

ÖVERKLAGBARHETEN I EN NY TAPPNING

av Rune Lavin

Professor emeritus vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

När den gällande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 innebar detta bl.a. att vi fick vår första allmänna bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. I artikeln beskrivs hur de allmänna förvaltningsdomstolarna påverkats av den nya regeln i sin rättskipning. Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i sin rättspraxis under senare år skapat vissa nya förutsättningar för ett besluts överklagbarhet. I artikeln görs försök att klargöra hur dessa i sin tillämpning kan försvåra bedömningen av överklagbarhetsfrågor. Artikeln utmynnar i ett förslag om en egen överklagbarhetsregel i förvaltningsprocesslagen.

1. Bakgrund

När jag publicerade min artikel Överklagbarheten i blickpunkten i FT 2017 s. 501–512 kunde jag tryggt utgå från att det så kallade Olivolfallet i RÅ 2004 ref. 8 utgjorde det grundläggande prejudikatet på området. Av fallet framgick att ett beslut var överklagbart om det hade en påvisbar effekt, t.ex. att det var exigibelt eller hade positiv rättskraft. Ett beslut kunde också vara överklagbart om det var ägnat att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. De flesta uppfattade nog fallet så att ett besluts rättsliga verkningar inte längre skulle vara avgörande. Olivolfallet kom att utöva ett stort inflytande på senare tillkommen rättspraxis, t.ex. RÅ 2007 ref. 7, RÅ 2010 ref. 72, HFD 2012 ref. 11, HFD 2012 ref. 59 och HFD 2015 ref. 36.

Anledningen till att jag tar upp tråden igen är den utveckling som skett efter det att min artikel kom ut i tryck. Vad som här åsyftas är dels att överklagbarhetsregeln i 41 § förvaltningslagen (FL) har uppmärksamats i förvaltningsdomstolarnas rättskipning, dels att HFD har uppställt krav och förutsättningar som inte tidigare gällt vid bedömningen av besluts överklagbarhet. Båda företeelserna är anmärkningsvärda och kommer därför att penetreras nedan.

Innan jag startar undersökningen, vill jag dock erinra om lydelsen av 41 § FL som är: ”Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.” Det framhålls i propositionen att det är

ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen.¹ Regeln sägs inte heller vara avsedd att ändra den praxis som redan finns och att hindra en kommande utveckling av praxis.

2. Förvaltningslagens 41 §

Ett problem av lagteknisk natur är att den allmänna överklagbarhetsbestämelsen finns i FL och inte i FPL. Jag kommer ihåg att Bertil Wennergren, som ansvarade för utarbetandet av förvaltningsprocesslagen, i början av sjuttioalet ställde frågan till oss vid Lundafakulteten (Strömberg, Ragnemalm och jag själv) huruvida det vore möjligt att ta in en överklagandebestämmelse i en kommande förvaltningsprocesslag. Vid denna tidpunkt var det svårt att sja om den kommande utvecklingen; gällande rättspraxis innebar att det avgörande var vilka rättsverkningar som var förknippade med förvaltningsbeslutet, medan vi förordade främst – med stöd av Ragnemalms forskningsresultat i sin doktorsavhandling – att beslutets faktiska effekt borde vara avgörande. Vi svarade att man borde avvakta och invänta en lämpligare tidpunkt för införande av en dylik bestämmelse, och så blev det. Vi hade nog inte trott att vi mer än femtio år senare fortfarande skulle ha en FPL utan någon allmän överklagandebestämmelse.

Genom förvaltningsrättsreformen 1972 kom den rättsliga regleringen att delas upp i förvaltningsförandet och förvaltningsprocessen. Inom den allmänna förvaltningsrätten hade man dittills inte gjort någon skillnad mellan förvaltningsmyndigheters och förvaltningsdomstolars handläggning av mål och ärenden. När nu FL kommit att innehålla ett flertal regler som tycks vara avsedda för bl.a. de allmänna förvaltningsdomstolarnas rättskipning kan detta sägas i viss mån vara en återgång till det gamla synsättet.² Vad som gör det så besvärligt för rättstillämpningen är att både FL och FPL inledningsvis gör exakta gränsdragningar för respektive lags tillämpningsområde. FL gäller således i förvaltningsverksamhet (”för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna”) och FPL rättskipning i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Egentligen blir det endast i det ovanliga fallet att förvaltningsbeslutet ska överklagas hos en högre förvaltningsmyndighet som överklagbarhetsregeln i 41 § FL blir formellt tillämplig. I normalfallet är det naturligtvis förvaltningsrätten i sin egenskap av första instans som får ta ställning till frågan om det överklagade beslutet verkligen är överklagbart och då handläggs målet enligt

¹ Prop. 2016/17:180 s. 252 f., 332.

