattat rättsläget fel, ”något som också skulle ha förvånat då redogörelsen ansluter nära till litteraturen” (s. 151).

I sina överväganden – som var omfattande (s. 148–161) och här endast summariskt återges – angav FRU (s. 148), att huvudmotivet för förslaget om omprövning och ändring av beslut var det första instanstänkade som utredningen redan hade utvecklat i delbetänkandet. Enligt FRU (s. 149–150) hade diskussionsläget emellertid förändrats i förhållande till det som rådde under arbetet inom BSK och arbetsgruppen, och det var också nu möjligt att göra en annan

bedömning av det gällande rättsläget än den som kom till uttryck i förarbetena till 1971 års förvaltningslag. Med hänsyn bl.a. till de huvudlinjer som utkristalliserats och beskrivits i litteraturen framstod det nu som möjligt att utforma allmänna basregler om myndigheternas befogenheter att ändra sina beslut. Samtidigt betonades att dessa frågor var de från tekniska synpunkter svåraste av dem som borde tas upp i en ny förvaltningslag.

En utgångspunkt var enligt FRU (s. 151), att samma förutsättningar borde gälla för ändring oavsett hur den aktualiserades. FRU poängterade därvid, att det knappast var möjligt, annat än som en övergångslösning, att föreslå en generell reglering angående omprövning efter överklagande och samtidigt lämna frågor om ändring av beslut i andra fall att lösas av specialförfattningar eller oskrivna normer.

Genom bestämmelserna i 35 § första stycket och andra stycket 1–4 i lagförslaget ansåg sig FRU (s. 152) ha gett uttryck för de principer i gällande rätt som hade en sådan fasthet att de var ägnade för en allmän lagstiftning. Samtidigt framhölls att det rörde sig om allmänna principer i praxis, som inte var fullt konturskarpa. Utredningen förutsatte att en detaljgenomgång av olika författningar skulle göras, och att man därefter kunde finna anledning inte bara till särbestämmelser utan också till vissa jämkningar i den föreslagna lagtexten.

I lagförslaget samordnade FRU (s. 153 f.) reglerna om ändring av beslut vid och utan överklagande. I bestämmelsen i 37 § andra stycket om omprövning vid överklagande hänvisades därför till 35 och 36 §§. FRU betonade vidare (s. 154) att det var av största vikt, att reglerna om omprövning utformades så att det inte i praktiken blev fråga om en ytterligare besvärinstans. En förutsättning för omprövning enligt 37 § borde därför vara, att nya omständigheter av betydelse åberopats.

De föreslagna bestämmelserna om omprövning vid överklagande fick enligt FRU (s. 160) även betydelse i frågan om litispendensverkan. En ny handläggning hos beslutsmyndigheten blev möjlig, sedan överklagande hade skett. Reglerna ansågs dock ha utformats så, att de inte skulle innebära några avsteg från principen att ett ärende normalt inte ska kunna handläggas i två instanser samtidigt.

Avslutningsvis bör nämnas att FRU:s utförliga motivering (s. 156–159) för de båda innovationer som upptagits som ändringsgrunderna 5 och 6 i 35 § andra stycket här lämnas åsido. Flera

uttalanden i dessa motiv synes sakna direkt samband med lagtexten, och förslagen förkastades sedermera av remissinstanserna.

Prop. 1985/86:80

I prop. 1985/86:80 med förslaget till den nu gällande förvaltningslagen angavs (s. 38) att nästan alla remissinstanser var för att man i förvaltningslagen skulle ta in regler om myndigheternas möjligheter att själva ompröva sina beslut. De rådde vidare bred enighet om att beslutsmyndigheten borde få ändra beslutet, om det kunde ske utan nackdel för någon enskild part. Flertalet instanser godtog också att myndigheterna i vissa fall skulle ha rätt att ompröva sina beslut även till enskildas nackdel, men många ansåg att förslaget gick för långt och innebar en oacceptabel försämring av rättssäkerheten. Av de i promemorian Ds Ju 1985:6 redovisade remissyttrandena (s. 453–527) framgår att kritiken framför allt tog sikte på punkterna 5 och 6 i 35 § andra stycket i FRU:s lagförslag.

I propositionen (s. 39–41) beskrivs de existerande möjligheterna till självrättelse i huvudsaklig överensstämmelse med vad som sägs i FRU:s slutbetänkande. Till diskussionen beträffande olika beslutstyper fogades emellertid ytterligare en variant, nämligen beslut som bara utgör ett internt ställningstagande från det allmännas sida. Departementschefen (s. 39 f.) ansåg inte att sådana beslut blev bindande för framtiden. Som exempel nämndes beslut att bygga en väg, att göra ett inköp, att sälja viss egendom, att upplåta jakträtt på en fastighet, att teckna aktier i ett bolag och att ingå förlikning i en rättstvist. Att en enskild person – t.ex. den som har antagits som entreprenör vid ett beslutat vägbygge – kan ha ett intresse av att beslutet står fast hindrade enligt departementschefen i princip inte att det ändrades. En annan sak var, att ett sådant beslut under vissa förutsättningar kan ha lett till civilrättsliga förpliktelser och att ändringen då kan medföra skadeståndskyldighet m.m. för det allmänna.

Departementschefen konstaterade (s. 41) att de principer som ansågs gälla var ändamålsenliga när det gällde omprövning utan samband med överklagande. FRU:s förslag, som avsevärt utvidgade befogenheterna för myndigheterna att rätta beslut till enskildas nackdel, borde därför inte genomföras. Liksom många remissinstanser ansåg han att förslaget i den delen kunde medföra nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt.

Det lagförslag som lämnades i propositionen var mindre omfattande än FRU:s. Som skäl för denna mera begränsade reglering anförde departementschefen följande (s. 41 f.).

Med tanke på de mångskiftande förhållandena inom förvaltningen är det emellertid svårt att helt överblicka vilka konsekvenser det skulle få om man i förvaltningslagen försökte föra in en i princip fullständig reglering av de fall i vilka myndigheterna skall ha befogenhet att ändra redan fattade beslut. Regleringen skulle bli ganska invecklad och vag. Den skulle då inte vara till så stor nytta. Vidare är det med en sådan lösning knappast möjligt att under följdlagstiftningsarbetet klara ut på vilka områden specialregler skulle behövas.

Jag förordar därför en mindre omfattande reglering. I förvaltningslagen bör föreskrivas som ett minimikrav att omprövning *skall* ske, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Frågor om omprövning i andra fall får liksom hittills lösas i praxis eller genom specialbestämmelser.

Regleringen borde främst avse beslutsmyndighetens skyldighet att ompröva sitt beslut i samband med att det överklagas, men de nya reglerna borde inte enbart ta sikte på dessa fall. De borde också innefatta en skyldighet att göra omprövningar i vissa fall oberoende av överklagande.

Departementschefen underströk vidare (s. 42 f.), att den skyldighet för myndigheterna att ompröva sina beslut som han förordade inte fick förstås så, att myndigheterna skulle vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall. Omprövningsskyldigheten skulle således uppfattas som ett minimikrav. Den var avsedd som ett komplement till de befogenheter att ompröva beslut som myndigheter har enligt principer som iakttas i praxis och som innebär att myndigheterna får göra omprövningar också i andra fall än då de är skyldiga att göra det enligt förvaltningslagen (s. 76).

Förslaget antogs av riksdagen och den nu gällande förvaltningslagen trädde ikraft den 1 januari 1987. Bestämmelserna i 26–28 §§ FL har därefter ändrats vid ett tillfälle. Det rörde sig då om en mindre korrigering av 26 §, innebärande att rättelsemöjligheten utvidgades till att gälla oavsett vem som förorsakat felaktigheten (prop. 1989/90:71, bet. 1989/90:JuU32, rskr. 1989/90:292).

SOU 1991:106 och Ds 1998:42

Bestämmelserna i förvaltningslagen som rör myndigheters befogenhet och skyldighet att ändra egna beslut har, som nyss nämnts, i princip inte ändrats sedan förvaltningslagens ikraftträdande. Frågornas

reglering i allmän förfarandelagstiftning har dock behandlats av Domstolsutredningen i betänkandet Domstolarna inför 2000-talet (SOU 1991:106) och i promemorian Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut (Ds 1998:42).

Domstolsutredningen behandlade i sitt betänkande omprövning enligt förvaltningslagen. Med ledning av en genomförd enkätundersökning drog utredningen slutsatsen, att det var de tvistiga ärendena som hamnade i domstol (SOU 1991:106, del A, s. 275). Utredningen hade inte funnit några direkta missförhållanden, som berodde på den då gällande lagstiftningen. Det fanns således vid denna tidpunkt inte skäl för att ändra de förhållandevis nya omprövningsreglerna. En utvidgad omprövningsskyldighet enligt den modell som gäller för skatteförvaltningen ansågs varken praktisk eller lämplig.

I promemorian Ds 1998:42 lämnades ett utförligt förslag om omprövning enligt förvaltningslagen. Det utformades närmast i anslutning till de principer om omprövning som gäller enligt lagen om allmän försäkring. Regeringen (prop. 2002/03:62 s. 15) avvisade emellertid förslaget om ett generellt utvidgat omprövningsförfarande och riksdagen var av samma uppfattning (bet. 2002/03:KU23 s. 18, rskr. 2002/03:164).

29.7 Överväganden

29.7.1 Behovet av lagstiftning

De riktlinjer för det aktuella problemets lösning som utvecklats i praxis har i allmänhet ansetts rimliga och ändamålsenliga. Tidigare försök att på ett mera fullständigt sätt omsätta principerna i lagtext har emellertid, som nyss beskrivits, av olika skäl misslyckats. Nuvarande förvaltningslag innehåller således – vid sidan av en redan i 1971 års förvaltningslag intagen föreskrift om korrigerering av rena förbiseendefel av typ räkne- och skrivfel – endast en bestämmelse om obligatorisk omprövning i helt uppenbara fall. Vad gäller myndigheternas möjligheter att i andra fall återkalla och vid behov ändra sina beslut lämnar däremot lagstiftaren både myndigheter och medborgare i sticket.

Man kan naturligtvis inte utgå från att beslutsfattare på alla nivåer inom den vittförgrenade offentliga förvaltningen är väl förtrogna med rättspraxis på området eller inträngande studerat

litteraturen i ämnet. Bristen på vägledning i skrivna regler kan leda till att man tror sig förhindrad att ändra beslutet i ett ärende, som man redan avgjort, även om det är sakligt befogat och kanske högst angeläget att så sker. Oklarheten kan naturligtvis också verka i motsatt riktning och leda till omprövningar, som av bl.a. rätts-säkerhetsskäl inte bör få förekomma.

För den vanlige medborgaren är avsaknaden av författnings-reglering naturligtvis på motsvarande sätt ett problem. Vänder han sig till det beslutande organet med en begäran om att utgången i ett avgjort ärende ska övervägas på nytt, saknar han lagstiftarens stöd för att sådan omprövning är möjlig. Känner han inte till myndig-heternas enligt praxis existerande befogenheter att rätta sina beslut, kan han förledas att initiera en onödig överklagandeprocess om en sak, som den beslutande själv enkelt och snabbt skulle ha kunnat reglera. Som nyss antytts riskerar han också rättsförluster, om myndigheterna felaktigt tror sig kunna genom ett nytt beslut i en avgjord sak ta ifrån honom vad han redan vunnit.

Även om de i rättspraxis utstakade linjerna förstärkts och fått en allsidigare belysning genom tillkomsten av ytterligare rättsfall, kan således lagstiftningsbehovet knappast ifrågasättas. Ambitionen måste naturligtvis vara att skapa en reglering, som är så heltäckande och klagörande som möjligt. Samtidigt måste emellertid beaktas att, som FRU på sin tid uttryckte det, ”dessa frågor är de från tekniska synpunkter svåraste av dem som bör tas upp i en ny förvaltningslag” (SOU 1983:73 s. 150). Det är en illusion att föreställa sig, att man skulle kunna undvara hjälp av rättspraxis för att komplettera och specificera de nya reglerna. Inte heller kan man räkna med att helt avstå från specialreglering på vissa områden.

De bestämmelser i ämnet som intagits i vårt lagförslag är förhållandevis kortfattade och enkelt uppbyggda. Vi har undvikit att framställa problemet så komplicerat som det ofta uppfattas och i stället försökt att ge myndigheter och medborgare en mindre sofistikerad men mera begriplig och lätthanterlig vägledning. Vi har djup sympati för den tanke som FRU gav uttryck för redan i sitt första betänkande: ”Över huvud taget är det, om man vill uppnå några förbättringar i förvaltningsförfarandet, angeläget att inte överbetona problemen utan i stället ta till vara möjligheterna till praktiska lösningar” (SOU 1981:46 s. 137).

29.7.2 Några riktlinjer för reformen

Enkelhet och praktikabilitet är naturligtvis inte de enda ledstjärnorna. Reglernas innehåll måste också vara sådant, att det motsvarar rättssäkerhetens och effektivitetens krav. Några riktlinjer för reformarbetet kan särskilt framhållas.

En första utgångspunkt för vårt arbete har varit att pröva möjligheterna att kodifiera den rättspraxis som vuxit fram på området. Det innebär inte, att regleringen nödvändigtvis behöver strikt anpassas till den fixering vid olika beslutstyper som där vuxit fram. Det är t.ex. uppenbart att kategorin gynnande beslut intar en särställning, eftersom hänsynen till den enskilde ställer särskilda krav på stabilitet. Andra beslutsvarianter torde däremot kunna behandlas efter ett enhetligt mönster, oavsett hur de definieras. Någon grupp – företrädesvis beslut i tvistemåls- och brottmålsliknande ärenden – bör möjligen helt avföras från det generellt tillämpliga systemet.

Vi har emellertid också velat vidga horisonten, så att regleringen kommer att omfatta även sådana fall som hittills över huvud inte aktualiserats i praxis. Den intresseavvägning som kommit till uttryck i prejudikaten på rättskraftsområdet synes emellertid kunna utgöra ett riktmärke vid skapandet av bestämmelser med ett mera generellt tillämpningsområde.

Det sagda innebär också att vi inte, som den nuvarande lagen, kan stanna vid den mera begränsade frågan om myndigheternas *skyldighet* att i klara fall företa omprövning. Regleringen måste i första hand ta sikte på de befogenheter att företa ändring som står dem till buds. Det är givet att *möjligheterna* måste vara mera vidsträckta och därmed blir mera svårbestämda än skyldigheterna.

En annan grundläggande aspekt är att de nya reglerna inte får ha en sådan inriktning, att förfarandet i realiteten belastas med ytterligare en instans. Det fyra instanssystem – en förvaltningsmyndighet och tre domstolar – som nu i princip gäller kan inte gärna utvidgas med en femte variant i form av en regelrätt dubblerad prövning i första instans. Formaliseringen får med andra ord inte drivas därefter, att beslutsmyndighetens omprövning av sina beslut kommer att innefatta en särskild process, jämförbar med den som gäller vid överklagande. Komplicerade bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att genom nya beslut åsidosätta resultatet av tidigare avgöranden kan leda till att handläggningstiderna totalt sett inte blir kortare utan längre.

Ytterligare en med den nyss nämnda sammanhängande väsentlig utgångspunkt är, att överklagandeförfarandet inte får hämmas genom en långdragen omprövningsprocess. Ett överklagande får, som också påpekas i våra direktiv, inte till men för klaganden ”fastna” hos beslutsmyndigheten. Som tidigare (avsnitt 29.5.7) framhållits har den existerande regleringen – utan att det varit lagstiftarens avsikt – kommit att uppfattas så, att omprövning utgör ett obligatoriskt inslag i överklagandeförfarandet. Vi ser det som angeläget att de båda varianterna för att åstadkomma ändring principiellt hålls isär.

Vilken terminologi som används är i sammanhanget inte oviktigt. För att klargöra frågorna och skapa större reda i regleringen föreslår vi vissa innovationer i begreppsapparaten. I närmast följande avsnitt förklarar vi anledningen till att vi valt att tala om ”rättelse av egna beslut” för att beskriva det problem vi vill lösa.

29.7.3 Terminologin

I avsnitt 29.2 ovan har beskrivits hur den negativa rättskraften inom förvaltningsrätten getts ett annat innehåll än det rättskraftsbegrepp som används i den allmänna processrätten. Under förutsättning att skillnaderna är klargjorda föreligger naturligtvis inget hinder mot att man i doktrin och praxis – eller för den delen i ett utredningsbetänkande – diskuterar frågan huruvida en förvaltningsmyndighet kan korrigera sina egna beslut som gällande beslutets rättskraft. Att på ett från rättegångsbalken avvikande sätt använda termen *rättskraft* i en ny förvaltningslag kan däremot inte gärna komma i fråga. Det sker inte heller i den nuvarande lagen, där i stället tre andra beteckningar figurerar.

I 26 § FL talas om *rättelse* av beslut, som av rent förbiseende blivit felaktigt. Av bestämmelsens lydelse – men inte av dess rubrik – framgår klart att det endast är fråga om rättelse genom den beslutandes egen försorg, inte t.ex. rättelse som högre organ företar efter ett överklagande.

Under rubriken ”*Omprövning* av beslut” åläggs myndigheterna i 27 § FL att under vissa förutsättningar *ändra* sina beslut. Omprövning och ändring är emellertid från språklig synpunkt inte samma sak. En omprövning behöver ju inte leda till en ändring utan kan lika gärna utmynna i att beslutet står fast. Lagtexten anger inte villkoren för att ett beslut (eller snarare ett ärende) mera förutsättningslöst

ska kunna tas upp till prövning på nytt utan kräver att beslutet ändras i den angivna situationen. Påpekandet om en sådan brist på kongruens mellan rubrik och lagtext kan tyckas småaktigt, men de språkliga inadvartelserna synes ha lett till en missuppfattning om vad som enligt bestämmelsen krävs av myndigheterna.

Konsekvenserna har främst visat sig vid tillämpningen av 27 § FL i samband med överklagande. Bestämmelsen – i kombination med det anslutande stadgandet i 28 § FL – tycks då ha föranlett myndigheterna att som ett särskilt förfarande företa en omprövning i syfte att undersöka, om de är skyldiga att ändra sina beslut. Det skulle alltså enligt detta synsätt i realiteten röra sig om två beslut – ett beslut att företa omprövning och ett annat vari resultatet av omprövningen redovisas (ändring eller inte ändring). Att denna missuppfattning lett till förseningar i förfarandet och skadat överklagandeinstitutet har berörts ovan (avsnitt 29.5.8) vid redovisningen av vissa JO-beslut.

Av bl.a. dessa skäl bör termen *omprövning* inte användas i den nya förvaltningslagen, då man vill beskriva förvaltningsmyndigheternas möjligheter att korrigera sina beslut. Att i sammanhanget tala om *återkallelse* av meddelade beslut, vilket ofta sker, är inte heller helt adekvat, då det leder tankarna till endast en typ av justering, nämligen att beslutet upphävs utan att ersättas av något annat. Någon principiell invändning kan däremot knappast riktas mot att man i den nya förvaltningslagen väljer att, liksom i den nu gällande, begagna sig av ordet *ändring*. Det vore emellertid enligt vår mening en viss fördel om man i sammanhanget kunde undvika samma term som i lagen (23 § FL, 41 § i vårt lagförslag) nyttjas för att beskriva det resultat som begärs vid ett överklagande, alltså den åtgärd som man vill att någon annan än beslutsmyndigheten – en högre instans – ska vidta.

Vi har stannat för att föreslå att termen *rättelse* i den nya lagen genomgående används för att beskriva den åtgärd en myndighet företar då den frångår sitt tidigare meddelade beslut, vare sig man ”upphäver”, ”återkallar” eller ”ändrar” detta. Något vägande skäl för att, som nu, reservera termen för korrigerande av beslut som innehåller rena förbiseendefel finns knappast. (Enligt BSK rörde det sig då om ”självrättelse i inskränkt mening”; se 29.6.) Det kan snarare påstås vara ologiskt att låta anledningen till rättelsen styra valet av term för att beskriva typen av åtgärd. Oavsett om det fel som ansetts motivera att beslutet inte bör få stå kvar uppkommit som resultat av felräkning, felbedömning, procedurfel eller någon

omständighet helt utanför myndighetens kontroll, blir åtgärden principiellt densamma.

Möjligen skulle den invändningen kunna göras, att termen rättelse lämpar sig mindre väl för att beskriva en korrigerings motiveras av nytillkomna omständigheter, särskilt om dessa omständigheter inte bara var okända vid beslutstillfället utan faktiskt inträffat senare. Det förhållandet, att beslutet när det fattades kanske framstod som korrekt, hindrar emellertid inte att det genom ett senare händelseförlopp kan ha *blivit* felaktigt och därmed är av karaktär att kunna *rättas*. Däremot skulle termen *självrättelse*, som från saklig synpunkt väl täcker vad här är fråga om, möjligen kunna ge ett missvisande intryck av att myndigheten på något sätt gjort avbön för begångna försyndelser.

Vår slutsats blir alltså, att den neutrala termen *rättelse* lämpar sig väl, då man i lagtext ska beskriva vad det är fråga om. För att markera att det inte gäller en av utomstående – t.ex. en överklagandeinstans – företagen rättelse anges i vårt lagförslag att de aktuella bestämmelserna avser rättelse av myndigheternas *egna* beslut.

29.7.4 Rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående (30 §)

Det framstår som en brist, att det saknas bestämmelser om möjligheterna att rätta beslut före den tidpunkt då de ”expedierats eller på motsvarande sätt offentliggjorts”, som det brukar heta. Saken har visserligen inte ansetts kontroversiell och sällan eller aldrig gett upphov till någon diskussion i praxis kring rättskraftsfrågor, företrädesvis av den enkla anledningen att någon sådan fråga definitionsmässigt inte ansetts kunna uppstå före expedieringen eller motsvarande. Med hänsyn till att som ”beslut” betecknade ställningstaganden kan figurera även på tidiga stadier under beslutsprocessen – t.ex. i ett beslutsutkast eller i ett protokollfört beslut, som först senare ska expedieras – synes ett behov finnas av att upplysa myndigheterna om vilken tidpunkt som i sammanhanget är relevant.

Att man i doktrin och praxis angett expedieringen som riktmärke är naturligt, då tidpunkten för denna normalt också avgör om en handling enligt 2 kap. 7 § TF ska anses som upprättad och därmed i princip tillgänglig för allmänheten. Som framgått av avsnitt 29.5.2

ovan är anledningen till att myndigheterna i inledningsfasen av beslutsprocessen bör fritt kunna byta ståndpunkt eller i annat avseende frångå vad man tidigare bestämt att ingen utomstående berörs av detta. Så snart beslutet lämnat myndigheten och kommit adressaten eller någon annan till del, kan förväntningar om att det står fast uppstå och ett agerande utifrån denna förutsättning vara rimligt.

Att tidpunkten för beslutets *expediering* även i den nya bestämmelsen bör vara huvudalternativ, då det gäller att ange när myndigheternas obegränsade rättelsemöjlighet upphör, synes naturligt. Vad gäller en kompletterande tidsangivelse för sådana fall då beslutet inte ska expedieras kan man i och för sig anknyta till det i sammanhanget vanligen förekommande uttrycks sättet och tala om ett ”offentliggörande”, jämförbart med en expediering. Att i lagtext välja en sådan specifik och skenbart precis – och från den i 2 kap. 7 § TF nyttjade begreppsapparaten avvikande – term synes emellertid något problematiskt. För att å andra sidan inte binda tillämpningen strikt vid TF:s regler om när en handling anses upprättad, vilket skulle kunna förorsaka problem med hänsyn till att frågeställningarna visserligen är likartade men inte helt identiska, har vi stannat för en mera neutral beskrivning, som vi anser fånga det väsentliga. Enligt vårt lagförslag upphör den obegränsade rättelsemöjligheten således när beslutet expedierats eller på annat sätt *gjorts tillgängligt* för utomstående.

Specificeringen att beslutet ”gjorts” – inte bara ”blivit” – tillgängligt förutsätter att det spritts utanför myndigheten genom dess egen försorg. Rättelsebefogenheten kan därmed inte knytas till en tidpunkt då någon annan, kanske genom ett bedrägligt förfarande, kommit i besittning av ett ännu inte slutligen färdigt beslut. Termen ”utomstående” avser självfallet också – och främst – beslutets adressat. Denne är visserligen i högsta grad berörd av utgången i det ärende som beslutet gäller, men i förhållande till myndigheten är han naturligtvis att betrakta som utomstående.

Det är angeläget att poängtera att rättelsemöjligheten inte är beroende av vilken beslutstyp det gäller utan avser *alla beslut*. Vi har i förslaget till lagtext markerat detta genom att ange att en myndighet *alltid* kan rätta sitt beslut före den angivna tidpunkten. Därav framgår också att rättelsen inte förutsätter att beslutet blivit felaktigt i något speciellt hänseende.

Vi har också ansett det befogat att i lagtexten upplysningsvis tillfoga, att rättelse efter den här aktuella tidpunkten endast får ske under de i de följande paragraferna angivna förutsättningarna.

Vi föreslår således att den nya lagens avdelning med bestämmelser om ”Myndighetens rättelse av egna beslut” inleds med följande regel (30 §) om rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående: *En myndighet kan alltid rätta ett beslut innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående. Efter denna tidpunkt kan beslutet rättas under de förutsättningar som anges i 31–33 §§.*

29.7.5 Rättelse på grund av skrivfel eller liknande (31 §)

Den nuvarande regleringen i 26 § FL synes ha fyllt sitt ändamål väl. Ett beslut – oavsett vilken typ det gäller – bör således kunna rättas om det innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Ett särskilt skäl för att inte föreslå någon ändring i sak utgör det förhållandet, att i princip samma bestämmelser finns i förvaltningsprocesslagen liksom i rättegångsbalken och ärendelagen (se 29.5.9 ovan). Den praxis som utvecklats vid rättstillämpningen på samtliga dessa områden kan alltså ge vägledning, bl.a. då det gäller att skilja ut rena förbiseendefel från andra typer av fel och att avgöra hur tydlig en felaktighet måste vara för att den ska anses uppenbar.

Bestämmelsen i 26 § FL har försetts med rubriken ”Rättelse av skrivfel och liknande”. Det råder naturligtvis ingen tvekan om vad som avses, men i den nya lagen bör väljas en formulering, som på ett mera adekvat sätt anger objektet för rättelsen. I linje med vad som följer av de övriga här föreslagna föreskrifterna bör således klart framgå att det är beslutet, inte ”felet”, som kan rättas med stöd av bestämmelsen. Detta sker enklast genom att ordet ”av” i rubriken byts ut mot uttrycket ”på grund av”.

Vi anser att identiska krav på att en part ska höras innan rättelse sker bör uppställas, oavsett anledningen till rättelsen. Bestämmelser härom har därför samlats i en och samma paragraf (34 § i vårt lagförslag; se 29.7.8 nedan). Behov av en särregel motsvarande den som nu finns i andra meningen i 26 § FL saknas därmed.

Det anförda har lett oss till att föreslå följande bestämmelse (31 §) om rättelse på grund av skrivfel eller liknande: *Ett beslut, som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller*

någon annans skrivfel, räknfel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

29.7.6 Rättelse av andra skäl (32 §)

Den grundläggande förutsättningen för att rättelseinstitutet ska aktiveras och därmed bidra till att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet förskjuts nedåt i instanskedjan är att myndigheterna är medvetna om vilka befogenheter de har att själva korrigera sina beslut. Det praktiskt viktigaste inslaget i en reform på området är enligt vår mening, att lagstiftaren ställer upp en enkel huvudregel, som kan fungera som riktmärke för normalfallen. Då behov av avvikelser från denna regel kan klart definieras och knyts till en särskild typ av beslut, bör en kompletterande bestämmelse härom intas i förvaltningslagen. För att motverka att införandet av regler om myndigheternas befogenheter på området skapar intrycket, att en skyldighet att företa rättelse inte i någon situation föreligger, och för att reformen inte i något avseende ska kunna uppfattas som ett steg tillbaka, bör också medtas en bestämmelse, som i huvudsak motsvarar nuvarande 27 § FL.

Vad gäller tillämpningsområdet bör klart framgå att bestämmelserna – liksom 27 § FL – endast tar sikte på beslut, som meddelats i *första instans*. Överinstansen är ju numera normalt en förvaltningsdomstol, och dess verksamhet faller i princip utanför förvaltningslagens tillämpningsområde, men inte heller beträffande sådana domstolsliknande nämnder eller högre förvaltningsmyndigheter, som har till uppgift att pröva överklaganden på speciella områden, finns det anledning att här reglera befogenheterna eller skyldigheterna att rätta egna beslut.

Vi har i vårt förslag inte uppställt några särskilda krav vad gäller anledningen till att rättelse sker. Det kan röra sig om ursprungliga felaktigheter av både saklig och processuell karaktär, men rättelsen kan också betingas av att nya omständigheter tillkommit, vilka ställt saken i en ny belysning. En alltför detaljerad uppräkningslista av tänkbara rättelseskäl kan leda till den inte avsedda effekten, att tillämpningen i realiteten binds vid de särskilt angivna exemplen. Vi har därför valt att helt allmänt ange att rättelse kan ske, om myndigheten på grund av att *nya omständigheter* tillkommit eller av någon *annan anledning* finner att dess beslut är felaktigt.

Som framgått har vi inte nöjt oss med att kodifiera praxis. Vi har visserligen tagit vad som där framkommit som utgångspunkt för våra resonemang, men inte lika strikt knutit våra ställningstaganden till frågan om vilken beslutskategori som är föremål för rättelse. Vi anser att regleringen kan rationaliseras enligt följande.

Det finns således i aktuellt hänseende knappast någon anledning att avskilja avslagsbeslut från förelägganden, förbud och liknande betungande beslut. Oavsett kategoriseringen har de i praxis behandlats identiskt vad gäller möjligheterna att göra rättelse, och något skäl att ändra denna ordning har inte framkommit.

Det förhållandet att en ny ansökan om samma sak kan prövas på nytt och då leda till att det tidigare *avslaget* rättas, dvs. att ansökningen vid det senare tillfället beviljas, kan rimligen inte vara kontroversiellt. Att i stället tvinga den enskilde att överklaga ett första avslag skulle för både denne och det allmänna innebära tidsförlust och ökade kostnader och vara ett steg i fel riktning, då man strävar efter att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet nedåt i kedjan. Inte heller belastas myndigheterna påtagligt av sökandens möjligheter att vid upprepade tillfällen återkomma med nya initiativ, baserade på exakt samma omständigheter. Att vägran att göra ändring genom rättelse manifesteras i ett nytt avslag i stället för i en avvisning – som skulle ha blivit fallet om beslutet tillerkänts rättskraft i klassisk, processrättslig mening – gör ingen större skillnad, då avslaget under angiven förutsättning kan ges per automatik utan några större insatser från myndighetens sida.

På samma sätt måste *förelägganden och förbud* kunna rättas, inte bara då ett ursprungligt fel kan påvisas utan också då förhållandena förändrats på ett så avgörande sätt att det ursprungliga beslutet blivit verkningslöst eller inte längre är ägnat att på det mest rationella sättet lösa det problem som föranlett att det meddelats. Ingen invändning torde kunna riktas mot att myndigheterna kan rätta sina beslut i en för den enskilde mildrande riktning. Även skärpningar måste emellertid accepteras, om förvaltningen ska kunna arbeta funktionellt och uppnå de resultat den är ålagd att åstadkomma. Det är att märka att förvaltningsmyndigheternas beslut inte, som ett klassiskt domstolsavgörande, avser statiska förhållanden utan ofta utgör ingrepp i en ständigt pågående händelseutveckling. Påpekas bör i sammanhanget att den begränsning i myndigheternas handlingsfrihet som den av oss föreslagna föreskriften om *proportionalitet* innebär bl.a. är ägnad att minska risken för att ingripanden av olika slag successivt skärps på ett opåkallat sätt.

Vad gäller typer av *beslut, som i praxis – ännu – inte bedömts från rättskraftssynpunkt*, är det naturligtvis omöjligt att med bestämdhet hävda en uppfattning om det nuvarande rättsläget. Flertalet av de beslut som dagligen och stundligen fattas inom administrationen torde emellertid vara sådana, att den flexibilitet som rättelseinstitutet medger är nödvändig. Vi anser därför att en sådan huvudregel om befogenhet för myndigheterna att rätta sina beslut som vi föreslår är rationell utan att vara ägnad att äventyra rättssäkerheten.

Ett exempel på en i praxis ännu inte av Regeringsrätten prövad beslutstyp fördes fram i propositionen med förslag till den nuvarande förvaltningslagen (prop. 1985/86:80), där departementschefen hävdade den mycket rimliga uppfattningen, att beslut om vägbyggen, inköp, försäljningar, aktieteckning och annat, som bara utgör *interna ställningstaganden* från det allmännas sida, måste kunna rättas, även om enskilda personer därmed skulle kunna se sina förväntningar gå om intet (se 29.6 ovan). Besvikelsen kan i sådana fall mildras av möjligheterna att i vissa fall, då beslutet lett till civilrättsliga förpliktelser för det allmänna, kräva skadestånd. Det rör sig alltså här inte om tillämpning av offentligrättslig lagstiftning, som anger de förutsättningar under vilka ett enskilt subjekt ska tillerkännas en viss förmån, utan om det allmännas av annan typ av lagstiftning styrda agerande i ett politiskt eller ekonomiskt sammanhang. Frågan om behov av ett undantag från en huvudregel om myndigheternas rättelsebefogenheter ställer sig annorlunda, då det gäller tillämpning av just nämnda typ av offentligrättslig förmånsreglering.

Om en myndighet meddelat ett för den enskilde *gynnande beslut* i ett ärende om utfående av en förmån av personlig eller ekonomisk art, är det tämligen uppenbart, att denna förmån inte utan vidare får tas ifrån honom genom att myndigheten senare rättar sitt beslut. Det är också det besked som ges i fast rättspraxis (se 29.5.4 ovan). En sådan ordning ligger även väl i linje med vad som gäller enligt EU-rätten (se avsnitt 4.6). Den av oss formulerade huvudregeln måste alltså modifieras med avseende på sådana beslut.

Även om gruppen *gynnande beslut* är heterogen och kan innefatta beviljande av förmåner av de mest skiftande slag, anser vi oss i lagtexten kunna bestämma undantagsregeln med användande av denna beteckning. En svårighet ligger däri, att ett beslut, som i det konkreta fallet är positivt för adressaten, inte för den skull automatiskt bör hänföras till kategorin *gynnande*. Ett beslut, som ersätter ett tidigare i samma sak och som ur den enskildes syn-

vinkel är förmånligare än det förra, kan nämligen till sin art ändå vara betungande. Ett beslut att begränsa ett föreläggandes omfattning förändrar sålunda inte dess karaktär av betungande – det krävs fortfarande att adressaten ska utföra en prestation eller avhålla sig från något – med följd att det enligt vad ovan angetts åter kan skärpas, om omständigheterna så kräver. Vi anser oss ha löst problemet genom att ange att det ska röra sig om beslut, som *till sin karaktär* är gynnande för någon enskild. Att en regel med det klara syftet att skydda den som en gång beviljats en förmån inte hindrar att beslutet justeras i den riktningen, att förmånen ytterligare utvidgas, är självklart och behöver inte särskilt markeras i lagtexten.

Den i praxis aktualiserade frågan, om grundsatsen om gynnande besluts immunitet från senare rättelser även bör omfatta sådana beslut som avser beviljande av en *fortlöpande förmån* utan någon angiven tidsbegränsning, bör enligt vår mening i princip besvaras jakande. Vi är inte beredda att i förvaltningslagen skapa ett system som särskilt tar sikte på dylika beslut. Om det finns behov av en möjlighet att senare återkalla eller modifiera sådana beslut under andra förutsättningar än som framgår av vårt förslag till undantag vad gäller rättelse av gynnande beslut, får det enligt vår mening ske med stöd av regler i specialförfattning.

Det första undantaget gäller situationer där den enskilde från början har klart för sig att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut, om den anser att det finns skäl för detta. Sådana *återkallelseförbehåll* bör i första hand intas i den författning enligt vilken beslutet meddelas. För att adressaten ska uppmärksammas på att den aktuella föreskriften innehåller ett sådant förbehåll, bör uppgift om detta lämpligen också intas i beslutet.

En särskild fråga är hur konkret ett författningsstadgat bemyndigande måste vara. Är det t.ex. tillräckligt att det beträffande sådana gynnande beslut om beviljande av fortlöpande förmåner som nyss berördes kan anses implicit framgå av författningens uppbyggnad i stort eller av utformningen av dess enskilda bestämmelser att dylika beslut bör kunna rättas? Vi anser inte det. För att nå den avsedda effekten måste krävas att lagstiftaren uppmärksammat problemet och tagit ställning till detta genom att inta en uttrycklig föreskrift i författningen. Däremot kan det naturligtvis inte anses nödvändigt, att ett sådant förbehåll ges individuellt för varje enskild typ av förmån, utan det räcker med ett mera generellt bemyndigande avseende hela eller delar av författningens tillämpningsområde. I

lagförslaget har vi inte definierat kravet på precision på annat sätt än genom att ange, att ett gynnande beslut får rättas, om det av ”de föreskrifter enligt vilka det meddelas framgår” att det under vissa förutsättningar får rättas. Att det finns ett återkallelseförbehåll ska alltså framgå av uttryckliga regler och det är sålunda inte tillräckligt att ett sådant kan härledas t.ex. från uttalanden i lagförarbeten.

Ett återkallelseförbehåll anses också mera autonomt kunna intas i själva beslutet. Även om detta torde vara mindre vanligt, utesluter de regler vi föreslår inte en sådan möjlighet. Det innebär emellertid inte att myndigheterna kan skaffa sig total rörelsefrihet genom att opåkallat förse sina beslut med sådana reservationer. En grundläggande förankring i författning måste ändå finnas. Återkallelse av en beviljad förmån, liksom vidtagande av ett ingripande mot den enskilde, måste vara i överstämmelse med principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Ett andra undantag från principen om gynnande besluts orubblighet i den här avsedda meningen bör göras, om s.k. *tvingande säkerhetsskäl* kräver att en rättelse sker. Vi har i vårt lagförslag hållit fast vid detta i både doktrin och praxis väletablerade uttryck, även om det naturligtvis inte är alldeles klart i konturerna. Till sådana omständigheter som bryter ett gynnande besluts rättskraft, som alltså medger att myndigheten ändrar sitt beslut, hänförs traditionellt hänsynen till människors eller djurs liv och hälsa. Även omsorgen om egendom kan motivera tillämpning av detta undantag, t.ex. om allvarliga störningar i form av bränder eller explosioner skulle uppstå, om beslutet fick stå kvar. För att inte onödigt styra rättstillämpningen har vi avstått från att i lagtexten ge några exempel. Däremot har vi tillfogat den förstärkningen att dessa säkerhetsskäl ska vara sådana, att de kräver en ”omedelbar” rättelse. Det är möjligt att detta kan anses framgå av att säkerhetsskäl ska vara ”tvingande”, men man kan tänka sig situationer, där det visserligen är nödvändigt att ett beslut ändras men att detta gäller på lång sikt, kanske i en obestämd framtid. Sådana fall bör inte omfattas av undantaget.

Ett gynnande beslut bör naturligtvis kunna rättas, om det utverkats genom att den enskilde lämnat *vilseledande* uppgifter eller förtigit relevanta fakta. Rättelsen, i detta fall naturligen återkallelsen, är emellertid inte att se som någon form av bestraffning för ett oärligt beteende. Den grundläggande förutsättningen för rättelse kommer i vårt lagförslag till uttryck i formuleringen, att beslutet till följd av partens agerande blivit *felaktigt*. Om den oriktiga uppgiften eller

förtigandet avsett en för ärendets avgörande irrelevant omständighet, föreligger ingen grund för återkallelse, liksom inte heller om myndigheten insett att en i och för sig relevant uppgift var falsk och därför bortsett från denna då beslutet fattades.

Vid sidan av avslag, förelägganden, förbud och liknande beslut samt de nyss behandlade gynnande besluten har i praxis som en särskild variant urskiljts *beslut i flerpartsärenden*. Som påpekats ovan (29.5.3) är det emellertid inte fråga om någon specifik beslutskategori, som skiljer sig från de övriga nyss angivna. Det är enbart den omständigheten att besluten utgör resultat av en process med flera parter involverade som utmärker dem. Det avgörande som avslutar processen kan givetvis vara t.ex. av typ avslagsbeslut eller gynnande beslut.

Nu är det emellertid inte partsförhållandet som sådant som åberopats som enda skäl för att man i några rättsfall ansett sig böra avvika från de vanliga inom förvaltningsrätten tillämpade rättskraftsprinciperna. Det har också krävts att flerpartsärendet starkt påmint om ett *tvistemål* eller *brottmål*. Från vår utgångspunkt reduceras problemet därmed högst väsentligt, eftersom det endast på ett fåtal områden kan tänkas förekomma avgöranden, som till sin karaktär är analoga med en dom i ett tvistemål eller brottmål (se t.ex. ovan nämnda RÅ 1993 ref. 76 om körkortsåterkallelse på grund av brottslig gärning). Anser man i dessa rena undantagsfall att rättegångsbalkens principer om *res judicata* bör tillämpas, bör man ta in bestämmelser om detta i respektive specialförfattning. I en ny förvaltningslags allmänna regler om rättelse hör de enligt vår mening inte hemma.

Som inledningsvis påpekades bör man inte nöja sig med att i en ny förvaltningslag ge regler om myndigheternas befogenheter att rätta sina beslut. Även om en god förvaltning i många fall förutsätter att rättelse sker när det är möjligt, bör, som här inledningsvis påpekats, tillfogas bestämmelser – motsvarande de i 27 § FL intagna – om *skyldighet* för myndigheterna att i vissa klara fall företa rättelse. Bestämmelserna har intagits som ett andra stycke i vårt förslag till föreskrift om ”Rättelse av andra skäl”.

En förutsättning för att rättelse *ska* ske är givetvis att det *får* ske. För att markera detta och tydliggöra sambandet mellan innehållet i det förslagna rättelsestadgandets båda stycken, har vi som villkor för obligatorisk rättelse angett att *de i första stycket angivna förutsättningarna för rättelse är uppfyllda*. Därigenom motverkas bl.a. intrycket av att ett gynnande beslut, som inte omfattas av något av de i första stycket angivna undantagen och således principiellt är

orubbligt, ändå ska rättas i de situationer som avses i andra stycket. Visserligen torde den av beslutet gynnade skyddas av reservationen att rättelsen inte får vara ”till nackdel för någon enskild part”, men vi ser det som principiellt felaktigt att i en regel om krav på rättelse formellt inkludera beslut, som över huvud inte får rättas.

Det i 27 § FL uppställda kriteriet att beslutet, för att omfattas av bestämmelsen, ska vara *uppenbart oriktigt* har i vårt lagförslag försetts med tillägget *i något väsentligt hänseende*. Vi ser ingen anledning att ålägga myndigheterna en skyldighet att rätta beslut, som är behäftade med visserligen uppenbara men dock i sammanhanget mindre väsentliga felaktigheter.

De i vårt lagförslag intagna ytterligare villkoren för att myndigheterna obligatoriskt ska rätta sina beslut överensstämmer helt med vad som nu krävs i 27 § FL. Skyldigheten omfattar bara sådana situationer där det kan ske *snabbt och enkelt* och *utan att det blir till nackdel för någon enskild part*.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår vi följande bestämmelse (32 §) om ”Rättelse av andra skäl” än de i den närmast föregående paragrafen angivna:

Anser en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, på grund av att nya omständigheter tillkommit eller av någon annan anledning är felaktigt, får myndigheten rätta beslutet. Är beslutet till sin karaktär gynnande för någon enskild part får dock rättelse endast ske

- 1. om det av beslutet eller de föreskrifter enligt vilka det meddelats framgår att det under vissa förutsättningar får återkallas,*
- 2. om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar rättelse, eller*
- 3. om beslutet blivit felaktigt till följd av att part lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.*

Är de i första stycket angivna förutsättningarna för rättelse uppfyllda och anser myndigheten att beslutet är uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende, ska beslutet rättas, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

29.7.7 Rättelse efter det att beslutet överklagats (33 §)

Den oklarhet som nu råder beträffande en myndighets möjlighet att rätta sitt beslut sedan det överklagats och saken således blivit anhängig i högre instans, alltså i en litispendenssituation, bör

avhjälpas genom en entydig bestämmelse i den nya förvaltningslagen. Även om det i speciella fall skulle kunna vara lämpligt att låta rättelsemöjligheten stå öppen även efter denna tidpunkt, anser vi övervägande skäl tala för den motsatta ståndpunkten. Överklagandeinstitutets karaktär och funktionalitet skadas, om den i första instans beslutande tillåts intervensera i processen genom att fatta nya beslut i den sak som förts till högre instans. För alla inblandade – för parterna såväl som för beslutsmyndigheten och överinstansen – ligger det ett egenvärde i klara spelregler, som gäller utan undantag.

Då ett överklagande inkommit till den myndighet som meddelat det angripna beslutet, för att denna ska ta ställning till om den för överklagande föreskrivna tidsfristen iakttagits, bör myndigheten visserligen själv kunna rätta beslutet i sådana enkla fall då enligt de regler vi föreslår rättelse *ska* ske; detta kräver, som framgått, bl.a. att rättelsen kan göras ”snabbt och enkelt”. Så snart överklagandet och övriga handlingar i ärendet vidarebefordras till den högre instansen, något som enligt vad vi föreslår (se 44 § i lagförslaget) ska ske ”skyndsamt”, bör rättelsemöjligheten emellertid definitivt upphöra.

Lagtekniskt har vi åstadkommit detta resultat genom att föreskriva att ett överklagat beslut får rättas ”enligt 32 § (den i närmast föregående avsnitt behandlade bestämmelsen) endast i sådant fall som avses i andra stycket i samma paragraf (om skyldighet att rätta) och under förutsättning att överklagandet och övriga handlingar ännu inte enligt 44 § (om förfarandet efter rättidsprövningen) överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet”.

Förslaget innebär att bestämmelsen om rättelse i en litispendsituation inte gärna – som 27 § i nuvarande förvaltningslag om ”omprövning” – kan komma att uppfattas som ett incitament för beslutsmyndigheten att i samband med ett överklagande på ett genomgripande sätt reaktivera sin prövning eller, i värsta fall, göra den ingående prövning som tidigare försumrats. Genom att rättelsemöjligheten begränsas till att avse den rättelseskyldighet som enligt vårt förslag generellt gäller i vissa situationer och som bl.a. förutsätter ett snabbt agerande, minimeras risken för att överklagandet ”fastnar” i första instans.

Samtidigt bör betonas att det förhållandet, att sambandet mellan rättelse och överklagande inte som i den nuvarande förvaltningslagen – inte minst genom att omprövningsreglerna där placerats omedelbart *efter* bestämmelserna om överklagande – skjuts i förgrunden, inte innebär någon förändring i sak vad gäller beslutsmyndighetens

skyldighet att rätta ett överklagat beslut. I samma uppenbara fall som nu ska myndigheten rätta sitt överklagade beslut innan överklagandet vidarebefordras till den högre instansen. Vad man velat uppnå med 27 § FL motverkas alltså på intet sätt.

En annan sak är att vi vill avskaffa den nuvarande ordningen, enligt vilken överklagandet ”förfaller”, om myndigheten själv ändrar beslutet ”så som klaganden begär”, medan en ändring ”på annat sätt än klaganden begär” leder till att ”överklagandet anses omfatta det nya beslutet” (28 § FL). Den förenkling för klaganden som dessa bestämmelser avsetts främja kan inte anses uppväga de problem som de förorsakat i den praktiska tillämpningen (se 29.5.8 ovan). Enligt vårt förslag ska det beslut som meddelats efter rättelse alltid sändas till överinstansen samtidigt med överklagandet och övriga handlingar i ärendet. Finner den högre instansen att det nya beslutet innefattar exakt vad klaganden önskar, kan överklagandet avskrivas. Om så inte anses vara fallet, handläggs det i vanlig ordning men med beaktande av rättelsebeslutet. Det blir alltså den högre instansen – inte den beslutande själv – som avgör vad rättelsen får anses innebära.

Mot vårt förslag att sätta totalt stopp för myndigheternas möjligheter att rätta sina beslut i och med överlämnandet till högre instans kan naturligtvis invändas, att det i speciella fall får till konsekvens att en angelägen ändring inte kan åstadkommas lika snabbt och enkelt som annars vore fallet (se 29.5.7 ovan). En möjlig lösning på detta problem vore naturligtvis att föreskriva ett särskilt undantag från denna orubblighetsprincip i sådana situationer där överklagandets prövning inte kan avvaktas utan en omedelbar rättelse genom beslutsmyndighetens försorg framstår som nödvändig.

Som framgått ovan avvisar vi emellertid en sådan uppluckring av en klar och enkel regel om när den lägre instansens beslutanderätt upphör och den högres tar vid. Att den högre instansen blir exklusivt kompetent, då den fått överklagandet och övriga handlingar i ärendet, innebär naturligtvis inte att möjligheterna till ett snabbt agerande i akuta situationer försvinner. Genom att besluta om verkställighetsförbud (inhibition) eller om interimistiska åtgärder i övrigt när sådana är lagligen möjliga, kan överinstansen lösa de flesta av de befarade problemen.

Frågan om möjlighet att företa rättelse efter det att ett beslut överklagats vill vi sålunda lösa genom följande bestämmelse (33 §): *Har ett beslut överklagats får det rättas enligt 32 § endast i sådant fall som avses i andra stycket i samma paragraf och under förutsättning att*

överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte enligt 44 § överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet.

29.7.8 Underrättelse till part i samband med rättelse (34 §)

Det är närmast självklart att en myndighet inte får rätta sitt beslut utan att part dessförinnan fått tillfälle att framföra sina synpunkter. Skyldigheten – som självfallet inte, som enligt 26 § FL, ska begränsas till att gälla endast i ärenden om myndighetsutövning – bör i princip omfatta samtliga de fall som omfattas av den föreslagna regleringen, alltså vid rättelse på grund av skrivfel eller liknande (29.7.5), av andra skäl (29.7.6) och efter det att beslutet överklagats (29.7.7). Däremot är hörande av part naturligtvis uteslutet, då det är fråga om en rättelse som sker innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående, inklusive part (29.7.4).

Till skillnad från vad som nu gäller (27 § FL jämförd med 26 § FL) ska alltså part enligt vårt förslag ges tillfälle att yttra sig, även om den tilltänkta rättelsen inte är till hans nackdel (rättelse enligt 32 § i lagförslaget). Vi finner det principiellt angeläget att den enskilde hålls kontinuerligt informerad om allt som sker i ett ärende som berör honom. Om initiativet skulle komma från parten själv och utmynna i ett för honom positivt rättelsebeslut, kan kommunikation dock underlåtas med stöd av det av oss föreslagna undantaget för sådana fall då åtgärden är ”uppenbart obehövlig”, särskilt om myndigheten omgående fullgör sin skyldighet – som vi också erinrar om i den nu föreslagna bestämmelsen – att underrätta part om det beslut som ersätter det rättade.

