



LUND UNIVERSITY

Olagligt, olämpligt, ogiltigt

Förutsättningar för prövning av nulliteter i svensk förvaltningsrätt

Wenander, Henrik

Published in:

Ugyldighet i forvaltningsretten

2019

Document Version:

Manuskriptversion, referentgranskad och korrigerad (även kallat post-print)

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Wenander, H. (2019). Olagligt, olämpligt, ogiltigt: Förutsättningar för prövning av nulliteter i svensk förvaltningsrätt. I H. N. Tøssebro (Red.), *Ugyldighet i forvaltningsretten* (s. 112-125). Universitetsforlaget.

Total number of authors:

1

Creative Commons License:

Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

OLAGLIGT, OLÄMPLIGT, OGILTIGT FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR PRÖVNING AV NULLITETER I SVENSK FÖRVALTNINGSRÄTT

Henrik Wenander

I svensk förvaltningsrätt tar diskussioner om utrymmet för överprövning av förvaltningens beslut ofta sin utgångspunkt i begreppsparet laglighet och lämplighet. Därutöver förekommer, mer sällan, argument som relaterar till ogiltighet eller nullitet. Med detta anses förvaltningsbeslut som är grovt och uppenbart felaktiga.

Syftet med artikeln är att utreda innebörden av ogiltighet och nullitet i svensk förvaltningsrätt. Huvudfrågan är vilken funktion begreppen har i dagens svenska förvaltningsrättsliga sammanhang. I artikeln uppmärksammas mot bakgrund av tidigare forskning hur allvarliga fel i förvaltningsbeslut kan behandlas genom olika former av prövning. Vidare diskuteras tänkbara luckor i rättskyddet i fråga om denna typ av fel och vilken roll ogiltighetsresonemang då kan spela.

En övergripande slutsats är att situationer av ogiltighet eller nullitet åtminstone numera normalt kan fångas upp av de möjligheter till överklagande av beslut som finns i svensk förvaltningsrätt. Dock kan nullitetsresonemang ha betydelse i fråga om grovt felaktiga beslut som inte kan överklagas. Diskussioner om nullitet och ogiltighet kan därmed koncentreras till situationer där grovt och uppenbart felaktiga beslut aktualiseras i tillämpningen.

1 Inledning

Detta bidrag handlar om vilken betydelse ogiltighet eller nullitet har vid prövning av förvaltningsbeslut enligt svensk rätt. I både dansk och norsk rätt utgör ogiltighet ett centralt begrepp när det gäller domstolars prövning av förvaltningsbeslut. I dessa rättssystem kan begreppet ogiltighet omfatta såväl mindre brister som mer allvarliga fel. De mer allvarliga felen betecknas där också som nulliteter, vilka är rättsligt icke-existerande och inte kan ligga till grund för rättigheter eller skyldigheter.¹ Den svenska begreppsbyggnaden och terminologin skiljer sig från vad som gäller avseende Danmark och Norge. I svensk förvaltningsrätt tar diskussioner om utrymmet för överprövning av förvaltningens beslut ofta sin utgångspunkt i begreppsparet laglighet och lämplighet.² Därutöver förekommer också, om än mer sällan, argument om ogiltighet eller nullitet. Det har då handlat dels om att beslut skulle vara så felaktiga att de inte ska följas av andra myndigheter, dels om utrymmet att ändra grovt felaktiga beslut inom ramen för domstolsprövningen av förvaltningsbesluts laglighet och lämplighet.

Huvudfrågan för detta bidrag är vilken rättslig betydelse ogiltighet eller nullitet har vid tillämpning och överprövning av förvaltningsbeslut i svensk rätt. Det ska genast sägas att vi rör oss i den svenska förvaltningsrättens utmarker. Svensk rätt har inte i samma utsträckning som

¹ Se Torstein Eckhoff och Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11 uppl. (2018) s. 461 ff. och 480 ff.; Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 6 uppl. (2016) s. 433 ff.

² Se vidare Lena Marcusson, «Laglighets- och lämplighetsprövning – En titt i backspegeln och framåt», *Förvaltningsrättslig tidskrift* (1992) s. 121–137.

dansk och norsk rätt diskuterat innebörden av ogiltighet.³ Hänvisningar till nullitet eller ogiltighet är undantagsföreteelser i svensk förvaltningsrättslig argumentation. En särskild fråga för undersökningen är vad som ligger bakom detta.

Metoden är att undersöka vilka förutsättningar som de rättsliga reglerna ger för att ta upp nullitetsargument inom ramen för de olika formerna för prövning av förvaltningsbeslut. Till grund för framställningen ligger därmed en systematisering av de rättsliga argumentationsmöjligheterna mot bakgrund av tidigare diskussioner i rättsvetenskap och exempel från praxis, främst från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD, fram till och med 2010 benämnd Regeringsrätten).

Efter en beskrivning av tidigare rättsvetenskapliga diskussioner i avsnitt 2 undersöks i avsnitt 3 prövningen av ogiltiga beslut vid verkställighet eller tillämpning i andra förvaltningsmyndigheter och domstolar. I avsnitt 4–6 undersöks sedan hur ogiltighet eller nullitet kan behandlas i olika former för överprövning i förvaltningsdomstol, nämligen förvaltningsrättsligt överklagande, laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725) samt resning. I vart och ett av dessa avsnitt ges först en översikt över den aktuella formen för prövning. Därefter undersöks utrymmet för att beakta nulliteter inom ramen för prövningen. I ett avslutande avsnitt, avsnitt 7, summeras resultaten av undersökningen.