² Se min artikel i FT 2019 s. 361–367.

FPL. Någon gång kan kanske en fråga om besluts överklagbarhet aktualiseras redan hos en förvaltningsmyndighet när denna ska formulera en överklagandehänvisning, men det är i vilket fall som helst domstolen som slutligen avgör frågan med bindande verkan.

Det är inte alls ovanligt att 41 § FL har angetts som tillämplig lagbestämmelse under referatrubriken i överklagbarhetsmål hos HFD. Se t.ex. HFD 2018 ref. 71, HFD 2022 ref. 31, HFD 2023 ref. 36, HFD 2024 ref. 1 och HFD 2024 ref. 14. Det kanske allra tydligaste fallet, i vilket HFD accepterat att tillämpa 41 § FL på en överklagbarhetsfråga, är HFD 2018 ref. 71. I fallet har HFD kommit fram till att det stod klart att beslutet kunde antas påverka klagandenas ("kommunernas") situation på ett sådant sätt som avsågs i 41 § FL. Beslutet var därmed överklagbart. När ett överklagande kommit in till beslutsmyndigheten, ska denna pröva om överklagandet kommit in i rätt tid, men saknar rätt att besluta i frågor om ett besluts överklagbarhet. Sedan myndigheten överlämnat överklagandet och övriga handlingar till den domstol (i allmänhet förvaltningsrätten) som ska pröva överklagandet, har detta gett upphov till ett mål i domstolen, vilket till en början kan gälla en överklagbarhetsfråga. Men har inte målet då kommit över på stadiet för sådan rättskipning som regleras i FPL? Jag är medveten om att det numera finns bestämmelser i FL av ren rättskipningskaraktär, men ska detta också medföra att man helt struntar i gränsdragningen mellan FL och FPL?

Domstolarna – och då särskilt HFD – måste naturligtvis ha insett det föreliggande problemet. Men hur har detta lösts i praktiken? I fallet HFD 2022 ref. 31 har HFD valt att i skälen skriva att bedömningen skulle ske utifrån de allmänna regler för överklagbarhet som utvecklats i praxis och som kommit till uttryck i 41 § FL. Denna skrivning upprepades senare i HFD 2023 ref. 36, HFD 2024 ref. 1 och HFD 2024 ref. 14. Som jag tolkar formuleringen är det huvudsakligen de regler som tillkommit i praxis som ska vara vägledande; den omständigheten att dessa regler också kommer till uttryck i 41 § FL tycks vara av underordnad betydelse. HFD har här elegant tagit sig förbi frågan om lagregeln verkligen varit tillämplig i rättsfallen. Jag vidhåller nog för min del att den rättsliga grunden på domstolssidan bör vara en fast rättspraxis på området (åtminstone efter tillkomsten av RÅ 2004 ref. 8 olivoljefallet).

3. Nya krav och förutsättningar

Det senaste rättsfallet i HFD:s referatavdelning som jag känt mig riktigt hemtam i är HFD 2018 ref. 23. I detta känner jag igen mig från min egen tid i domstolen i fråga om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Avgörande för bedömningen var, som framgår av 2018 års fall, beslutets faktiska verkningar

för den som berördes av beslutet. I all enkelhet var det alltså denna konkreta person, som skulle ha blivit föremål för den faktiska effekten av beslutet. Detta torde också falla inom ramen för 41 § FL.

Redan året efter kom genom rättsfallet 2019 ref. 21 en överraskande omsvängning av rättspraxis. I fallet klargjordes att det skulle göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett³ medförde att kravet på påverkan var uppfyllt. Bedömningen skulle alltså, som det framhölls i fallet, inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet. Med ”objektiv bedömning” brukar menas en opartisk eller saklig bedömning och är en självklarhet i allt dömande, men tycks här närmast ha innebörden av en bedömning av stor räckvidd som sträcker sig långt utanför det konkreta fallet. Det sägs på ett ställe i beslutsskälens rent ut att frågan om ett beslut är överklagbart inte får avgöras i förhållande till beslutets adressat. I det senare tillkomna fallet HFD 2023 ref. 36 har HFD dessutom lagt till att en förvaltningsmyndighets ställningstagande visserligen kan vara av betydelse för den som berörs, men om det inte är avsett att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande föreligger inte sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet. Det som här sägs om att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande är vad vi som var verksamma i HFD i början av seklet ansåg vara kännetecknande för uppkomsten av ett förvaltningsbeslut (se HFD i RÅ 2004 ref. 8). I 2023 års fall har HFD således flyttat över förutsättningarna till överklagbarheten av ett beslut.

