



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan Gustafson

Ändring av beslut på myndighetsnivå - en kritisk analys

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT13

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Syfte och frågeställningar	5
1.2 Avgränsningar	6
1.3 Metod och disposition	6
2 PROBLEMOMRÅDEN I FÖRVALTNINGSRÄTTEN	8
2.1 Allmänt om rättskraft i förvaltningsrätten	8
2.2 Kategorisering av måltyp	9
2.3 Res judicata	10
2.4 Litispendens	11
2.5 Reformatio in pejus	12
3 ÄNDRING AV BESLUT – GÄLLANDE RÄTT	14
3.1 Utvecklingen av rättelse och omprövning	14
3.1.1 Den äldre förvaltningslagen (1971:290)	14
3.1.2 Förvaltningslagen (1986:223)	15
3.2 Omprövning och rättelse enligt FL	16
3.2.1 Rättelse	16
3.2.2 Omprövning	17
3.3 Omprövning utanför paragrafen	19
3.3.1 Gynnande förvaltningsbeslut	19
3.3.2 Betungande förvaltningsbeslut	20
4 FÖRSLAG PÅ ANDRA REGLERINGAR	21
4.1 "En ny förvaltningslag" SOU 2010:29	21
4.1.1 Utgångspunkter för regleringen	21
4.1.2 Förslaget	22

4.2	Andra utredningar och förslag	23
4.3	Åsikter i doktrin	24
5	ANALYS OCH DISKUSSION	26
	BILAGA A – LAGFÖRSLAG SOU 2010:29	30
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	31
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	33

Summary

This paper discusses the change of decision on authority level. The purpose of this paper is to clarify the current rules regarding amendment and modification of decisions and evaluate whether they are adequate or need improvement.

A fundamental principle of administrative law is that favorable administrative decisions acquire negative legal force. This means that favorable decisions can only be changed to the benefit of the individual. Onerous decisions win as a rule, negative legal force and can be changed in both mitigation and a harshening fashion. There are exceptions to both favorable and onerous decisions.

The Administrative Procedure Act provides for correction and review. Besides in the act, the decision authority amending powers largely consist of principles developed through practice and custom. It is a rather disorderly picture that emerges in an attempt to account for this mean of legal redress. In many cases, there is a somewhat uncertain legal position. The common view in the doctrine is that there are problems with the current rules.

The problems arise when the authorities want to change earlier decisions. Questions related to negative legal force, *res judicata*, *lis pendens* and *reformatio in pejus* are covered in this paper.

The many different types of proceedings in administrative law have done that it in the past has been considered inappropriate to solve problems through generally applicable laws. There are according to me a lot of good solutions to the problems in the new proposal for administrative law in SOU 2010:29 and in doctrine.

Some of these are to legislate when favorable administrative decision may be changed to the disadvantage of individuals, to introduce an exemption for favorable administrative decisions of unlimited duration and establish rules stating that any negative administrative decision may be changed unless otherwise provided for in *lex specialis*.

Sammanfattning

Den här uppsatsen behandlar ändring av beslut på myndighetsnivå. Syftet med uppsatsen är att klargöra nuvarande regler kring ändring av beslut samt avgöra om dessa är tillfredsställande eller behöver förändras.

En grundläggande förvaltningsrättslig princip är att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft. Det innebär att gynnande beslut endast kan ändras till fördel för den enskilde. Betungande beslut vinner som huvudregel inte negativ rättskraft och kan ändras i både mildrande och skärpande riktning. Det finns dock undantag för både gynnande och betungade beslut.

I förvaltningslagen finns bestämmelser om rättelse och omprövning. I övrigt regleras beslutmyndigheters ändringsbefogenheter till största del av principer utvecklade genom praxis och sedvana. Det är en tämligen oordnad bild som framträder vid ett försök att redogöra för detta rättsmedel. I många fall föreligger ett något oklart rättsläge. Den gemensamma åsikten i doktrin är att det finns problem med nuvarande regler.

Problemen uppkommer när myndigheter vill ändra tidigare fattade beslut. Frågor som är kopplade till negativ rättskraft, res judicata, litispensens och reformatio in pejus behandlas i uppsatsen.

De många olika måltyperna i förvaltningsrätten har gjort att det tidigare har ansetts olämpligt att lösa problemen genom generellt tillämplig lagstiftning. I det nya förslaget på förvaltningslag SOU 2010:29 och i doktrin finns det dock enligt mig många goda lösningar på problemen.

Några av dessa är att lagstadga om när gynnande förvaltningsbeslut får ändras till nackdel för enskilda, införa ett undantag för icke tidsbegränsade gynnande förvaltningsbeslut samt ta in regler som säger att alla negativa förvaltningsbeslut kan ändras om inte annat förskrivs i speciallag.

Förord

Förvaltningsrätt är kul.

Extra kul är det med gynnande förvaltningsbeslut.

Rättskraft. Vad betyder det egentligen?

Ordet får mig att tänka på något fantastiskt, nästan magiskt.

Kosmisk kraft.

Juridisk kraft.

Apropå krafter kunde den förvaltningsrättsliga negativa rättskraften ha stoppat kärnkraftsnerläggningen i form av ett gynnande förvaltningsbeslut utan tidsbegränsning.¹

Rättskraften försökte undsätta kärnkraften.

Så kan det bli.

För mig har området fascinerat. Den här uppsatsen är mitt försök att få ordning på vad det är som egentligen gäller.

Johan Gustafson

Lund 27 maj 2013

¹ Barsebäcks-fallet: RÅ 1999 ref. 76.

Förkortningar

AFDL	Lag om allmänna förvaltningsdomstolar
BSK	Besvärssakkunniga
Ds	Departementsserien
FL	Förvaltningslagen
FPL	Förvaltningsprocesslagen
FRU	Förvaltningsrättsutredningen
FT	Förvaltningsrättslig tidsskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidsskrift
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
Ref.	Referat
RegR	Regeringsrätten
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄFL	Äldre förvaltningslagen
ÄL	Ärendelagen

1 Inledning

Möjligheten för en beslutsmyndighet att rätta eller ompröva ett felaktigt beslut har positiva effekter för både myndighet och enskilda. Vid ett felaktigt beslut som rättas av myndigheten bortfaller exempelvis behovet för en eventuellt missnöjd individ att överklaga och en prövning i högre instans undviks. På så sätt sparas tid och pengar för alla parter.

Bestämmelserna i FL om ändring av förvaltningsbeslut kan vid en första anblick se relativt okomplicerade ut. Lagtexten är enkel och tydlig. Dessa regler är dock inte de enda som finns på området utan det mesta regleras utanför FL:s tillämpningsområde genom förvaltningsrättsliga principer utvecklade i praxis och sedvana samt i vissa speciallagar. Den samlade bilden av detta rättsmedel blir ganska oordnad.²

Enkla, uppenbara felaktigheter och förbiseenden är de som kan rättas eller omprövas genom nuvarande regler i FL. Det har ännu inte ansetts möjligt att genom en generell regel kunna lösa problemet med de beslut som blivit felaktiga av annan anledning. Det kan vara bristfälligt underlag, bedömningen av sakförhållandena, oriktig rättstillämpning eller nya omständigheter. Det har istället huvudsakligen varit en uppgift för rättstillämpningen och doktrin.³

Det är viktigt att förvaltningsrättsliga regler fungerar tillfredsställande eftersom att de utgör grunden för det offentliga systemet. Med anledning av det nya förslaget på förvaltningslag⁴ som kom 2010 med en hel del nya regleringar finns det anledning att ifrågasätta om de nuvarande verkligen är välfungerande.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med den här uppsatsen är att klargöra nuvarande regler kring ändring av beslut för myndigheter samt försöka avgöra om dessa är tillfredsställande eller behöver förändras.

Vidare är syftet också att reda ut hur rättskraften påverkar ändringsmöjligheten.

De frågeställningar jag kommer att försöka besvara i mitt arbete är följande:

- Vad är gällande rätt för ändring av beslut?
- Vad och hur påverkar möjligheten att ändra beslut?
- Vad är ändamålet med regleringen?

² Warnling-Nerep, Wiweka: *Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut*, FT 2008, s. 202.

³ Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessrättens grunder*, Stockholm 2008, s. 120.

⁴ SOU 2010:29: *En ny förvaltningslag*.

- Vad finns det för andra förslag eller alternativa lösningar?
- Är reglerna kring ändring av beslut tillfredsställande utifrån förvaltningens syfte och funktion eller behöver de förändras?

1.2 Avgränsningar

Först och främst är det alltid svårt att avgränsa ett område. Det är svårt att förstå juridiska problem utan att ha en helhetsbild och förvaltningsrätten är inget undantag. Det finns många grundläggande frågor som blir aktuella på det här området och som går in i varandra. Det som dock går utanför intresset för den här uppsatsen är exempelvis kommunikationsreglerna eller vem som får ändra beslut. Uppsatsen riktar sig mot någon med kunskaper i juridik och förvaltningsrätt och kommer därför inte definiera vissa grundläggande begrepp såsom gynnande eller betungande.