2 Tidigare diskussioner om ogiltighet och nullitet

Den svenska förvaltningsrätten diskuterade redan under första halvan av 1900-talet ogiltighet och nullitet i olika sammanhang, dock utan att en tydlig definition etablerades. Nils Herlitz anknöt till bland annat Poul Andersens synsätt på nullitet, och också Halvar G.F. Sundberg uppmärksammade frågan.⁴ En viktig framställning om nullitet är Håkan Strömbergs artikel ”Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet?” från 1955, som kan sägas ha präglat den fortsatta förståelsen och begreppsbyggnaden när det gäller nullitet.⁵ Den mest djupgående mer aktuella framställningen av nullitet finns i artikeln ”Om nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia” från 2000 av Olle Lundin.⁶ Nullitet verkar aldrig ha varit en mer uppmärksammas förvaltningsrättslig kategori i Sverige. Under senare decennier tycks hänvisningar till nullitet rentav ha blivit än mer ovanliga än tidigare i svensk förvaltningsrätt.⁷

Dagens läroböcker i förvaltningsrätt uppmärksammar frågan om ogiltighet och nullitet endast mycket kortfattat. Ulrik von Essen, Alf Bohlin och Wiweka Warnling Conradson utgår i sin beskrivning av begreppet från det omdiskuterade rättsinstitutet nullitetsbesvär, vilket de betecknar som ett outvecklat rättsmedel för att förtydliga att ett beslut inte existerar rättsligt sett.⁸

³ Se SOU 2010:29 s. 554.

⁴ Se Nils Herlitz, *Föreläsningar i förvaltningsrätt III* (1949) särskilt s. 433 ff.; jfr även Halvar G. F. Sundberg, *Allmän förvaltningsrätt* (1955) s. 185 ff.

⁵ Se Håkan Strömberg, «Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet?», *Förvaltningsrättslig tidskrift* (1955) s. 112–125.

⁶ Olle Lundin, «Nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia», *Förvaltningsrättslig tidskrift* (2000) s. 145–166.

⁷ Jfr också för denna uppfattning O. Lundin (2000) s. 145 ff.

⁸ Se Ulrik von Essen, Alf Bohlin och Wiweka Warnling Conradson, *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl. (2018) s. 318 f.; jfr i norsk rätt utrymmet för att slå fast att ett beslut inte existerar, Eckhoff och Smith (2018) s. 480 f.

Också Hans Ragnemalm behandlar betydelsen av nullitet vid överprövning i anslutning till frågan om nullitetsbesvär (se vidare avsnitt 6).⁹

Strömberg och Lundells *Allmän förvaltningsrätt* skiljer på beslut som är angripbara, det vill säga som kan angripas genom olika former av prövning, och beslut som utgör nulliteter, det vill säga är rättsligt obefintliga. Begreppet angripbarhet tycks inte ha diskuterats mer ingående i samtida svensk förvaltningsrätt. Dess rättsliga funktion är osäker. Också nulliteter kan enligt Strömberg och Lundells terminologi nämligen bli föremål för överprövning. För att ett fel ska medföra nullitet ska det enligt Strömberg och Lundell vara väsentligt och uppenbart. Termen ogiltig ska enligt dem användas för nulliteter som har vunnit laga kraft och inte kan överklagas, men som ändå ska åsidosättas vid tillämpningen.¹⁰ Här skiljer sig sålunda terminologin från den som används i Danmark och Norge. Det är vidare inte tydligt hur denna terminologiska åtskillnad bidrar till att förklara de rättsliga förhållandena. Strömberg och Lundells distinktion mellan ogiltighet och nullitet tycks inte heller ha följts konsekvent i svensk diskussion. Därför kommer jag i det följande att använda ogiltighet och nullitet som synonyma beteckningar som avser grova och uppenbara felaktigheter i förvaltningsbeslut.¹¹

Som exempel på fel som kan leda till att beslut blir nulliteter anför Strömberg och Lundell samt Lundin bland annat följande kategorier.

- Beslut som är förfalskade,
- Beslut som har fattats av fel myndighet,
- Beslut som har fattats med överskridande av behörighet,
- Beslut som har tillkommit efter grova förfarandefel och
- Beslut som har tillkommit efter grova fel i tillämpningen av de materiella reglerna.¹²

Dessa kategorier av fel som kan leda till nullitet återkommer jag till i de följande avsnitten.

3 Prövning av nullitet vid besluts tillämpning

Förvaltningsbeslut som utgör nulliteter kan komma att prövas när de ligger till grund för verkställighet eller annars tillämpas, normalt i en annan myndighet. Det handlar då alltså om frågan om ett beslut ska tillmätas positiv rättskraft så att det ska ligga till grund även för senare avgöranden i andra organ.¹³ Vid sådan tillämpning anses det finnas ett visst utrymme för prövning i den myndighet som ska tillämpa beslutet. Det kan exempelvis röra sig om att Kronofogdemyndigheten kontrollerar om ett verkställbart beslut om utmätning för att tillgodose ett skattekrav har tillkommit på riktigt sätt.

I litteraturen har det ansetts att sådan prövning vid verkställigheten ska vara mycket begränsad, särskilt när det handlar om en förvaltningsmyndighet som verkställande organ. Domstolar anses däremot ha ett något större utrymme att undersöka det bakomliggande beslutet.¹⁴

I litteraturen har Strömberg och senare Lundin allmänt framfört att verkningarna av ett beslut som är grovt och uppenbart felaktigt måste bedömas utifrån en helhetsavvägning mellan den

⁹ Se Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 uppl. (2014) s. 211.

