



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Anne Lindén

Förutsättningar för förvaltningsbesluts
verkställbarhet
Särskilt om betydelsen av att beslut vinner laga kraft

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: VT2013

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 3 |
| FÖRORD | 5 |
| FÖRKORTNINGAR | 6 |
| 1 INLEDNING | 7 |
| 1.1 Bakgrund | 7 |
| 1.2 Syfte och frågeställning | 8 |
| 1.3 Avgränsningar | 8 |
| 1.4 Metod och material | 9 |
| 1.5 Begrepp | 11 |
| 1.6 Disposition | 11 |
| 2 FÖRVALTNINGSFÖRFARANDET, BESLUT OCH VERKSTÄLLBARHET | 12 |
| 2.1 Inledning | 12 |
| 2.2 Allmänt om förvaltningsförfarandet | 12 |
| 2.3 Historisk utveckling | 13 |
| 2.4 Förvaltningsbeslutet och dess rättsverkningar | 15 |
| 2.5 Förvaltningsbesluts verkställbarhet | 16 |
| 2.5.1 Inledning | 16 |
| 2.5.2 Terminologi | 16 |
| 2.5.3 Förutsättningar för besluts verkställbarhet | 17 |
| 2.5.3.1 Allmänt | 17 |
| 2.5.3.2 Beslutets tillkännagivande som förutsättning för verkställbarhet | 18 |
| 3 FÖRFATTNINGSLÄGET | 20 |
| 3.1 Inledning | 20 |
| 3.2 Kommunallagen | 20 |
| 3.3 Specialförfattning | 21 |
| 3.4 Interimistiska beslut | 23 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | SÄRSKILT OM LAGAKRAFTVINNANDETS BETYDELSE | 25 |
| 4.1 | Inledning | 25 |
| 4.2 | Betydelsen av besluts laga kraft i praxis, JO-beslut och doktrin | 25 |
| 4.2.1 | Praxis och JO-beslut | 25 |
| 4.2.1.1 | Inledning | 25 |
| 4.2.1.2 | Vid avsaknad av författning | 25 |
| 4.2.1.3 | Vid avsaknad av förordnande | 28 |
| 4.2.1.4 | Hänvisningar till bestämmelser om verkställbarhet i annan författning | 29 |
| 4.2.1.5 | Egna kommentarer | 30 |
| 4.2.2 | Kommentarer i litteraturen | 32 |
| 4.2.2.1 | Inledning | 32 |
| 4.2.2.2 | Generella uttalanden om verkställbarhet | 32 |
| 4.2.2.3 | Uttalanden om verkställbarhet för specifika beslut | 35 |
| 4.2.2.4 | Egna kommentarer | 36 |
| 4.3 | Beslut som är omedelbart verkställbara på grund av sakens natur | 37 |
| 4.4 | Lagtolkningsresonemang i litteraturen | 38 |
| 4.5 | Skyldighet att i vissa fall avvakta lagakraftvinnandet | 40 |
| 4.6 | Uttalanden i doktrin <i>de lege ferenda</i> | 41 |
| 5 | LAGSTIFTNINGSINITIATIV | 42 |
| 5.1 | Inledning | 42 |
| 5.2 | Besvärssakkunnigas förslag | 42 |
| 5.2.1 | Inledning | 42 |
| 5.2.2 | Herlitz förberedande utredning | 42 |
| 5.2.3 | Förslag till lag om förvaltningsförfarandet | 43 |
| 5.2.4 | Mottagande och lagstiftning | 45 |
| 5.3 | Förvaltningsrättsutredningen | 46 |
| 5.3.1 | Förslag till förvaltningslag | 46 |
| 5.3.2 | Mottagande och lagstiftning | 48 |
| 5.4 | Förvaltningslagsutredningen | 49 |
| 5.4.1 | Förslag till förvaltningslag | 49 |
| 5.4.2 | Remissmottagandet | 50 |
| 5.5 | Egna kommentarer | 52 |
| 6 | AVSLUTANDE ANALYS | 55 |
| | KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 63 |
| | RÄTTSFALLSFÖRTECKNING | 66 |

Summary

The purpose of the thesis is to examine the law in regard to the conditions of enforceability of decisions in administrative law and, in particular, the significance of legal force. The thesis also deals with the development of relevant legal matter and *de lege ferenda*. The enforceability of a decision in administrative law does not only mean that it may or shall be enforced by an authority. It also means that a decision becomes effective in other ways, for example by requiring an individual to conform to a prohibition, or by allowing an individual to make use of a granted permit.

There is no section in neither The Administrative Procedure Act nor The Administrative Court Procedure Act regulating the conditions of enforceability for a decision. Instead, applicable conditions are often stipulated in special statutes. These may require that the individual gives his or her consent to the enforcement or that the decision is to be affirmed by a superior authority. Many statutes also regulate the significance of legal force. In several areas, regulations of this kind are absent and the legislators' silence raise the question of when a decision is enforceable. Two opposite interests exists. One is in regard to the efficiency in the administration that often requires an immediate enforcement due to the decision's purpose of maintaining public security and order. The other interest is compliance with the rule of law and the function of the process of appeals, which means that the review may not be illusory on the ground that the decision has already been enforced by the time a superior authority reviews the case.

Suggestions to regulate the enforcement of decisions have been presented at three different occasions. The first proposal was presented during the long legislative process that eventually resulted in the so called reform of the administrative law in 1971. At the founding of the current Administrative Procedure Act, the question was brought up again, and during 2010, a suggestion was once more presented. All of the propositions have been criticized during the referral procedure, and it is still unclear whether or not the latest proposition will be implemented. The legislative initiatives show that it is problematic to make a general regulation regarding the enforcement of decisions.

The thesis shows that case law has not given any clear principles on how the question should be determined. The general rule seems to be that a decision needs to have acquired legal force before it may be enforced, The Supreme Administrative Court has expressed this, for example, in HFD 2012 ref. 27. Some decisions are immediately enforceable due to the nature of the decision, for instance decisions that cannot be appealed, provisional decisions and decisions that may never gain legal force. Through RÅ 2005 ref. 17, there seems to be room for other decisions to be immediately enforceable, if the enforceability is required in order for the retry to serve its purpose. The doctrine does not illustrate the question either, as it mainly consists of an article from 1961 by Strömberg. Thus, the thesis shows that

the legal position is in need of a clarification, and that this is best achieved through legislation in special statutes. This option is the alternative that best satisfies both efficiency and the compliance with the rule of law.

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att undersöka gällande rätt avseende förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet och att fokusera på betydelsen av att beslut vinner laga kraft. Uppsatsen berör även utvecklingen på området och *de lege ferenda*. Innebörden av att ett förvaltningsbeslut blir verkställbart är inte enbart att beslutet kan eller ska verkställas med hjälp av en myndighet. I begreppet inbegrips även att ett beslut träder i kraft på annat sätt, till exempel genom att en enskild ska rätta sig efter ett förbud eller kan utnyttja ett givet tillstånd. Någon bestämmelse om vilka förutsättningarna är för att ett beslut ska vara verkställbart finns inte i varken förvaltningslagen (1986:223) eller förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förutsättningar föreskrivs dock ofta i specialförfattningar som till exempel kan stadga att högre myndighet ska fastställa beslutet eller att den enskilde ska lämna sitt samtycke till verkställigheten. Många specialförfattningar innehåller även bestämmelser om vilken betydelse beslutets lagakraftvinnande har för verkställbarheten. På flera områden saknas dock bestämmelser av detta slag och lagstiftarens tystnad leder till frågan om när beslut egentligen kan verkställas. Två motstående intressen finns. Det första är förvaltningens effektivitet som ofta kräver snabb verkställighet eftersom det inom förvaltningen fattas beslut som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot detta intresse står rättssäkerheten och besvärsinstitutets funktion som medför att överprövningen inte får bli illusorisk genom att beslutet redan verkställts när besvärinstansen ska pröva beslutet.

Vid tre tillfällen har förslag lämnats till en allmän bestämmelse om besluts verkställbarhet. Det första var under den långa lagstiftningsprocess som slutligen ledde fram till den så kallade förvaltningsrättsreformen 1971. Inför stiftandet av FL lyftes frågan igen. Under 2010 lämnades återigen förslag till en reglering i ett betänkande med förslag till ny förvaltningslag. Samtliga förslag har stött på kritik vid remissförfarandet och det är ännu oklart om det senaste förslaget kommer genomföras eller ej. Lagstiftningsinitiativen visar att det är problematiskt att stifta en allmän bestämmelse om besluts verkställbarhet.

Uppsatsen visar att den praxis som finns inte har gett några klara principer för hur frågan ska avgöras. Huvudregeln synes vara att ett beslut ska ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas då HFD uttalat detta i till exempel HFD 2012 ref. 27. Vissa beslut är dock omedelbart verkställbara på grund av dess karaktär. Dessa är bland annat icke överklagbara beslut, interimistiska beslut och beslut som riskerar att aldrig vinna laga kraft. Genom RÅ 2005 ref. 17 verkar utrymme finnas för att andra beslut är omedelbart verkställbara på grund av att de annars inte skulle kunna fylla sin funktion. Inte heller doktrinen, som till stor del består av en uppsats av Strömberg från 1961, är belysande. Framställningen visar således att rättsläget är i behov av ett förtydligande och att detta lämpligen borde ske i

form av kompletteringar i specialförfattning. Detta alternativ är det som bäst tillgodoser intresset av både effektivitet och rättssäkerhet.

Förord

Det finns många jag hade velat tacka som på olika sätt hjälpt mig från det att jag började mina juridikstudier hösten 2008 till det att jag nu tar examen. Det finns dock vissa som jag särskilt vill nämna. Inledningsvis vill jag tacka min handledare, Henrik Wenander, för all hjälp med uppsatsen.

Jag vill rikta ett särskilt tack till mina fina vänner som, utöver att vara just fina vänner, även hjälpt till med uppsatsen genom råd, stöd och korrekturläsning. Stort tack till Theresa, Malin, Madelene och Karin. Jag vill också passa på att tacka min familj som alltid uppmuntrat mig och funnits där. Tack mamma, pappa och mina bröder, Marcus och Eric.

Lund, maj 2013

Anne Lindén

Förkortningar

| | |
|--------------------|---|
| AFDL | Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar |
| AFL | Lag (1962:381) om allmän försäkring |
| BSK | Besvärssakkunniga |
| BTPL | Lag (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. |
| DelgL | Delgivningslag (2010:1932) |
| Dir. | Kommittédirektiv |
| Dnr | Diarienummer |
| Ds | Departementsserien av offentliga utredningar |
| Europakonventionen | Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| FL | Förvaltningslag (1986:223) |
| FLU | Förvaltningslagsutredningen |
| FPL | Förvaltningsprocesslag (1971:291) |
| FRU | Förvaltningsrättsutredningen |
| FT | Förvaltningsrättslig tidskrift |
| HFD | Högsta förvaltningsdomstolen; Högsta förvaltningsdomstolens årsbok |
| JO | Justitieombudsmannen |
| JT | Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet |
| KL | Kommunallag (1991:900) |
| LSS | Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade |
| LVU | Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| MIG | Migrationsöverdomstolens avgöranden |
| Not. | Notisfall i RÅ/HFD |
| PBL | Plan- och bygglag (2010:900) |
| Prop. | Proposition |
| RB | Rättegångsbalk (1942:740) |
| Ref. | Referat i RÅ/HFD |
| Rskr | Riksdagsskrivelse |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SFB | Socialförsäkringsbalk (2010:110) |
| SFS | Svensk författningssamling |
| Skr. | Regeringens skrivelse |
| SoL | Socialtjänstlag (2001:453) |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| TfR | Tidskrift för rettsvetenskap |
| Tillsynslagen | Lag (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter |
| UtlL | Utlänningslag (2005:716) |
| ÄFL | Förvaltningslag (1971:290) |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Förutsättningarna för besluts verkställbarhet tillhör gruppen av frågor som ännu inte reglerats i en allmän lag på förvaltningsrättens område. Huvudfrågan är huruvida ett beslut blir verkställbart först efter att det vunnit laga kraft eller om det kan verkställas innan denna tidpunkt.¹ Med tanke på de varierande typer av beslut som fattas av förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar, med allt från omhändertagande av unga, ekonomiskt bistånd till återkallelse av körkort, är det svårt att generellt uttala sig om de konsekvenser ett verkställt beslut skulle kunna få om det senare ändras efter ett överklagande.² Klart är dock att det i vissa fall inte går att återställa verkställigheten eller kompensera den enskilde för de konsekvenser ett verkställt beslut kan få om denne senare får rätt vid ett överklagande. Situationen är sällan enkel och i regel finns det även ett motstående intresse, allmänt eller enskilt, som kan tala för en snabb verkställighet. Till exempel kan intresset av effektivitet i förvaltningen tala för ett snabbt realiserande av beslut.³

