



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Oskar Kieri

Förvaltningsbeslut – vad är det?

Särtryck ur häfte 1/2021

Nummer 1/2021

FÖRVALTNINGSBESLUT – VAD ÄR DET?

Av Oskar Kieri¹

Vad som är ett förvaltningsbeslut kan tyckas vara en banal fråga. Vid normal ärendehandläggning där både förvaltningsmyndigheten och den enskilde uppfattar handläggningens slutprodukt som ett beslut är frågan inte särskilt komplicerad. I den moderna serviceinriktade förvaltningen förekommer dock att förvaltningsmyndigheter lämnar information och vägledningar vars innehåll kan tangera gränsen till att utgöra beslut.² Att så är fallet och att den eventuella förekomsten av ett beslut då kan vara oklar illustreras av att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) under 2020 har behandlat frågan om huruvida ett överklagbart förvaltningsbeslut meddelats. I denna artikel behandlas det första ledet av den frågan, nämligen vad som karaktäriserar ett förvaltningsbeslut.

I. INLEDNING

Vad som utgör ett förvaltningsbeslut är en grundläggande fråga inom förvaltningsrätten eftersom en stor del av rättsområdet bygger på förekomsten av sådana beslut. Inte minst då förvaltningslagen (2017:900) huvudsakligen är tillämplig vid ärendehandläggning, 1 § förvaltningslagen, något som normalt sett avslutas med ett beslut varför beslutsbegreppet kan vara av betydelse för att konstatera vad som är ärendehandläggning.³ Ett annat exempel är att ett överklagbart beslut ska förses med en överklagandehänvisning, 33 § förvaltningslagen. Vidare är frågan intressant i ljuset av legalitetsprincipen som, enkelt uttryckt, innebär att den offentliga makten utövas under lagarna. För att en förvaltningsmyndighet ska kunna bedöma vilka åtgärder den har stöd för i rättsordningen måste den rimligen ha en uppfattning om vad som är ett beslut.

I detta arbete behandlas vad som karaktäriserar ett förvaltningsbeslut mot bakgrund av HFD 2020 ref. 12. Frågan i målet var om Skogsstyrelsens vägledning i ett avverkningsärende gick att överklaga. Detta väckte i sin tur frågan om den aktuella vägledningen utgjorde ett förvaltningsbeslut, vilket Skogsstyrelsen inte ansåg. Fallet illustrerar osäkerheten som kan råda eftersom de olika instanserna, enligt min mening, uppvisar en del anmärkningsvärda skillnader

¹ Juriststudent, termin 7 vid Stockholms universitet. Artikeln är en omarbetning av min uppsats i kursen Förvaltningsrätt med förvaltningsprocessrätt.

² Ragnemalm i Förvaltningsrättslig tidskrift (FT) 2005 s. 448.

³ Prop. 2016/17:180 s. 24.

avseende tillvägagångssättet för att avgöra om vägledningen var att betrakta som ett förvaltningsbeslut.

2. BESLUTSBEGREPPET

Vad som utgör ett förvaltningsbeslut definieras inte i lagtext. Av intresse för frågan är dock 41 § förvaltningslagen, som behandlar besluts överklagbarhet. Av paragrafen framgår egentligen inte vad som är ett beslut, utan endast under vilka förutsättningar beslut kan överklagas. Enligt propositionen ger bestämmelsen uttryck för principerna som växt fram i HFD:s praxis och den fortsatta utvecklingen lämnas i hög grad till rättstillämpningen.⁴ Acceptansen av HFD:s prejudikat verkar även utsträcka sig till bedömningen av vad som utgör ett förvaltningsbeslut,⁵ men som diskuteras nedan i delkapitel 2.3 är dock saken inte helt klar. Detta innebär att vägledning i frågan främst står att finna i HFD:s prejudikat. Angående denna prejudikatbildning kan påpekas, som en intressant notis, att en person har haft stor betydelse för utvecklingen. Hans Ragnemalm var nämligen både ordförande och referent i RÅ 2004 ref. 8. I målet löstes frågan om myndighetens uttalande var ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt den metod som Ragnemalm förespråkade i sin doktorsavhandling från 1970.⁶ Metoden har sedan tillämpats mer eller mindre genomgående i HFD:s praxis.⁷ Detta gör att Ragnemalms avhandling fortfarande kan vara av intresse för att förstå rättsläget.