¹⁰ Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl. (2018) s. 82.

¹¹ Se för en liknande terminologi O. Lundin (2000) s. 147.

¹² Se H. Strömberg och B. Lundell (2018) s. 84; O. Lundin (2000) s. 152 ff.

¹³ Se H. Strömberg och B. Lundell (2018) s. 77 f.; H. Ragnemalm (2014) s. 27 ff.

¹⁴ Se H. Strömberg och B. Lundell (2018) s. 257; H. Ragnemalm (2014) s. 147 f.

enskildes och det allmännas intresse. Om det ifrågasatta beslutet är gynnande för en enskild krävs det mer för att åsidosätta det, än om det är betungande. Vidare ska det bland annat beaktas om det skulle få långtgående följder att betrakta ett beslut som rättsligt icke-existerande.¹⁵ Lundin har mot bakgrund av Strömbergs forskning sammanfattat de punkter som är avgörande för bedömningen av hur beslut som är behäftade med grova och uppenbara fel ska hanteras:

- *Felets art*, det vill säga om det rör sig om ett formellt eller materiellt fel. I det senare fallet ligger det enligt Lundin närmare till hands att anse ett beslut som nullitet.
- *Beslutets art*: när det gäller beslut som är gynnande för enskilda bör det krävas mer för att anse dem som ogiltiga.
- *Följden av nullitet*: om följden är ingripande för den enskilde talar det mot att anse ett beslut ogiltigt.¹⁶

Detta synsätt innebär att det blir en fråga i varje enskilt fall, genom en helhetsbedömning, om ett visst beslut utgör en nullitet.¹⁷ Det handlar här om en pragmatisk hållning till den enskildes fördel.

Frågan om verkan av ogiltighet hos en förvaltningsmyndighets beslut har i litteraturen bland annat uppmärksamats när det gäller domstolars utdömmande av viten. Vite utgör ett påtryckningsmedel för att få en enskild att rätta sig efter ett föreläggande eller förbud. När en förvaltningsmyndighet har förelagt någon vite och denne ändå inte följer föreläggandet eller förbudet, kan myndigheten ansöka hos domstol om att den ska döma ut vitet enligt 6 § lagen (1985:206) om viten. Förvaltningsmyndigheten kan alltså inte själv döma ut vitet. Domstolens kontroll av föreläggandet vid utdömandet av vitet anses främst vara inriktad på grova och uppenbara fel. Sådana fel kan – på samma sätt som allmänt har antagits angående nullitetsgrundande fel (se avsnitt 2) – vara att beslutet är förfalskat, att det härrör från en obehörig myndighet eller att det har fattats utan att den enskilde har fått yttra sig.¹⁸ I sådana situationer finns alltså möjlighet för den beslutande domstolen att bortse från ett föreläggande såsom varande ogiltigt. Här kan noteras att det rör sig om en åtgärd som är betungande för den enskilde, varför utrymmet att bortse från beslutet är större (se avsnitt 2).

I kommunala sammanhang anses vidare det att ett beslut som en tjänsteman eller ett organ har fattat helt utan delegation utgör en nullitet. Så som laglighetsprövningen enligt kommunallagen (se avsnitt 5) är konstruerad finns ingen möjlighet att överklaga ett sådant beslut, detta eftersom lagregleringen kräver att det ska röra sig om ett beslut (eventuellt efter delegation) av något i lagen angivet kommunalt organ (13 kap. 2 § KL).¹⁹ I propositionen till bestämmelsen anfördes:

”Om någon agerar helt utan rättsligt stöd, dvs. om det inte finns något beslut om att vederbörande har rätt att vidta en viss åtgärd, torde någon laglighetsprövning inte kunna göras. Å andra sidan bör då beslutet normalt anses vara behäftat med ett så väsentligt och uppenbart fel, att det får betraktas som en nullitet, vilket innebär att det inte får verkställas eller på annat sätt

¹⁵ Se H. Strömberg (1955) s. 115 ff.; O. Lundin (2000) s. 166.

¹⁶ Se O. Lundin (2000) s. 162 ff.; för samma uppfattning H. Strömberg (1955) s. 115; U. von Essen, A. Bohlin och W. Warnling Conradson (2018) s. 317 f.

¹⁷ Här tycks synsättet likna vad som har framförts i norsk rätt, se Eckhoff och Smith (2018) s. 480 ff. Se vidare Walls bidrag till denna antologi om betydelsen av principer om negativ rättskraft och skydd för berättigade förväntningar för helhetsbedömningen.

¹⁸ Se Rune Lavin, *Viteslagstiftningen. En kommentar*, 3 uppl. (2017) s. 118 f.

¹⁹ Se SOU 2015:24, s. 482.

tillämpas. Om ärendet rör ett civilrättsligt förhållande kan dock frågan om motpartens goda tro inverka på bedömningen.

Finns det ett delegeringsbeslut, men den anställde har överskridit ramarna för delegeringen, bör hans beslut – juridiskt sett nämndens beslut – kunna överklagas under åberopande av att beslutet inte tillkommit i laga ordning.”²⁰

Också här finns enligt detta uttalande sålunda möjlighet att bortse från ett ogiltigt beslut när det aktualiseras i tillämpningen.