Uppsatsen kommer inte redogöra för ändring av beslut på grund av särskilda rättsmedel eller redogöra för laga kraft. Speciallagar kommer inte heller att undersökas trots att det finns regler om rättelse och omprövning i till exempel skatte- och socialförsäkringslagstiftningen att jämföra med.

Uppsatsens fokus är ändringen på myndighetsnivå. Därför kommer jag inte mer än där det är nödvändigt beröra förvaltningsprocessen eftersom det främst handlar om förfarandet i förvaltningsdomstol.

1.3 Metod och disposition

För att besvara frågeställningarna kommer sedvanlig juridisk metod användas. Med hjälp av lagtext, förarbeten, praxis och doktrin redogörs för vad som är gällande rätt. Därefter kommer jag att använda mig av ett kritiskt perspektiv i min analys för att diskutera reglernas roll och funktion och de lege ferenda.

Det finns en stor mängd rättsfall och JO-beslut av intresse och betydelse på det här området. Tyvärr är förvaltningsrätten av en sådan karaktär att det är först när man har en större massa av mål som mönster kommer fram. Det finns få utförliga och vägledande fall. Detsamma gäller JO:s beslut. I ett arbete så pass begränsat som det här har jag därför valt att vara begränsad i mina rättsfallsreferat. Min urvalsprincip är att bara ha med ett rättsfall när det helt säkert behövs för att förtydliga en oklar situation.

För att utvärdera rättsreglerna behöver jag först veta vad som är en ”bra” reglering. Det kommer jag ta reda på genom att undersöka reglernas utveckling i förarbetena och kritik i doktrin. För att nå ytterligare en nivå i min analys kommer jag redogöra för det nya förslaget på förvaltningslag och jämföra med nuvarande regler.

Jag måste också villigt erkänna att det kan vara så att de problem som jag finner kanske inte egentligen är några problem i den praktiska tillämpningen. Det hade varit ett intressant perspektiv att få in i uppsatsen men är tyvärr inte möjligt i det här formatet. Jag får helt enkelt förlita mig på vad andra skriver om det.

Det är svårt att gå fel i det här ämnet vid val av material. Det finns endast ett fåtal tunga namn som gång på gång återkommer i hänvisningar i rättsfall och utredningar. Detta är samtidigt ett problem eftersom att antalet perspektiv självklart begränsas.

Terminologin bakom rättmedlet omprövning och rättelse kan vara lite förvirrande ibland eftersom den skiftar mycket. Begreppen rättelse, självrättelse, ändring och omprövning används ofta för att beskriva samma sak, fastän det finns en viss språklig skillnad.⁵ Inte heller terminologin bakom rättskraften är helt homogen, vilket även det kan skapa problem eller i alla fall en och annan oklarhet.⁶ I arbetet kommer begreppet *ändring* användas för att övergripande beteckna situationen då en beslutsmyndighet rättar, omprövar eller återkallar sitt beslut.⁷

Regeringsrätten heter numera Högsta förvaltningsdomstolen men båda namnen användas i uppsatsen. När Regeringsrätten används syftar det på avgörande från tiden innan namnbytet.

Efter uppsatsens inledande avsnitt kommer ett avsnitt som jag valt att kalla problemområden. Detta är placerat i början av uppsatsen för att ge läsaren en grundläggande förståelse för vilka problem som kan aktiveras om en myndighet vill ändra ett tidigare beslut. Därefter kommer ett avsnitt där jag närmare redogör för nuvarande regler och dess framväxt. Det historiska perspektivet och motivet bakom regleringen är viktig att ha med sig för att bättre förstå vilken funktion det är reglerna egentligen ska fylla och vilka intressen det är som ska skyddas och gynna. Näst sista avsnittet är förslag på alternativa regler samt åsikter på området i doktrin. Uppsatsen avslutas med analys och diskussion.

⁵ Warnling-Nerep a.a. s. 201 f.

⁶ SOU 2010:29 s. 550 ff.

⁷ I SOU 2010:29 används rättelse. Warnling-Nerep a.a. använder begreppen växelvis men beklagar att det inte finns en enhetlig terminologi, s. 202.

2 Problemområden i förvaltningsrätten

I det här avsnittet redovisas en del av de problemområden som påverkar möjligheten att ändra förvaltningsbeslut. Dessa områden är viktiga att förstå eftersom de genomsyrar hela förvaltningsrätten.

2.1 Allmänt om rättskraft i förvaltningsrätten

När man talar om rättskraft inom förvaltningsrätten menar man oftast något annat än inom den allmänna processrätten. I den allmänna processrätten innebär rättskraft att en fråga som har avgjorts inte får tas upp till prövning på nytt, *res judicata*. En tvistemålsdom ska till exempel enligt 17:11 § RB avvisas om domen har vunnit laga kraft och frågan i talan avser samma sak. Rättskraftens syfte är då att skydda parterna från att avgörandet rubbas av en ny rättegång, oavsett utgång.⁸ Det skiljer sig något från syftet med rättskraften i förvaltningsrätten.

Inom förvaltningsrätten handlar problemet övervägande om negativ rättskraft. Uttryckliga bestämmelser saknas. Det bör i sammanhanget påpekas att avsaknaden av negativ rättskraft inte innebär positiv rättskraft, det finns alltså inget motsatsförhållande däremellan.⁹ Frågan är om en myndighet som har skiljt sig från ett ärende genom ett beslut senare kan återkalla eller ändra beslutet på grund av att den kommit underfund med att det var fel eller att nya omständigheter har gjort det felaktigt. Beslut som inte kan återkallas eller ändras är de som vinner negativ rättskraft. Som nämnts är terminologin bakom rättskraften dock inte helt homogen. Strömberg och Lundell ifrågasätter till och med huruvida den beskrivna situationen ovan gäller den negativa rättskraften i egentlig mening.¹⁰

Skillnaden mellan att ett beslut har negativ rättskraft i förvaltningsrätten och rättskraft i processrätten är att en ny prövning av beslut med negativ rättskraft avslås och inte avvisas. Problemet betraktas ur en materiell synpunkt och inte processuell. Det viktiga är om det tidigare beslutets innehåll är orubbligt eller ej.¹¹ Sakidentitet har inte heller någon framträdande roll vid frågan om rättskraft för beslutsmyndigheten. Resultatet av rättskraften blir att myndigheten får en skyldighet att inte göra något med beslutet. Detta oberoende av om

⁸ von Essen a.a. s. 78.

⁹ Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka: *Förvaltningsrättens grunder*, Stockholm 2007, s. 56.

¹⁰ Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt: *Allmän förvaltningsrätt*, Malmö 2011, s.76 f.

¹¹ Strömberg & Lundell a.a. s. 77.

det fortfarande finns möjlighet att klaga på beslutet eller om det har vunnit laga kraft.

Rättskraften gäller alltså gentemot myndigheten.¹²

Rättskraftens funktion är att den ska skapa säkerhet och förutsägbarhet för den enskilde. Enskilda måste kunna anpassa sig efter vissa beslut och lita på att exempelvis förmåner inte ändras eller helt fråntas. För rättskraft talar alltså främst trygghetsskäl. Risk för minskad noggrannhet under myndighetens utredning talar också emot en oinskränkt självrättelsebefogenhet.¹³

Mot rättskraft finns också tunga argument. Först och främst är det generellt olämpligt om oriktiga eller till och med olagliga beslut inte kan återkallas eller ändras av beslutsmyndigheten. Nya omständigheter som inte var helt utredda vid beslutstillfället kan ställa saken i ett helt nytt ljus. Samhället i stort hade gynnats av fler materiellt riktiga domar. Man kan också argumentera för att effektiviteten i förvaltningen hade främjats av att helt undgå frågor om rättskraft.¹⁴

Argumenten för och emot rättskraft väger olika tungt i olika ärenden. I praxis har svaret på rättskraftsfrågan varierat beroende på beslutstyp.¹⁵ Vilka beslut som vinner rättskraft kommer utvecklas i avsnitt 3.

2.2 Kategorisering av måltyp

Trots att förvaltningsrätten tillämpas på en mängd olika måltyper har det inte sällan i praxis gjorts en uppdelning av förvaltningsmålen i mål som har likheter med tvistemål, brottmål och mål som inte liknar någon av dessa måltyper.¹⁶ Uppdelningen grundar sig på att det i förvaltningsprocessen anses att vissa måltyper står den allmänna processen så pass nära att ledning bör sökas i RB efter lösningar på vissa processuella frågor.¹⁷

Kategoriseringen handlar alltså om ärendets karaktär och kan ha en stor inverkan på processen. När beslut har tagits i mål som liknar brottmål är de i princip orubbliga.¹⁸ För tvistemålsliknande är orubblighet en möjlighet.¹⁹ Förutom rättskraften påverkar kategoriseringen också omröstningsreglerna, beviskravet och åberopsbördan i domstolsprocessen. För myndigheter aktualiserar en kategorisering processuella problem

¹² SOU 2010:29 s. 551.