Vi föreslår att den nya lagens rättelsebestämmelser avslutas med följande regel (34 §) om underrättelseskyldighet: *Innan rättelse enligt 31–33 §§ sker, ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Att en part ska underrättas om det beslut som ersätter det rättade framgår av 28 §.*

29.7.9 Lagtexten in extenso

Den nya lagens bestämmelser om ”Myndighetens rättelse av egna beslut” ska enligt vårt förslag bestå av följande paragrafer:

Rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående

30 § En myndighet kan alltid rätta ett beslut innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående. Efter denna tidpunkt kan beslutet rättas under de förutsättningar som anges i 31–33 §§.

Rättelse på grund av skrivfel eller liknande

31 § Ett beslut, som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

Rättelse av andra skäl

32 § Anser en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, på grund av att nya omständigheter tillkommit eller av någon annan anledning är felaktigt, får myndigheten rätta beslutet. Är beslutet till sin karaktär gynnande för någon enskild part får dock rättelse endast ske

1. om det av beslutet eller de föreskrifter enligt vilka det meddelats framgår att det under vissa förutsättningar får återkallas,

2. om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar rättelse, eller

3. om beslutet blivit felaktigt till följd av att part lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Är de i första stycket angivna förutsättningarna för rättelse uppfyllda och anser myndigheten att beslutet är uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende, ska beslutet rättas, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Rättelse efter det att beslutet överklagats

33 § Har ett beslut överklagats får det rättas enligt 32 § endast i sådant fall som avses i andra stycket i samma paragraf och under förutsättning att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte enligt 44 § överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet.

Underrättelse till part i samband med rättelse

34 § Innan rättelse enligt 31–33 §§ sker, ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövt. Att en part ska underrättas om det beslut som ersätter det rättade framgår av 28 §.

X. ÖVERKLAGANDE

30 Överklagandeinstitutet – för regleringen gemensamma frågor

30.1 Några utgångspunkter

Det svenska överklagandeinstitutet har en lång historia. Det har vuxit fram ur medborgarnas urgamla rätt att ”gå till kungs” för att få rättelse i felaktiga förvaltningsbeslut. Väsentliga drag har överlevt även sedan institutet, tidigare benämnt ”förvaltningsbesvär”, omvandlats till ett modernt rättsmedel, där i stort sett oreglerad överprövning hos förvaltningsorgan med regeringen som slutinstans ersatts av en striktare struktur med prövning i förvaltningsdomstol.

Institutet är generöst mot den enskilde vad gäller de formella kraven – t.ex. beträffande överklagbarhet och klagorätt – för att det ska få anlitas. Ingen behöver av ekonomiska skäl avstå från att överklaga ett beslut, eftersom förfarandet i princip är ”gratis”. Något krav på särskild personlig kompetens för att få föra talan uppställs inte heller. Prövningen av ett överklagande är inte begränsad till en strikt laglighetskontroll utan omfattar – även då den utförs av förvaltningsdomstol – i princip också sådana skälighets- och lämplighetsbedömningar som myndigheterna enligt den materiella regleringen ofta förutsätts göra. Utmynnar den i ett bifall, kan beslutet inte bara upphävas eller undanröjas utan direkt ersättas med ett annat, för klaganden positivt beslut.

Vid en internationell jämförelse ter sig institutet som sällsynt lättillgängligt, lätthanterligt och kostnadseffektivt för både den enskilde och det allmänna. En väsentlig utgångspunkt för reformarbetet på området är att slå vakt om dessa positiva särdrag, som kan sägas ha den gemensamma nämnaren att göra institutet praktiskt *användbart*. En strävan efter fulländning får inte skymma blicken för det väsentliga. Då man drar paralleller med motsvarande rättsmedel i andra länder kan man inte bortse från att dessa – även om de kan förefalla exemplariska – i praktiken kan ha ett begränsat

användningsområde, eftersom de endast kan anlitas av den som har ekonomiska resurser och besitter eller kan skaffa sig erforderlig kompetens för att hantera en ofta komplicerad domstolsprocess. Då prövningen också normalt, låt vara mer eller mindre strikt, begränsas till att avse laglighetsfrågor och dessutom vanligen är av rent kassatorisk art – dvs. inte möjliggör mer än ett undanröjande av beslutet – är rättsskyddet mera begränsat än det vid ett ytligt betraktande kan förefalla.

Det sagda hindrar naturligtvis inte att den svenska lagstiftningen på området kan behöva förbättras och kompletteras. Traditionellt har man i mycket stor utsträckning förlitat sig på en utveckling genom rättspraxis. Även om några vägande invändningar inte riktats mot de resultat som uppnåtts i rättstillämpningen, framstår det som en brist att dessa inte i större utsträckning omsatts i lagtext. Både för den enskilde och för de myndigheter som ska tillämpa principerna är det naturligtvis av stor betydelse, att svaret på olika förfarandefrågor i görligaste mån kan sökas i skrivna normer och inte är dolda i en mera svårtillgänglig rättspraxis.

Det är emellertid en illusion att föreställa sig, att det skulle vara möjligt – eller ens önskvärt – att i en författning av förvaltningslagens natur ge detaljerade bestämmelser för alla de processuella problem som är förknippade med överklagandeinstitutet. Att från lagen avvikande bestämmelser måste kunna ges i speciallagar för skilda materiella förvaltningsområden är givet. Inte heller en reglering som i princip bör kunna tillämpas inom hela förvaltningen – t.ex. bestämmelser om vad som i grunden krävs för att ett beslut ska kunna överklagas eller för att någon ska ha klagorätt – kan emellertid rimligen förväntas ge direkta *svår* på alla uppkommande konkreta frågor. I stor utsträckning blir det i stället fråga om att i lagen ge *riktlinjer* för hur prövningen bör ske, vilka *kriterier* som ska vara vägledande.

Det nyss sagda har särskilt bäring på de båda problem som här står i centrum, den i de tidigare förvaltningslagarna förbigångna frågan om besluts överklagbarhet och den fragmentariskt reglerade frågan om vem som har klagorätt.

30.2 Underlaget

Av det nyss sagda framgår att rättspraxis bildar det främsta underlaget för våra överväganden. Liksom i övrigt beaktar vi självfallet också vad som framkommit i tidigare lagstiftningsärenden på området. Till skillnad från vad som förekommer vid behandlingen av flera andra frågor, har vi däremot här avstått från att redovisa hur man i andra rättssystem – nationella eller europeiska – sett på problem i samband med överklagande. Skälen är flera.

Vad gäller EU-rätten kan hänvisas till framställningen i 4 kap. ovan om ”Förvaltningsförfarandet i ett europeiskt perspektiv”, av vilken framgår att det i nuläget på denna punkt inte finns särskilt mycket av intresse att hämta för vår interna rätts vidkommande. Just då det gäller överklagandeinstitutet företer den svenska modellen för övrigt sådana särdrag, att inte heller jämförelser med andra nationella rättssystem ter sig naturliga (jfr Ragnemalm 1970 s. 13 f.). Beträffande våra västnordiska grannländer är den rättsliga kontrollen i princip förlagd till allmän domstol, och i den mån klagomål kan framföras till högre förvaltningsmyndighet – ofta med vederbörande minister som slutinstans – ger ländernas förvaltningslagar föga vägledning t.ex. i fråga om vilka beslut som kan utgöra angreppsobjekt. I den danska lagen förbigås problemet helt, medan i den norska (§ 28) bara helt kort anges att ”enkeltvedtak kan påklagas” hos närmast överordnat organ. I Finland, som tillämpar ett med vårt närbesläktat system, återfinns överklagbarhetsregeln inte i förvaltningslagen utan i förvaltningsprocesslagen, enligt vars 5 § ”med ett beslut över vilket besvär kan anföras avses en åtgärd varigenom ett ärende har avgjorts eller lämnats utan prövning”.

30.3 Struktur och terminologi

I den nu *gällande förvaltningslagen* har bestämmelserna om överklagande inrangerats under två rubriker. Det första partiet, ”Överklagande”, innefattar två paragrafer angående klagorätt (22 §) resp. forum för överklagande (22 a §), medan det andra, ”Hur beslut överklagas”, upptar bestämmelser om överklagandets form och innehåll, om ingivande och klagotid (23 §), om rättidsprövning (24 §) och om överlämnande av handlingarna i ärendet till den instans som ska pröva överklagandet (25 §).

För att ge en tydligare och mera logisk struktur åt regleringen har vi i den *nya lagen* i stället valt ett system med avdelningsrubriken "Överklagande" och sju underrubriker. Vi inleder med den grundläggande bestämmelsen om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, alltså "Forum för överklagande" (35 §), följd av regler om de basala sakprövningsförutsättningar som måste föreligga för att överklagandet ska bli föremål för materiell prövning – och som ska bedömas av den utpekade överinstansen – således bestämmelser om "Överklagbarhet" (36 §) och "Klagorätt" (37–40 §§). Kraven på "Överklagandets form och innehåll" (41 §) har separerats från vad som gäller om "Ingivande och klagotid" (42 §), och de åtgärder som ankommer på den myndighet som meddelat det överklagade beslutet respektive den myndighet som ska pröva överklagandet har i klarhetens intresse reglerats under två rubriker, "Beslutsmyndighetens åtgärder" (43–44 §§) resp. "Överinstansens åtgärder" (45–47 §§).

Av det nyss sagda framgår att vi tillåtit oss att använda vissa – i lagtextsammanhang – delvis nya språkliga uttryckssätt. Att tala om "klagorätt" (tidigare "besvär rätt") och inte om "överklaganderätt" eller någon annan till termen överklagande anknuten variant förefaller oss ytterst naturligt med tanke på att den som överklagar enligt vedertaget, både juridiskt och allmänt språkbruk benämns "klaganden" (inte "överklaganden"!). Att den något omständliga beskrivningen "den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet" ersatts med "beslutsmyndigheten" är en ren anpassning till hur denna myndighet normalt betecknas; till yttermera visso har en definition tagits in i lagtexten. Samma förfarande har tillämpats då beteckningen "överinstansen" används i stället för "den myndighet som ska pröva överklagandet". För att undvika att de båda organen blandas samman är det också en fördel, att i lagtexten figurerar endast en "myndighet" och en "instans" i stället för två "myndigheter".

Vi har också distanserat oss från den missvisande koncentration på "skrivelsen" med överklagandet som figurerar i den nuvarande lagtexten. Att ett överklagande ska ske skriftligt – varmed, som tidigare poängterats, avses inte bara användningen av papper med text utan också t.ex. elektroniskt överförda meddelanden – innebär inte, som det nu sägs, att "skrivelsen" ska avvisas om den kommer in för sent. Ett sådant uttryckssätt ger närmast intrycket, att myndigheten ska vägra att ta emot eller lämna tillbaka den fysiska bäraren av meddelandet. Så är naturligtvis inte fallet, utan vad som

avvisas är det intellektuella innehållet i ”skrivelsen”, dvs. ”överklagandet”.

Även i några andra hänseenden har vi gjort vissa redaktionella förändringar i förhållande till nuvarande lag. Dessa redovisas nedan vid behandlingen av de olika paragraferna.

31 Forum för överklagande (35 §)

31.1 Nuvarande reglering

Den gamla principen om rätt att överklaga förvaltningsbeslut hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen, tidigare Konungen, övergavs definitivt genom införandet år 1998 av en ny paragraf i förvaltningslagen, 22 a §, som anvisade allmän förvaltningsdomstol som forum för överklagande, om något annat inte särskilt föreskrivits. Att kontrollen av administrativa besluts riktighet numera i princip är anförtrodd domstol, i första hand förvaltningsrätt (fram till den 15 februari 2010 benämnd länsrätt), är resultatet av en successiv utveckling inom den inhemska rätten men också en nödvändig följd av Sveriges internationella engagemang.

I den proposition som låg till grund för reformen (prop. 1997/98:101) pekades bl.a. på att regeln anvisar en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EU-rätten eller Europakonventionen och en sådan rätt inte är förutsedd i lagstiftningen. Som ett ytterligare motiv angavs behovet av att begränsa risken för negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Att ”beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol” innebär inget ställningstagande i fråga om förutsättningarna för att beslutet ska vara angripbart. Avsikten är inte att öppna väg för överklagande av alla beslut utan endast att anvisa rätt instansordning, för det fall ett beslut enligt de i praxis utbildade principerna är överklagbart. Skulle beslutet sakna överklagbarhet enligt dessa principer, eller därför att en specialbestämmelse uttryckligen förbjuder att det överklagas, följer av 22 a § FL att bedömningen av överklagbarhetsfrågan ankommer på förvaltningsrätten.

Från forumregelns tillämpningsområde undantas dock överklagande av ”beslut i anställningsärenden” – före lagändring år 2006 ”beslut i administrativa ärenden” – och ”beslut i ärenden som avses

i 20 § första stycket 5”, dvs. normgivningsbeslut. Dyliga beslut angavs i förarbetena inte lämpa sig för domstolsprövning och det ansågs också typiskt sett saknas behov av sådan (prop. 1997/98:101 s. 63). På dessa båda områden kan alltså högre förvaltningsmyndighet och regeringen anvisas som prövningsinstans, dock under förutsättning att det inte rör sig om någon sådan rättighet som enligt våra europeiska åtaganden ska skyddas genom tillgång till domstolskontroll.

Andra stycket innehåller ett krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten i sådana fall då överklagandet skett med stöd av första stycket och alltså inte baserats på särskilda bestämmelser om överklagande hos förvaltningsrätt.

31.2 Överväganden

I den nuvarande förvaltningslagen är forumregeln placerad efter den i överklagandepartiet inledande bestämmelsen om klagorätt. Det är enligt vår mening mera logiskt att bestämma vem som ska pröva ett överklagande innan man kommer in på övriga sakprövningsförutsättningar – om överklagbarhet, klagorätt etc. – vilka ju (bortsett från frågan om överklagandet kommit in i rätt tid) ska bedömas av den utpekade överinstansen. En sådan placering markerar också vad som utgör överklagandeinstitutets kärna, dvs. att det är fråga om ett instrument för rättslig kontroll genom domstolsprövning.

I sak finns däremot inte anledning att göra några större förändringar. Justeringar krävs dock vad gäller andra meningen i första stycket angående de beslutstyper som nu inte omfattas av forumbestämmelsen. Att undantaget beträffande normbeslut ska utgå följer direkt av att vi nedan (32.6.3) föreslår, att sådana beslut ska fränkännas överklagbarhet. Vad gäller beslut i anställningsärenden uppkommer flera problem, delvis sammanhängande med svårigheterna att på detta område åstadkomma ett överskådligt och adekvat system för att möta europarättens krav (se härom Warnling-Nerep s. 253 ff.).

Att en korrigeringsordning under alla förhållanden synes påkallad framgår redan av att den i lagtexten använda bestämningen ”beslut i anställningsärenden” knappast speglar lagstiftarens intentioner. Enligt förarbetena har tanken inte varit att undanta alla beslut, som har med anställningsförhållanden att göra, utan endast beslut att utse

någon till innehavare av en befattning. Överklagande av beslut om omplacering eller uppsägning av en person, som redan har en anställning, avses således följa huvudregeln och prövas av allmän förvaltningsdomstol (prop. 2005/06:56 s. 24), i den mån inte annan prövningsinstans anvisas i specialförfattning. Vad man velat undanta tycks alltså endast vara "anställningsbeslut" eller – ännu tydligare – "beslut att anställa någon".

Sedan överprövningen av beslut i anställningsärenden från och med den 1 januari 2007 (SFS 2006:1333) förts över från regeringen till Överklagandenämnden för totalförsvaret – sedermera till Statens överklagandenämnd (se 21 § anställningsförordningen, 1994:373, och förordningen, 2007:835, med instruktion för Statens överklagandenämnd) – och möjligheten att angripa förvaltningsmyndighets beslut med ansökan om rättsprövning upphört i och med tillkomsten av den nya rättsprövningslagen, som endast avser regeringsbeslut, kan frågorna inte bli föremål för prövning i allmän förvaltningsdomstol. (Ang. ett tänkbart utrymme för rättsprövning beträffande vissa anställningar som beslutas av regeringen, se Petersson s. 349 ff.) Gäller ett beslut en sådan rättighet som avses i Europakonventionen eller EU-rätten, måste emellertid tillgång till domstolsprövning under alla förhållanden garanteras. Nämndens ställning i detta hänseende är inte otvetydig.

Som framgått föreligger således oklarhet beträffande både innebörden av uttrycket "beslut i anställningsärenden" och den aktuella nämndens status. Att i detta läge – bedömningen kan bli en annan om lagstiftaren bringar reda i de oklara förhållandena på området – behålla ett uttryckligt undantag från den allmänna rätten att vända sig till allmän förvaltningsdomstol synes inte hållbart. Vi förordar därför att också detta undantag tas bort.

Det finns även skäl att ifrågasätta, om andra stycket i nuvarande 22 a § FL om prövningstillstånd i kammarrätt bör få någon motsvarighet i den nya lagen. Bestämmelsen framstår redan i dag som felplacerad. Den hör enligt vår mening knappast hemma i en allmän förfarandelag, som tar sikte på handläggningen hos förvaltningsmyndigheter. När vi nu befäster principen, att kontrollen av administrativa besluts riktighet ska ske i allmän förvaltningsdomstol, anser vi att bestämmelsen om prövningstillstånd i kammarrätt ska utgå i den nya lagen. Frågan om hur handläggningen ska te sig i andra instans i kedjan av förvaltningsdomstolar bör lämpligen hanteras i förvaltningsprocesslagen.

Den nya förvaltningslagens bestämmelser om "Överklagande" bör således inledas med följande paragraf:

Forum för överklagande

35 § Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

32 Överklagbarhet (36 §)

32.1 Direktiven och kapitlets uppläggning

I våra direktiv efterfrågas bl.a. en bestämning av vad som utgör ett beslut. Vi har försökt att ge någon vägledning i samband med behandlingen av begreppet ärende, som är grundläggande vid bestämningen av förvaltningslagens tillämpningsområde (se 5.2). Några ytterligare element bör tillfogas, då det gäller ”beslut” som objekt för ett överklagande (32.2).

Avsaknaden av regler i förvaltningslagen om vilka beslut som får överklagas utpekas i våra direktiv som en särskilt anmärkningsvärd brist. Sakligt ter det sig naturligtvis otillfredsställande, att en fundamental förutsättning för att överklagandeinstitutet över huvud ska kunna komma till användning lämnats utanför regleringen. Rent logiskt gör det ett egendomligt intryck att meddela föreskrifter om t.ex. vem som har rätt att överklaga beslut utan att tala om vilka beslut det gäller. Att denna viktiga pusselbit saknas innebär alltså, att förvaltningslagens samtliga regler om överklagande bygger på förutsättningen, att det är fråga om överklagbara beslut, utan att lagen ger någon vägledning då det gäller att fastställa om så är fallet i en konkret situation.

Det innebär naturligtvis inte, att den svenska rättsordningen är helt renons på föreskrifter om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Vissa fragment finns trots allt i förvaltningslagen, och för förvaltningsdomstolarnas del har i förvaltningsprocesslagen intagits en åtminstone formellt heltäckande reglering. I olika specialförfattningar förekommer också mer eller mindre utförliga föreskrifter. Vi inleder den egentliga behandlingen av överklagbarhetsfrågan med en översiktlig redovisning av befintliga bestämmelser i ämnet (32.3).

Skälet för att medge att vissa beslut kan angripas genom överklagande i högre instans är naturligtvis, att dessa beslut medför sådana ingrepp i någons eller någras personliga eller ekonomiska

situation, att de berörda har ett behov av att kunna skydda sig mot det allmännas agerande. Mot helt harmlösa beslut krävs i regel inte något sådant skydd. Då det gäller att bestämma och närmare beskriva de verkningar som är av karaktär att konstituera överklagbarhet råder emellertid en avsevärd oklarhet. Att tidigare försök att lagstifta i ämnet strandat har enligt vår mening i betydande utsträckning ett samband med den begreppsförvirring som präglat både praxis och de tidigare utarbetade lagförslagen. För våra överväganden är det av avgörande vikt att försöka bringa klarhet i vad som är och bör vara det grundläggande kriteriet för att ett beslut ska kunna överklagas (32.4).

Ett annat problem, som aktualiseras genom uttalanden i både praxis och lagstiftningssammanhang, gäller huruvida beslut under handläggningen av ett ärende bör särbehandlas i överklagbarhets-hänseende. Även här är begreppsbildningen – vad gäller innebörden av termen ”förfarandebeslut” – oskarp i konturerna, och nyttan och lämpligheten av att särbehandla sådana beslut är inte heller given. Även hithörande frågor kräver en analys som underlag för våra överväganden (32.5).

Då vi avslutningsvis redovisar våra lagförslag och ger våra motiv för dessa (32.6) tar vi emellertid inte bara ställning till de nu skisserade problemen utan kommer också in på frågan om lämpligheten av att undanta vissa speciella beslutstyper från den huvudregel om överklagbarhet som vi föreslår. Är behovet av undantag inte knutet till något materiellt förvaltningsområdes specifika karaktär – då särreglering kan intas i annan lag – utan avser beslutstyper, som förekommer i flera olika sammanhang, bör avvikelserna framgå direkt av förvaltningslagen.

32.2 Överklagandets objekt: Ett dokumenterat beslut

Institutet överklagande kan inte brukas som medel för att komma tillrätta med diverse administrativa ofullkomligheter. Det kan inte användas för att påtala felgrepp av en offentlig befattningshavare i syfte att få honom eller henne ställd till ansvar. Inte heller kan man med anlitan av detta reagera endast mot myndighets dröjsmål eller totala passivitet. En grundläggande förutsättning är att överklagandet avser ett *beslut*.

Vad som utgör ett förvaltningsbeslut och inte något annat – t.ex. en faktisk handling eller allmänt tal – har vi tidigare (5.2) i

tämligen allmänna ordalag bestämt så, att beslutet innefattar ett uttalande, varigenom myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Genom detta uttalande klargör myndigheten hur den anser, att en viss fråga bör lösas. Huruvida uttalandet – beslutet – verkligen får den avsedda effekten beror till en del på adressatens lojalitet men sammanhänger ytterst med myndigheternas tillgång till någon form av påtryckningsmedel för att göra sig åtlydda.

Vi har också påpekat, att definitionen av beslutsbegreppet inte innefattar krav på någon specifik form. Även ett muntligt uttalande kan utgöra ett beslut. Inte heller utesluts att uttalanden, som i huvudsak framställs med användning av tekniska hjälpmedel, kan utgöra beslut.

Då det gäller beslut som objekt för ett överklagande måste emellertid ett begränsande kriterium tillfogas. I överklagandeinstitutets konstruktion ligger, att högre instans ska kunna ta ställning till om beslutet ska bestå, ändras eller upphävas. Det är omöjligt för en överinstans att företa ändringar i t.ex. ett muntligt eller konkludent uttalande, även om det i överklagandet angivna innehållet i uttalandet skulle vitsordats av den myndighet som står bakom det. En sådan operation förutsätter, att det objekt som ska bedömas finns skriftligt eller på likvärdigt sätt *dokumenterat*. Avsaknad av dokumentation kan i sammanhanget sägas ge den effekten, att uttalandet får betraktas som en momentan händelse, som omgående s.a.s. konsumerats av tiden.

32.3 Nuvarande författningsreglering

32.3.1 Förvaltningslagen

Enligt 9 § FL får en myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde överklagas "särskilt" och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Att däremot ett beslut i en jävsfråga inte får överklagas separat utan endast "i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet" framgår av 12 § FL. Ett avvisningsbeslut, som grundats på att ett överklagande kommit in för sent, får enligt 30 § FL överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken, men fullföljd medges inte om frågan redan prövats i en högre instans.

Utöver dessa detaljproblem berörs frågan om besluts överklagbarhet inte i lagen. Överklagandereglernas grundläggande föreskrift om att "beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol" (22 a § FL) ska, som framhållits, inte förstås så, att alla beslut kan överklagas. Bestämmelsen ger endast besked om rätt forum, alltså vem som har att pröva ett överklagande, och ger inget besked om vilka beslut som är överklagbara. Med "beslut" avses således i sammanhanget "överklagbara beslut". Då i 22 § FL anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot, har motsvarande begränsning kommit till direkt uttryck i texten genom att som ytterligare förutsättning för klagorätt anges att "beslutet kan överklagas".

I brist på generell lagstiftning i ämnet har riktlinjerna för överklagbarhetsfrågans lösning fått utvecklas i praxis. De nämnda bestämmelserna i förvaltningslagen hänger i luften utan kännedom om denna praxis.

32.3.2 Förvaltningsprocesslagen

Som jämförelse kan pekas på förvaltningsprocesslagens reglering i motsvarande ämnen. Bestämmelserna om forum och klagorätt (33 § FPL, som emellertid också innehåller vissa element hänförliga till överklagbarhetsfrågan) kompletteras här med en formellt heltäckande överklagbarhetsregel (34 §). Denna har konstruerats på det något egenartade sättet, att huvudregeln framkommer motsatsvis. Bestämmelsen uppehåller sig nämligen enligt sin lydelse uteslutande vid "beslut, som ej innebär att målet avgöres". Mot dessa får som regel "talan föras endast i samband med talan mot beslut i själva målet", men i vissa särskilt uppräknade fall får talan dock föras "särskilt".

Innebörden är uppenbarligen, att beslut varigenom mål avgöres generellt är överklagbara. Då det gäller avgöranden i domstol, kan man normalt utgå från att besluten har sådan betydelse för de därav berörda att dessa har ett behov av att kunna värja sig genom att begära överprövning i högre rätt. Att man avstått från att i förvaltningslagen ge motsvarande anvisning sammanhänger naturligtvis med att förvaltningsmyndigheternas verksamhet spänner över vida fält och att avgörandena inte är lika homogena utan kan avse både stort och smått.

De domstolsbeslut som inte innefattar avgörande av ett mål men som ändå ansetts böra tillerkännas överklagbarhet rör i första hand direkta ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden under processens gång. Enumerationen i 34 § omfattar beslut varigenom ”rätten

1. ogillat invändning om jäv mot ledamot av rätten eller invändning om att hinder föreligger för talans prövning,

2. avisat ombud eller biträde,

3. förordnat rörande saken i avvaktan på målets avgörande,

4. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför rätten och underlåtenhet att iakttaga föreläggandet kan medföra särskild påföljd för honom,

5. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iakttaga föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet eller ålagt vittne eller sakkunnig att ersätta kostnad som vållats genom försummelse eller tredska,

6. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan liknande åtgärd,

7. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet,

8. utlåtit sig i annat fall än som avses i 7 i fråga som gäller rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) eller i fråga om offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde eller

9. beslutat i fråga om förlängning av tidsfrist enligt 7 § första stycket lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.”

I paragrafens andra stycke föreskrivs ytterligare att talan mot beslut, varigenom mål återförvisas till lägre instans, endast får föras om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång.

32.3.3 Specialförfattningar

Bestämmelser om överklagande förekommer flitigt i de specialförfattningar som reglerar skilda materiella förvaltningsområden. De kan vara konstruerade på en mängd olika sätt och är inte sällan ganska svårtolkade. Ibland förekommer t.ex. mer eller mindre preciserade uppräkningsavsnitt av överklagbara resp. inte överklagbara beslut utan att man därav omedelbart kan sluta sig till vad som gäller beträffande de beslut som faller utanför uppräkningsavsnittet.

Särskilda komplikationer uppstår inom området för specialreglerad kommunalförvaltning, där föreskrifter om att vissa angivna beslut får överklagas (underförstått genom anlitanande av det allmänna överklagandeinstitutet, dvs. vad som tidigare benämndes ”förvaltningsbesvär”) ofta inte ska förstås så, att andra beslut är helt avskurna från överklagbarhet (se t.ex. 16 kap. 3 § socialtjänstlagen). I stället öppnas möjlighet att angripa dessa övriga beslut enligt kommunalagens regler om laglighetsprövning (alltså genom vad som tidigare benämndes ”kommunalbesvär”).

Inte sällan anges bara att myndighetens beslut enligt författningen – utan uttryckliga reservationer – kan överklagas hos angivet prövningsorgan (se t.ex. 15 kap. 6 § lagen [1987:667] om ekonomiska föreningar). Sådana bestämmelser fyller i princip samma funktion som 22 a § FL, nämligen att peka ut behörig prövningsinstans, men innebär ingalunda att alla beslut som fattas på basis av den aktuella författningen är överklagbara. De innefattar implicit reservationen, att beslutet uppfyller de i praxis utbildade kraven för överklagbarhet.

Detsamma gäller sådana föreskrifter i författningar med allmänna regler om ett förvaltningsorgans verksamhet som anger att myndighetens beslut överklagas hos angiven överinstans (t.ex. 33 § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Tanken är självfallet inte, att alla myndighetens beslut – oberoende av deras betydelse och verkningar – är att betrakta som överklagbara.

32.4 Det grundläggande kriteriet: Beslutets verkningar

32.4.1 Vad är en ”rättslig verkan”?

Utgångspunkten för bedömningen av frågan om vad som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart måste vara syftet med överklagandeinstitutet, nämligen att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat, eller med andra ord att få de av honom oönskade verkningarna eliminerade. (I vissa fall har ett överklagande dock ansetts böra prövas i sak, trots att rättelse varit omöjlig med hänsyn till senare inträffade omständigheter; se t.ex. RÅ 1986 ref. 150, RÅ 1991 ref. 58, RÅ 1996 ref. 8, RÅ 1997 ref. 68 och RÅ 1999 ref. 26.) Därav följer att principiellt endast sådana beslut som har en påvisbar effekt bör tillerkännas överklagbarhet. Behov av att kunna påkalla ingripande

av en högre instans föreligger bara om någon – beslutets huvudadressat eller någon annan – drabbas av personliga eller ekonomiska konsekvenser av beslutet. Är beslutet av sådan art, att det över huvud inte, eller i mycket begränsad mån, är ägnat att påverka någons faktiska situation, föreligger inget behov av sådant rättsskydd.

Så långt råder ingen oenighet. Då det däremot gäller att definiera det grundläggande kriteriet för att ett beslut ska vara överklagbart har länge rått en betydande begreppsförvirring. Särskilt framträdande är denna i de olika förslag till lagstiftning om förvaltningsförfarandet som under åren presenterats. Även i praxis har uttryckssätten och den använda terminologin ibland skapat oklarhet om vad som egentligen gäller. En gemensam nämnare för problemen förefaller vara, att man utan att precisera vad som avses fäster avseende vid huruvida beslutens verkningar är ”rättsliga” eller inte.

”Rättsliga verkningar” i någon realistisk mening kan förekomma i två huvudformer. Då man anger att ett beslut har sådana verkningar, avser man i första hand det förhållandet, att rättsordningen möjliggör anlitan av någon typ av tvångsmedel, som garanterar att beslutet förverkligas enligt sitt innehåll; beslutet är alltså verkställbart eller *exigibelt*. Den andra varianten, *positiv rättskraft*, hänför sig till beslut, som fungerar som mellanled i en sammansatt process och är avsedda att följas av ytterligare beslut. Rättskraften – inte att förväxla med den negativa varianten, som behandlas i 29 kap. om ”Rättelse” – ligger däri, att beslutet utan att omprövas direkt läggs till grund för senare beslut. (Närmare härom bl.a. Ragnemalm 2007 s. 24–30.) Gemensamt för de båda typerna av ”rättsliga verkningar” är att de i sig *inte* utgör några verkningar utan avser *medel* för att åstadkomma att besluten får avsedda *faktiska verkningar*.

32.4.2 Begreppsbildningen i tidigare lagstiftningsärenden

Ovan (5 kap.) har visats hur begreppet *myndighetsutövning* använts som vattendelare, då det gällt att avgränsa tillämpningsområdet för ett regelkomplex, en enskild föreskrift eller någon del av en bestämmelse. Med hjälp av detta begrepp har man velat peka ut sådana *ärenden* som för den enskilde är så betydelsefulla, att handläggningen bör omgärdas av mera långtgående rättssäkerhetsgarantier. Att ärendena är av sådan särskild vikt framgår av att de utmynnar i *beslut* med väsentliga verkningar för den enskilde. För att skilja dessa avgöranden från andra, mindre ingripande beslut har man i

lagstiftningssammanhang laborerat med olika kriterier, som också avses markera, att besluten bör vara *överklagbara*. Frågorna blandas på detta sätt samman. Man kan presentera resonemangen på ett sådant sätt, att resultatet blir att myndighetsutövning gäller ärenden, som utmynnar i överklagbara beslut, eller tvärtom så, att beslut är överklagbara, om de utgör resultat av myndighetsutövning. Som alternativ till myndighetsutövning har förekommit vissa andra termer eller uttryck med samma funktion. Oavsett hur frågeställningen formulerats, utgör förekomsten eller avsaknaden av *rättsverkningar* ett ständigt återkommande tema.

SOU 1964:27

I Besvärssakkunnigas (BSK) förslag till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27) reglerades överklagbarhetsfrågan dels i allmänna föreskrifter om lagens tillämpningsområde (1 kap. 1 §), dels i specialstadganden (12 kap. 1–3 §§). Som sammanfattande benämning på de ärenden lagen avsågs gälla använde BSK beteckningen "administrativt partsärende". Kraven för att ett ärende skulle anses som sådant var inte alltför stränga. BSK betonade, att det *inte* förutsattes att ärendet skulle angå någons "rätt eller plikt" eller att det skulle avgöras genom beslut med "rättslig verkan".

En begränsning till vissa beslut med väsentligare verkningar kom i stället in i bilden i den grundläggande överklagbarhetsregeln. Från den i 12 kap. 1 § första stycket stadgade huvudregeln, att beslut av statlig myndighet är överklagbart, gjordes i tredje stycket undantag för bl.a. vissa beslut, som var av "oförbindande art". Av motivuttalanden framgår emellertid att BSK hade en ganska liberal inställning och inte ville fränkänna alla beslut, som saknade "rättsliga verkningar", överklagbarhet. (Se närmare Ragnemalm 1970 s. 643–645.)

SOU 1968:27

Den arbetsgrupp som efter kritiken mot BSK:s betänkande – vilket ansågs alltför ambitiöst – presenterade ett förslag till en mycket begränsad förvaltningslag (SOU 1968:27) ville vända på steken. Tyngdpunkten i regleringen av överklagbarhetsfrågan lades på 13 § i lagförslaget, som fixerade den typ av ärenden som i motiven

benämndes ”förvaltningsrättsliga partsärenden” och i vilka bestämmelserna i 14–21 §§ – däribland överklagbarhetsregeln i 19 § – skulle tillämpas. Då 19 § vad gäller slutliga beslut endast fastslår att sådana är överklagbara, blir regeln komplett först om man lägger till ”under förutsättning att beslutet fattats i ett förvaltningsrättsligt partsärende”. (Se bet. s. 136–139 och 220–232.)

Tre kriterier karakteriserade sådana ärenden; de skulle 1) angå någons rätt eller plikt 2) såsom enskild och 3) avgöras genom beslut med rättslig verkan. Arbetsgruppen tonade dock ned det första kriteriet och medgav att det kunde ”ifrågasättas om det i ett välfärds- och servicesamhälle är välbetänkt att använda orden rätt och plikt för att beteckna anspråken för och emot medborgare och andra” (s. 137). Man förklarade att det ”vanligen inte blir fråga om rättigheter i klassisk mening”, utan att man bara ville markera, att ”anspråken hämtar sin kraft ur rättsliga föreskrifter”.

Det essentiella kriteriet och därmed den väsentligaste begränsande faktorn vad gäller överklagbarhetens omfattning var i stället kravet på att besluten ska ha ”rättsliga verkningar”. Arbetsgruppen gav emellertid inte någon egentlig förklaring till vad man avsåg med detta. Efter att ha angett några till begreppen rätt och plikt anknutna kännetecken på en rättslig verkan – den ”uppkommer på konstlad väg genom rättsordningens förmedling”, ”någons rättsställning påverkas positivt eller negativt”, ”en rätt skapas, upphör eller inskränks”, ”en plikt åläggs, upphävs eller jämkas” (s. 137) – konstaterar man nämligen, att det knappast låter sig göra att definiera, vad som ska förstås med rättslig verkan. Man finner att gränsen mellan faktiska och rättsliga verkningar i vissa fall måhända kan ”te sig rent formell”. Någon närmare bestämning av innebörden av det begrepp som tillmätts avgörande betydelse i lagförslaget kunde inte ges, utan gränsdragningen fick ”med fördel överlåtas åt praxis”. (Se närmare Ragnemalm 1970 s. 638–643.)

Prop. 1971:30

I prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m. gav man upp försöken att reglera överklagbarhetsfrågan. De ”förvaltningsrättsliga partsärendena” stöptes om och blev ”ärenden om myndighetsutövning mot enskild” (s. 390–398).

SOU 1983:73

År 1983 skedde en ny helomvändning. Förvaltningsrättsutredningen (FRU) avstod från att föreslå någon inledande bestämmelse om tillämpningsområdet för en grupp av föreskrifter rörande väsentligare ärenden. Företeelsen ”myndighetsutövning” återkom emellertid i stället vid fastställandet av överklagbarhetens gränser. Enligt 29 § i lagförslaget var en grundläggande förutsättning för att ett *beslut* skulle få överklagas att ”*det* innebär utövning av en myndighets befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller jämförbara förhållanden”. (Se SOU 1983:73 s. 15, 45 och 117–127.)

Att det inte längre var *ärendet* utan *beslutet* som skulle innefatta myndighetsutövning spelade en avgörande roll för FRU:s resonemang. FRU ville därmed markera, att det inte behövde vara fråga om ett beslut med ”bindande rättslig verkan” i ett enskilt ärende, utan det avgörande skulle i stället vara, ”att beslutet, på den beslutsnivå inom myndigheten där det har fattats, typiskt sett framstår som en utövning av myndighetens befogenhet på den nivån”. Formuleringen angavs å ena sidan skola möjliggöra överklagande av t.ex. vissa principbeslut, som har påtagliga faktiska verkningar trots att de inte nödvändigtvis måste följas av den enskilde (exigibilitet saknas; se 32.4.1 ovan) eller tillämpas av myndighet vid fattande av senare konkreta beslut (positiv rättskraft saknas). Å andra sidan skulle man därav kunna sluta, att beslut som medför rättsliga verkningar inte automatiskt är överklagbara; i vissa fall ”kan det tänkas att ett bindande beslut bedöms ha så ringa betydelse för klaganden, att det inte framstår som en utövning av myndighetens befogenhet att bestämma över honom”.

Då en lagstiftning enligt denna modell knappast kunde tillfredsställa det av FRU formulerade kravet, att ”principerna skall vara så begripliga som möjligt för den rättssökande allmänheten”, är det föga förvånande att mottagandet på denna punkt blev måttligt entusiastiskt. Betänkandet innebar emellertid ett uppfriskande trendbrott, då FRU utomordentligt klart tog avstånd från det grumliga tal om rättsverkningar som präglade de tidigare lagstiftningsärendena. Utgångspunkten vid tillskapandet av allmänna regler om besluts överklagbarhet bör enligt FRU vara, att ”överklagande skall kunna ske i alla fall, då det är motiverat av ett besluts *faktiska verkningar* och allmänna betydelse, men inte i sådana fall, där ett verkligt

rättsskyddsbehov inte gör sig gällande”. (FRU:s förslag har närmare kommenterats av Ragnemalm i FT 1984 s. 314 ff.)

Prop. 1985/86:80

I prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag, som utmärktes av en betydande återhållsamhet, försvann överklagbarhetsfrågan åter. Se ang. här aktuella frågor s. 45–55.

32.4.3 Rättspraxis

Då beslutens funktion ju är att påverka faktiska förhållanden, medför själva *avgörandet* i ett ärende – alltså ett beslut, som inte bara är *slutligt* ur den beslutandes synpunkt utan också *huvudsakligt*, dvs. innefattar ett uttalande i sakfrågan – normalt sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda tvångsmedel, som garanterar att den önskade effekten uppnås – är beslutet m.a.o. exigibelt – är saken helt klar, och detsamma gäller beträffande beslut, som medför positiv rättskraft, vilka alltså direkt läggs till grund för senare beslut med påvisbara effekter.

Lika klart är emellertid att förekomsten av sådana rättsverkningar i egentlig mening inte utgör någon nödvändig förutsättning för att ett beslut ska vara överklagbart. Ett enkelt föreläggande, till vilket i det konkreta fallet inte kopplats något viteshot, kan t.ex. överklagas (RÅ 1997 ref. 74), och detsamma gäller avslagsbeslut, som ju utövar sin verkan oberoende av särskilda tvångsmedel (se t.ex. RÅ 1988 ref. 70).

Då beslut fränkänts överklagbarhet har detta emellertid i tidigare praxis ofta skett med hänvisning till deras avsaknad av rättsverkningar. Så har t.ex. skett då beslutet endast innefattat en principdeklaration (t.ex. RÅ 1971 ref. 35; jfr däremot RÅ 1992 ref. 65) eller ett förhandsbesked (t.ex. RÅ 1973 ref. 75, RÅ 1977 ref. 104, RÅ 1990 ref. 100), som myndigheten inte nödvändigtvis måste följa vid senare definitiva ställningstaganden (som alltså inte vinner positiv rättskraft). Detsamma gäller olika typer av råd och upplysningar (t.ex. RRK K76 2:16), som adressaten utan att drabbas av särskild påföljd kan ignorera (som alltså inte innefattar ett exigibelt åliggande). På motsvarande sätt har avsaknaden av ”självständiga rättsverkningar” i ett senare rättsfall (RÅ 2006 ref. 21)

åberopats som stöd för att inte medge prövning av ett överklagande, som bara riktats mot motiveringen till ett beslut.

Uttryckssättet är mindre lyckat från den synpunkten, att det motsatsvis skulle kunna uppfattas så, att förekomsten av rättsverkningar utgör ett krav för överklagbarhet. Under förutsättning att beslutet utformats på ett sådant sätt, att dess ”oförbindande” karaktär framgår med rimlig grad av tydlighet, finns däremot i sak knappast något att invända mot denna praxis. Saken ter sig annorlunda, om beslutet förmedlar intrycket, att adressaten faktiskt är tvingad att följa de direktiv som innefattas i beslutet, eller att beslutet automatiskt kommer att tillämpas vid meddelande av senare beslut. Beslutet kan då de facto få verkan enligt sitt innehåll. Visserligen kan beslutets ”egentliga” innebörd – om det överklagas – klarläggas i motiveringen för ett beslut att fränkänna det överklagbarhet, men det är naturligtvis otillfredsställande, att den av beslutet drabbade på detta sätt ska få sitt överklagande avvisat på grund av brist i en sakprövningsförutsättning. I senare praxis har man på olika sätt sökt lösa problemet på ett för den enskilde mera tilltalande sätt.

En variant är den som anlätades av Regeringsrätten i RÅ 1996 ref. 43. En miljö- och hälsoskydds nämnds ”uppmaningar” m.m., som inte getts formen av föreläggande eller förbud, jämfördes här med ett sådant beslut, varför det med hänsyn till beslutets innebörd och faktiska verkningar för adressaten tillerkändes överklagbarhet och överprövades i sak. Nackdelen med att på detta sätt välvilligt transformera de ”oförbindande” uppmaningarna till ett formligt föreläggande eller förbud är emellertid, att man därigenom s.a.s. legitimerar ett slapt, otydligt och i värsta fall direkt vilseledande beslutsfattande.

I ett senare rättsfall, RÅ 2004 ref. 8 (det s.k. olivoljefallet), har Regeringsrätten därför slagit in på en annan väg. Talan fördes här mot en av Livsmedelsverket offentliggjord, som ”Information” rubricerad skrivelse (kompletterad med uppgifter på verkets hemsida) angående vissa livsmedels hälsofarlighet. Beslutet hade enligt Regeringsrätten utformats på ett sådant sätt, att det kunde få och också – vilket det faktiska händelseförloppet visade – fick allvarliga konsekvenser för de därav berörda, och det tillerkändes följdenligt överklagbarhet. Domstolen nådde emellertid inte – som i 1996 års fall – detta resultat genom att betrakta beslutet som något annat än vad det utgetts för att vara. Tvärtom konstaterades uttryckligen att det inte kunde anses innehålla vare sig ett formligt saluförbud, ett

direktiv som medförde positiv rättskraft vid meddelande av senare beslut om sådant förbud eller generella föreskrifter om de aktuella produkternas beskaffenhet. Den sakliga prövningen kom i konsekvens härmed att avse frågan om Livsmedelsverket hållit sig inom ramarna för sin kompetens, då man förmedlade information på detta sätt. Svaret blev naturligen nekande och beslutet undanröjdes. (Ang. liknande frågeställningar, se även t.ex. JO 1992/93 s. 474, JO 1993/94 s. 355, JO 1995/96 s. 367.)

Det principiella förhållningssättet, att de reella konsekvenserna för de av besluten berörda är avgörande, har sedermera ytterligare bekräftats av Regeringsrätten i RÅ 2007 ref. 7, där en skrivelse från en socialförvaltning med anmodan till en biståndstagare att inom viss tid sälja sin bil vid äventyr att rätten till bistånd annars kunde ifrågasättas ansågs innefatta ett överklagbart beslut. Med hänvisning till de båda sistnämnda rättsfallen konstaterade domstolen, att det enligt praxis inte föreligger något generellt krav på att ett beslut medför rättsverkningar för att det ska kunna överklagas. Avgörande är i stället "beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet". Den aktuella skrivelsen hade enligt Regeringsrätten haft "karaktär av ett åläggande", och en underlåtenhet att följa detta skulle kunna medföra "kännbara effekter" för biståndstagaren och hans familj. Enbart en möjlighet att senare överklaga ett eventuellt beslut om vägrat ekonomiskt bistånd var enligt domstolen i sådant fall otillräckligt för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd.

Som annat än en markering av vad som är det avgörande kriteriet för att ett beslut ska tillerkännas överklagbarhet kan man inte heller se Regeringsrättens beslut den 10 februari 2010 i målet 4303-08. Medan kammarrätten ansett ett beslut överklagbart med hänvisning till att det medförde "en påtaglig rättsverkan", kom Regeringsrätten till samma resultat med åberopande av att avgörandet haft "faktiska verkningar" för den berörda personen.

Innan vi på basis av det sålunda fastlagda grundläggande kriteriet presenterar vårt förslag till en överklagbarhetsregel, finns det anledning att ta upp en annan aspekt. I både tidigare lagstiftningsärenden och praxis ges nämligen uttryck för tanken, att vissa beslut principiellt bör sakna överklagbarhet redan av den anledningen, att de inte innefattar något slutligt avgörande utan fattats på ett annat stadium under ärendets handläggning.

32.5 Förfarandebeslut

32.5.1 Vad är ett "förfarandebeslut"?

Bestämningen "beslut under förfarandet" eller "beslut under handläggningen" är långtifrån entydig. I de lagförslag som här närmast ska redovisas används dessa uttryck för att avgränsa vissa beslut från sådana som betecknas som *slutliga*. Att det är denna motsättning som avses är emellertid inte självklart. Då man i praxis hänvisar till ett besluts karaktär av förfarandebeslut, står det i avsaknad av upplysande motivering inte heller alltid klart vad som avses. Även inom doktrinen förefaller terminologin vacklande.

Då man diskuterar frågor om överklagbarhet, synes det mera naturligt att betrakta besluten ur den myndighets synpunkt som handlägger huvudärendet (beslutsmyndigheten) och dela in besluten med hänsyn till det handläggningsstadium på vilket de förekommer – initial-, berednings-, avgörande- eller verkställighetsstadiet. Det innebär att hänsyn inte tas till beslutens karaktär av slutliga eller inte, utan att deras *funktion* blir avgörande. Som beslut på initialstadiet betraktas alltså inte bara beslutsmyndighetens egna icke-slutliga åtgärder, t.ex. att ledigförklara en befattning, utan även t.ex. en framställning från en annan myndighet, vilken är detta organs slutliga beslut; båda typerna hänger samman med väckande av ärenden. Likaså är såväl beslutsmyndighetens beslut att t.ex. infordra ett yttrande som annan myndighets beslut att avge ett sådant yttrande att anse som beslut på beredningsstadiet, alltså förfarandebeslut, trots att det senare men inte det förra är ett slutligt beslut; bådass funktion är att skapa underlag för ett kommande avgörande. (Se Ragnemalm 1970 s. 250 ff. och 646.)

Att vi föredrar att inte använda oss av en uppdelning av besluten i slutliga och icke-slutliga innebär naturligtvis inte, att vi vid beskrivningen av framställningar i ämnet – det må gälla rättsfall eller lagförarbeten – utgår från att begreppet "förfarandebeslut" använts på det sätt som för oss framstår som naturligt och lämpligt. Vi har emellertid funnit det angeläget att redan inledningsvis poängtera, att terminologin är vacklande, något som man ofta bortser från.

32.5.2 Förfarandebeslutens särbehandling i tidigare lagförslag

I samtliga tidigare framlagda – men inte genomförda – förslag till överklagbarhetsregler i en allmän förfarandelag har skilts mellan slutliga beslut och beslut under förfarandet. Förslagen har baserats på uppfattningen, att endast de förra förtjänar att kunna angripas med överklagande i så vid omfattning, att det kan uttryckas i mera allmänna termer. Något motsvarande rättsskyddsbehov har däremot inte ansetts föreligga vad gäller förfarandebeslut, som därför tillerkänts överklagbarhet endast i särskilt uppräknade fall.

Enligt den i SOU 1964:27 föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet kunde, som framgått ovan (32.4.2), statliga myndigheters beslut i ”administrativa partsärenden” (1 kap. 1 §) ”överklagas genom förvaltningsbesvär”, dock under förutsättning att de inte var ”av oförbindande art” eller endast avsåg framställning till annan myndighet (12 kap. 1 § tredje stycket). Som huvudregel frånkändes däremot ”beslut under förfarandet” överklagbarhet. Sådana beslut fick (12 kap. 1 § andra stycket) inte angripas med anlitande av detta rättsmedel ”med mindre myndigheten därigenom

1. ogillat invändning om jäv mot någon, som deltagit i handläggningen av ärendet hos myndigheten, eller invändning om att hinder för talans prövning föreligger;

2. avvisat ombud eller biträde;

3. förordnat rörande saken i avbidan på slutligt beslut;

4. utlåtits sig angående utdömande av vite eller tillämpning av annan påföljd av ekonomisk natur eller påföljd innefattande frihetsberövande;

5. utlåtits sig angående undersöknings- eller säkringsmedel; eller

6. utlåtits sig angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.”