Det finns inte någon omfattande och tydlig praxis när det gäller verkställighet och tillämpning av grovt och uppenbart felaktiga förvaltningsbeslut. RÅ 2006 ref. 73 utgör dock ett uppmärksammat avgörande som relaterar till nullitet. I målet hade en man med en brittisk mor och en svensk far registrerats som svensk medborgare. Sedermera fastställde allmän domstol i ett faderskapsmål att den förmodade fadern inte var mannens far. Efter domen beslutade skattemyndigheten (som ansvarig folkbokföringsmyndighet, numera Skatteverket) att ändra registreringen så att folkbokföringsregistret nu angav att mannen var brittisk medborgare, detta på grund av moderns medborgarskap. Mannen överklagade beslutet att ändra registreringen. Underinstanserna ansåg med en form av nullitetsresonemang att han aldrig hade förvärvat svenskt medborgarskap.²¹ HFD hänvisade däremot till grundlagsförbudet mot återkallelse av medborgarskap (2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen) och uttalade att det inte kan ” komma ifråga att i vissa situationer bringa ett svensk medborgarskap att upphöra genom att fingera att något medborgarskap aldrig kommit till stånd.”

Avgörandet ger, i enlighet med den helhetsbedömning som både Strömberg och Lundin har förutsatt, uttryck för en pragmatisk inställning, inriktad mot att trygga den enskildes rättssäkerhet i det enskilda fallet.²² Det kan noteras att målet visserligen rörde ett förvaltningsrättsligt överklagande. Det var dock inte fråga om prövning av det beslut som möjligen utgjorde en nullitet, det vill säga den ursprungliga registreringen av svenskt medborgarskap, utan om beslutet om ändring av registreringen. Det kan tilläggas att mannen sedermera beviljades skadestånd från staten i Högsta domstolen för den ideella skada han hade lidit på grund av skattemyndighetens och underinstansernas bedömning som innebar att han i praktiken berövades sitt svenska medborgarskap (NJA 2014 s. 323).

Betydelsen av att förvaltningsbeslut var grovt felaktiga berördes vidare i Högsta domstolens avgörande NJA 2017 s. 189. I detta brottmål om organiserande av människosmuggling uppkom frågan om betydelsen av att Migrationsverkets beslut om arbets- och uppehållstillstånd hade byggts på oriktiga uppgifter från den åtalade. Riksåklagaren menade att felet vid beslutens tillkomst gjorde att de skulle vara ogiltiga, vilket i sin tur hade betydelse för bedömningen av det påstådda brottet. Högsta domstolens majoritet (tre justitieråd) fäste vikt vid att det handlade om gynnande beslut av betydelse för den enskilde. Dessutom hade det viss betydelse att Migrationsverket hade stöd i lagstiftningen för att återkalla besluten på grund av oriktiga uppgifter, något som borde minska utrymmet för att anse att ett beslut skulle åsidosättas av det skälet. Majoriteten kom fram till att det var ”högst tveksamt” om besluten var förvaltningsrättsligt ogiltiga. Den förvaltningsrättsliga bedömningen behövde dock enligt

²⁰ Se prop. 1990/91:117, s. 223 f. Se vidare avsnitt 5 ang. att kommunala tjänstemän fattar beslut på nämnders vägnar efter delegation.

²¹ Se Annika Lagerqvist Veloz Roca, «Nullitet», på intåg i svensk rättspraxis?» *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet* (2006/07) s. 247–253.

²² Jfr ett antal år tidigare O. Lundin (2000) s. 164.

domstolen i vilket fall inte ges direkt genomslag i ett brottmål som detta. I stället skulle bedömningen fokusera på tillämpningen av den aktuella straffbestämmelsen och dess innebörd i enlighet med legalitetsprincipen. Domstolens majoritet fann därför att besluten skulle anses som existerande vid den straffrättsliga bedömningen eftersom det faktiskt fanns tillstånd i bestämmelsens mening, även om de hade grundat sig på felaktiga uppgifter. Domstolens minoritet (två justitieråd) ansåg däremot att tillstånden vid den straffrättsliga bedömningen inte skulle godtas eftersom det var den tilltalade som hade bidragit till de felaktiga besluten.

4 Nullitet vid förvaltningsrättsligt överklagande

Statliga förvaltningsmyndigheters beslut kan principiellt sett överprövas genom förvaltningsrättsligt överklagande, det vill säga det allmänna överklagandeinstitut som traditionellt har kallats förvaltningsbesvär.²³ Också kommunala myndigheters (i praktiken kommunala nämnders) beslut överprövas på detta sätt när det finns särskilda författningsbestämmelser om överklagande.²⁴ I det följande redogörs först översiktligt för denna form för prövning. Därefter undersöks dess betydelse med avseende på nullitet.

Syftet med prövning i form av förvaltningsrättsligt överklagande är att utgöra en rättssäkerhetsgaranti mot det allmänna. Den enskilde ska kunna få beslut ändrade eller upphävda.²⁵ Det rör sig om en allsidig överprövning av det överklagade beslutet. Prövningen brukar beskrivas som att den omfattar inte bara laglighetsaspekter utan också ett utrymme för lämplighetsprövning inom de ramar som ges av lagstiftningen på området.²⁶

Vid förvaltningsrättsligt överklagande kan grova fel som medför nullitet uppmärksammas i anslutning till överprövningen.²⁷ Det kan därvid vara praktiskt för överblicken att systematisera möjliga brister utifrån de olika typer av nullitetsgrundande fel som har nämnts ovan (avsnitt 2).