I fallet HFD 2022 ref. 31 har HFD lagt till ytterligare en omständighet, som bör uppmärksammas vid bedömningen av om ett beslut är överklagbart. Enligt HFD:s mening bör bedömningen ske med utgångspunkt i det uppdrag och ansvar som den beslutande myndigheten har. Detta torde innebära att en myndighets beslut inte skulle vara överklagbara om uppdraget och ansvaret företer brister, t.ex. är ofullständiga. Man kan fråga sig om detta också gäller när ett beslut medför att någons situation påverkas negativt. Mycket tyder på att beslutens faktiska effekt inte ska ha någon betydelse, eftersom själva utgångspunkten ska vara ”uppdraget och ansvaret”. Jfr fallet HFD 2024 ref. 1 p. 31 (avsaknaden av visst ansvar). Detta är naturligtvis inte i överensstämmelse med de ursprungliga kraven på ett besluts överklagbarhet och har inte heller något stöd i 41 § FL. Egentligen ligger denna s.k. utgångspunkt nära frågor om myndighets behörighet att meddela beslut av visst slag och därför inte i första hand kan anses gälla besluts överklagbarhet. Det hade nog varit begripligare för en läsare om man utvecklat tankegången sålunda att

³ Jag tror att det härmed menas beslutets karaktär.

myndighetens uppdrag och ansvar inte har kunnat möjliggöra att besluten haft sådan påverkan att de kunnat bli överklagbara.

I de nytillkomna fallen anger HFD oftast att bedömningen av överklagbarhetsfrågan ska ske utifrån de allmänna regler som utvecklats i praxis. Trots denna deklaration har HFD i fallen förespråkade nya grunder för bedömningen, som i själva verket radikalt förändrar prövningens karaktär och innebörd. Den faktiska effekten ska således inte längre knytas till det konkreta fallet utan till förhållanden som ligger helt utanför. Här uppstår naturligtvis frågan om det är förvaltningsrätten eller klaganden som ska reda ut om och hur ett dylikt beslut påverkar andra förhållanden än dem som föreligger i fallet. Jag har inte kunnat utröna var dessa idéer har sitt ursprung. De har planterats in i domstolen från ett år till ett annat. Jag har umgåtts med tanken att man kanske velat skilja mellan prövningen av klagorätt och den av överklagbarhet. Klagorätten ska ju enligt tydlig lagtext bero på om beslutet angår den som klagat, medan överklagbarheten då kan antas ha en mera generell räckvidd. Det är verkligen inte så lätt att förstå hur de nya kraven rent faktiskt ska uppfyllas. Saken blir inte heller lättare av att inte något beslut i de fyra första fallen, (dvs. HFD 2019 ref. 21, HFD 2022 ref. 31, HFD 2023 ref. 36 och HFD 2024 ref. 1), har tillmätts överklagbarhet. I min rättsfallskommentar i FT 2022 s. 639 till HFD 2022 ref. 31 har jag antytt att man borde ha uppmärksammat att det avregistreringsbeslut som var aktuellt i fallet var något som kunde förekomma allt emellanåt och knappast var något exceptionellt. Men huruvida detta skulle kunna anses som tillräckligt vet jag inte någonting om.

4. Ett apart rättsfall

Sedan justitieråden i fallen HFD 2019 ref. 21, HFD 2022 ref. 31 och HFD 2023 ref. 36 ”bollat med” olika slags bedömningsgrunder i överklagbarhetsfrågor kom fallet HFD 2024 ref. 14 som en skänk från ovan.⁴ HFD:s avgörande var klart och enkelt skrivet, och det var lätt att förstå vad som menades och vad saken gällde. Motiveringen innehåller inte något om svårhanterliga nya bedömningsgrunder. Allt vad som behövts har varit ett klargörande om att besluten kunde antas påverka klagandenas situation på ett inte obetydligt sätt. Kan man av fallet skönja en ljusning på det rättsliga läget? Nej, jag är inte så säker på det.