Den i SOU 1968:27 föreslagna överklagbarhetsregeln (19 §), som enligt den där valda konstruktionen var reserverad för ”förvaltningsrättsliga partsärenden” (13 §), medgav överklagande av slutliga beslut, medan ”besvär” över ”beslut under förfarandet” endast fick anföras ”om myndigheten därigenom

1. avvisat ombud eller biträde,

2. förordnat rörande saken i avbidan på slutligt beslut,

3. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse till sammanträde och underlåtenhet att efterkomma föreläggandet kan ådraga denne speciell påföljd,

4. beslutat angående uttagande av förelagt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att efterkomma föreläggande,

5. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan undersöknings- eller säkringsåtgärd,

6. förordnat angående ersättning för någons medverkan vid utredningen.”

I SOU 1983:73 valde FRU att inleda överklagbarhetsbestämmelsen (29 §) med den generella begränsningen, att ett beslut får överklagas, ”om det innebär utövning av en myndighets befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplin-påföljder, avskedanden eller jämförbara förhållanden” – alltså vad som kom att kallas ”myndighetsutövning”. Beträffande ”ett beslut under handläggningen av ett ärende” tillkom den ytterligare restriktionen (30 §), att beslutet fick överklagas endast i samband med det beslut varigenom myndigheten avgjorde ärendet. Dock fick sådant beslut ”överklagas särskilt”, ”när myndigheten har

1. avvisat ett ombud eller ett biträde,
2. beslutat tillfälligt i saken i avvaktan på att ärendet avgörs,
3. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför myndigheten och underlåtenhet att följa föreläggandet kan medföra särskild påföljd för honom,
4. beslutat om undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om någon annan liknande åtgärd.”

Det kan noteras, att enumerationen i de båda senare förslagen i princip överensstämmer med den skillnaden att punkterna om uttagande av vite etc. och om ersättning för medverkan saknas i FRU:s förslag. En annan – troligen av 34 § FPL inspirerad – differens utgör det förhållandet, att FRU inte uttryckligen frångår andra förfarandebeslut än de särskilt angivna överklagbarhet utan endast vill s.a.s. suspendera deras överklagbarhet till dess ärendet slutligen avgörs. Dessa inte nämnda beslut får överklagas ”i samband med” själva avgörandet, medan de uppräknade besluten får överklagas ”särskilt”. Vi återkommer i våra överväganden till vad detta reellt kan tänkas innebära.

32.5.3 Rättspraxis

Frekvensen av avvísningar grundade på det överklagade beslutets avsaknad av överklagbarhet är naturligen större, om det inte rör sig om själva avgörandet i ett ärende utan om beslut under initial-, berednings- eller verkställighetsstadierna. Det är vanligen främst det slutliga avgörandet, där myndigheten tar slutlig ställning eller i vart fall skiljer sig från ärendet, som medför markanta verkningar.

Då Regeringsrätten med åberopande av ”allmänna principer för förvaltningsförfarandet” avvisat överklagande av olika typer av beredningsbeslut, har man ibland – men inte alltid – vid karakteriseringen av beslutet särskilt nämnt, att det just rört sig om ett beslut under förfarandet. Av detta kan man naturligtvis inte dra slutsatsen, att domstolen vid bedömningen bortsett från beslutets verkningar – eller avsaknaden av sådana – och uteslutande fäst vikt vid det förhållandet, att beslutet meddelats på ett tidigt stadium under handläggningen.

Några exempel på beslut som med denna eller liknande typ av motivering fränkänts överklagbarhet är länsstyrelsens beslut att under beredningen av ett körkortsärende förelägga sökanden att inge särskilt läkarintyg (RÅ 1976 ref. 126) och Skolverkets begäran om vissa sakuppgifter från en fristående skola i ett tillsynsärende (RÅ 1996 ref. 3). Inte heller beslut att infordra yttranden eller annan utredning från utomstående organ har ansetts överklagbara, t.ex. då social centralnämnd begärt yttrande av läkare i barnavårdsfall (RÅ 1975 ref. 35, RÅ 1975 ref. 38), då Televerket inhämtat utlåtande från Socialstyrelsen i disciplinärende (RÅ 1976 ref. 83) och då försäkringskassa begärt viss uppgift från ett försäkringsbolag (RÅ 1986 ref. 37). Framställningar hos andra myndigheter fränkänns också vanligen överklagbarhet, vare sig de avser att initiera ett helt nytt ärende eller sker som ett led i en verkställighetsprocess, t.ex. då byggnadsnämnd beslutat att till allmän åklagare överlämna ärende om utdömmande av vite (RÅ 1973 ref. 41).

I ett av de nyssnämnda rättsfallen, RÅ 1996 ref. 3, hävdar Regeringsrätten något onyanserat, att ”inom förvaltningsrätten råder som huvudprincip att talan får föras endast mot slutliga beslut”, medan det för att ett beredningsbeslut ska vara överklagbart krävs att det har ”mer påtagliga direkta rättsverkningar mot parter eller andra”. Att verkningarna står i centrum, och att förekomsten av särskilda medel för att framtvinga dessa är att beakta vid ställningstagandet i överklagbarhetsfrågan, framkommer bättre i ett

annat av de redovisade fallen, RÅ 1986 ref. 37. Regeringsrätten noterade här inledningsvis mera neutralt, att beslutet att inhämta uppgifter från försäkringsbolaget fattats under ett ärendes handläggning. Därefter konstaterade man, att ett åsidosättande av den i lag föreskrivna uppgiftsskyldigheten inte medförde någon sanktion eller annan påföljd för bolaget. Inte heller kunde den uppgiftsskyldighet som beslutet kunde innefatta verkställas enligt utsökningsbalkens regler. Därför var ett ”sådant beslut som försäkringskassan meddelat” – alltså en begäran som adressaten riskfritt kunde negligera – inte av beskaffenhet att kunna överklagas.

I linje med detta synsätt har redan förelägganden att ta initiativ till ett ärende ansetts överklagbara, om en underlåtenhet att iakttä direktivet kunnat få negativa följder för adressaten. Länsstyrelsens anmodan att fullgöra anmälningsplikt enligt lagen om tillsyn över stiftelser har t.ex. ansetts överklagbar, då skyldigheten enligt lagen var straffsanktionerad (RÅ 1970 ref. 7). På motsvarande sätt har föreläggande vid vite att enligt ärvdabalkens regler ge in bouppteckning, ett beslut som naturligtvis inte heller utgjorde något slutligt beslut, ansetts överklagbart (RÅ 2004 ref. 19). Även ett mjukt formulerat beslut av en byggnadsnämnd, vari en fastighetsägare bereddes tillfälle att inkomma med ansökan om byggnadslov, har i ett rättsfall (RÅ 1980 2:28) ansetts kunna överklagas. Regeringsrätten noterade här, att nämnden i beslutet upplyst fastighetsägaren om att den – om ansökan inte kom in inom föreskriven tid – skulle låta upprätta de för ärendets prövning nödvändiga handlingarna på hans bekostnad. Enligt domstolen fick beslutet därför ”anses jämställt med ett föreläggande” att inkomma med dessa handlingar vid angivet äventyr.

Nämnas kan också att ett bordläggningsbeslut i ett byggnadslovsärende i visst fall ansetts överklagbart, då det påverkat den slutliga utgången genom att nybyggnadsförbud under tiden meddelats (RÅ 1977 ref. 95). I motiveringen underströk Regeringsrätten, att det var hänsynen till beslutets speciella rättsliga betydelse och ”det behov av rättsskydd som det därmed väckte” som varit avgörande. Det var inte fråga om att generellt öppna väg för överklagande av bordläggningsbeslut.

Interimistiska beslut, som endast innefattar ett preliminärt ställningstagande och alltså inte avgör saken annat än temporärt, behandlas från överklagbarhetssynpunkt på samma sätt som slutliga avgöranden. Så länge de gäller har de normalt sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.

Också avvisnings- och avskrivningsbeslut, som logiskt fattas på initialstadiet – även om de naturligtvis beroende på omständigheterna kan förekomma i alla skeden under handläggningen – men som utgör slutliga beslut med påtaglig effekt för den som därigenom förvägras prövning av ett framställt anspråk, är överklagbara (jfr t.ex. RÅ 1976 ref. 138 resp. RÅ 1973 ref. 4). Detsamma gäller beslut att överlämna ett ärende till en annan myndighet (RÅ 2003 ref. 87). Det sistnämnda fallet illustrerar tydligt vådorna av tesen att ”beslut under beredningen” normalt inte kan överklagas separat, vilken åberopats av underinstanserna. Regeringsrätten lade saken tillrätta genom följande uttalande: ”Den myndighet som till annan överlämnar ett ärende för avgörande i sak har därmed avslutat sin handläggning och avhänt sig vidare befattning med detta ärende. Överlämnandebeslutet är alltså inte ett beslut under beredningen utan ett slutligt beslut, närmast jämförbart med enligt fast rättspraxis överklagbara avvisnings- eller avskrivningsbeslut.”

En myndighet kan också skilja sig från ett ärende genom att återförvisa detta till en lägre instans. Hur den slutliga utgången blir ställs därmed på framtiden. I linje med vad som enligt 34 § FPL uttryckligen gäller för förvaltningsdomstolarnas del har Regeringsrätten i RÅ 2005 ref. 83 ansett länsstyrelsens beslut att återförvisa ett ärende om bygglov till byggnadsnämnden överklagbart på grund av de riktlinjer för bygglovsfrågans bedömning som länsstyrelsen uppställt i beslutet (se även t.ex. RÅ 1981 1:76, RÅ 2006 ref. 9). Beslutet innefattade alltså, som det uttrycks i nämnda lagrum, ”avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång”. Återförvisas ett ärende däremot endast för att utredningen ska kompletteras, föreligger inget rättsskyddsbehov, som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet. (Ang tillämpningen av FPL i olika situationer, se t.ex. RÅ 1973 ref. 65, RÅ 1981 1:76, RÅ 2004 ref. 15, RÅ 2006 ref. 9, RÅ 2006 ref. 20.)

Som framgått ovan bygger 34 § FPL på förutsättningen, att det går att skilja ”beslut i själva målet” från ”beslut, som ej innebär att målet avgöres”. Mot de sistnämnda får separat talan föras i särskilt angivna fall, företrädesvis gällande sådana förfarandebeslut som i praxis ansetts överklagbara även då de meddelats av förvaltningsmyndighet. Det rör sig, som framgått ovan (32.3.2), främst om beslut, som typiskt är ägnade att medföra självständiga verkningar, såsom interimistiska beslut, sanktionerade förelägganden att medverka vid utredningen, beslut att utdöma vite eller annan påföljd för

underlåtenhet att iaktta förelägganden, förordnanden ang. undersökning eller omhändertagande av person eller egendom etc.

De beslut under förfarandet som inte omfattas av undantagen och som således bara kan överklagas ”i samband med talan mot beslut i själva målet” sammanfaller följaktligen i stora drag med dem som enligt vad ovan framgått inte heller ansetts överklagbara, då de meddelats av förvaltningsmyndighet. Exempel är avslag på yrkande om läkarundersökning i mål om överflyttning av barn (RÅ 1990 ref. 74), avslag på begäran om muntlig förhandling (RÅ 1995 ref. 59) och avvisning av för sent framställd jävsinvändning (RÅ 1996 ref. 64).

32.6 Överväganden

32.6.1 En allmän överklagbarhetsregel (36 § första stycket)

Genom den ovan beskrivna utvecklingen i praxis har överklagbarhetsfrågan kommit att diskuteras i mera realistiska termer. Regeringsrätten får därmed anses i stort sett ha gjort upp räkningen med resonemang kring frågor om ”myndighetsutövning”, ”rättsverkningar” och ”bindande” beslut. Man har tydligt markerat, att det i stället är beslutens faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen.

Att *exigibilitet* inte kan vara en nödvändig förutsättning för att beslut, som direkt anger det handlande eller den underlåtenhet från adressatens sida som myndigheten förväntar sig, ska vara överklagbart är uppenbart. Vore så fallet, skulle t.ex. ett vanligt föreläggande fränkännas överklagbarhet och den enskilde vara hänvisad till att avvakta till dess ett nytt föreläggande vid vite meddelats. Inte heller avslagsbeslut, som ju utövar sin verkan oberoende av varje tvångs-användning, skulle kunna överklagas. Något stöd för en sådan restriktivitet, som skulle urholka rättsskyddet dramatiskt, finns inte i doktrin eller praxis – och egentligen inte heller i de lagförarbeten som, utan att göra klart för sig eller andra vad som avses, använder förekomsten av rättsverkningar som avgörande faktor vid överklagbarhetsprövningen.

Om ett beslut medför *positiv rättskraft*, talar mycket för att det ska kunna överklagas. Den fråga som avgjorts genom beslutet är ju definitivt besvarad. Som grundläggande förutsättning måste emellertid gälla, att de senare beslut som direkt grundas på det rättskraftiga

beslutet har sådana effekter mot någon, att ett behov av rättsskydd föreligger. Även här blir de faktiska verkningarna i slutändan avgörande. Diskussionen kring frågor om möjligheten att överklaga beslut av typ förhandsbesked, principbeslut och liknande visar också, att det inte generellt är givet, att avsaknad av positiv rättskraft medför att ett beslut bör fränkännas överklagbarhet. Det beror bl.a. på hur beslutet utformats och kunnat uppfattas.

Det betyder naturligtvis inte, att förekomsten av rättsverkningar helt spelat ut sin roll i sammanhanget. Förekomsten av sådana verkningar i ett konkret fall är en indikation på att beslutet bör tillerkännas överklagbarhet men inte av den anledningen, att den enskilde drabbas av någon speciell form av verkan, utan därför att rättsordningen tillhandahåller speciella *medel* för att garantera att det kommer att realiseras (exigibilitet) respektive läggas till grund för ett senare beslut (positiv rättskraft). Den verkan som motiverar överklagbarhet är alltid faktisk. Den kan följa även av beslut, som inte kan genomdrivas med anlitande av våld eller tvång, liksom av beslut, som inte nödvändigtvis men de facto läggs till grund för senare beslut. Förekomsten av *rättsverkningar* kan alltså åberopas som ett skäl för att vissa beslut med påvisbara *faktiska verkningar* bör kunna överklagas. Däremot ger avsaknaden av rättsverkningar inte grund för påståenden om att ett beslut därför bör fränkännas överklagbarhet.

Att man trots flera försök misslyckats med att reglera överklagbarhetsfrågan i förvaltningslagen hänger enligt vår mening delvis samman med att man inte velat se problemet så enkelt och handfast som det egentligen är utan vävt in rättsideologiska element i resonemangen. Utvecklingen i praxis med betonandet av de faktiska verkningarnas avgörande betydelse bör följas upp med en överklagbarhetsregel i den nya förvaltningslagen, baserad på samma grundsyn och befriad från den barlast som anknytningen till de ovan citerade juridiska figurerna innefattar.

Svårigheten är naturligtvis att finna en formel, som inte framstår som helt innehållslös. En bestämmelse som helt kort fastslår, att ett beslut får överklagas om det är ägnat att påverka någons personliga eller ekonomiska ställning, kan naturligtvis förväntas möta sådana invändningar från dem som föredrar och förväntar sig ett mera detaljerat och utmejslat systembygge. Vi anser emellertid att en bestämmelse i denna riktning uppfyller det nödvändiga kravet på realism samtidigt som den ur rättssäkerhetssynpunkt tillför väsentliga element.

För de myndigheter som har att tillämpa regeln, liksom för de enskilda som ska försvara sig med hjälp av denna, är det mest väsentliga, att föreskriften är enkel och begriplig. Att komplicera den med juridiskt finsnickeri och att försöka tillgodose varje tänkbart behov av ytterligare vägledning för speciella situationer vore förfelat, då det gäller en produkt av förvaltningslagens typ. Man måste nöja sig med att ge information om vilket kriterium som är avgörande för att ett beslut ska kunna angripas. Regeln måste ge en klar indikation om var lösningen ska sökas, vilka omständigheter som faller avgörandet.

Genom att de faktiska verkningarna skjuts i förgrunden, speglas överklagandeinstitutets syfte på ett tydligt sätt. Det gäller att tillhandahålla ett medel för den eller dem som i personligt eller ekonomiskt hänseende faktiskt påverkas av ett besluts konsekvenser att genom högre organs ingripande få beslutet överprövat och i förekommande fall effekterna eliminerade. Hur verkningarna rättsligt karakteriseras är i princip egalt. Är beslutet till sin karaktär harmlöst, föreligger å andra sidan inget behov av sådant rättsskydd.

En ur den enskildes synvinkel ytterst betydelsefull följd av detta sätt att hantera frågan är, att det ges ett uttryckligt stöd för den nyare praxis som innebär att beslut, vilka visserligen inte kan genomdrivas med tvång eller som inte med automatik kan läggas till grund för senare beslut men utformats på ett sätt som är ägnat att leda till att de ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll, tillerkänns överklagbarhet. Myndigheternas möjlighet att freda ett sådant beslut från angrepp genom att hävda, att det bara rör sig om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – vilka det står adressaten fritt att följa eller negligera – kan effektivt motverkas genom direkt lagtillämpning. Det bör understrykas, att det är ett gammalt problem som härigenom får sin lösning (se Ragnemalm 1970, bl.a. s. 390–405) samtidigt som behovet av klarläggande i lag accentuerats genom ökat bruk av olika typer av ”information” i beslutsform. Oavsett hur besluten rubriceras blir de med en sådan bestämmelse överklagbara, om de fått eller kan beräknas få faktiska konsekvenser.

För att utesluta att bestämmelsen tas till intäkt för att varje hypotes om att ett beslut kan medföra negativa faktiska effekter för någon skulle grunda överklagbarhet, bör det klart framgå, att beslutet till sin karaktär – med särskilt beaktande av hur det utformats – måste vara sådant, att effekternas inträde är sannolik.

Vi föreslås att detta markeras genom uttrycket att beslutet ska kunna "antas" påverka någons situation.

Inte vilken obetydlig påverkan som helst bör vara tillräcklig för att överklagandeinstitutet ska kunna aktiveras. Att den måste vara av någorlunda kvalificerat slag markeras lämpligen genom ett krav på att det ska röra sig om en "väsentlig" sådan.

Objektet för påverkan bör bestämmas så, att både rent personliga förhållanden och ekonomiska omständigheter innefattas. En öppning för beaktande även av andra varianter bör dessutom lämnas. Vad som kan beröras av beslutets verkningar kan lämpligen bestämmas som någons situation i "personligt, ekonomiskt eller annat hänseende".

Vi föreslår i linje med det sagda att i den nya förvaltningslagen intas en grundläggande regel om besluts överklagbarhet, placerad i *första stycket* av den aktuella paragrafen och med följande lydelse: *Ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.*

32.6.2 Ingen särbehandling av förfarandebeslut

Som framgått ovan har man i de tidigare förslagen till allmänna bestämmelser om överklagbarhet i förvaltningslagen – enligt samma modell som tillämpats i 34 § FPL – utgått från att en skiljelinje bör dras mellan å ena sidan "beslut under förfarandet" eller "beslut under handläggningen" och å andra sidan "slutliga beslut" eller "beslut varigenom ärendet avgörs". Den förra typen av beslut har som regel inte ansetts "självständigt" överklagbara utan endast möjliga att angripa i samband med att avgörandet i ärendet överklagas. I vissa särskilt angivna fall har de emellertid behandlats på samma sätt som den senare typen av beslut och alltså ansetts kunna överklagas "särskilt".

Den bakomliggande tanken är naturligtvis, att ett behov av rättsskydd primärt gör sig gällande, då det är fråga om själva avgörandet i ett ärende, och att effektiviteten i förfarandet inte bör äventyras genom överklaganden av diverse mindre väsentliga förfarandebeslut. Uppdelningen kan också sägas spegla en verklighet, då överklagbarhet i praxis huvudsakligen tillerkänns det förra slaget av beslut, som ju mera typiskt är ägnade att medföra faktiska verkningar. Flera skäl talar emellertid mot att bygga en överklagbarhetsregel på en sådan distinktion.

En invändning hänger samman med oklarheten i själva begreppsbildningen. Ett förfarandebeslut kan, som framgått ovan (32.5.1), uppfattas på två sätt. Antingen hänförs hit endast beslut, som under handläggningen meddelas av den för ärendet huvudansvariga myndigheten – detta tycks vara den inställning som lagförslagen bygger på – eller också inkluderas även beslut, som andra myndigheter bidrar med under samma förfarande. Enligt det sistnämnda synsättet är således även en framställning eller ett yttrande, som en myndighet avger till en annan under dennas handläggning av ett ärende, ett förfarandebeslut, eftersom det inte leder till att detta ärende därigenom avgörs. Ser man till beslutens – i regel begränsade – verkningar, föreligger knappast någon artskillnad mellan t.ex. en myndighets beslut att inhämta synpunkter från en annan myndighet och denna andra myndighets beslut att avge det begärda yttrandet.

Det är inte heller korrekt att sätta likhetstecken mellan ett ”slutligt beslut” och ett ”beslut varigenom ärendet avgöres”, dvs. vad som enligt förvaltningsrättslig terminologi benämns ett ”huvudsakligt beslut”. För att anknyta till det nyss givna exemplet är t.ex. en myndighets yttrande till ett annat organ denna myndighets slutliga beslut – den skiljer sig därmed från sitt ärende, som just har till syfte att åstadkomma detta yttrande – men det avgör inte något ärende i sak och är därmed inte att anse som ”huvudsakligt”; att åstadkomma ett sådant beslut är en uppgift för den myndighet som begärt yttrandet. På motsvarande sätt är t.ex. ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut myndighetens slutliga beslut i ärendet, men det innebär inget avgörande i sak utan tvärtom en vägran att företa en sakprövning och är följaktligen inget huvudsakligt beslut.

Konstruktionen är även i ett annat avseende mindre adekvat. Strikt juridiskt förhåller det sig knappast så, att överklagbarheten tidsmässigt förskjuts vad gäller förfarandebeslut, som inte avses kunna överklagas ”självständigt” eller ”särskilt”. De blir i realiteten inte heller överklagbara sedan ärendet avgjorts. Vad som händer är i stället, att felaktigheter under förfarandet – manifesterade i särskilda beslut eller inte – i samband med ett överklagande av själva avgörandet kan åberopas som omständigheter till stöd för att talan ska bifallas. Detta är inte detsamma som att förfarandebeslutet ”överklagas”. (Jfr BSK:s uttalande om att beslut under förfarandet som regel ”icke må överklagas utan blott åberopas som en

ogynnsam faktor vid överklagande i huvudsaken”, SOU 1964:27 s. 503.)

Att en särbehandling av förfarandebesluten knappast är ägnad att ge bestämmelserna större pregnans framgår också av de många undantag som ansetts nödvändiga för att man som huvudregel ska kunna frångå dem överklagbarhet. Då man i omfattande uppräkningslistor tvingats definiera – ibland på ett ganska svepande sätt – en stor mängd beslut, som trots allt bör kunna överklagas, tvingas tillämparen att företa tolkningsoperationer avseende varje enskild beslutsdefinition. Användandet av en sådan enumerationsmetod innefattar också alltid en latent risk för att beslutsvarianter som borde ha varit med förbisetts, och att rättsskyddet därigenom oavsiktligt försvagats.

Den enligt vår mening tyngst vägande invändningen är emellertid, att den anvisade lösningen på frågan om förfarandebesluts överklagbarhet knappast tillför något i sak. De många beslut av denna art som ändå anses vara överklagbara är i princip sådana som omfattas av den av oss ovan föreslagna regeln. Det rör sig principiellt just om beslut, som är ägnade att väsentligt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Den omständigheten att frekvensen av beslut med sådana påtagliga verkningar är större, då det gäller ärendenas avgörande än då det är fråga om åtgärder under handläggningen, hindrar inte att principerna för bedömningen i konkreta fall är och bör vara desamma.

32.6.3 Undantag för vissa beslutstyper (36 § andra stycket)

En återstående fråga är om det av speciella skäl finns anledning att frångå vissa beslut överklagbarhet, trots att de uppfyller kriterierna i den av oss föreslagna bestämmelsen. För att ett sådant undantag ska föreskrivas i förvaltningslagen, måste det naturligtvis vara fråga om beslut, som kan förekomma i flera olika sammanhang inom den offentliga förvaltningen. Rör det sig om en för ett speciellt materiellt område unik beslutstyp, får frågan om undantag övervägas inom ramen för vederbörande specialförfattning. En grundläggande förutsättning är givetvis i båda fallen, att en sådan åtgärd inte åsidosätter Sveriges skyldigheter att tillgodose den rätt till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter som följer av artikel 6 i Europakonventionen eller det krav på domstolskontroll som följer av EU-rätten.

Någon direkt vägledning i fråga om lämpligheten att undanta vissa beslut kan knappast sökas i de tidigare lagstiftningsförslagen av den enkla anledningen, att man i dessa använt sig av andra kriterier vid utformningen av huvudregeln (se 32.4.2). Med BSK:s uppläggning, enligt vilken alla beslut i "administrativa partsärenden" i princip tillerkändes överklagbarhet, var det t.ex. nödvändigt att uttryckligen undanta ett antal "oförbindande" beslut av typ yttranden, förslag eller "framställning i ärende, som det tillkommer annan myndighet att avgöra" (12 kap. 1 § andra stycket i lagförslaget). Något sådant undantag ansågs däremot inte krävas enligt arbetsgruppens modell, eftersom alla beslut, som inte fattats inom ramen för ett "förvaltningsrättsligt partsärende" och enligt den för sådana ärenden givna definitionen därmed inte medförde "rättsverkningar" (13 § i lagförslaget), automatiskt fränkandes överklagbarhet. Med den av FRU valda lösningen, enligt vilken överklagbarhet förbehölls beslut som innebär "myndighetsutövning" enligt den i 29 § i lagförslaget givna definitionen, kunde enligt utredningen uppstå viss oklarhet i aktuellt avseende, varför man "för tydlighets skull" uttryckligen undantog "framställning till en annan myndighet som denna andra myndighet inte enligt lag eller förordning är skyldig att följa" (se SOU 1983:73 s. 126 f.). Då ett sådant beslut inte "kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende", kan det enligt vårt – mindre sofistikerade men, som vi anser, mera verklighetsförankrade – förslag inte överklagas.

Innan vi närmare kommer in på några andra i bl.a. lagstiftnings-sammanhang diskuterade beslutstyper, som kan tänkas kräva särbehandling, bör något sägas om de två undantag från en inte författningsstadgad men underförstådd huvudregel om överklagbarhet som föreskrivs i den nuvarande förvaltningslagen. Förbudet mot att överklaga beslut i jävsfråga (12 § FL) framstår som omotiverat. Det är ett grundläggande rättssäkerhetsintresse att få sin sak prövad av opartiska personer. Den som inte vinner gehör för en jävsinvändning bör omgående kunna få denna fråga bedömd i högre instans, vilket uppenbart följer av vårt förslag. Även process-ekonomiska skäl talar för detta. Skulle den högre instansen efter överklagande i huvudsaken finna, att ärendet avgjorts av jäviga personer, måste hela ärendet tas om från början. Fara för att förfarandet å andra sidan skulle kunna onödigt fördröjas genom att helt grundlösa jävsinvändningar framförs och avslag på dessa överklagas uppkommer endast, om myndigheten skulle vara helt

förhindrad att fortsätta med handläggningen av huvudärendet i avvaktan på att jävsfrågan slutligt prövats i högre instans. En sådan konsekvens följer emellertid i sig inte av att beslut i jävsfråga tillerkänns överklagbarhet, utan myndigheten bör kunna agera utifrån en bedömning av sannolikheten för att den högre instansen kan komma till ett annat slut i denna fråga.

Förbudet i 30 § FL mot att i mer än en instans överklaga avvisningsbeslut, som grundas på att klagotiden försuttits, ligger något vid sidan av den egentliga överklagbarhetsfrågan. Det är inte tal om annat än att sådant avvisningsbeslut har verkningar, som motiverar att det kan överklagas, utan frågan gäller bara i hur många instanser prövning bör kunna ske. Bestämmelsen har en mycket begränsad praktisk betydelse, eftersom det stora flertalet beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, då i stället motsvarande regel i 33 § FPL blir tillämplig. Vi föreslår att undantaget tas bort i den nya förvaltningslagen. Någon påtaglig belastning för förfarandet kan vi inte se att detta skulle medföra.

Den tredje och sista bestämmelse i förvaltningslagen som berör besluts överklagbarhet (9 § FL) innefattar inget undantag från en tänkt huvudregel utan bekräftar i stället, att en viss typ av beslut får överklagas. Att ett beslut att avvisa ett ombud eller biträde har sådana verkningar, att det bör kunna överklagas, framgår av det sätt på vilket vi utformat överklagbarhetsregeln i vårt förslag. Något behov av särreglering i ämnet finns därför inte.

Normbeslut

Beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen – alltså *normbeslut* – medför normalt avsevärda verkningar för de av beslutet berörda. Det är ju själva syftet med sådana beslut, låt vara att verkningarna, beroende på ämnets karaktär, ur adressaternas synvinkel kan vara både positiva och negativa. Den nuvarande förvaltningslagens bestämmelser om motivering (20 § första stycket 5 FL) och om utgångspunkten för klagotidens beräkning (23 § tredje stycket FL) förutsätter att normbeslut är överklagbara. Vad gäller beslut av förvaltningsmyndigheter under regeringen framgår dock av myndighetsförordningen (2007:515) att beslut i ärenden om meddelande av normbeslut inte får överklagas (se 1 och 30 §§).

Ett normbeslut uppfyller det i vårt förslag uppställda kravet, att ett överklagbart beslut kan antas i väsentlig mån påverka någons

situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. Om inget annat sägs, skulle de alltså även enligt vår huvudregel kunna överklagas. Överklagandeförbudet i myndighetsförordningen skulle inte få någon verkan med hänsyn till vårt förslag beträffande förvaltningslagens subsidiaritet, innebärande att avvikande bestämmelser endast kan meddelas i annan lag.

Det typiska normbeslutet riktar sig till en stor och obestämd grupp av adressater – till allmänheten – men det förekommer också varianter, där verkningarna typiskt sett drabbar en snävare personkrets utan att beslutet därför förlorar sin karaktär av allmängiltig norm. I det förra fallet ter det sig mindre angeläget att tillerkänna beslutet överklagbarhet och därmed öppna möjlighet för var och en att i strid med den svenska rättstraditionen angripa beslutet i högre instans (se vad som i närmast följande kapitel angående klagorätt sägs om s.k. *actio popularis*). Ju mer normen närmar sig ett individuellt beslut genom att endast ett mindre antal personer berörs, desto tveksammare ter det sig emellertid att helt avskära överklagandemöjligheten, t.ex. om det är fråga om reglering avseende begränsade markområden eller bestämmelser om hantering av varor, som produceras av ett fåtal näringsidkare.

Ett undantag från huvudregeln om överklagbarhet vad gäller beslut, som riktar sig till en vid krets, bör uttryckligen reserveras för generella föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen. Andra normliknande varianter bör behandlas enligt vanliga regler. Att föreskrifter i egentlig mening bör undantas sammanhänger inte minst med att det rör sig om en främmande fågel i ett individorienterat system, där angreppsobjektet typiskt sett utgörs av beslut, som har mera konkret angivna subjekt som adressater, och där syftet är att bereda rättsskydd åt dem som träffas av effekterna av beslutet.

Det bör understrykas, att det naturligtvis under alla förhållanden står lagstiftaren fritt att i speciallag inta från förvaltningslagen avvikande bestämmelser, som medger att vissa angivna normbeslut överklagas. Det kan gälla sådana beslut som står de individuella avgörandena nära eller som bör kunna överklagas av annan särskild anledning (se t.ex. 32 § tredje stycket livsmedelslagen [2006:804], som tillåter att vissa organisationer på arbetsmarknaden överklagar Livsmedelsverkets föreskrifter för att ta till vara konsumentintresset inom livsmedelsområdet, och 26 § andra stycket tobakslagen [1993:581], som medger tillverkare och importörer av tobaksvaror att överklaga Socialstyrelsens föreskrifter om varningstext och

innehållsdeklaration på tobaksvaror). Tilläggas kan att det av oss föreslagna rättelseinstitutet (se 29 kap.) dessutom är tillgängligt, även om det är fråga om normbeslut.

Det förtjänas även att erinras om att normgivare på lägre nivåer härleder sin kompetens från regeringen, och att det står var och en fritt att göra en framställning till regeringen, om man anser att en underlydande myndighet använt sin delegerade normgivningsmakt på ett felaktigt sätt. Regeringen kan då ingripa mot föreskrifter, som fått ett oönskat innehåll.

Vi föreslår således att beslut som gäller ”föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen” i förvaltningslagen uttryckligen fränkänns överklagbarhet.

Partsbesked

En gammal tvistefråga gäller möjligheterna att överklaga s.k. *partsbesked*, dvs. sådana beslut där myndigheterna redovisar sina ställningstaganden i tvister av civilrättslig natur. Det kan gälla uttalanden, där myndigheten framställer ett krav mot den enskilde eller avvisar ett krav från motparten, t.ex. beslut att kräva betalning för en inte omedelbart utsökningsbar fordran, att avslå en begäran om betalningsansånd, att vägra att utge skadestånd etc. Gemensamt för besluten är att de inte slutligt löser tvisten mellan det allmänna och den enskilde utan att detta kräver att också allmän domstol engageras. Vid domstolens prövning tillmäts myndighetens ståndpunkt principiellt inte större betydelse än motpartens. Partsbeskedet läggs inte per automatik till grund för avgörandet. Det vinner således enligt gängse terminologi inte positiv rättskraft.

Det kan naturligtvis hävdas, att ett sådant beslut ändå rent faktiskt kan påverka både den enskildes agerande och utgången vid en eventuell domstolstalan. Partsbesked har också tidigare i allmänhet ansetts överklagbara, och avsteg härifrån har följaktligen ansetts kräva stöd i specialförfattning. Denna uppfattning har emellertid särskilt under senare år kommit att ifrågasättas. FRU avsåg med sin föreslagna överklagbarhetsregel bl.a. att markera, att partsbesluten skulle sakna överklagbarhet (SOU 1983:73 s. 125 f.), och departementschefen uttalade sig i propositionen med förslag till den nuvarande förvaltningslagen starkt för att så borde vara fallet (prop. 1985/86:80 s. 51 f.). Det sakligt tyngst vägande skälet för en sådan ståndpunkt är, att den enskilde ändå skyddas av rätten att få

sin sak prövad i domstol. Därtill kommer det anslutande argumentet, att ett medgivande av överklagande av partsbesked i administrativ ordning ytterst kan medföra, att samma sak prövas först av en högre instans efter överklagande och sedan av en allmän domstol, med risk för motstridiga avgöranden (se Hellners–Malmqvist s. 271).

Vi finner skälen för att fränkänna partsbeskeden överklagbarhet vägande. Uppfattningen att det skulle behövas lagstöd för att åstadkomma detta har successivt kommit att förändras. Man utgår numera vanligen från att de i praxis utbildade principerna leder till att partsbeskeden inte uppfyller kriterierna för att ett beslut ska anses överklagbart. Med hänsyn till beslutens funktion att endast uttrycka ena partens önskemål i en tvist med en annan inför en oberoende domstol, kan också med fog hävdas att de inte har de effekter som krävs för att de ska omfattas av den huvudregel om överklagbarhet som vi ovan formulerat. Vi anser därför att det inte behövs något särskilt undantag för denna beslutstyp i den nya förvaltningslagen.

I tydlighetens intresse bör ett tillägg göras. Skulle en myndighet framställa ett krav mot en enskild eller vägra honom eller henne en förmån på sådant sätt att beslutet ger sken av att utgöra ett ”bindande” föreläggande eller förbud, trots att det i realiteten rör sig om en tvist som endast kan avgöras av allmän domstol, har myndigheten överskridit sina befogenheter. Ett så utformat beslut ”kan antas i väsentlig mån påverka” adressatens eller adressaternas ”situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende” och kan därmed utgöra ett objekt för ett överklagande enligt den föreslagna huvudregeln. Det går alltså inte att kringgå bestämmelserna genom att hävda att det i själva verket är fråga om ett olyckligt formulerat partsbesked.

Undantaget

Kontentan av ovanstående blir således att ”föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen” uttryckligen bör fränkännas överklagbarhet. I övrigt bör inget undantag göras för någon speciell beslutstyp.

32.6.4 Lagtexten

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att överklagbarhetsfrågan regleras på följande sätt i den nya förvaltningslagen:

Överklagbarhet

36 § Ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.

Ett beslut får dock inte överklagas om det gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

33 Klagorätt (37–40 §§)

33.1 Direktiven och kapitlets uppläggning

Har det kunnat konstateras, att ett beslut är ägnat att medföra sådana verkningar att det bör tillerkännas överklagbarhet, uppkommer frågan om vem eller vilka som i så fall kan överklaga detta. Till skillnad från vad som gäller beträffande överklagbarhet har i förvaltningslagen intagits en bestämmelse i ämnet. Då denna är tämligen allmänt formulerad, efterfrågas i våra direktiv en analys av rättsläget och förslag till ny utformning av bestämmelsen.

Det är uppenbart, att den främsta källan till kunskap om det nuvarande rättsläget på området inte är klagorättsregeln i förvaltningslagen utan den praxis på vilken den bygger. Utan kännedom om huvuddragen i denna praxis står man sig slätt. Det betyder emellertid enligt vår mening inte att det är möjligt eller lämpligt att i detalj kodifiera rättspraxis, som också den mera ger allmänna riktlinjer än bestämda lösningar för olika konkreta situationer. En huvudfråga är snarare om den befintliga regeln på ett adekvat sätt speglar praxis. Vissa preciseringar bör dock kunna göras, bl.a. vad gäller myndigheternas klagorätt.

Efter en kort presentation av den nuvarande regeln och dess bakgrund (33.2) beskriver vi det aktuella rättsläget vad gäller klagorätt för respektive enskilda subjekt, kommunala organ och statliga myndigheter (33.3). Våra överväganden utgår från den allmänt omfattade uppfattningen, att nuvarande praxis leder till rimliga resultat och inte motiverar några nämnvärda korrigeringar från lagstiftarens sida. Det är således främst fråga om att göra vissa förtydliganden och tillägg (33.4).

33.2 Den nuvarande lagregeln och dess bakgrund

I olika specialförfattningar förekommer ibland mer eller mindre preciserade bestämmelser om vem eller vilka som har klagorätt, men annars gäller enligt 22 § FL – liksom enligt 33 § FPL – att ett överklagbart beslut får överklagas av ”den som beslutet angår, om det har gått honom emot”. Motsvarande föreskrift fanns i 1971 års förvaltningslag (11 §) och den överensstämmer också med vad Förvaltningsrättsutredningen (FRU) föreslog (31 §).

Besvärssakkunniga (BSK) hade i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet (12 kap. 4 §) valt en något annorlunda modell, där man anknöt till den särskilda definition av begreppet part som gavs i lagförslaget (3 kap. 1 §, ”den ... som saken rör ...”). Rätt att anföra ”förvaltningsbesvär” tillkom ”den, som enligt 3 kap. 1 § eller särskilt stadgande varit eller kunnat vara part i ärendet, därest beslutet gått honom emot”. Klagorätsregeln i arbetsgruppens förslag (20 §, SOU 1968:27) hade en liknande koppling, då ”besvär rätt” enligt denna medgavs ”part och annan som beslutet angår, om detta gått honom emot”; part var enligt 4 § ”envar, till vilken det slutliga beslutet kan komma att ställas eller vilken detta eljest uppenbarligen kan komma att angå nära, samt den som enligt särskild bestämmelse får föra talan i ärendet”.

Gemensamt för den nu gällande och den tidigare förvaltningslagen och de olika lagförslagen är att de bygger på ett klart ställningstagande i fråga om möjligheten och lämpligheten av att detaljreglera klagorätsfrågan i en för i princip hela förvaltningen gällande lag. Som FRU uttryckte det, skulle en närmare precisering av kretsen av klagoberättigade ofrånkomligen ”leda till en omfattande och invecklad lagtext utan att medföra några påtagliga vinster” (SOU 1983:73 s. 133). Några egentliga invändningar mot det sätt på vilket frågan hanterats i praxis hade inte framförts, och en fortsatt rättsutveckling, obunden av detaljerade föreskrifter, ansågs rekommendabel.

En samsyn framkommer även vad gäller innebörden av de mera grovt tillyxade kriterier som ändå borde anges i lagen. Det gällde att tillförsäkra den som verkligen berördes av ett beslut och hade ett behov av att kunna värja sig mot detta klagorätt, samtidigt som kretsen av klagoberättigade inte kunde göras hur vid som helst. Denna tanke framfördes tydligt redan i BSK:s nu snart halvsekelgamla betänkande. De sakkunniga pekade på att det i förvaltningsförfarandet stundom förekom ”situationer, då det låter sig säga, att ett beslut rent faktiskt utövar menlig inverkan på ett intresse utan att detta

intresse för den skull är av beskaffenhet att myndigheten vid beslutets fattande haft att taga hänsyn därtill”. Enbart det förhållandet att en viss individ eller en viss kategori av subjekt drabbades av ett besluts faktiska verkningar – alltså det kriterium som enligt vårt förslag avgör om beslutet som sådant ska vara överklagbart – motiverade inte, att vederbörande automatiskt tillerkändes klagorätt. ”Besvärsrätten bör”, säger BSK, ”förbehållas dem, som kunna åberopa av beslutet berörda intressen, vilka tillika äro möjliga att beakta vid sakens prövning, låt vara att bedömningen härav sker vidsynt och under hänsynstagande till skilda intressen”. (Se SOU 1964:27 s. 535 ff.)

Det i 22 § FL och 33 § FPL anlitade uttrycket ”den som beslutet angår” saknar konkretion. Det får substans först genom ett studium av hur Regeringsrätten hanterat klagorätsfrågan. Närmast följer en kortfattad genomgång av rättspraxis i syfte att kartlägga nuvarande rättsläge och ge ett underlag för förslag till utformning av en ny klagorätsregel.

33.3 Det nuvarande rättsläget enligt praxis

33.3.1 Klagorätt för enskilda subjekt

Om ett beslut medför sådana verkningar att det tillerkänns överklagbarhet, kan det naturligtvis överklagas av den som i första hand drabbas av dessa verkningar. Exempel på klagoberättigade, som befunnit sig i en direkt *partsställning* hos beslutsmyndigheten, är en sökande, som fått sin ansökan helt eller delvis avslagen, och adressaten för ett föreläggande eller förbud, en s.k. förklarande. (Ang. partsbegreppet, se 12.5.1.)

Avgränsningsproblem uppkommer främst i sådana fall då beslutets verkningar sträcker sig längre och även träffar personer, som inte uppträtt som parter i ärendet. För att dessa utomstående personer ska tillerkännas klagorätt är det enligt praxis inte tillräckligt, att de faktiskt i ett eller annat avseende lider men av att beslutet fattats. Ytterligare krävs att deras *intresse i saken på något sätt erkänts av rättsordningen*. Sådant s.k. *skyddssyfte* kan komma till uttryck t.ex. genom bestämmelser om att de ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut fattas, eller genom att det på annat sätt framgår, att beslutsmyndigheten ska ta hänsyn också till av dem företrädda intressen. Även om man – som kommer att framgå – i

senare praxis kan skönja en viss tendens att mindre fästa avseende vid formella anknytningspunkter av typ regler om yttranderätt och mera lägga tyngdpunkten på vilka hänsyn som ska beaktas vid den materiella prövningen, följs i huvuddrag det etablerade mönstret. En rikhaltig rättspraxis illustrerar detta. (Med smärre modifieringar och kompletteringar följs fortsättningsvis redovisningen i Ragnemalm 2007 s. 162 ff. Se även Hellners–Malmqvist s. 277 ff. och Wennergren s. 335 ff.)

Det förhållandet, att svensk rätt i vid utsträckning ger allmänheten tillträde till annans skog och mark, berättigar inte *envar* att överklaga beslut, som man menar inskränker denna rätt. Personer, som ansett att länsstyrelsens föreläggande mot fastighetsägare, vilken genom olika åtgärder hindrat allmänhetens tillträde till en badplats, inte varit tillräckligt långtgående, har t.ex. inte ansetts legitimerade att överklaga detta beslut (RÅ 1972 ref. 8). Inte heller kan man enbart i egenskap av medborgare, skattebetalare eller uppgiven värnare av statliga eller kommunala intressen göra anspråk på att få överklaga beslut, som man anser felaktiga. Klagorätt har t.ex. vägrats en person, som angripit ett tjänstetillsättningsbeslut, inte för att själv få tjänsten utan därför att han velat reagera mot att ”en inkompetent sökande förordnats” (FT 1973 s. 115). Enbart den omständigheten att någon har rösträtt i allmänt val ger inte rätt att överklaga beslut om registrering av partibeteckning (RÅ 1973 ref. 32 II). I ett ärende angående ett mot ett järnhandelsbolag i Göteborg riktat föreläggande enligt brandlagstiftningen har en person, som klagat i egenskap av ”kund, invånare i Göteborg och representant ur allmänheten” likaså frånkänts talerätt (RÅ 1976 ref. 31). Bosättning inom en kommun har inte ansetts tillräcklig för rätt att föra talan mot byggnadsnämnds tillstånd till bebyggelse på allmän plats (RÅ 1979 2:53) eller länsstyrelsens beslut att meddela en diskotekägare tillstånd att servera öl åt allmänheten (RÅ 1992 ref. 13 I).

Den som uppträder som *anmälare* i ett ärende och begär, att en myndighet *ex officio* ska ingripa mot påtalade förhållanden, är vanligen inte av denna anledning klagoberättigad. En person, som genom anmälan till polismyndigheten initierat ett ärende om avlivande av hundar, har t.ex. inte kunnat göra anspråk på klagorätt (RÅ 1977 ref. 115). Skulle anmälares personliga eller ekonomiska situation klart påverkas av att myndigheten ingriper på av honom önskat sätt, kan han ha klagorätt, men endast under den påpekade förutsättningen, att rättsordningen på något sätt erkänt hans

intresse i saken. Det är emellertid då andra faktorer än den omständigheten att han gjort en anmälan som grundar talerätt.

En anmälare, som i egenskap av *fastighetsägare* och *granne* begärt, att byggnadsnämnd skulle vidta åtgärder mot en enligt hennes uppfattning otillåten tillbyggnad, har t.ex. tillerkänts rätt att överklaga nämndens beslut att inte ingripa (RÅ 1966 ref. 17; jfr JO 2006/07 s. 427). Beslutet berörde faktiskt anmälares förhållanden, och den tillämpliga byggnadslagstiftningen innehöll flera bestämmelser, som just avsåg att skydda närboendes intressen. Att klaganden här uppträtt som anmälare i första instans var alltså principiellt inte den avgörande faktorn, vilket visar sig däri, att fastighetsägare också enligt fast praxis har rätt att överklaga beslut att bevilja hans granne bygglov. För att klagorätt ska medges krävs inte att de båda fastigheterna direkt gränsar till varandra, men de ska vara belägna i samma avgränsade område (t.ex. RÅ 1976 ref. 112, RÅ 1982 2:85, RÅ 1992 ref. 81). En s.k. rågranne har å andra sidan klagorätt oavsett avståndet mellan bygglovsobjektet och hans bostad (RÅ 2005 ref. 36, som gällde uppförande av en telemast).

Även beträffande annan typ av förvaltningsverksamhet, där lagstiftningen kräver beaktande av närboendes intressen, anses fastighetsägare ofta ha rätt att överklaga beslut, som tillåter störande aktiviteter i grannskapet. Klagorätt har sålunda tillerkänts granne, då polismyndighet meddelat tillstånd till offentlig danstillställning i studenthus (RÅ 1978 ref. 37), och då hälsovårdsnämnd medgett uppförande av ett suggstall (RÅ 1980 2:13). Grannar har däremot i avsaknad av dokumenterat skyddssyfte inte ansetts ha klagorätt i mål om täktillstånd enligt naturvårdslagen (RÅ 1983 2:85) eller om tillstånd till inrättande av hem för vård eller boende enligt sociallagstiftningen (RÅ 1988 ref. 116).

Hyresgäster och *bostadsrättshavare* ansågs länge sakna klagorätt vid beviljande av bygglov i närområdet, eftersom byggnadslagstiftningen inte innehållit bestämmelser, som krävt beaktande särskilt av deras intressen (t.ex. RÅ 1955 ref. 27, RÅ 1983 2:6). Läget förändrades emellertid genom tillkomsten av plan- och bygglagen, enligt vilken även hyresgäster, bostadsrättshavare, andra boende och hyresgästorganisation ska beredas tillfälle att yttra sig över ansökan om bygglov m.m. Samtliga dessa kategorier bör som följd härav tillerkännas klagorätt (jfr RÅ 1989 ref. 104 och RÅ 1992 ref. 43; ang. möjligheterna att överklaga förslag till detaljplan, se RÅ 1991 ref. 80 och RÅ 1994 ref. 66). Vad gäller rivningslov fanns emellertid enligt Regeringsrätten ”varken i PBL eller dess förarbeten”

något ”uttalat skyddssyfte vad gäller grannar”, varför närboende bostadsrättshavare saknade rätt att överklaga sådant beslut (RÅ 1993 ref. 14). I vissa undantagsfall har dock hyresgäst redan tidigare medgetts rätt att överklaga beslut, som primärt riktar sig mot fastighetsägare. Om en byggnadsnämnd förelägger en fastighetsägare att riva en byggnad (RÅ 1963 ref. 20), eller om en miljö- och hälsoskyddsnämnd förbjuder honom att använda en lägenhet som bostad (RÅ 1946 ref. 18; jfr RÅ 1964 ref. 50), upphör nämligen hyresavtalet enligt vissa bestämmelser i 12 kap. jordabalken automatiskt att gälla.

En viss uppmjukning av kriteriet ”skyddssyfte” kan möjligen skönjas i ett rättsfall, där länsstyrelsens beslut att förbjuda en restaurangägare att servera alkohol efter visst klockslag överklagades av ett antal inom området boende bostadsrättshavare, som inte ansåg att ingripandet var tillräckligt långtgående. Trots att föreskrifterna på området inte uttryckligen erkänt närboendes intresse i saken (t.ex. genom bestämmelser om yttranderätt) fann Regeringsrätten, att hänsynen till dessa utgjorde ”ett i lagstiftningen förutsatt prövningskriterium”, och att klagandena, vilka bodde så nära störningskällan att de faktiskt kunde lida men av att deras önskemål inte tillgodosetts, därför hade rätt att överklaga beslutet (RÅ 1994 ref. 82).