När det gäller formella fel kan det först konstateras att nulliteter i form av *förfalskade beslut* rimligen inte kan bli föremål för prövning efter förvaltningsrättsligt överklagande. Det är mycket svårt att tänka sig ett praktiskt exempel på att ett förfalskat beslut skulle bli föremål för överklagande. Skulle så ändå ske, skulle ett sådant ”beslut” inte uppfylla kravet i definitionen av förvaltningsbeslut av att utgöra ett uttalande av en myndighet.²⁸ Överinstansen ska avvisa ett sådant överklagande.²⁹ Det kan då vara pedagogiskt att i avvisningsbeslutets skäl hänvisa till att beslutet saknar rättslig betydelse. Ett sådant uttalande utgör en form av vad som i litteraturen har betecknats som en nullitetsförklaring.³⁰

Myndighetsbeslut som har *fattats av fel myndighet* kan fångas upp av den allsidiga prövningen efter förvaltningsrättsligt överklagande. Ett rättsfall om nullitet som läroböcker och annan litteratur

²³ Se för beteckningen förvaltningsrättsligt överklagande prop. 2016/17:171 s. 251 f.; bet. 2016/17:KU30 s. 68; i praxis HFD 2017 ref. 35. Jfr om terminologin och om rättsinstitutet SOU 2010:29 s. 601; H. Ragnemalm (2014) s. 149 ff.; Rune Lavin, *Förvaltningsprocessrätt*, 2 uppl. (2016) s. 15 f.

²⁴ 13 kap. 3 § kommunallagen (2017:725).

²⁵ Se H. Strömberg och B. Lundell (2018) s. 178 f.; se även Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*, 2 uppl. (2016) s. 33 ff. som menar att processen i förvaltningsdomstol har funktionen att kontrollera förvaltningen.

²⁶ Se H. Ragnemalm (2014) s. 113 ff.

²⁷ Se H. Strömberg och B. Lundell (2018) s. 83.

²⁸ Jfr H. Strömberg (1955) s. 166; O. Lundin (2000) s. 153.

²⁹ Se om avvisning R. Lavin (2016) s. 102.

³⁰ Se U. von Essen, A. Bohlin och W. Warnling Conradson (2018) s. 318 f.

hänvisar till är RÅ 1970 ref. 33.³¹ En lokal skolstyrelse hade där beslutat att säga upp en lektor vid ett gymnasium. (Numera skulle detta enligt svensk rätt vara främst en arbetsrättslig fråga, men på den tiden reglerades sådana anställningar offentlighetsrättsligt genom tjänstemannarättsliga bestämmelser.) Beslutet vann laga kraft. Enligt regelverket var det Skolöverstyrelsen – en central förvaltningsmyndighet – som var behörig att fatta ett sådant beslut. HFD tog upp målet trots att överklagandetiden hade gått ut och fann att skolstyrelsen inte hade befogenhet att fatta ett sådant beslut. Domstolen konstaterade att beslutet om uppsägning saknade laga verkan och upphävde beslutet. Uttrycket ”saknar laga verkan” kan ses som en signal om nullitet.³² Ragnemalm har uppmärksammat att det fanns ett behov av att fastslå att vad som framstår som ett beslut inte ska tillmätas verkningar, och det trots att överklagandetiden hade gått ut.³³ Det kan här noteras att det alltså blev fråga om att upphäva något som rättsligt sett inte existerade. Här visar sig möjligen en pragmatisk inställning i svensk förvaltningsrätt.

Också *beslut som har fattats med överskridande av behörighet* kan givetvis överprövas efter förvaltningsrättsligt överklagande. I RÅ 1970 ref. 49 hade en kontorist vid en fångvårdsanstalt blivit uppsagd i samband med en omorganisation. Chefen för personalbyrån vid den centrala myndigheten Kriminalvårdsstyrelsen hade gett kriminalvårdsdirektören för norra räjon en uppdrag att framföra till den anställda att hon skulle sägas upp från sin anställning. Kontoristen vände sig till HFD och yrkade upphävande av beslutet att säga upp henne. Domstolen konstaterade att ingen av de båda inblandade cheferna enligt arbetsordningen hade rätt att fatta ett sådant beslut. HFD uttalade därför att beslutet inte hade tillkommit i föreskriven ordning och förklarade att beslutet saknade laga verkan. Såvitt framgår av referatet skedde överklagandet i målet inom överklagandetiden, och situationen skilde sig därmed från den i RÅ 1970 ref. 33.

Ett ytterligare exempel på överskridande av befogenheter utgörs av RÅ 1989 ref. 58. I målet hade en kommunal miljö- och hälsoskyddsnämnd beslutat om tömningsintervaller för avloppstankar vid bostäder. Kammarrätten, vars dom helt och hållet fastställdes av HFD, konstaterade att denna typ av beslut utgjorde generella föreskrifter. Det ankom på kommunfullmäktige att anta sådana. Det fanns inget stöd i lagstiftningen för att nämnden var behörig att fatta ett sådant beslut. Domstolen konstaterade att beslutet saknade laga verkan mot klaganden, upphävde beslutet och återförvisade det till nämnden för ny behandling. På samma sätt som i RÅ 1970 ref. 33 kan det noteras att beslutet kunde tas upp till prövning inom ramen för ett mål om förvaltningsrättsligt överklagande trots att det ”saknade laga verkan” och därmed utgjorde en nullitet. I detta mål, till skillnad från RÅ 1970 ref. 33 men i likhet med RÅ 1970 ref. 49, skedde överklagandet inom överklagandetiden. Lundin har anfört att ”omvägen över nullitetsläran” framstår som onödig. Han noterar vidare att domstolen möjligen uttrycker viss försiktighet genom att påpeka att nulliteten endast rör beslutet i förhållande till klaganden (och inte generellt).³⁴

När det gäller *förfarandefel* finns exempel i praxis på att HFD i mål om förvaltningsrättsligt överklagande har ansett att grova fel i förvaltningsmyndigheters handläggning har medfört nullitet. I RÅ 1995 ref. 27 ansåg domstolen att en lokal skattemyndighet (numera Skatteverket)

³¹ Se O. Lundin (2000) s. 155 f., som dock redogör för målet i anslutning till materiella fel; H. Ragnemalm (2014) s. 148; U. von Essen, A. Bohlin och W. Warnling Conradson (2018) s. 319.