Det finns nämligen en hake i sammanhanget. Fallet utgör en fortsättning av det tidigare fallet HFD 2018 ref. 71. Detta fall var avgjort, innan de nya bedömningsgrunderna kommit i dagen. I fallet hade HFD därför nöjt sig

⁴ Se min kommentar till fallet i FT 2025 s. 87–90.

med att tillämpa den dittills allmänna principen om att överklagbarheten var beroende av om beslutet kunde antas påverka klagandens situation på visst sätt. Detta hade resulterat i att det överklagade beslutet ansågs överklagbart. HFD hade dock ansett att beslutsmyndigheten överskridit sin kompetens och att beslutet därför skulle undanröjas, liksom att kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden skulle upphävas. Detta hade medfört att beslutsmyndigheten på nytt hade utrett ärendet och fattat ett nytt beslut, vilket också blev överklagat och således slutligen hamnade hos HFD i fallet HFD 2024 ref. 14. HFD kunde då knyta an till att domstolen i 2018 års fall funnit att ett dylikt beslut var att anse som överklagbart. Det är fullt förståeligt att HFD inte kunde avvika från sin tidigare uppfattning i överklagbarhetsfrågan. Det ska dock inte förnekas att det hade varit en mycket spännande utveckling om HFD i 2024 års fall blandat in de nya bedömningsgrunderna. Skulle detta ha kunnat medföra att det föreliggande beslutet fränkändes överklagbarhet? I så fall skulle detta kunna visa på en allvarlig försämring av rätten att gå till domstol.

5. Vad bör göras?

Mycket vore vunnit om FPL hade försetts med en allmän överklagbarhetsbestämmelse. Denna skulle, liksom bestämmelsen i FL, ha som utgångspunkt beslutets faktiska effekt. Det går dock inte att blunda för de nya bedömningsgrunder som lagts till i senare års rättspraxis. Dessa borde dock ges en mera lättillgänglig språklig utformning än den som förekommer i prejudikaten. Jag tror att man skulle kunna klara sig med två tillägg till den ursprungliga regeln. För det första genom att ange att bedömningen ska ha en generell räckvidd och omfatta förhållanden utanför det konkreta fallet. För det andra genom att markera att beslutsmyndigheten ska ha sådan ställning och sådana befogenheter att besluten kan antas ha tillräcklig faktisk effekt.

Vad som oroar är att i de tre fall, där ovanstående tillägg använts, samtliga överklagade beslut har fränkänts överklagbarhet. Det hade känts väsentligt tryggare, om man kunnat luta sig mot något fall, där kraven i tilläggen ansetts ha varit uppfyllda. En annan sak är att jag naturligtvis inte kan vara helt säker på att jag förstått och tolkat tilläggen på det sätt som avsetts.

Det har hänt och t.o.m. i HFD:s avgöranden att beslut åsatts en viss beteckning och att detta medfört att beslutet fränkänts överklagbarhet. Sådana etiketter har exempelvis varit tillsynsbeslut, partsbesked eller berednings- och verkställighetsbeslut. Det är inte alls självklart att beslut av denna karaktär inte skulle vara överklagbara. Även dessa beslut bör således bedömas med led-

ning av den allmänna huvudregeln. De kan nämligen mycket väl innehålla sådan faktisk effekt som brukar medföra överklagbarhet.⁵

Jag ska erkänna att jag inte hyser några större förhoppningar om att mitt förslag om en uttrycklig överklagbarhetsregel i FPL skulle bli en realitet. Enheten för domstols- och åklagarfrågor har hittills inte visat något intresse för att modernisera och förbättra FPL. Den nuvarande FL är däremot den tredje i ordningen sedan år 1972, men denna lag handhas också av Grundlagsenheten. Det är alldeles uppenbart att FPL är i stort behov av en renovering. Det är faktiskt pinsamt att FL numera innehåller en fingervisning om vad som borde ha tagits upp i FPL. HFD tycks också arbeta intensivt med att prejudikatvägen komplettera den förvaltningsprocessrättsliga lagstiftningen. I årsboken för år 2024 utgörs en tredjedel av referatavdelningen av mål i processrättsliga frågor. Prejudikaten kan dock aldrig ersätta behovet av uttryckliga lagregler. Ett prejudikat har en klar begränsning till ett konkret fall med sina oftast särskilda förutsättningar. Lagregeln är däremot avpassad för alla fall inom ett område. För mig framstår det som obegripligt att inte FPL blev föremål för en genomgripande omarbetning i samband med den senaste genomgången av FL. Framstående expertis fanns ju redan på plats.

⁵ Vad gäller tillsynsbeslut och partsbesked, se min artikel i FT 2017 s. 503–511 och i fråga om berednings- och verkställighetsbeslut, min Förvaltningsprocessrätt (5 u. 2023) s. 54.