Som begreppet förvaltningsbeslut antyder, är det i regel fråga om ett beslut som meddelats av en förvaltningsmyndighet. Rent intuitivt framstår det därför som rimligt att inleda en framställning likt denna med en genomgång av myndighetsbegreppet. Saken är dock något komplicerad eftersom det, till exempel, kan finnas myndighetsutövande privaträttsliga subjekt och avdelningar hos myndigheter som inte har befogenhet att fatta förvaltningsbeslut. Som Ragnemalm påpekar kan det även vid bestämningen av myndighetsbegreppet vara relevant att blanda in beslutsbegreppet.⁸ Det är alltså fråga om två olika begrepp som visserligen har betydelse för varandra men rimligen bör behandlas åtskilda.

4 Prop. 2016/17:180 s. 252–253.

5 Prop. 2016/17:180 s. 24.

6 Ragnemalm, Hans, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, P.A. Norstedt & söners förlag, 1970.

7 Lavin i FT 2017 s. 502.

8 Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 22–23.

2.1 VERKNINGAR ELLER EFFEKT SOM EN DEL I BESLUTSBEGREPPET

Enligt Ragnemalm är förvaltningsbesvärsinstitutets huvudsakliga syfte att tillfredsställa den enskildes rättsskyddsbehov,⁹ en uppfattning som även uttrycks i propositionen till förvaltningslagen.¹⁰ Detta innebär, enligt Ragnemalm, att beslut måste ha vissa inte helt obetydliga verkningar för att vara överklagbara. Han anser dock att verkningarna inte hör hemma vid bedömningen av huruvida ett beslut föreligger; i stället föreslår han att verkningarna, i form av effekt, ska vara ett kriterium vid bedömningen av överklagbarheten.¹¹ Synsättet har, som framgår nedan, anammats av HFD. Ragnemalms motivering till synsättet är intressant:

För att ett begrepp skall ha något värde som samlande beteckning för en företeelse, vilken kan undersökas ur olika synpunkter, måste det vara så konstruerat, att det icke i sig inrymmer, vad man vill utröna. Gäller frågan vilka beslut som kan överklagas, får naturligtvis icke i definitionen av begreppet beslut läggas ett krav på överklagbarhet.¹²

Detta resultat, menar Ragnemalm, kan uppnås även utan att något sådant krav uttryckligen ställs. Han verkar anse att så är fallet om man i beslutsbegreppet lägger in ett krav på vissa kvalificerade verkningar som innebär att beslutet i fråga uppenbarligen måste kunna överklagas.¹³

Motiveringen kan, enligt min uppfattning, ifrågasättas eftersom den egentligen endast är bunden till utformningen av den fråga som Ragnemalm vill besvara. Om frågeställningen i stället var hur ett förvaltningsbeslut definieras kan jag inte se någon anledning till att ett krav på verkningar eller effekt vore olämpligt i definitionen. En annan sak är att det säkert finns ytterligare skäl för att separera verkningarna, eller effekten, från beslutsbegreppet. En aspekt är att Ragnemalms avhandling ytterst syftar till att beskriva det beslutsbegrepp som förutsätts i reglerna om besvärsförfarandet,¹⁴ vilket säkert har påverkat frågan eftersom besvärsreglerna förutsätter att det finns beslut och att en del, men inte alla, går att överklaga. Inom ramen för Ragnemalms avhandling är det därför rimligt att något krav på verkningar inte uppställs i beslutsbegreppet; detta skulle kanske inte vara systematiskt förenligt med det beslutsbegrepp som förutsätts existera. Saken är dock intressant eftersom det av förarbetena till förvaltningslagen inte framgår varför beslutsbegreppet inte bör innehålla ett

9 Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 23.

10 Prop. 2016/17:180 s. 248.

11 Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 23–26.

12 Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 23–24.

13 Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 24.

14 Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, s. 27.

krav på verkningar eller effekt. Någon bundenhet till att endast beskriva det beslutsbegrepp som förutsätts i andra regler finns inte när det är fråga om ny lagstiftning. Om lagstiftaren väljer att endast beskriva det begreppet kan därför en motivering vara påkallad.

2.2 ETT UTTALANDE MED HANDLINGSDIRIGERANDE SYFTE

Som utgångspunkt karaktäriseras ett beslut av att det är ett uttalande.¹⁵ I detta ligger egentligen inget formkrav; vid överklagande måste dock beslutet, i regel, vara dokumenterat på något vis.¹⁶ Utöver att det ska vara fråga om ett uttalande ställs vissa krav på uttalandets innehåll. En återkommande beskrivning i HFD:s praxis, som refereras nedan, är att det ska vara ett uttalande varigenom en förvaltningsmyndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Det ska alltså föreligga ett handlingsdirigerande syfte. Denna uppfattning har även stöd i förarbetena.¹⁷

Nedan följer en genomgång av prejudikat från HFD i frågan. Avgörandena är valda eftersom HFD:s hållning tydligt framgår av dem och frågan om vad som är ett förvaltningsbeslut behandlas relativt utförligt. Det är annars inte ovanligt att fokus ligger på frågan om överklagbarhet och att förekomsten av ett beslut behandlas kortfattat eller inte alls.