Den första allmänna regleringen på förvaltningsrättens område kom 1971 då förvaltningslagen (1971:290), ÄFL, förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, samt lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289), AFDL, tillkom. Lagstiftningen från 1971 benämns ofta som förvaltningsrättsreformen och var resultatet av en lång lagstiftningsprocess som inleddes redan på 1940-talet.⁴ Regleringen kan jämföras med lagstiftningen angående processen vid de allmänna domstolarna, rättsgångsbalken, RB, som är en betydligt äldre och utförligare lagstiftning. Delar av förklaringen till den långa tidsåtgången och den bristande enhetligheten är att det inom förvaltningsrätten förekommer ett mycket stort antal måltyper. Det är inte svårt att inse problematiken i att hitta en allmän reglering som ska fungera för samtliga mål som ofta är av mycket varierande slag.⁵ Än idag kvarstår många viktiga frågor oreglerade när generella lagregler inte åstadkommit, vilket också ger praxis och doktrin en betydande roll.⁶

Förvaltningslagsutredningen (FLU) lade i april 2010 fram sitt betänkande *En ny förvaltningslag*. I betänkandet beskrivs frågan om besluts verkställbarhet som en av de mera oklara inom den allmänna

¹ SOU 2010:29 s. 533.

² Det exakta antalet områden inom förvaltningsrätten är inte lätt att precisera. Runt 500 olika måltyper i förvaltningsrätterna som första instans är dock en ungefärlig siffra, se Strömberg & Lundell 2011 s. 187.

³ SOU 2010:29 s. 533.

⁴ Hellners & Malmqvist 2010 s. 17-18.

⁵ Prop. 1971:30 Del 2 s. 278-280.

⁶ Strömberg & Lundell 2011 s. 23.

förvaltningsrätten och utredningen föreslår att en bestämmelse intas i en ny förvaltningslag.⁷ I skrivande stund är det ännu oklart huruvida förslaget kommer bli verklighet eller inte. I mars 2013 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen där det framgår att arbetet pågår med en lagrådsremiss. Regeringens avsikt är att överlämna en proposition till riksdagen under riksmötesåret 2013/14.⁸

FLU uttrycker dock sin ståndpunkt i frågan mycket tydligt genom följande mening: ”Att i en ny förvaltningslag gå förbi detta för både medborgare och myndigheter väsentliga problem kan inte gärna komma i fråga.”⁹ Ovanstående resonemang föranleder frågan om vad som egentligen gäller angående förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet, om det går att urskilja huvuddragen i den svenska rätten på området och huruvida frågan borde regleras i en allmän bestämmelse eller inte.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att undersöka, problematisera och diskutera gällande rätt avseende vilka förutsättningarna är för besluts verkställbarhet med särskilt fokus på lagakraftvinnandets betydelse. Syftet är även att undersöka om det går att urskilja en utveckling på området samt att beröra *de lege ferenda* eftersom det i skrivande stund pågår en lagstiftningsprocess på området. Frågorna jag ämnar besvara är således:

- När blir ett förvaltningsbeslut verkställbart?
- Vad gäller särskilt avseende besluts lagakraftvinnande som förutsättning för verkställbarheten?
- Finns det anledning att ändra den praxis som vuxit fram på området och bör frågan lagregleras?

1.3 Avgränsningar

Nära sammanhängande med att ett beslut blir verkställbart är genomförandet av verkställigheten. Att ett beslut kan verkställas genom exekutiv myndighet eller våldsanvändning är dock inte ett krav för verkställbarhet i den mening som denna uppsats berör (se angående verkställbarheten som begrepp avsnitt 2.5.2). De verkställighetsmedel som samhället har till sitt förfogande kommer därför inte beröras i den fortsatta framställningen.

Uppsatsen innehåller en viss redogörelse för den historiska utvecklingen av regleringen av förvaltningsförfarandet och för frågan om besluts verkställbarhet. Av utrymmesskäl har jag valt att avgränsa denna tillbakablick till början av den lagstiftningsprocess som resulterade i förvaltningsrättsreformen.

⁷ SOU 2010:29 s. 533-534.

⁸ Skr. 2012/13:75 s. 14-15.

⁹ SOU 2010:29 s. 533.

Verkställbarheten avseende beslut som överklagas genom kommunalbesvär hanteras mer översiktligt i jämförelse med beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär (se angående de olika besvärstyperna nedan i avsnitt 2.2). Anledningen till detta är att det finns en allmänt tillämplig bestämmelse om verkställbarhet för de förstnämnda besluten (se nedan avsnitt 3.2) och jag har därför ansett det mest intressant att inrikta uppsatsen på verkställbarhetsfrågan för förvaltningsbesvärens del. Uppsatsen innehåller enbart en kortfattad redogörelse för olika bestämmelser om besluts verkställbarhet i specialförfattning (se nedan avsnitt 3.3). En fullständig översyn av förekomsten av bestämmelser i specialförfattning vore mycket omfattande och har därför inte varit möjlig.

I det fjärde kapitlet har inkluderats ett avsnitt angående en eventuell skyldighet för verkställande myndighet att avvakta besluts lagakraftvinnande under vissa omständigheter före verkställigheten trots att beslutet är gällande (se nedan avsnitt 4.5). Jag vill angående avsnittet framhålla att det är mycket summariskt. För en fullständig utredning om förekomsten av en sådan skyldighet för myndigheter krävs en redogörelse för stats och kommuns skadeståndsansvar, en genomgång av praxis från allmän domstol där dylika skadeståndsanspråk prövas och en mer noggrann undersökning av beslut fattade av JO.¹⁰ Trots att detta avsnitt således inte är fullständigt har jag dock ansett det så intressant och nära sammanhängande med betydelsen av besluts laga kraft för verkställbarheten att jag valt att inkludera ett kortare avsnitt.

Vissa allmänna och mer grundläggande avsnitt om förvaltningsrätten är nödvändiga även i ett examensarbete. Jag har under arbetets gång valt att sträva efter att hålla dessa avsnitt så övergripande som möjligt och rikta det till en läsare som, liksom jag själv, skriver sitt examensarbete inom offentlig rätt. Jag har därför förutsatt en viss grundläggande kunskap hos läsaren.

1.4 Metod och material

I denna framställnings syfte ingår att fastställa ”gällande rätt” avseende förvaltningsbesluts verkställbarhet. Frågan om vad gällande rätt är har uppmärksamats och diskuterats flitigt inom den moderna rättsteoretiska litteraturen och enighet i frågan har inte uppnåtts.¹¹ Gällande rätt används enligt Sandgren i två betydelser, dels gällande rätt i faktisk mening vilket innebär den rätt som tillämpas framför allt i första instans, dels gällande rätt i sedvanlig mening. Det senare innebär den rätt som motsvarar innehållet i framförallt lagen och prejudikatinstansernas avgöranden.¹²

Strömholm menar att med vilket syfte och i vilken situation frågan om gällande rätt ställs på ett avgörande sätt påverkar sättet att söka svaret. Strömholm beskriver dessa metoder varav en av dem utgörs av en ren beskrivning av ett rättssystem. Utöver denna metod delar Strömholm vidare

¹⁰ Strömberg & Lundell 2011 s. 259.

¹¹ Strömholm 1996 s. 25.

¹² Sandgren JT 1995/96 s. 732.

in sättet att söka svaren i följande undergrupper i) den praktiska tillämpningssituationen som har till syfte att få besked om vilket handlande den gällande rätten stadgar och ii) den teoretiske forskarens situation, där syftet är att skaffa sig kunskap om egenskaper hos ett bestämt fenomen, som man bestämt sig för att avgränsa och beteckna ”gällande rätt”. Den senare metoden delar Strömholm därefter upp i två undergrupper som han benämner den empiriske samhällsforskaren och rättsteoretikern.¹³

Frågan om vad som utgör gällande rätt har ett nära samband med vad som brukar betecknas den rättsdogmatiska metoden. En av uppfattningarna om vad som karakteriserar rättsdogmatiken är just att syftet är att fastställa gällande rätt. En annan uppfattning om vad som bestämmer rättsdogmatiken är dess metod och material, där rättskällorna ska användas i enlighet med rättskälleläran.¹⁴

Eftersom det finns sådan oklarhet i vad som är rättsdogmatisk metod bör några ord sägas om denna uppsats metod och material. Jag har använt mig av författningstext vilket är den primära rättskällan och *ska* beaktas. Jag har vidare använt mig av förarbeten och prejudikat vilka *bör* beaktas som auktoritetsskäl vid juridisk argumentation. Vidare har jag även använt mig av material som *får* beaktas, nämligen primärt doktrin, JO-beslut och lagförslag.¹⁵ Dessa källor använder jag som grund för att söka klarlägga vad som gäller angående förvaltningsbesluts verkställbarhet. Den gällande rätt som jag ämnar klarlägga är den gällande rätten i ”sedvanlig mening” och jag avser således att med hjälp av ovan nämnda material söka klarhet i vilka förutsättningarna är för verkställbarheten. Särskilt fokus läggs på uttalanden i rättskällorna avseende laga kraftens betydelse.

Något bör särskilt nämnas avseende inkluderingen av JO-beslut i materialet. Där så skett har jag bedömt att besluten kan belysa och tillföra något i den juridiska argumentationen och för rättsläget. Jag gör således inte anspråk på en fullständig användning av JO-beslut som på olika sätt berör frågan om förutsättningar för besluts verkställbarhet.

Angående litteraturen på området är den till stor del av övergripande natur. Strömberg tog sig an frågan om besluts verkställbarhet i sin uppsats *Förutsättningar för förvaltningsbesluts verkställbarhet* som publicerades i FT 1961 och detta är ännu det mest djupgående verket. Under arbetet med denna framställning har en sjätte upplaga av *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar* (2013) utkommit. Den nya upplagan är författad av von Essen medan Wennergren författat föregående upplaga. von Essen publicerade sin kommentar till 28 § FPL i en uppsats *Interimistiska beslut i förvaltningsprocessen* i FT redan 2011. Jag har valt att använda mig av den nyss nämnda uppsatsen samt den femte upplagan av *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar* (2005). Anledningen till

¹³ Strömholm 1996 s. 67.

¹⁴ Sandgren TfR 2005 s. 649.

¹⁵ Peczenik 1995 s. 214-216.

detta är att Wennergren och von Essen inte redogör för frågan om besluts verkställbarhet på samma sätt.

1.5 Begrepp

Under 2010 genomfördes en organisatorisk förändring av länsrätterna och beteckningen är numera förvaltningsrätt. I samband med grundlagsreformen samma år bytte Regeringsrätten namn till Högsta förvaltningsdomstolen som enligt 3 § AFDL består av fjorton justitieråd (tidigare regeringsråd).¹⁶ Jag har valt att använda mig av de gamla beteckningarna där det bedömts lämpligt, exempelvis vid rättsfallsreferat från tiden innan ovan angivna namnbyten.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med ett kapitel som översiktligt redogör för vissa aspekter av förvaltningsförfarandet (2.2) och dess historiska utveckling (2.3). Därefter följer två avsnitt som mer specifikt berör förvaltningsbeslutet (2.4) och besluts verkställbarhet (2.5). Nästkommande kapitel avser att ge läsaren en översikt över aktuella författningar och bestämmelser som på olika sätt sammanhänger med verkställbarhetsfrågan. Kapitlet inleds med ett avsnitt om regleringen av besluts verkställbarhet i kommunallagen (1991:900), KL, (3.2) och i ett urval av specialförfattningar (3.3). Sedan följer ett avsnitt om interimistiska beslut (3.4).