¹³ Ragnemalm a.a. s. 121 f.

¹⁴ von Essen a.a. s. 92.

¹⁵ Ragnemalm a.a. s. 122.

¹⁶ von Essen a.a. s. 23 f.

¹⁷ Warnling-Nerep a.a. s. 213 f.

¹⁸ Hellners, Tryggve & Malmqvist, Bo: *Förvaltningslagen med kommentarer*, Stockholm 2003, s. 334.

¹⁹ von Essen a.a. s. 87.

såsom frågan om *samma sak* eftersom rättskraften gäller först om frågan är exakt densamma.²⁰

Kategoriseringen görs utifrån vilken inverkan målet får på den enskilde, ändamålet med den tillämpliga lagstiftningen samt vad processen överlag karakteriseras av till exempel om beslutet utmynnar i en tillbakasyftande eller framåtsyftande åtgärd.²¹ Hur uppdelningen i måltyp egentligen ska göras är osäkert.²² Rättsfallen RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61 belyser saken, rättsfallen redogörs för nedan.

2.3 Res judicata

Inom den allmänna processrätten är rättskraftsproblemet till mesta del res judicata. Samma frågeställningar kan uppkomma inom förvaltningen men då ska ärendet antagligen vara antingen tviste- eller brottmålsliknande.²³

I rättsfallet RÅ 1993 ref. 76 använde domstolen den allmänna processrättens res judicata när den avvisade en ny ansökan om körkortsåterkallelse. Domstolen ansåg att det var samma händelseförlopp eller gärning som redan hade prövats. Domstolen konstaterade att just den här situationen stod straffrättskipningen väldigt nära och därför var det motiverat att avgöra rättskraftsfrågan utifrån ett straffprocessuellt betraktelsesätt. Domens räckvidd är dock inte särskilt stor eftersom att det var ett så pass ovanligt fall.²⁴

Enligt von Essen visar målet att två saker krävs för res judicata vid straffrättsliknande mål. Först att domstol har företagit en *sakprövning* samt att den aktuella processen omfattar *samma sak*.²⁵

Samma tolkning har gjorts av RÅ 2002 ref. 61.²⁶ Där ansåg RegR att ärendets tvistemålsliknande karaktär innebar att försäkringskassan gjort rätt som avvisat en ansökan på grund av att frågan redan hade prövats och avgjorts av domstol. RegR motiverade sitt ställningstagande med bland annat att förvaltningsprocessen i socialförsäkringsmål var en fullt utbyggd tvåpartsprocess och att det fanns ett undantag i speciallag som sa myndigheten inte får ändra beslut som prövats av domstol. Det fanns en dissident i målet som var helt emot majoritetens motivering. Han ansåg att parallellen med tvistemål och motiveringen med

²⁰ von Essen a.a. s. 36.

²¹ von Essen a.a. s. 41 ff.

²² von Essen a.a. s. 65.

²³ Warnling-Nerep a.a. s. 213.

²⁴ SOU 2010:29 s. 562.

²⁵ von Essen a.a. s. 83.

²⁶ von Essen a.a. s. 84 f.

tvåparterprocessen inte var tillfredsställande och att det därför inte var motiverat att frångå huvudregeln om att avslagsbeslut inte binder myndigheten vid en framtida prövning. Rune Lavin som var med och dömde har kritiserat tolkningar av målet och i stället anfört att det inte är självklart att rättsföljden blir samma som i 17:11 § RB för alla tvistemålsliknande fall. I stället menar han att fallet bara är tillämpligt på liknande domar i socialförsäkringsprocessen på grund av den tillämpliga speciallagen.²⁷ Avgörandet indikerar i åtminstone att tvistemålsliknande mål kan få rättskraft.²⁸

Vad gäller res judicata i andra måltypen har både länsrätt och kammarrätt i RÅ 2006 ref. 64 ansett att en myndighet varit förhindrad att pröva en förnyad ansökan efter ett lagakraftvunnet avslagsbeslut från en högre myndighet. RegR klargjorde principen att betungande beslut inte vinner rättskraft. Lavin öppnade i sin kommentar till fallet en möjlighet för att beslutet hade kunnat föranleda res judicata om det i stället hade tagits av en domstol.²⁹ Warnling-Nerep håller med kommentaren med tanke på rörelsen i praxis men säger att det i nuläget sannolikt inte hade blivit en annorlunda bedömning.³⁰

RegR har i flera fall³¹ pekat på att det i exempelvis avslagsmål där sökanden står mot en annan enskild, alltså flerpartsmål, skulle kunna föreligga res judicata. von Essen menar att det avgörande för res judicata antagligen alltid är kategoriseringen som tviste- eller brottmålslikt.³² Beslut i mål med flera enskilda parter som påminner om tviste- eller brottmål bör i princip inte vara möjliga att ändra. Då bör samma trygghetsskäl som i den allmänna processen överväga för rättskraft.³³

2.4 Litispændens

Inom processrätten är litispændens ett självklart rättegångshinder (13:6 och 45:1 §§ RB). En ny talan angående fråga varom redan är rättegång mellan samma parter ska avisas. Inom förvaltningsrätten är det inte lika självklart, för även om problem kring litispændens kan dyka upp är det oftast i andra situationer.³⁴

För att problemet ska aktualiseras gäller det att en beslutsmyndighet vill ändra eller återkalla ett överklagat ärende som redan har skickats vidare till besvärinstansen och som

²⁷ Lavin, Rune: *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, FT 2004, s. 177 ff.

²⁸ von Essen a.a. s. 87.

²⁹ Lavin, Rune: *Nytt från Regeringsrätten*, FT 2007, s. 10 f.

³⁰ Warnling-Nerep a.a. s. 233.

³¹ Jfr t.ex. RÅ 1987 ref. 80.

³² von Essen a.a. s. 84.

³³ von Essen a.a. s.81, 88.

³⁴ Strömberg & Lundell a.a. s. 79.

saknar negativ rättskraft. Eftersom att överklaganden först skickas till beslutsmyndigheten blir litispensens alltså inte aktuellt förrän ett ärende har blivit överlämnat. Enligt 27 § FL upphör en myndighets *skyldighet* att ompröva ett felaktigt beslut när handlingarna har överlämnats till en högre instans. Men frågan är om det fortfarande finns en *möjlighet* för myndigheten att ompröva i alla fall. I doktrin eller praxis ges inget bra svar på den frågan mer än att det principiellt sett är olämpligt att samma fråga handläggs av två instanser samtidigt.³⁵

Hans Ragnemalm, utredaren bakom SOU 2010:29 ”En ny förvaltningslag”, skriver att det mesta talar för att en beslutsmyndighet i regel inte bör ändra beslut efter att dessa har skickats vidare. Det innebär dock inte att det är uteslutet. Det som talar för litispensens är först och främst att det är olämpligt att det finns risk för olika utgång i instanserna men också att det riskerar att göra myndigheterna slarvigare. Det som talar mot är kraven på snabbhet och enkelhet i förvaltningen samt att det i vissa ärenden är mer lämpligt att myndigheten fattar ett nytt beslut direkt. Ragnemalm hänvisar till JO-beslut där JO säger att det ibland ligger i sakens natur att beslut får eller till och med ska ändras av myndigheten även efter att handlingarna har skickats iväg.³⁶

2.5 Reformatio in pejus

Förbudet mot reformatio in pejus betyder att en domstol inte kan besluta till det sämre för en enskild utanför den ram som i målet dras upp av yrkandena.³⁷

För en beslutsmyndighet blir det relevant efter ett återförvisande. Enligt von Essen bör brottmålsliknande ärenden följa de regler som gäller för brottmål enligt RB, nämligen att ett förbud mot reformatio in pejus alltid gäller.³⁸ Avseende ärenden som handläggs enligt ÄL bör förbud mot reformatio in pejus gälla så länge det inte handlar om återförvisning på grund av rättegångsfel.

Huruvida förbudet gäller i andra mål efter återförvisning är något oklart. Det finns ingen lagstiftning och endast sparsamt med praxis på området. Det som finns är avgöranden från kammarrätt och endast ett från HFD. Det första från Kammarrätten i Sundsvall³⁹ handlade om att försäkringskassan efter återförvisning meddelade ett beslut som ställde den enskilde i ett sämre läge jämfört med tidigare beslut. Domstolen fann att förbudet mot reformatio in pejus

³⁵ Strömberg & Lundell a.a. s. 79.