2.2.1 RÅ 2004 REF. 8

Detta avgörande brukar, som nämnts, anses vara det mål där HFD lanserade sin nuvarande hållning i frågan om vad som är ett förvaltningsbeslut. Livsmedelsverket hade skickat ut en skrivelse, betecknad som information, till samtliga miljö- och hälsönämnder samt övriga intressenter inom livsmedelsbranschen. Skrivelsen kompletterades med ett pressmeddelande samt ytterligare uppgifter på Livsmedelsverkets hemsida. Av dessa uttalanden framgick, bland annat, att vissa olivoljor var att betrakta som otjänliga och att kommunerna därför borde stoppa saluföringen av dessa. Uttalandena ledde till att nämnda olivoljor i princip försvann från butikshyllorna. Ett av bolagen vars olivolja beskrevs som otjänlig överklagade uttalandet och hävdade att det var ett beslut; frågan väcktes därmed om ett förvaltningsbeslut hade meddelats. HFD konstaterade inledningsvis att ett förvaltningsbeslut kännetecknas av att vara ett uttalande genom vilket en förvaltningsmyndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Vidare påpekade domstolen att några formkrav inte uppställs, men i överklagandesituationer finns ett krav på att beslutet ska vara dokumenterat; eftersom ett överklagande syftar till att upphäva eller ändra ett

15 SOU 2010:29 s. 97.

16 SOU 2010:29 s. 612–613.

17 SOU 2010:29 s. 97.

beslut måste nämligen det aktuella beslutet existera vid överklagandet, det kan inte vara fråga om en momentan händelse. HFD konstaterade sedan att uttalandena i fråga, på grund av kopplingen mellan dem, var att tillsammans anse som objektet för överklagandet och att några tvivel inte kunde råda om att ett sådant konglomerat av uttalanden är att anse som ett förvaltningsbeslut.

2.2.2 RÅ 2007 REF. 7

I detta mål aktualiserades återigen frågan om vad som karakteriserar ett förvaltningsbeslut. En person och dennes familj uppbar ekonomiskt bistånd. I en skrivelse, betecknad som beslut, från enheten för ekonomiskt bistånd hos stadsdelsförvaltningen, uppmanades personen att sälja sin bil och gavs en tidsfrist för detta. Vidare framgick av skrivelsen att rätten till bistånd kunde komma att ifrågasättas om försäljningen inte genomfördes. I HFD anförde stadsdelsförvaltningen att den aktuella skrivelsen av misstag betecknats som beslut när det i själva verket var fråga om ett informationsbrev. Inledningsvis beskrev HFD ett förvaltningsbesluts kännetecken, i enlighet med RÅ 2004 ref. 8, som ett uttalande som syftar till att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Med hänvisning till RÅ 2004 ref. 8 påpekade domstolen att även en skrivelse betecknad som information har ansetts utgöra ett förvaltningsbeslut. Mot bakgrund av detta konstaterade domstolen att en rubricering av den aktuella skrivelsen som informationsbrev inte påverkar bedömningen. HFD konstaterade slutligen att skrivelsen hade karaktären av ett åläggande att sälja bilen för att familjens rätt till bistånd inte skulle komma att ifrågasättas; ett meddelande av sådan karaktär ansåg domstolen vara ett förvaltningsbeslut.

2.2.3 HFD 2018 REF. 23

I målet hade ett försäkringsbolag inkommit med en begäran till Revisorsinspektionen om godkännande av vissa villkorsändringar avseende en ansvarsförsäkring för revisorer och revisionsbolag. I ett ställningstagande utformat som ett beslut uttalade Revisorsinspektionen att ändringarna inte godkändes. Frågan uppstod därmed om detta ställningstagande utgjorde ett överklagbart förvaltningsbeslut. HFD konstaterade i enlighet med ovan nämnda avgöranden att ett förvaltningsbeslut kännetecknas av att vara ett uttalande varigenom en förvaltningsmyndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Vidare påpekade HFD att frågan om vad som är ett överklagbart förvaltningsbeslut ska bedömas mot bakgrund av innehållet; hur själva uttalandet är rubricerat saknar betydelse. Efter detta gick HFD över till att behandla överklagbarhetsfrågan och konstaterade i samband med det att ställningstagandet utgjorde ett överklagbart förvaltningsbeslut.