Det fjärde kapitlet går djupare in på betydelsen av besluts laga kraft för verkställbarheten. Kapitlet inleds med ett avsnitt om praxis, doktrin och JO-beslut som belyser frågan (4.2). Därefter behandlas beslut som på grund av sakens natur är omedelbart gällande (4.3) och framförda lagtolkningsresonemang i litteraturen (4.4). Kapitlet berör vidare huruvida det kan vara så att myndigheter under vissa förutsättningar bör avvakta med verkställandet till dess att beslutet vunnit laga kraft trots att beslutet är gällande (4.5). Kapitlet avslutas med framförda resonemang i doktrin *de lege ferenda* (4.6). Uppsatsens femte kapitel redogör för de tre olika lagstiftningsinitiativ som tagits angående en allmän reglering av förutsättningarna för besluts verkställbarhet (5.2-5.4). I det fjärde samt femte kapitlet har vissa avsnitt innehållande egna kommentarer inkluderats där det bedömts lämpligt. Uppsatsen avslutas med ett sjätte kapitel innehållande en avslutande analys.

¹⁶ Strömberg & Lundell 2011 s. 185 och s. 191-192.

2 Förvaltningsförfarandet, beslut och verkställbarhet

2.1 Inledning

För att kunna förstå förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet krävs viss redogörelse angående vissa grundläggande begrepp och förhållanden inom förvaltningsrätten. Förevarande kapitel avser att tillgodose detta behov och det inleds således med en allmän del om förvaltningsförfarandet (2.2) för att därefter gå djupare in på vissa utvalda delar. Dessa är förvaltningsförfarandets historiska utveckling (2.3), vad som utgör ett förvaltningsbeslut och vilka rättsverkningar det har (2.4) samt, slutligen, ett grundläggande avsnitt om besluts verkställbarhet (2.5).

2.2 Allmänt om förvaltningsförfarandet

Förvaltningslagen (1986:223), FL, tillämpas enligt 1 § FL vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. FPL gäller rättsskipning i Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna.¹⁷ Båda lagarna är tillämpliga i såväl första instans som i besvär förfarandet och är subsidiära i förhållande till specialförfattning.¹⁸ Om det behövs för att möjliggöra domstolsprövning enligt Europakonventionen är dock reglerna i FL tvingande.¹⁹

Två typer av överklagande återfinns i den svenska förvaltningsrätten, nämligen förvaltningsbesvär och kommunalbesvär.²⁰ Mellan dessa besvärstyper finns skillnader varför det finns anledning att närmare förklara innebörden av dessa begrepp. Förvaltningsbesvär inbegriper överklagande av beslut fattade av statliga förvaltningsorgan. Även överklagande av beslut fattade av kommunala nämnder enligt specialförfattningar utgör förvaltningsbesvär. De grundläggande reglerna för förvaltningsbesvärens del finns i FL och FPL medan det för kommunalbesvären är KL som är central. Kommunalbesvären omfattar överklagande av kommunala representationers beslut såväl som beslut av kommunala nämnder där överklagande sker i enlighet med KL. FPL är tillämplig även på kommunalbesvären vid prövning i förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.²¹

¹⁷ 1 § FPL.

¹⁸ 2 § FL och 3 § FPL.

¹⁹ 3 § andra stycket FL.

²⁰ Begreppen kommunalbesvär och förvaltningsbesvär är gamla och i KL har det förra bytts ut mot ”laglighetsprövning”. Begreppen är dock svåra att undvara, se vidare Ragnemalm 2012 s. 147.

²¹ Strömberg & Lundell 2011 s. 181-183.

Utöver ovan nämnda centrala lagar bör det även nämnas att det inom förvaltningsrätten finns flera principer som genom att vara rättsliga riktlinjer av allmän karaktär också måste beaktas av beslutsfattaren. Jag har i inledningen (se ovan avsnitt 1.1) redan berört två av dem, rättssäkerhetsprincipen och effektivitetsprincipen.²² Ytterligare en viktig princip är officialprincipen som är lagfäst i 8 § FPL och som föreslås lagfästas även i en ny förvaltningslag av FLU.²³ Andra offentlighetsprinciper som också föreslås lagfästas i betänkandet är legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen.²⁴

2.3 Historisk utveckling

Processen mot förvaltningsrättsreformen inleddes på 1940-talet när Herlitz förordnades att verkställa en förberedande utredning angående regleringen av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter. Herlitz överlämnade sin utredning som inte innehöll några författningsförslag utan istället påtalade önskvärdheten av lagstiftning på vissa områden som hörde till förvaltningsförfarandet 1946 (angående Herlitz uttalanden i fråga om behovet av en reglering om besluts verkställbarhet se nedan avsnitt 5.2.2).²⁵

Efter Herlitz förberedande utredning tillkallades år 1949 utredningsmän som skulle fortsätta utredningen. Utredningsmännen antog benämningen besvärssakkunniga (BSK).²⁶ Både Herlitz och statsrådet som meddelade direktiven för den fortsatta utredningen ansåg att den första etappen i lagstiftningsarbetet borde inriktas på besvärsinstitutet och därmed sammanhängande problem.²⁷ BSK presenterade sedan två betänkanden på detta område, SOU 1953:30 beträffande besvärstiden i administrativa mål och SOU 1955:19 som utgjorde ett mer övergripande principbetänkande angående det administrativa rättsskyddet.²⁸

Efter att ha övervägt uttalandena i de sakkunnigas principbetänkande, samt remissyttrandena över betänkandet, meddelades nya direktiv enligt vilka de sakkunniga även skulle överväga en reglering av förfarandet i första instans. BSK ansåg att det var mest förenligt med direktivet att inrikta arbetet på ett förslag till lagstiftning som skulle vara tillämplig i såväl första instans som i besvärinstans. Således presenterades 1964 ett förslag till lag om förvaltningsförfarandet som skulle vara tillämplig i både förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol.²⁹ De sakkunniga hade en vision om att det i framtiden skulle finnas två grundläggande lagverk på

²² Marcusson 2012 s. 10-11.

²³ SOU 2010:29 s. 416-419.

²⁴ SOU 2010:29 s. 36 och Marcusson 2012 s. 10-14. För vidare läsning om den närmare innebörden av de olika principerna hänvisas till Marcusson 2012 s. 73-95 angående legalitetsprincipen, s. 97-132 angående objektivitetsprincipen och s. 133-162 om proportionalitetsprincipen.

²⁵ SOU 1946:69 s. 3-4 och 11-14.

²⁶ SOU 1953:30 s. 5.

²⁷ SOU 1953:30 s. 9.

²⁸ SOU 1955:19 s. 10-11.

²⁹ SOU 1964:27 s. 77-78.

förfarandelagstiftningens område, nämligen RB för den allmänna processen och en motsvarande författning för administrativa partsärenden.³⁰

För att tillgodose behovet av rättssäkerhet för den enskilde i dess mellanhavanden med det allmänna föreslogs regler av både preventiv och korrektiv natur. De förra siktar på att tillförsäkra den enskilde materiellt riktiga avgöranden medan de senare ska ge den enskilde möjlighet till rättelse de gånger då oriktiga avgöranden träffas.³¹ De föreslagna bestämmelserna utformades på grundval av gällande rätt och var dels en kodifiering av praxis, dels en utveckling och modernisering av rätten där BSK ansåg att det fanns förutsättningar för det.³² Förslaget var av relativt omfattande natur med 155 paragrafer fördelade på 20 kapitel.³³ Även om målet var att skapa enkla och tydliga regler fick många av bestämmelserna karaktären av allmänna riktlinjer för att tillgodose behovet av den flexibilitet som förvaltningsrätten kräver.³⁴

Vid remissbehandlingen framkom synpunkter på de sakkunnigas förslag med innebörden att förslaget var alltför omfattande och svårhanterligt. Ett förslag till förvaltningslag utarbetat inom Justitiedepartementet med BSK:s förslag och remissyttrandena som grund presenterades 1968. Arbetsgruppens förslag bestod av 25 paragrafer och slutresultatet, ÄFL, bestod av 20 paragrafer.³⁵

Önskemålen om en reform på förvaltningsrättens område uppkom på grund av bristen på enhetlighet och den ofullständighet avseende författningsreglering som rådde innan 1971. Stärkandet av den enskildes rättssäkerhet lyftes också fram som en anledning till att reglera förfarandet hos de offentliga förvaltningsorganen eftersom det moderna välfärdssamhället lett till ökade kontakter mellan enskilda och det allmänna.³⁶ BSK föreslog en gemensam lagstiftning för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar medan departementschefen ansåg att övervägande skäl talade för en uppdelning av lagstiftningen.³⁷ Således resulterade den långa lagstiftningsprocessen i tre lagar, AFDL, FPL och ÄFL varav de två sistnämnda är de mest centrala i förevarande sammanhang.

Under 1978 tillsattes Förvaltningsrättsutredningen (FRU) för att göra en översyn av ÄFL. Tre år senare överlämnade FRU ett delbetänkande innehållande dels förslag till ändringar i ÄFL, dels allmänna överväganden om lagstiftningsuppgiften som helhet.³⁸ Två år senare avslutade utredningen sitt arbete genom att föreslå en ny förvaltningslag i SOU 1983:73.

³⁰ SOU 1964:27 s. 83-84.

³¹ SOU 1964:27 s. 78-80.

³² SOU 1964:27 s. 100.

³³ Se förslaget till lag om förvaltningsförfarandet, författningstexten SOU 1964:27 s. 18-45.

³⁴ SOU 1964:27 s. 97-98.

³⁵ SOU 1968:27 s. 5 och 49-54. Prop. 1971:30 Del 1 s. 8-13.

³⁶ Prop. 1971:30 Del 2 s. 278-279.

³⁷ Prop. 1971:30 Del 2 s. 282-283.

³⁸ SOU 1981:46 s. 3 och 23-24.

Regeringen lade 1986 fram propositionen med förslag om ny förvaltningslag. Avsikten med FL var att fördjupa och stärka rättssäkerheten i förvaltningen.³⁹ Nya regler i syfte att motverka krångel och förkorta väntetiderna föreslogs. Lagen skulle vara enkel, kort, lätt att överskåda och göra det lättare för den enskilde att ta till vara sin rätt.⁴⁰ FL bygger till stora delar på ÄFL men nya regler om myndigheters serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, snabb och enkel handläggning, omröstning, avvikande mening, omprövning av beslut och överklagande av avvsningsbeslut infördes. Ändringar och tillägg gjordes avseende reglerna om muntlig handläggning, underrättelse om beslut samt hur beslut överklagas.⁴¹

Lagstiftningen på förvaltningsrättens område är inte statisk och betänkandet som presenterades 2010 med förslag till ny förvaltningslag har redan nämnts (se ovan avsnitt 1.1). FLU:s övergripande tema har varit att arbeta mot en stärkt rättssäkerhet utan att inkräkta på effektiviteten.⁴² Även angående FPL sker en utveckling och i november 2012 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med ändringar i lagen som syftar till en mer ändamålsenlig och modernare förvaltningsprocess.⁴³ I februari 2013 fattade riksdagen sitt beslut och ändringarna träder i kraft den 1 juli 2013.⁴⁴

2.4 Förvaltningsbeslutet och dess rättsverkningar

Begreppet *beslut* är ett av flera centrala begrepp i FL men någon definition återfinns inte i lagen. Strömberg och Lundell definierar förvaltningsbeslut som ett uttalande av en myndighet som är avsett att verka bestämmande för förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Med beslutet ger myndigheten uttryck för sin ståndpunkt samtidigt som dess behandling av en viss fråga avslutas.⁴⁵ Ragnemalm använder sig av en liknande definition, om än efter att ha påpekat svårigheten i att hitta en definition fri från invändningar.⁴⁶ Även FLU påpekar svårigheten med att hitta en invändningsfri definition. Även om utredningen i dess redogörelse för begreppet konstaterar att den utmynnar i en någorlunda klar bild av vad som avses med ett beslut anför de vidare att det är svårt att omsätta detta i en legaldefinition. Någon sådan föreslås således inte heller i förslaget till ny förvaltningslag.⁴⁷ Besluten kan delas in i olika huvudtyper efter ett flertal olika indelningsgrunder. Samtliga

³⁹ Prop. 1985/86:80 s. 9-11.