³⁶ SOU 2010:29 s. 568.

³⁷ von Essen a.a. s. 147.

³⁸ von Essen a.a. s. 154.

³⁹ Mål nr 7013-03.

bör tillämpas vid återförvisning till underinstansen för att inte försvaga rätten för den enskilde att få sin sak prövad.⁴⁰ Kammarrätten i Stockholm har i ett liknande mål kommit till ett motsatt avgörande.⁴¹

Med slutsatsen som Kammarrätten i Sundsvall kom fram till tillgodoses parternas rättsskyddsintresse och med Kammarrättens i Stockholm gynnas samhällets intresse av materiellt riktiga avgöranden.⁴² von Essen anser att enskildas rättsskyddsintresse och en konsekvent förvaltning är det som bör väga över i alla måltyper och att det går i linje med motiven bakom förvaltnings- och förvaltningsprocesslagen.⁴³

I HFD 2013 ref. 1 som handlade om återförvisning på grund av utredningsskäl hade kammarrätten gått på von Essens linje och även hänvisat till honom i sin dom. HFD kom fram till samma slutsats och fastslog att det inte bör komma i fråga att försätta en enskild i sämre läge efter en återförvisning av utredningsskäl än vad som hade gällt om domstolen i stället hade avgjort frågan i sak. Kammarrätten öppnade för en annorlunda bedömning när det i stället handlar om ett återförvisningsbeslut som i sig går att överklaga, vilket enligt 34 § andra stycket FPL går att göra när återförvisningsbeslutet innehåller en fråga som inverkar på målets utgång. HFD gick däremot inte in på den frågan.

⁴⁰ von Essen a.a. s.154.

⁴¹ Mål nr 2587-06.

⁴² von Essen a.a. s.156.

⁴³ von Essen a.a. s. 157 ff.

3 Ändring av beslut – Gällande rätt

I det här avsnittet kommer framväxten och utvecklingen av förvaltningslagens regler redogöras. Därefter kommer regleringen av rättelse och omprövning enligt förvaltningslagen och förvaltningsrättsliga principer utredas i detalj.

3.1 Utvecklingen av rättelse och omprövning

Bestämmelserna om rättelse och omprövning fick sin nuvarande lydelse i och med införandet av förvaltningslagen 1987. Den tidigare utformningen av reglerna infördes 1972, då den äldre förvaltningslagen kom tillsammans med FPL, AFDL och en del mindre lagar och lagändringar. Dessa var resultatet av en lång och utdragen utredningsprocess.

Innan 1972 fanns förfaranderegler för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar endast i begränsad omfattning.⁴⁴ I princip alla regler fanns i speciallagar och domstolen tillämpade nästintill uteslutande RB:s regler analogt i sitt förfarande.⁴⁵ I och med den stora tillväxten av den offentliga verksamheten under 40-, 50- och 60-talen växte behovet av en fullständig, enhetlig och överskådlig reglering av förfarandet inom förvaltningen.⁴⁶ Tidiga utredningar⁴⁷ föreslog en mer omfattande och heltäckande reglering för att värna om rättsäkerhet och förutsägbarhet inom förvaltningen. Men förslagen fick ta emot väldigt mycket kritik på grund av risk för bland annat ökad komplexitet och effektivitetsförluster och fick därför återgå till ritbordets.⁴⁸

3.1.1 Den äldre förvaltningslagen (1971:290)

Lagen som till slut kom 1972 var något av en kompromiss mellan olika intressen. Det blev en kort lag i form av en sorts ramlag där endast de allra viktigaste bestämmelser fick plats för att gynna effektiviteten och snabbheten i förvaltningen. Utredarna ville inte låsa de olikartade verksamheterna i komplicerade regler som kanske inte riktigt skulle vara anpassade efter allas behov men samtidigt höja rättssäkerheten för enskilda eftersom det var det uttalade

⁴⁴ Prop. 1971:30 s. 239, 279.

⁴⁵ Prop. 1971:30 s. 241. En Kammarrättsstadga (1959:545) fanns men den hänvisade till stor del till RB.

⁴⁶ Prop. 1971:30 s. 242.

⁴⁷ Bl.a. SOU 1964:27.

⁴⁸ Prop. 1971:30 s. 284 ff.

huvudmålet. Viljan var att ÄFL skulle bli en minimistandard för förvaltningen med utrymme för ytterligare reglering och specialreglering.⁴⁹

Innan ÄFL hade reglerna i RB 17:15 och 30:13 §§ använts analogt för att rätta beslut. Nu infördes en regel om rättelse i 19 § ÄFL som fick en liknande lydelse som bestämmelserna i RB. Arbetsgruppen och departementschefen bakom lagen ansåg det viktigt att ha med en bestämmelse om rättelse eftersom att en sådan regel gör frågan om rättskraft onödig. På grund av avsaknaden av ett entydigt rättskraftsbegrepp inom förvaltningsrätten finns oftast inte några hinder mot att ta upp ett felaktigt beslut till förnyad prövning men frågan kan ändå uppkomma med tidskrävande överväganden som följd. En bestämmelse med innebörden av omprövning eller rättelse av andra felaktigheter än rena förbiseenden ansågs inte nödvändig och infördes inte.⁵⁰

3.1.2 Förvaltningslagen (1986:223)

I och med införandet av den nya förvaltningslagen 1987 förändrades inte reglerna särskilt mycket. Myndigheternas befogenheten att ompröva sina beslut hade redan utvecklats genom praxis. Det nya var att omprövningen skrevs in i lagen och att den kompletterades med en *skyldighet* att ompröva sina beslut under vissa förutsättningar.⁵¹

Ett motiv bakom införandet av omprövningsskyldigheten var att tydligt förskjuta tyngdpunkten i förfarandet till första instans för att på så sätt förenkla och kostnadseffektivisera.⁵² Det var viktigt att myndigheten snabbt och enkelt skulle kunna ändra så många oriktiga beslut som möjligt utan att behöva ompröva de riktiga.⁵³

Även denna gång stoppades utredningens⁵⁴ mer omfattande förslag av remissinstanser och departementschefen. Anledningen var att den föreslagna utvidgade regleringen ansågs kunna bli negativ ur ett rättssäkerhetsperspektiv samt att det hade blivit svårt att förutse vilka konsekvenser en sådan generell och vag reglering hade fått på grund av förvaltningens stora antal måltyper. Departementschefen var vidare negativt inställd mot att lagfästa när beslut får ändras till nackdel för den enskilde eftersom att denne ansåg att det skulle kunna leda till missförstånd och att vissa enskilda därför av fel anledning skulle undvika att överklaga eller begära omprövning. En enkel och tydlig reglering skulle räcka för att få myndigheterna att

⁴⁹ Prop. 1971:30 s. 250, 278, 286, 289, 506.

⁵⁰ Prop. 1971:30 s. 503 ff.

⁵¹ Prop. 1985/86:80 s. 37.

⁵² Prop. 1985/86:80 s. 12.

⁵³ Prop. 1985/86:80 s. 42.

⁵⁴ SOU 1983:73.

oftare ändra felaktiga beslut samtidigt som smidigheten och flexibiliteten i förvaltningen bibehålls.⁵⁵

3.2 Omprövning och rättelse enligt FL

När en myndighet ändrar ett beslut kan det föranledas av ett antal olika skäl. Myndigheten kan ex officio ha påtagit sig ändringen, både på grund av att den har haft en skyldighet att göra det eller att den har haft möjligheten efter en upptäckt. Det kan även bero på att den enskilde har överklagat beslutet och att myndigheten därför ändrar beslutet efter en omprövning.

När det visar sig att ett beslut är felaktigt är den första möjligheten att ändra beslutet genom rättelse enligt 26 §. Om beslutet är felaktigt av annan anledning kan det ändras om förutsättningarna enligt 27 § är uppfyllda. För att omprövning eller rättelse ska bli aktuellt krävs att beslutet är slutgiltigt och har meddelats, expedierats. Innan dess kan myndigheten ändra beslutet hur den vill fram och tillbaka.⁵⁶

Bestämmelserna i FL är som nämnts endast en del av reglerna kring ändring av beslut. För att redogöra för rättsmedlet i sin helhet måste man även beakta allmänna förvaltningsrättsliga principer, FPL samt speciallagar.⁵⁷

3.2.1 Rättelse

För rättelse enligt 26 § krävs det att felet i beslutet handlar om en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Bestämmelsen gör det möjligt för beslutsmyndigheten att rätta enkla misstag gjorda av myndigheten själv eller andra och därmed undanröja svårigheter vid till exempel verkställighet och undvika överklaganden.

Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar avfattningsfel, förväxlingar, liknande misstag och alla sorters ärenden förutom de som undantas genom 31, 32 och 33 §§. Den har ett vidare tillämpningsområde än vad den ger sken av men bestämmelsen sträcker sig inte så långt att den ger beslutsmyndigheten rättelsebefogenheten för bristfällig utredning, oriktig rättstillämpning eller felaktiga faktabedömningar.⁵⁸

Oriktigheten i beslutet måste vara uppenbar för att få rättas. Ett avfattningsfel måste kunna upptäckas av vem som helst med normal iakttagelseförmåga och vid exempelvis en personförväxling måste det utan ringaste tvivel vara uppenbart vilket innehåll beslutet skulle

⁵⁵ Prop. 1985/86:80 s. 41 f.

⁵⁶ Warnling-Nerep a.a. s. 211.

⁵⁷ Warnling-Nerep a.a. s. 202.

⁵⁸ Hellners & Malmqvist a.a. s. 311 f.

ha haft. Beslut får rättas oavsett om beslutet är gynnande eller betungande men ändringar till nackdel för enskilda kräver större försiktighet.⁵⁹

26 § innebär en rättelsebefogenhet för beslutsmyndigheten, den *får* rätta beslut men har ingen absolut skyldighet. Det är alltså endast när felet får praktisk betydelse som det ska rättas. Om part skulle begära att obetydliga stavfel ska ändras bör dock myndigheten göra det. Rättelser har inte någon tidsgräns.⁶⁰

3.2.2 Omprövning

Enligt 27 § första stycket *ska* en beslutsmyndighet ändra uppenbart oriktiga beslut på grund av nya omständigheter eller av annan anledning om ändring kan ske snabbt, enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Enligt andra stycket gäller inte skyldigheten i första stycket om myndigheten har överlämnat handlingarna till högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot ändringen. Enligt första stycket gäller alltså en *skyldighet* för myndigheten medan det i andra stycket endast föreligger en *möjlighet*.

Först och främst gäller här liksom under 26 § att det ska vara tal om en uppenbar felaktighet och att ändringsbefogenheten omfattar alla slags ärenden förutom de som undantas genom 31, 32 och 33 §§.⁶¹

Tillämpningsområdet är beslut som myndigheten har fattat som första instans. Om en högre instans senare har meddelat ett motsatt avgörande faller frågan om beslutsmyndighetens möjlighet att återkalla beslutet utanför tillämpningsområdet och istället gäller reglerna om besluts rättskraft. Inte heller högre instans egen omprövning omfattas av bestämmelsen.⁶²

Överklagbarhet är inte något som krävs för att beslutsmyndigheten ska kunna ändra beslutet, exempelvis högskolebetyg ska omprövas även om de inte går att överklaga. Även kravet på att beslutet är meddelat gäller för 27 §. Innan dess har myndigheten full befogenhet att ändra beslutet.⁶³

Det finns alltså tre krav för att omprövningsskyldigheten ska föreligga: beslutet ska vara uppenbart oriktigt, kan ändras snabbt och enkelt och att det kan ske utan nackdel för någon enskild part.

⁵⁹ Hellners & Malmqvist a.a. s. 312.

⁶⁰ Hellners & Malmqvist a.a. s. 313.

⁶¹ Bohlin & Warnling-Nerep a.a. s. 184.

⁶² Hellners & Malmqvist a.a. s. 318.

⁶³ Warnling-Nerep a.a. s. 211.

För att beslutet ska vara uppenbart oriktigt gäller samma som för rättelse enligt 26 §. Det ska inte behöva ske någon omfattande granskning av ärendet, bara en enkel genomläsning som visar att en annan utgång är sannolik med de nya förutsättningarna. Uppenbart oriktigt omfattar även fall där beslutet vid den tidigare tidpunkten var helt riktigt. Att beslutet kan ändras snabbt och enkelt betyder att det inte får krävas någon omfattande utredning eller dröja längre än vad förfarandet hade gjort utan omprövning. Ändring utan nackdel för enskild part innebär inte att ändringen måste göras till det bättre för den enskilde utan det räcker med att beslutet ”inte går parten emot”. Ett tidigare avslag kan beviljas helt eller delvis, ett förbud eller vite kan återkallas eller mildras.⁶⁴

Bestämmelsen betyder att det inte föreligger någon skyldighet att återkalla eller skärpa ens uppenbart felaktiga gynnande beslut. Det finns dock inte heller något uttryckligt förbud i 27 §. Myndighetens *möjlighet* till ändring av gynnande beslut styrs istället av regler utanför FL.⁶⁵

Det finns tre undantag från skyldigheten för myndigheten att ompröva ett beslut: inhibition har begärts, handlingarna har överlämnats till högre rätt eller särskilda skäl talar mot omprövning. Undantagen innebär dock inte något absolut förbud.

Inhibition prövas av den högre instansen om inget regleras och är främst undantaget för att sådana ärenden typiskt sett är brådskande. Vid dessa mål är det viktigt att överinstansen kan pröva ärendet utan dröjsmål.⁶⁶

När handlingarna har överlämnats till en högre instans är det som regel olämpligt om underinstansen omprövar ärendet. Risk finns då för att samma ärende som handläggs i två instanser samtidigt får två motstridiga utgångar. I vissa fall som vid till exempel tvångsvård kan dock starka intressen tala för att beslutsmyndigheten ska ompröva beslutet i alla fall.⁶⁷ Se ovan under 2.4.

Särskilda skäl som talar mot omprövning kan vara att ett beslut har en karaktär som gör att det är olämpligt att ändra och därför bör anses vara orubbligt efter att det vunnit laga kraft. Exempelvis folkbokföringsbeslut, disciplinpåföljder eller att ett ärende hör samman med ett annat beslut som är beroende av en högre instans prövning.⁶⁸

⁶⁴ Hellners & Malmqvist a.a. s. 319 ff.

⁶⁵ Hellners & Malmqvist a.a. s. 322.

⁶⁶ Hellners & Malmqvist a.a. s. 322.

⁶⁷ Bohlin & Warnling-Nerep a.a. s. 182 f.

⁶⁸ Hellners & Malmqvist a.a. s. 324.

3.3 Omprövning utanför paragrafen

Som nämnts har FL alltid varit avsedd att vara en minimistandard för förvaltningen. Reglerna var inte tänkta att inskränka förvaltningsrättsliga principer kring omprövningsbefogenheter som vuxit fram genom praxis utan komplettera dessa.⁶⁹

3.3.1 Gynnande förvaltningsbeslut

Det är en grundläggande förvaltningsrättslig princip att gynnande förvaltningsbeslut vinner rättskraft och ska stå fast. Det framkommer inte endast av 27 § FL genom ”utan att det blir till nackdel för någon enskild part” utan även genom HFD:s och JO:s praxis.⁷⁰ Det finns tre, möjligen fyra, undantag då gynnande beslut kan ändras till det sämre för den enskilde trots att detta inte står i lagen:

- Beslutsmyndigheten har stöd av ett återkallelseförbehåll i själva beslutet eller den författning som beslutet bygger på. Om den enskilde bryter mot ett villkor som myndigheten har uppställt kan myndigheten i så fall ändra beslutet.
- Tvingande säkerhetsskäl gör att beslutet måste ändras. Det kan till exempel handla om allvarlig risk för hälso- eller brandfara.
- Den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter som har legat till grund för ett mer förmånligt beslut.⁷¹

Tillfället då någon har fått ett gynnande beslut utan tidsbegränsning, till exempel en fortlöpande förmån i form av hemtjänst, brukar nämnas som ett möjligt fjärde undantag och har uppmärksamats i praxis.⁷² I RÅ 2000 ref. 16 öppnade domstolen för att just sådana gynnande förvaltningsbeslut skulle kunna ändras om biståndsbehovet väsentligen ändrats. I målet var argumentet för att ändra beslutet kommunens försämrade ekonomi. RegR ansåg inte att det höll men ett absolut förbud mot omprövning av beslut utan tidsbegränsning borde inte uppställas enligt RegR. Dock understryker domstolen att det endast är förändring av sådana förhållanden som kunde beaktas vid det ursprungliga beslutet som får leda till omprövning. Detta tyder enligt von Essen på att *facta superveniens*, en ny relevant omständighet som inträffar efter ett beslut, inte ska genombryta rättskraften inom förvaltningsrätten.⁷³

Westerberg menar i sin monografi på området att förändrade omständigheter visst kan leda till

⁶⁹ Prop. 1985/86:80 s.76.

⁷⁰ Se t.ex: RÅ 1972 ref. 2, RÅ 1992 ref. 64, JO 1990/91 s. 161 eller JO 1996/97 s. 356.

⁷¹ Warnling-Nerep a.a. s. 216 ff.

⁷² SOU 2010:29 s. 564.