2.2.4 DET HANDLINGSDIRIGERANDE SYFTET ENLIGT HFD:S PRAXIS

Som framgår av de ovan refererade rättsfallen verkar HFD, i sin praxis, ha utformat en enhetlig beskrivning av vad som utgör ett förvaltningsbeslut; det ska vara ett uttalande med ett handlingsdirigerande syfte. Kravet på en viss effekt uppkommer sedan vid bedömningen av huruvida beslutet är överklagbart. Detta innebär att något krav på att det handlingsdirigerande syftet ska kunna få genomslag inte nödvändigtvis uppställs i själva beslutsbegreppet. Att så är fallet framgår tydligt av de ovan beskrivna avgörandena. I RÅ 2004 ref. 8 och HFD 2018 ref. 23 undanröjdes besluten på grund av kompetensöverskridande; när det gäller RÅ 2007 ref. 7 hade inte en efterlevnad av beslutet kunnat påtvingas då en socialförvaltning saknar befogenhet att, vid handläggningen av ett biståndsärende, ålägga någon att avyttra viss egendom.¹⁸ Beslutens eventuella genomslag kunde alltså inte säkerställas av myndigheterna, utan berodde snarare på adressaternas avsikt att foga sig efter besluten. Beslutsbegreppet som HFD utvecklat framstår därför som tämligen liberalt. En rättsutveckling som kan vara gynnsam för den enskilde, men viktigt att komma ihåg är att kravet på överklagbarhet kvarstår.

2.3 HANDLÄGGNINGEN AV ETT ÄRENDE – BESLUTETS SAMMANHANG

Som framgår av beskrivningen ovan verkar inte någon vikt fästas vid sammanhanget som uttalandet tillkom i. Det förekommer dock att HFD, vid beskrivningen av vad som karakteriserar ett förvaltningsbeslut, tar upp skillnaden mellan myndigheternas faktiska verksamhet, som inte leder till ett beslut, och ärendehandläggning, som utmynnar i ett beslut.¹⁹ Huruvida domstolen fäster någon större vikt vid detta sammanhang när den besvarar frågan om ett beslut har meddelats är dock inte helt klart. I regel är det nämligen det ovan beskrivna handlingsdirigerande syftet som hänvisas till när domstolen finner att ett beslut föreligger.²⁰ I HFD 2020 ref. 12, som beskrivs i kapitel 3, verkar dock vikt ha fästs vid sammanhanget beslutet tillkom i.

I propositionen till den nya förvaltningslagen inleds beskrivningen av beslutsbegreppet genom att en åtskillnad mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning görs. Vidare förklaras att en principiell skillnad mellan dessa åtgärder är att ärendehandläggning avslutas med ett beslut; faktiskt handlande är däremot när myndigheten vidtar vissa faktiska åtgärder. Mot den bakgrunden konstateras att en entydig definition av beslutsbegreppet inte finns men att ett beslut regelmässigt är ett uttalande som syftar till att ha vissa

¹⁸ Hellners i FT 2008 s. 30.

¹⁹ Se till exempel HFD 2017 ref. 37, HFD 2019 ref. 21 och HFD 2020 ref. 12 som behandlas i kapitel 3.

²⁰ Se till exempel HFD 2017 ref. 37 och HFD 2019 ref. 21.

verkningar i förhållande till den det riktar sig mot. Vidare har uttalandet ofta ett handlingsdirigerande syfte och bedömningen om ett uttalande är ett beslut sker mot bakgrund av syftet och innehållet; formen saknar därmed betydelse. Det uttrycks även att råd och upplysningar som är lämnade med stöd av den allmänna serviceskyldigheten inte är att anse som beslut, även om en handlingsdirigerande effekt föreligger. Ett undantag från detta uppställs dock – när upplysningar och råd lämnas med särskilt författningsstöd är det fråga om beslut även om någon skyldighet att följa uttalandena inte föreligger.²¹

Denna beskrivning påminner visserligen om HFD:s ovan beskrivna praxis men är knappast helt förenlig med denna då även aspekter utöver det handlingsdirigerande syftet verkar beaktas. Saken kompliceras ytterligare eftersom frågan om förvaltningsbesluts överklagbarhet även behandlas i propositionen. Det begreppet ska, enligt regeringen, förstås som det har beskrivits av HFD men det anges inte uttryckligen vilken betydelse denna praxis ska ha för beslutsbegreppet när detta, så att säga, står för sig självt.²²

I Förvaltningslagsutredningens betänkande diskuteras, i samband med beskrivningen av vad som utgör ett beslut, skillnaden mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning.²³ Det påpekas även att en entydig definition av beslutsbegreppet knappast finns.²⁴ Den allmänna definition som ges är dock identisk med beskrivningen i HFD:s praxis.²⁵ Detta synsätt tycks ha anammats i doktrinen där förvaltningsbeslut, även om andra aspekter lyfts fram, i regel beskrivs på det sätt som HFD har utformat begreppet.²⁶ Vilken betydelse skillnaden mellan ärendehandläggning och faktisk verksamhet har vid definitionen av beslutsbegreppet är alltså inte helt klart.