Hyresgästs klagorätt i de nyssnämnda fall där hyresavtalet omedelbart förfallit enligt jordabalkens regler kan sägas motiveras av att vissa av beslutens verkningar mot parten i förvaltningsärendet (fastighetsägaren) enligt lag direkt leds över till dennes motpart i det civilrättsliga avtalsförhållandet (hyresgästen). Ett annat exempel på att klagorätt tillerkänts *avtalspart* är RÅ 1982 2:27, där säljaren av en skogsfastighet överklagat lantbruksnämnds beslut att vägra köparen förvärvstillstånd. Att beslutets verkningar drabbade också säljaren är uppenbart – köpet blev ogiltigt – och dessutom ansågs av reglerna i jordförvärvslagen följa, att även överlåtarens intressen skulle beaktas vid tillståndsprövningen. Ett mot fastighetsägare – ett bensinbolag – riktat föreläggande att avlägsna en olovligen uppförd ljusreklamskylt ansågs däremot i RÅ 1995 ref. 77 inte kunna överklagas av det reklambolag som ägde skylten och som genom avtal med bensinbolaget fått tillstånd att sätta upp den på fastigheten. Visserligen stod det klart att beslutet rent faktiskt drabbade inte bara adressaten, dvs. fastighetsägaren, utan också hans avtalspart, reklambolaget, men då något skyddssyfte inte kunde påvisas avvisades överklagandet. Även kan pekats på RÅ 1984

2:68, där tunnelbanans ägare inte ansågs kunna överklaga miljö- och hälsovårdsnämndens i Stockholm beslut att förbjuda ett fastighetsbolag att med hänsyn till bullret från banan använda lägenheter i en fastighet såsom bostad; att bolaget kunde komma att yrka ersättning av trafikaneläggningens ägare grundade inte klagorätt för den sistnämnda. Inte heller har säljare av en fastighet medgett klagorätt på den grunden att fastighetsbildningsmyndighets rättelse av arealuppgifter i fastighetsregistret indirekt, genom köpeavtalet, kunde inverka på hans rätt i en tvist om köpeskillingen (RÅ 1988 ref. 140).

Då någon drabbas av ett betungande beslut, kan detta ofta få återverkningar för adressatens familj, släktingar eller andra *närstående*. Trots att det är uppenbart, att t.ex. ett beslut om avvisning av en utlänning får konsekvenser av både personlig och ekonomisk art för dennes hustru, kan hon emellertid inte räkna med att tillerkännas klagorätt, eftersom utlänningslagstiftningen inte erkänner henne som skyddsobjekt. Inte heller har närstående utan att omfattas av sådant skyddssyfte rätt att överklaga beslut som för adressaten framstår som positivt men som den närstående motsätter sig. En fader, som efter äktenskapsskillnad inte längre hade vårdnaden om sin dotter, har t.ex. inte ansetts klagoberättigad i fråga om ändring av barnets förnamn (RÅ 1985 2:74). Endast den som har den legala vårdnaden – i detta fall modern – får enligt namnlagen ta initiativ till ett sådant ärende, och något beaktande av annans, t.ex. faderns, intresse i saken krävs inte i lagen. Med tillämpning av samma princip har länsstyrelses beslut att bevilja en restaurang serveringstillstånd inte kunnat överklagas av en kvinna, vars minderåriga dotter – innan tillståndet beviljades – serverats öl och vin på detta näringsställe (RÅ 1992 ref. 13 III). Någon särskild hänsyn till föräldrars eller andra kommunmedlemmars intressen garanterades inte vid prövning av sådana tillståndsärenden.

Samma synsätt leder till att t.ex. en *arbetsgivare*, fastän han faktiskt kan lida avsevärt men av beslutet, inte kan överklaga återkallelse av en anställds körkort, eftersom körkortslagstiftningen inte erkänner hans intresse i sådant mål (RÅ 1956 K 477). *Arbetsstagares* förhållanden påverkas på liknande sätt inte sällan av beslut, som primärt riktas till arbetsgivaren, men föreligger inte skyddssyfte är klagovägen stängd. Länsstyrelses beslut att inte agera i anledning av skorstensfejarmästares anmälan om bristfälliga skyddsanordningar har t.ex. inte kunnat överklagas av den hos anmälaren anställda personalen, trots

att beslutets faktiska betydelse för de anställda vitsordats av kammarrätten och Regeringsrätten (RÅ 1974 ref. 121).

Det förhållandet, att ett beslut berör de allmänna intressen som arbetstagarnas *fackliga organisationer* har att tillvarata, är inte heller i sig tillräckligt för att ge organisationerna klagorätt. Handels-tjänstemannaförbundet har t.ex. inte ansetts behörigt att föra talan mot arbetarskyddsstyrelsens beslut i mål om föreskrift för arbets-givare att bereda anställda arbetspauser (RÅ 1973 ref. 20). Inte heller har en avdelning av Handelsanställdas förbund tillerkänts rätt att överklaga byggnadsnämnds beslut om bygglov, som innefattat arbetsmiljöprövning, eftersom den yttranderätt man tillförsäkrats i sådana ärenden endast var indirekt och utövades via yrkesinspektionen (RÅ 1976 ref. 166). Under senare år har dock sådana organisationer i ökad utsträckning på bestämda områden getts klagorätt enligt uttryckliga lagregler (t.ex. i arbetsmiljölagen, livsmedelslagen och miljöbalken).

Inte bara fackföreningar utan också andra *föreningar* med anspråk på att företräda skilda intressen klagat ofta över beslut, som förmenas kränka dessa intressen, men – då skyddssyfte vanligen saknas – sällan med framgång. Då Svenska naturskyddsföreningen m.fl. överklagat beslut om registrering av bekämpningsmedel – vilka därigenom blev tillåtna för försäljning och användning – konstaterade sålunda Regeringsrätten, att föreningen visserligen enligt sina stadgar hade till uppgift att företräda naturvårdsintressen, som berördes av beslutet, men att detta inte var tillräckligt för att tillerkänna den klagorätt (RÅ 1968 ref. 34; numera medger 16 kap. 13 § miljöbalken under vissa förutsättningar ideella föreningar talerätt). Riksförbundet för kriminalvårdens humanisering har på motsvarande sätt fränkänts klagorätt, då man angräppte beslut, varigenom intagna på fängvårdsanstalt jämlikt bestämmelser om dessas behandling vägrats ta emot försändelser från förbundet (RÅ 1974 ref. 54), och hembygdsförening har inte ansetts äga rätt att för tillvaratagande av sina stadgeenliga uppgifter överklaga bygglov avseende rivning (RÅ 1976 ref. 50). Hyresgästförening har inte ansetts kunna överklaga tillstånd till rivning av balkonger, då det inte var fråga om sådant ärende enligt bostadssaneringslagen där föreningen enligt tillämpliga regler hade medinflytande (RÅ 1987 ref. 33). Inte heller har nykterhetsorganisation getts rätt att klaga mot beslut att bevilja serveringstillstånd (RÅ 1992 ref. 13 II).

Om ett beslut å andra sidan primärt berör en förening eller annan sammanslutning (som alltså är part), tillerkänns de enskilda

medlemmarna normalt inte rätt att överklaga beslutet. Medlem i bostadsrättsförening har t.ex. fränkänts klagorätt, då länsstyrelse godkänt ekonomisk plan för föreningen (RÅ 1979 2:12). Saken kan ställa sig annorlunda, om vid sidan av medlemskapet kan visas annan grund för klagorätt. Exempel på detta utgör RÅ 1976 ref. 180, där medlem av vägförening i sin egenskap av berörd fastighetsägare medgavs rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut att vägra fastställelse av föreningens beslut om stadgeändring. (Jfr även RÅ 1986 ref. 5, där delägare i häradsallmänning förklarades berättigad att överklaga länsstyrelsens beslut att upphäva allmänningsstämmans beslut.)

Ett gynnande beslut, som på ansökan meddelas en företagare, kan ofta vara negativt för dennes *konkurrenter*. Då en person, som hyrde ut turiststugor och som tidigare fått länsstyrelsens tillstånd att sätta upp en hänvisningsskylt, klagat över länsstyrelsens beslut att även låta en konkurrent sätta upp en sådan skylt, avvisades emellertid överklagandet (RRK K73 2:22). Det hjälpte inte att klaganden hävdade, att han genom beslutet skulle förorsakas ett kännbart ekonomiskt avbräck genom att större delen av turistströmmen först skulle komma att uppmärksamma den nya skylten. Den tillämpliga lagstiftningen innehöll nämligen inga bestämmelser om att hänsyn vid sådant ärendes avgörande skulle tas till konkurrents intressen. Inte heller har skorstensfejarmästare ansetts ha rätt att överklaga räddningsnämnds beslut att medge annan att utföra sotning och kontroll i fråga om viss anläggning, eftersom räddningstjänstlagstiftningen saknade bestämmelser om att skorstensfejarmästares intressen ska beaktas vid meddelande av sådana beslut (RÅ 1994 ref. 24). Ett slags erkänt konkurrentintresse har däremot motiverat, att Vänsterpartiet kommunisterna tillerkänts rätt att – trots att man inte var part i målet – överklaga beslut att registrera partibeteckningen Sveriges Kommunistiska Parti för val till riksdagen (RÅ 1973 ref. 32 I). Att förväxlingsrisken rent faktiskt kunde vara menlig för Vänsterpartiet synes troligt, och därjämte innehåller vallagen regler, som bl.a. avser att skydda innehavare av tidigare registrerad partibeteckning.

Ur ett EU-rättsligt perspektiv framstår det som angeläget, att möjligheterna att hävda ett konkurrentintresse inte onödigtvis begränsas. Möjligen kan också en liberalisering skymtas i senare praxis. I RÅ 1994 ref. 30 fastslog Regeringsrätten att ett bolag m.fl., som av Styrelsen för lokalradiotillstånd förklarats behöriga att delta i auktion om sändningstillstånd, ägde rätt att överklaga styrelsens

beslut att också förklara ett konkurrerande bolag behörigt, eftersom beslutet ”berörde [deras] intresse på ett sådant sätt att de har besvärsmätt”. Noteras bör att domstolen här avstod från att veckla in sig i något närmare resonemang kring förekomsten av eventuellt skyddssyfte. (Jfr det samma år meddelade och ovan redovisade avgörandet i rättsfallet RÅ 1994 ref. 82, som företer tecken på en motsvarande uppmjukning inom ett annat rättsområde.) På liknande sätt använde sig Regeringsrätten av en rakare skrivning, då man i RÅ 2006 ref. 9 – ett mål med EU-rättsanknytning – gav Pfizer AB, som saluförde ett originalläkemedel, rätt att överklaga Läkemiddelsverkets beslut att med tillämpning av s.k. förenklat förfarande meddela godkännande för försäljning av konkurrenten Ipex Medical AB:s läkemedel, vilket ansetts i huvudsak motsvara originalläkemedlet. Utan att direkt anknyta till den gängse typen av resonemang utvecklade domstolen skälen för att Pfizer hade ”ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för [beslutet] överprövade”.

33.3.2 Klagorätt för kommunala organ

Om en kommun agerar i egenskap av fastighetsägare, arbetsgivare eller i övrigt som företrädare för rent privaträttsliga intressen, tillerkänns den av naturliga skäl klagorätt enligt samma regler som gäller för enskilda subjekt. Även då kommunen – inklusive dess olika nämnder – uppträder som representant för ”det allmänna” och fullgör funktioner enligt den offentlighetsrättsliga lagstiftningen, bedöms emellertid frågan enligt i princip samma kriterier.

Har kommunen getts partsställning i ett ärende hos annan myndighet, har man alltså rätt att överklaga avgörandet i detta ärende. Som sökande i ärende enligt lagen om vård av unga har socialnämnd sålunda tillerkänts klagorätt, då länsrätten avslagit dess yrkande om omedelbar verkställighet och beslutet alltså i den delen gått nämnden emot (RÅ 1991 ref. 62), och landstingets smittskyddsläkare har på motsvarande sätt tillåtits överklaga länsrättens avslag på hans ansökan om tvångsisolering av en person enligt smittskyddslagen (RÅ 1993 ref. 5).

Saknar kommunen partsställning har den, enligt samma principer som gäller för enskilda, klagorätt endast under förutsättning att den har ett av rättsordningen erkänt intresse i saken. Det kan röra sig om mera allmänna, till kommunen knutna intressen, angående

t.ex. samfärdsel, ordning och trivsel, varvid kommunen normalt representeras av kommunstyrelsen. Vanligare är dock att det handlar om intressen, som kommunen uppdragit åt en särskild nämnd (t.ex. socialnämnd eller miljö- och hälsoskyddsnämnd) att bevaka enligt tillämplig specialreglering.

Som exempel kan nämnas att socialnämnd ansetts kunna överklaga kammarrätts beslut att upphäva länsstyrelses beslut att enligt då gällande socialtjänstlag återkalla ett tillstånd att driva enskilt hem för vård eller boende (RÅ 1988 ref. 104); socialnämnden var inte part i ärendet, men flera stadganden i lagen och den anslutande förordningen erkände nämndens intresse i sådant ärende. I ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd identifierade Regeringsrätten ett antal bestämmelser i lagen och förordningen om handel av drycker, som man ansåg visa att socialnämnden hade ett intresse i saken och därmed rätt att överklaga kammarrättens dom varigenom länsstyrelsens återkallelsebeslut ersattes med en varning (RÅ 1992 ref. 26). Miljö- och hälsoskyddsnämnd har med ett liknande resonemang ansett äga rätt att föra talan mot kammarrätts beslut att upphäva ett av länsstyrelsen jämlikt djurskyddslagen meddelat förbud mot att ha hand om och skaffa hund (RÅ 1989 ref. 63); nämndens intresse i saken var erkänt genom bestämmelse i lagen, där den ålades ett primäransvar för djurskyddet på lokal nivå.

Kravet på att intresset ska vara erkänt av rättsordningen för att medföra klagorätt för kommunen förefaller, enligt vad som framkommer i några rättsfall, inte att ställas alltför högt. Länsstyrelsen vägran att meddela ett föreläggande enligt naturvårdslagen ansågs sålunda i RÅ 1996 ref. 39 – trots ett inte alltför tydligt dokumenterat skyddssyfte – kunna överklagas av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Värt att notera är att Regeringsrätten efter sin genomgång av den rättsliga regleringen konstaterade, att kommunerna endast hade begränsade besluts- och tillsynsbefogenheter på naturvårdsområdet, men ändå fann att klagorätt var motiverad, eftersom lagstiftningen samtidigt fick ”anses ådagalägga att rättsordningen tillerkänner en kommun ett allmänt intresse såvitt gäller naturvården inom kommunen”. Utan att argumentet uttryckligen åberopats kan till utgången ha bidragit att det var nämnden som tagit initiativet till ärendet hos länsstyrelsen.

Utan att explicit ha velat överge principen tycks Regeringsrätten i RÅ 1996 ref. 67 än mera ha distanserat sig från tanken att rättsordningen tydligt ska ha signalerat klagoberättigads intresse i saken. Kommunen ansågs här ha rätt att överklaga länsstyrelses

beslut att bevilja en persons ansökan om tillstånd till förvärv av fast egendom, trots att den tillämpliga regleringen på området inte markerade ett eventuellt kommunalt intresse på annat sätt än genom en skyldighet för länsstyrelsen att konsultera kommunen om denna ”bör höras”, en skyldighet som enligt Regeringsrätten fick ses mot bakgrund av att ”fastighetsprisernas utveckling inom en kommun är en fråga av allmän betydelse för kommunen”.

Samtliga de exempel på klagorätt för kommun – genom dess styrelse eller annan nämnd – som här angetts gäller överklagande av *statlig* myndighets beslut. En ytterligare fråga gäller, om ett kommunalt organ i något sammanhang – där det inte uppträder i skepnad av privaträttsligt subjekt och på den grunden kan ha klagorätt (se ovan) – som företrädare för specifikt allmänt intresse bör kunna överklaga ett annat *kommunalt* organs beslut. Frågan besvarades jakande i RÅ 1956 ref. 18, som visserligen har mer än ett halvsekel på nacken men vars relevans inte tycks ha bestritts (det åberopas t.ex. av Hellners–Malmqvist s. 296). Regeringsrätten ansåg där att kommunalnämnden, dvs. kommunens styrelse, kunde överklaga den kommunala byggnadsnämndens beslut att bevilja en person bygglov, eftersom byggnaden delvis var belägen på mark, som enligt stadsplanen skulle ingå i gata, och beslutet ”förty måste anses röra kommunens rätt”. Länsstyrelsens i yttrande till Regeringsrätten förgäves framförda motargument illustrerar frågeställningen på ett tydligt sätt. Det var enligt länsstyrelsen ”uppenbart, att ett kommunalt organ icke ägde anföra besvär över beslut, som meddelats av annat organ tillhörande samma kommun, ens om därigenom ett speciellt kommunalt intresse skulle tillgodoses. Besvär rätt för kommunorgan i angivna läge skulle realiter innebära, att kommunen finge överklaga sina egna beslut.” Vi återkommer till frågan i våra överväganden.

Den särskilda frågan, huruvida ett kommunalt organ, vars beslut efter överklagande av någon enskild upphävts eller ändrats av högre organ, kan fullfölja talan mot detta avgörande, behandlas nedan under 33.3.4.

33.3.3 Klagorätt för statliga myndigheter

Till skillnad från vad som gäller beträffande klagorätt för enskilda subjekt och kommuner har statliga myndigheter traditionellt inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av

annan statlig myndighet, såvida man inte företräder ett rent privaträttsligt intresse. Då statliga organ vanligen har att tillvarata ett och samma allmänna intresse, har det inte ansetts motiverat att tillåta, att de överklagar varandras beslut. Det förhållandet, att en myndighet enligt särskilt stadgande har att avge yttrande till beslutsmyndigheten – och därmed kan anses ha ett av rättsordningen erkänt intresse i saken – konstituerar t.ex. inte klagorätt.

Ett belysande exempel på det sagda är RÅ 2003 ref. 86, där Språk- och folkminnesinstitutet – trots att det framställt invändning mot enskilds ansökan om byte av efternamn och trots att förordningen med instruktion för myndigheten uttryckligen ålade institutet att yttra sig i frågor om personnamn – inte ansågs behörigt att överklaga Patent- och registreringsverkets beslut i ärendet (se även t.ex. RÅ 1972 ref. 63 och RÅ 1974 ref. 98). Ett exempel på att statlig myndighet förgäves överklagat beslut av en kommunal nämnd inom ett specialreglerat område är RÅ 1972 ref. 60, där Vägverket fränkandes rätt att överklaga byggnadsnämnds beslut att bevilja lov för uppförande av byggnad vid riksväg.

I närmast följande avsnitt behandlas vad som gäller om statlig (och kommunal) myndighets möjlighet att överklaga en högre instans avgörande, varigenom myndighetens beslut korrigeras.

33.3.4 Myndighets fullföljdsrätt då dess beslut upphävts eller ändrats

Svaret på frågan, om den myndighet vars beslut upphävts eller ändrats efter överklagande av någon annan kan fullfölja talan mot detta utslag, varierar beroende på om myndigheten hör hemma inom den statliga eller den kommunala sfären. Genom införandet av ett tvåpartsförhållande i mål om överklagande hos de allmänna förvaltningsdomstolarna (7 a § FPL) har grunden för tidigare praxis också i viss mån rubbats.

Sedan gammalt har i praxis upprätthållits grundsatsen att *statliga* myndigheter saknar sådan fullföljdsrätt med hänsyn till att dessa myndigheter, som nyss påpekats, anses företräda samma allmänna intresse. Länsstyrelse, vars beslut enligt lagen om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. (RÅ 1979 2:14) respektive lagen om tillsyn över stiftelser (RÅ 1989 ref. 47) ändrats av kammarrätt, har t.ex. inte ansetts behörig att föra talan mot kammarrättens dom.

Kommunala nämnder har däremot som företrädare för det specifika kommunala intresset tillerkänts fullföljdsrätt, om man meddelat ett för enskild betungande beslut men detta beslut efter den enskildes överklagande blivit upphävt. Byggnadsnämnd har t.ex. kunnat överklaga kammarrätts beslut att undanröja dess av länsstyrelsen fastställda avslag i bygglovsärende (RÅ 1976 ref. 139). Upphävs ett kommunalt beslut, som varit gynnande för den enskilde, har däremot beslutsmyndigheten ansetts sakna fullföljdsrätt, eftersom den som gynnats av det första beslutet ju då kan utnyttja sin egen klagorätt (se t.ex. RÅ 1981 2:43). Undantag gäller dock, om den högre instansen i motsats till beslutsmyndigheten funnit visst företag tillståndspliktigt (se t.ex. RÅ 1992 ref. 54).

Dessa traditionella principer angående beslutsmyndighets fullföljdsrätt gäller alltså, om överklagandet prövas av en högre förvaltningsmyndighet. Som tidigare understrukits, ska emellertid överklaganden vanligen prövas av allmän förvaltningsdomstol, i första hand av förvaltningsrätt, och då blir det efter lagändring år 1995 fråga om en form av tvåpartsprocess. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, ska enligt 7 a § FPL den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart, sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. (Regeln gäller dock inte i fråga om beslut, som överklagas direkt hos kammarrätt.) Då beslutsmyndigheten intar ställning av part i målet hos förvaltningsrätten, följer av de principer som ovan redovisats att den också har rätt att överklaga förvaltningsrättens beslut.

Det bör understrykas, att den fullföljdsrätt som följer av 7 a § FPL endast avser den myndighet som *först beslutat i saken*, däremot inte myndighet som *beslutat som första klagoinstans*. Att så är fallet illustreras av RÅ 2004 ref. 22, där en person hade överklagat länsstyrelsens beslut angående förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen men fått avslag av först Jordbruksverket och sedan länsrätten, innan han vann framgång i kammarrätten. Då Jordbruksverket överklagade kammarrättens dom konstaterade emellertid Regeringsrätten, att länsstyrelsen var den myndighet som enligt 7 a § FPL rätteligen skulle ha varit klagandens motpart i länsrätt och kammarrätt, och att verket saknade partsställning i lägre instanser. Då Jordbruksverket inte heller kunde stödja sitt anspråk på klagorätt på någon uttrycklig föreskrift i jordförvärvslagen eller i annan författning, fann Regeringsrätten – helt i linje med den

praxis rörande statliga myndigheters klagorätt som ovan beskrivits – att talan skulle avvisas.

33.3.5 Kravet att beslutet ska ha gått klaganden emot

För klagorätt krävs enligt 22 § FL inte bara att beslutet ska ”angå” klaganden, utan det ska också ha ”gått honom emot”. I praxis spelar sistnämnda kriterium en mycket undanskymd roll. Oftast berörs det inte alls utan konsumeras av den grundläggande förutsättningen, att beslutet medför sådana konsekvenser för klaganden att han eller hon har en rätt att få en överprövning till stånd. Att dessa verkningar förutsätts vara negativa för klaganden ligger snarast i överklagandeinstitutets själva konstruktion som ett medel för att skydda de berörda från besluts obehagliga följder.

Någon anledning att här redovisa rättsfall, där Regeringsrätten särskilt påpekat – eller tvärtom underlåtit att nämna – att det överklagade beslutet gått klaganden emot, finns knappast. Ofta beror det på rena tillfälligheter, huruvida man valt ett skrivsätt, som anknyter till vad som i lagen framstår som, men i realiteten knappast är, ett självständigt kriterium. Ibland rör det sig också om sammanblandningar av olika frågeställningar. Hänvisningar i vissa rättsfall till att ett angrepp på motiveringen till ett beslut, men inte på själva slutet, inte kan prövas, därför att grunderna för beslutet inte gått klagande emot (se Wennergren s. 346), rör t.ex. egentligen inte klagorätsfrågan. I stället är det fråga om en brist i den grundläggande förutsättningen, att besvärsubjektet måste utgöras av ett beslut, dvs. själva slutet, och att överklagandet måste innefatta en begäran om att detta ska upphävas eller ändras (jfr RÅ 2006 ref. 21). Att Regeringsrätten i något fall vid en analys av den egentliga innebörden av en motsägelsefull kammarrättsdom sett sig föranlåten att konstatera, att underinstansens dom gått klaganden emot, är naturligtvis ingen indikation på att man velat lägga större tyngdpunkt på detta kriterium (se RÅ 2004 ref. 13).

Om klaganden *yrkar* att ett beslut ska *upphävas* eller *ändras*, har man alltså anledning att utgå från att det också gått vederbörande emot. Att Regeringsrätten inte sett något skäl att närmare analysera sistnämnda fråga, trots att det varit oklart hur det härmed förhöll sig, framgår t.ex. av RÅ 2004 ref. 13, där domstolen vid prövningen av överklagande av Skatterättsnämndens förhandsbesked ansåg sig böra ”utgå från att den här behandlade förutsättningen för överklagande

är uppfylld redan om det yrkande som den enskilde framställer hos Regeringsrätten innebär att det av nämnden lämnade beskedet skall ändras”. Som kommentar till fallet kan påpekas att det vore närmast stötande att fränkänna en person, som uppträtt som part hos beslutsmyndigheten och inte är nöjd med dess bedömning, klagorätt med hänvisning till att han inte vet sitt eget bästa.

33.4 Överväganden

33.4.1 De olika kategorierna av klagande – lagförslagets uppläggnings

Den nuvarande bestämmelsen i 22 § FL är formulerad så, att den endast tar sikte på fysiska personers klagorätt. Den som beslutet angår får överklaga detta, om det har gått ”honom” emot. Tanken är naturligtvis inte att privaträttsliga juridiska personer, t.ex. aktiebolag, ska behandlas annorlunda, men rent språkligt omfattas de inte av regeln. Utanför tillämpningsområdet faller därmed också sådana situationer, där en myndighet har ett behov av klagorätt för att kunna tillvarata statens eller en kommuns rent civilrättsliga intressen – där man alltså i princip befinner sig i samma situation som en enskild.

Något svar på frågan om en myndighet kan överklaga en annan myndighets beslut lämnas över huvud inte i lagen. De principer som tillämpas härvidlag är, med bortseende från bestämmelser i specialförfattningar, uteslutande en skapelse av rättspraxis.

Vi anser att de i praxis utvecklade riktlinjerna i allt väsentligt är rimliga och ändamålsenliga och därför i princip bör kodifieras. Detta förutsätter en något mera omfattande reglering än den nuvarande. Grundläggande är att man klart skiljer mellan de olika grupper av presumtiva klagande som i praxis i varierande omfattning tillerkänts klagorätt. En huvudlinje går mellan vad som gäller för enskilda respektive myndigheter. Vad gäller de senare måste man vidare skilja mellan statliga och kommunala organ.

I centrum för intresset står givetvis – som alltid i förvaltningslagen – rättssäkerheten för ”den enskilde”. Den citerade termen används traditionellt inom förvaltningsrätten för att beteckna den fysiska eller juridiska person som är involverad i ett mellanhavande med företrädare för stat eller kommun, alltså ”det allmänna”. I den mån ett statligt eller kommunalt organ inte fullgör en offentligt

reglerad uppgift utan agerar som fastighetsägare, arbetsgivare eller i övrigt som företrädare för ett rent privaträttsligt intresse, anses också sådant organ uppträda som ”enskild”. Då vi föreslår att den inledande klagorätsbestämmelsen ägnas ”en enskilds” möjligheter att angripa ett beslut, som uppfyller de i närmast föregående paragraf uppställa kriterierna för att ett beslut ska vara överklagbart, avses alltså samtliga de nu nämnda kategorierna.

De *kommunala organen* har att med utnyttjande av sin eventuella klagorätt ta tillvara dels allmänna, till kommunen knutna intressen, dels sådana sektorsbundna intressen som kommunen genom sina specialreglerade nämnder har att bevaka. Oavsett om det är fråga om den ena eller andra varianten anser vi att talerättsrättsfrågan kan lösas genom en gemensam formel i en andra paragraf, som för enkelhets skull kan sägas gälla *kommuns* klagorätt.

Det tredje stadgandet om klagorätt ägnas *statliga myndigheter*. Rättsläget är här klarare – men i förhållande till vad som gäller beträffande kommunala organ annorlunda – och principen enkel att återge. En speciell aspekt, som också berör kommunala myndigheters klagorätt, tas emellertid upp i en avslutande paragraf.

Denna fjärde och sista klagorätsregel ägnas en – statlig eller kommunal – myndighets möjligheter att s.a.s. försvara ett fattat beslut genom att angripa ett avgörande av högre instans, vari denna efter överklagande av någon annan upphävt eller ändrat beslutet. Den av oss föreslagna bestämmelsen om sådan *fullföljdsrätt* innefattar en viss avvikelse från vad som hittills ansetts gälla.

33.4.2 Klagorätt för enskild (37 §)

Att en enskild, som haft ställning som part hos beslutsmyndigheten, i första hand är den som har klagorätt, om beslutet inte utfaller till vederbörandes belåtenhet, är tämligen uppenbart och illustreras också av praxis. Trots att i andra bestämmelser i förvaltningslagen (7, 14, 16, 17, 20, 21 och 27 §§) anknyts till partsbegreppet, har man emellertid avstått från att göra en sådan koppling i föreskriften om klagorätt (22 § FL). Anledningen torde vara att en part givetvis ingår i den krets av personer som beslutet ”angår” och att parten därför under alla förhållanden har klagorätt.

Vi har ingen annan uppfattning på denna punkt. Det väsentliga är att i bestämmelsen framhäva det grundläggande kriteriet, att endast den som berörs av ett besluts verkningar har rätt att överklaga

detta. Att särskilt framhålla att den som varit part i ärendet och som vanligen är direkt adressat är den primärt berörde kan förefalla onödigt. Dessutom finns en viss risk för att tillämparen med en sådan lösning koncentrerar sig mera på den formella frågan om klaganden intagit partsställning eller ej än på själva huvudkriteriet.

Då det gäller att ge innehåll åt grundförutsättningen för att en person, part eller inte, ska medges klagorätt – att beslutet med förvaltningslagens ord ”angår” vederbörande – har, som framgått, i praxis traditionellt använts formuleringar av typen att klagandens intresse i saken ska vara ”erkänt av rättsordningen” eller att det finns ett ”skyddssyfte” vad gäller detta intresse. För att verifiera existensen av ett sådant intresse har man undersökt om klaganden enligt tillämpliga föreskrifter tillerkänts rätt att yttra sig i ärendet, eller om det annars i lagen eller dess förarbeten framkommer några indikationer i samma riktning.

Utan att direkt vilja bryta med detta principiella angreppssätt tycks man dock i vissa rättsfall från relativt sen tid (ovan har i avsnitt 33.3.1 pekats på RÅ 1994 ref. 30, RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 2006 ref. 9) ha velat markera en viss förskjutning av tyngdpunkten och mera direkt – utan referenser till vad ”rättsordningen” kan tänkas ge uttryck för – koncentrerat sig på beslutets verkningar i förhållande till det intresse som klaganden representerar. Denna nyansskillnad synes inte sakna praktisk betydelse. Visserligen torde grundtanken i båda fallen vara, att klagorätt ska reserveras för den som representerar ett sådant intresse som kunnat beaktas vid det överklagade beslutets meddelande, men i stället för att koncentrera sig på *formella* indikationer som förekomsten av yttranderätt, har man i dessa rättsfall mera förutsättningslöst sökt lösningen i den *materiella* regleringen på det aktuella området. Ger denna sistnämnda vid handen, att de avvägningar i sak som förutsätts föregå beslutet omfattar hänsynstaganden också till ett sådant intresse som klaganden representerar, finns skäl att medge klagorätt.

Ett sådant synsätt är enligt vår mening klart att föredra. Lösningen på klagorättsfrågan bör inte bestämmas av formella moment, som kan ha tillkommit mer eller mindre av en tillfällighet. Huruvida ett visst subjekt uttryckligen tillerkänts yttranderätt eller inte, behöver t.ex. inte nödvändigtvis vara ett resultat av noggranna överväganden. Ibland kan en sådan möjlighet att intervensera vara så självklar, att den inte behöver författningsregleras, och i andra fall kan man helt enkelt ha förbisett frågan. Särskilt nyckfull blir bedömningen, om man inte nöjer sig med att undersöka föreskrifterna

på området utan söker sig till dessas förarbeten. Att låta avgörandet av klagorätsfrågan bli helt beroende av vad som händelsevis råkar nämnas i betänkanden eller propositioner är inte acceptabelt.

Vi anser att en bestämmelse om enskilds klagorätt i den nya förvaltningslagen bör innehålla två kriterier. Det första ska ge uttryck för den grundläggande förutsättningen, att endast den som berörs av beslutets verkningar kan ställa krav på att få överklaga detta. Här kan lämpligen anknytas till formuleringen i den av oss föreslagna överklagbarhetsregeln (36 §), enligt vars första stycke objektet för ett överklagande måste vara sådant att det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. Det andra kriteriet ska markera, att detta inte är nog utan att klagandens intresse i saken också måste vara av sådan art att beslutsmyndigheten kunnat ta hänsyn till det. Som vi utvecklat ovan (33.3.5), bör inte därtill fogas något uttryckligt krav på att beslutet ska ha gått klaganden emot.

Resonemanget leder fram till en regel om klagorätt för enskild (37 §) med följande lydelse: *En enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut får överklaga detta, om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelande.*

33.4.3 Klagorätt för kommunala organ (38 §)

En grundförutsättning för att ett kommunalt organ ska tillerkännas klagorätt är naturligtvis, att kommunen berörs av beslutet på samma sätt som nyss angivits beträffande en enskild. Detta villkor måste således byggas in även i en klagorätsregel för kommunerna.

Ovan har påpekats att en kommun i privaträttsliga sammanhang kan uppträda som "enskild" och därmed komma att omfattas av den nyssnämnda regeln om sådana subjekts rätt att föra talan. Även då det gäller anspråk på talerätt, grundade på påståenden om att de allmänna intressen som ett kommunalt organ företräder trätts förnär, har bedömningen i praxis följt ett liknande schema. För att det kommunala organet ska tillåtas överklaga en annan myndighets beslut, har man krävt att det rört sig om ett intresse som "erkänts av rättsordningen", dvs. att den tillämpliga regleringen medger eller kräver att hänsyn vid beslutets meddelande tas till detta intresse. Har det kommunala organet intagit partsställning hos den andra myndigheten, kan det kommunala intresset i saken sägas redan ha erkänts, varför problem i princip endast uppkommer, då kommunen

vill intervenera genom att överklaga beslut i ärenden med andra parter.

Liksom då det gäller klagorätt för enskild har kravet på sådant ”skyddssyfte” ibland ställts tämligen lågt (t.ex. de i avsnitt 33.3.2 nämnda RÅ 1996 ref. 39 och RÅ 1996 ref. 67). Även här kan skönjas en benägenhet att överge tanken att rättsordningen tydligt och genom krav på konkreta åtgärder – vanligen att infordra yttrande – ska ha markerat den klagoberättigades intresse i saken. Tendensen förefaller alltså också här vara att mera se till vilka intressen som enligt den materiella regleringen på området ska beaktas än till formföreskrifter rörande behandlingen av olika subjekt. I en ny förvaltningslag bör en sådan utveckling främjas genom att man där som förutsättning för kommunala organs klagorätt uppställer kravet, att det överklagade beslutet ska röra ett intresse, som kunnat beaktas vid ärendets avgörande.

De allmänna intressen som kommunen vill ta tillvara genom sitt överklagande kan, som ovan påpekats, vara av olika slag. Det kan gälla att skydda ett till kommunen som sådan knutet allmänt intresse, varvid kommunen normalt företräds av sin styrelse, men det kan också vara fråga om att bevaka det kommunala intresset vid tillämpningen av specialförfattningar, då de för ändamålet särskilt tillskapade nämnderna (socialnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd etc.) representerar kommunen. Vårt ställningstagande i den fråga som vi nu övergår till att behandla medför emellertid att anledning saknas att utforma olika klagorättsregler för de båda fallen.

I det föregående har utgått från att det beslut som överklagas har fattats av en *statlig* myndighet. Den praxis på vilken ovan replieras avser också nästan uteslutande överklagande av sådana myndigheters beslut. De specialreglerade nämndernas klagorätt kan inte heller gärna tänkas avse beslut av annat *kommunalt* organ. Som framgår av avsnitt 33.3.2 (in fine) har emellertid kommunstyrelsen i *ett* fall, RÅ 1956 ref. 18, medgetts rätt att överklaga ett beslut av byggnadsnämnden, alltså en specialreglerad kommunal nämnd. Skälet härför var, som framgått, att det av nämnden meddelade bygglovets berörde mark, som enligt stadsplanen skulle ingå i gata, och att beslutet därför fick anses inverka på ”kommunens rätt”.

Det kan naturligtvis anföras skäl för ett sådant principiellt synsätt. Byggnadsnämnden kan från sina utgångspunkter, som de framkommer i byggnadslagstiftningen, ha att beakta andra intressen än dem som kommunen i denna sin egenskap (alltså inte som t.ex. fastighetsägare) har att företräda. Samtidigt framstår det som något

av en anomali om kommunerna – som länsstyrelsen uttryckte det i sitt yttrande i målet – ”finge överklaga sina egna beslut”. Vi har stannat för att i vårt lagförslag tillerkänna både kommunens styrelse och specialreglerade kommunala nämnder – som företrädare för ”kommunen” – rätt att, under de närmare förutsättningar beträffande respektive organs intresse i saken som här berörts, överklaga ”beslut av en *statlig myndighet*”. Nämnas bör att FRU:s förslag till klagorätsregel (31 §) innehöll motsvarande begränsning, och att man inte ens tycks ha övervägt något annat; tvärtom ansåg FRU att det var av särskild vikt att ”klart ange, att det i varje situation i princip bara finns en kommunal myndighet som äger utöva besvär-rätten och att den ena kommunala myndigheten inte har någon befogenhet att gå in på den andras område eller överklaga andra kommunala beslut” (SOU 1983:73 s. 135). Vårt förslag innebär alltså, att kommunen som sådan endast som företrädare för sina privat-rättsliga, men inte sina eventuella offentligrättsliga intressen ska kunna överklaga sina nämnders beslut.

Klagorätsregeln kan således nära ansluta till den för enskilda föreslagna. I båda fallen gäller, att det angripna beslutet ska ha sådana verkningar som beskrivs i 36 § och att klagandens intresse i saken ska ha kunnat beaktas vid beslutets meddelande. Den enda principiella skillnaden ligger i att den enskildes klagorätt avser både statliga och kommunala myndigheters beslut, medan kommunen endast kan överklaga beslut av statligt organ. Det enklaste sättet att ge uttryck för detta är att i klagorätsregeln för kommun (38 §) referera till motsvarande bestämmelse om enskilds klagorätt (37 §) med markering av den nyssnämnda differensen. Lydelsen blir då följande: *En kommun får överklaga ett beslut av en statlig myndighet under samma förutsättningar som enligt 37 § gäller för en enskild.*

33.4.4 Klagorätt för statliga myndigheter (39 §)

Som påpekats kan statliga myndigheter, liksom kommunala sådana, föra talan mot andra myndigheters beslut enligt de för ”enskild” tillämpliga reglerna, om det bara gäller att hävda ett civilrättsligt intresse. I övrigt framgår av fast praxis att sådana myndigheter inte utan särskilt stöd i specialförfattning kan överklaga andra – statliga eller kommunala – myndigheters beslut. Denna princip bör förankras i den nya förvaltningslagen.

Något undantag bör enligt vår mening inte göras för sådana fall, där en statlig myndighet med stöd av särskilda bestämmelser kan ta initiativ till ett ärende hos annan myndighet eller i övrigt uppträder som part hos denna. Det grundläggande argumentet för nuvarande praxis på området – att de båda organen i princip representerar ett gemensamt statligt intresse – gäller även då. Vill man utvidga klagorätten i sådant fall, får man ta in en sådan regel i vederbörande specialförfattning.

Om den beslutande myndigheten i en situation som den nyssnämnda inte är statlig utan kommunal – det måste i så fall röra sig om en specialreglerad nämnd – bortfaller argumentet, att de båda organen representerar samma statliga intresse. Visserligen företräder båda det allmänna intresse som enligt författningen ska tillvaratas, men inom denna ram sammanfaller de lokala eller regionala intressena inte nödvändigtvis med riksintresset. Då vi ovan förordat, att de specialreglerade kommunala nämnderna ska – i enlighet med etablerad praxis – kunna överklaga beslut av statlig myndighet i syfte att värna just de intressen som de enligt specialförfattningen har att bevaka, kan möjligen hävdas att en statlig myndighet borde ges motsvarande möjlighet att hävda riksintresset, om det är en kommunal myndighet som beslutat i ärendet. Vi anser emellertid inte, att detta argument för fullständig paritet är tillräckligt starkt för att bryta principen om att en statlig myndighet inte utan stöd i särskild föreskrift får överklaga annan myndighets beslut.

Med hänsyn till det förslag angående myndighets fullföljdsrätt som vi nedan för fram (40 §) får en bestämmelse om statliga myndigheters avsaknad av klagorätt (39 §) emellertid förse med en reservation enligt följande modell: *En statlig myndighet får inte överklaga beslut av en annan myndighet utom i fall som avses i 40 §.*

33.4.5 Myndighets fullföljdsrätt (40 §)

Som ovan (33.3.4) redovisats har en myndighet, som efter överklagande av enskild fått sitt beslut ändrat eller upphävt av en *förvaltningsdomstol*, numera generellt rätt att fullfölja talan mot ett sådant avgörande. Detta ska framgå av den något kryptiskt formulerade 7 a § FPL, enligt vilken, då en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, den myndighet som först beslutat i saken ska vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Indirekt syftar stadgandet till att

reglera frågan om myndighetens klagorätt, eftersom myndigheten som den enskildes motpart i målet hos förvaltningsrätten anses ha rätt att överklaga förvaltningsrättens dom, om denna avviker från vad myndigheten beslutat (oavsett i vilken riktning ändringen går; se Hellners–Malmqvist s. 300). I litteraturen (Wennergren s. 140) har påpekats att ”det inte är alldeles självklart att den som är enskilds motpart i ett ärende på tjänstens vägnar därmed också blir att betrakta som någon som beslutet i ärendet angår”, men att reglerna uppenbart är tänkta att uppfattas på detta sätt.

Om det däremot är en högre *förvaltningsmyndighet* som på talan av den enskilde korrigerat beslutsmyndighetens avgörande, tillämpas alltså i praxis framvuxna principerna, som innebär att statlig myndighet saknar fullföljdsrätt, medan kommunal myndighet har sådan, om dess av den högre instansen upphävida beslut varit betungande för den enskilde. Har den enskilde gynnats av det upphävida beslutet, anses han eller hon däremot själv få överklaga överinstansens beslut, med följd att det kommunala organets klagorätt i princip – undantag förekommer, som tidigare visats – bortfaller.

Gällande ordning är enligt vår uppfattning inte tillfredsställande. Vad gäller *statliga myndigheters klagorätt* i denna situation är det knappast logiskt att den ska variera med hänsyn till arten av överinstans. Anser man det angeläget att myndigheten bereds möjlighet att genom ett överklagande försvara den ståndpunkt man intagit vid beslutsfattandet – det sätt på vilket man tillämpat regleringen och beaktat de i ärendet involverade intressena – borde det vara egalt, om beslutet ändrats av en förvaltningsdomstol eller en högre förvaltningsmyndighet. En sådan nyorientering bör enligt vår mening komma till uttryck i en klar och enkel klagorättsregel och inte via någon bestämmelse om att myndigheten i angiven situation blir den enskildes motpart i den högre instansen.

Beträffande de *kommunala myndigheternas klagorätt* skulle man med en sådan bestämmelse komma ifrån de onödigt komplicerade riktlinjer som nu gäller. Oavsett hur det kommunala beslutet sett sig ur den enskildes synvinkel, skulle myndigheten kunna överklaga ett avgörande, som avviker från beslutet. Den som har att avgöra om det kommunala organet har fullföljdsrätt – vare sig det är en förvaltningsdomstol eller en högre förvaltningsmyndighet – får alltså ett direkt svar i lagen och befrias helt från de överväganden som den enligt praxis hittills tvingats göra.

Som ett ytterligare argument för denna utvidgade klagorätt för myndighet kan tillfogas att prejudikatbildningen därigenom skulle

stimuleras. Det finns anledning att räkna med att myndigheterna framför allt kommer att utnyttja sin fullföljdsrätt i sådana fall, där ärendet avser principiellt intressanta frågor, som bör föras till högsta instans.

Den nu skisserade regeln kan göras tämligen kort och koncis enligt följande: *Har en högre instans efter överklagande upphävt eller ändrat en myndighets beslut, får myndigheten överklaga detta avgörande.*

33.5 Lagtexten in extenso

Sammanfattningsvis innebär våra förslag i detta kapitel att klagorättsfrågan regleras i fyra paragrafer med följande lydelse:

Klagorätt

37 § En enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut får överklaga detta, om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelande.

38 § En kommun får överklaga ett beslut av en statlig myndighet under samma förutsättningar som enligt 37 § gäller för en enskild.

39 § En statlig myndighet får inte överklaga beslut av en annan myndighet utom i fall som avses i 40 §.

40 § Har en högre instans efter överklagande upphävt eller ändrat en myndighets beslut, får myndigheten överklaga detta avgörande.

34 Överklagandets form och innehåll (41 §)

34.1 Nuvarande reglering

Enligt 23 § första stycket FL överklagas beslut skriftligt. Vad gäller innehållet uppställs inga andra krav än att klaganden ska ange ”vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär”. Vid överklagande hos högre förvaltningsmyndighet är dessa modesta villkor de enda som uttryckligen stipulerats i förvaltningslagen. Av förvaltningslagen framgår däremot inte att kraven i normalfallet, dvs. då allmän förvaltningsdomstol utgör överinstans, sträcker sig ett stycke längre. Här griper förvaltningsprocesslagens mera utvecklade system in.

Ett överklagande – eller, som det fortfarande heter i förvaltningsprocesslagen, en ”besvärshandling” – ska enligt 3 § FPL vara egenhändigt undertecknad av klaganden eller hans ombud. Klagskriften ska även innehålla uppgift om klagandens yrke, personnummer eller organisationsnummer, adress och telefonnummer samt förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom. Motsvarande uppgifter ska också lämnas om ställföreträdare eller ombud liksom om enskild motpart.

Vad gäller handlingens innehåll föreskrivs i 4 § FPL att klaganden – förutom det beslut som överklagas – ska ange sitt yrkande och de omständigheter som åberopas till stöd för detta. I paragrafen rekommenderas ytterligare att klaganden uppger de bevis som han vill åberopa och vad han vill styrka med varje särskilt bevis.

34.2 Överväganden

Vi föreslår ingen ändring beträffande det gällande kravet på skriftlighet. Att detta är uppfyllt även vid anlitande av elektroniska eller andra tekniska medel för informationsöverföring har tidigare utvecklats. Genom att sådana alternativ godtas är det föga lämpligt att – då det gäller överklagande hos högre förvaltningsmyndighet – införa något sådant krav på egenhändigt undertecknande som beträffande talan i förvaltningsdomstol uppställs i förvaltningsprocesslagen. Den tekniska utvecklingen och därmed möjligheten att på ett bättre och säkrare sätt kunna verifiera att ett meddelande verkligen härrör från den uppgivne avsändaren har nu kommit därhän, att kravet på egenhändigt undertecknande mera allmänt kan ifrågasättas i lagstiftningen. (Att någon motsvarighet till 10 § FL, vad gäller bekräftelse av ett inte underskrivet meddelande genom en egenhändigt undertecknad handling, inte bör intas i den nya lagen har utvecklats i avsnitt 18.5.1 ovan.)

Till skillnad från vad som nu gäller anser vi det befogat att också uttryckligen föreskriva att *överklagandets adressat* ska anges. Genom att skrivelsen, både enligt gällande ordning och vårt förslag, ska ges in till beslutsmyndigheten, kommer denna myndighet att i viss mening – som ”brevlåda” eller ”mellanstation” – bli *skrivelsens adressat*. Vi finner det angeläget att klart separera de båda organens olika funktioner genom att ange att ”överklagandet ställs till den myndighet som ska pröva det (överinstansen)”. Som vi ovan understrukt (30.3), bör man klart skilja mellan den yttre form som anlitas för att överklaga ett beslut (”skrivelsen”) och den viljeförklaring som innefattas i meddelandet, alltså ”överklagandet”.

Klaganden måste naturligtvis ange vad som är objektet för hans överklagande och vad han vill att överinstansen ska göra. Med några smärre redaktionella avvikelser från nuvarande lagtext bör alltså också den nya lagen kräva, att klaganden i överklagandet anger det beslut som överklagas och den ändring som begärs. Att belasta förvaltningslagens text med en repetition av de detaljuppgifter som klaganden avkrävs i 3 och 4 §§ FPL vad gäller överklagandets formella och materiella innehåll synes däremot inte nödvändigt eller lämpligt. Klaganden bör emellertid i tydlighetens intresse informeras om de mera långtgående krav som gäller vid talan i förvaltningsdomstol. Vi föreslår att i stadgandet intas en erinran om att ytterligare föreskrifter i 3 och 4 §§ FPL då gäller.

Det bör påpekas att de skillnader som i berört avseende föreligger mellan överklagande hos förvaltningsmyndighet resp. hos förvaltningsdomstol i praktiken inte är av någon avgörande betydelse. Kravet på att klaganden ska ange "vad som yrkas" (4 § FPL) sträcker sig, som det uppfattas i rättspraxis, t.ex. knappast längre än att klaganden ska uppge "den ändring i beslutet som han begär" (23 § FL). I båda fallen är det tillräckligt, att man av handlingen kan utläsa vad vederbörande önskar. (I RÅ 2002 ref. 29 godtogs sålunda anteckningar på ett delgivningskvitto som ett överklagande av det avgörande som delgivningen avsåg, då det av noteringarna framgick att adressaten var missnöjd med avgörandets innebörd.)

Vårt lagförslag blir enligt det sagda följande:

Överklagandets form och innehåll

41 § Ett beslut överklagas skriftligt. Överklagandet ställs till den högre instans som ska pröva det (överinstansen). I överklagandet ska klaganden ange det beslut som överklagas och den ändring som begärs. Ska överklagandet prövas av allmän förvaltningsdomstol, gäller ytterligare föreskrifter i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

35 Ingivande och klagotid (42 §)

35.1 Nuvarande reglering

I och med antagandet av den nuvarande förvaltningslagen ersattes den tidigare ordningen, enligt vilken en "besvärshandling" skulle tillställas "den förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol som har att pröva besvären", med det förfaringssätt som tillämpas vid talan i allmän domstol. Vid tillkomsten av den nuvarande regeln i 23 § andra stycket FL om att skrivelsen med överklagandet ska ges in till "den myndighet som har meddelat beslutet" – och alltså inte till överinstansen – motiverades detta framför allt med att man ville aktivera det samtidigt införda omprövningsinstitutet (prop. 1985/86:80 s. 41, 43). Då överklagandet getts in skulle beslutsmyndigheten ompröva sitt beslut, och om rättelse då gjordes enligt klagandens önskemål skulle överklagandet anses förfallet och handlingarna inte vidarebefordras till överinstansen. Även pekades på vissa praktiska vinster av nyordningen, bl.a. att den högre instansen befrias från arbetet med att rekvirera handlingar från beslutsmyndigheten och att den senare direkt kan avge sitt yttrande utan att behöva avvakta en remiss.

Utgångspunkten för beräkningen av den treveckorsfrist som gäller för att en enskild ska kunna få sitt överklagande prövat är den dag då klaganden "fick del av beslutet". Avgörande är alltså den tidpunkt då klaganden genom myndighetens försorg underrättades om beslutsinnehållet, antingen genom formlig delgivning eller på annat sätt. Att klaganden måhända dessförinnan faktiskt fått kännedom om beslutet saknar i sammanhanget betydelse.