⁴⁰ Prop. 1985/86:80 s. 10-14.

⁴¹ Prop. 1985/86:80 s. 56.

⁴² SOU 2010:29 s. 22-23.

⁴³ Prop. 2012/13:45 s. 1.

⁴⁴ Rskr 2012/13:154 och SFS 2013:86.

⁴⁵ Strömberg & Lundell 2011 s. 59.

⁴⁶ Ragnemalm 2012 s. 21.

⁴⁷ SOU 2010:29 s. 96-99.

typer ska inte återges här men några av indelningsgrunderna kan nämnas, exempelvis interna eller externa, formlösa eller formbundna med flera.⁴⁸

Ytterligare en indelningsgrund, som är relevant i flera sammanhang, är bindande förvaltningsbeslut och andra uttalanden av en förvaltningsmyndighet. Ett bindande beslut är förenat med bestämda rättsverkningar, varav verkställbarhet är en sådan rättsverkan. Ett bindande beslut är ett beslut som enligt sitt innehåll avser att ensidigt bestämma adressatens rättigheter eller skyldigheter och som enligt gällande rättsregler har den avsedda effekten. De bindande besluten kan därefter indelas i beslut som innehåller direkta handlingsmönster och de som har indirekta rättsverkningar.⁴⁹ Verkställbarhet tillkommer den först nämnda gruppen.⁵⁰

Även om verkställbarheten är i fokus i denna framställning ska framhållas att det inte är ett besluts enda rättsverkan. En annan rättsverkan är laga kraft. Att ett beslut vunnit laga kraft innebär att det är definitivt på så sätt att det inte kan överklagas. Icke överklagbara beslut vinner således laga kraft omedelbart. Ytterligare rättsverkningar är positiv och negativ rättskraft. Positiv rättskraft innebär att det ifrågavarande beslutet ska läggas till grund för senare avgöranden medan negativ rättskraft medför att den avgjorda saken inte kan prövas på nytt.⁵¹

2.5 Förvaltningsbesluts verkställbarhet

2.5.1 Inledning

Nedanstående avsnitt syftar till att klargöra verkställbarhet som begrepp (2.5.2). Vidare behandlas allmänt förutsättningarna för besluts verkställbarhet samt särskilt om besluts tillkännagivande som förutsättning (2.5.3).

2.5.2 Terminologi

Vid betraktande av de källor som finns angående besluts verkställbarhet framkommer det att utöver ”verkställbart” sägs även att ett beslut ”länder till efterrättelse omedelbart” eller blir ”gällande”.⁵² Ibland talas även om att ett beslut blir ”exigibelt”.⁵³ Men vad innebär då detta?

Med termen verkställbarhet menas enligt Strömberg och Lundell att beslutet får verkställas genom offentlig myndighets försorg. Med detta jämför

⁴⁸ Strömberg & Lundell 2011 s. 59-61.

⁴⁹ Strömberg & Lundell 2011 s. 61-64.

⁵⁰ Strömberg & Lundell 2011 s. 75.

⁵¹ Strömberg & Lundell 2011 s. 75-76.

⁵² FLU föredrar begreppet ”verkställbarhet”, se SOU 2010:29 s. 541 medan FRU föredrog begreppet ”gällande” i författningstexten men talar om ”genomförande” i sina överväganden se SOU 1983:73 s. 22 och 112. BSK använde i sitt förslag till lagtext både ”gällande” och ”länder till efterrättelse omedelbart”, se SOU 1964:27 s. 36.

⁵³ Se till exempel Strömberg & Lundell 2011 s. 134.

författarna även de fall då en enskild blir skyldig att rätta sig efter ett åläggande, förbud eller kan utnyttja ett tillstånd. När detta inträder blir beslutet gällande och begreppet verkställbarhet används således för att beteckna att ett beslut blir gällande på olika sätt.⁵⁴ Enligt FLU inkluderar termen verkställbarhet de åtgärder som vidtas för att åstadkomma det resultat som beslutet syftar till, men det är inte ett krav att en myndighet ska behöva företa något. Även de tillfällen då den enskilde tar i anspråk en given frihet som erhållits genom beslutet inkluderas i verkställbarhetsbegreppet.⁵⁵ Enligt Ragnemalm kräver inte alla beslut någon särskild åtgärd från myndighets sida för att den faktiska effekten ska inträda. Dessutom är det inte heller så att åtgärderna från det allmänna alltid är av tvångskaraktär. Även om effekten således inträder genom en utbetalning eller att den enskilde själv rättar sig efter ett betungande beslut sägs att ett beslut ”verkställs”.⁵⁶

Eklund skriver att det inte verkar finnas några meningsskiljaktigheter vad avser verkställbarheten som begrepp, men att det inom förvaltningsrätten inryms mer i begreppet än allmänt inom juridiken. Eklund använder begreppet med innebörden att ett beslut blir gällande även om det inte behöver eller kan verkställas genom åtgärd av offentlig myndighet.⁵⁷ Även Westerberg definierar begreppet på samma sätt.⁵⁸ von Essen formulerar sig på ett liknande sätt och framhåller att det inom förvaltningsprocessen inte finns den starka koppling till utskökningsbalken som inom den allmänna processen.⁵⁹

Vad avser innebörden av verkställbarhet som begrepp som redogjorts för ovan ser jag ingen anledning att avvika från denna. Vid användningen av begreppet i den fortsatta framställningen är det således denna mening som avses. Genom redogörelsen ovan framgår även att de olika begreppen används synonymt och att det finns olika åsikter främst huruvida det lämpligaste uttrycket är att ett beslut är ”verkställbart” eller ”gällande”.⁶⁰ Eftersom fokus för denna uppsats är förutsättningarna för att ett beslut ska vara verkställbart har jag valt att inte vidare fördjupa mig i vilket begrepp som bör användas.

2.5.3 Förutsättningar för besluts verkställbarhet

2.5.3.1 Allmänt

En grundläggande förutsättning för besluts verkställbarhet är att beslutet är definitivt och att dess existens och innehåll därmed konstaterats. Först därefter blir det aktuellt att ta ställning till om beslutet är omedelbart verkställbart. Det ska dock påtalas att det finns andra förutsättningar utöver

⁵⁴ Strömberg & Lundell 2011 s. 134.

⁵⁵ SOU 2010:29, s. 541.

⁵⁶ Ragnemalm 2012 s. 135-136.

⁵⁷ Eklund 1998 s.69 och 89.

⁵⁸ Westerberg 1978 s. 58.

⁵⁹ von Essen FT 2011 s. 622-623.

⁶⁰ Se fotnot 52.

lagakraftvinnandet som är aktuella i sammanhanget. Främst är det beslutets tillkännagivande som bör framhållas eftersom även denna förutsättning till viss del har diskuterats.⁶¹ Innan jag vidare går in på beslutets tillkännagivande som förutsättning (se nedan avsnitt 2.5.3.2) ska olika villkor som ställs upp i specialförfattningar kort beröras.

En särskild typ av mål inom förvaltningsprocessen är underställningsmålen som i regel kräver högre myndighets fastställelse för att de ska börja gälla. Ibland finns dock bestämmelser om omedelbar verkställighet som i 6 och 40 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Bestämmelsen i 40 § LVU föreskriver att ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU ska gälla omedelbart, beslutet ska dock underställas förvaltningsrätten inom en vecka enligt 7 § LVU. Skulle förvaltningsrätten inte fastställa socialnämndens beslut medför det att verkställigheten måste avbrytas och det är således en förutsättning för verkställbarhetens bestående.

Av annat slag är bestämmelser som innehåller en föreskrift om hur länge ett beslut är gällande, så kallad verkställighetspreskription, se exempelvis 3 kap. 3 § körkortsförordningen (1998:980) som föreskriver att körkortstillstånd gäller i tre år. Ännu ett exempel återfinns i 9 kap. 43 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, där det anges att ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla om inte den åtgärd som lovet avser påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

I vissa fall kan den enskildes samtycke till verkställigheten ersätta lagakraftvinnandet. Exempel på en sådan förutsättning i specialförfattning finns i 12 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), UtIL, genom utlänningsens så kallade nöjdförklaring.

2.5.3.2 Beslutets tillkännagivande som förutsättning för verkställbarhet

Att adressaten meddelas ett beslut är relevant i flera hänseenden, inte minst för att det är viktigt för den enskilde att få veta hur ett ärende avslutats. Beslutets tillkännagivande är också en förutsättning för att det ska få någon effekt och innebär oftast att överklagandetiden börjar löpa.⁶²

Doktrinen är till stor del koncentrerad på betydelsen av besluts laga kraft och berör inte djupare betydelsen av beslutets tillkännagivande för verkställbarheten. Likaså har vid de olika förslagen till en reglering av besluts verkställbarhet främst frågan om betydelsen av laga kraft

⁶¹ Strömberg FT 1961 s. 245-246.

⁶² Strömberg & Lundell 2011 s. 128.

diskuterats.⁶³ Det verkar dock finnas enighet i doktrinen om att det i regel är en förutsättning för verkställbarheten att adressaten meddelats det.⁶⁴

Både FL och FPL innehåller bestämmelser om beslutsunderrättelse, i 21 § FL respektive 31 § FPL. Beslutsunderrättelsen i FL ger sökande, klagande eller annat part rätt att ta del av innehållet i ett beslut där myndigheten avgjort ett ärende, under förutsättning att ärendet avser myndighetsutövning. Skyldigheten gäller inte om det är uppenbart obehövligt.⁶⁵ Enligt 21 § fjärde stycket FL gäller bestämmelsen också om någon annan som får överklaga beslutet begär att få ta del av det. Bestämmelsen om beslutsunderrättelse i 31 § FPL är begränsad till beslut där rätten avgjort målet och gäller till förmån för part i målet.

När det gäller sättet för tillkännagivande föreskriver 31 § FPL att beslutet ska skickas till parterna. Rätten får avgöra om part ska underrättas om avgörandet genom delgivning enligt 47 § FPL. Är det föreskrivet i lag eller annan författning att en handling ska eller får delges ska delgivningslagen (2010:1932), DelgL, tillämpas. Tillämpningen av DelgL regleras således i andra författningar eftersom den blir tillämplig när det uttryckligen anges i lagtext att delgivning ska ske.⁶⁶

I 21 § tredje stycket FL anges att myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. Underrättelsen kan ske muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Om parten begär det ska underrättelsen alltid ske skriftligen.⁶⁷ Enligt 1 § DelgL är den tillämplig när delgivning ska ske i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och den gäller därför såväl för förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar som för allmänna domstolar. Exempel på beslut som ska delges återfinns i 7 kap. 7 § körkortslagen (1998:488) som stadgar att beslut om körkortsingripande ska delges den som beslutet rör.

⁶³ Se SOU 1983:73 s. 110-116, SOU 1964:27 s. 465-476 och SOU 2010:29 s. 533-546. Angående doktrinen se till exempel Hellners & Malmqvist 2010 s. 371-372, Strömberg & Lundell s. 135 och Wennergren 2005 s. 266.

⁶⁴ Se till exempel Strömberg & Lundell 2011 s. 135, Bohlin & Warnling-Nerep 2007 s. 156, Eklund 1998 s. 90-91, Strömberg FT 1961 s. 246-247 och Ragnemalm 2012 s. 137.