3. HFD 2020 REF. 12

Som beskrivits i inledningen, var en av frågorna i detta mål om Skogsstyrelsens vägledning i ett avverkningsärende utgjorde ett förvaltningsbeslut. Avverkningen som markägaren planerade att genomföra var inte tillståndspliktig. Däremot krävdes en underrättelse till Skogsstyrelsen innan avverkning, en så kallad avverkningsanmälan. När en sådan anmälan inkommer till Skogsstyrelsen tar myndigheten ställning till om markägaren ska föreläggas att vidta vissa åtgärder för att leva upp till lagstiftningens krav eller om vissa åtgärder

21 Angående detta stycke, se prop. 2016/17:180 s. 24–25.

22 Prop. 2016/17:180 s. 252.

23 SOU 2010:29 s. 96–97.

24 SOU 2010:29 s. 97–99.

25 SOU 2010:29 s. 612–613.

26 Se till exempel von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Norstedts Juridik, 2020, s. 72–73.

ska förbjudas. I fallet meddelade Skogsstyrelsen inga sådana beslut; däremot lämnade myndigheten en vägledning till markägaren, av vilken Skogsstyrelsens uppfattning om hur avverkningen borde genomföras för att leva upp till kraven i tillämplig lagstiftning framgick. Tillvägagångssättet som rekommenderades i denna vägledning stämde i princip överens med det som markägaren presenterat i sin avverkningsanmälan. Vägledningen överklagades sedan av en förening som yrkade att den skulle upphävas och att förvaltningsrätten skulle förklara den planerade avverkningen otillåten. Frågan, som är intressant inom ramen för detta arbete, uppstod därmed om den aktuella vägledningen utgjorde ett förvaltningsbeslut.

Förvaltningsrätten beskrev inledningsvis rättsläget i enlighet med vad som angetts ovan. Det vill säga att rubriceringen saknar betydelse och att det ska vara fråga om ett uttalande med ett handlingsdirigerande syfte. Intressant är dock att förvaltningsrätten behandlade frågan om det var ett förvaltningsbeslut i samband med frågan om överklagbarhet. Slutsatsen blev att det inte var fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut eftersom vägledningen inte var bindande eller sanktionerad. Något uttryckligt svar på om det inte var ett förvaltningsbeslut eller om det var ett icke överklagbart sådant gav alltså inte förvaltningsrätten. Domstolen konstaterade dock att vägledningen kunde ha en viss handlingsdirigerande effekt. Detta kanske ska läsas som att förvaltningsrätten ansåg att det var fråga om ett beslut, på grund av det handlingsdirigerande syftet, men ett icke överklagbart sådant, på grund av bristen på verkningar.

Kammarrätten i sin tur förklarade inledningsvis skillnaden mellan ärendehandläggning, som avslutas med ett beslut, och faktisk verksamhet. Vidare beskrev domstolen att ett beslut regelmässigt innefattar ett uttalande som är avsett att ha vissa verkningar för den beslutet riktar sig mot. Kammarrätten påpekade även att formen saknar betydelse, det är uttalandets syfte och innehåll som är relevant för bedömningen. Ett beslut karaktäriseras, enligt kammarrätten, av att det ofta syftar till att påverka mottagarens handlande. Upplýsningar och råd som lämnas med stöd av den allmänna serviceskyldigheten utgör dock inte beslut enligt domstolen, även om den typen av uttalanden kan tänkas påverka mottagarens handlande. Ett undantag är när myndigheten lämnar upplýsningar och råd med stöd av särskilda föreskrifter. Fullgörandet av sådana författningsreglerade uppgifter ska, enligt kammarrätten, ses som ärendehandläggning med den följd att slutresultatet av handläggningen är att anse som ett beslut. Kammarrättens resonemang är taget ur propositionen som domstolen även hänvisar till.²⁷ Mot bakgrund av allt detta konstaterade

27 Prop. 2016/17:180 s. 24–25, se även delkapitel 2.3.

kammarrätten att den aktuella vägledningen visserligen inte var bindande för markägaren, vilket skulle antyda att det inte var fråga om ett beslut. Däremot menade domstolen att vägledningen tillkommit i ett sammanhang som medför en annan bedömning och redogjorde för de speciella föreskrifter som ligger till grund för vägledningen. Enligt kammarrättens uppfattning hade vägledningen tillkommit vid handläggningen av ett ärende och därmed skulle den anses vara ett beslut. Även om det inte uttryckligen anges, måste nog kammarrättens resonemang förstås som att det är fråga om en situation där myndigheten lämnat upplysningar och råd med stöd av särskilda föreskrifter.