En specialregel gäller för det fall klaganden är en part som företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt. I sådant fall räknas klagotiden redan från den dag då beslutet meddelades, dvs. då det expedierades eller fick sin slutliga utformning på annat sätt. Bestämmelsen tillkom som en ren

följd av en samtidigt företagen ändring i förvaltningsprocesslagen (se 6 a § FPL) och motiverades främst av praktiska skäl, dvs. en strävan att undvika onödiga delgivningar (se prop. 1997/98:101 s. 92).

I sista stycket av 23 § FL har intagits särskilda bestämmelser för det fall objektet för överklagandet utgörs av ett normbeslut. Då vi föreslår att sådana beslut ska fränkännas överklagbarhet, saknas anledning att närmare beröra denna reglering.

35.2 Överväganden

Som vi belyst i 29 kap. om ”Rättelse”, blev resultatet av förvaltningslagens bestämmelser om ingivande av överklagande och om omprövning inte det avsedda, utan i stället gav förfarandet upphov till allvarliga praktiska olägenheter. Dessa anser vi oss ha undanröjt genom förslagen i nämnda kapitel. Något hinder mot att behålla den nu etablerade ordningen för ingivande, vilken, som påpekats, också är den som gäller vid talan i allmän domstol, föreligger därmed inte. Vi gör i detta avseende endast vissa tidigare berörda redaktionella ändringar.

Inte heller föreslår vi någon förändring i sak vad gäller klagotiden och dess beräkning. I tydlighetens intresse förordar vi emellertid att det klart anges i lagtexten, att utgångspunkten för beräkning av treveckorsfristen för enskildas överklagande är den dag då klaganden på ett eller annat sätt – inte nödvändigtvis genom delgivning – ”genom myndigheten” fick del av beslutet och alltså inte den tidpunkt då vederbörande faktiskt fick kännedom om avgörandet.

Vårt lagförslag blir därmed följande:

Ingivande och klagotid

42 § Överklagandet ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden genom myndigheten fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

36 Beslutsmyndighetens åtgärder (43 och 44 §§)

36.1 Nuvarande reglering

Den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet prövar enligt 24 § FL om skrivelsen med överklagandet kommit in i rätt tid. Om skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten avvisa den. I två situationer ska avvisning dock inte ske. Den ena avser det fall att förseningen beror på att myndigheten lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man klagar. Den andra gäller då klaganden misstagit sig beträffande var ingivandet ska ske och i enlighet med tidigare gällande ordning gett in sin skrivelse till den myndighet som ska pröva överklagandet. Har den kommit in dit inom klagotiden, ska den vidarebefordras till den myndighet som meddelat beslutet med uppgift om vilken dag den kom in till den högre instansen.

Avvisas inte skrivelsen, ska den myndighet som har meddelat beslutet enligt 25 § FL överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

36.2 Överväganden

36.2.1 Rättidsprövningen (43 §)

Beslutsmyndighetens enda uppgift i samband med ett överklagande är att avgöra, om detta kommit in inom den stipulerade klagotiden. Alla övriga beslutsfunktioner vad gäller förutsättningarna för att överklagandet ska kunna tas upp till saklig bedömning ligger hos överinstansen. Som ovan framgått (30.3) har vi funnit det angeläget att genom rubriksättningen klart markera vad det ena och andra organet har att göra.

Vi har också tidigare (likaså i avsnitt 30.3) angett skälen för att vi valt en delvis ny terminologi och i några avseenden rationaliserat texten. I sak föreslår vi däremot endast en mindre justering.

Det är enligt vår mening knappast motiverat att låta klaganden undgå konsekvenserna av ett för sent ingivande om han fått en felaktig överklagandeanvisning men däremot inte om myndigheten helt underlåtit att lämna en sådan. I det sistnämnda fallet är den som inte förmått ta tillvara sin rätt i nuläget hänvisad till att anlita den omständliga proceduren att ansöka om återställande av försutten tid. För att också täcka in denna situation föreslår vi, att överklagandet inte ska avvisas, om förseningen beror på att myndigheten inte lämnat ”en korrekt underrättelse om hur man överklagar”. En sådan justering minskar risken för att den enskilde ska lida rättsförluster genom myndighetens försummelser samtidigt som den utgör ett incitament för myndigheten att noggrant beakta sitt åliggande att förse sina beslut med överklagandeanvisning.

Bestämmelsen om rättidsprövning bör utformas sålunda:

Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent, ska myndigheten avvisa det, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Överklagandet ska inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

Överklagandet ska inte heller avvisas, om det inom klagotiden har kommit in till överinstansen. I sådant fall ska överinstansen vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in till den högre instansen.

36.2.2 Överlämnandet (44 §)

Vi anser att den nuvarande, neutralt formulerade bestämmelsen om att beslutsmyndigheten vid en positiv utgång av rättidsprövningen ska överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till överinstansen är alltför vag. Som vi framhållit i 29 kap. om ”Rättelse”, är det verkliga problemet med att involvera beslutsmyndigheten i överklagandeförfarandet just risken för att överklagandet ”fastnar” där. Vi finner det angeläget att i lagtexten understryka vikten av snabbhet i förfarandet genom att införa ett uttryckligt skyndsamhetskrav. I samma kapitel (29.7.7) har vi också angett skälen för att ett

beslut, som ändrats med tillämpning av det av oss föreslagna nya rättelseinstitutet, ska överlämnas samtidigt med övriga handlingar.

Vårt förslag till överlämnanderegeln blir följande: *Om överklagandet inte avvisas enligt 43 §, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Rättas det överklagade beslutet enligt 31–33 §§, ska även det nya beslutet överlämnas.*

36.3 Lagtexten in extenso

Sammanfattningsvis föreslår vi sålunda att beslutsmyndighetens uppgifter i samband med ett överklagande läggs fast i följande två paragrafer:

Beslutsmyndighetens åtgärder

43 § Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent, ska myndigheten avvisa det, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Överklagandet ska inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

Överklagandet ska inte heller avvisas, om det inom klagotiden har kommit in till överinstansen. I sådant fall ska överinstansen vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in till den högre instansen.

44 § Om överklagandet inte avvisas enligt 43 §, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Rättas det överklagade beslutet enligt 31–33 §§, ska även det nya beslutet överlämnas.

37 Överinstansens åtgärder (45–47 §§)

37.1 Nuvarande reglering

Gällande förvaltningslag saknar särskild bestämmelse om den prövning som överinstansen, sedan rättidsprövningen skett och överklagandet överlämnats dit, ska företa för att konstatera att övriga sakprövningsförutsättningar också är uppfyllda. Att detta är en uppgift för överinstansen och inte för beslutsmyndigheten är givet och kan också anses motsatsvis framgå av det förhållandet, att lagtexten inte ger stöd för att den sistnämnda myndigheten skulle ha någon annan beslutsfunktion än den särskilt angivna.

Den enda bestämmelse som direkt tar sikte på en åtgärd, som överinstansen kan vidta, är inhibitionsregeln i 29 § FL. Enligt denna får en myndighet, som ska pröva ett överklagande, bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

37.2 Överväganden

37.2.1 Bedömningen av sakprövningsförutsättningarna (45 §)

Även om rättsläget från teoretiska och andra utgångspunkter i ett visst avseende är helt klart, innebär detta inte alltid att det också respekteras i praktiken. Det behöver naturligtvis inte bero på medveten obstruktion från rättstillämparens sida utan förklaringen kan i grunden vara bristande sakkunskap och avsaknad av tillräcklig förtrogenhet med det rättsliga materialet.

I 29 kap. med förslag till det nya institutet ”rättelse” har vi hänvisat till det av bl.a. JO uppmärksammade förhållandet, att beslutsmyndigheterna inte sällan ansett sig ha rätt att bedöma även andra sakprövningsförutsättningar än frågan om överklagandet

kommit in i rätt tid. Följden av ett sådant förfarande har i värsta fall inneburit ett direkt sabotage mot överklagandeinstitutet, då myndigheten vägrat att sända överklagandet vidare till överinstansen med hänvisning till att man uppmärksammat en brist, som man över huvud inte ska ta någon befattning med.

Vi anser att det mot bakgrund av denna erfarenhet i upplysnings-syfte bör tas in en särskild bestämmelse i förvaltningslagen, som klargör att frågor om överklagandet skett i rätt instans, om beslutet är överklagbart, om klaganden har klagorätt, och om överklagandet uppfyller föreskrivna villkor i fråga om form och innehåll etc. – alltså alla sakprövningsförutsättningar, som inte hänför sig till klagotiden, och som måste vara uppfyllda om inte överklagandet ska avvisas – avgörs av överinstansen. Ett enkelt sätt att uttrycka detta är följande: *Frågor om avvisning av ett överklagande av någon annan anledning än att det kommit in för sent avgörs av överinstansen.*

37.2.2 Inhibition (46 §)

I de fall då ett beslut träder i kraft omedelbart, även om det överklagas (se 28 kap.), måste naturligtvis verkställigheten kunna stoppas för att förhindra uppkomsten av irreparabla skador för den av beslutet drabbade. I annat fall skulle värdet av en för klaganden positiv utgång av överklagandet de facto kunna minska eller helt utebli.

Innehållet i inhibitionsbestämmelsen i 29 § FL bör därför överföras till den nya förvaltningslagen: *Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.*

37.2.3 Överinstansens förfarande vid överklagande enligt 11 § (47 §)

I 13 kap. om ”Åtgärder vid dröjsmål” har vi föreslagit att i den nya förvaltningslagen ska tas in tre nya paragrafer, utan motsvarighet i den gamla, i syfte att komma till rätta med oskäligt långa handläggningstider. Två av dessa, 10 och 11 §§, har placerats bland bestämmelserna med ”Allmänna krav på handläggningen av ärenden”. Den tredje, som avser överinstansens åtgärder efter överklagande av ett beslut enligt 11 §, har sin naturliga plats i nu förevarande sammanhang. Motiven för denna bestämmelse har redovisats i avsnitt 13.8.2.

Med tanke på att överinstansen kan vara en högre förvaltningsmyndighet är det nödvändigt att föreskriften intas i förvaltningslagen. Då överklaganden normalt prövas av allmän förvaltningsdomstol, kan emellertid ett motsvarande stadgande också krävas i förvaltningsprocesslagen.

Vi föreslår således att här införs en bestämmelse med följande lydelse: *Bifalls ett överklagande av sådant avslagsbeslut som avses i 11 §, ska beslutsmyndigheten föreläggas att inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra ärendet. Överinstansens beslut får inte överklagas.*

37.3 Lagtexten in extenso

Våra förslag i detta kapitel innebär således att regleringen av överklagandeinstitutet ska tillföras följande tre paragrafer:

Överinstansens åtgärder

45 § Frågor om avvisning av ett överklagande av någon annan anledning än att det kommit in för sent avgörs av överinstansen.

46 § Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

47 § Bifalls ett överklagande av sådant avslagsbeslut som avses i 11 §, ska beslutsmyndigheten föreläggas att inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra ärendet. Överinstansens beslut får inte överklagas.

XI. IKRAFTTRÄDANDE

38 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

38.1 Lagens ikraftträdande

Den av oss föreslagna nya förvaltningslagen innehåller bestämmelser, som på de flesta punkter skiljer sig från den nuvarande. Det rör sig emellertid inte om någon tidigare helt okänd materia, utan om en typ av regler som myndigheterna är väl förtrogna med. Vissa utbildningsinsatser torde visserligen krävas för att underlätta övergången till den nya ordningen men de är inte av den art och det omfång att lagens ikraftträdande av den anledningen måste uppskjutas.

En ungefärlig beräkning av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen ger vid handen, att lagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2012.

38.2 Övergångsbestämmelser

Vi bedömer inte att det krävs några särskilda övergångsbestämmelser mer än på en punkt. Det gäller den i 3 § första stycket intagna föreskriften om att från lagen avvikande bestämmelser har företräde endast om de meddelas i annan lag. Det ska således inte längre vara möjligt att genom förordning åsidosätta förvaltningslagens bestämmelser utom i några i stadgandets andra stycke särskilt angivna fall.

Då Förvaltningsrättsutredningen (FRU) tog upp och ville realisera den tidigare vid flera tillfällen framförda tanken, att från förvaltningslagen avvikande bestämmelser måste meddelas genom annan lag, befann man sig i en delvis annan situation än den nu aktuella. I FRU:s ursprungliga direktiv (från år 1978) underströks visserligen att avvikelser från lagen bara undantagsvis borde komma

i fråga, men ingen antydning gavs om att sådana avvikelser inte borde kunna beslutas av regeringen i förordning (se SOU 1983:73 s. 165). Utredningens år 1983 beslutade tilläggsdirektiv berörde inte frågan.

Mot denna bakgrund är det knappast ägnat att förvåna, att FRU intog en försiktig attityd vad gäller ikraftträdandet av den nyordning som man således lanserade på eget initiativ. Förmodligen för att förslaget inte omedelbart skulle stöta på patrull ville man införa en övergångsbestämmelse, som hindrade att vid ikraftträdandet befintliga, från lagen avvikande föreskrifter i ett slag skulle sättas ur spel av den anledningen, att divergenserna framkom i förordning och inte i lag: "Om en bestämmelse som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande avviker från denna lag, gäller bestämmelsen även efter ikraftträdandet." Anpassningen till det nya systemet skulle alltså tillåtas ske successivt.

Läget är nu ett annat. Regeringen har i våra direktiv inte bara ifrågasatt rimligheten av att det genom förordningsbestämmelser är möjligt att göra undantag från förvaltningslagen utan direkt anvisat som en utgångspunkt för vårt arbete, att lagen ska vara subsidiär endast i förhållande till bestämmelser i annan lag. Det är alltså ingen överraskning att vi nu föreslår en sådan regel, som vi av ovan redovisade skäl finner sakligt ytterst motiverad. Att då i detta väsentliga hänseende skjuta lagens ikraftträdande på framtiden kan tyckas rimma illa med intentionerna, särskilt med hänsyn till att det av oss i 3 § andra stycket föreslagna undantaget vad gäller statsbidragsbestämmelser väsentligt reducerar behovet av snabba anpassningsåtgärder.

Lagstiftning är emellertid det möjligas konst. Det är inte svårt att förutse de reaktioner ett förslag om omedelbart ikraftträdande av den nya subsidiaritetsregeln skulle väcka. Inte heller kan gärna hävdas att de skulle vara helt obefogade. Insatserna i tid, arbete och kostnader för att snabbt bringa den nya ordningen i harmoni med rättssystemet i övrigt är inte negligerbara. Risken för förbiseenden vid den nödvändiga genomgången av befintliga förordningar, som kan innehålla från förvaltningslagen avvikande bestämmelser, är uppenbar. Konstaterar man avsteg och finner att dessa är motiverade, tvingas man per omgående aktivera lagstiftningsapparaten. Vi är förmodligen inte alltför pessimistiska i vårt antagande att en övergångsbestämmelse i berört avseende är nödvändig.

Vi har därför trots allt stannat vid att föreslå en sådan övergångsbestämmelse som FRU på sin tid förde fram. Reformen i sin helhet är enligt vår mening så betydelsefull att den inte kan tillåtas bli

äventyrad av en absolut principfast inställning i fråga om en i och för sig betydelsefull men dock detalj. Det centrala är att den normgivning som äger rum efter lagens ikraftträdande följer det nya mönstret. Vi förutsätter också att arbetet med att anpassa den befintliga regleringen sker på ett systematiskt sätt med siktet på att så snart som möjligt uppnå det resultat som krävs enligt 3 § första stycket i den nya lagen.

38.3 Vårt förslag

Vår slutsats blir således att lagen bör förses med följande ikraftträdande- och övergångsbestämmelser:

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012, då förvaltningslagen (1986:223) upphör att gälla.
2. Om en föreskrift som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande avviker från denna lag, har föreskriften företräde även efter ikraftträdandet.

XII. LAGEN OM ÖVERKLAGANDE AV
BESLUT AV ENSKILDA ORGAN
MED OFFENTLIGA
FÖRVALTNINGSUPPGIFTER

39 Översyn av överklagandelagen

39.1 Vårt uppdrag och kapitlets uppläggning

Vår huvuduppgift är att göra en rättslig översyn av förvaltningslagen i dess helhet och lämna förslag till en ny förvaltningslag. Uppdragets närmare innebörd och inriktning beskrivs tämligen ingående i direktiven. Avslutningsvis tilläggs emellertid utan närmare specifikation att översynen även ska omfatta lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter (överklagandelagen).

Enligt 1 § FL gäller förvaltningslagen för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Reglerna om service och samverkan i 4–6 §§ FL gäller dessutom annan förvaltningsverksamhet hos såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar. Om offentliga förvaltningsuppgifter anförtrotts enskilda personer eller privaträttsliga organ, saknar förvaltningslagen däremot i princip tillämplighet.

Detta innebär naturligtvis inte att handläggningen i sistnämnda fall är helt opåverkad av offentligrättsliga regler. Genom föreskrifter i specialförfattning kan förvaltningslagens regler helt eller delvis ha gjorts tillämpliga. I olika specialförfattningar kan också ha integrerats bestämmelser, som motsvarar förvaltningslagens regler. Under vissa förutsättningar kan privaträttsliga organ även i avsaknad av sådan specialreglering ha att söka vägledning i förvaltningslagen, då man s.a.s. agerar i myndighets ställe (se nedan angående JO:s tillsyn).

Överklagandelagen innehåller specialregler, som endast i ett mycket begränsat hänseende tar sikte på offentlig förvaltning genom enskilda. Innebörden är kort sagt, att ett överklagande av det enskilda organets beslut – till skillnad från vad som gäller enligt förvaltningslagen – ska ges in till överinstansen, som också har att pröva om det kommit in i rätt tid.

När det gäller kontrollen av enskilda organ med förvaltningsuppgifter är det värt att notera, att både JO och JK har tillsyn över ”den som har tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning”. Tillsynen avser dock endast den del av det privaträttsliga organets verksamhet som innefattar myndighetsutövning; se 2 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän och 3 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. JO har också gett uttryck för uppfattningen, att förvaltningslagens regler bör vara vägledande för sådana organ utanför myndighetskretsen ”som genom lagstiftning ålagts myndighetsutövning” (se t.ex. JO 2004/05 s. 175 ang. arbetslöshetskassa).

Tillämpningsområdet för den nya förvaltningslagen har i vårt förslag (1 §) bestämts med utgångspunkt i gällande ordning. Då vi talar om ”förvaltningsmyndighet” avses således ett på rent organisatoriska kriterier grundat myndighetsbegrepp enligt den modell som används i regeringsformen och som inte omfattar nu aktuella enskilda organ. Det bör också noteras att vi för förvaltningslagens vidkommande valt att helt utmönstra begreppet myndighetsutövning. I sammanhanget kan även erinras om att den nya lagens regler enligt vårt förslag (3 §) ska vara subsidiära endast i förhållande till bestämmelser i annan lag.

Strikt tolkat kan vårt uppdrag i nu aktuellt hänseende anses omfatta enbart frågan om reglerna i överklagandelagen behöver justeras som en följd av att vi nu föreslår en ny förvaltningslag. Perspektivet bör dock vidgas något. Våra överväganden inskränker sig således inte enbart till överklagandelagen utan tar även sikte på möjligheterna att i den nya förvaltningslagen – inom ramen för vårt uppdrag – reglera vad som ska gälla när enskilda organ handlägger ärenden som innefattar offentliga förvaltningsuppgifter.

Vi inleder med en kort redogörelse för vad regeringsformen har att säga om överlämnande av förvaltningsuppgifter och innehållet i överklagandelagen (39.2). Efter en nordisk utblick (39.3) redovisar vi bakgrunden till lagen (39.4), och ger några exempel på hur man i lagstiftningsärenden under senare år sett på hithörande frågor (39.5). Slutligen presenterar vi våra överväganden och förslag (39.6).

39.2 Nuvarande författningsreglering

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket *regeringsformen* kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till en enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska överlämnandet ske med stöd av lag. I förslaget till en reformerad grundlag (12 kap. 4 § RF) förenklas lagtexten något i förhållande till den nu gällande, men någon ändring i sak är inte avsedd (se SOU 2008:125 s. 350 f. och prop. 2009/10:80 s. 125).

Överklagandelagen består av tre paragrafer med följande lydelse:

1 § Denna lag gäller sådana beslut av bolag och andra enskilda organ, som enligt särskilda bestämmelser får överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet.

Om en annan lag eller en författning som beslutats av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

2 § Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

Skrivelsen ges in till den myndighet som skall pröva överklagandet. Den skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

3 § Den myndighet till vilken skrivelsen med överklagandet skall ges in prövar om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att det enskilda organet har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till det enskilda organet. I ett sådant fall skall det enskilda organet vidarebefordra skrivelsen till myndigheten med uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till organet.

Sedan gammalt krävs uttryckligt författningsstöd för att ett beslut av ett privaträttsligt organ ska kunna överklagas. För att lagen ska bli tillämplig förutsätts således enligt 1 § första stycket att det finns ”särskilda bestämmelser”, som medger att aktuella beslut överklagas ”till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet”.

I 1 § andra stycket regleras hur lagen förhåller sig till konkurrerande bestämmelser i andra författningar. Särskilt anmärknings-

värt är att avvikande bestämmelser har företrädde inte bara om de finns i lagar och förordningar utan även om de meddelats av förvaltningsmyndighet.

I 2 § första stycket återges samma text som i 23 § första stycket FL. Andra stycket i 2 § överensstämmer med vad som föreskrivs i 23 § andra stycket FL med den viktiga skillnaden, att överklagandet ska ges in till den myndighet som ska pröva överklagandet (överinstansen) och inte till det subjekt som har meddelat beslutet.

Av 3 § första stycket framgår att det följdenligt är överinstansen – och inte, som enligt 24 § första stycket FL, det organ som meddelat det överklagade beslutet – som ska pröva om överklagandet kommit in i rätt tid och i förekommande fall avvisa detta. Bestämmelserna i 3 § andra och tredje styckena om de undantags-situationer då ett för sent ingivet överklagande trots allt inte ska avvisas överensstämmer i sak helt med vad som föreskrivs i 24 § andra och tredje styckena FL. Beträffande frågan om när en handling ska anses ha kommit in hänvisas i förarbetena till 10 § FL (prop. 1986/87:39 s. 72).

39.3 En nordisk utblick

I våra nordiska grannländer har problemen kring offentlig förvaltning genom enskilda subjekt behandlats på varierande sätt. Grundläggande skillnader inte minst vad gäller begreppsbildningen på området gör emellertid att värdet av rättsjämförelser här blir begränsat. Några korta noteringar ska dock göras.

Danmark

Den danska förvaltningslagens utgångspunkt är att privata organ inte räknas till den offentliga förvaltningen. Om emellertid dessa rättssubjekt utövar offentlig verksamhet av mer omfattande slag och är underställda intensiv offentlig reglering, tillsyn och kontroll frångås denna utgångspunkt och de uppfattas som en del av den offentliga förvaltningen (Garde m.fl. s. 10 f.).

I 1 § förvaltningslagen ges berörd minister efter förhandlingar med justitieministern behörighet att förordna att lagen helt eller delvis ska gälla för närmare angivna bolag, institutioner, föreningar m.m. som inte kan hänföras till den offentliga förvaltningen. En

förutsättning för detta är dock att utgifterna för deras verksamhet till övervägande del täcks av statliga, regionala eller kommunala medel.

Norge

Enligt den norska förvaltningslagens första kapitel § 1 gäller lagen för verksamhet som drivs av förvaltningsmyndigheter om inte annat är bestämt i eller med stöd av lag. Privat rättssubjekt anses som förvaltningsmyndighet i ärenden där det fattar "enkeltvedtak" eller utfärdar föreskrift (med "enkeltvedtak" förstås enligt den i § 2 givna definitionen "vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer").

Som förvaltningsmyndighet räknas enligt lagen varje statligt eller kommunalt organ. När det gäller statliga och kommunala bolag som bedriver vanlig näringsverksamhet är dock utgångspunkten att de faller utanför lagen, även om de helt eller delvis ägs av staten eller en kommun. Så är fallet helt klart då staten eller kommunen endast har en knapp aktiemajoritet. Detsamma torde dock gälla även när staten innehar samtliga aktier. Organisationsformen är dock inte ensamt avgörande. Ett företag eller en institution kan anses som ett statligt eller kommunalt organ för vilket lagen är tillämplig. Här görs en bedömning utifrån verksamhetens art, särskilt om den innebär myndighetsutövning, hur starkt knutet subjektet är till staten eller en kommun, om det har monopolställning osv. (Eckhoff–Smith s. 179 f.).

Om ett privat rättssubjekt har fått bemyndigandet att fatta "enkeltvedtak" eller utfärda föreskrifter, betraktas det som förvaltningsmyndighet när det uppträder i denna roll men inte annars. Det är tillräckligt att subjektet har befogenheten att fatta beslut för att handlägningsreglerna i lagen ska bli tillämpliga. Det spelar ingen roll om det i efterhand visar sig att handläggningen inte ledde fram till något beslut (Eckhoff–Smith s. 180 f.).

Finland

Enligt 124 § i den finska grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning (jfr 21 §). Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast ges till myndigheter.

I förarbetena till den nu gällande finska förvaltningslagen uppmärksammades att de strukturella förändringarna inom den offentliga sektorn lett till att beslutsprocessen i administrativa ärenden i allt högre grad överförts från myndigheterna till privata aktörer, som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Därmed hade sådana förvaltningsärenden som avsågs med den tidigare gällande förvaltningsförfarandelagen förts utanför lagens omedelbara tillämpningsområde, vilket enligt regeringen skapat problem i fråga om den enskildes rättsliga ställning (RP 72/2002 s. 5).

Mot denna bakgrund infördes i 1 kap. 2 § tredje momentet förvaltningslagen en bestämmelse om att lagen ska tillämpas vid statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar "samt på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter". Med "offentlig förvaltningsuppgift" åsyftades enligt regeringen "verksamhet som sammanhänger med att något allmänt intresse tillgodoses, eller som på något annat sätt har sådana drag som är karakteristiska för ordnandet av offentlig service". Uppgiften ska ha baserats på ett offentligt uppdrag, som har getts genom lag eller med stöd av lag. Valet av organisationsform saknar i sig betydelse. Det är uppgiftens art som är avgörande. Förvaltningslagen ska således inte tillämpas i affärsverksamhet eller annan verksamhet som ordnats på privaträttsliga grunder. (Se RP 72/2002 s. 53.)

39.4 Bakgrunden till överklagandelagen

1971 års förvaltningslag gällde, liksom den nuvarande, ärenden hos förvaltningsmyndigheter, och i förarbetena togs uttryckligen avstånd från tanken att lagen skulle tillämpas då offentlig förvaltning anförtrots enskilda organ (SOU 1964:27 s. 94, SOU 1968 s. 80 f. och prop. 1971:30 s. 316 f.). Begreppet förvaltningsmyndighet skulle dock tolkas inte bara med hänsyn till organisatoriska utan också

med hänsyn till funktionella förhållanden, varför det fanns ett visst utrymme för att betrakta organ utanför den ordinära statliga eller kommunala förvaltningsapparaten som förvaltningsmyndigheter.

Vid tillkomsten av den nu gällande förvaltningslagen gjordes klart att begreppet förvaltningsmyndighet skulle ha samma innebörd som i regeringsformen (se prop. 1985/86:80 s. 57 och prop. 1986/87:39 s. 63). Förvaltningslagen skulle således inte tillämpas i verksamhet, som bedrevs av subjekt som var organiserade i privaträttsliga former, eftersom dessa och deras anställda inte utgjorde förvaltningsmyndigheter i lagens mening. Vad gällde överklagande innebar lagen en nyordning i det avseendet, att överklagandeskriften inte längre skulle lämnas in till den instans som hade att pröva överklagandet utan till beslutsmyndigheten.

Eftersom man i möjligaste mån ville anpassa i olika specialförfattningar intagna regler om överklagande av beslut av vissa bolag och andra enskilda subjekt till den nya ordningen gjordes en inventering av ett antal sådana författningar. Denna granskning utgjorde bas för vissa förslag, som presenterades i en proposition om följdlagstiftning till förvaltningslagen (se prop. 1986/87:39 s. 60 ff.).

I propositionen föreslogs att i vissa specialförfattningar skulle intas regler om att förvaltningslagens bestämmelser om överklagandeförfarandet skulle gälla, bl.a. avseende beslut av erkända arbetslöshetskassor och Sveriges exportråd. Eftersom tiden var för knapp för att man skulle hinna gå igenom all den lagstiftning som kunde behöva ses över, infördes överklagandelagen, som skulle gälla för sådana enskilda organ för vilka regler om överklagandeförfarandet saknades i specialförfattningarna. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1987, således samtidigt med förvaltningslagen.

Departementschefen betonade emellertid (a. prop. s. 64), att de nödvändiga reglerna i ämnet i princip borde finnas i de författningar där reglerna om instansordning intagits och att lagen därför var tänkt som ett provisorium i avvaktan på en fullständig översyn av reglerna. Lagen borde uteslutande reserveras för bestämmelser, som var absolut nödvändiga. Även om man borde sträva efter enhetlighet, var det enligt departementschefen knappast möjligt att undantagslöst reglera frågan om överklagande av enskilda organs beslut enligt förvaltningslagens modell. Avvikelser måste föreskrivas när särskilda skäl talar för det. Det enskilda organet måste t.ex. uppfylla vissa krav på tillgänglighet för att kunna ta emot skrivelser med överklaganden. Lagen utformades därför efter mönster av 12 § i 1971 års FL, vilket alltså innebar att den då gällande ordningen för

överklagande behölls i avvaktan på en fullständig översyn av reglerna i ämnet. Det fick därefter prövas om man på olika områden kunde gå över till den nya förvaltningslagens system, dvs. att överklagandet ska ges in till beslutsorganet och rättidsprövas där.

För att bestämmelserna i överklagandelagen skulle få den avsedda karaktären av utfyllande reglering, skulle de inte tillämpas om det fanns avvikande bestämmelser i andra lagar, i förordningar eller i författningar som någon förvaltningsmyndighet beslutat med stöd av vederbörligt bemyndigande (a. prop. s. 64 f.).

Sedan man inom Regeringskansliet genomfört den aviserade översynen föreslogs att förvaltningslagens ordning i fråga om överklagande skulle gälla som huvudregel för enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Det skulle ske genom att bestämmelser infördes i de specialförfattningar som innehöll de materiella reglerna (prop. 1988/89:66 s. 16).

Översynen visade enligt departementschefen (a. prop. s. 17) att man kunde fullfölja de tankar som kommit till uttryck i prop. 1986/87:39 och som gick ut på att reglerna för överklagande av enskilda organs beslut i möjligaste mån skulle stämma överens med vad som gäller enligt förvaltningslagen i fråga om överklagande av myndighetsbeslut. Regler om att ett beslut skulle överklagas enligt den i förvaltningslagen föreskrivna ordningen (23–25 och 30 §§ FL) infördes sålunda i bl.a. 12 kap. 9 § skollagen (1985:1100), 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) och 1 a § i lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område. Ändringarna omfattade enligt departementschefen (a. prop. s. 18) sådana *organ som uppfyllde de krav på tillgänglighet, kompetens, organisatorisk struktur m.m.* som krävdes för att uppgiften skulle kunna anförtros dem.

På vissa områden, där det föreskrivits att enskilda organs beslut fick överklagas, ansågs dock inte detta steg kunna tas. Departementschefen (a. prop. s. 18) betonade också att man inte kunde bortse från att det kunde finnas ytterligare bestämmelser om överklagande av beslut av enskilda organ som inte uppmärksammats vid genomgången inom departementen. Om överklagandelagen upphävdes, skulle det därför finnas en risk för att rättsordningen kom att sakna regler om hur överklagande i ett sådant fall skulle gå till.

39.5 Specialregler om förvaltningslagens tillämplighet

I åtskilliga lagstiftningsärenden under senare år har diskuterats i vilken utsträckning enskilda organ kan åläggas att tillämpa hela eller delar av förvaltningslagen då de utför offentliga förvaltningsuppgifter. Ett särskilt inslag i diskussionen rör frågan om dessa subjekt kan anses lämpade att ta emot och rättidspröva överklaganden, eller om den i överklagandelagen anvisade ordningen i stället bör tillämpas. Vi ger nedan några exempel på olika i specialförfattningarna förekommande konstruktioner.

Alternativ 1

Ett typexempel på hur överklagandelagen griper in, då en speciallag saknar bestämmelser om var överklagandet ska ges in, är förfarandet enligt *lagen (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ*. I 9 § föreskrivs att ett beslut varigenom en begäran om miljöinformation helt eller delvis har avslagits (av en fiskevårdsområdesförening, en viltvårdsområdesförening, ett vattenförbund eller annat enskilt organ) får överklagas av sökanden. Beslutet överklagas hos kammarrätten. I förarbetena konstaterade regeringen (prop. 2004/05:65 s. 105 f. och 136), att reglerna i överklagandelagen var tillämpliga, vilket innebär att det ankommer på kammarrätten att pröva om ett överklagande kommit in i rätt tid och att överklagandetiden löper från tidpunkten för delfående av det skriftliga beslutet.

Ett annat sådant exempel utgör *lagen (1992:860) om kontroll av narkotika*. Enligt lagens 3 a § får den som har tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel utfärda sådana intyg som avses i artikel 75 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985. Beslut i fråga om intyg enligt 3 a § överklagas enligt 14 § hos Läkemedelsverket.

I samband med lagändringar, som trädde i kraft den 1 april 2002, framhöll regeringen (prop. 2001/02:33 s. 10) att Läkemedelsverket har särskild kompetens inom området och är väl lämpat att överpröva Apoteket AB:s beslut i fråga om utfärdande av intyg. Eftersom någon särskild ordning för överklagande inte föreslogs blev överklagandelagen tillämplig. I prop. 2008/09:145, som avsåg omreglering av apoteksmarknaden, föreslog regeringen att den som

innehade tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel, inte Apoteket AB, skulle utfärda s.k. Schengenintyg. Någon förändring i fråga om överklagandeförfarandet diskuterades inte. Genom lagändring (2009:369), som trädde i kraft den 1 juli 2009, överfördes också uppgiften att utfärda Schengenintyg från Apoteket AB till öppenvårdsapoteken.

Enligt 4 § *fordonslagen* (2002:574) överklagas beslut i enskilda fall hos förvaltningsdomstol. Har beslutet fattats av organ utanför myndighetssfären gäller överklagandelagens regler. I 5 kap. 5 § har intagits en uttrycklig bestämmelse av samma innebörd som överklagandelagen, dvs. att ett överklagandet ska ges in till den instans som ska pröva det. Enligt bestämmelsen får ett antal närmare angivna beslut utan begränsning till viss tid överklagas hos Transportstyrelsen, dit överklagandet också ska ges in.

Regeringen ansåg (prop. 2001/02:130 s. 99) att det fanns vissa typer av beslut, där det var motiverat att behålla Vägverket (numera Transportstyrelsen) som överprövningsinstans. Det gällde ärenden som främst avsåg rent tekniska frågor, t.ex. då det var fråga om beslut av en polisman, en bilinspektör eller ett besiktningsorgan om körförbud. Ett överklagande av ett sådant beslut borde främst av praktiska skäl ges in direkt till överklagandemyndigheten, dvs. Vägverket (Transportstyrelsen). Överinstansens prövning kunde därmed ske i nära anslutning till överklagandet och hela proceduren torde kunna ske tämligen omgående och på ett för fordonsägaren effektivt sätt. Regeringen pekade (s. 92 f.) också på att de ärenden som behandlas av besiktningsorganen huvudsakligen är av teknisk karaktär. Handläggningen består sålunda till stor del av en fysisk kontroll av fordonet, varför behovet av andra förfaranderegler än sådana som anger vad som ska kontrolleras torde vara relativt litet.

Genom lagändringar, som avses träda i kraft den 1 juli 2010 (prop. 2009/10:32), kommer besiktningsverksamhet att kunna utföras av ett ökat antal enskilda subjekt. Samtidigt införs bl.a. bestämmelser om omprövning i 4 kap. 3 § *fordonslagen*. Detta innebär dock inte någon förändring avseende till vem ett överklagande ska ges in.

Alternativ 2

Ibland har de ärenden som handläggs av enskilda organ ansetts så betydelsefulla, att förvaltningslagens regelsystem i vissa delar ska tillämpas. Det innebär emellertid inte alltid, att också bestämmelserna i 23 och 24 §§ om att överklagandeskriften ska inges till det beslutande organet och rättidsprövas av detta gjorts tillämpliga. Några exempel kan ges.

Av 11 § *växtskyddslagen (1972:318)* framgår att Jordbruksverkets beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut som har meddelats av ett enskilt kontrollorgan. När enskilda kontrollorgan utför kontroll enligt lagen ska enligt 11 a § följande bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas: 11 och 12 §§ om jäv, 15 § om anteckning av uppgifter, 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter, 20 § om motivering av beslut, 21 § om underrättelse av beslut, 22 § om överklagande, samt 26 § om rättelse av skrivfel och liknande. Uppräkningen omfattar alltså inte 23 och 24 §§.

Som motivering för den intagna ståndpunkten pekade regeringen (prop. 2005/06:128 s. 317 ff.) på att de beslut som kunde meddelas av enskilda kontrollorgan var att anse som myndighetsutövning med ibland omfattande konsekvenser för den enskilde. Med hänsyn till detta, och till att det rörde sig om samma slags beslut som Jordbruksverket skulle ha meddelat om beslutsbefogenheten inte hade överlåtits, borde vissa för den enskilde särskilt betydelsefulla bestämmelser i förvaltningslagen göras tillämpliga även för enskilda kontrollorgan. Däremot borde överklagandelagens bestämmelser och inte 23 och 24 §§ FL tillämpas, eftersom kontrollorganens uppgifter bör avse kontroll och åtgärder i samband med denna.

Ett annat exempel är *lagen (2009:1254) om officiella veterinärer*, som trädde i kraft den 1 januari 2010. I lagens 3 § anges vilka bestämmelser i förvaltningslagen – för övrigt desamma som i den nyssnämnda växtskyddslagen – som ska tillämpas när en veterinär utför uppgifter som officiell veterinär.

Regeringen framhöll (prop. 2008/09:211 s. 62 f. och 89) att de beslut som kommer att fattas av såväl myndighetsanställda som offentligt förordnade privatpraktiserande officiella veterinärer var av samma slag. Därför var det motiverat att i lagen införa en bestämmelse enligt vilken vissa för den enskilde särskilt betydelsefulla bestämmelser i förvaltningslagen ska gälla för officiella veterinärer

som inte är anställda av en förvaltningsmyndighet. (Jfr även bet. 2009/10:MJU7 s. 21 där Miljö- och jordbruksutskottet ställde sig bakom såväl uttalandet som urvalet av bestämmelser.) Överklagandelagen borde emellertid tillämpas beträffande beslut som fattas av en privatpraktiserande officiell veterinär, varför 23 och 24 §§ FL inte omfattades av den ovannämnda uppräkningslistan av tillämpliga paragrafer.

Alternativ 3

I vissa fall har en direkt hänvisning till förvaltningslagens regler om förfarandet vid överklagande införts i specialförfattning. Lagstiftaren har då uppenbarligen ansett, att det privaträttsliga subjektet är så organiserat och har en sådan kompetens, att det kan ta emot och rättidspröva överklaganden.

Ett exempel är *lagen (2005:340) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Synskadades Riksförbund*. Av 7 § framgår att beslut om tilldelning eller återtagande av dispositionsrätt till ledarhund samt tilldelning eller återtagande av ledarhund får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 6 § ska i ärenden enligt lagen följande bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas: 11 och 12 §§ om jäv, 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen, 15 § om anteckning av uppgifter, 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter, 20 § om motivering av beslut, 21 § om underrättelse av beslut, 22 § om överklagande, 23 och 24 §§ om hur beslut överklagas, 25 § om överlämnande av överklagande m.m., 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, samt 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

De ärenden som det enligt lagen tillkommer Synskadades Riksförbund (SRF) att handlägga ansågs av regeringen innefatta myndighetsutövning mot enskilda, vilket motiverade att vissa bestämmelser i förvaltningslagen gjordes tillämpliga (prop. 2004/05:84 s. 14). Då regeringen bedömde att SRF hade den kompetens som krävdes för att göra rättidsprövningar, borde även 23 och 24 §§ FL kunna hanteras av förbundet. Som en särskild fördel med att välja denna ordning framför överklagandelagens system framhölls att SRF då fick möjlighet att rätta uppenbara skriv- eller räknefel enligt 26 § FL och att ompröva beslut med stöd av 27 § FL.

Samma principiella uppläggning har valts i *lagen (2009:704) om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete*, där regeringen

bemyndigas (3 §) att överlåta vissa förvaltningsuppgifter till en s.k. gruppering, vilken visserligen huvudsakligen bildas av offentligrättsliga organ men inte utgör någon förvaltningsmyndighet. När en gruppering med säte i Sverige handlägger förvaltningsuppgifter beträffande förvaltning av program som delvis finansieras av EU, ska enligt 6 § följande bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas: 9 § om ombud och biträde, 10 § om inkommande handlingar, 11 och 12 §§ om jäv, 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen, 15 § om anteckning av uppgifter, 16 och 17 §§ om parter rätt att få del av uppgifter, 20 § om motivering av beslut, 21 § om underrättelse av beslut, 22–25 §§ om överklagande m.m., 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, samt 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

I den till grund för lagen liggande propositionen anförde regeringen (prop. 2008/09:174 s. 32 f.), att den instämde i remissinstansernas uppfattning att det är *lämpligt*, att grupperingar i sin handläggning av ärenden om fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder tillämpar *vissa* av förvaltningslagens regler. Regeringen framhöll också (s. 52), att bestämmelsernas tillämpning begränsats till handläggning inom ramen för strukturfondsförvaltningen, och att 6 § således inte innebar att grupperingen måste följa förvaltningslagens bestämmelser i annan verksamhet.

Ytterligare en variant på samma tema illustreras av 26 § i *lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter*. Enligt bestämmelsen får beslut om registrering av hund som meddelas av Jordbruksverket eller av den som ansvarar för driften av registret – vilken enligt 6 § kan vara en privaträttslig organisation – överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om det överklagade beslutet har meddelats av en organisation, ska bestämmelserna i 22–28 och 30 §§ FL tillämpas. Här har således förvaltningslagen gjorts tillämplig endast vad gäller bestämmelserna om överklagande, rättelse och omprövning och inte i den vida omfattning som i det föregående exemplet.

Det centrala hundregistret finns numera hos Jordbruksverket men sköttes under de tre första åren efter ikraftträdandet av den tidigare gällande lagen om märkning och registrering av hundar (2000:537) – vars 12 § innehöll motsvarande bestämmelse om förvaltningslagens tillämplighet – av Svenska Kennelklubben, som alltså hade att motta överklaganden och pröva om de kommit in i rätt tid. (Se prop. 2006/07:126 s. 27 och 71; jfr prop. 1999/2000:76, bil. 3 s. 30.)

Alternativ 4

Det förekommer också föreskrifter om att ett privaträttsligt subjekt vid sin ärendehandläggning har att tillämpa förvaltningslagen i dess helhet. Utgångspunkten är då att det rör sig om verksamhet som för berörda enskilda är av stor betydelse, och att organet är kompetent att tillämpa ett mera utvecklat förfarande.

Ett exempel på en sådan särskild föreskrift är 14 § *lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst*, enligt vilken Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag (RIKAB) ska tillämpa förvaltningslagen när bolaget handlägger ärenden enligt lagen. Bestämmelsen utformades efter förslag av Lagrådet och mot bakgrund av att den verksamhet med uppbörd av TV-avgifter som bedrivs av RIKAB ansågs innefatta myndighetsutövning mot enskilda. Departementschefen framhöll (prop. 1988/89:18 s. 61 f.), att de flesta människor berörs av RIKAB:s verksamhet och att det därför är lämpligt att bolaget i allt väsentligt iakttar samma regler i fråga om handläggningen som gäller för myndigheternas verksamhet.

Alternativ 5

Avslutningsvis kan också pekas på några författningar där överklagandeförbud intagits – någon fråga om valet mellan 23–24 §§ FL och överklagandelagen uppkommer alltså inte – men där det privaträttsliga organet ålagts att tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

Beslut i ärenden enligt *förordningen (2008:1272) om Swedfund International AB:s stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer* får enligt 11 § inte överklagas. Av 10 § framgår emellertid att följande bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden enligt förordningen: 4–5 §§ om serviceskyldighet och tillgänglighet, 6 § om samverkan mellan myndigheter, 7 § om snabb och enkel handläggning, 8 § om rätt till tolk, 10 § om inkomna handlingar, 11–12 §§ om jäv, 13 § om remiss, 15 § om anteckning av uppgifter, 16–17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter, och 20–21 §§ om motivering av och underrättelse om beslut.

Inte heller beslut i ärenden enligt *förordningen (2009:41) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och bolag som ingår i dess koncern* får överklagas (45 §). Enligt 44 § ska de aktuella

bolagen emellertid vid handläggningen av ärenden enligt förordningen tillämpa 11 och 12 §§ FL om jäv, 16 och 17 §§ FL om en parts rätt att få del av uppgifter, och 21 § FL om underrättelse av beslut.

39.6 Överväganden

Att en betydande del av de uppgifter som normalt skulle ha utförts av förvaltningsmyndigheter i stället anförtrotts privaträttsliga subjekt är ett faktum. Bevekelsegrunderna för detta varierar. Ofta torde det vara fråga om rent praktiska skäl. Det har ansetts effektivt och kostnadsbesparande att låta ett enskilt organ, som är förtroget med den materia uppdraget gäller, stå för förvaltningen. I andra fall kan naturligtvis också ideologiska eller politiska hänsyn ha gjort sig gällande. Det är inte vår uppgift att anlägga några synpunkter på detta och därmed inte heller på om omfattningen av den uppgiftsöverföring som skett är rimlig.

Vad som däremot ligger inom eller i vart fall tangerar vårt uppdrag är de rättssäkerhetsaspekter som sådana befogenhetsöverföringar aktualiserar. Redan av det förhållandet, att vi har att föreslå en ny förvaltningslag och därmed har som primär uppgift att bestämma dess tillämpningsområde, följer att vi inte kan bortse från att delar av den förvaltning som traditionellt tillhört myndighetsfären numera ombesörjs av subjekt inom den privaträttsligt organiserade sektorn. I den delen har vi principiellt redan tagit ställning och stannat för att inte genom en bestämmelse i *förvaltningslagen* utvidga dess tillämpningsområde.

Förvaltningslagens regelsystem kan emellertid helt eller delvis göras tillämpligt även *på annat sätt*, och det är den frågan som åtminstone indirekt aktualiseras i den del av våra direktiv som nu står i förgrunden och som avser en översyn av överklagandelagen. Som framgått av vår genomgång av ett antal specialförfattningar, som tillkommit under senare år, har olika privata organ i varierande grad *där* ålagts att tillämpa förvaltningslagen vid handläggningen av ärenden inom sina respektive förvaltningsområden.

Endast undantagsvis har det ansetts möjligt att i sådan ordning göra hela förvaltningslagen tillämplig. Som framgått har man i regel valt att skilja ut ett antal paragrafer, som det privata organet har att följa vid handläggning av sina ärenden. Vilka bestämmelser det kan bli fråga om beror naturligtvis på ärendenas art och större eller mindre betydelse för dem som berörs av dessa men sammanhänger

ytterst med organets förmåga att hantera en mera utvecklad processordning. I varje enskilt fall har lagstiftaren gjort en mer eller mindre ingående analys av det enskilda organets organisation, tillgänglighet och kompetens som grund för sitt ställningstagande i denna fråga.

Rent allmänt kan man naturligtvis ställa frågan, om det är rimligt att överlåta en förvaltningsuppgift till ett organ, som av olika skäl inte är kapabelt att tillämpa ett sådant förfarande som förvaltningslagen anvisar. Frågan ställs på sin spets, om organet anförtrotts att fatta beslut, som har så ingripande verkningar för enskild att det bör kunna överklagas. Det kan då tyckas egendomligt – kanske till och med orimligt – om organet inte åtminstone skulle kunna fullgöra den förhållandevis enkla uppgiften att hantera inkommande överklaganden och pröva om de kommit in i rätt tid.

Av vår begränsade genomgång av ett antal specialförfattningar från senare tid framgår emellertid att så inte alltid ansetts vara fallet. Till och med i författningar, som pekar ut ett relativt stort antal bestämmelser i förvaltningslagen som i rättssäkerhetens intresse ska tillämpas av det enskilda organet, undantas ibland 23 och 24 §§ FL. Visserligen kan andra faktorer än just organets förmåga att hantera sistnämnda bestämmelser ibland ha motiverat, att man ansett det lämpligare att ett överklagande lämnas direkt till överinstansen och rättidsprövas där enligt överklagandelagens modell, men att man intagit denna ståndpunkt kan ändå förefalla något överraskande.

Överklagandelagen, som vid tillkomsten angavs utgöra ett provisorium, har förblivit ett normalt och frekvent använt instrument i samband med lagstiftning om offentlig förvaltning genom enskilda. Med hänsyn till att överklagande av privaträttsliga subjekts beslut (eller handläggningen hos sådana organ över huvud) inte omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde – en princip som vi inte heller vill frångå i den nya lagen – och då det tydligen ansetts opraktiskt eller mindre lämpligt att reglera överklagandeförfarandet tillsammans med instansordningsanvisningen i varje enskild speciallag, har överklagandelagen uppenbarligen fyllt en funktion.

Vårt allmänt hållna uppdrag att göra en översyn av överklagandelagen ger inte utrymme för den analys som krävs för att man ska gå till botten med de rättssäkerhetsproblem som sammanhänger med att delar av den offentliga förvaltningen – som den vanligen uppfattas – anförtrotts privaträttsliga subjekt. En mera

radikal nyordning förutsätter enligt vår mening en omfattande inventering av de många specialförfattningarna på området och en ingående bedömning av de berörda organens förmåga att hantera ett mera utvecklat förfarande. I ett sådant arbete kan rimligen inte förbigås de andra aspekter än de rent rättsliga som legat bakom den aktuella utvecklingen. Mot denna bakgrund ser vi inte anledning att i förevarande sammanhang föreslå några sakliga ingrepp i överklagandelagen.

Som en följd av vårt förslag till ny förvaltningslag bör dock överklagandelagens regler anpassas så att de i görligaste mån stämmer överens med vad vi föreslår i den nya lagen. Skälen till våra förslag beträffande förfarandet vid överklagande har ovan ingående redovisats. För att överklagandelagen ska få samma struktur som motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen bör 2 och 3 §§ ges ny lydelse och kompletteras med en ny 4 §. Lagtexten föreslås i linje med det sagda få följande utformning:

2 § Ett beslut överklagas skriftligt. I överklagandet ska klaganden ange det beslut som överklagas och den ändring som begärs. Ska överklagandet prövas av allmän förvaltningsdomstol, gäller ytterligare föreskrifter i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

3 § Överklagandet ges in till den myndighet som ska pröva det. Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden genom det enskilda organet fick del av beslutet.