⁶⁵ 21 § FL.

⁶⁶ Andersson & Synnergren 2011 s. 17-18.

⁶⁷ 21 § tredje stycket FL.

3 Författningsläget

3.1 Inledning

FL innehåller inte någon bestämmelse om besluts verkställbarhet och någon allmän bestämmelse i frågan finns således inte. Avsnittet inleds med en beskrivning av regleringen om besluts verkställbarhet i KL (3.2). Därefter ska översiktligt redogöras för regleringen i specialförfattningar (3.3). Denna del riktar in sig på specialförfattningar avseende betydelsen av besluts laga kraft och avseende andra förutsättningar i specialförfattning hänvisas till avsnittet ovan angående förutsättningar för besluts verkställbarhet (se ovan avsnitt 2.5.3). Kapitlet avslutas med ett avsnitt om interimistiska beslut eftersom denna typ av beslut är mycket nära sammanbunden med frågan om besluts verkställbarhet (3.4).

3.2 Kommunallagen

Avseende beslut som överklagas genom kommunalbesvär finns en generell lagreglering som anger när beslut kan verkställas. Enligt 10 kap. 14 a § KL får beslut som överklagas genom kommunalbesvär verkställas innan det vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. I princip kan beslutet verkställas när protokollet över beslutet har justerats.⁶⁸ Skulle beslutet hinna verkställas och det senare kommer ett upphävande beslut ska verkställigheten rättas ”i den utsträckning som det är möjligt”.⁶⁹ Detta gäller under förutsättning att det upphävande beslutet vunnit laga kraft. Beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.⁷⁰

Innan 10 kap. 14 a § KL infördes ansågs det indirekt kunna utläsas att kommunala beslut var omedelbart verkställbara eftersom bestämmelsen om rättelse av upphävda verkställda beslut fanns redan då.⁷¹ En motsvarande regel till bestämmelsen om rättelse i KL återfanns även i 1977 års kommunallag (1977:719) och vid tillkomsten av KL 1991 kvarstod frågan om kommunala besluts verkställbarhet oreglerad. Omständigheter ansågs tala emot införandet av en sådan bestämmelse varför den uttryckliga regleringen dröjde till 2002.⁷²

Anledningen till att någon bestämmelse om verkställbarhet inte infördes redan 1991 var att det ansågs finnas fall då omedelbar verkställighet är nödvändig. I andra fall är det dock möjligt att utan olägenhet avvakta till beslutet vunnit laga kraft. Ofta är det olika intressen som måste vägas mot varandra varför frågan om när beslut bör verkställas kan vara mycket svår

⁶⁸ Prop. 2001/02:122 s. 18.

⁶⁹ 10 kap. 15 § KL.

⁷⁰ 10 kap. 15 § KL.

⁷¹ Prop. 2001/02:122 s. 17-18.

⁷² Prop. 1990/91:117 s. 136-137 och SFS 2002:438.

att avgöra. I förarbetena anfördes att det är effektiviteten, i detta fall i den kommunala förvaltningen, mot möjligheten att få till stånd en meningsfull överprövning av beslutet som står mot varandra. Det ansågs för problematiskt att införa en generell lagregel i KL. Istället skulle frågan avgöras efter en intresseavvägning där risken att beslutet senare upphävdes och möjligheten till återgång av verkställigheten skulle beaktas.⁷³

Att frågan är svårbedömd anføres även i förarbetena till den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 14 a § KL. Det är således inte av den anledningen som inställningen till en lagreglering förändrats. En bestämmelse av det slag som numera reglerar verkställbarheten ansågs allmänt hållen medan en mer preciserad bestämmelse innehållande förutsättningarna som gäller enligt praxis inte ansågs möjlig att införa. Verkställbarheten såsom den kommer till uttryck i 10 kap. 14 a § KL anses dock i huvudsak återspegla praxis. Bestämmelsen torde, enligt propositionen, ha ett pedagogiskt värde samt medföra viss försiktighet från de verkställande organens sida. Bestämmelsen medför att verkställighet i princip får ske men att en individuell bedömning innefattande en avvägning av motstående intressen måste föregå beslutet.⁷⁴

3.3 Specialförfattning

Enligt 3 § FL och 2 § FPL är lagarna subsidiära vilket innebär att specialförfattning har företräde. Det finns en mängd specialförfattningar som innehåller bestämmelser angående betydelsen av besluts laga kraft för verkställbarheten. Någon uttömmande beskrivning av regleringen i specialförfattningar är naturligtvis inte möjlig. Kommande avsnitt avser att ge exempel på reglering i specialförfattning avseende några av de olika grenar som finns inom den speciella förvaltningsrätten.⁷⁵

Författningsbestämmelserna är av olika slag. Det finns de som generellt stadgar att myndighets beslut gäller omedelbart. Det förekommer dessutom föreskrifter som anger att beslut gäller omedelbart om inget annat angetts och de som föreskriver att myndigheten har rätt att förordna att beslutet gäller utan hinder av att det överklagats. Den sista kategorin är den mest ovanliga och stadgar att laga kraft krävs för besluts verkställbarhet.⁷⁶

Miljö- och hälsoskyddslagstiftningen

Enligt 33 § livsmedelslagen (2006:804) har myndighet befogenhet att bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagats. Således kan, i fall där det är viktigt att ett beslut efterlevs omedelbart, myndighet förordna att ett överklagande inte innebär att verkställigheten

⁷³ Prop. 1990/91:117 s. 137.

⁷⁴ Prop. 2001/02:122 s. 18.

⁷⁵ En översiktlig redogörelse för förekomsten av bestämmelser angående besluts verkställbarhet i specialförfattning finns även i Strömberg & Lundell 2011 s. 135-137 och SOU 2010:29 s. 534-535.

⁷⁶ Strömberg & Lundell 2011 s. 135.

skjuts upp.⁷⁷ I 42 § fjärde stycket strålskyddslagen (1988:220) föreskrivs att beslut fattade enligt lagen gäller omedelbart om inget annat bestäms.

Djurskyddslagstiftningen

Flera specialförfattningar innehåller en uppräknig av vissa beslut enligt författningen som är omedelbart verkställbara. Det förekommer även att specialförfattning överlämnar åt regeringen att meddela föreskrifter om verkställbarheten i förordning. Djurskyddslagstiftningen ger exempel på båda dessa företeelser. I 39 § djurskyddslagen (1988:534) ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om att beslut ska gälla omedelbart utan hinder av att det överklagats. Sådana föreskrifter har meddelats i djurskyddsförordningen (1988:539) som i 74 § första stycket föreskriver att vissa uppräknade beslut ska gälla omedelbart om inte beslutande myndighet bestämmer annat. I 74 § andra stycket djurskyddsförordningen anges vidare att myndighet i annat fall får bestämma att dess beslut gäller omedelbart även om det överklagats.

Utlänningslagstiftningen

I 12 kap. UtL finns bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. I 12 kap. 6 § UtL anges att polismyndighets beslut om avvisning får verkställas även om det har överklagats samt att detsamma gäller för Migrationsverkets beslut enligt 8 kap. 4 § andra stycket UtL⁷⁸. Enligt 12 kap. 7 § UtL gäller att Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § första stycket UtL⁷⁹ eller utvisning får verkställas trots att det inte vunnit laga kraft om en av två förutsättningar föreligger. Antingen ska i) utlänningen ha avgett en nöjdförklaring eller ii) Migrationsverket med stöd av 8 kap. 6 § UtL⁸⁰ ha förordnat att beslutet kan verkställas trots att det inte vunnit laga kraft.

Socialrätt

På socialförsäkringsrättens område återfinns en bestämmelse i 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken, SFB, som anger att en myndighets eller förvaltningsdomstols beslut enligt balken blir omedelbart gällande om inget annat anges i beslutet eller bestäms av den domstol som prövar beslutet. Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innehåller i 57 § en bestämmelse om besluts verkställbarhet. Bestämmelsen anger att beslut som fattats enligt lagen av arbetslöshetskassa, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen eller en domstol gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet eller bestäms av den instans som ska överpröva beslutet.

⁷⁷ Nistér i Karnov 2 2012/13 s. 2714 not 77.

⁷⁸ 8 kap. 4 § UtL anger när Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning, andra stycket föreskriver att i andra fall än de som räknas upp i första stycket får såväl Migrationsverket som polismyndigheten pröva frågan.

⁷⁹ 8 kap. 4 § första stycket UtL anger när Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning, se ovanstående fotnot.

⁸⁰ Förordnande om avvisning med omedelbar verkställighet blir enligt 8 kap. 6 § UtL möjligt om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund.

I 16 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, finns en uppräkningslista över ett antal beslut enligt lagen som blir omedelbart gällande. I samma lagrum ges dock förvaltningsrätt och kammarrätt befogenhet att förordna om att dess beslut ska verkställas först sedan det vunnit laga kraft. En liknande bestämmelse återfinns även i 27 § fjärde och femte styckena lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Stadgandet innehåller dels en uppräkningslista av omedelbart verkställbara beslut, dels ges förvaltningsrätt och kammarrätt möjlighet att förordna att dess beslut ska ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas.

Vägrafiklagstiftningen

I 7 kap. 7 § körkortslagen (1998:488) anges att beslut enligt lagen gäller omedelbart om inget annat anges. Ett liknande stadgande återfinns i taxitrafiklagen (2012:211) som i 6 kap. 6 § föreskriver att beslut enligt lagen gäller omedelbart om inget annat förordnas. I 77 § första stycket väglagen (1971:948) uppräknas vissa beslut som blir gällande först när de vunnit laga kraft. I ett beslut om tillstånd får det dock, enligt samma stycke, bestämmas att det ska gälla omedelbart. Enligt 77 § andra stycket väglagen gäller andra beslut än de som omfattas av första stycket omedelbart om det inte framgår annat av beslutet.

3.4 Interimistiska beslut

Med begreppet *inhibition* avses verkställighetsförbud, det vill säga att myndighet eller domstol i avvaktan på slutligt avgörande i saken kan förordna att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla. Med annat interimistiskt förordnande avses möjligheten att i övrigt förordna rörande saken. Syftet med båda dessa typer av interimistiska beslut är att möjligheten att få saken prövad i högre instans inte ska vara illusorisk.⁸¹ Ett interimistiskt beslut förutsätter att det överklagade beslutet blir omedelbart verkställbart, annars har ett interimistiskt förordnande inget syfte att fylla och yrkandet ska då avvisas.⁸² Frågan om huruvida inhibition eller annat interimistiskt förordnande ska meddelas är därför ett tillfälle då frågan om besluts verkställbarhet ställs på sin spets (detta blir tydligt vid betraktande av praxis på området, se nedan avsnitt 4.2.1).

Frågan om besluts verkställbarhet lämnades oregerad vid tillkomsten av FPL och AFL. Att helt lämna verkställigheten av beslut som överklagats utan lagreglering ansågs dock otillfredsställande. Därför infördes istället ett generellt bemyndigande för myndighet respektive domstol att förordna om inhibition för de fall då det är viktigt att ett överklagat beslut inte blir omedelbart gällande. I förarbetena uttalas också att besvärinstansen ska ta ställning till en framförd begäran om interimistiskt beslut skyndsamt samt att det i vissa fall kan bli aktuellt med ett sådant förordnande *ex officio*.⁸³

⁸¹ von Essen FT 2011 s. 615.

⁸² von Essen FT 2011 s. 621.

⁸³ Prop. 1971:30 Del 2 s. 422.