⁷³ von Essen a.a. s. 75, 79.

att sådana gynnande beslut på vissa områden kan ändras. Som exempel tar han beslut om fattigvård där den enskilde vinner på lotto eller ärver större tillgångar.⁷⁴ Bull anser dock att gällande rätt på området är betydligt strängare än den Westerberg förespråkade 1951.⁷⁵

Inte heller ny eller ändrad lagstiftning bryter igenom rättskraften. Detta belystes i rättsfallet RÅ 1995 ref. 10 när ett tillstånd utan tidsbegränsning för att anordna spel inte kunde återkallas efter att villkoren för tillståndet hade skärpts genom ny lagstiftning.⁷⁶

Rena misstag från myndighetens sida spelar inte heller någon roll, i princip oavsett konsekvenser.⁷⁷

3.3.2 Betungande förvaltningsbeslut

För betungande beslut gäller i princip inte ovan genomgångna regler. Eftersom att de som huvudregel inte vinner rättskraft kan de ändras oavsett fel, både i skärpande och i mildrande riktning.⁷⁸ Samma rättssäkerhetsaspekter som efter ett gynnande beslut finns inte efter ett betungande. Handlingsfriheten för myndigheterna för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig förvaltning väger här tyngre.⁷⁹ Dock får beslut inte skärpas förrän det första beslutet har vunnit laga kraft och utdelade viten har vissa begränsningar enligt viteslagen.⁸⁰

Avslagsbeslut brukar också kategoriseras som betungande beslut och vinner därför inte heller rättskraft. En beslutsmyndighet binds inte för framtiden av sitt avslagsbeslut och måste alltså alltid pröva en ny ansökan från den enskilde.⁸¹ Framkommer inte några nya omständigheter kan prövningen göras summariskt.⁸²

Saken är dock inte riktigt så enkel. Betungande beslut som kan vinna rättskraft har tagits upp ovan under avsnitt 2.3. De där redovisade rättsfallen RÅ 1993 ref. 76 och RÅ 2002 ref. 61 var båda betungande beslut som vann rättskraft. Då handlade det alltså om mål som ansågs vara tviste- eller brottmålslika och som avgjorts av domstol. Därmed bör huvudregeln kanske korrigeras till att betungande beslut inte vinner rättskraft förutom de som är brottmålslika samt vissa tvistemålslika. Rättsläget är alltså inte helt utrett.

⁷⁴ Westerberg, Ole: *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Stockholm 1951, s. 379 f.

⁷⁵ Bull, Thomas: *Färdtjänst för evigt?*, FT 1999, s. 122.

⁷⁶ Frågan har behandlats utförligt av Westerberg a.a. s. 409–427 och av Bull a.a. s. 121–130.

⁷⁷ Se t.ex: RÅ 1992 ref. 64, RÅ 1992 ref. 78 eller RÅ 2004 ref. 78.

⁷⁸ von Essen a.a. s. 74.

⁷⁹ SOU 2010:29 s. 567.

⁸⁰ Hellners & Malmqvist a.a. s. 312, 333.

⁸¹ Hellners & Malmqvist a.a. s. 333.

⁸² SOU 2010:29 s. 567.

4 Förslag på andra regleringar

Det här avsnittet kommer att behandla några av de förslag som finns på alternativa utformningar av regler för ändring. Också annan kritik och argumentation för och emot reglering kommer att tas upp.

4.1 ”En ny förvaltningslag” SOU 2010:29

Det mest relevanta förslaget på reglering av ändring av beslut är just nu utredningen ”En ny förvaltningslag” SOU 2010:29. För närvarande ligger utredningen antagligen i en låda på justitiedepartementet och den har en oviss framtid. Den information som finns just nu är att den är under behandling. Inte desto mindre är den intressant eftersom den har föreslagit en helt ny reglering av rättelse och omprövning som ännu inte har förkastats.

Det främsta syftet med förslaget är att utvidga omprövningen i första instans och snabba på processen genom att göra den mer effektiv och minska arbetsbelastningen i domstol. Utredningen tog även på sig ansvaret att utreda om det behövs en kodifiering av alla de regler som utvecklats genom praxis och som gäller utanför reglerna i FL.⁸³

4.1.1 Utgångspunkter för regleringen

I utredningen vill Ragnemalm först och främst klargöra terminologin. Han menar att rättskraftsbegreppet inte används på ett konsekvent sätt i lagförarbeten och doktrin vilket skapar förvirring. Att tidigare utredningar inte lyckats reda ut rättskraftsbegreppet är enligt honom ett av de största skälen till att de har havererat. Eftersom det inte lyckats borde terminologin förändras och problemet inte diskuteras utifrån rättskraften. För att inte förvirras av den allmänna processrättens rättskraftsbegrepp bör problemet istället diskuteras på ett tydligare och mer konkret sätt.⁸⁴

Ragnemalms utredning föreslår att begreppet ”rättelse” ska användas för att beteckna hela institutet. Att begränsa rättelse till vad som regleras i 26 § FL som det är i nuläget finner inte utredningen någon anledning till. Istället hävdar han att rättelse är ett bättre uttryck för att

⁸³ SOU 2010:29 s. 549.

⁸⁴ SOU 2010:29 s. 551, 552, 582.

beteckna det som idag oftast kallas omprövning eller ändring i 27 §. Ordet rättelse anser han innefattar återkallelse, upphävning och ändring och bättre visar på ändamålet med åtgärden.⁸⁵

Enligt Ragnemalm innebär gällande rätt på området att lagstiftaren lämnar myndigheter och medborgare i sticket.⁸⁶ Han menar att man inte kan utgå ifrån att alla i förvaltningen är väl förtrogna med rättspraxis på området eller att enskilda ska kunna känna till myndigheternas omfattande omprövningsbefogenheter utan stöd av lagstiftningen. Det kan i sin tur leda till onödiga processer, både omprövningar och överklaganden, och i förlängningen rättsosäkerhet. Lagstiftningsbehovet kan enligt Ragnemalm knappast ifrågasättas men det går inte heller att undvika komplettering genom rättspraxis och specialregleringar. Han skriver också att området är svårt men att det för den sakens skull inte behöver överkomplieras.⁸⁷

4.1.2 Förslaget

I utredningen får reglerna för ändring av beslut en helt ny utformning. Tre bestämmelser blir till fem och den nya rubriken blir ”Rättelse”.

De för uppsatsen relevanta förslagen och skillnader mot nuvarande regler är:

- En viss kodifiering och rationalisering av praxis genom att inte strikt knyta sig till vilken beslutskategori ett ärende hör till.
- Huvudregel som säger att alla betungande beslut kan rättas men inte beslut som till sin karaktär är gynnande. Utredningen går alltså lite längre än att endast kodifiera praxis eftersom alla sorters beslut som reglerna kommer gälla på inte har prövats i praxis.
- Någon regel för beslut i tviste- eller brottmålsliknande måltyper införs inte. Utredningen anser att sådana regler istället bör införas i speciallagstiftning.
- Regler om undantag för vissa gynnande beslut, vilseledande, tvingande och återkallelseförbehåll. Dock inget undantag för fortlöpande förmåner utan dessa får infogas i speciallag.
- En ny bestämmelse som tar sikte på litispensensituationen när handlingarna har överlämnats till högre instans. Den nya bestämmelsen ger inte längre någon rättelsemöjlighet för myndigheten utöver rättelseskyldigheten.

⁸⁵ SOU 2010:29 s. 583.

⁸⁶ SOU 2010:29 s. 579.

⁸⁷ SOU 2010:29 s. 580.

- 27 § formuleras om och får ett nytt paragrafnummer. Utredningen anser det viktigt att ha kvar en bestämmelse motsvarande 27 § för att inte reformen ska anses som ett steg bakåt i utvecklingen.
- 26 § ändras inte i sak utan får en något annorlunda utformning, rubrik och ett nytt paragrafnummer.⁸⁸

4.2 Andra utredningar och förslag

Det har som nämnts tidigare förekommit ett stort antal utredningar på det här området.

Först ut av de för uppsatsen relevanta var SOU 1964:27. I den gav Besvärssakkunniga (BSK) en definition på det förvaltningsrättsliga rättskraftsbegreppet och förslag på en rättelsebestämmelse liknande 26 § FL samt en i övrigt omfattande lagstiftning för hela förvaltningen. Utredningen hade svårt att hitta mönster i praxis för rättskraften och föreslog därför inte någon reglering av den även om de ansåg att det angående gynnande beslut egentligen borde regleras.⁸⁹

Näst på tur var SOU 1968:27 som kom fram till att det i en förvaltningslag inte lämpade sig med en reglering av frågan eftersom att det var så problematiskt.⁹⁰

Förvaltningsrättsutredningen (FRU) lämnade i SOU 1981:46 förslag på en omprövningsbestämmelse men ville vänta med att reglera rättskraftsfrågan tills att en ny förvaltningslag kom.⁹¹

I SOU 1983:73 kom sedan FRU med ett utförligt lagförslag om rättelse, ändring och omprövning. Bland annat föreslogs ändring på grund av olaglighet och ändrade förutsättningar i sak. FRU ansåg att rättsläget hade förändrats sedan BSK utredde frågan och att tiden därför var mogen för reglering. Förslaget bestod av ett stort antal bestämmelser som tog upp ändring av alla sorters beslut samt rättskraften. FRU ansåg det olämpligt att endast ha en generell reglering av ändring av beslut och förespråkade att det i så fall endast skulle vara en övergångslösning.⁹² Förslaget förkastades av remissinstanserna och departementschefen som dåligt underbyggt och alldeles för omfattande med risk för rättsosäkerhet och ledde därför inte till någon reglering.⁹³

⁸⁸ SOU 2010:29 s. 584-596.