4 § Den myndighet till vilken överklagandet ska ges in prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent, ska myndigheten avvisa det, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Överklagandet ska inte avvisas, om förseningen beror på att det enskilda organet inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

Överklagandet ska inte heller avvisas, om det inom klagotiden har kommit in till det enskilda organet. I sådant fall ska det enskilda organet vidarebefordra överklagandet till myndigheten och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in till organet.

XIII. KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN

40 Konsekvensanalys

I det längre perspektivet bedömer vi att våra förslag medför besparingar för det allmänna. På kort sikt kan det förmodas vara tämligen kostnadsneutralt. Det präglas visserligen av ett rättssäkerhetsperspektiv, vilket i vissa avseenden innebär att kraven på myndigheterna skärps, men samtidigt innefattar det effektivitetsfrämjande förenklingar och rationaliseringar av ärendehantering. Genom att regelsystemet görs mera pedagogiskt och lättillgängligt och utvidgas till att omfatta åtskilliga frågor, som hittills lämnats utanför lagen, skapas förutsättningar för säkrare och snabbare avgöranden. Tillskottet av ett särskilt instrument för att motverka oskäligen dröjsmål fyller den dubbla funktionen att tillförsäkra medborgarna en god samhällsservice och att totalt sett minska det allmännas kostnader för administrationen.

Det sagda kan konkretiseras med några exempel, utgående från relationen mellan den gamla och den nya lagen. Fyra olika situationer kan bilda bakgrund för resonemanget.

I sådana fall då några *grundläggande sakliga ändringar inte föreslås*, har tillämpningen genom omformuleringar av både själva frågeställningen och lagtexten gjorts mera verklighetsanknuten och därmed lättförståelig för både den enskilde och myndigheten. Särskilt med tanke på att förvaltningslagen ska kunna tillämpas av en mycket vid krets av anställda inom den offentliga sektorn, med varierande utbildning och erfarenhet av regeltillämpning, har vi vinnlagt oss om att i görligaste mån avstå från att använda en alltför specifikt juridisk terminologi. Utmönstringen av begreppet "myndighetsutövning" är ett bland flera exempel på detta. Vi har också genom rakare skrivningar eliminerat oklarheter, t.ex. i bestämmelserna om jäv, tolkning och översättning, och befriat myndigheterna från att behöva ta ställning till besvärliga bevisfrågor, t.ex. beträffande fastställandet av den dag då en handling ska anses ha kommit in.

Då samma ämnesområden behandlas i såväl den gamla som den nya lagen men *det sakliga innehållet förändrats* har justeringarna regelmässigt skett i syfte att stärka den enskildes rättssäkerhet men konsekvent med beaktande av effektivitets- och kostnadsaspekten. Tillämpningsområdet för reglerna om kommunikation med part och beslutsmotivering har således vidgats samtidigt som vi uppställt spärrar mot ett obefogat överutnyttjande av instituten. Då vi omformat de tidigare bestämmelserna om omprövning till ett delvis nytt institut, benämnt ”rättelse”, har ett väsentligt skäl varit att öka myndigheternas benägenhet att själva korrigera sina beslut, om de i något avseende framstår som oriktiga. Därmed besparas den enskilde omaket att behöva anlita det omständligare överklagandeförfarandet, samtidigt som det allmänna befrias från de kostnader som en ytterligare prövning i överinstans för med sig.

Vad gäller regleringen av *frågor, som över huvud inte berörs i den gamla lagen*, rör det sig regelmässigt *inte* om några *nya uppgifter* för myndigheterna. Skillnaden består i att myndigheterna direkt i den nya lagen får besked om eller i vart fall riktlinjer för hur frågor, som man redan tidigare ställts inför, ska lösas. Myndigheterna tvingas således inte längre att uteslutande anlita andra, normalt sekundära källor, i första hand rättspraxis och doktrin, utan lagstiftaren tillhandahåller ett auktoritativt förstahandsalternativ i form av en uttrycklig lagregel. Exempel på nya sådana bestämmelser, som helt eller delvis utgör en kodifiering eller vidareutveckling av etablerad praxis, är regleringen av utredningsansvaret, besluts verkställbarhet och besluts överklagbarhet. Inte heller kravet på iakttagande av de grundläggande principerna för god förvaltning utgör någon nyhet i den meningen, att en sådan skyldighet tidigare saknats. Den enligt förslaget lagfästa proportionalitetsprincipen gäller t.ex. enligt fast rättspraxis redan nu.

Endast undantagsvis förutsätter den föreslagna lagen att *en helt ny uppgift* tillförs det allmänna. Enligt den nya metoden för att motverka oskäligen dröjsmål i handläggningen åligger det den i ärendet beslutande myndigheten att efter viss tid ta uttrycklig ställning till en begäran om att ärendet ska avgöras, och vid ett för den enskilde negativt besked ges denne möjlighet att genom överklagande aktivera överinstansens (vanligen en förvaltningsdomstol) prövning av dröjsmålsfrågan. Visserligen tillförs förvaltningsrätterna härigenom en ny ärendegrupp, men hanteringen av denna motiverar enligt vår mening inte några särskilda resurstillskott. Det rör sig om en enkel uppgift – att avgöra om ärendet är klart för avgörande och när det i

så fall senast ska vara avgjort – som lämpligen kan hanteras av ensamdomare. Då domstolens beslut inte heller är överklagbart och förfarandet inte får tas i anspråk mer än vid ett tillfälle under ärendets handläggning, behöver man inte heller befara att domstolen ska överhoppas av sådana mål. Att den totala effekten av det nya institutet blir kortare handläggningstider och lägre kostnader ser vi som givet.

Avslutningsvis vill vi påpeka att de kostnader i form av utbildningsinsatser som initialt uppkommer inte är något för denna reform unikt. Sådana föränleds av all ny lagstiftning av någon omfattning och betydelse och får anses kalkylerade i varje realistisk myndighetsbudget. Som vi nyss understrukt rör det sig dessutom inte om någon för myndigheterna okänd materia. Det nya är själva regleringen, inte de frågor som där behandlas. Reformen bör således enligt vår uppfattning kunna finansieras inom befintliga ramar.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Roger Petersson, sakkunnig

Den särskilde utredaren har, tillsammans med sekretariatet, gjort ett förtjänstfullt arbete med att ta fram föreliggande förslag till en ny förvaltningslag. Jag kan helhjärtat ställa mig bakom betänkandet. På en punkt finner jag dock anledning att anmäla avvikande mening.

En väsentlig komponent i förslaget till ny förvaltningslag är att principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet slås fast som grunder för en god förvaltning (4 §). Detta ser jag som ett viktigt resultat av vårt arbete. De två förstnämnda principerna föreslås tillämpas fullt ut. Däremot innebär förslaget att proportionalitetsprincipen ska gälla endast när myndigheter ingriper i enskilda intressen. Jag anser att detta är en olycklig begränsning.

Den kommunala självstyrelsen har sedan lång tid en central plats i den svenska samhällsmodellen. Jag anser att även relationen stat-kommun är sådan att det finns anledning att i lag betona betydelsen av proportionalitet vid alla former av statliga ingrepp mot kommunerna.

Det är förvisso så att en stor del av dessa ingrepp sker genom lagstiftning, men de kommer till uttryck även genom förvaltningsbeslut som fattas av statliga myndigheter när dessa agerar t.ex. som ansvariga för tillsyn inom ett visst område.

När det gäller begränsningar av lagstiftarens handlingsutrymme kan här pekas på de ändringar i regeringsformen, som avses träda i kraft den 1 januari 2011 och som syftar bl.a. till att ge tydligare uttryck för den särskilda ställning som kommunerna och den kommunala självstyrelsen har i vårt land (prop. 2009/10:80). Motsvarande handlingsdirektiv bör enligt min mening gälla även när staten agerar i enskilda fall.

Jag har därför svårt att acceptera den föreslagna lagtexten i denna del. Principen om legalitet i 4 § första stycket och om

objektivitet i 4 § andra stycket ska gälla till förmån också för kommunerna. Men i samma paragrafs sista stycke lämnas kommunerna utanför skyddet mot oproportionerliga ingrepp, i varje fall när de inte företräder sådana civilrättsligt grundade intressen att de ska jämföras med "enskilda". Jag kan inte se att det finns något hållbart argument för denna särbehandling, utan anser att kommunerna alltid ska omfattas även av föreskriften i 4 § tredje stycket i förslaget till ny förvaltningslag. Att proportionalitetsprincipen i en europarättslig kontext gäller endast till förmån för enskilda föranleder enligt min mening inte någon annan bedömning. Vår uppgift har varit att ta fram förslag till en modern och ändamålsenligt svensk förvaltningslag. I ett sådant uppdrag ingår naturligtvis att beakta vad som följer av EU-rätten och av den europeiska människorättskonventionen, men ambitionerna bör inte stanna där. Hänsyn måste tas också till nationella förhållanden. Den grundnivå som anvisas av europarätten måste därför modifieras med beaktande av de ytterligare krav som följer av det svenska konstitutionella systemet och vår rättsordning i övrigt. Det är ofrånkomligt att särskild uppmärksamhet då ägnas åt den kommunala självstyrelsen och dess särdrag. Jag anser för övrigt att detta motiveras inte bara av den nationella rätten, utan det måste även anses ligga i linje med Sveriges åtaganden enligt Europarådets konvention om kommunal självstyrelse (se prop. 1988/89:119) att i en ny och modern förfarandelag av förvaltningslagens typ ta in ett generellt krav på proportionalitet av det slag som jag efterlyser.

Genom den av mig förordade lösningen skapas rimliga förutsättningar för att ärendehandläggningen blir mera omsorgsfull och att besluten redan från början blir korrekta inte bara när staten ingriper mot enskilda utan även när kommunerna är föremål för statliga åtgärder som innebär ett utflöde av den offentliga makten och som begränsar kommunernas handlingsfrihet.

Särskilt yttrande av Irene Reuterfors-Mattsson, expert

Proportionalitetsprincipen

Jag delar inte utredningens uppfattning att proportionalitetsprincipen endast ska skydda enskilda intressen. Jag menar att principen, när den nu skrivs in i en ny modern svensk förvaltningslag, även bör skydda kommunerna och landstingen mot oproportionerliga ingrepp från statliga myndigheter.

Grunderna för en god förvaltning – legalitet, objektivitet och proportionalitet – måste enligt min mening gälla som riktlinjer för all offentlig förvaltningsverksamhet, och utgöra ett skydd mot överdriven maktutövning från det allmännas sida. Proportionalitetsprincipen är en allmängiltig rättssäkerhetsgaranti som bör genomsyra all maktutövning, oavsett mot vem den riktar sig.

Maktutövning inom förvaltningen utövas i icke ringa omfattning av statliga myndigheter mot kommuner och landsting, t.ex. vid tillsyn. Den kommunala självstyrelsen kommer att få ett utökat grundlagsskydd. Det är därför enligt min mening självklart att även åtgärder som vidtas mot kommuner och landsting måste stå i proportion till de allmänna intressen som företräds av dessa myndigheter. Hänsyn måste tas till den kommunala självstyrelsen, inte bara vid lagstiftning utan även vid tillämpning av lag. Lagstiftaren ska bedöma om nya lagar inkräktar på den kommunala självstyrelsen och undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för självstyrelsen mindre ingripande sätt än föreslagits. Lagrådet har gett uttryck för att om olika möjligheter finns att nå samma mål, ska riksdagen välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt (prop. 2000/01:36 bilaga 4). Lagreglering av detta föreslås i prop. 2009/10:80. Även tillämpningen av lagar bör enligt min mening präglas av ett sådant hänsynstagande till självstyrelsen. Principen om proportionalitet bör därför innebära att förvaltningsmyndigheterna generellt uppmärksammas på att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda eller allmänna intressen, som företräds av kommuner och landsting, samtidigt tas i beaktande.

Jag ansluter mig till de åsikter som anförts i denna fråga i det särskilda yttrandet av sakkunnige Roger Petersson.

Återkallelse av gynnande beslut

Utredningen anser sig inte beredd att i förvaltningslagen skapa ett system som särskilt tar sikte på rättelse av beslut om fortlöpande förmåner. Jag anser däremot att tiden nu är mogen att lagreglera den öppning som getts i praxis att återkalla gynnande beslut (RÅ 1999 ref. 76 och RÅ 2000 ref. 16). Det bör i den nya förvaltningslagen införas en generell möjlighet för förvaltningsmyndigheter att återkalla ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden, och detta utan att det finns uttryckligt lagstöd för ett sådant återkallande i speciallagstiftning. Även om ett sådant lagstöd är att föredra och bör eftersträvas, kan det finnas situationer som inte har förutsetts i lag och där det kan anses oskäligt att ett gynnande beslut ska vara omöjligt att ändra. Beslut som avser beviljande av en fortlöpande förmån utan angiven tidsbegränsning bör således, enligt min mening, inte åtnjuta total immunitet från senare rättelser.

Kommittédirektiv



En ny förvaltningslag

Dir.
2008:36

Beslut vid regeringssammanträde den 17 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) och lämna förslag till en ny lag.

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 1987 och har sin grund i 1971 års förvaltningsrättsreform. Lagen innehåller regler för förvaltningsförfarandet och syftar bl.a. till att upprätthålla en hög rättssäkerhet och tillförsäkra medborgarna en god service.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och dessutom anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning. Vidare ska en analys göras som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Härutöver ska bl.a. följande frågor behandlas.

- Vilka åtgärder kan vidtas för att komma till rätta med alltför långa handläggningstider hos myndigheterna?
- Kan bestämmelserna om omprövning och överklagande förbättras så att en mer rättssäker och effektiv ordning skapas?
- Kan de allmänna rättsliga principer som tillämpas för förvaltningsförfarandet regleras i en ny förvaltningslag?

Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2010.

Bakgrund

Förvaltningslagen – en grundval för rättssäkerhet och service

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 1987 men har i väsentliga avseenden sin grund i 1971 års förvaltningsrättsreform. I förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden och hur domstolarna ska handlägga förvaltningsärenden. Det betyder att den berör en mycket stor del av verksamheten i stat och kommun. Det främsta syftet med lagen är att värna medborgarnas rättssäkerhet när de har med förvaltningsmyndigheter att göra. Ett annat viktigt syfte är att säkerställa myndigheternas service till allmänheten. Vidare ska lagen leda till snabbare avgöranden genom att motverka att ärenden prövas i för många instanser. Därför innehåller den regler om hur beslut får omprövas.

Förvaltningslagen bygger på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är alltså inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgaren att ta till vara sin rätt. Lagen innehåller t.ex. regler om myndigheternas serviceskyldighet, om deras samverkan med andra myndigheter, om snabb och enkel handläggning av ärenden, om ett lättbegripligt myndighetsspråk och om muntliga inslag i handläggningen.

Förvaltningslagen bildar grundvalen för hur förvaltningsärenden ska handläggas genom att den slår fast sådana regler som i princip ska tillämpas av alla myndigheter. Viktiga frågor som regleras i lagen är bl.a. tolkning, ombud, jäv, rätt att få ta del av uppgifter, beslut, rättelse, omprövning och överklagande av beslut.

1971 års förvaltningsrättsreform

Efter ett långvarigt utredningsarbete antogs år 1971 tre nya lagar på förvaltningsrättens område: lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Genom dessa lagar omorganiserades rättskipningen i Regeringsrätten och kammarrätt samtidigt som allmänna regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar infördes.

Reformen innebar bl.a. att Regeringsrätten i första hand skulle vara en prejudikatinstans och att tyngdpunkten vid domstolsprövning av förvaltningsbeslut flyttades till kammarrätt. Kammarrättsorganisationen – som tidigare bestod enbart av Kammarrätten i Stockholm – förstärktes med en ny regional kammarrätt i Göteborg. Senare tillkom även kammarrätten i Jönköping och i Sundsvall. I samband med reformen organiserades också inom länsstyrelserna skatterätter för överprövning av skattemål och länsrätter för överprövning av körkorts- och sociala mål. Genom ytterligare lagändringar år 1979 bröts skatterätterna och länsrätterna ut ur länsstyrelserna och en självständig allmän förvaltningsdomstol – länsrätt – skapades i varje län. Förfarandet i Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna regleras genom bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Under senare år har det skett en fortsatt tyngdpunktsförskjutning inom domstolsorganisationen, från kammarrätt till länsrätt (prop. 1994/95:27, bet. 1994/95:JuU6, rskr. 1994/95: 165).

För förvaltningsmyndigheterna innebar förvaltningsrättsreformen inga organisatoriska nyheter. Genom 1971 års förvaltningslag reglerades däremot en rad grundläggande principer för förvaltningsmyndigheternas ärendehantering. Även om detta till betydande del innebar att de principer som redan tillämpades inom förvaltningen lagfästes, var det första gången förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna gjordes till föremål för en allmän reglering.

Som nämnts föregicks förvaltningsrättsreformen av ett långvarigt utredningsarbete. Riksdagen begärde år 1942 ”en mera

enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt” (första lagutskottets betänkande 1942:34, rskr. 1942:236). Initiativet ledde till en förberedande utredning som resulterade i betänkandet Förvaltningsförfarandet (SOU 1946:69). Betänkandet innehöll en plan för det fortsatta lagstiftningsarbetet men inga författningsförslag.

Det egentliga reformarbetet inleddes år 1949, då Besvärssakkunniga tillkallades. Syftet var att förfarandet bättre skulle svara mot rättssäkerhetens krav men det skulle även vara smidigare och effektivare. Den första etappen skulle ta sikte på överprövningen av förvaltningsbeslut. Efter ett delbetänkande, Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål (SOU 1953:30), och ett principbetänkande, Administrativt rättsskydd (SOU 1955:19), fick de sakkunniga tilläggsdirektiv om att överväga vissa regler för första instans.

I slutbetänkandet Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27) fanns ett förslag till en lag som skulle reglera förfarandet hos såväl förvaltningsmyndigheter som förvaltningsdomstolar. Lagförslaget hade 20 kapitel med totalt 155 paragrafer och kritiserades vid remissbehandlingen bl.a. för att vara alltför utförligt.

En arbetsgrupp inom Justitiedepartementet tog därefter fram ett radikalt beskuret lagförslag som huvudsakligen avsåg handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Förslaget presenterades i betänkandet Förvaltningslag (SOU 1968:27).

Förfarandet i förvaltningsdomstol behandlades i Förvaltningsdomstolskommitténs betänkande Förvaltningsrättskipning (SOU 1966:70) och i en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria, Förfarandet i förvaltningsdomstol (Ds Ju 1970:11).

De nämnda förslagen – om förfarandet hos såväl förvaltningsdomstol som förvaltningsmyndighet – behandlades i prop. 1971:30 Förvaltningsrättsreform. I propositionen uttalades bl.a. att starka skäl talar för att en allmän lagstiftning om förfarandet på förvaltningens område utformas som dels en allmän lag för förfarandet hos förvaltningsmyndigheter såväl i första instans

som i högre instans, dels en allmän lag för förfarandet hos förvaltningsdomstol (s. 282). Riksdagen antog regeringens förslag (bet. KU 1971:36, rskr. 1971:222).

1986 års lag

Under 1970-talet framfördes i olika sammanhang önskemål om en översyn av 1971 års förvaltningslag. År 1978 tillsattes Förvaltningsrättsutredningen, som bl.a. hade till uppgift att behandla frågor om omröstning i förvaltningsärenden, när ett förvaltningsbeslut blir gällande, vilka beslut som kan överklagas och verkan av felaktiga överklagandehänvisningar. Översynen skulle bygga på den grund som lades genom 1971 års reform. De föreslagna bestämmelserna skulle vara så enkla och lättbegripliga som möjligt samt syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten. Möjligheterna att förenkla förfarandet och förkorta handläggningstiderna skulle tas till vara. Genom tilläggsdirektiv gavs utredningen i uppdrag att särskilt överväga frågan om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ompröva sina beslut.

Utredningen lämnade ett delbetänkande, *Ändringar i förvaltningslagen* (SOU 1981:46), och ett slutbetänkande, *Ny förvaltningslag* (SOU 1983:73). Den nya förvaltningslag som föreslogs i slutbetänkandet skilde sig från 1971 års lag bl.a. genom att den innehöll bestämmelser om när ett beslut blir gällande och vilka beslut som får överklagas. Förslaget om omprövning var mer vidsträckt än enligt då gällande lag. Vidare föreslogs bl.a. att reglerna om tolk, ombud och biträde samt jäv skulle gälla även utanför myndigheternas ärendehandläggning, dvs. även vid s.k. faktiskt handlande.

I prop. 1985/86:80 lade regeringen fram förslag till en ny förvaltningslag, som huvudsakligen motsvarade det utredningen lade fram. Förslaget antogs av riksdagen (bet. KU 1985/86:21, rskr. 1985/86:202).

Senare utveckling

Sedan förvaltningslagen trädde i kraft har flera ändringar i lagen gjorts. De flesta är rena följdändringar till annan lagstiftning. Av övriga ändringar bör följande särskilt framhållas.

Sedan den 1 oktober 1998 finns en allmän bestämmelse om domstolsprövning av förvaltningsbeslut (22 a § förvaltningslagen). Enligt denna bestämmelse får överklagbara beslut som huvudregel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett syfte med regeln är att anvisa en behörig domstol för det fall en rätt till domstolsprövning finns enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eller EG-rätten utan att en sådan möjlighet är förutsedd i lagstiftningen. Genom bestämmelsen övergavs den tidigare gällande principen om rätten att ”gå till kung”, dvs. att statliga myndigheters beslut överklagas hos närmast högre myndighet med regeringen som sista instans (prop. 1997/98:101 s. 59 f.).

Den 1 juli 2006 trädde en lagändring i kraft som tydliggör att förvaltningslagens överklagandebestämmelser alltid är tillämpliga om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (3 § andra stycket). Detta innebär att beslut av förvaltningsmyndighet som innefattar en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter kan överklagas, även om det i en annan lag eller en förordning finns ett överklagandeförbud. Denna princip gällde även tidigare enligt Regeringsrättens praxis (jfr t.ex. RÅ 2001 ref. 56).

Behovet av en översyn*En ökad internationalisering*

Det har gått snart 40 år sedan förvaltningsrättsreformen genomfördes och den nu gällande förvaltningslagen har varit i kraft i mer än 20 år. Sedan dess har mycket förändrats, inte minst genom den ökade internationaliseringen.

Till följd av EU-medlemskapet är förvaltningsrätten inte längre enbart en svensk angelägenhet. Det är inte ovanligt att det i EG-rättsakter finns bestämmelser om t.ex. tidsfrister för handläggning av ärenden eller rätt till domstolsprövning. Ofta bygger dessa bestämmelser på en annan förvaltningsrättslig tradition än den svenska. Det är inte lämpligt att Sverige får två parallella förvaltningsrättsliga system: ett som gäller på de områden som regleras av EG-rätten och ett som gäller för förvaltningen i övrigt.

Här kan också nämnas att rätten till en god förvaltning regleras i förslaget till stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 41). Bestämmelsen avser EU:s institutioner, organ och byråer.

Vidare har Europakonventionen kommit att få en alltmer central roll inom förvaltningsrätten. Detta beror dels på att konventionen numera gäller som svensk lag, dels på att innebörden av vissa begrepp i konventionen (t.ex. civila rättigheter) har kommit att förändras genom den dynamiska rättsutveckling som skett genom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Rätten enligt artikel 6.1 i Europakonventionen till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter är numera betydligt mer vidsträckt än vad den var vid tidpunkten för förvaltningsrättsreformen.

Krav på skyndsam handläggning

Handläggningen av förvaltningsärenden ska alltid ske skyndsamt. Riksdagen har tillkännagett som sin mening att regeringen bör lägga fram förslag till åtgärder avseende myndigheters handläggningstider och dröjsmål (bet. 2004/05:KU14, rskr. 2004/05:153). I tillkännagivandet anförts bl.a. att det i en rättsstat är viktigt att medel står till buds som garanterar den enskilde medborgarens rätt till en säker och snabb handläggning av ett ärende, särskilt i fall som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Den enskildes ställning gentemot den offentliga förvaltningen bör därför stärkas.

Härtill krävs, för att Sveriges åtaganden enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska vara uppfyllda, att prövningen sker inom skälig tid även i första instans. Sverige har vidare en skyldighet enligt artikel 13 i konventionen att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot bl.a. långsam handläggning.

Tyngdpunkten i instansordningen ska ligga i första instans

Det är av stor vikt att rätten till domstolsprövning är ändamålsenligt reglerad. Samtidigt är det ett grundläggande krav att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ligger i första instans. Den enskilde ska inte annat än undantagsvis behöva föra sin sak vidare till domstol. Ett utvidgat omprövningsförfarande skulle kunna bidra till att reda ut oklarheter och undanröja onödiga överklaganden. I de fall överklagande sker skulle sakfrågorna genom ett ändamålsenligt omprövningsförfarande kunna bli mer renodlade och tydliga för domstolen, med ökad effektivitet som följd.

Även andra åtgärder i syfte att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i instansordningen till första instans skulle kunna övervägas, t.ex. när det gäller myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut.

Generellt bör förvaltningslagen vara så utformad att, i de fall överklagande sker, en rättssäker och effektiv domstolsprövning främjas.

En utförligare reglering av förfarandet

Förvaltningslagen innehåller som nämnts endast grundregler för förvaltningsförfarandet. Många centrala frågor lämnas åt rätts-tillämpningen. Det framgår t.ex. inte av lagen vad som är ett beslut eller om ett beslut är överklagbart och i så fall vem eller vilka som har rätt att överklaga det. Vidare är tillämpligheten av vissa regler i lagen beroende av om myndigheten i ett enskilt fall ägnar sig åt myndighetsutövning, ärendehantering eller s.k. faktiskt handlande. Vad dessa begrepp innebär anges inte i lagen. Inte heller går det att utläsa vilka möjligheter en myndighet

har att till enskilda nackdel ändra ett fattat beslut. Myndigheternas skyldighet att utreda ett ärende så som dess beskaffenhet kräver – officialprincipen – har inte heller kommit till uttryck i lagen. Även vissa andra allmänna offentlighetsprinciper, t.ex. legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna, har lämnats utanför förvaltningslagens reglering. Det är ur ett medborgarperspektiv inte tillfredsställande att viktiga regler och principer för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden inte kommer till uttryck i förvaltningslagen.

Ett viktigt komplement till förfarandereglererna i förvaltningslagen är bestämmelserna om myndigheternas service- och samverkansskyldighet. Det bör övervägas om denna skyldighet kan utvecklas i syfte att stärka medborgarnas ställning i deras förhållande till myndigheterna.

Förvaltningslagens subsidiaritet

Förvaltningslagen är subsidiär inte enbart i förhållande till andra lagar utan även i förhållande till förordningar, vilket innebär att det är möjligt att genom förordningsbestämmelser göra undantag från lagen. Det kan ifrågasättas om detta är rimligt, inte minst med hänsyn till förvaltningslagens centrala roll.

Elektroniska förfaranden

När förvaltningslagen infördes sköttes handläggningen av ärenden i stort sett manuellt. Under framför allt det senaste decenniet har förvaltningsmyndigheterna i betydande utsträckning övergått till elektroniska förfaranden. Denna utveckling innebär stora fördelar för såväl enskilda som myndigheterna. Dels ökar servicen gentemot medborgarna, dels frigörs resurser som kan användas för serviceinsatser i mer komplicerade ärenden eller för att på annat sätt stärka myndigheternas verksamhet.

Det är angeläget att förvaltningslagen är anpassad till den elektroniska förvaltningen och att lagen inte innebär eller upplevs innebära några hinder mot den fortsatta utvecklingen på detta område.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en rättslig översyn av förvaltningslagen i dess helhet och lämna förslag till en ny förvaltningslag.

Det övergripande syftet med lagen ska även fortsättningsvis vara att värna medborgarnas rättssäkerhet, att säkerställa myndigheternas service till allmänheten och att främja snabba avgöranden. Översynen ska allmänt inriktas på att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt inte bara för enskilda utan även för det stora antal anställda i stat och kommun som ska tillämpa lagens bestämmelser. En utgångspunkt ska vara att lagen är subsidiär endast i förhållande till bestämmelser i annan lag.

Vid översynen ska en analys göras som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Även om målsättningen ska vara att så långt det är möjligt behålla den svenska förvaltningsrättsliga strukturen, ska det övervägas om vissa svenska förvaltningsrättsliga regler behöver anpassas till den internationella utvecklingen, t.ex. till EG-rätten för att underlätta samarbetet inom EU.

Sverige har en skyldighet enligt Europakonventionen både att se till att handläggningstider inte är oskäligt långa och att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel mot långsam handläggning. Vidare har riksdagen uttalat sig till förmån för en prövning av tänkbara åtgärder för att komma till rätta med alltför långa handläggningstider hos myndigheterna. Även dessa frågor ska ingå i översynen av förvaltningslagen. I detta sammanhang ska utredaren bl.a. beakta de förslag som lämnats i betänkandet Förtursförklaring i domstol (SOU 2008:16).

Utredaren ska analysera överklagandebestämmelserna i förvaltningslagen och föreslå en ny utformning av dessa. I detta ingår att ta ställning till vad som ska anses utgöra ett överklagbart beslut och vem som ska ha rätt att överklaga beslutet. Rätten till domstolsprövning enligt EG-rätten respektive Europakonventionen bör framgå på ett tydligare sätt än i den nuvarande lagen.

Vidare ska utredaren se över bestämmelserna om omprövning. Beslut ska inte behöva överprövas av domstol annat än när det är nödvändigt. Ett utvidgat omprövningsförfarande skulle kunna bidra till att reda ut oklarheter och undanröja onödiga överklaganden. Samtidigt är det viktigt att de ärenden där ändring inte sker i enlighet med vad en enskilde begär snabbt kan lämnas över till domstol för prövning. Utredaren ska även överväga om det kan vidtas några andra åtgärder i syfte att ytterligare förskjuta tyngdpunkten i instansordningen till första instans. Generellt bör förvaltningslagen vara så utformad att, i de fall överklagande sker, en rättssäker och effektiv domstolsprövning främjas.

Oavsett vad utredaren kommer fram till i fråga om bestämmelserna om överklagande och omprövning bör den nya förvaltningslagen innehålla en utförligare reglering än den nuvarande. Som nämnts framgår vissa viktiga moment i förvaltningsförfarandet inte av förvaltningslagen utan följer av rättspraxis. I så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt bör det av lagen gå att utläsa vad som ska gälla vid myndigheternas ärendehantering.

Utredaren ska även bedöma vilka åtgärder som kan behövas för att underlätta användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden.

Vidare ska översynen omfatta även lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Förslaget till ny förvaltningslag får innehålla bestämmelser som syftar till att göra förvaltningen mer rättssäker och effektiv även i andra avseenden än de ovan nämnda.

Utredaren ska samråda med 2006 års förvaltningskommitté (Fi 2006:08) och Utredningen om utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06).

I den del som avser elektroniska förfaranden ska utredaren lämna en delredovisning senast den 1 juli 2009. Utredaren ska slutredovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 mars 2010.

(Justitiedepartementet)

Promemoria 2009-02-12
Elektroniska förfaranden –
delredovisning av Förvaltningslags-
utredningen (Ju 2008:08)

1	Vårt uppdrag och arbete	732
1.1	Uppdraget	732
1.1.1	Huvuddragen i utredningsuppdraget.....	732
1.1.2	Elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden.....	733
1.2	Vårt arbete	733
1.2.1	Arbetets genomförande.....	733
1.2.2	Delredovisningens disposition.....	734
2	Förvaltningspolitisk utveckling	735
2.1	Allmänt	735
2.2	Elektronisk förvaltning.....	736
2.3	De förvaltningspolitiska målen med elektronisk förvaltning och den allmänna förvaltningsrätten	741
2.3.1	Inledning.....	741
2.3.2	Gränsdragningen mellan service/samverkan och ärendehandläggning	744
2.3.3	Krav på underskrift	746
2.3.4	Inkommande handlingar.....	747
3	En nordisk utblick	749
3.1	Danmark	749
3.2	Norge	749
3.3	Finland	751
4	Förvaltningslagen	756
4.1	Bakgrund.....	756
4.2	Nuvarande ordning	761
4.2.1	Förvaltningslagen.....	761
4.2.2	Praxis.....	763
4.2.3	Bestämmelser om elektroniska förfaranden inom vissa specialområden	767

5	Överväganden	776
5.1	Förvaltningslagen och elektroniska förfaranden	776
5.2	Regler om ärendehandläggning	778
5.2.1	Till myndigheten inkommande handlingar	778
5.2.2	Från myndigheten utgående handlingar.....	780
5.3	Regler om service	782

Bilaga [utesluten i detta betänkande]

1 Vårt uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

1.1.1 Huvuddragen i utredningsuppdraget

Enligt direktiven (dir. 2008:36) är vår huvuduppgift att göra en rättslig översyn av förvaltningslagen (1986:223, FL) i dess helhet och lämna förslag till en ny förvaltningslag. Utgångspunkten för vårt arbete ska vara att den nya lagen, på samma sätt som den nu gällande, ska värna medborgarnas rättssäkerhet, säkerställa myndigheternas service till allmänheten och främja snabba avgöranden. Översynen ska vidare allmänt inriktas på att göra den nya lagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt, inte bara för enskilda utan även för det stora antal anställda i stat och kommun som ska tillämpa reglerna. En annan utgångspunkt för uppdraget är att den nya lagen ska vara subsidiär endast i förhållande till bestämmelser i annan lag. Vi ska enligt direktiven också göra den nya lagens regler anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning.

I vårt uppdrag ingår vidare att göra en analys som sätter in den svenska förvaltningsrätten i ett internationellt sammanhang. Härutöver ska vi enligt direktiven undersöka bl.a. vilka åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med alltför långa handläggningstider, om bestämmelserna om omprövning och överklagande kan förbättras så att en mer rättssäker och effektiv ordning skapas och om de allmänna rättsliga principer som tillämpas för förvaltningsförfarandet kan regleras i den nya lagen. Förslaget till ny lag får innehålla bestämmelser som syftar till att göra förvaltningen mer rättssäker och effektiv även i andra avseenden än de i direktiven särskilt nämnda.

Enligt direktiven ska vi samråda med utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06).

I den del som avser elektroniska förfaranden ska vi lämna en delredovisning senast den 1 juli 2009. Resultatet av vårt arbete i övrigt ska slutredovisas senast den 31 mars 2010.

1.1.2 Elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden

En av utgångspunkterna för vårt arbete är, som framgått, att göra den nya lagens regler anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning. I direktiven beskrivs denna del av uppdraget närmare på så sätt att vi ska bedöma vilka åtgärder som kan behövas för att underlätta användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden.

I direktiven utvecklar regeringen sin syn på behovet av en översyn på följande sätt. Förvaltningsmyndigheterna har, framför allt under det senaste decenniet, i betydande utsträckning övergått från manuell handläggning till elektroniska förfaranden. Denna utveckling innebär stora fördelar för såväl enskilda som myndigheterna eftersom servicen ökar gentemot medborgarna samtidigt som resurser, som kan användas för serviceinsatser i mer komplicerade ärenden eller för att på annat sätt stärka myndigheternas verksamhet, frigörs. Det är angeläget att förvaltningslagen är anpassad till den elektroniska förvaltningen och att lagen inte innebär eller upplevs innebära några hinder mot den fortsatta utvecklingen på detta område.

1.2 Vårt arbete

1.2.1 Arbetets genomförande

Utredningen inledde sitt arbete i maj 2008 och har antagit namnet Förvaltningslagsutredningen. I denna delrapport redovisar vi vår bedömning av vilka åtgärder som kan behövas för att underlätta användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden. I arbetet i denna del har vi haft två sammanträden. Arbetet har bedrivits i nära samarbete mellan den särskilde utredaren, de sakkunniga och experterna, varför vi valt att presentera denna delredovisning i vi-form. Vi har haft kontakt med utredningen Utveckling av lokal service i samverkan och E-offentlighetskommittén.

1.2.2 Delredovisningens disposition

I avsnitt 2 beskrivs den förvaltningspolitiska utvecklingen. Först ges en översiktlig presentation av denna utveckling under 2000-talet. Därefter redovisas övergripande utvecklingen sedan mitten av 1990-talet beträffande vad som bl.a. beskrivits som elektronisk förvaltning och målsättningarna med denna. Avsnittet avslutas med en redogörelse för hur målsättningarna mer konkret berör allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser. Framställningen bygger på några av de många rapporter i ämnet som bl.a. regeringens stabsmyndigheter har presenterat genom åren.

Avsnitt 3 innehåller en nordisk utblick. Här redovisas hur frågor om elektroniska förfaranden behandlats i de danska, norska och finska förvaltningslagarna. Avsnittet innehåller också en redogörelse för den i Finland gällande särskilda lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003); lagtexten har fogats som bilaga till denna promemoria.

I avsnitt 4 redovisas förvaltningslagens bestämmelser och hur frågan om elektroniska förfaranden har behandlats i förarbeten och praxis. Här beskrivs också hur frågor om elektroniska förfaranden har hanterats inom vissa speciella områden inom förvaltningen, t.ex. vad gäller socialförsäkringens administration och användningen av elektroniska självdeklarationer.

Avslutningsvis presenteras våra överväganden i avsnitt 5.

2 Förvaltningspolitisk utveckling

2.1 Allmänt

Ett av de övergripande målen för förvaltningspolitiken har – som det sedan år 2001 kommit till uttryck i de i budgetpropositionerna angivna målen för politikområdet Effektiv statsförvaltning – varit att skapa en effektiv statsförvaltning, som i sin helhet kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till nytta för beslutsfattare, medborgare och näringsliv (jfr bl.a. prop. 2000/01:1 utg.omr. 2, bet. 2000/01:FiU2, rskr. 2000/01:123 och prop. 2006/07:1 utg.omr. 2, bet. 2006/07:FiU2, rskr. 2006/07:112). Det tidigare målet ändrades och omformulerades emellertid i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 2, bet. 2007/08:FiU2, rskr. 2007/08:112). Det angavs nu vara att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare (prop. 2007/08:1 utg.omr. 2 s. 30). Samma uttryckssätt användes i budgetpropositionen för 2009, dock med den skillnaden att politikområdena numera avskaffats och målet därför är uttryckt som ett mål för utgiftsområdet (prop. 2008/09:1 utg.omr. 2 s. 16). I budgetpropositionen för 2009 (s. 25) anges vidare att den statliga förvaltningspolitiken syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för att genomföra regeringens politik inom olika områden på ett effektivt och rättssäkert sätt till nytta för medborgare och företag. I propositionen (s. 29) anges fyra uppgifter som har stått i fokus i regeringens översyns- och förändringsarbete, nämligen att klargöra statens roll och uppgifter, att sätta medborgare och företag i centrum, bl.a. genom ökad samverkan mellan myndigheterna, att förbättra styrningen genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna samt att effektivisera förvaltningen och förenkla mötet med medborgare och företag genom elektronisk förvaltning. Regeringen anser vidare (s. 29) att det finns ett fortsatt behov av att

stärka och effektivisera viss verksamhet inom det förvaltningspolitiska området, främst inom områdena utvärdering, kompetensförsörjning och e-förvaltning.

2.2 Elektronisk förvaltning

Statsmakterna har sedan mitten av 1990-talet visat ett stort intresse för den offentliga förvaltningens IT-användning och bl.a. betonat nämnda tekniks betydelse för en effektivisering av förvaltningen och för förutsättningarna för att utveckla kontakterna och samspelet mellan offentlig förvaltning, allmänhet och företag (jfr prop. 1995/96:125 s. 65–73 och bet. 1995/96:TU19 s. 46–48).

Regeringen lämnade år 1996 förslag till övergripande mål för den offentliga förvaltningens IT-användning och till ett åtgärdsprogram i syfte att åstadkomma en förnyelse av offentlig förvaltning med stöd av IT (prop. 1995/96:125 s. 65). Regeringen ansåg bl.a. att anpassningen och utvecklingen av rättsordningen skulle påskyndas och att det inom tre år skulle finnas en generell rättslig reglering för elektronisk dokumenthantering inom förvaltningen (s. 22 och 68). Som ett konkret mål lades fast att alla offentliga myndigheter skulle kunna nås med elektronisk post (s. 71). Regeringen underströk att varje myndighet har ett ansvar för att den är tillgänglig via elektronisk post. Riksdagen antog senare regeringens förslag till mål för en nationell IT-strategi och godkände dess förslag till prioriterade statliga uppgifter när det gäller att främja IT-utvecklingen (bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282).

I september 1997 redogjorde regeringen i en skrivelse till riksdagen (skr. 1997/98:19) för utvecklingen på IT-området sedan 1996 års ovan nämnda proposition. I skrivelsen (s. 55) anförde regeringen att en väl fungerande offentlig förvaltning i allt högre grad bygger på samverkan och informationsutbyte mellan stat, kommun och landsting liksom mellan den offentliga och privata sektorn samt EU-organen. Regeringen pekade vidare på att informationstekniken hade en viktig roll i arbetet med att forma en förvaltning för 2000-talets krav och att en fungerande öppen och säker infrastruktur för informations- och kunskapsförsörjning var av avgörande betydelse. Skrivelsen behandlades av konstitutionsutskottet (bet. 1997/98:KU21) i februari 1998. Utskottet förklarade sig därvid (s. 15) dela den uppfattning som framförts i skrivelsen om informationsteknikens viktiga roll i framtidens samhälle och

underströk att en fungerande, öppen och säker infrastruktur för informations- och kunskapsförsörjning var av avgörande betydelse.

I mars 1998 behandlade regeringen vissa förslag och överväganden, som presenterats av Förvaltningspolitiska kommissionen i betänkandet I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57). Regeringen framhöll därvid (prop. 1997/98:136 s. 54) att statsförvaltningen borde, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, ta till vara informationsteknikens möjligheter att dels förenkla och förbättra medborgarnas och företagens kontakter med myndigheterna, dels öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet och dels effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltning. Regeringen ansåg vidare (s. 55) bl.a. att utvecklingen mot allt mer datoriserade ärendeprocesser var av godo och gjorde det möjligt för förvaltningen att arbeta bättre över myndighetsgränser. I fråga om informationsteknikens användning påpekades vidare i nämnda proposition (s. 55) att insynen i och tilliten till förvaltningen måste säkerställas genom ett klart och entydigt regelverk och att flera lagar berördes, däribland tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och sekretesslagen. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen hänvisade konstitutionsutskottet (bet. 1997/98:KU31 s. 24) till bl.a. vad utskottet hade anfört när det behandlade IT-frågor i mer samlad form (bet. 1997/98:KU21).

Regeringen presenterade i mars 2000 mål, inriktning och prioritering av områden för IT-politiken (prop. 1999/2000:86). Regeringen föreslog (s. 25–26) att den vägledande inriktningen för IT-politiken skulle vara att främja bl.a. en effektiv offentlig förvaltning genom att dels låta den offentliga förvaltningen bli en föregångare i användningen av IT, dels bidra till att elektronisk kommunikation sker på ett säkert sätt mellan myndigheter, människor och företag. Inriktningen innebar enligt propositionen (s. 30) en konkretisering av motsvarande formuleringar i 1996 års IT-proposition (prop. 1995/96:125). Riksdagen godkände regeringens förslag till vägledande inriktning för IT-politiken (bet. 1999/2000:TU9, rskr. 1999/2000:256). I prop. 1999/2000:86 framhöll regeringen (s. 100) att arbetet med att utveckla myndigheternas IT-användning borde fortsätta i enlighet med riktlinjerna i prop. 1997/98:136. Regeringen ansåg vidare att utvecklingen av s.k. 24-timmarsmyndigheter, som var elektroniskt tillgängliga för informationshämtande och ärendehantering, borde stimuleras.

Den vägledande inriktning som fastlades i prop. 1999/2000:86 utvecklades fram till år 2005 inom ramen för bl.a. begreppet 24-timmarsmyndigheten (jfr skr. 2000/01:151 s. 6 och 31–37, bet. 2001/02:KU24 s. 14–18, rskr. 2001/02:258, bet. 2000/01:KU3 s. 18–24, prop. 2002/03:1 utg.omr. 2 s. 16–17, 21 och 27–29 och bil. 1 s. 10–12, bet. 2002/03:FiU2, rskr. 2002/03:85; prop. 2003/04:1 utg.omr. 2 s. 19, 35–39 och 42, bet. 2003/04:FiU, rskr. 2003/04:125, prop. 2004/05:1 utg.omr. 2 s. 21, 33–36, 38–40, bet. 2004/05:FiU2, rskr. 2004/05:138, bet. 2004/05:KU14 s. 24–27). I samband med att konstitutionsutskottet i mars 2004 behandlade motionsyrkanden från den allmänna motionstiden riksdagsåret 2003/04 underströk utskottet bl.a. (bet. 2003/04:KU11 s. 16) att informationstekniken gav goda möjligheter att öka myndigheters tillgänglighet för medborgarna, i synnerhet som medborgarnas tillgång till och vana att använda IT-tjänster ökat. Utskottet framhöll vidare att det numera var närmast självklart att myndigheter tillhandahåller information och kommunikationsmöjligheter etc. via egna hemsidor. Enligt utskottet var det angeläget att formella regler som hindrade den fortsatta utvecklingen sågs över och i möjligaste mån undanröjdes och att utvecklingen anpassades till olika gruppers särskilda behov. Utskottet poängterade att alla medborgare ska ha samma förutsättningar att kunna fullgöra sina skyldigheter och tillvarata sina rättigheter gentemot det allmänna.

I mars 2005 föreslog regeringen bl.a. tre nya s.k. delmål för politiken för informationssamhället och att den tidigare IT-politiska inriktningen och de tidigare prioriterade uppgifterna skulle upphöra att gälla (prop. 2004/05:175). Regeringen önskade bl.a. (s. 40 och s. 49) att IT skulle bidra till förbättrad livskvalitet och till att förbättra och förenkla vardagen för människor och företag (delmål 1 Kvalitet) och att en effektiv och säker fysisk IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet skulle finnas tillgänglig i alla delar av landet, bl.a. för att ge människor tillgång till interaktiva offentliga e-tjänster (delmål 3 Tillgänglighet och säkerhet). I propositionen (s. 102) uttalades att målet med regeringens förvaltningspolitik varit att anpassa den offentliga förvaltningen till nya förutsättningar och ny teknik, ett mål som sammanfattats i begreppet 24-timmarsmyndigheten. Innebörden av detta begrepp var att tillgången till service skulle vara oberoende av tid och plats, att medborgarnas och företagens kontakter med myndigheter skulle göras enklare och servicens kvalitet skulle förbättras. Regeringen konstaterade (s. 103) att det trots vidtagna åtgärder på området

återstod mycket att göra för att uppnå den effektivitet och tillgänglighet som regeringen satt som mål. Arbetet med att utveckla och effektivisera en sammanhållen förvaltning borde därför förstärkas (s. 101). Riksdagen godkände regeringens förslag (bet. 2005/06:TU4, rskr. 2005/06:142).

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 2 s. 34) hänvisades till ovan nämnda proposition. I anslutning härtill uttrycktes vidare uppfattningen (s. 33–34) att förvaltningspolitiken behövde skifta inriktning från att tidigare ha lagt tyngdpunkten på att utveckla enskilda myndigheter och verksamhetsområden till en strävan att modernisera statsförvaltningen som helhet för att skapa en mer sammanhållen förvaltning i medborgarnas tjänst. Den nya inriktningen formulerades i tre sammanhängande strategier: en sammanhållen förvaltning 2010, en effektiv och rättssäker förvaltning och en innovativ och lärande förvaltning (jfr även Bättre service för varje skattekrona – Strategi för fortsatt utveckling av elektronisk förvaltning, bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2006-06-21 nr 21).

I budgetpropositionen för 2007 behandlade regeringen en strategi för fortsatt utveckling av elektronisk förvaltning. I propositionen (prop. 2006/07:1 utg.omr. 2 s. 25) fastställdes tre mål som förvaltningen gemensamt skulle uppnå. Den statliga förvaltningen skulle ha en effektiv informationshantering som gjorde informationen lättillgänglig och användbar, en i lämpliga delar automatiserad ärendehantering samt kapacitet att hantera inköpsprocesserna elektroniskt. Under rubriken ”Bättre service för varje skattekrona genom elektronisk förvaltning” uttalades (s. 28) att utvecklingen av elektronisk förvaltning skulle göra det enklare för myndigheter att samverka och för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen. Målet var att Sverige år 2010 skulle ha återtagit en ledande position när det gäller elektronisk förvaltning.

I januari 2008 presenterade det ansvariga statsrådet, kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell, en handlingsplan för e-förvaltning. I förordet hävdade statsrådet (s. 3) ”att vi kan få den svenska förvaltningen att återta en världsledande position inom e-förvaltningsområdet.” Han anförde vidare att målet var satt till år 2010, men att ”vi har en viktig mellanstation under hösten 2009 när vi under Sveriges ordförandeskap arrangerar en ministerkonferens om e-förvaltning.” I handlingsplanen nämns bl.a. den minister-

deklaration om e-förvaltning som antogs i september 2007 inom ramen för Lissabonstrategins i2010-arbete.

Av handlingsplanens inledning (s. 4) framgår att planen är ett resultat av arbetet i de båda under början av år 2007 tillsatta grupperna, statssekreterargruppen för elektronisk förvaltning och arbetsgruppen med representanter för alla departement, den s.k. e-gruppen. Den övergripande målsättningen för grupperna var att förenkla för företag och enskilda att utträta och ta del av myndighetsärenden, höja kvaliteten på myndigheternas beslut samt effektivisera användningen av varje satsad skattekrona. I inledningen sägs vidare att Sverige kommit överens med övriga europeiska länder om följande definition av e-förvaltning: E-förvaltning är verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.

Enligt handlingsplanen (s. 5) bör det tidigare målet med 24-timmarsmyndigheter utvecklas till ett övergripande mål för förvaltningen som helhet. År 2010 ska det enligt planen vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Myndigheterna ska samverka sektorsvis, där det är till fördel för medborgare och företagare och där kvaliteten, säkerheten och produktiviteten kan höjas. Därigenom ska Sverige återta en ledande position inom området elektronisk förvaltning. Det övergripande målet ska uppnås med hjälp av insatser inom fyra s.k. insatsområden: 1. Regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering, 2. Tekniska förutsättningar och IT-standardisering, 3. Gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning, och 4. Förvaltningens kontakter med medborgare och företagare. Beträffande genomförande av handlingsplanen anges under rubriken "Myndigheternas samverkansansvar tydliggörs" (s. 7) att myndigheterna har ett ansvar för att främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte och enligt förvaltningslagen en generell service-skyldighet. Lovande samverkansprojekt hindras enligt planen av oklara finansiella, organisatoriska och rättsliga förutsättningar. I planen hävdas också (s. 10) att sådana projekt försvåras av oklara regelverk. I fråga om ärendehantering anges som målsättning (s. 14) att lämpliga delar av ärendehanteringens automatiserats år 2010.