HFD beskrev inledningsvis, likt kammarrätten, skillnaden mellan ärendehandläggning och faktisk verksamhet. Domstolen konstaterade, i enlighet med tidigare praxis, att ett förvaltningsbeslut karaktäriseras av ett handlingsdirigerande syfte och att det är syftet samt innehållet, inte rubriceringen, som är av relevans för bedömningen. Vidare uttalade HFD, med hänvisning till en del avgöranden där förekomsten av ett förvaltningsbeslut närmast varit underförstådd, att det i praxis ställts låga krav för att ett ställningstagande ska anses vara ett beslut. Mot bakgrund av detta, samt att vägledningen inte tillkommit som en del av myndighetens allmänna serviceskyldighet utan som en följd av ett författningsreglerat krav på att lämna in en avverkningsanmälan, konstaterade HFD att vägledningen hade en sådan handlingsdirigerande effekt att den utgjorde ett förvaltningsbeslut.

3.1 SLUTSATSER AV INSTANSERNAS AVGÖRANDEN

Av förvaltningsrättens beslut kan man nog inte dra några allt för långtgående slutsatser. Som nämnts är det dock otillfredsställande att domstolen inte tydligt angivit om vägledningen var ett förvaltningsbeslut. Den praktiska betydelsen är emellertid kanske inte så stor.

Kammarrättens dom är dock intressant ur flera aspekter. En aspekt är kammarrättens påpekande att ett förvaltningsbeslut utmärks av att det regelmässigt har vissa verkningar. Att så är fallet finner domstolen stöd för i propositionen.²⁸ Man kan fråga sig om detta stämmer överens med HFD:s praxis gällande förvaltningsbesluts överklagbarhet som 41 § förvaltningslagen, enligt regeringen, syftar till att fastslå.²⁹ Som framgår av detta arbete har HFD utmönstrat kravet på verkningar från beslutsbegreppet för att i stället låta det återkomma, i form av effekt, vid bedömningen om beslutet är överklagbart. Detta kan dock vara en något hård läsning av kammarrättens dom. Det behöver inte vara så att kammarrätten ansåg att hänsyn måste tas till verkningarna vid en

28 Prop. 2016/17:180 s. 24.

29 Prop. 2016/17:180 s. 252.

bedömning av huruvida ett uttalande är ett förvaltningsbeslut; kammarrätten kanske endast menade att beslut ofta har verkningar. Vidare framstår det som att kammarrätten tog stor hänsyn till i vilket sammanhang vägledningen tillkom – för att den ska vara ett beslut måste den ha tillkommit vid ärendehandläggning. Ett sådant synsätt finner jag inte direkt stöd för i HFD:s praxis. Snarare har HFD, som visats, fokuserat på uttalandets faktiska syfte och innehåll utan någon tydlig koppling till sammanhanget. Återigen finner kammarrätten stöd i propositionen.³⁰ Hur dessa uttalanden i propositionen ska tolkas är dock en intressant fråga som behandlats i delkapitel 2.3. Att kammarrätten hävdade att vägledningens bristande verkningar antyder att det inte är fråga om ett beslut är något mer anmärkningsvärt. Enligt HFD:s praxis är det just en sådan bedömning som inte ska ske vid bedömningen om ett uttalande utgör ett beslut. Vidare ansåg kammarrätten att denna brist på verkningar vägs upp av sammanhanget vägledningen tillkom i: handläggningen av ett ärende. Sammantaget anser jag alltså att man kan ifrågasätta om kammarrätten överhuvudtaget tog hänsyn till vägledningens handlingsdirigerande effekt, den huvudsakliga fråga som domstolen ska ta hänsyn till enligt HFD:s praxis.