³² Se O. Lundin (2000) s. 150.

³³ Se Hans Ragnemalm, *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen* (1973) s. 40.

³⁴ Se O. Lundin (2000) s. 150 och 156.

inte hade uppfyllt den lagstadgade kommunikationsskyldigheten vid beredningen av ett beslut. HFD konstaterade att beslutet därför saknade laga verkan och upphävde beslutet.

När det gäller *grova fel i tillämpningen av de materiella reglerna* är ett ofta citerat mål RÅ 1948 ref. 30, som handlade om svenskt medborgarskap. I målet hade en man och hans dotter blivit svenska medborgare. Sedermera visade det sig att dottern inte, så som myndigheten hade förutsatt, hade varit ogift. Hon var tvärtom gift med en utländsk man, något som påverkade möjligheterna att bli svensk medborgare. Hon ansökte därför om att upptas som svensk medborgare. Hennes ansökan förutsatte sålunda att det tidigare avgörandet skulle anses utgöra en nullitet. Målet handlade sålunda om verkningarna av att ett tidigare beslut eventuellt var ogiltigt. HFD uttalade att det inte fanns någon omständighet som gjorde att hon inte skulle vara svensk medborgare.

Formuleringarna i avgörandet tyder på att domstolen genomförde en helhetsbedömning av det slag som sedermera Strömberg och Lundin har diskuterat.

Också RÅ 1984 2:14 utgör ett exempel på hantering av grova materiella fel. Avgörandet refereras återkommande i framställningar om nullitet.³⁵ I målet hade en person som drev ett bolag sökt och fått tidsbegränsat bygglov för att använda sitt garage som lokal för bolagets tryckeriverksamhet. När bolaget sökte om förlängning av det tidsbegränsade bygglovet avsåg dock kommunen ansökningen och förelade det att upphöra med tryckeriverksamheten. Bolaget överklagade beslutet och målet nådde så småningom HFD. Domstolen konstaterade efter att det inte fanns något lagligt stöd för att, så som kommunen hade gjort i det första beslutet, tidsbegränsa bygglovet. De tillämpliga bestämmelserna täckte helt enkelt inte denna situation. Eftersom det inte framgick att bygglov borde ha vägrats från början, fick bygglovet därför anses gälla utan tidsbegränsning. Till att börja med innebar domen att en del av ett lagakraftvunnet beslut – tidsbegränsningen – saknade laglig grund och därför inte skulle gälla. Vidare var dock en förutsättning för detta slut att ”vad som framkommit i målet inte visar att byggnadslov borde ha vägrats”. Detta indikerar att domstolen bedömde effekterna av att domstolen konstaterar nullitet. Målet kan betraktas som ett mycket speciellt fall av nullitetsbedömning vid överprövning med vissa drag av prövning vid tillämpning av det tidigare beslutet.

5 Nullitet vid laglighetsprövning enligt kommunallagen

Vid sidan av det förvaltningsrättsliga överklagandet erbjuder svensk förvaltningsrätt på två områden rättsmedel som kan betecknas som en laglighetsprövning. Det rör sig dels om laglighetsprövning enligt kommunallagen, dels om rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Nullitetsfrågor tycks inte ha aktualiserats mer djupgående i mål om rättsprövning av regeringsbeslut. Detta rättsmedel behandlas därför inte närmare här.³⁶

Beslut av kommunala organ – framför allt kommun- eller landstingsfullmäktige och kommunala nämnder – kan överprövas med laglighetsprövning enligt kommunallagen, tidigare betecknat som kommunalbesvär.³⁷ En förutsättning för denna form av överklagande är enligt 13 kap. 3 §§ kommunallagen att det inte finns några särskilda överklagandebestämmelser. Finns sådana, medför de att överprövning av beslut i stället sker inom ramen för förvaltningsrättsligt

³⁵ Se O. Lundin (2000) s. 155; U. von Essen, A. Bohlin och W. Warnling Conradson (2018) s. 319; H. Ragnemalm (2014) s. 148.

³⁶ Se allmänt Wiweka Warnling-Nerep, *Rätten till domstolsprövning och rättsprövning*, 3 uppl. (2008); H. Ragnemalm (2014) s. 203 ff.

³⁷ Se om terminologin Alf Bohlin, *Kommunalrättens grunder*, 7 uppl. (2016) s. 297; R. Lavin (2016) s. 15 f.