I budgetpropositionen för 2009 tar regeringen bl.a. ställning till Stabsutredningens förslag i betänkandet Ett stabsstöd i tiden

(SOU 2008:22). Regeringen säger sig där (prop. 2008/09:1 utg.omr. 2 s. 32) vilja förstärka sin prioritering av e-förvaltningsfrågorna genom att skapa en operativ e-delegation inriktad på att genomföra regeringens handlingsplan för e-förvaltning. Som skäl anger regeringen (s. 33) att den ser ett tydligt behov av att stärka och effektivisera viss verksamhet inom det förvaltningspolitiska området, främst inom områdena utvärdering, kompetensförsörjning och e-förvaltning. Vidare anförs bl.a. följande (s. 33):

Inom e-förvaltningsområdet behöver regeringen ett förstärkt stabsstöd som ger underlag för myndighetsövergripande beslut och operativt stöd. Regeringen avser därför att inrätta en e-delegation med syfte att förverkliga regeringens handlingsplan för e-förvaltning. E-delegationen ska stödja såväl regeringens som myndigheternas utvecklingsarbete samt öka samspelet mellan regeringen, myndigheterna, kommunerna, landstingen och näringslivet. Utgångspunkten är att utvecklingen av elektronisk förvaltning ska göra det enklare för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. I e-delegationens uppgifter ska bl.a. ingå att följa upp och samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt så att målet om enkelhet för medborgare och företagare uppnås, att fortlöpande föreslå hur nya frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning bör hanteras, att prioritera projekt inom e-förvaltning, att samordna IT-standardiseringen inom staten, samt att säkerställa att kalkylerade besparingar realiserar. Normeringsarbetet inom e-förvaltning knyts till förverkligandet av regeringens e-handlingsplan och blir ett ansvar direkt för regeringen. Normering är ett starkt instrument för att realisera effektivisering av företagets verksamhet. Elektroniska tjänster är också ett viktigt instrument för regelförenkling. Tjänsterna kan bidra till effektivisering hos såväl offentliga myndigheter som företagen. Utgångspunkten för staten blir därför att uppmuntra företag att använda elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster för att öka tillgängligheten till viktig samhällsservice och stärkt tillväxt och utveckling i hela landet.

2.3 De förvaltningspolitiska målen med elektronisk förvaltning och den allmänna förvaltningsrätten

2.3.1 Inledning

Av beskrivningen av den förvaltningspolitiska utvecklingen har framgått att de politiska målen i form av riktlinjer, handlingsplaner m.m. i huvudsak är formulerade på ett övergripande sätt. De frågor beträffande elektronisk förvaltning som framför allt lyfts fram rör

dels enskildas möjligheter till kontakt med myndigheter och samverkan mellan myndigheter (service och samverkan), dels automatiserad ärendehandläggning. Som en mera konkret uppgift har emellertid både regering och riksdag angett att det måste säkerställas att lagstiftningen inte hindrar den fortsatta utvecklingen mot ökad användning av elektroniska förfaranden inom administrationen. I något fall har som särskilt berörd lagstiftning pekats på tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen och sekretesslagen.

Frågan om hur förverkligandet av målen vad gäller elektronisk förvaltning påverkar innehållet i olika förvaltningsrättsliga bestämmelser har tagits upp i några av de många rapporter m.m. som bl.a. regeringens stabsmyndigheter under åren har presenterat. Här kan bl.a. nämnas:

24-timmarsdelegationen

- e-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle, slutbetänkande av 24-timmarsdelegationen, SOU 2005:119
- E-tjänster – juridiska lösningar för kommuner och landsting, december 2005
- 10 idéer för bättre e-tjänster – hur den offentliga sektorn bygger ett öppnare och enklare Sverige, augusti 2005
- E-legitimation för säkra e-tjänster – Lägesrapport från 24-timmarsdelegationen, februari 2005
- Dygnet runt – 24-timmarsdelegationen om utveckling av offentliga e-tjänster, januari 2005
- E-tjänster för alla, delbetänkande av 24-timmarsdelegationen, SOU 2004:56

e-nämnden

- Vägledning för hantering av inkommande elektroniska handlingar, 05:02

Samset

- Elektroniskt informationsutbyte – myndighetsgemensamma rättsfrågor Juristgruppen 2005-10-27, Samsetrapport 2005:1

Statskontoret

- Organisationsanpassning för utveckling av 24-timmarsmyndigheten, 2005:30
- Service, öppenhet och effektivitet En modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen, 2005:13
- Myndigheternas spamhantering en vägledning kring rättsliga frågor, 2005:5
- Elektronisk kommunikation mellan myndigheter i Norden: Förslag till modell, 2004:115
- Stor potential för effektivisering hos statliga myndigheter genom automatiserad elektronisk ärendehantering, 2004:30
- Den offentliga förvaltningen i e-samhället – Diskussionsunderlag om en arkitektur för en modern nätverksförvaltning, 2004:27
- Myndigheternas elektroniska ärenden: Analys och förslag på åtgärder, juni 2004, 2004:19
- Samverkande 24-timmarsmyndigheter – Sammanhållen elektronisk förvaltning, 2003:18

Verket för förvaltningsutveckling (VERVA)

- 69 myndigheter redovisar 915 strategiska insatser för utveckling av e-förvaltningen Analys och sammanställning, 2008:14
- Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar, 2008:12
- Regeringsuppdrag avseende analys av tjänstedirektivets krav på elektroniska förfaranden Bedömningar av införande av tillståndsförfaranden på den svenska kontaktpunkten, 2008:11
- Regeringsuppdrag avseende automatisering av viss ärendehantering Automatiserad ärendehantering – rapport och analys av fem delprojekt, 2008:8
- Hur är läget? 2007 års uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning, 2008:1
- Förenklad tillgång för förvaltningen till viss information ur statliga register och databaser, 2007:18
- Hur går det med e-förvaltningen? En modell för uppföljning av myndigheternas arbete, 2007:11
- Hitta potentialen – första steget till enklare ärendeprocesser, VERVA 2007:1

- Effektivisera genom att automatisera ärendehantering. Fem processanalyser som visar på potentialen i statsförvaltningen, 2006:03

En genomgång av rapporterna visar att framför allt följande ämnen framhålls:

1. gränsdragning mellan service/samverkan och ärendehandläggning,
2. krav på underskrift,
3. inkommande handlingar,
4. sekretess och
5. personuppgifter och integritetsskydd.

För vårt uppdrag är främst punkterna 1–3 av intresse.

2.3.2 Gränsdragningen mellan service/samverkan och ärendehandläggning

I Vervas rapport Effektivisera genom att automatisera ärendehantering, 2006:03, analyseras fem typer av ärenden. En av dessa typer gäller Bolagsverkets ärenden om nyregistrering av aktiebolag, som enligt rapporten (s. 12) hanteras enligt en i e-hänseende särskilt väl utvecklad process. En analys av processen visar emellertid (s. 34–35) att det finns problem kopplade till gränsdragningen mellan service och ärendehandläggning/myndighetsutövning. I rapporten konstateras bl.a. i fråga om uppgifter som lämnas i en ansökan i en webbapplikation att endast enklare kontroller kan genomföras, t.ex. att obligatoriska fält inte lämnats helt ofyllda. Alla kontroller som genomförs efter det att handlingen i teknisk mening nått myndigheten är enligt rapporten att betrakta som en del av handläggningen efter det att ärendet initierats. Att meddela sökanden att det finns ett behov av komplettering är därmed enligt rapporten en myndighetsutövande åtgärd, som ska vidtas av den handläggare som tagit sig an ärendet, ofta efter flera dagars liggetid i "körummet". I rapporten väcks frågan om det, som en lösning på det ovan beskrivna problemet, skulle kunna vara förenligt med förvaltningslagen att införa vad som kan kallas för ett utökat serviceläge. Enligt rapporten kan det som sker beskrivas som att den sökande visar upp sin ansökan och ber om myndighetens hjälp att kontrollera om den är korrekt och fullständigt ifylld, trots att ansökan i teknisk mening redan är överförd till myndigheten.

I fråga om samverkan är också arbetet i utredningen Utveckling av lokal service i samverkan av intresse. Enligt utredningens uppdrag (dir. 2007:68) ska den särskilde utredaren bl.a. driva på utvecklingen mot en effektivare offentlig service och tjänsteproduktion, som utnyttjar den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. I en på uppdrag av den särskilde utredaren framställd rapport – Svenska exempel på lokal samverkan mellan myndigheter, april 2008, Björn Jansson & Gunnel Hedman, s. 42 – sägs tre viktiga strukturella hinder för horisontell samverkan mellan myndigheter ha identifierats. Ett av dessa är lagstiftning. Det hävdas i rapporten att strukturella hinder för horisontell samverkan i form av regler och lagstiftning är vanliga och att ett viktigt sådant hinder enligt genomförda intervjuer är lagstiftning rörande informationshantering. I delbetänkandet Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97 s. 103) hänvisar utredningen till vad som i handlingsplanen för e-förvaltning sägs om att de rättsliga förutsättningarna för myndighetsövergripande informationshantering bör klarläggas. Utredningen påpekar vidare (s. 104) att de grundläggande problemen blir konkreta i de gemensamma servicekontor som nu växer fram. Ett sådant problem är hur servicekontorets gemensamma tillgång till olika databaserade register ska hanteras.

Av betydelse är också de åtgärder som har vidtagits för att möjliggöra ett ökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Det senaste exemplet på området är de beslutade ändringarna i sekretesslagen och ett antal specialförfattningar vad gäller Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statens pensionsverk, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder (prop. 2007/08:160, bet. 2008/09:KU2, rskr. 2008/09:28). Syftet med ändringarna är att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, öka myndigheternas effektivitet och förbättra servicen till enskilda. Enligt regeringen (prop. s. 45) leder ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheterna till att resurser som belastas av rutingörömmål kan tas i anspråk för andra mer kvalificerade uppgifter. En effektivare ärendehantering med ett bättre och mer korrekt beslutsunderlag, förkortade handläggningstider och snabbare beslut innebär i sig en bättre service till enskilda. Ett enligt konstitutionsutskott delar regeringens uppfattning (bet. s. 15) att det finns behov av ett ökat elektroniskt informationsutbyte mellan de myndigheter som förslagen omfattar. Enligt

utskottet kan därigenom effektiviteten vid dessa myndigheter och kontrollen av utbetalningar i välfärdssystemet öka samtidigt som servicen till enskilda kan förbättras.

Ett annat färskt exempel som anknyter till informationshantering är patientdatalagen (2008:355). Av 5 kap. 4 och 5 §§ framgår att myndigheter som bedriver hälso- och sjukvård och enskilda under vissa förutsättningar kan tillåtas att ta del av uppgifter i patientjournaler genom direktåtkomst. I förarbetena anförde regeringen (prop. 2007/08:126 s. 158) att det mot bakgrund av den ökade Internetanvändningen framstår som naturligt att patienter ges möjlighet att få direktåtkomst till sådana patientuppgifter som får lämnas ut till dem.

2.3.3 Krav på underskrift

I Statskontorets rapport Myndigheternas elektroniska ärenden, 2004:19, redovisas resultatet av en kartläggning av i vilken utsträckning myndigheterna använder Internet som kanal för sin ärendehantering. Undersökningen omfattar 69 myndigheter. I rapporten konstateras (s. 15) att myndigheternas krav på underskrifter utgör ett stort hinder i utvecklingen av elektroniska tjänster. Vidare framgår (s. 8) att myndigheterna som de främsta hindren för utveckling av e-tjänster angett brist på tekniska lösningar, hinder i lagstiftningen för åtkomst av registerinformation samt finansiella restriktioner.

Problem i samband med krav på underskrift berörs också i Vervas rapport Regeringsuppdrag avseende automatisering av viss ärendehantering, 2008:08. Enligt rapporten (s. 17 och 33) har några myndigheter pekat på behov av olika lagändringar för att deras processer ska kunna automatiseras. Bl.a. har Kronofogdemyndigheten framhållit det hinder som ligger i bestämmelser om att olika ansökningar ska vara skriftliga och undertecknade.

Frågan om underskrift har i detta sammanhang ett nära samband med frågan om elektronisk legitimering. I Vervas Slutrapport om säkert elektroniskt informationsutbyte och säker hantering av elektroniska handlingar, 2008:12, anges (s. 18) som förutsättningar för en effektiv och säker e-förvaltning att alla som behöver använda e-tjänster har tillgång till enkla och säkra metoder för elektronisk legitimering och att användare med e-legitimation kan styrka sin identitet och med elektroniska underskrifter bekräfta lämnade uppgifter. I rapporten föreslås (s. 21) införande av begreppen

Svensk e-legitimation och Svensk e-tjänstelegitimation och att dessa ges en i författning bestämd definition. Det kan härvid noteras att i promemorian Genomförande av tjänstedirektivet, Ds 2008:75 s. 124, framhålls – beträffande Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, det s.k. tjänstedirektivet – att genomförandet av direktivets bestämmelser om elektroniska förfaranden förutsätter att gränsöverskridande lösningar för e-legitimationer och e-signaturer tas fram. Det sägs vidare att Sverige kan vidta vissa åtgärder för att påbörja inrättandet av elektroniska förfaranden. Dessa åtgärder omfattar kartläggning och analys av berörda tillståndsförfaranden, som i sin tur ska ligga till grund för hur elektroniska förfaranden ska knytas till den svenska kontaktpunkten.

2.3.4 Inkommande handlingar

I Statskontorets vägledning Myndigheters spamhantering, 2005:5, och i E-nämndens Vägledning för hantering av inkommande elektroniska handlingar, 05:02, behandlas utförligt frågor om inkommande handlingar. I Vervas rapport 2008:12 hänvisas (s. 46) också till E-nämndens vägledning med riktlinjer för hur myndigheternas e-tjänster kan utformas på ett sätt som uppfyller rättsliga krav på tydlighet och förutsebarhet.

I Statskontorets vägledning framhålls (s. 19 f.) att dagens genomdatoriserade myndighetsvärld förutsätter att en handling inte ska behöva skrivas ut för att anses som inkommen. Det sägs (s. 20) vara ett självklart rättssäkerhetskrav att myndigheterna inte i enskilda fall ska kunna förfoga över inkommandetidpunkten och att såväl ingivare som myndighet behöver veta i vilka delar befordran sker på avsändarens respektive mottagarens risk. I rapporten beskrivs också (s. 15–20) hur av säkerhetsskäl motiverade kontroller av e-postmeddelanden kan leda till oklarheter huruvida meddelandet är inkommet. Samma synsätt anges (s. 19) kunna tillämpas vid kontroll av e-post som vid kontroll av brev och paket.

E-nämnden poängterar i sin vägledning (s. 14) att det behövs tydliga gränser mellan vad som utgör serviceverksamhet, ingivande och ärendehandläggning. Frågan om och i så fall när en handling ska anses inkommen i förvaltningsrättslig mening aktualiseras i flera olika led där e-tjänster kommer till användning (s. 15). En elektronisk handling bör lämpligen anses ha inkommit när den nått

den funktion för automatiserad behandling som myndigheten har anvisat som mottagningsställe, en s.k. mottagningsfunktion. Detta bör gälla oavsett om försändelsen når myndigheten via en e-tjänst, e-post eller någon annan elektronisk kanal där försändelsen kan tas emot. I vägledningen behandlas även bl.a. frågor om vad som krävs för att en handling ska antas ha anlänt till myndigheten en viss dag, om försändelser med fel elektronisk adress eller format kan anses som inkomna (s. 16), om kontroller kan leda till att försändelser kan anses inkomna (s. 17) och om fördelningen av risken vid befordran av handlingar (s. 18). Vad gäller förhållandet mellan service och ärendehantering framhålls (s. 21) att den förordade lösningen på inkommandeproblemet – att en handling anses inkommen när den nått myndighetens mottagningsfunktion – också bildar en naturlig avgränsning mot myndigheternas serviceverksamhet. Elektronisk kommunikation bör alltså kunna äga rum till och från en e-tjänst inom ramen för myndighetens serviceverksamhet utan att något ärende kan anses ha blivit anhängiggjort.

3 En nordisk utblick

3.1 Danmark

I den danska förvaltningslagen (forvaltningsloven, lov nr. 571 af 19. december 1985) finns en paragraf, 32 a §, som uttryckligen tar sikte på frågor som har betydelse för användningen av elektroniska förfaranden. I bestämmelsen bemyndigas vederbörande minister att meddela föreskrifter om rätt att använda digital kommunikation vid kontakter med den offentliga förvaltningen. Om en lagbestämmelse om skriftlighet hindrar att en enskild kontaktar en myndighet per e-post, får ministern besluta om föreskrifter som undanröjer detta hinder. Den danska förvaltningslagen anses i sig inte hindra att bl.a. ansökningar från enskilda och myndigheters underrättelser om beslut sänds med e-post. Detta förutsätter dock att myndigheten tekniskt sett kan hantera ett sådant meddelande. Myndigheten kan alltså kräva att den enskilde använder ett sådant format som myndigheten kan läsa och att den elektroniska kommunikationen sker till en viss, av myndigheten bestämd adress (jfr Garde, Nørgaard och Revsbech, Forvaltningsret Sagsbehandling, 6. udgave, Köpenhamn, 2007, s. 150–153 och 338–339). Att en ansökan eller ett överklagande sänds med e-post till en myndighet anses normalt kunna uppfattas som ett godkännande av att myndigheten underrettar den sökande eller klagande om beslutet på samma sätt (Garde m.fl. a.a. s. 338 f. och not 20, s. 339).

3.2 Norge

Till skillnad från den danska förvaltningslagen innehåller den norska motsvarigheten, lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10.2.1967, ett flertal bestämmelser som uttryckligen behandlar frågor som har betydelse för användningen av

elektroniska förfaranden. I inledningskapitlet bestäms innebörden av vissa i lagen använda begrepp. Enligt 2 § första stycket g uppfyller ett elektroniskt meddelande krav på skriftlighet, om informationen i meddelandet kan sparas för läsning också vid framtida tillfällen ("tilgjengelig også for ettertiden"). Enligt samma stycke h jämsställs elektronisk nedteckning med nedteckning på papper om syftet med nedteckningen är detsamma.

I 15 a § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om elektronisk kommunikation mellan förvaltningen och medborgarna, om elektronisk ärendehandläggning och om kommunikation inom förvaltningen. Bemyndigandet gäller föreskrifter om dels vilken elektronisk adress eller informationstjänst som ska användas, dels signering och autentisering samt skydd av integritet och sekretess, dels mottagningskvittens för elektroniska meddelanden, dels krav på de produkter, tjänster och standarder som ska användas och dels förvaltningens rätt att spärra vissa användare på grund av missbruk och vad som ska räknas som missbruk.

Om förvaltningens användning av elektronisk kommunikation vid underrättelser till part om att han eller hon får tillfälle att yttra sig i ärendet och om beslut finns bestämmelser i 16 och 27 §§. Av dessa framgår bl.a. att en underrättelse kan sändas med elektronisk kommunikation när mottagaren uttryckligen har godtagit detta och lämnat uppgift om den elektroniska adress som ska användas för detta ändamål.

I 30 § finns bestämmelser om när ett överklagande ska anses ha kommit in i rätt tid. Om överklagandet har sänts med elektronisk kommunikation, ska det inom tiden för överklagande ha kommit fram till den elektroniska adress som förvaltningsorganet har uppgett för mottagning av elektroniska överklaganden. I 32 § anges bl.a. vissa formkrav för ett överklagande. Av 32 § första stycket b framgår att ett överklagande ska vara undertecknat av klaganden eller eventuellt ombud. I samma lagrum likställs dock autentisering enligt i 15 a § intagna föreskrifter med undertecknande. Enligt 32 § fjärde stycket kan ett överklagande sändas med elektronisk kommunikation, om det förvaltningsorgan som ska motta överklagandet har vidtagit erforderliga åtgärder för sådan mottagning. En elektronisk adress kan bestå av t.ex. ett webbformulär vars uppgifter sänds till förvaltningsorganet genom att avsändaren klickar på en sändknapp i formuläret. Ett annat alternativ är att förvaltningsorganet helt enkelt lämnar en upplysning om vilken

e-postadress som ska användas (jfr Woxholth, Forvaltningsloven, 4. utgave, Oslo 2006, s. 494–496).

3.3 Finland

Den finska förvaltningslagen (434/2003) bygger på en annan lagstiftningsteknik än den norska. Lagen saknar helt bestämmelser som uttryckligen tar sikte på användningen av elektroniska förfaranden. Nämnade frågor behandlas i stället i en särskild lag, lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003, LEKM; se bilaga). I 5 § andra stycket förvaltningslagen hänvisas till att bestämmelser om elektronisk kommunikation vid anhängiggörande och behandling av förvaltningsärenden samt vid delgivning av beslut finns i den särskilda lagen.

I 1 § LEKM anges bl.a. att syftet med lagen är att genom främjande av elektroniska dataöverföringsmetoder göra uträttandet och behandlingen av ärenden smidigare och snabbare i förvaltningen, vid domstolar och andra rättskipningsorgan samt i utsokningsförfarandet, samt att öka datasäkerheten. Vidare erinras om att lagen innehåller föreskrifter om de rättigheter och skyldigheter samt det ansvar som myndigheterna och deras kunder har vid elektronisk kommunikation.

I 5–7 §§ LEKM finns bestämmelser om vad myndigheternas serviceskyldighet innebär i fråga om elektronisk kommunikation. Enligt 5 § första stycket LEKM ska en myndighet, som har behövlig teknisk, ekonomisk och övrig beredskap, inom ramen för serviceskyldigheten erbjuda var och en en möjlighet att i syfte att anhängiggöra ärenden eller för behandlingen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller specificerad anordning, angiven av myndigheten. I samma stycke föreskrivs vidare att var och en dessutom i nämnda fall ska erbjudas möjlighet att i elektronisk form till myndigheten sända anmälningar, som den enligt gällande bestämmelser ska tillställas, utredningar och andra motsvarande handlingar som den begärt samt andra meddelanden. Av tredje stycket i samma paragraf framgår att myndigheterna ska sträva efter att använda system som ur den enskildes synvinkel i tekniskt hänseende är så kompatibla och användarvänliga som möjligt. I fråga om myndigheternas tillgänglighet föreskrivs i 6 § LEKM att myndigheterna ska se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder fungerar och att de i möjligaste mån kan användas

också vid andra tidpunkter än under ämbetsverkens öppettider. Myndigheterna ska vidare enligt 7 § första stycket LEKM på lämpligt sätt informera om de adresser som ska användas vid den elektroniska kommunikationen med dem. Av andra stycket samma paragraf framgår dessutom att myndigheten i en överklagandehänvisning ska lämna behövliga adressuppgifter för att överklagande ska kunna ske på elektronisk väg i de fall sådan form av överklagande är tillåten.

Bestämmelser om avsändande av elektroniska meddelanden har intagits i 8–15 §§ LEKM. I 8 § LEKM fastslås att elektroniska meddelanden sänds till myndigheterna på avsändarens risk. Frågan om ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande regleras i 10 § LEKM, som i första stycket innehåller huvudregeln att ett elektroniskt meddelande ska anses ha kommit in till en myndighet när det finns tillgängligt för myndigheten i en mottagaranordning eller ett datasystem på ett sådant sätt att meddelandet kan behandlas. I paragrafens andra stycke finns en hjälpregel för det fall ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande inte kan fastställas på grund av att myndighetens elektroniska dataöverföringsmetod varit i olag eller ur bruk eller utredning inte kan läggas fram av någon annan jämförbar orsak. Meddelandet anses då ha kommit in vid den tidpunkt då det har avsänts, om tillförlitlig utredning om avsändningstidpunkten kan läggas fram.

Bestämmelsen i 10 § LEKM motsvarar i princip den som fanns i 23 § i den tidigare gällande lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999). I förarbeten till den tidigare lagen angavs bl.a. följande i detaljmotiveringen till 23 § (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden, RP 153/1999 rd s. 31).

Enligt den föreslagna paragrafens 1 moment anses ett elektroniskt meddelande ha inkommit till en myndighet när det är tillgängligt för myndigheten i en mottagaranordning eller ett datasystem på så sätt att ärendet kan handläggas. Det har, vilket konstaterades i fråga om postboxen, t.ex. inte betydelse när myndigheten hämtar meddelanden som kommit in i datasystemets postserver eller när den bekantar sig med dem. Med handläggning avses här närmast att ett meddelande kan läsas av en myndighet i en sådan form att den kan uppfatta vad ärendet gäller. För att innehållet skall kunna uppfattas kan det dessutom krävas att meddelandet först måste bearbetas i tekniskt avseende, dvs. konverteras. Med avseende på när ett meddelande inkommit har det inte någon betydelse om meddelandet måste konverteras.

Myndigheterna har i förvaltningsförfarandet både skyldighet och möjlighet att begära komplettering för avhjälpande av brister i handlingar eller på annat sätt skaffa uppgifter i ärendet. Frågan om huruvida en

ansökningshandling är komplett har i förvaltningsförfarandet inte samma processuella betydelse som t.ex. i tvistemål. Det ovan föreslagna innebär dessutom också att ett yrkande som kommer in inom föreskriven tid kan utredas fast den handling med vilken ärendet anhängiggjorts, t.ex. om det kommit in i form av ett telefaxmeddelande, inte i sin helhet inkommit till myndigheten inom föreskriven tid. En annan förutsättning för att ett ärende skall kunna prövas är naturligtvis att det av meddelandet framgår också vem som sänt det.

Syftet med det föreslagna 2 momentet är att trygga rättsställningen för den som anhängiggjort ett ärende när kapaciteten i en myndighets datasystem inte räcker till eller det inträffar funktionsstörningar. Härvid anses ärendet ha blivit anhängigt vid den tidpunkt när det enligt en tillförlitlig utredning avsänts till myndigheten under den adress som skall användas i den elektroniska kommunikationen med den i förvaltningsärenden. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 3 § 2 momentet i lagen om elektronisk telekommunikation i rättegångsärenden.

Som en tillförlitlig utredning över avsändningstidpunkten kan i allmänhet anses en ankomstnotering i t.ex. post- eller Internetserverna i myndigheternas datasystem. Detta förutsätter att myndigheterna skall se till att systemens interna klockor håller tiden på ett så tillförlitligt sätt att medborgarnas rättsskydd inte äventyras. Om en myndighets datasystem av någon anledning inte fungerar när ett meddelande avsänds, kan den ankomsttid som registreras vara en mycket senare tidpunkt än den faktiska. Härvid anses meddelandet ha inkommit till myndigheten vid den tidpunkt då det avsändes om en tillförlitlig utredning över avsändningstidpunkten kan företas. En tillförlitlig utredning kan anses vara t.ex. de avsändnings- och ankomsttider som de Internet- och postservers som förmedlar meddelanden registrerar i e-postmeddelandenas rubrikfält. Härvid måste man beakta att avsändaren själv kan ställa klockan i sin egen dator och därigenom också påverka avsändningstidpunkten och således skall inte den avsändningstidpunkt som registreras i avsändarens egen dator anses vara en tillförlitlig utredning, om inte tilläggsutredning företas. Inte heller de avsändningstider som registreras i sändaranordningen när telefax används för att skicka handlingar skall anses vara en i lagen avsedd tillförlitlig utredning, om inte en tilläggsutredning företas. Om en handling som avser anhängiggörande översänds i certifierad form, kan den som sänder meddelandet samtidigt använda den tidsstämpeltjänst som certifikatutfärdaren tillhandahåller vilken kan anses vara offentligt trovärdig. Bestämmelser om ett allmänt krav på användning av tidsstämpeltjänster föreslås dock inte.

Av 12 § LEKM framgår bl.a. att en myndighet utan dröjsmål ska meddela avsändaren av ett elektroniskt dokument att dokumentet har mottagits. Bestämmelsen motsvarar den som fanns i 24 § i den ovan nämnda tidigare gällande lagen. I förarbeten till sistnämnda lag angavs följande i detaljmotiveringen till 24 § (RP 153/1999 rd s. 3).

Eftersom man i samhället använder sig av ett bredspektrum när det gäller maskin- och programvara finns det särskilt på grund av att alla program inte är kompatibla en risk för att den elektroniska kommunikationen skall misslyckas. Därför föreslås att man i 1 momentet föreskriver att myndigheterna är skyldiga att meddela part en bekräftelse av att ett elektroniskt dokument mottagits. På detta sätt får den som översänt en handling till en myndighet veta att hans meddelande kommit fram. Om det inte kommer en bekräftelse inom en skälig tid, kan den som översänt en handling dra den slutsatsen att handlingen inte kommit fram och vidta behövliga åtgärder, t.ex. ta kontakt med myndigheten för att kontrollera att kontaktinformationen är den rätta.

Bekräftelsen av mottagande skall i princip vara automatisk för att den skall kunna ske också utom tjänstetid, men i sista hand är det myndigheterna som avgör hur ett mottagande skall bekräftas.

Bekräftelsen kan sändas till vilken som helst av de adresser som avsändaren uppgett. I en automatisk nättjänstillämpning sänds kvittensen som ett automatiskt e-postmeddelande. Bekräftelsen kan också vara ett meddelande som förmedlas till kundens tillämpning. Utöver detta kan bekräftelsen förmedlas per telefax eller telefon, om detta är motiverat med tanke på omständigheterna. På så sätt är det skäl att förfara t.ex. om man misstänker eller har konstaterat ett systemfel. När man använder säker elektronisk post som fungerar inom ramen för S/MIME-standarden skall en kvittens som e-postprogrammet sänder anses vara tillräcklig. Det är också tillrådligt att kombinera olika former av kvittering för att försäkra kunden om att meddelandet kommit fram. Till den kvittens som nättjänstillämpningen ger kan man ansluta ett automatiskt e-postmeddelande där man berättar att ansökan inkommit till myndigheten.

Eftersom bekräftelsen av praktiska orsaker skall ordnas som en automatisk funktion, kan en myndighet inte i den meddela annat än att ett elektroniskt dokument inkommit. En bekräftelse av att ett elektroniskt dokument inkommit är således inte en på förhand given ståndpunkt till förutsättningarna för handläggning eller avgörande av det ärende som avses i dokumentet. Ett elektroniskt dokument kan dessutom inkomma till myndigheten i sådan form att det inte kan förstås, varvid man inte kan anse att ett förvaltningsärende anhängiggjorts. Därför innebär inte en bekräftelse av mottagande ett meddelande om att ett ärende blivit anhängigt utan detta fastställs separat.

Om ett elektroniskt dokument inte kan konverteras hos myndigheten så att det blir läsbart, skall myndigheten meddela avsändaren

detta på det sätt som avses i 9 § lagen om förvaltningsförfarande förutsatt att avsändarens identitet och adressuppgifter kan klarläggas.

Enligt det föreslagna 2 momentet behöver en bekräftelse inte göras om en handling inkommit till en myndighet t.ex. per telefax. Sagda teknik är redan så etablerad och de risker som ansluter sig till den så kända att samma behov av bekräftelse inte föreligger. Dessutom ansluter det sig ofta en kvittensfunktion till telefaxmeddelandena.

I detta sammanhang bör även 16 § LEKM nämnas. Av paragrafen framgår att en beslutshandling kan signeras elektroniskt.

4 Förvaltningslagen

4.1 Bakgrund

Behovet av särskilda regler beträffande användningen av modern teknik i förvaltningsförfarandet diskuterades redan i samband med antagandet av 1971 års förvaltningslag (1971:290). I förarbetena berördes bl.a. frågan om det av tydlighetsskäl borde införas uttryckliga bestämmelser om telegram och annat fjärrskriftsmeddelande (prop. 1971:30 s. 369). Departementschefen ansåg emellertid att en regel om rätt att meddela sig med myndighet genom fjärrskrift kunde undvaras. Att fjärrskriftsmeddelanden var att betrakta som handlingar i lagens mening torde inte behöva uttryckligen anges. Om frågan om de sätt på vilka enskild kan träda i förbindelse med en myndighet sålunda utan egentlig olägenhet kunde lämnas oreglerad i lagen, ställde sig saken annorlunda vad gäller frågan om den tidpunkt då en handling ska anses ha kommit in till en myndighet. Departementschefen hänvisade till att det i betänkandet Förvaltningslag (SOU 1968:27) framhållits att frånvaron av klara regler på denna punkt var förenad med olägenheter. Följden blev att bl.a. en bestämmelse om när ett telegram ska anses ha kommit in till myndigheten togs in i lagen.

I förarbetena till nu gällande förvaltningslag berördes bl.a. frågan om automatiserad ärendehandläggning. I propositionens specialmotivering (prop. 1985/86:80 s. 57) noterade departementschefen att myndigheterna under senare år i allt större utsträckning kommit att begagna sig av datorer vid sin ärendehandläggning och att detta hjälpmedel i vissa fall kunde användas på ett sådant sätt att själva handläggningen helt eller delvis automatiserades. Departementschefen underströk att lagen var tillämplig också i sådana fall. Det betonades att man vid utarbetandet av rutiner för handläggning genom automatisk databehandling inte bara hade att beakta ekonomiska och tekniska faktorer utan även de rättssäkerhetskrav

som ställs i förvaltningslagen. Några uttryckliga bestämmelser om annan elektronisk kommunikation än via telegram fördes inte in i förvaltningslagen.

I IT-utredningens betänkande Elektronisk dokumenthantering (SOU 1996:40) behandlades bl.a. sådan hantering i förvaltningen. Utredningen lämnade förslag till ändringar i bl.a. förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) i fråga om vid vilken tidpunkt en elektroniskt överförd handling ska anses ha kommit in (s. 28 f., 35 och 40 f.). Enligt förslaget skulle en handling som överförs elektroniskt anses ha kommit in till myndigheten den dag då handlingen har anlänt till myndighetens elektroniska adress, har tagits emot av en behörig tjänsteman, eller kan antas ha anlänt till myndighetens elektroniska adress, om den kommit en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. Vidare föreslogs (s. 39) att i förvaltningslagen bl.a. skulle intas definitioner av begreppen elektronisk handling, digitalt dokument, digital signatur och digital stämpel. Varken regeringen eller riksdagen har emellertid tagit ställning till förslagen.

År 2001 trädde en särskild lag om elektroniska signaturer ikraft. I 17 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer föreskrivs följande. Om det i lag eller annan författning ställs krav på egenhändig underskrift eller motsvarande och om det är tillåtet att uppfylla kravet med elektroniska medel, ska en kvalificerad elektronisk signatur anses uppfylla kravet. Vid kommunikation med eller mellan myndigheter kan dock användningen av elektroniska signaturer vara förenad med ytterligare krav. I förarbetena till lagen (prop. 1999/2000:117 s. 77) sägs att bestämmelsen innebär att kvalificerade signaturer, dvs. elektroniska signaturer som uppfyller en viss säkerhetsnivå, ges en viss särställning i de fall krav på underskrift, egenhändigt undertecknande och motsvarande får uppfyllas med elektroniska medel. Vidare anges (s. 78) att det kan vara tillåtet att använda en elektronisk signatur genom att det i en viss bestämmelse uttryckligen anges att en elektronisk signatur får eller till och med måste användas. Det kan också vara tillåtet att använda en elektronisk signatur genom att ett krav på egenhändig underskrift eller något liknande uttryck i rättstillämpningen tolkats så att kravet kan uppfyllas genom en elektronisk signatur. Bestämmelsen påverkar således inte formkrav i lag eller annan författning som utesluter användning av elektroniska medel. Enligt propositionen torde en författningsbestämmelse med krav på att en handling ska vara försedd med underskrift normalt utesluta användning av

elektroniska medel och därmed elektroniska signaturer. I propositionen hänvisades därvid till det ovannämnda betänkandet SOU 1996:40 s. 95. Regeringen anförde vidare som skäl för sitt lagförslag (prop. s. 59) att det inom den offentliga sektorn är tänkbart att problem kan uppstå bl.a. om en myndighet inte har utrustning som kan tyda ett elektroniskt meddelande, om avsändaren eller innehållet efter en viss tid inte längre kan verifieras, om meddelandena inte är tidsstämplade eller om de inte kan aktiveras på det sätt som önskas. Med hänsyn till de möjliga problem som remissinstanserna pekat på och till att det fortfarande var oklart i vilken mån det kan finnas behov av att ställa ytterligare krav på elektroniska signaturer vid kommunikation med och inom myndigheter ansåg regeringen (s. 60) att användningen av elektroniska signaturer skulle kunna vara förenad med ytterligare villkor. Vid avgörandet av om det på ett visst område eller i vissa sammanhang är nödvändigt att ställa högre krav bör utgångspunkten vara att kvalificerade elektroniska signaturer i normalfallet ska vara tillräckligt säkra för att kunna godtas.

I förvaltningslagen finns sedan den 1 juli 2003 uttryckliga bestämmelser också om annan elektronisk kommunikation än telegram. Enligt 5 § andra stycket FL ska myndigheterna se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. I förarbetena framhölls (prop. 2002/03:62 s. 11) att myndigheterna ska uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och tillmötesgående och att informationstekniken är ett centralt redskap när det gäller att utveckla servicen i förvaltningen. Regeringen såg det därför som angeläget att det infördes en otvetydig skyldighet för myndigheterna att erbjuda medborgarna möjlighet att komma i kontakt med dem med hjälp av moderna kommunikationsmedel. Detta borde ske genom ett uttryckligt åliggande för förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att vara tillgängliga per fax och, framför allt, e-post. I fråga om andra elektroniska kommunikationssätt ansåg regeringen att en skyldighet av aktuellt slag endast borde avse ändamålsenliga, väl definierade och etablerade medel för kommunikation; SMS-meddelanden angavs som exempel på en metod som inte var så etablerad att den borde omfattas. Regeringen konstaterade vidare (s. 10) att det inte är helt klart om e-post motsvarar det krav på skriftlighet som ställs i olika författningar och underströk att det framlagda förslaget inte tar ställning till den frågan; hänvisning gavs (s. 14) till pågående arbete inom en arbetsgrupp (Formelgruppen)

inom Regeringskansliet. I propositionen poängterades (s. 19) att den nya bestämmelsen avsåg myndigheterna som sådana och inte innefattade något krav på att det ska vara möjligt för allmänheten att skicka e-post till enskilda tjänstemän. Vidare betonades (s. 20) att det är myndigheten som i det enskilda fallet avgör på vilket sätt ett svar ska lämnas. Det framhölls även att skyldigheten endast avser hantering av textmeddelanden sända med e-postprogram och att det inte var fråga om någon allmän skyldighet att ta del av innehållet i bilagor till sådana meddelanden.

Den nyssnämnda Formelgruppen presenterade resultatet av sitt arbete i rapporten Formel Formkrav och elektronisk kommunikation, Ds 2003:29. I rapporten (s. 65) uttalades följande beträffande förvaltningslagen.

Beträffande Förvaltningslagen (1986:223), vars begreppsapparat är styrande för många andra författningar och som därför är av särskilt intresse i detta sammanhang, görs bedömningen att de vanligt förekommande begreppen ”handling” och ”skriftlig(het)” numera allmänt tolkas som att de inte i sig utesluter elektroniska rutiner. För att vinna ökad klarhet och begriplighet i regelsystemet kan det likväl övervägas att i Förvaltningslagen föra in bestämmelser som tar sikte på handlingar i elektronisk form. Dock kan man inte på så sätt lösa de eventuella problem som kan finnas i olika specialförfattningar och som berör skilda aspekter av förvaltningsförfarandet.

Den ovan berörda ändringen i 5 § FL behandlas i Riksrevisionens rapport Vem styr den elektroniska förvaltningen, RiR 2004:19. Rapporten bygger bl.a. på tio fallstudier, åtta myndigheter och två departement, och en konsekvensanalys av ändringen genomförd av professor Cecilia Magnusson Sjöberg. Enligt rapporten (s. 25) kan det vara svårt för medborgaren att få kännedom om de olika e-postadresserna inom myndigheterna och att veta vilken adress som ska användas. Det påtalas vidare i rapporten (s. 26) att en avsändare av ett e-postmeddelande inte med säkerhet kan veta om ett meddelande kommit fram. Anledningar till att e-post inte når fram kan vara felstavade adresser eller att posten fångas upp i spamfilter. Enligt rapporten använder de undersökta myndigheterna endast undantagsvis kvitteringsrutiner för inkommen e-post. I rapporten (s. 27) nämns att en av myndigheterna påtalat att förvaltningslagens bestämmelser om när handlingar ska anses ha kommit in till myndigheten behöver förtydligas då det gäller e-post. Konsekvensanalysen pekar vidare på att ytterligare reglering behövs för att lösa de problem som myndigheterna brottas med vid hantering av

e-post, framför allt de akuta problemen med spam. I rapporten (s. 28 f.) görs bedömningen att myndigheternas skyldighet enligt förvaltningslagen att ta emot e-post har ett begränsat värde, då det inte finns något krav på att myndigheterna ska svara via e-post eller ta emot elektroniska bilagor. En av Riksrevisionens slutsatser (s. 52) är att medborgare och företag inte kan vara säkra på att e-postmeddelanden kommer fram och sedan hanteras på ett betryggande sätt inom myndigheterna. I rapporten rekommenderar Riksrevisionen (s. 54) bl.a. dels att myndigheterna åläggs att bekräfta att e-post har mottagits, dels att myndigheternas serviceskyldighet enligt förvaltningslagen utvidgas till att också omfatta skyldighet att lämna svar per e-post och ta emot bilagor i förekommande format och storlekar.

I detta sammanhang bör också nämnas det nu pågående arbetet i E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06). Den parlamentariskt sammansatta kommittén ska enligt uppdraget (dir. 2008:26) bl.a. överväga dels om vissa speciella upptagningar ska undantas från begreppet allmän handling, dels om det i sekretesslagen eller i annan lag ska införas en skyldighet för myndigheter att, generellt eller i mer begränsad utsträckning, lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form, dels vilka konsekvenser en sådan skyldighet skulle få för bl.a. enskildas personliga integritet och dels om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) bör ändras eller upphävas. Kommittén ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2009. I direktiven (s. 17 f.) anges bl.a. att det med hänsyn till att myndigheternas framställning av information och deras kommunikation numera huvudsakligen sker elektroniskt kan hävdas att det framstår som otidsenligt att det i gällande lagstiftning saknas en generell rätt att få ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i annan form än utskrift. En sådan utvidgning i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar förutsätter emellertid enligt direktiven att ett antal aspekter och konsekvenser utreds närmare. Det är bl.a. angeläget att fastställa nivån för ett godtagbart skydd mot integritetsintrång, då ett utlämnande i elektronisk form sannolikt kommer att medföra en ökad automatiserad behandling av personuppgifter. Vidare anges i direktiven (s. 18–19) att det bör övervägas att upphäva eller ändra bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen, enligt vilken sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

4.2 Nuvarande ordning

4.2.1 Förvaltningslagen

I förvaltningslagen finns ett flertal bestämmelser som kan ha betydelse för användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas verksamhet.

Vad gäller bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet framgår av 4 § första stycket FL bl.a. att upplysningar, vägledning och råd ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Enligt andra stycket i samma paragraf ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Enligt 5 § första stycket FL ska myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda; om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten under rättas om dem på lämpligt sätt. I andra stycket i samma paragraf åläggs myndigheterna också att se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att ombesörja att svar kan lämnas på samma sätt.

Myndigheternas serviceskyldighet kompletteras av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden i 7 § FL. Enligt paragrafens första mening ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I 10 § FL finns regler om när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet. Enligt huvudregeln i paragrafens första stycke anses en handling inkommen till myndigheten, då handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. I paragrafen finns kompletterande regler för traditionella handlingar och telegram. Uttryckliga bestämmelser om andra elektroniska kommunikationssätt än telegram saknas däremot. I tredje stycket föreskrivs dock att ett telegram eller ”annat meddelande” som inte är underskrivet ska bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

I 16 och 17 §§ FL finns bestämmelser om parters rätt att få del av uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten till partsinsyn regleras i 16 § FL. I paragrafen anges att en part har rätt att, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), ta del av det som har tillförts ett ärende. Det saknas dock bestämmelser om på vilket sätt parten har rätt att ta del av det som tillförts ärendet. I 17 § FL finns bestäm-

meler om myndighetens kommunikationsskyldighet. Av paragrafen följer att en part som huvudregel ska underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än honom själv och ges tillfälle att yttra sig över uppgiften. Enligt paragrafens andra stycke bestämmer myndigheten om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

I fråga om underrättelse om beslut gäller samma regel som för underrättelse enligt 17 § FL. Enligt 21 § tredje stycket FL bestämmer myndigheten om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Till skillnad från bestämmelsen om underrättelse i 17 § FL anvisas emellertid här skriftlig form som obligatorisk, om parten begär det. Av intresse i detta sammanhang är även bestämmelsen om motivering av beslut. I de fall skälen för ett beslut har utelämnats, bör myndigheten enligt 20 § andra stycket FL på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand. Liksom beträffande partsinsyn saknas uttryckliga bestämmelser om på vilket sätt myndigheten ska lämna upplysningarna.

Bestämmelser om underrättelse finns också i 26 § FL om rättelse av skrivfel och liknande. Innan rättelse sker ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig. Uttryckliga bestämmelser om på vilket sätt myndigheten ska underrätta parten saknas också här.

Av bestämmelserna om hur beslut överklagas, 23–25 §§ FL, följer att beslut ska överklagas skriftligt och att skrivelsen med överklagandet ska ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. I fråga om felsända överklagandeskrivelser framgår av 24 § tredje stycket FL att sådana i vissa fall ska vidarebefordras från mottagaren till rätt myndighet med uppgift om vilken dag skrivelsen kom in.

I sammanhanget kan också pekas på den för domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter gällande förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Av 9 § i förordningen framgår att en handling som ska tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts. Enligt 10 § får en handling, om det är lämpligt, skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form.

4.2.2 Praxis

JO har vid åtskilliga tillfällen uttalat sig om hur myndigheters åtgärder vid elektroniska förfaranden förhåller sig till förvaltningslagens bestämmelser. Det har då framför allt rört sig om bestämmelserna om serviceskyldighet, men även andra regler har aktualiserats. I rättspraxis har nu aktuella frågor behandlats i mycket liten utsträckning. Det rör sig om ett fåtal fall.

Allmänt om serviceskyldigheten

Beträffande en fråga som hade ställts per e-post till en polismyndighet uttalade JO i ett ärende (JO 2002/03 s. 147) att serviceskyldigheten bl.a. innebär att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt och att detta gäller oberoende av på vilket sätt frågan framställs. I en angränsande fråga, skyldigheten att vidta handläggningsåtgärder med anledning av inkomna skrivelser, yttrade JO i ett beslut (2007-10-22, 3807-2006) att den tekniska utvecklingen, framför allt e-post, medfört att det numera är mycket lätt att skicka likalydande skrivelser till ett stort antal mottagare och att det får bedömas från fall till fall inom ramen för serviceskyldigheten, om och hur en sådan skrivelse ska besvaras. I det aktuella ärendet borde skrivelserna, som inte var helt identiska, ha föranlett båda mottagarna att vidta åtgärder, om inte på annat sätt så i vart fall genom att ta initiativ till samråd i frågan om hur och var skrivelserna skulle behandlas.

Myndigheternas skyldighet att ta emot e-post

Innan begreppet elektronisk post introducerades i 5 § FL genom 2003 års ändringar ansågs det inte föreligga någon skyldighet för en förvaltningsmyndighet att vara tillgänglig via e-post (JO 2000/01 s. 510). Vad gäller nuvarande lagstiftning har JO bl.a. uttalat sig om rutiner vid hantering av e-post vid arbetslöshetskassorna (JO 2007/08 s. 231 och beslut 2006-11-20, 4485-2005). När en kassa använder sig av e-post i kontakterna med allmänhet och enskilda, måste den enskilde enligt JO kunna utgå ifrån att den e-post som skickas med anledning av ett ersättningsärende tas om hand. Om en stängning av en e-postadress befinns nödvändig måste åtgärder vidtas för att minska olägenheterna av stängningen. Att kassan på

sin hemsida informerade om stängningen, som föranleddes av arbetsbelastningsskäl, och att enskilda som skickade e-post till den aktuella adressen hänvisades i "svarsform" till andra kontaktvägar, fick enligt JO anses vara förenligt med FL (jfr även, om polismyndighetens skyldighet att ta emot anmälningar via e-post, JO:s beslut 2008-02-05, 5054-2006).

Skyldigheten att ta emot e-post berör också frågan om möjligheterna för en myndighet att skydda sig mot spam. JO har i ett ärende uttalat att det är osäkert om åtgärder som helt hindrar e-postmeddelanden från vissa IP-adresser är en metod för skydd mot spam som är förenlig med 5 § FL (beslut 2004-12-09, 4804-2003).

JO:s syn på vad som gäller när befattningshavare har egna e-postadresser följer av JO 2002/03 s. 497. Efter att ha redogjort för bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och bl.a. påpekat att den omständigheten att den som skickat ett meddelande får ett frånvaromeddelande inte hindrar att det inkomna meddelandet kan utgöra en allmän handling, yttrade JO bl.a. följande (s. 500).

Det nu anförda innebär sammanfattningsvis att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, måste myndigheten ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postbrevlåda som e-postloggen är tillgängligt för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myndigheternas rätt att ta del av vanliga postförsändelser som adresserats direkt till befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även beträffande e-post.

Uttalandena har upprepats i senare beslut och utgör närmast en stående kommentar i JO:s inspektionsrapporter (jfr bl.a. beslut 2007-10-25, 3719-2007, beslut 2007-01-30, 4771-2006, och beslut 2006-12-13, 4772-2006). Att kraven följer av vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen är klart uttalat i JO:s beslut. Vad förvaltningslagen fordrar i detta hänseende kommer inte till lika tydligt uttryck i JO:s olika beslut. I JO:s beslut 2003-10-28, 1624-2003, uttalades emellertid följande: "Det är således inte tillräckligt att använda funktionen autosvar i e-postsystemet vid frånvaro. För att leva upp till bl.a. offentlighetsprincipens krav bör åtgärden kompletteras med att en kollega får behörighet och möjlighet att öppna den elektroniska posten hos en frånvarande tjänsteman eller nämndledamot". I fråga om hantering av e-post vid en länsrätt och utfärdande av fullmakt har JO vidare uttalat (beslut 2008-04-30, 1106-2008) att det inte är tillfyllest att en e-postbrevlåda tillhörande en befattningshavare bevakas först efter ett dygns frånvaro,

eftersom meddelanden som har skickats till e-postbrevlådan kan innehålla uppgifter som kräver någon form av omedelbar handläggningsåtgärd från länsrättens sida.