⁸⁹ SOU 1964:27 s. 478 ff.

⁹⁰ SOU 1968:27 s. 218 f.

⁹¹ SOU 1981:46 s. 137 ff.

⁹² SOU 1983:73 s. 150 f.

⁹³ Hellners & Malmqvist a.a. s. 317.

4.3 Åsikter i doktrin

I doktrin kan det utrönas en generell enighet om att nuvarande regler på området inte duger. Åsikterna går dock isär angående vad och hur man bör åtgärda.

von Essen anser att en generell lösning på rättskraftsproblematiken är angelägen. På grund av den stora mängd måltyp som finns i förvaltningsrätten kommer det ta för lång tid att lösa den genom prejudikatsbildning. Framförallt är det frågan om res judicata överhuvudtaget borde förekomma som är angeläget att lösa. Det som talar för rättskraft i det avseendet är förvaltningens funktion. Det hade gynnat den kontrollerande funktionen hos domstolarna om myndigheter efter ny prövning inte kan omkullkasta domar. Det leder i förlängningen till att domstolarna riskerar att ompröva sina egna domar. Trygghet och processekonomiska skäl talar också för orubblighet. Mot det står värdet av att kunna rätta felaktiga beslut som kan vara olämpliga för att värna om enskilda och effektiviteten i förvaltningen. Han förespråkar också en enhetlig lösning för att undvika problemet att rättskraften ser olika ut beroende på måltyp. von Essens lösning är att skapa en generell rättskraftsregel som gäller för alla mål efter domstolsprövning om inte annat särskilt föreskrivs. Beslut ska således stå fast annat än efter resning.⁹⁴

von Essen är även av uppfattningen att förbudet mot reformatio in pejus bör upprätthållas för alla förvaltningsbeslut för att värna om rättssäkerheten. Eftersom principen erkänns i domstolarna bör den rimligtvis även upprätthållas av myndigheterna. Annars riskerar den enskilde att hamna i ett sämre läge efter en återförvisning än om domstolen istället hade avgjort målet i sak, vilket ofta är en valmöjlighet för besvärinstansen.⁹⁵

Thomas Bull anser att gällande rättskraftsregler är ett problem och att det borde införas ett nytt undantag för ändring av gynnande beslut som stipulerar att icke tidsbegränsade beslut såsom förmåner kan ändras. Han anser att trygghetsskäl inte överväger de närmast orimliga konsekvenser som vissa beslut annars kan få. Enligt Bull bör FRU:s förslag i SOU 1983:73 kanske utvärderas ännu en gång.⁹⁶ Efter RÅ 2000 ref. 16 var Bull positivt inställd till avgörandet eftersom att domstolen bröt ny mark men samtidigt inte gick för långt, det var en välavvägd lösning.⁹⁷ Bull har också uttalat sig om negativ rättskraft för betungande beslut, res judicata, efter RÅ 2002 ref. 61. Han anser att det kan vara bra för förvaltningsprocessen att

⁹⁴ von Essen a.a. s. 91 ff.

⁹⁵ von Essen a.a. s. 157 ff.

⁹⁶ Bull a.a. s. 129 f.

⁹⁷ Bull, Thomas: *Rättsfallskommentar RÅ 2000 ref. 16*, FT 2000, s. 75.

närma sig civilprocessens regler eftersom att den är mer strukturerad men att det samtidigt finns många nackdelar. Framförallt är det enligt honom konstigt att likställa processer med en myndighet som motpart till en enskild med en civilprocess eftersom dessa ärenden ofta handlar om sjuka och svaga personer utan juridiskt biträde. Att stat och kommun alltmer uppträder som enskilda i förhållande till medborgarna är enligt Bull oroväckande ur ett rättsstatsperspektiv.⁹⁸

Warnling-Nerep håller med om att en utveckling mot att exempelvis avslagsbeslut ges negativ rättskraft inte är önskvärd. Hon är vidare för en uppluckring av litispens och precisering i speciallag för när betungande beslut får negativ rättskraft. Hon vill också motverka att myndigheter tror att endast ”uppenbara” felaktigheter omprövas och förespråkar en utökad omprövning i första instans. Domstolarna ska inte heller tänja på nuvarande undantag för gynnande förvaltningsbeslut utan istället skapa nya om det anses behövas. Sammantaget anser hon att det förekommer mycket fel i förvaltningen och att en förändring av FL därför är befogad.⁹⁹

⁹⁸ Bull, Thomas: *Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal*, JT 2003/04, s. 112

⁹⁹ Warnling-Nerep a.a. s. 237 f.

5 Analys och diskussion

Förvaltningens, eller hela det offentliga systemets för den delen, syfte är att främja vårt gemensamma samhälle. Det ska den göra genom att värna om allmänna och enskilda intressen. Förvaltningsmyndigheterna har alltså en dubbelsidig roll eftersom att det inte alltid är klart att allmänna och enskilda intressen går ihop. Till sin hjälp har den lagstiftningen.

För att avgöra vad som är en bra reglering behöver jag som nämndes i det inledande avsnittet först och främst ha klart för mig vad som är eller bör vara innebörden av ”bra”. Svaret på den frågan beror såklart på vilket perspektiv man tar. För att undvika risken av att vara godtycklig i hur jag tycker väljer jag att utgå från syftet och ändamålet med reglerna för att avgöra om nuvarande regler är tillfredsställande.

Av lagförarbetena framgår att det huvudsakliga ändamålet med reglering eller icke reglering på området varit rättssäkerhet för medborgarna. Sekundärt syfte har varit en snabb och effektiv handläggning genom en stor flexibilitet och handlingsfrihet. Materiellt riktiga domar har självklart också varit ett viktigt mål att uppnå men vägt mot rättssäkerheten har enskildas trygghet varit viktigare.

Efter min utredning av gällande rätt blir det uppenbart att de fastslagna förvaltningsrättsliga principerna inte alltid är djupt rotade utan att det hela tiden finns en intresseavvägning i botten. I vissa frågor föreligger det en stor enighet och i andra ett oklart rättsläge med en stor oenighet om vad som faktiskt gäller eller bör gälla.

Den intresseavvägning som myndigheter och domstolar står inför när det gäller att avgöra besluts orubblighet är knepig. Bör enskildas trygghet väga över mot effektivitet och materiellt riktiga beslut i förvaltningen? Olika intressen har vägt olika tungt beroende på vilken sorts beslut och måltyp det har handlat om. På grund av förvaltningsrättens mångskiftande karaktär är det inte konstigt att praxis spretar och att det därför blir svårt att dra generella slutsatser. Sammantaget är det betungande beslut som oftast leder till svåra processuella frågor.

Det som påverkar möjligheten för en myndighet att ändra ett beslut är först och främst om det är gynnande eller betungande. Därefter behöver man undersöka beslutet närmare för att utreda karaktären.

Klart är att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft. En orubblighet föreligger för dessa beslut för ändring i en negativ riktning, om än med ett fåtal undantag.

Dessa undantag är djupt rotade i praxis och sedvana och är väl motiverade. Gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft av trygghetsskäl för den enskilde. Vid ett tillämpligt undantag väger inte längre den enskildes trygghet lika tungt utan det allmänna intresset av ett materiellt riktigt beslut överväger. Dock finns det som redovisat frågetecken vad gäller icke tidsbestämda gynnande beslut. Praxis har öppnat för ett sådant undantag och i doktrin har det välkomnats men än så länge har det inte kommit något vägledande avgörande.

SOU 2010:29 föreslår att förutsättningarna för att ändra gynnande beslut stadgas i lag. Den föreslår dock inte någon reglering av icke tidsbegränsade beslut utan menar att det är bättre att lösa det genom specialreglering. Trots tidigare misstro och tvivel mot liknande förslag från framförallt remissinstanser är jag villig att hålla med utredningen och en nästintill enhällig doktrin om att det hade varit en klar förbättring att lagstadga dessa i princip självklara regler. Tidigare motargument har bland annat varit att en sådan reglering hade kunnat leda till missförstånd. Troligare är dock att bristen på vägledning i skrivna regler kan leda till missförstånd, inte minst för den vanlige medborgaren. Att samma förslag återkommer i utredningar gång på gång talar för att det är behövligt.