överklagande (se avsnitt 4).³⁸ De båda prövningsformerna är sålunda ömsesidigt uteslutande, och den enskilde kan inte välja mellan prövningsformerna när det gäller att överklaga ett visst beslut.³⁹ För att en kommunal åtgärd ska anses vara ett beslut i detta sammanhang krävs till att börja med att det rör sig om resultatet av ett kommunalt beslutsförfarande som har dokumenterats i ett protokoll.⁴⁰ Ett beslut som kommunens tjänstemän har fattat med stöd i delegation från en nämnd räknas som fattat på nämndens vägnar och kan därmed bli föremål för överklagande.⁴¹

Prövningen är kassatorisk och utgör en laglighetsprövning (13 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen). De fel som enligt lagen ska leda till upphävande är att

1. beslutet inte har tillkommit på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det eller att
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

När det gäller behandlingen av de olika situationer som kan leda till att ett beslut utgör en nullitet innebär ordningen för laglighetsprövning till att börja med att *beslut som är förfalskade* inte kan tas upp till bedömning i domstol. På samma sätt som när det gäller förvaltningsrättsligt överklagande kan sådana avvisas, eventuellt med en hänvisning till att beslutet är rättsligt icke-existerande.

I fråga om *beslut som har fattats med överskridande av behörighet* uppstår en särskild situation. Om en tjänsteman fattar ett beslut helt utan stöd av en delegation finns ingen möjlighet att överklaga ett sådant beslut, detta eftersom lagregleringen som nämnts kräver att det ska röra sig om ett beslut (eventuellt efter delegation) av något i lagen angivet kommunalt organ. Denna typ av nullitet kan därmed inte bli föremål för laglighetsprövning. I stället ska beslutet anses som ogiltigt vid tillämpningen (se avsnitt 3). Om det däremot finns ett delegeringsbeslut, men delegeringen har överskridits, anses det, som framgått i avsnitt 3, vara möjligt att ta upp ett överklagande till prövning.⁴² Exempel på att tjänstemäns åtgärder utan stöd i delegation inte kan tas upp till prövning finns i notisfallen RÅ 1978 Bb 40 och RÅ 1994 not. 164.

När det gäller *beslut som har tillkommit efter grova förfarandefel* kan nämnas rättsfallet RÅ 1952 ref. 37. I målet hade kommunfullmäktige i Södra Åsarps kommun beslutat att uppdra åt kommunalnämnden att utannonsera befattningen som kommunalkamrerare och därefter välja en bland de sökande till kamrerare. Fullmäktigebeslutet hade dock inte protokollförts så som kommunallagstiftningen föreskrev. När nämnden utsåg en person till befattningen, överklagades nämndens beslut. HFD fann att fullmäktiges beslut ”saknade laga verkan” och inte kunde åberopas för grund till nämndens beslut att utse personen. Det senare beslutet upphävdes. Resonemanget har i litteraturen uppfattats som ett fall av nullitet.⁴³ Det kan noteras att det här, liksom i RÅ 2006 ref. 73 (om ändring av registrering av medborgarskap) handlade om att bedöma verkningarna av att ett tidigare fattat beslut var ogiltigt.

När det slutligen gäller *beslut som har tillkommit efter grova fel i tillämpningen av de materiella reglerna* kan det bara konstateras att punkt 4 i bestämmelsen om skäl för upphävande (”beslutet annars strider

³⁸ Se A. Bohlin (2016) s. 298 f.

³⁹ Se prop. 2016/17:171 s. 252; A. Bohlin (2016) s. 297.

⁴⁰ Se SOU 2015:24 s. 480 f.

⁴¹ Se O. Lundin och T. Madell (2018) s. 307; SOU 2015:24 s. 482 f.

⁴² Se prop. 1990/91:117 s. 223 f.; SOU 2015:24 s. 482; O. Lundin och T. Madell (2018) s. 307; jfr avsnitt 3 ang. motsvarande nullitetsbedömning vid tillämpning av beslut som har fattats utan stöd i delegation.

⁴³ Se O. Lundin (2000) s. 152 f.

mot lag eller annan författning”) tydligt kan fånga upp denna kategori.

6 Nullitet vid resning

Förvaltningsmyndigheters beslut kan komma att prövas genom *resning*. Genom detta extraordinära rättsmedel kan förvaltningsbeslut och domar som har blivit slutliga tas upp till prövning (11 kap. 13 § regeringsformen). Genom resning kan också beslut som inte är överklagbara tas upp till prövning. En förutsättning för att resning ska beviljas är enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att ”det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt”.

HFD har i sin praxis använt resningsmöjligheten för att få till stånd prövning av beslut som varit felaktiga till enskildas nackdel, men som annars inte hade kunnat behandlas igen i domstol. Det är troligt att denna (för den enskilde) generösa tillämpning av resningsmöjligheten har haft betydelse för att hantera beslut som utgör nulliteter.⁴⁴

Äldre förvaltningsrättslig litteratur diskuterade, som redan nämnts (avsnitt 2), nullitetsbesvär som en möjlig särskild prövningsform vid sidan av förvaltningsrättsligt överklagande och laglighetsprövning enligt kommunallagen. Denna prövningsform skulle motsvara den allmänna domstolsprocessens regler om domvilla, det vill säga situationer av grova rättegångsfel (59 kap. rättegångsbalken). Genom nullitetsbesvär – som i så fall skulle bygga på oskrivna regler – skulle det då vara möjligt att få avgjort om ett visst beslut utgjorde en nullitet.⁴⁵ Mer sentida praxis tycks dock inte erbjuda några tydliga exempel på tillämpning av ett sådant rättsmedel. Även om nullitetsbesvär inte är helt avfärdade i den juridiska litteraturen talar mycket för att resning erbjuder tillräckliga möjligheter till att få påstådda nulliteter prövade.⁴⁶

Ett exempel på att resning kan fånga upp grovt felaktiga beslut som utgjort nulliteter när det gäller *beslut som har tillkommit efter grova fel i tillämpningen av de materiella reglerna* utgörs av RÅ 1995 ref. 57. Målet handlade om ett kommunalt beslut att anta en översiktsplan, vilket hade vunnit laga kraft. Domstolen konstaterade att beslutet hade fattats ”utan något som helst stöd” i lagstiftningen. Det förelåg därför synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade resning och upphävde beslutet. Det kan noteras att beslutet hade kunnat prövas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen om en kommunmedlem hade överklagat det inom den frist som framgår av kommunallagen.