Enligt sin ordalydelse omfattar 29 § FL enbart inhibition medan 28 § FPL även möjliggör för domstol att meddela annat interimistiskt förordnade. Bestämmelsen i FL hade en motsvarande bestämmelse i 13 § ÄFL och endast redaktionella ändringar gjordes vid FL:s tillkomst.⁸⁴ Även om ordalydelseerna skiljer sig åt är syftet bakom bestämmelserna detsamma och motiven till 28 § FPL hänvisar således i stora delar till vad som anförts som motiv till bestämmelsen om inhibition i ÄFL.⁸⁵ Bestämmelsen i 29 § FL anses kunna tolkas så att den även möjliggör interimistiska förordnanden av annat slag än inhibition eftersom den annars inte skulle fylla sitt syfte.⁸⁶ Från och med 1 juli 2013 kommer 28 § FPL ha en ny lydelse men ändringen är enbart språklig.⁸⁷

Några materiella förutsättningar för att meddela interimistiska beslut anges inte i lagtexten men i praxis har frågan prövats vid upprepade tillfällen. Förutsättningarna är gemensamma för såväl verkställighetsförbud som för interimistiska förordnanden av annat slag.⁸⁸ Nedan följer två rättsfall för att belysa förutsättningarna för interimistiska beslut.

I RÅ 1996 ref. 24 var det fråga om inhibition av en för den enskilde mycket betydelsefull social förmån i form av personlig assistans som beviljats enligt LSS. Regeringsrätten anförde att en av förutsättningarna för att meddela beslut om inhibition är en ganska hög grad av sannolikhet för att överklagandet kommer att bifallas. Hur hög grad av sannolikhet som krävs påverkas dock av de motstående intressen som finns. Den enskildes intresse av förmånen i förevarande fall talade enligt Regeringsrätten för en restriktiv tillämpning av reglerna om inhibition. Regeringsrätten upphävde kammarrättens beslut om inhibition och ersättningen utgick således till dess att överklagandet prövats i sak.

I RÅ 1998 ref. 48 var det fråga om ett interimistiskt förordnande om att länsrättens dom skulle gälla omedelbart. Länsrätten meddelade att ett bolag fick använda ett ämne i sin produktion trots att det fanns ett förbud mot yrkesmässig användning av ämnet i förordningen (1991:1289) om vissa klorerade lösningsmedel. Frågan i Regeringsrätten var om det fanns förutsättningar att meddela ett interimistiskt beslut med innebörden att länsrättens dom skulle gälla omedelbart på så vis som kammarrätten gjort. Regeringsrätten anförde att kravet på sannolikhet kan sättas lägre om det finns en påtaglig risk för att väsentlig skada kommer att drabba ett enskilt intresse om ett interimistiskt förordnande inte meddelas. Mot detta måste vägas eventuella motstående intressen som talar mot ett interimistiskt förordnande. Eftersom det var i hög grad ovisst om länsrättens bedömning i sakfrågan skulle stå fast var utgångspunkten att interimistiskt förordnande inte skulle meddelas. Visserligen medförde det betydande olägenheter för bolaget att behöva rätta sig efter förbudet men mot detta stod ett angeläget allmänt intresse och således krävdes en ganska hög grad av sannolikhet för att länsrättens dom skulle fastställas. Eftersom så inte var fallet ansåg Regeringsrätten att något interimistiskt förordnande inte skulle meddelas.

⁸⁴ Prop. 1985/86:80 s. 80.

⁸⁵ Prop. 1971:30 Del 2 s. 576.

⁸⁶ Lavin FT 1993 s. 2 och von Essen FT 2011 s. 616.

⁸⁷ SFS 2013:86 och prop. 2012/13:45 s. 175.

⁸⁸ von Essen FT 2011 s. 624.

4 Särskilt om lagakraftvinnandets betydelse

4.1 Inledning

Vid genomgång av praxis, doktrin och JO-beslut i frågan angående betydelsen för verkställbarheten av att ett beslut vinner laga kraft har det visat sig att olika angreppssätt används. Detta har medfört att kommande kapitelns disposition inte är helt given. Jag har dock stannat för den uppdelning som jag anser vara lämpligast.

Kapitlet inleds med en redogörelse för praxis, JO-beslut och doktrin angående betydelsen av att beslut vinner laga kraft (4.2). Sedan behandlas vissa beslut som är omedelbart verkställbara på grund av beslutens karaktär (4.3). Därefter följer ett avsnitt angående åsikter i doktrinen angående vilka slutsatser som kan dras av förekomsten av specialbestämmelser (4.4). Nästkommande avsnitt handlar om huruvida det kan finnas en skyldighet för myndighet att i vissa fall avvakta med verkställigheten trots att beslutet i och för sig är verkställbart (4.5). Kapitlet avslutas med framförda resonemang i doktrinen *de lege ferenda* (4.6).

4.2 Betydelsen av besluts laga kraft i praxis, JO-beslut och doktrin

4.2.1 Praxis och JO-beslut

4.2.1.1 Inledning

Jag har valt att dela in rättsfallen och JO-besluten i tre undergrupper då den rättsliga situationen skiljer sig åt. Till den första gruppen har hänförts de fall där den aktuella specialförfattningen iakttar tystnad avseende beslutets verkställbarhet (4.2.1.2). Till den andra gruppen hör de fall där specialförfattning ger möjlighet att förordna om besluts verkställbarhet men där så inte skett (4.2.1.3). I den tredje gruppen redogörs för fall där tolkningsproblem uppkommit när specialförfattning hänvisar till bestämmelse om besluts verkställbarhet i annan specialförfattning (4.2.1.4). Slutligen följer ett avsnitt innehållande mina egna kommentarer (4.2.1.5).

4.2.1.2 Vid avsaknad av författning

Skatterätt

RÅ 1999 not. 250. En person hade påförts särskild avgift enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi av Skatteverket. Beslutet överklagades till länsrätten av den avgiftsskyldige och samtidigt yrkades inhibition. Inhibitionsyrkandet avslogs av länsrätten och överklagades. Kammarrätten fann att någon bestämmelse om omedelbar verkställbarhet inte fanns

avseende särskilda avgifter, varken i lagen om skatt på energi eller i hänvisade förfaranderegler i andra författningar. Utan närmare motivering anförde kammarrätten vidare att vid angivna förhållanden så får beslutet anses sakna rättsverkan innan det vunnit laga kraft och yrkandet borde därför ha avvisats av länsrätten. Regeringsrätten gjorde samma bedömning som kammarrätten och fastställde domslutet.

Socialrätt

RÅ 1983 2:3. Till skillnad från ovanstående notismål innefattar RÅ 1983 2:3 en utförligare motivering. Målet gällde ett beslut om avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd av socialnämnden där länsrätten efter överklagande förpliktigade socialnämnden att utge bistånd till en enskild. Socialnämnden överklagade länsrättens beslut och yrkade samtidigt inhibition. Kammarrätten avvisade yrkandet om inhibition på grund av att beslutet inte ansågs verkställbart. Frågan i Regeringsrätten var således om länsrättens beslut var verkställbart trots att det inte vunnit laga kraft och om inhibitionsyrkandet skulle prövas i sak.

Vid tiden för domen gällde socialtjänstlagen från 1980 och tidigare gällde lagen om socialhjälp från 1956 på området.⁸⁹ I lagen från 1956 fanns en uttrycklig bestämmelse om att beslut om socialhjälp gällde omedelbart. Frågan lämnades oreglerad vid lagändringen 1980 såvitt gällde bistånd. I lagen föreskrevs dock omedelbar verkställighet för vissa uppräknade beslut. Inte heller förarbetena till lagen uttalade något om saken. I det aktuella fallet ansåg Regeringsrätten att gängse lagtolkningsmetoder inte gav någon vägledning i frågan. Att göra en tolkning *e contrario* och utgå från att de beslut som inte räknats upp som omedelbart verkställbara krävde laga kraft för verkställbarhet ansågs vanskligt. Regeringsrätten ansåg inte heller att man, varken genom lagstiftarens tystnad eller genom att bestämmelsen om omedelbar verkställighet utgått ur lagstiftningen, kunde intolka att lagstiftaren åsyftat att övergå till en motsatt regel än den tidigare gällande om omedelbar verkställbarhet. Regeringsrätten anförde vidare att den gamla ordningen med omedelbar verkställbarhet i enlighet med ”den ofta tillämpliga regeln att för den enskilde gynnande beslut blir omedelbart gällande” inte heller var given.

Domstolen ansåg att det skulle medföra betydande risker att alltid kräva omedelbar verkställighet av besvärmyndighetens beslut att bistånd ska ges. Istället borde en ordning eftersträvas där en bedömning görs i det enskilda fallet utifrån den enskildes behov av snabb hjälp. Mot detta intresse fick vägas det allmänna intresset av att kommunen inte ska drabbas av onödiga kostnader eller att andra sökande med större behov inte får sina biståndsbehov tillgodosedda. Således borde utgångspunkten vara att laga kraft skulle inväntas eftersom det kunde antas att bistånd lämnas omedelbart när behovet är trängande. Regeringsrätten lämnade socialnämndens besvär utan bifall.

Två regeringsråd var skiljaktiga angående domslutet och ansåg att det var en allmän förvaltningsrättslig princip och grundsats att gynnande beslut leder till efterrättelse omedelbart. De hänvisade här till BSK:s slutbetänkande från 1964 (se nedan avsnitt 5.2.3). Regeringsråden ansåg att det inte fanns anledning att avvika från denna princip varför yrkandet om inhibition bort prövats av kammarrätten. Ett tredje regeringsråd var skiljaktigt angående motiveringen av domslutet. Regeringsrådet ansåg att avsaknaden av bestämmelser om omedelbart ikraftträdande innebar att socialnämnden inte var skyldig att verkställa domen förrän den vunnit laga kraft.

RÅ 2004 ref. 118. Länsstyrelsen ansökte till länsrätten om att påföra en kommun en särskild avgift på grund av dröjsmål med att betala ut en beviljad insats enligt LSS.⁹⁰ Länsrätten påförde kommunen en särskild avgift om 150 000 kronor och frågan var om

⁸⁹ Den nu gällande lagen föreskriver omedelbar verkställbarhet för beslut om bistånd enligt 16 kap. 3 § andra stycket SoL. Enligt samma lagrum kan förvaltningsrätt eller kammarrätt besluta att verkställighet ska ske först efter det att beslutet vunnit laga kraft.

⁹⁰ 27 § första stycket LSS innehåller en uppräknning av beslut som enligt fjärde stycket gäller omedelbart. Enligt 27 § femte stycket LSS kan förvaltningsrätt eller kammarrätt förordna att dess beslut ska gälla först efter att det vunnit laga kraft.

länsrättens dom om särskild avgift var omedelbart gällande. Efter att kammarrätten avvisat inhibitionsyrkandet fullföljde kommunen sin talan i Regeringsrätten som konstaterade att LSS innehåller bestämmelser om beslut som gäller omedelbart. Dom om att påföra kommun en särskild avgift är dock inte ett sådant beslut som räknas upp som omedelbart gällande i 27 § LSS. Detta medförde, enligt Regeringsrätten, att domen inte blev verkställbar förrän den vunnit laga kraft och yrkandet om inhibition avvisades därför.

Offentlig upphandling

HFD 2012 ref. 27. Målets bakgrund var en upphandling av Västra Götalandsregionen som efter ett första tilldelningsbeslut ingick avtal med ett bolag. Några dagar senare fattade regionen ett nytt tilldelningsbeslut och bolaget ansökte hos förvaltningsrätten om omprövning av det senare beslutet. Förvaltningsrätten biföll ansökan och ogiltigförklarade avtalet i de delar som var hänförliga till det andra tilldelningsbeslutet. Regionen överklagade domen och kammarrätten förordnande att förvaltningsrättens dom tills vidare inte skulle gälla. Bolaget överklagade till HFD och frågan var om förutsättningar funnits för kammarrätten att inhibera förvaltningsrättens dom.

HFD anförde att huvudregeln inom förvaltningsrätten är att förvaltningsdomstols avgörande kan verkställas först sedan det vunnit laga kraft och att undantag kan föreskrivas i specialförfattning. Någon bestämmelse om omedelbar verkställbarhet finns inte i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och HFD ansåg inte heller att beslutet var av sådan karaktär att det måste anses gälla omedelbart för att det ska fylla sin funktion (HFD hänvisar här till RÅ 2005 ref. 17 vilket behandlas nedan i avsnitt 4.3). Således fanns inte skäl att frångå huvudregeln och förutsättningar för att förordna om inhibition av förvaltningsrättens dom förelåg inte. Kammarrättens beslut upphävdes.