Regeringsrätten har i ett notisfall (RÅ 2006 not. 100) funnit att felaktiga uppgifter om myndighets e-postadress kan utgöra skäl för återställande av försutten tid. I det aktuella målet hade två personer överklagat ett länsstyrelsebeslut. Överklagandet hade sänts per e-post till en av länsstyrelsen i överklagandehänvisningen felaktigt angiven e-postadress, vilket lett till att det inte kom in till länsstyrelsen inom föreskriven tid. Regeringsrätten fann att klagandena under sådant förhållande fick anses ha haft giltig ursäkt för att deras överklagande kom in för sent (jfr även RÅ 2007 not. 186 och RÅ 2005 not. 89).

Myndigheternas underlåtenhet att agera i anledning av inkomna e-postmeddelanden

JO har i ett flertal fall kritiserat myndigheter, som inte vidtagit erforderliga åtgärder när meddelanden har inkommit med e-post (se bl.a. beslut 2008-02-22, 224-2008, 2008-02-06, 2999-2007, 2007-12-18, 3521-2007, 2007-10-22, 4113-2006, 2006-08-16, 974-2005 och 2006-03-02, 295-2005). I ett fall hade Kriminalvården meddelat ett beslut om möjligheter till vårdvistelse och sänt beslutet elektroniskt till anstaltens myndighetsbrevlåda. Enligt anstaltens rutiner skulle kanslipersonal gå igenom den inkomna e-posten. Så skedde dock inte varför den enskilde underrättades om beslutet först en månad efter det att Kriminalvården hade fattat beslutet. Dröjsmålet var inte acceptabelt och JO var därför kritisk till det inträffade (beslut 2008-08-27, 3072-2008). I ett annat fall hade Försäkringskassan besvarat en förfrågan med efterkommande påminnelser, samtliga sända per e-post till myndigheten, först efter åtta månader (beslut 2008-05-21, 2687-2007). I ett tredje fall hade en pressekreterare vid Finansdepartementet av förbiseende inte vidtagit någon åtgärd med anledning av en framställning i ett från departementets registrator vidarebefordrat e-postmeddelande. Meddelandet hade skickats till departementet per e-post enligt kontaktinformation på departementets hemsida. En kopia på meddelandet skickades automatiskt till den av avsändaren angivna svarsadressen. I avsändarfältet i detta meddelande angavs post@regeringen.se. Avsändaren använde senare adressen för att skicka en påminnelse till departementet. Adressen

var dock en s.k. noreply-adress, vilket är vanligt förekommande när det gäller kontaktformulär på webben. JO fastslog att departementet inte kunde undgå kritik för dröjsmålet med att besvara framställningen men noterade som positivt att Regeringskansliet sedermera vidtagit åtgärder för att det tydligt ska framgå att den s.k. noreply-adressen inte går att använda som adress i e-post till Regeringskansliet (beslut 2008-03-13, 4705-2007).

Ett krav på egenhändigt undertecknande i 4 kap. 8 § fastighetsbildningslagen (1970:988) ledde i ett fall till att ett lantmäterimyndighetskontor inte registrerade ansökningar inkomna per e-post som ärenden i ärendehanteringssystemet. I stället skedde registrering i det s.k. förvaltningsdiariet. JO fastslog att en ansökan anses inkommen till en myndighet den dag då den kom in oavsett om den getts in personligen, med vanlig post, per fax eller via e-post (beslut 2006-12-13, 4772-2006).

Myndigheternas svar och underrättelser till enskilda

Frågan om på vilka sätt myndigheterna kan kommunicera med medborgarna behandlades i JO 2001/02 s. 201. JO anförde bl.a. följande (s. 202):

Gemensamt för alla myndigheter är att verksamheten skall tillgodose medborgarnas krav på rättssäkerhet och service, men även krav på effektivitet i förvaltningen. Genom att utnyttja den moderna informationstekniken har myndigheterna getts möjlighet att effektivisera delar av ärendehantering. Användningen av t.ex. e-post kan medföra förenklingar för både myndigheten och den enskilde. Effektiviseringen får dock enligt min mening inte ske på bekostnad av rättssäkerheten vid ärendehandläggningen.

JO framhöll att elektronisk överföring av dokument och meddelanden bör användas endast om det kan ske med godtagbar säkerhet. Kravet på säkerhet kan självfallet ställas olika beroende på innehållet i den information som ska överföras, men när det gäller överföring av uppgifter som omfattas av sekretess måste krav på mycket hög säkerhet ställas. Om information som innehåller sekretesskyddade uppgifter inte kan överföras med tillfredsställande säkerhet bör elektronisk överföring underlåtas. JO konstaterade att skattemyndighetens tjänstemän getts möjlighet att elektroniskt överföra känslig information till enskilda utan att det fanns en teknisk lösning för att uppnå en tillfredsställande säkerhetsnivå i

användandet. Han ansåg det anmärkningsvärt att myndigheten inte i ett tidigare skede uppmärksammat sin personal på riskerna och lämnat riktlinjer för hanteringen.

I ett senare beslut utvecklade JO sin syn på när kommunikering med e-post bör ske från myndigheten (JO 2004/05 s. 326). JO konstaterade först att det inte finns någon skyldighet enligt 4 och 5 §§ FL för en myndighet att själv använda e-post i sin kommunikation med enskilda. En annan sak är att detta givetvis, inte minst av serviceskäl, kan vara lämpligt i många sammanhang. Myndigheterna bör ta stor hänsyn till den enskildes önskemål, men samtidigt är det myndigheten som ytterst har ansvaret för att e-post inte används när det är olämpligt, t.ex. därför att det är fråga om uppgifter som omfattas av sekretess. I det aktuella fallet var det enligt JO uppenbart vad som varit den enskildes önskemål och då det besked han efterfrågade inte heller föreföll att ha omfattats av någon sekretess hade det varit lämpligt att skicka svaret med e-post.

4.2.3 Bestämmelser om elektroniska förfaranden inom vissa specialområden

Inom flera områden av förvaltningen förekommer lagstiftning om anlitan av elektroniska förfaranden. I 2 kap. tullagen (2000:1281) finns bestämmelser om tulldatasystemet, som bl.a. innehåller vissa grundläggande definitioner och bestämmelser. Enligt 2 § tredje stycket avses med elektroniskt dokument en upptagning som har gjorts med hjälp av automatisk databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett viss tekniskt förfarande. Enligt 5 § första stycket anses ett elektroniskt dokument ha kommit in till tullverket när det har blivit tillgängligt för verket för överföring till sådan form att det kan läsas. Om uppgifter i ett elektroniskt dokument förmedlas genom en annan myndighet än Tullverket eller genom en juridisk person, anses dokumentet enligt andra stycket i samma paragraf dock ha kommit in till Tullverket när det togs emot och kan antas ha avskilts för verket hos förmedlaren. Det föreskrivs vidare i 7 § att tullverkets beslut i ett ärende får meddelas genom ett elektroniskt dokument.

Motsvarande bestämmelser infördes redan år 1990 i den då gällande tullagen (1987:1065). I förarbetena (prop. 1989/90:40 s. 28) uttalades att förvaltningslagens regler om när en handling ska anses inkommen inte är utformade så att de täcker in elektroniska

dokument och att det därför fanns behov av särskilda regler för när ett elektroniskt dokument ska anses inkommet. Enligt departementschefen borde tryckfrihetsförordningens regler utgöra en förebild. Departementschefen tog också upp frågan om i vilken författning sådana regler borde placeras (s. 29). Det fanns i för sig skäl för att välja förvaltningslagen men detta borde ske först när det fanns en bättre bild av hur utvecklingen på andra förvaltningsområden tedde sig i detta avseende. Under riksdagsbehandlingen betonade konstitutionsutskottet (bet. 1989/90:SkU19, bil. 1 s. 31) att det inte är givet att de lösningar som valts på detta förvaltningsområde också kan användas på andra. Utskottet underströk också att de lösningar som kan komma att väljas för förvaltningen i stort kan medföra att ändringar måste göras på det nu aktuella området. Skatteutskottet hänvisade till vad konstitutionsutskottet hade uttalat (bet. s. 20) och angav som sin mening att den aktuella specialregeln i tullagen senare borde ersättas med en allmän bestämmelse i förvaltningslagen.

Av 4 kap. 4 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter framgår att elektronisk självdeklaration kan användas i deklarationsförfarandet och att med ett elektroniskt dokument avses en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. Vid införandet av elektroniska skatte- och självdeklarationer bedömdes det inte finnas något behov av särbestämmelser om när ett elektroniskt dokument ska anses ha kommit in. I förarbetena till bestämmelserna om elektroniska skatte- och självdeklarationer i bl.a. den då gällande lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter hänvisade regeringen (prop. 1996/97:100, del 1 s. 462) till IT-utredningens förslag till särskild reglering i förvaltningslagen om när en elektronisk handling ska anses inkommen (se avsnitt 4.1 ovan) och ställde frågan om en särskild reglering behövdes på skatteområdet. Med hänsyn till att Riksskatteverket skulle ta emot deklARATIONERNA för skattemyndigheternas räkning och att det därför inte skulle finnas någon mottagningsfunktion utanför skatteförvaltningen bedömde regeringen (s. 462) att det inte fanns något behov av särreglering motsvarande den i tullagen. Regeringen uttalade (s. 462 f.) vidare dels att föreliggande och planerade rutiner för mottagningsfunktionen, bl.a. beträffande loggning av hela filer och kvittenser, gjorde att det i praktiken inte torde vara svårt att avgöra om och när ett dokument ska anses inkommet, dels att det i

datorbaserade förfaranden var möjligt att tidsbestämma olika operationer i ett system. I fråga om på vems risk ett elektroniskt dokument sänds och vad som gäller vid avsaknaden av digital signatur uttalade regeringen följande (s. 463):

I enlighet med vad som gäller enligt förvaltningslagen bör sändandet av en upptagning ske på avsändarens risk. Ett elektroniskt meddelande som översänts till mottagningsfunktionen i en fil som är behäftad med ett sådant tekniskt fel att meddelandet inte kan tas emot kan inte anses ha kommit in. Genom ett system med kvittenser av mottagna dokument får avsändaren automatiskt kunskap om att en överföring misslyckats. Avsändaren kan även på detta sätt få information om vilka tekniska brister som föreligger för att sedan rätta överföringen och sända om. Vid behov kan avsändaren också kontakta skattemyndigheten på annat sätt för att säkerställa att myndigheten får de handlingar som avses. Motsvarande gäller om det vid överföring via nätet visar sig att det är fel i mottagningsfunktionen.

En elektronisk deklaration som inte är försedd med en digital signatur får behandlas på samma sätt som en inte undertecknad deklarationsblankett. Den har kommit in i förvaltningslagens mening men är inte formellt riktig och skall efter föreläggande kompletteras för att deklarationsplikten skall anses fullgjord. Motsvarande gäller om den digitala signaturen avser en person som inte är behörig att underteckna deklarationen. Den skattskyldige kan enkelt genom ett elektroniskt svarsmeddelande få besked om att deklarationen inte är försedd med en digital signatur och därför måste kompletteras med en underskrift eller motsvarande. Risken för att den enskilde lider rättsförlust är därför mindre än om deklaration lämnas på papper.

Med hänvisning till bl.a. de krav på lämnandet av uppgifter i skatte- och självdeklarationer som skattebrottslagen och skattetilläggsbestämmelserna ställer ansåg regeringen (s. 460) att – om ett dokument kan knytas till en viss person på ett tillfredsställande sätt – de bevisfrågor i övrigt som kan uppkomma får lösas i rätts-tillämpningen.

På socialförsäkringsområdet finns en särskild lag som reglerar förfarandet vid användningen av Internet. Enligt 2 § första stycket i lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration får en enskild använda självbetjäningstjänster för att lämna uppgifter, göra anmälningar eller ansökningar, förfoga över rättigheter samt utföra andra rättshandlingar i den utsträckning som framgår av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Av andra stycket i samma paragraf framgår att sådana rättshandlingar som anges i första stycket har samma rättsverkningar som om de utförts i

enlighet med de föreskrifter om formkrav som annars gäller enligt författningar på det aktuella området. I 3 § finns bestämmelser om elektroniska signaturer. Här föreskrivs bl.a. att elektronisk signatur alltid ska användas när uppgifter ska lämnas på heder och samvete. Frågan om när en handling eller uppgift som lämnats via en självbetjäningstjänst anses inkommen regleras uttryckligen i 4 §. I paragrafen föreskrivs att en handling eller uppgift, som vid användning av en självbetjäningstjänst översänts till en myndighet inom socialförsäkringens administration, ska anses ha kommit in till den myndighet till vilket ärendet hör när den har anlant till den del av ett system för automatiserad behandling som anvisats som mottagningsställe för självbetjäningstjänsten. 5 § innehåller en föreskrift om straffansvar som kan bli aktuell om oriktiga uppgifter lämnas eller sanning förtigs vid användningen av självbetjäningstjänsterna.

I förarbetena uttalade regeringen (prop. 2003/04:40 s. 21) beträffande lagens tillämpningsområde att några slutsatser inte kan dras av den föreslagna regleringen rörande möjligheterna att inom socialförsäkringen eller i annan förvaltning använda elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering vid sidan av de självbetjäningstjänster som tillhandhålls via Internet. Regeringen framhöll vidare (s. 29) att den föreslagna regleringen inte bör föranleda några som helst slutsatser om huruvida befintliga formkrav i annan lagstiftning är förenliga eller oförenliga med elektroniska rutiner i allmänhet. I propositionen utvecklades skälen för att i lagen inta en särskild bestämmelse om när en handling eller uppgift ska anses inkommen (s. 35–41). Därvid konstaterades (s. 40) att 10 § FL vid mera komplexa förhållanden ger mycket lite ledning. Enligt regeringens mening var det därför inte minst av rättssäkerhetsskäl viktigt att det framstår som helt klart när en handling eller uppgift i förvaltningsrättslig mening ska anses inkommen vid anlitande av självbetjäningstjänsten. Vid den kommunikation mellan användare och myndighet som självbetjäningstjänsten innebär måste det enligt regeringen (s. 41) anses naturligt att en handling eller uppgift anses inkommen när den enligt registreringen anlant till en viss bestämd server, lämpligen den server där avsändarens identitet kontrolleras och där det även kontrolleras huruvida ett dokument över huvud taget kan tas emot av systemet. Denna server kunde enligt regeringen lämpligen betecknas som ett anvisat mottagningsställe. Den föreslagna regeln innebar enligt regeringen att den försäkrade står risken om överföringen av uppgifter inte fungerar via Internet och fram till den aktuella servern. Det framhölls dock

att systemet med elektronisk kvittens innebär att det mer eller mindre omgående står klart för den försäkrade att ingivandet av handlingen eller uppgiften inte lyckats, eftersom någon kvittens inte anländer till dennes persondator. Regeringen uttalade vidare följande beträffande bl.a. tidpunkten då ett meddelande ankommit till anvisat mottagningsställe (s. 41–42):

Att fastställa tidpunkten för när ett handling eller uppgift anlät till den server som anvisats som mottagningsställe är en bevisfråga. Den som har att pröva tidpunkten för när en handling eller uppgift kommit in till en myndighet är som berörts ovan i huvudsak hänvisad till de funktioner för registrering, loggning etc. som byggts in i det aktuella datorsystemet. Det kan dock förutsättas att dessa funktioner har en hög grad av säkerhet inbyggd och att flera av varandra oberoende loggningsfunktioner registrerar förloppet när en handling eller uppgift överförs till servern som utgör mottagningsställe. Dessutom kan ledning sökas i den elektroniska kvittens som den försäkrade kommer att erhålla på att handlingen eller uppgiften registrerats i den server som utgör mottagningsställe. Har någon sådan kvittens inte skickats ut till den försäkrade kan handlingen eller uppgiften i princip förutsättas inte ha överförts till den mottagande servern. Motsatsvis kan sägas, att har en kvittens utfärdats så kan den registrerade uppgiften om tidpunkten för utfärdandet förutsättas vara korrekt. Ett tillfredsställande underlag för prövningen kan med hänsyn härtill förutsättas föreligga i så gott som samtliga fall, även när missöden inträffat i den aktuella IT-miljön. Med hänsyn till utformningen av det tilltänkta tekniska förfarandet vid användande av självbetjäningstjänsten kan det därför bedömas att något behov av alternativregler av det slag som föreslagits av IT-utredningen inte föreligger.

Några remissinstanser har framfört synpunkten att ett införande av den föreslagna regeln skulle medföra problem vid utbyggnaden av 24-timmarsmyndigheter inom andra områden eftersom den kan föranleda tveksamhet om tillämpningen av 10 § förvaltningslagen och huruvida den bestämmelsen är tillämplig i fråga om elektroniska dokument. Regeringen vill i anledning härav framhålla att behovet av särskilda regler i nu berört avseende enligt regeringens uppfattning varierar högst betydligt beroende på verksamhet, uppbyggnad av datasystem och krav på precision vid bestämmande av tidpunkt för inkommande. Av den anledningen har, som redovisats ovan, särskilda regler om fastställande av tidpunkt för inkommande tagits in i lag i ett par fall samtidigt som andra verksamheter med 24-timmarsmyndighet, exempelvis skatteförvaltningen, bedömts kunna fungera tillfredsställande utan en sådan reglering. Några generella slutsatser av den föreslagna lagen kan således inte dras på det sätt som gjorts gällande.

Jordabalkens bestämmelser om ansökan om inskrivning öppnar möjlighet för ingivande på elektronisk väg. I 19 kap. 10 § första

stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att en ansökan om inskrivning får ges in i form av ett elektroniskt dokument. I andra stycket i samma paragraf definieras ett elektroniskt dokument som en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad behandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. Enligt 19 kap. 10 a § ska en ansökan om inskrivning, om den ges in i form av ett elektroniskt dokument, lämnas till ett mottagningsställe för elektroniska dokument som inskrivningsmyndigheten har anvisat; ansökan ska anses ha kommit in till inskrivningsmyndigheten när den har anlänt till ett sådant mottagningsställe. I 19 kap. 11 a § första stycket finns en motsvarande bestämmelse beträffande ingivande av bl.a. fångeshandlingar. Om en sådan handling ges in elektroniskt, ska enligt paragrafens andra stycke den elektroniska handlingens överensstämmelse med originalet vara bestyrkt enligt föreskrifter som får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tredje stycket i samma paragraf innehåller en bestämmelse om straffansvar för den som oriktigt intygar att den elektroniska handlingen överensstämmer med originalet. Jordabalken innehåller också en bestämmelse om skadestånd, 19 kap. 39 a §, som uttryckligen hänvisar till oriktigt bestyrkande enligt 11 a §. Möjligheterna att ge in ansökningar enligt lagen (1994:448) om pantbrevsregister med elektroniskt dokument regleras i princip på samma sätt. En liknande ordning har även beslutats beträffande företagsinteckningsbrev (prop. 2008/09:17, bet. 2008/09:CU7, rskr. 2008/09:36).

Beträffande frågan om när ett dokument ska anses ha kommit in uttalade regeringen i förarbetena till den ovan nämnda regleringen i jordabalken (prop. 2005/06:28 s. 37) att det på inskrivningsmyndigheternas webbplats ska finnas formulär som kan användas för att upprätta elektroniska ansökningar. Som regel torde det vara naturligt att en elektronisk ansökan om inskrivning skickas till ett särskilt mottagningsställe för elektroniska dokument som avser inskrivningsverksamhet. Regeringen ansåg att det saknades anledning att författningsreglera vad som ska utgöra mottagningsställe och att det i stället borde vara inskrivningsmyndigheternas uppgift att anvisa ett sådant ställe. Det fanns inte heller anledning att närmare reglera hur en ansökan ska lämnas till detta mottagningsställe.

Med hänvisning till att 44 § lagen (1996:242) om domstolsärenden enligt 19 kap. 26 § jordabalken är tillämplig vid inskrivningsmyndighetens handläggning och att där inte regleras vilken dag ett

elektroniskt meddelande ska anses ha kommit in ansåg regeringen i den nyssnämnda propositionen (s. 38) att det fanns ett behov av att skapa klarhet om när en elektronisk ansökan om inskrivning ska anses inkommen. Enligt regeringen var flera lösningar tänkbara, nämligen att ansökan ska anses ha kommit in redan när den har upprättats i den server som är knuten till inskrivningsmyndigheternas webbplats, att den ska anses inkommen när den är tillgänglig för inskrivningsmyndigheten eller att den ska anses inkommen när den anlant till den server som har anvisats som mottagningsställe. Regeringen förordade den senare lösningen som den mest naturliga och tillade att sökanden i så fall kommer att stå risken för överföringen av uppgifter via Internet och fram till den aktuella servern. Däremot angavs (s. 66) överföringen från den server som anvisats som mottagningsställe till respektive inskrivningsmyndighet inte ske på avsändarens risk. Fastställande av tidpunkten för när en handling eller uppgift anlant till den server som anvisats som mottagningsställe ansågs utgöra en bevisfråga. Som faktorer av betydelse för bedömningen av denna fråga angavs de funktioner för registrering, loggning m.m. som har byggts in i det aktuella datorsystemet samt den mottagningskvittens som sökanden får.

Lagen (2008:879) om europeiskt betalningsföreläggande innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1896/2006 av den 12 december 2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande. I lagens 2 § föreskrivs att en ansökan om europeiskt betalningsföreläggande som ska göras i Sverige ska ges in till Kronofogdemyndigheten. Enligt 3 § första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att ansökningar och bestridanden får ges in i form av elektroniska dokument. Med ett elektroniskt dokument avses enligt andra stycket i samma paragraf en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad behandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. I samma stycke föreskrivs vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om elektroniska dokument. Enligt 4 § ska en ansökan eller ett bestridande som ges in i form av ett elektroniskt dokument lämnas till ett mottagningsställe för elektroniska dokument som Kronofogdemyndigheten har anvisat. En sådan handling ska enligt samma paragraf anses ha kommit in till Kronofogdemyndigheten när den har anlant till mottagningsstället. I förarbetena (prop. 2007/08:158 s. 17) anförde regeringen bl.a. följande:

Medborgarna efterfrågar i allt större utsträckning en möjlighet att kommunicera elektroniskt med myndigheterna. Vid förfarandet för europeiskt betalningsföreläggande ska parterna och beslutsmyndigheten använda sig av standardformulär. I beaktandesats 11 till förordningen uttalas att denna ordning syftar till att underlätta handläggningen och att möjliggöra användningen av automatisk databehandling. En rådsarbetsgrupp har tillsatts för att bl.a. förbereda en elektronisk modell för det praktiska genomförandet av det europeiska betalningsföreläggandet. Inom andra rättsområden där det tidigare funnits krav på skriftlighet och undertecknande har det på senare år införts en möjlighet till elektronisk kommunikation mellan parterna och beslutsmyndigheten. Det gäller bl.a. tull- och skatteområdet. När det gäller inskrivningsärenden har det införts ett legalt stöd för elektronisk kommunikation trots att de tekniska lösningarna ännu inte är på plats (jfr prop. 2005/06:28 s. 20 f.). Sammantaget finns det därför skäl att, när Kronofogdemyndigheten har utarbetat tillfredsställande tekniska lösningar, låta parterna i mål om europeiskt betalningsföreläggande lämna in ansökningar och bestridanden på elektronisk väg.

Mot denna bakgrund bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i lag bemyndigas att meddela föreskrifter om att ansökningar respektive bestridanden får ges in i form av ett elektroniskt dokument. Begreppet elektroniskt dokument används redan inom andra rättsområden och innefattar olika tekniska lösningar som uppfyller kraven på god säkerhet (jfr 19 kap. 10 § andra stycket jordabalken och 10 kap. 26 § skattebetalningslagen [1997:483]). Avsikten är vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om elektroniska dokument. Vid utformningen av dessa föreskrifter ska EG-förordningens krav på undertecknande beaktas. Det är i det här sammanhanget värt att påpeka att regleringen i alla avseenden måste vara teknikneutral för att fullt ut erbjuda den flexibilitet som krävs för att kunna tillvarata den snabba tekniska utvecklingen inom elektronisk kommunikation.

Med hänvisning till vissa bestämmelser i den aktuella EG-förordningen framhöll regeringen (s. 17 f.) att det är väsentligt att beslutsmyndigheten enkelt kan fastställa när en ansökan respektive ett bestridande kommit in till myndigheten på annat sätt än i pappersform. Kronofogdemyndigheten bör därför enligt regeringen (s. 18) upprätta ett särskilt mottagningsställe för elektroniska dokument. Med hänvisning till uttalanden i prop. 2005/06:28 (s. 37 f.) angående inskrivningsmyndigheterna förordade regeringen att ansökningar och bestridanden anses inkomna till myndigheten när de anlänt till den server som anvisats som mottagningsställe. Regeringen påpekade vidare att detta inte på något sätt påverkar frågan om när en handling i form av ett elektroniskt dokument ska anses inkommen i tryckfrihetsförordningens mening. Vidare

anmärktes (s. 34) att avsändaren står risken om överföringen till den server som har anvisats som mottagningsställe inte skulle fungera.

Om de författningsmässiga förutsättningarna att elektroniskt ges in en stämningsansökan i ett tvistemål uttalade sig regeringen senare samma år i ett annat lagstiftningsärende (prop. 2007/08:165, bet. 2008/09:CU6, rskr. 2008/09:35). Den aktuella lagen – lagen (2008:1038) om europeiskt småmålsförfarande – innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 861/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande. I förarbetena påpekade regeringen bl.a. (prop. 2007/08:165 s. 17) att kravet på egenhändigt undertecknande enligt 42 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken hindrar att en stämningsansökan ges in elektroniskt, t.ex. per telefax eller e-post. Ett avskaffande av kravet på egenhändigt undertecknande av stämningsansökan – liksom av en sådan ansökan som inleder ett europeiskt småmålsförfarande – måste enligt regeringen övervägas noga, bl.a. i fråga om de risker som detta för med sig och i fråga om förutsättningarna för att i stället använda elektroniska signaturer.

5 Överväganden

5.1 Förvaltningslagen och elektroniska förfaranden

Vår bedömning: Bestämmelserna i den nu gällande förvaltningslagen utgör i sig inget hinder mot användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas verksamhet. Vissa av de problem som i praktiken har visat sig i samband med anlitaandet av sådana förfaranden i den offentliga förvaltningen är av sådan specifik eller utpräglat teknisk art att de inte kan lösas inom förvaltningslagens ram. I en ny förvaltningslag bör emellertid intas vissa generella bestämmelser om anlitaande av e-post.

Skälen för vår bedömning: Vår granskning i aktuellt hänseende ska enligt direktiven inriktas på att göra förvaltningslagen anpassad till de elektroniska förfaranden som präglar en modern och effektiv förvaltning. I uppdraget ingår dels att undersöka om den nuvarande lagen i något avseende hindrar eller försvårar en fortsatt utveckling i denna riktning, dels att bedöma vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att underlätta användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas handläggning av ärenden.

Bestämmelserna i den nu gällande förvaltningslagen utgör enligt vår mening inget hinder mot användningen av elektroniska förfaranden i myndigheternas ärendehandläggning. Vi har inte funnit något stöd för de farhågor som uttryckts i de tämligen allmänt hållna förvaltningspolitiska uttalandena om att lagens bestämmelser skulle hindra de positiva effekterna av vad som där beskrivits som elektronisk förvaltning. Vi har inte heller funnit någon grund för att de problem som faktiskt har visat sig förekomma – illustrerade bl.a. i JO:s praxis – skulle ha sitt upphov i förvaltningslagens utformning.

Att vi under vår granskning på olika områden kunnat notera till användningen av elektroniska förfaranden lokaliserade brister, som

lämpligen borde kunna botas med lagstiftning, innebär inte att vi generellt förordar att sådana regler placeras i förvaltningslagen. Lagen ska reserveras för grundläggande bestämmelser, som i princip ska kunna gälla inom hela den offentliga förvaltningen. Det innebär att förvaltningslagen som helhet liksom dess enskilda bestämmelser inte får bli alltför omfattande och detaljerade. Med tanke på att lagen vänder sig till vanliga medborgare utan särskilda juridiska kunskaper och ska kunna tillämpas av myndighetsföreträdare på alla nivåer, måste bestämmelserna också vara så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt.

Ett eventuellt behov av reglering på de områden där man kommit långt i förverkligandet av vad som beskrivits som elektronisk förvaltning genom bl.a. användning av webbformulär, standardiserade elektroniska blanketter och SMS-meddelanden bör lämpligen tillgodoses inom ramen för de författningar som innehåller de materiella reglerna på det aktuella förvaltningsområdet ("specialförfattningarna" enligt gängse förvaltningsrättslig terminologi). Detsamma gäller när det rör sig om sammansatta processer, där förfarandet i flera led hanteras på elektronisk väg. Allmänt sett bör man enligt vår mening undvika att belasta förvaltningslagen med bestämmelser av utpräglad teknisk art, vilka endast kan förstås av den som besitter specialkunskaper i ämnet. Krävs lagstiftning för att komma till rätta med specifika problem i ett elektroniskt förfarande, torde man normalt – som hittills skett – få ta in bestämmelserna i aktuell specialförfattning.

Rör det sig om frågor, som typiskt är gemensamma för alla eller flertalet former av elektroniska förfaranden, är en särskild lag om elektronisk kommunikation av den typ som valts i Finland ett alternativ (se bilaga). Det kan därvid noteras att en sådan lag funnits i Finland sedan år 2000 och att den år 2003 ersatts av den nuvarande, för både förvaltningsmyndigheterna och domstolarna gällande, lagen. Att ge rekommendationer om lagtekniska lösningar beträffande frågor, som inte bör regleras i förvaltningslagen, faller emellertid utanför vårt uppdrag.

Vi har emellertid också kunnat identifiera några punkter, där en ny förvaltningslag skulle kunna utformas så att de positiva effekterna av elektroniska förfaranden förstärks. Då de problem som aktualiserats i praxis till övervägande del kunnat knytas till användningen av e-post, har vi koncentrerat oss på denna variant. Våra synpunkter gäller anlitande av e-post både vid ärendehandläggning (5.2) – då såväl till myndigheten inkommande (5.2.1) som därifrån

utgående (5.2.2) handlingar kan tillhandahållas i denna form – och i samband med lämnande av service (5.3).

I vårt uppdrag ingår inte att lämna förslag till ändringar i den nu gällande förvaltningslagen. Då vår uppgift är att göra en översyn av lagen i dess helhet och lämna förslag till en ny förvaltningslag, anser vi det olämpligt att nu låsa utformningen av aktuella bestämmelser genom att presentera alltför bestämda och detaljerade bedömningar. Här för talar också den omständigheten att resultatet av annat pågående utredningsarbete bör avvaktas innan ett slutligt ställningstagande från vår sida kan ske (se nedan angående E-offentlighetskommittén). Då vi tar slutlig ställning till utformningen av de aktuella bestämmelserna kommer naturligtvis även de tekniska förutsättningarna för förslagets genomförande att beaktas. Vi strävar efter att finna lösningar, som inte av tekniska skäl leder till komplikationer vid myndigheternas hantering och därmed till sämre service för de enskilda. Våra nedan presenterade bedömningar, som kommer att utgöra riktlinjer för vårt fortsatta arbete i berört avseende, ska ses i detta perspektiv.

5.2 Regler om ärendehandläggning

5.2.1 Till myndigheten inkommande handlingar

Vår bedömning: I en ny förvaltningslag bör bestämmelsen om när en handling ska anses inkommen göras tydligare än den nu gällande (10 § FL). Det bör klart framgå att bestämmelsen inte bara avser direkt ingivna eller per post eller telegram befordrade handlingar utan också meddelanden som sänds per telefax eller e-post. Därmed klargörs också att ett e-postmeddelande utgör en handling i förvaltningslagens mening och att anlitande av denna form för kommunikation uppfyller i lagen förekommande krav på skriftlighet.

Bestämmelsen bör kompletteras med en regel om när ett e-postmeddelande ska anses ha kommit in.

Skälen för vår bedömning: Genomgången av JO:s beslut har visat att det förekommer vissa brister i myndigheternas hantering av e-post vilka kan leda till rättsförluster för enskilda och minskad effektivitet i verksamheten. Det kan handla om att ansökningar insända med e-post inte leder till att ärenden initieras korrekt eller

att e-postmeddelanden i övrigt inte leder till att erforderliga åtgärder vidtas. En tidsmässigt utdragen handläggning har i flera fall blivit konsekvensen av att inkommande e-post inte hanterats på ett riktigt sätt.

Det är, som framgår av våra direktiv, angeläget att förvaltningslagens bestämmelser inte motverkar utan i stället främjar utvecklingen mot ökad användning av elektroniska förfaranden vid myndigheternas handläggning av ärenden. Ett exempel på en bestämmelse i den nuvarande lagen, som till följd av bristen på tydlighet och fullständighet skulle kunna ha en negativ inverkan, är 10 § FL om till myndigheten inkommande handlingar. Lagtexten har utformats på ett sådant sätt att den kan ge intrycket, att bestämmelsen endast tar sikte på direkt ingivna eller per post eller telegram befordrade handlingar. Då andra vanliga och viktiga kommunikationsformer som telefax och e-post överhuvudtaget inte nämns, kan det förefalla som om på sådant sätt överförda meddelanden inte skulle omfattas av bestämmelsen. Det förhållandet att termen ”handling” i paragrafens första stycke används på ett neutralt sätt och att det i sista stycket talas om (komplettering av) telegram eller ”annat meddelande” förtar inte intrycket av att ett väsentligt moment tappats bort.

Även om bestämmelsen knappast i praktiken uppfattats så att tillämpningsområdet begränsats till att avse endast de särskilt nämnda formerna för informationsöverföring – något som lagstiftaren med säkerhet inte heller avsett – måste det anses olyckligt, att lagtexten ger utrymme för en sådan missuppfattning. Strävandena mot en ökad användning av elektroniska förfaranden talar också för att sådana alternativ ska framhåvas i stället för att döljas. Vi förordar mot bakgrund av vad här sagts att det i en ny bestämmelse motsvarande 10 § FL görs tydligt att även e-post och telefax omfattas. Genom en sådan åtgärd torde också klargöras att ett e-postmeddelande utgör en handling i förvaltningslagens mening och att anlitande av denna kommunikationsform uppfyller i lagen förekommande krav på skriftlighet.

Varken den i 10 § FL intagna huvudregeln eller de kompletterande hjälpreglerna om när en handling ska anses ha kommit in tar sikte på kommunikation via e-post. Det finns enligt vår mening ett uppenbart behov av att kunna fixera det moment – under den tekniska process som leder ett e-postmeddelande från avsändare till mottagare – som i lagens mening ska utgöra ankomststillfallet. Uppgiften är emellertid inte helt enkel.

Ledning kan naturligtvis hämtas från de bestämmelser som gäller för särskilda områden inom förvaltningen (se avsnitt 4.2.3 ovan). Det är dock inte självklart att samma tekniska begrepp kan användas i förvaltningslagen med hänsyn till dess karaktär av generell förfarandelag. Flera av bestämmelserna i specialförfattningarna om när en handling ska anses inkommen har utformats med hänsyn till hur ett visst elektroniskt förfarande ter sig på det aktuella området. Det kan t.ex. röra sig om användning av webbformulär eller standardiserade elektroniska blanketter.

En särskild fråga i sammanhanget är hur inkommandetidpunkten för ett e-postmeddelande enligt förvaltningslagen ska förhålla sig till tidpunkten när en upptagning enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen ska anses inkommen enligt 6 § i samma kapitel. Att lagstiftningen på dessa båda områden i görligaste mån bör koordineras framstår som uppenbart. Vi ser det därför som rimligt att avvakta E-offentlighetskommitténs pågående arbete innan vi i vår slutredovisning lägger fram ett förslag i denna del.

5.2.2 Från myndigheten utgående handlingar

Vår bedömning: I en ny förvaltningslag bör e-post framhåvas som ett alternativ vid kommunikation med parter. Av den nya lagen bör därför klart framgå att en i lagen föreskriven skyldighet för myndighet att lämna underrättelse kan fullgöras genom anlitan av e-post, då det framstår som lämpligt.

Skälen för vår bedömning: I många fall kan den lämpligaste formen för kommunikation i ett ärende vara att myndigheten underrättar den enskilde genom e-post. Det framstår som naturligt att välja detta alternativ för underrättelse bl.a. om den enskildes kontakter med myndigheten tidigare skett med hjälp av e-post, eller om den enskilde uttryckt önskemål om att kommunicering med honom eller henne bör ske på detta sätt. Möjligheten att anlita e-post bör framhåvas i förvaltningslagen.

Det skulle dock föra för långt att ålägga myndigheterna att i vissa fall lämna underrättelse genom e-post. Underrättelsens innehåll kan t.ex. vara sådant att sekretesshänsyn kräver att den med godtagbar säkerhet når rätt adressat. Befordran med vanlig post får allmänt sett bedömas utgöra ett säkrare alternativ i detta hän-

seende. I syfte att förenkla handläggningen bör myndigheterna alltså uppmärksammas på e-postvarianten men denna bör inte i något fall göras obligatorisk. Valet av kommunikationsform bör, som hittills, utgöra en lämplighetsfråga.

De nuvarande bestämmelserna om myndighets underrättelse till part om uppgifter som under handläggningen tillförts ärendet (17 § FL) och om beslutet i ärendet (21 § FL) är enligt vår mening avfattade på ett sådant sätt att det skapas ett intryck av att valet står mellan de underrättelseformer som uttryckligen nämns, dvs. muntligen, genom vanligt brev eller enligt delgivningslagens bestämmelser. Visserligen avslutas uppräkningsalternativ med orden ”eller på något annat sätt”, vilket indikerar att andra möjligheter – såsom användning av e-post – också står till buds, men de särskilt angivna formerna framstår i vart fall som de som förordas. Utformningen av dessa bestämmelser är sålunda ägnad att motverka en önskvärd ökad användning av den enkla underrättelseformen e-post. Vi anser att bestämmelser om myndigheternas kommunikationsskyldighet och om beslutsunderrättelse, motsvarande 17 och 21 §§ FL, i en ny förvaltningslag i stället bör framhäva e-post som ett normalt alternativ.

En tänkbar ytterligare åtgärd för att ge ett större genomslag för användningen av elektroniska förfaranden skulle kunna vara att i bestämmelsen om lämnande av fullföljdshänvisning (nu i 21 § andra stycket FL) upplysa om att ett överklagande kan sändas med e-post och om vilken e-postadress som ska användas. Häremot talar emellertid den omständigheten att förvaltningsbeslut normalt överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (22 a § FL), som bl.a. har att iaktta förvaltningsprocesslagens (1971:291) krav på att ett överklagande från en enskild ska vara egenhändigt undertecknat (3 §). Ett överklagande per e-post kan i nuläget förmodas föranleda domstolen att förelägga avsändaren att bekräfta meddelandet genom en egenhändigt undertecknad handling av konventionell typ. Därmed är ingenting vunnet, utan användningen av e-post har i stället lett till onödig extra skriftväxling. En förutsättning för att i förvaltningslagen inta en bestämmelse om att en fullföljdshänvisning ska innehålla bl.a. uppgift om till vilken e-postadress överklagandet ska sändas är alltså, att förvaltningsprocessens krav på egenhändigt undertecknande avskaffas.

5.3 Regler om service

Vår bedömning: I en ny förvaltningslags servicebestämmelser bör inkluderas en föreskrift om att myndigheterna på lämpligt sätt ska informera allmänheten om den e-postadress till vilken meddelanden ska sändas. Myndigheterna bör också åläggas att med angivande av tidpunkten härför omgående bekräfta mottagandet av e-postmeddelanden, som nått denna adress, och i förekommande fall samtidigt underrätta avsändaren om att meddelandet eller därtill fogat material helt eller delvis inte har kunnat uppfattas.

Skälen för vår bedömning: Effekterna av de i avsnitt 5.2 ovan skisserade förslagen rörande regler om ärendehandläggning kan enligt vår mening förstärkas ytterligare genom att också servicebestämmelserna tillförs riktlinjer för hantering av e-post. Att behovet av särskilda regler gör sig gällande just beträffande e-post sammanhänger med det betydande antal e-postadresser som vanligen knyts till en myndighet. Ofta förekommer dels en adress som avser myndigheten som sådan, dels till olika befattningshavare hänförliga adresser. Det är då knappast förvånande att för myndigheten avsedda meddelanden ibland sänds till någon befattningshavares individuella adress, särskilt om avsändaren tidigare varit i kontakt med denne. Risken är då att meddelandet, som kanske är avsett att innefatta t.ex. en till myndigheten ställd ansökan eller ett yttrande i ett pågående ärende, i stället av mottagaren uppfattas som ett led i en informell korrespondens mellan två individer och behandlas därefter med följd att avsändaren lider rättsförluster.

I ett myndighetsperspektiv bedömer vi att en kanalisering av inkomna e-postmeddelanden via en central enhet, registratorsfunktionen, skulle underlätta hanteringen. Väsentligare är dock de fördelar detta skulle medföra för den enskilde. Redan den omständigheten att det tydligt framgår vilken e-postadress som ska användas vid kontakter med myndigheten bidrar positivt till ett rättssäkert förfarande. Vi anser därför att servicebestämmelserna i en ny förvaltningslag bör kompletteras med en föreskrift om att myndigheterna ska underrätta allmänheten om den e-postadress till vilken meddelanden ska sändas. Hur informationen bör förmedlas är ytterst en lämplighetsfråga, som varje myndighet får ta ställning till. Det framstår dock som givet att uppgiften bör lämnas på

myndighetens hemsida och att den även bör anges i de meddelanden som myndigheten per e-post eller på annat sätt sänder till en enskild.

E-postmeddelanden bör liksom vanlig post sändas på avsändarens risk. Den osäkerhet som detta skapar särskilt hos den som har ett behov av att kunna förvissa sig om att meddelandet nått fram inom viss tid, t.ex. då det gäller att iaktta i författning bestämda frister, synes kunna undanröjas genom att myndigheterna avkrävs en enkel serviceåtgärd. Vi bedömer det lämpligt att det införs en regel om att myndigheterna med angivande av ankomsttidpunkten omgående ska bekräfta mottagandet av meddelanden, som nått den anvisade e-postadressen. Då det gäller inkommande vanliga brev skulle ett sådant generellt krav på bekräftelse per post föra för långt och förorsaka ett ofta helt onödigt och kostsamt merarbete, men vid anlitan av e-post bortfaller sådana betänkligheter. Det föreslagna åliggandet kan fullgöras genom en enkel tangentryckning eller – ännu enklare – genom att myndigheten väljer att arbeta med ett e-postprogram, som medger att mottagningsbevis automatiskt sänds till avsändaren. Att den som väljer e-post i stället för vanligt brev i aktuellt hänseende får en viss favör kan vi inte se som något problem. Att nya bestämmelser i förvaltningslagen ska stimulera användningen av effektiva och rättssäkra elektroniska förfaranden i förvaltningen utgör ett i direktiven uttryckt önskemål.

Till den ovan beskrivna skyldigheten för myndigheterna att bekräfta mottagandet av e-postmeddelanden bör enligt vår mening kunna knytas ytterligare ett element, sammanhängande med frågan om vad som kan anses ingå i ett sådant meddelande. Då den nuvarande förvaltningslagen ålägger myndigheterna att se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med ”elektronisk post” (5 § FL) avses, vilket också understryks i förarbetena, själva e-postmeddelandet men däremot inte utan vidare t.ex. bifogade filer. Då denna begränsning enligt vår mening framstår som rimlig, uppkommer frågan om hur en myndighet bör reagera, när ett inkommet e-postmeddelande innehåller en fil som myndigheten av olika skäl inte kan hantera på ett sådant sätt att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Vi anser att myndigheten i sådant fall bör vara skyldig att inom ramen för sin serviceskyldighet om det är möjligt upplysa avsändaren om att ett meddelande har kommit in, men att myndigheten av tekniska skäl inte har kunnat tillgodogöra sig den bifogade filen. Naturligtvis bör samma upplysning lämnas för det mindre sannolika fallet att själva meddelandet i någon del inte kunnat uppfattas. Det nu aktuella åliggandet

har ett naturligt samband med den föreslagna skyldigheten att bekräfta mottagandet av e-postmeddelanden och bör fullgöras samtidigt.

Tilläggs bör att en anledning till att ett e-postmeddelande inte kunnat uppfattas – trots erforderliga insatser från myndighetens sida – kan vara, de åtgärder som en myndighet vidtagit för att skydda sig mot spam och virus. I sådana fall kan den nyssnämnda upplysningsskyldigheten aktualiseras. Vår bedömning i denna fråga är dock avhängig de slutliga övervägandena beträffande den kompletterande regeln om när e-post ska anses ha kommit in (jfr avsnitt 5.2.1 ovan). Det bör vidare framhållas att vi inte i denna promemoria ansett oss böra närmare gå in på frågan om vad som allmänt gäller om myndigheternas möjligheter att skydda sig mot bl.a. virus och spam. Frågan lämpar sig inte för reglering i en för i princip hela den offentliga förvaltningen gällande förvaltningslag.

Vi vill slutligen erinra om vad som ovan (avsnitt 5.1) framhållits om vikten av att de bestämmelser vi slutligen kommer att föreslå utformas med beaktande av de tekniska förutsättningarna för förslagets genomförande. Det innebär i nu aktuellt hänseende att det är av grundläggande betydelse att myndigheternas ovan beskrivna åligganden vid mottagande av e-post kan fullgöras genom anlitande av automatiska funktioner.

[Bilagan här utesluten]

Citerad litteratur

(Åberopas endast ett arbete av en författare, citeras detta i regel endast med författarnamn. I annat fall tilläggs utgivningsår.)

- Antoft, C., *Proportionalitetsprincipen enligt Europakonventionen* (ERT 2007 s. 138 ff.).
- Auby, J-B., och Cluzel-Métayer, L., *Administrative Law in France* (Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, ed. Seerden, R., 2. ed., 2007, s. 61 ff.).
- Bernitz, U., *EU:s nya rättighetsstadga – hur kommer den att tillämpas?* (Europarättslig Tidskrift Tio År, 2008, s. 73 ff.).
- Bull, T., *Objektivitetsprincipen* (Offentlighetsrättsliga principer, red. Marcusson, L., 2005, s. 71 ff.).
- Chapus, R., *Droit administratif général. Tome 1.* 13 éd. 1999.
- Craig, P., *EU Administrative Law.* 2006.
- Danelius, H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis.* 3 u. 2007.
- Eckhoff, T., och Smith, E., *Forvaltningsrett.* 8. utg., 2. oplag, 2008.
- Emiliou, N., *The Principle of Proportionality in European Law.* 1996.
- Fenger, N., *Forvaltning og Fællesskab: om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret.* 2004.
- Fitger, P., *Rättegångsbalken.* Internetutgåva, 10 nov. 2009, www.nj.se/zeteo.
- Garde, J., Nørgaard, C. A., och Revsbech, K., *Forvaltningsret – Sagsbehandling.* 6 udg. 2007.
- Green, N., *Proportionality and the Supremacy of Parliament in the UK* (The Principle of Proportionality in the Laws of Europe, ed. Ellis, E., 1999, s. 145 ff.).

- Hellners, T., och Malmqvist, B., *Förvaltningslagen med kommentarer*. 2 u. 2007.
- Herlitz, N., *Föreläsningar i förvaltningsrätt III. Förvaltningsrättsliga plikter*. 1949.
- Heuman, L., *Myndigheternas motiveringsplikt* (Festskrift till Hans Ragnemalm, 2005, s. 123 ff.).
- Holmberg, E., Stjernquist N., Isberg, M., Eliason, M., och Regner, G., *Grundlagarna*. 2 u. 2006.
- Kanska, K., *Towards Administrative Human Rights in the EU: Impact of the Charter of Fundamental Rights* (ELJ 2004, Vol. 10, Nr. 3, s. 296 ff.).
- Lavin R., *Lagrådet och den offentliga rätten 2007–2009*. 2009.
- Lust, S., *Administrative Law in Belgium* (Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, ed. Seerden, R., 2. ed., 2007, s. 5 ff.).
- Marcusson, L., *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. 1989.
- Millet, L., *The Right to Good Administration in European Law* (Public Law 2002 s. 309 ff.).
- Otken Eriksson, I., *Proportionalitetsprincipen i nationell rättstillämpning* (EU-rättslig metod, red. Hettne, J., & Otken Eriksson, I., 2005, s. 150 ff.).
- Palm, E., och Ericsson, M., *Att klaga till Europadomstolen*. 2005.
- Petersson, R., *Europakonventionen och ”rätten” att få en anställning* (FT 2008 s. 349 ff.).
- Petrén, G., *Om offentlighetsrättslig användning av våld mot person*. 1949.
- Ragnemalm, H., *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*. 1970.
- *Några frågor rörande allmänna handlingar* (FT 1981 s. 31 ff.).
 - *Överklagbarhetsreglerna i en ny förvaltningslag* (FT 1984 s. 314 ff.).
 - *Confiance légitime et délai raisonnable. Quelques remarques sur le thème du retrait des actes administratifs favorables en droit communautaire* (Ragnemalm, H., och Melin, M., EG-domstolen inifrån, 2006, s. 111 ff.).
 - *Förvaltningsprocessrättens grunder*. 8 u. 2007.
- Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*. 2006.

- *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess – mot en europeisk förvaltningsordning inom området för fri rörlighet?* (ERT 2007 s. 758 ff.).
- Reuterskiöld, C. A., *Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. II. Förvaltningen, 1 Politiförvaltningsrätt.* 1919.
- Schwarze, J., *European Administrative Law.* Rev. 1. ed., 2006.
- Schönberg, S. J., *Legitimate expectations in administrative law.* 2000.
- Seerden, R., och Stroink, F., *Administrative Law in the Netherlands* (Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, ed. Seerden, R., 2 ed., 2007 s. 155 ff.).
- Sterzel, F., *Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering* (De lege, red. Marcusson, L., 2006 s. 229 ff.).
- *Författning i utveckling.* 2009.
- Strömberg, H., *Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet* (FT 1961 s. 245 ff.).
- *Myndighet och myndighetsutövning* (FT 1972 s. 233 ff.).
- *Partsbegreppet i förvaltningsrätten* (FT 1984 s. 339 ff.).
- *Allmän förvaltningsrätt* (tills. m. Lundell, B.). 24 u. 2008.
- Sundberg, H. G. F., *Allmän förvaltningsrätt.* 1955.
- Thompson, K., och Jones, B., *Administrative Law in the United Kingdom* (Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, ed. Seerden, R., 2. ed., 2007 s. 221 ff.).
- Wade, W., och Forsyth, C., *Administrative Law.* 9. ed. 2004.
- van Gerven, W., *The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe* (The Principle of Proportionality in the Laws of Europe, ed. Ellis, E., 1999, s. 37 ff.).
- Warnling-Nerep, W., *Överklagande av förvaltningsbeslut: Domstolsprövningen av anställningsärenden som kom bort?* (FT 2007 s. 253 ff.).
- Wennergren, B., *Förvaltningsprocesslagen m.m.* 5 u. 2005.
- Westerberg, O., *Om rättskraft i förvaltningsrätten.* 1951.
- Woxholth, G., *Forvaltningsloven.* 4. utg., 2. oplag, 2009.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
- 13 Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Kulturdepartementet

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]