7 Avslutning

Avsikten med artikeln har varit att undersöka den rättsliga betydelsen hos ogiltighet och nullitet i den svenska förvaltningsrätten. I enlighet med den valda terminologin har ogiltighet och nullitet betraktats som synonymer som betecknar grovt och uppenbart felaktiga beslut. Frågan har till att börja med varit hur denna typ av felaktiga beslut ska bedömas vid deras tillämpning, normalt i andra myndigheter (avsnitt 3). Vidare har undersökningen behandlat hur grovt och uppenbart felaktiga beslut ska hanteras när de överklagas (avsnitt 4–6).

⁴⁴ Se H. Ragnemalm (2014) s. 211.

⁴⁵ Se SOU 1964:37 s. 655, Hans Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet* (1970) s. 655 f.; H. Ragnemalm (1973) s. 35 ff.

⁴⁶ Se H. Ragnemalm (2014) s. 211; jfr dock U. von Essen, A. Bohlin och W. Warnling Conradson (2018) s. 318.

När det gäller prövningen vid tillämpning av påstådda nulliteter finns det vissa, om än begränsade, möjligheter att anse ett grovt och uppenbart felaktigt förvaltningsbeslut som en nullitet och bortse från det vid tillämpningen i annan myndighet. Dock måste då en helhetsbedömning av omständigheterna göras. Som har framgått handlar det här om ett pragmatiskt synsätt till förmån för den enskilde. Den nullitetslära som kan identifieras mot bakgrund av praxis, förarbetsuttalanden och rättsvetenskaplig diskussion är i många delar otvetydig. Kanske kan detta förklaras med att nullitet fungerar som en mekanism för undantagsfall.

Vidare kan grova fel i stor utsträckning uppmärksammas vid överklagande. Utrymmet för överprövning av beslut som utgör nulliteter uppvisar som framgått en paradox i det att det rör sig om icke-existerande beslut, samtidigt som det förutsätts att dessa kan överklagas. En strikt förståelse av besluten som rättsligt icke-existerande skulle annars tala för att besluten inte kunde bli föremål för sådan prövning. Samtidigt behövs, som har framförts i litteraturen, en mekanism för att få klargjort att ett beslut inte gäller. Detta intresse tillgodoses genom utrymmet att inom ramen för förvaltningsrättsligt överklagande, laglighetsprövning enligt kommunallagen och resning ta upp beslut som utgör nulliteter.

Som Lundin har påpekat kan det framstå som en omväg att uppmärksamma nullitet när grova fel ändå kan prövas genom den allsidiga prövningen i mål om förvaltningsrättsligt överklagande eller genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det kan noteras att de avgöranden som innehåller formuleringar om att beslut saknar laga verkan till största delen ligger några decennier bakåt i tiden. Det tycks finnas få, om ens några, exempel på detta sätt att resonera i senare års praxis från HFD. Möjligen har utvecklingen när det gäller förfarandelagstiftningen i FL och FPL, tillsammans med den numera utbyggda förvaltningsdomstolsorganisationen, gjort att behovet av denna typ av flexibla lösningar för att skydda den enskildes rättssäkerhet är mycket litet.

På så sätt kan förvaltningsrättsligt överklagande, laglighetsprövning enligt kommunallagen och resning principiellt användas för att komma åt grovt och uppenbart felaktiga beslut. Dessa breda möjligheter till att få till stånd en överprövning kan medföra att frågor om nullitet vid tillämpningen av beslut i praktiken blir ovanliga. Det kan framstå som mer attraktivt för en part att angripa ett beslut genom något av dessa rättsmedel än att behöva förhålla sig till de osäkra verkningarna av ogiltighet vid tillämpningen av beslut och den helhetsavvägning som då ska göras. Som framgått kan frågor som relaterar till ogiltighet av ett tidigare beslut vid tillämpningen ha betydelse vid överprövningen av beslut, så som i RÅ 1984 2:14 (om lagstridig tidsbegränsning av bygglov) och RÅ 2006 ref. 73 (rörande förlust av medborgarskap). När ett förvaltningsbeslut av någon anledning har blivit grovt felaktigt, kan felen alltså normalt beaktas vid överklagande till domstol. De situationer där ett grovt felaktigt beslut av någon anledning – såsom ett överklagandeförbud – inte kan överklagas kan hanteras med hjälp av resning. Det finns då ingen anledning att gå in på om ett beslut utgör en nullitet och vilka verkningar detta i så fall ska få.

Avslutningsvis kan det därför konstateras att diskussioner om ogiltighet och nullitet har sin största betydelse när det gäller beslut som inte kan överklagas. Diskussioner om nullitet och ogiltighet kan därmed koncentreras till tillämpningen av grovt och uppenbart felaktiga beslut. Här fungerar den – visserligen vaga – svenska nullitetsläran som en mekanism för att i undantagsfall undvika att beslut med allvarliga brister ligger till grund för andra avgöranden.