Utlänningslagstiftningen

MIG 2009:10. En utlänning ansökte om uppehållstillstånd för studier och ansökan avsåg av Migrationsverket. Utlänningen överklagade och migrationsdomstolen biföll överklagandet samt förordnade om att domen skulle gälla omedelbart. Migrationsverket överklagade domen och fråga var dels om domen var omedelbart gällande, dels om migrationsdomstolen haft möjlighet att förordna om verkställigheten. Migrationsöverdomstolen anförde att en dom av ifrågavarande slag inte tillhör sådana avgöranden som enligt någon bestämmelse i UtL gäller omedelbart. Därefter yttrade domstolen att domen därför var verkställbar först efter att den vunnit laga kraft. Vidare ansåg Migrationsöverdomstolen att migrationsdomstolen saknat uttryckligt lagstöd för sitt förordnande om omedelbar verkställbarhet och att sådant förordnande inte skulle meddelats. Migrationsverkets överklagande avsåg.

Uttalande om besluts verkställbarhet obiter dictum

RÅ 1998 not 93. Målets bakgrund var att Barsebäcks Kraftaktiebolag ansökt om rättsprövning av regeringens beslut om upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1. I samband med ansökan yrkades även att regeringens beslut skulle inhiberas vilket var föremål för Regeringsrättens prövning i förevarande mål. Enligt 4 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut⁹¹ var huvudregeln att regeringens beslut gällde trots ansökan om rättsprövning. Regeringsrätten kunde dock, enligt samma lagrum, bestämma att beslutet tills vidare inte skulle gälla. Även om frågan i målet således gällde de materiella förutsättningarna för inhibition eftersom det stod klart att beslutet var gällande, görs i domskälen ett uttalande angående vad som gäller allmänt om besluts verkställbarhet. Regeringsrätten anförde:

”Vid tillämpning av denna regel finns det emellertid mot bakgrund av lagstiftningens syfte skäl att hålla i minnet att huvudregeln inom förvaltningsprocessen i övrigt är att ett beslut

⁹¹ Numera gäller lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut vars bestämmelse i 5 § motsvarar dåvarande 4 § i lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut som tillämpades i målet, se prop. 2005/06:56 s. 23.

*inte är verkställbart förrän det vunnit laga kraft och att den enskilde i normalfallet inte riskerar att verkställighet sker medan prövningen i domstol pågår.*⁹²

Regeringsrätten förordnade att regeringens beslut tills vidare inte skulle gälla.

4.2.1.3 Vid avsaknad av förordnande

Miljö- och hälsoskyddslagstiftning

RÅ 1981 not. Bb 138. Bakgrunden var att hälsovårdsnämnden fattat beslut om tillstånd till installering av en vattenklosett på en fastighet. Grannar överklagade tillståndet och beslutet upphävdes av länsstyrelsen. Ägarna till fastigheten överklagade till kammarrätten och yrkade samtidigt inhibition av länsstyrelsens beslut. Enligt specialförfattning kunde länsstyrelsen förordna att dess beslut blev gällande utan hinder av överklagande men bestämmelsen angav inte vad som gällde i avsaknad av förordnande. Något förordnande hade inte meddelats och frågan var därför om beslutet var omedelbart gällande. Kammarrätten lämnade yrkandet om inhibition utan bifall. Regeringsrätten ansåg att stadgandet som gav myndighet möjlighet att förordna om verkställigheten skapat möjlighet att göra undantag från huvudregeln om att laga kraft krävs för verkställbarhet. Kammarrätten skulle därför ha avvisat yrkandet om inhibition. Två regeringsråd var skiljaktiga och gjorde inte ändring i kammarrättens beslut. Ytterligare ett regeringsråd var skiljaktigt angående motiveringen.

Socialrätt

RÅ 2004 not. 9. En arbetslöshetskassa fattade beslut om återkrav av utbetald arbetslöshetsersättning vilket överklagades till länsrätten. Den återbetalningsskyldige yrkade även att beslutet skulle inhiberas. Länsrätten avslog yrkandet medan kammarrätten avvisade det. Överklagandet fullföljdes till Regeringsrätten. Enligt 57 § lagen om arbetslöshetsförsäkring gäller en arbetslöshetskassas beslut omedelbart om inte annat angetts i beslutet. Kassans beslut om återkrav innehöll inget förordnande av verkställbarheten och således ansåg Regeringsrätten att det var omedelbart gällande. Målet återförvisades till kammarrätten för prövning av frågan om inhibition.

RÅ 2000 ref. 55. Försäkringskassan fattade beslut om beviljande av assistansersättning och förordnade i beslutet att ersättningen inte skulle utbetalas förrän beslutet vunnit laga kraft med stöd av en bestämmelse i 17 § lagen (1993:389) om assistansersättning.⁹³ Enligt bestämmelsen gällde beslut om assistansersättning omedelbart om inte annat angetts i beslutet. Riksförsäkringsverket yrkade att Försäkringskassans beslut om assistansersättning skulle upphävas vilket avslogs av länsrätten som inte uttalade sig i verkställighetsfrågan. Riksförsäkringsverket överklagade till kammarrätten och yrkade samtidigt att kammarrätten skulle förordna att länsrättens beslut tills vidare inte skulle gälla. Kammarrätten avslog inhibitionsyrkandet och frågan i Regeringsrätten var vad som gällde angående verkställigheten av länsrättens beslut när förordnande saknades. Regeringsrätten ansåg att det ankom på länsrätten att ta ställning till såväl frågan om rätten till assistansersättningen som frågan om verkställbarheten när Försäkringskassans beslut överklagats. Eftersom länsrätten inte uttalat sig om verkställbarheten gällde domen omedelbart i enlighet med bestämmelsen i 17 § lagen om assistansersättning. Regeringsrätten ansåg inte att skäl förelåg för att förordna om inhibition och avslog överklagandet.

RÅ 2005 ref. 61. Socialnämnden ansökte om flyttningsförbud enligt 24 § LVU från ett familjehem. Länsrätten biföll ansökan och förordnande att förbudet skulle gälla tills vidare samt utan avvaktande av laga kraft. Den unges föräldrar överklagade och yrkade att ansökan skulle lämnas utan bifall. Kammarrätten biföll överklagandena och avslog ansökan om flyttningsförbud. Den unge överklagade och yrkade att Regeringsrätten skulle fastställa länsrättens dom. Överklagandet ansågs innehålla en begäran om inhibition av kammarrättens dom enligt 28 § FPL. Kammarrättens dom var ett sådant beslut som enligt

⁹² RÅ 1998 not. 93.

⁹³ Lagen om assistansersättning upphävdes genom lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

40 § tredje stycket LVU gäller omedelbart endast om domstolen förordnat om det. Eftersom domen inte innehöll något sådant förordnande gällde den enligt Regeringsrätten inte omedelbart och yrkandet om inhibition avsågs.

4.2.1.4 Hänvisningar till bestämmelser om verkställbarhet i annan författning

RÅ 2006 ref. 22. Försäkringskassan beslutade om återbetalningsskyldighet avseende bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer med flera, BTPL.⁹⁴ Den återbetalningsskyldige överklagade och yrkade att Försäkringskassans beslut skulle inhiberas. Länsrätten avvisade yrkandet om inhibition. Försäkringskassan överklagade och frågan i Regeringsrätten var om beslutet om återkrav gällde omedelbart eller först sedan det vunnit laga kraft.

I 32 § BTPL fanns hänvisning till 20 kap. 10-13 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL, som föreskrev att reglerna om omprövning, ändring och överklagande var tillämpliga i ärenden om bostadstillägg enligt lagen. I 20 kap. 13 § tredje stycket AFL fanns ett stadgande med innebörden att beslut gällde omedelbart om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestämts av den domstol som hade att pröva beslutet. Frågan som Regeringsrätten först hade att ta ställning till var således om hänvisningen till 20 kap. 13 § AFL i BTPL kunde tolkas så att beslut enligt BTPL var omedelbart gällande.

Regeringsrätten yttrade att det sedan tillkomsten av lagstiftningen om kommunala bostadstillägg funnits en allmän hänvisning till bestämmelserna om folkpension i AFL. Avsikten med senare lagändring verkade inte ha varit att ändra att beslut inte längre skulle vara omedelbart gällande. Det stod vidare klart, enligt Regeringsrätten, att försäkringskassorna genom åren betraktat besluten som omedelbart gällande och att detta inte ifrågasatts tidigare. Mot den bakgrunden och då en tillämpning i enlighet med fast praxis ansågs inrymmas i hänvisningen i 32 § BTPL fann Regeringsrätten att beslutet var omedelbart gällande. Försäkringskassans överklagande bifölls.

JO 2012/13 s. 356. JO Ragnemalm påtalade i juni 2012 behovet av lagstiftning avseende besluts verkställbarhet angående återkrav av tandvårdsersättning. Bakgrunden var att Försäkringskassan fattat ett beslut om återbetalningsskyldighet för utbetald tandvårdsersättning och verkställt beslutet innan det vunnit laga kraft genom kvittning. Beslutet överklagades och Försäkringskassans beslut upphävdes senare av förvaltningsrätten. I anmälan till JO ifrågasattes om Försäkringskassan haft rätt att verkställa sitt beslut innan det vunnit laga kraft.

På det aktuella området gäller lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd. Lagen innehåller idag hänvisningar till SFB men i JO-beslutet tillämpades den gamla hänvisningen till reglerna om överklagande i 20 kap. 11-13 §§ AFL på grund av övergångsbestämmelserna.⁹⁵ Som framkommit av RÅ 2006 ref. 22 fanns i 20 kap. 13 § tredje stycket AFL en föreskrift om omedelbar verkställbarhet. Eftersom hänvisningen i lagen om statligt tandvårdsstöd gällde ”överklagande” ansåg JO det djärvt att tolka det som om även stycket om verkställbarheten ingick i hänvisningen. Även det faktum att lagen om statligt tandvårdsstöd inte försetts med någon hänvisning till 112 kap. 5 § SFB vid dess tillkomst talade mot en sådan tolkning. Således utgick JO från att frågan om besluts verkställbarhet enligt lagen om statligt tandvårdsstöd lämnats oreglerad. JO anförde vidare att huvudregeln i sådana fall, med hänvisning till FLU:s betänkande (se nedan avsnitt 5.3.1) och avsikten inom litteraturen, är att laga kraft ska inväntas men att särskilda skäl kan föranleda avsteg

⁹⁴ BTPL är numera upphävd genom lagen om införande av socialförsäkringsbalken.

⁹⁵ I 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd hänvisas till 113 kap. 2-20 och 21 §§ SFB om ändring, omprövning och överklagande. Lagen om statligt tandvårdsstöd hänvisar inte till 112 kap. 5 § SFB om verkställbarhet i nu gällande lydelse. AFL upphävdes genom lagen om införande av socialförsäkringsbalken.

från huvudregeln. Ärendet avslutades med att JO beslutade att väcka fråga om författningsändring i syfte att undanröja oklarheten.⁹⁶

4.2.1.5 Egna kommentarer

När författning saknas

Avsnittet med rättsfall angående situationen då bestämmelse om verkställbarhet saknas visar enligt min mening inte någon enhetlig bild. RÅ 1999 not. 250 är ett notismål och saknar utförligare motivering. I två mål, HFD 2012 ref. 27 och RÅ 1998 not. 93, varav ett av dem är ett uttalande *obiter dictum*, har Regeringsrätten uttryckt åsikten att huvudregeln är att beslut ska ha vunnit laga kraft för att det ska vara verkställbart. Var denna huvudregel kommer till uttryck anges dock inte. I de andra refererade målen, RÅ 1983 2:3, RÅ 2004 ref. 118 och MIG 2009:10 blev utfallet att laga kraft skulle avvaktas. Det ska dock noteras att RÅ 1983 2:3 var en skiljaktig dom och den visar således på tre olika bedömningsätt i det aktuella målet.