Jag är dock även villig att också hålla med Bull om att det borde införas ett undantag i en ny förvaltningslag för icke tidsbegränsade gynnande beslut. Det hade varit en smidigare lösning än en omfattande följdlagstiftning. Det finns inte heller några uttryckliga trygghetsskäl från enskildas sida mot en sådan lösning. Exempelvis bör en fortlöpande förmån kunna återkallas från en enskild som vinner en storvinst på lotto.

För betungande förvaltningsbeslut är rättsläget som redovisat något mer oklart. Huvudregeln säger att betungande beslut inte vinner negativ rättskraft men trots det har praxis utvecklats på området som ger vissa av dessa beslut rättskraft. Argumentet är att några typer av mål har en karaktär som gör det nödvändigt att dessa blir orubbliga. Det handlar då om rättskraft eller res judicata, orubblighet, i dess fulla bemärkelse liksom den i allmän processrätt.

Det är tviste- och brottmålslika mål som kan vinna rättskraft. Karaktären på dessa mål anses sådan att det är lämpligt att söka svaret på processuella frågor i allmän processrätt. Ofta handlar det om mål där flera parter är inblandade och står i ett motsatsförhållande. Eftersom ett avgörande då i princip alltid går en av parterna emot framkommer ett hinder för myndigheten att ändra det. Att brottmålslika måltyper vinner rättskraft står relativt fast. Med tvistemålsliknande är det lite mer oklart.

Det nya lagförslagets huvudregel gör ingen skillnad på beslutstyper. Med en sådan lösning undviks problematiken att kategorisera måltyper som tviste- eller brottmålslikt.

Istället anförs att om res judicata för sådana mål är behövligt, bör det införas i respektive specialförfattning.

Lösningen liknar den som von Essen förespråkar. På grund av den stora massa av måltyper som finns i förvaltningsrätten kan jag inte annat än att hålla med om att det kan vara den bästa lösningen. Det är fullt rimligt att vissa sorters mål, framförallt brottmålsliknande, vinner rättskraft. Men det är som von Essen uttrycker det, inte rimligt att det ska bildas prejudikat för att veta vilka sorters beslut det är som ska vara orubbliga. Förändringen skulle dessutom öka förutsägbarheten för enskilda och vara processekonomiskt lönsamt eftersom att det hade snabbat på handläggningen vilket i förlängningen gynnar alla parter.

Karaktären på beslut påverkar alltså möjligheten till ändring betydligt. Men det finns också annat som inverkar. Exempelvis om ärendet redan skickats till eller redan avgjorts av domstol. Det kan handla om en ny ansökan innan eller efter ett lagakraftvunnet domstolsavgörande eller en återförvisning från domstol. Då kan två frågor aktualiseras, litispensens och reformatio in pejus. Oklarhet råder för närvarande i båda fallen.

Principiellt föreligger ett förbud att ändra ett beslut medan det ännu är anhängigt i högre instans men det är alltså inte absolut. Det finns situationer då ändring kan vara befogad och antagligen sker. Vid ett brådskande beslut exempelvis tvångsvård kanske ändring till och med ska ske enligt JO.

I det nya förslaget finns en regel som helt tar bort rättelsemöjligheten för myndigheten efter att ärendet har skickats iväg till nästa instans. Argumentet för att införa en sådan regel är att överklagandeinstitutets funktionalitet skadas av en sådan möjlighet. Även om det i speciella fall skulle kunna vara lämpligt väger skälen för klara regler tyngre.

Warnling-Nerep är som redovisat av en motsatt uppfattning och jag håller med. Även klara och tydliga regler oftast är bäst eftersom det gynnar förutsägbarheten anser jag att andra argument väger tyngre i den här frågan.

I ett scenario där en enskild inkommer med nya omständigheter som uppenbart förändrar utgången i ett ärende efter att det har skickats vidare ligger det i allas intresse att beslutet rättas så fort som möjligt. Allra helst av handläggaren på beslutsmyndigheten. På så vis undviks en handläggning och process i högre instans som utan tvivel hade resulterat i samma utgång. Rimligt hade istället varit att bygga upp ett system med kontakt eller kontroll mellan instanserna som i sådana situationer gör att ärenden avslutas eller förfaller i högre instans. En lösning som den i förslaget är dock bättre än nuvarande rättsläge där det verkar som att det egentligen inte är någon som vet vad som gäller.

Efter en återförvisning är det oklart om myndigheten är bunden av den processram som dragits upp i målet. Rättssäkerhetsskäl talar för att myndigheten bör vara det. Annars riskerar den klagande att hamna i ett sämre läge än innan överklagandet.

Problemet tas inte upp överhuvudtaget i lagförslaget vilket får anses vara en brist. von Essen framför goda argument för varför förbudet mot reformatio in pejus bör upprätthållas. Enskilda som inte är nöjda med ett betungande beslut och överklagar, bör inte kunna utsättas för ett mer betungande beslut om domstolen väljer att återförvisa ärendet av någon anledning än om den istället avgjort målet i sak. Det går i linje med HFD:s nya praxis på området och bör därför kanske införas i en ny lag för att än mer värna om enskildas rättsskydd. Risk för negativ ändring av ett beslut ska inte avhålla någon från att överklaga ett materiellt oriktigt beslut.

Effekten av de oklara rättslägen som föreligger för ändring av beslut blir enligt doktrin och förarbeten en sämre fungerande förvaltning med effektivitetsförluster och färre materiellt riktiga beslut. Det går i förlängningen ut över enskilda och leder till sämre rättssäkerhet överlag.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att effektiviteten och rättssäkerheten i förvaltningen antagligen inte gynnas av nuvarande regler. Oklara rättslägen leder till brist på förutsägbarhet och i vissa fall komplicerade ställningstaganden för myndigheterna. Jag tror därför att förvaltningen hade gynnats av nya lagstadgade regler om ändring av beslut.

Utvecklingen mot en mer reglerad förvaltningsrätt har varit på gång under en längre tid och det är kanske dags att gå hela vägen. De problem som finns med nuvarande regler kanske inte är särskilt problematiska i praktiken men jag är ändå övertygad om att tillämpningen hade tjänat på en förenkling.

En förflyttning av reglerna från oklara principer i praxis till klara regler i en ny FL tror jag bättre hade kunnat uppfylla ändamålet med förvaltningsrätten, att hjälpa myndigheterna skydda allmänna intressen och värna enskildas trygghet på ett effektivt sätt.

Bilaga A – Lagförslag SOU 2010:29

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 obehövligt. Att en part ska underrättas om det beslut som ersätter det rättade framgår av 28 §.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 2., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007

Bull, Thomas, *Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten*, FT, 1999, s. 121–130.

Bull, Thomas, *Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsstatsideal*, JT 2003/04, s. 108–113.

Bull, Thomas, *Rättsfallskommentar RÅ 2000 ref. 16*, FT 2000, s. 71–75.

Essen, Ulrik von, *Processramen i förvaltningsmål: ändring av talan och anslutande frågor*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2009

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, Norstedts juridik, Stockholm, 2003

Lavin, Rune, *Nytt från Regeringsrätten*, FT, 2007, s. 1–17.

Lavin, Rune, *Några ytterligare kommentarer till RÅ 2002 ref. 61*, FT, 2004, s. 177–179.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 8., [rev. och utök.] uppl., Jure, Stockholm, 2007

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 25., uppdaterade och aktualiserade uppl., Liber, Malmö, 2011

Warnling-Nerep, Wiweka, *Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut – och förekomsten av negativ rättskraft*, FT, 2008, s. 201.

Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Bonniers, Stockholm, 1951

Källor

Tryckta källor

Statens offentliga utredningar

SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet*

SOU 1968:27

SOU 1981:46

SOU 1983:73 *Ny förvaltningslag*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

Propositioner

Prop. 1971:30 *Kungl. Maj:t proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1985/86:80 *Ny förvaltningslag*

Departementspromemorior

Ds 1998:42 *Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut*

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1972 ref. 2

RÅ 1992 ref. 64

RÅ 1992 ref. 78

RÅ 1993 ref. 76

RÅ 1995 ref. 10

RÅ 1999 ref. 76

RÅ 2000 ref. 16

RÅ 2002 ref. 61

RÅ 2004 ref. 78

RÅ 2006 ref. 64

HFD 2013 ref. 1

Kammarrätten

Kammarrätten i Sundsvall, Mål nr 7013-03

Kammarrätten i Stockholm, Mål nr 2587-06

JO-beslut

JO 1990/91 s. 161

JO 1996/97 s. 356