HFD:s avgörande ligger huvudsakligen i linje med tidigare praxis och frågan om det eventuella handlingsdirigerande syftet ställs i förgrunden. Intressant är dock att domstolen verkar ha tagit större hänsyn till sammanhanget som vägledningen tillkom i än vad som har gjorts i tidigare praxis. HFD tycks ha fäst vikt vid att vägledningen tillkommit, inte som en del i myndighetens allmänna serviceskyldighet, utan som en följd av ett författningsreglerat krav på att lämna in en avverkningsanmälan. Stöd för en sådan uppfattning verkar, som nämnts, finnas i propositionen. Det kan vara så att HFD, genom att ta hänsyn till sammanhanget vägledningen tillkom i, vill åstadkomma ett genomslag för beskrivningen av beslutsbegreppet som återfinns i propositionen. Detta skulle innebära att det numera, vid bedömningen av ett uttalandes eventuella karaktär som beslut, även ska tas hänsyn till sammanhanget uttalandet tillkom i; även om ett handlingsdirigerande syfte föreligger är det alltså inte säkert att det är fråga om ett beslut. En annan möjlig tolkning är dock att HFD ansåg att det handlingsdirigerande syftet var så pass svagt att sammanhanget kunde beaktas för att förstärka vägledningens beslutskaraktär. Detta skulle i stället innebära en utvidgning av beslutsbegreppet. Domen är alltså, enligt min uppfattning, inte helt lättolkad, men verkar åtminstone innebära en förändring av beslutsbegreppet genom att fler omständigheter än det handlingsdirigerande syftet bör beaktas. Att HFD skulle ha lyft upp sammanhanget vägledningen tillkom i utan att fästa någon vikt därvid framstår nämligen som mindre troligt;

30 Prop. 2016/17:180 s. 24.

i sin roll som prejudikatinstans utgår jag från att domstolen inte på ett så pass försåtligt sätt framhåller omständigheter utan direkt relevans för bedömningen av rättsfrågan.

4. RÄTTSLÄGET IDAG

Som framgår av detta arbete anser jag att det finns en relativt tydlig linje i HFD:s uppfattning av beslutsbegreppet sedan RÅ 2004 ref. 8. Man kan därmed tänka sig att rättsläget borde vara ganska klart. Av beskrivningen ovan och tillströmningen av mål till HFD som fortfarande sker verkar emellertid en del osäkerheter kvarstå. Samma slutsats kan jag inte undvika att dra även baserat på de olika instansernas resonemang i HFD 2020 ref. 12. En annan aspekt som pekar i samma riktning är att myndigheterna, i de avgöranden som presenterats i detta arbete, inte ansett att uttalandena under prövning har utgjort beslut.

Som beskrivits i kapitel 2 innebär 41 § förvaltningslagen, enligt regeringen, att HFD:s praxis gällande förvaltningsbesluts överklagbarhet i princip fastställts och att rättsutvecklingen i stor utsträckning lämnas till HFD. Egentligen borde rättsläget därför vara oförändrat trots den nya förvaltningslagen. Som diskuteras främst i delkapitel 2.3 medför dock vissa uttalanden i propositionen att saken kanske inte är så enkel. Dessa eventuella motstridigheter mellan HFD:s praxis och propositionen väcker även frågan om det existerar två olika beslutsbegrepp, ett i förhållande till besvärsinstitutet och ett mer allmänt. Detta är, enligt min mening, beklagligt då det ytterligare komplicerar beslutsbegreppet.

Sammantaget är det alltså min uppfattning att HFD 2020 ref. 12 huvudsakligen fastställer det tidigare gällande rättsläget. Vissa uttalanden i domen lästa tillsammans med propositionen ger dock, som nämnts, intrycket av att beslutsbegreppet kanske är, eller är på väg att bli, snävare än vad HFD:s praxis antyder. Om så verkligen är fallet och vilka aspekter som i sådant fall ska beaktas är dock, enligt min mening, inte helt klart. Ett beslut kännetecknas alltså fortfarande, enligt min bedömning, främst av att vara ett uttalande med ett handlingsdirigerande syfte.

5. AVSLUTANDE REFLEKTIONER, SPECIELLT MOT BAKGRUND AV LEGALITETSPRINCIPEN

Legalitetsprincipen, som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen, innebär att den offentliga makten utövas under lagarna. Exakt vad som avses med detta kan i många fall vara en komplicerad fråga.³¹ Inom ramen för

31 SOU 2010:29 s. 142–143.

detta arbete räcker det dock att ta fasta på att principen anses innebära ett krav på stöd i lag för åtgärder som myndigheter vidtar.³² Med lag avses egentligen rättsordningen i vid mening.³³ Numera kommer legalitetsprincipen även till uttryck i 5 § 1 st. förvaltningslagen. Att principen uttrycks även i förvaltningslagen syftar egentligen endast till att förtydliga vad som ändå gäller.³⁴ Av paragrafen framgår att myndigheters åtgärder ska ha stöd i rättsordningen. Med åtgärder avses i princip alla myndighetens handlingar, inte endast beslut eller handlingar med mer kvalificerad verkan.³⁵ Uttrycket rättsordningen ska tolkas i vidsträckt mening och kan, i vissa fall, inrymma även förvaltningsbeslut.³⁶ Innebörden är alltså att en förvaltningsmyndighet måste kunna hänföra i princip alla sina åtgärder till någon av källorna som bildar rättsordningen.³⁷ Bestämmelsen verkar huvudsakligen ha tillkommit som en reaktion på att förvaltningsmyndigheterna inte alltid tagit reda på om stöd finns i rättsordningen för åtgärder som de vidtar.³⁸ Som beskrivs i förarbetena behöver inte detta innebära att myndigheterna medvetet kliver utanför sin kompetens, ofta handlar det nog om misstag och svårtolkade rättsregler.³⁹ Det går dock inte att utesluta att förvaltningsmyndigheter medvetet betecknar uttalanden som vägledningar eller information i syfte att kringgå regelverket eller förenkla arbetet.⁴⁰

Med denna artikel anser jag mig ha visat att vilka uttalanden som ryms inom beslutsbegreppet inte är lättbegripligt ens för domstolar, än mindre för enskilda tjänstemän på olika förvaltningsmyndigheter. Att förvaltningsmyndigheter, omedvetet, meddelar beslut utanför deras kompetens utan att reflektera över att det faktiskt är fråga om beslut är därför inte otänkbart. När HFD i olika mål prövar frågan om ett överklagbart förvaltningsbeslut har meddelats är det inte heller helt ovanligt att domstolen kommer fram till att beslutet i fråga innebär ett kompetensöverskridande och därmed ska undanröjas.⁴¹ Situationen är av hög relevans med tanke på förvaltningsmyndigheternas utveckling där en stor del av verksamheten numera består av service och informationsgivning. Det har nämligen utpekats som en risk med den moderna serviceinriktade förvaltnin-

32 SOU 2010:29 s. 144.

33 SOU 2010:29 s. 144.

34 Prop. 2016/17:180 s. 57–58.

35 Prop. 2016/17:180 s. 58.

36 Prop. 2016/17:180 s. 59.

37 Prop. 2016/17:180 s. 59.

38 Prop. 2016/17:180 s. 58.

39 Prop. 2016/17:180 s. 58.

40 Jämför Warnling-Nerep, Wiweka, Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut, Jure Förlag AB, 2015, s. 120.

41 SOU 2010:29 s. 145–146 samt där angivna rättsfall.

gen att tydligt och rättssäkert beslutsfattande ersätts med otydliga anvisningar vars effekt är att jämställa med formellt fattade beslut.⁴²

En situation där varken myndigheten eller den enskilde är medveten om att ett beslut har fattats är alltså inte otänkbar. Att ett så grundläggande begrepp är otydligt kan givetvis ses som olyckligt. Mer specifikt är situationen problematisk för en enskild som vill ta vara på sin rätt när myndigheten presterat ett uttalande med handlingsdirigerande syfte som den, trots detta, inte anser vara ett beslut. Någon överklagandehänvisning, eller annan information om att uttalandet kan anses vara ett beslut, lär inte ha lämnats av myndigheten i en sådan situation.⁴³ Den enskilde måste alltså själv, genom ett något oklart rättsläge, som huvudsakligen utvecklats i praxis och förarbeten, dra slutsatsen att uttalandet är ett beslut och bibehålla den uppfattningen även om myndigheten hävdar motsatsen. Detta framstår som en svår prövning för en enskild, speciellt om denne inte besitter några juridiska kunskaper. En inte helt orimlig slutsats av detta är att många beslut kanske inte ifrågasätts, trots missnöje, eftersom adressaten för beslutet inte förstår att det är just ett beslut.

Det kan alltså identifieras en del problem relaterade till det tämligen vida och inte helt lättolkade beslutsbegreppet, inte minst i förhållande till legalitetsprincipen. Enligt min uppfattning sker det nog en betydande mängd mer eller mindre godtyckligt och formlöst beslutsfattande av den enkla anledningen att förvaltningsmyndigheterna inte är medvetna om att det är fråga om just beslutsfattande. Sannolikt utgör en betydande del av förvaltningsmyndigheternas uttalanden beslut enligt HFD:s bedömning; handlingsdirigering kan nog antas vara ett återkommande syfte vid förvaltningsmyndigheters informationgivning och vägledning. Om en myndighet inte är medveten om att den fattar beslut är det även, med hög sannolikhet, oklart om stöd i rättsordningen finns för åtgärden. En annan aspekt, med tanke på kraven som ställs för att beslut ska vara överklagbara, är att det nog förekommer en hel del förvaltningsbeslut som inte är överklagbara. Man kan fråga sig vad syftet egentligen är med en sådan ordning. Åtminstone anser jag att det är anmärkningsvärt, speciellt mot bakgrund av legalitetsprincipen, om förvaltningsmyndigheter meddelar beslut utan att vara medvetna därom. 🙄

42 Ragnemalm i FT 2005 s. 454.

43 Jämför Warnling-Nerep, Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut, s. 117.