Även JO-beslutet (efter att JO Ragnemalm kommit fram till att någon hänvisning inte fanns till bestämmelse om verkställbarhet i AFL) uttrycker åsikten att ett beslut ska ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas. Ragnemalm uttryckte att undantag kan göras om det finns särskilda skäl, något som varken nämns eller diskuterats i ovan refererad praxis. Ragnemalms regel uppvisar likheter med den allmänna bestämmelse som finns angående kommunalbesvärerna i KL. Skillnaden är dock att huvudregeln är den omvända. Ragnemalm motiverade huvudregeln med FLU:s betänkande samt med åsikter framförda inom doktrinen.

Vad gäller vid avsaknad av förordnande enligt specialförfattning?

I RÅ 2000 ref. 55 hade Försäkringskassan avvikit från huvudregeln och förordnat om att laga kraft skulle inväntas innan den beviljade ersättningen skulle utbetalas. Länsrätten tog därefter inte ställning till frågan om verkställbarhet vid överprövningen och Regeringsrätten ansåg att det ankom på länsrätten att ta ställning till även denna fråga. Bestämmelsen i lagen om assistansersättning tillämpades således direkt på länsrättens dom vilket innebar att den gällde omedelbart. Detta domslut är egentligen logiskt men domen medför således en klarhet i att varje instans som tar ställning till ett beslut där förordnande kan meddelas också bör förordna om verkställigheten om avsikten är att avvika från huvudregeln som stadgas i specialförfattningen. Att huvudregeln är omedelbar verkställbarhet följer av formuleringen av specialbestämmelsen eftersom den föreskriver vad som gäller även i avsaknad av förordnande.

I RÅ 2005 ref. 61 gavs 40 § tredje stycket LVU en tolkning som innebär att laga kraft förutsätts som utgångspunkt. I 40 § första stycket LVU räknas vissa beslut upp som omedelbart gällande och tredje stycket ger domstol rätt att för övriga beslut förordna om omedelbar verkställbarhet. Detta visar på

⁹⁶ Enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ombudsmännen verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Bestämmelsen i 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd kvarstår utan hänvisning till 112 kap. 5 § SFB. Senast ändrad genom SFS 2013:110.

att det finns olika utformningar av specialbestämmelser som tillåter myndighet eller domstol att förordna om besluts verkställbarhet. Utfallet av vad som gäller när förordnande saknas är också beroende av denna utformning. I RÅ 2006 ref. 22, RÅ 2000 ref. 55 och RÅ 2004 not. 9 var det fråga om liknande bestämmelser och domsluten blev desamma.

I RÅ 1981 not. Bb 138 var det fråga om en bestämmelse som gav myndighet möjlighet att förordna om att beslutet fick verkställas utan hinder av att det överklagats men som inte angav vad som gällde om förordnande saknades. Majoriteten ansåg att stadgandet ifråga gav myndigheten möjlighet att avvika från huvudregeln om laga kraft. Prejudikatvärdet på domen måste dock anses vara ganska lågt. Det är fråga om en gammal dom, ett notismål och dessutom är det enbart två regeringsråd som enades om denna motivering. Två regeringsråd var skiljaktiga angående domslutet och ansåg således att domen var omedelbart gällande medan ett regeringsråd var skiljaktigt angående motiveringen. Vad som gäller när förordnande saknas i liknande situationer kan därför inte anses klarlagt genom denna dom.

Särskilt om hänvisningar i specialförfattningar

När det gäller hänvisningar till bestämmelser om verkställbarhet i andra författningar visar RÅ 2006 ref. 22 på att lagtolkningsproblem kan uppkomma. Hänvisningen i lagen om statligt tandvårdsstöd var densamma som i BTPL och Ragnemalm ansåg i JO-beslutet att tolkningen som innebar att hänvisningen omfattade även stycket om besluts verkställbarhet var alldeles för djärv. Han utgick således från att frågan var oreglerad, till skillnad från Regeringsrätten i RÅ 2006 ref. 22. I förhållande till RÅ 2006 ref. 22 är dock skillnaden att BTPL tidigare innehållit en allmän hänvisning och att det då stod klart att bestämmelsen om omedelbar verkställbarhet i AFL gällde för beslut fattade enligt BTPL. Vid tiden för JO-beslutet var det dessutom så att SFB stiftats men inte var tillämplig på grund av övergångsbestämmelserna. Lagen om statligt tandvårdsstöd gäller än idag och har ännu inte försetts med hänvisning till SFB vilket gav ytterligare stöd för JO:s försiktigare tolkning.

Regeringsrätten anför i RÅ 2006 ref. 22 att det sedan lagstiftningen om kommunala bostadstillägg infördes har funnits en allmän hänvisning till AFL och att den senare ändrats till att gälla bestämmelserna i 20 kap. 10-13 §§ AFL om överklagande, omprövning och ändring. Enligt en bokstavstolkning faller verkställbarhet inte under varken överklagande, omprövning eller ändring. Frågan är dock nära sammanhängande med överklagandet eftersom avvaktande av besluts laga kraft medför att själva överklagandet skjuter upp verkställbarheten. Regeringsrätten framhåller att det inte framkommit att avsikten med lagändringen varit att ändra att besluten enligt BTPL var omedelbart gällande. I kombination med att försäkringskassorna betraktat besluten som omedelbart gällande och att det inte ifrågasatts samt att en sådan tillämpning i enlighet med "fast praxis" kunde inrymmas i hänvisningen gjorde att Regeringsrätten ansåg att besluten var omedelbart gällande.

Denna tolkning är enligt min mening inte helt självklar, vilket stöds av Ragnemalms argumentation i JO-beslutet. Utrymme för diskussion finns således. Regeringsrätten förefaller ha utgått ifrån lagstiftarens avsikt med lagändringen. Jag anser dock att man kan ifrågasätta huruvida man kan använda icke-existensen av ett uttalande vid ändringen till stöd för en tolkning som Regeringsrätten gjorde. Att lagstiftaren inte uttalat sig uttryckligen om att ändringen avsett att ändra när besluten blev verkställbara innebär inte heller att lagstiftaren avsett att den tidigare ordningen ska bestå. Lagstiftarens tystnad är enligt mig mycket svår att tolka åt endera hållet.

Exakt vad Regeringsrätten avser med att en sådan tillämpning i enlighet med fast praxis kan inrymmas i hänvisningen är i min mening något oklart. Det kan också ifrågasättas vilken betydelse det bör tillmätas att försäkringskassorna betraktat besluten som omedelbart gällande under lång tid och att det inte är känt att det ifrågasatts tidigare. Möjligen har Regeringsrätten ansett att en annan tolkning vore alltför bokstavlig och avvägt vilka konsekvenser ett domslut med innebörden att lagakraftvinnandet var tvunget att inväntas skulle kunna få. Förekomsten av hänvisningar inom socialrätten till AFL torde ha varit fler än de två i BTPL och i lagen om statligt tandvårdsstöd. Konsekvenserna av en annan tolkning kan sannolikt ha varit svåra att överblicka. Att behålla den tidigare ordningen kan således ha bedömts vara mest ändamålsenligt.

4.2.2 Kommentarer i litteraturen

4.2.2.1 Inledning

Det finns de som gör skillnad i betydelsen av att beslut vinner laga kraft i förhållande till hur besluten delas in i relation till den enskilde adressatens intresse eller beroende på beslutstyp. Denna indelning görs dock inte av alla och somliga författare blandar dessa angreppssätt och uttalar sig således dels angående vissa typer av beslut, dels vad som gäller generellt. Därför inleder jag med en redogörelse för resonemang förda angående besluts verkställbarhet utifrån mer generella termer (4.2.2.2) och därefter redogörs för resonemang utifrån vilken betydelse beslutet har för den enskilde och utifrån beslutstyp (4.2.2.3). Sedan följer ett avsnitt innehållande egna kommentarer (4.2.2.4).

4.2.2.2 Generella uttalanden om verkställbarhet

Sundberg ägnade ämnet uppmärksamhet i läroboken *Allmän förvaltningsrätt* från 1955 och uttalade då att verkställbarheten inträder i princip omedelbart. Enligt Sundberg behöver denna regel inget författningsstöd då den är nödvändig för förvaltningens funktion.⁹⁷ Vidare skriver han: ”En motsatt regel vore en världsfrämmande skrivbordsprodukt, vilken aldrig skulle kunna genomföras”.⁹⁸ Anledningen till Sundbergs ståndpunkt är att han

⁹⁷ Sundberg 1955 s. 286-287. Herlitz hänvisade i sin föreberedande utredning 1946 till Sundberg som då framfört sina synpunkter angående verkställbarhet i läroboken *Grunddagen av allmän förvaltningsrätt* 1943 s. 151-153.

⁹⁸ Sundberg 1955 s. 287.

menar att de flesta beslut är inriktade på ett direkt realiserande såsom polismannens trafikledande befallningar. Ytterligare stöd för omedelbar verkställbarhet är att många beslut aldrig skulle kunna verkställas om det var nödvändigt att invänta lagakraftvinnandet.⁹⁹

Sundberg gör dock undantag från den uppställda huvudregeln för det fall beslutet innebär en inskränkning i den enskildes skyddade fri- och rättigheter. I sådana fall krävs att beslutet vunnit laga kraft alternativt ett stadgande i lag som tillåter omedelbar verkställighet. När stadgande om verkställbarheten saknas måste frågan prövas från fall till fall med utgångspunkt i huvudregeln och nyss nämnda undantag. Angående beslut, som i likhet med domen, fastställer rättslägen och senare ska realiserats antingen genom myndighets eller den enskildes försorg, bör de enligt Sundberg inte verkställas förrän de vunnit laga kraft. Dessa beslut kan verkställas omedelbart om bestämmelse stadgar det alternativt förvaltningens funktion kräver det. Gör verkställigheten klagorätten onyttig bör beslutets lagakraftvinnande avvaktas.¹⁰⁰

Några år senare, 1961, författade Strömberg en uppsats som publicerades i FT¹⁰¹ angående de formella förutsättningarna för att ett förvaltningsbeslut ska vara verkställbart. Strömberg förtydligar att detta är av betydelse inom det formbundna förvaltningsförfarandet och klargör att uppsatsen inte inkluderar icke formbundna avgöranden som träffas på stående fot av exempelvis polis eller brandbefäl. I dessa fall ligger det i sakens natur att de i allmänhet är omedelbart verkställbara.¹⁰² Strömberg ansåg, angående förvaltningsbeslut generellt, att det inte är möjligt att ställa upp en allmän och enhetlig huvudregel när specialbestämmelse saknas. Oavsett vilken huvudregel som väljs måste den förses med omfattande undantag. Även om Herlitz (se nedan avsnitt 5.2.2) och Sundberg ställt upp motsatta huvudregler menade Strömberg att båda gjort så pass omfattande undantag att den praktiska skillnaden torde bli obetydlig.¹⁰³

Strömberg ställde sedan upp som huvudregel att beslut ska ha vunnit laga kraft för att vara verkställbart. Undantag kan göras om särskilda skäl påkallar omedelbar verkställighet. En grundläggande förutsättning för att frånga kravet på laga kraft bör enligt Strömberg vara att ett viktigt allmänt intresse kräver snabb verkställighet och att dröjsmål med verkställigheten medför en allvarlig fara för att själva syftet med beslutet annars går förlorat. Som typexempel på ett beslut där undantag kan vara befogat är beslut som avser att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot detta måste dock vägas att besvärsinstitutet ska kunna fylla sin funktion. Är det fråga om verkställighet som är svår eller omöjlig att återställa talar det starkt för att myndigheten bör avvakta tills beslutet vunnit laga kraft. Detta gäller särskilt om det är fråga om ett betungande beslut som skulle medföra en definitiv

⁹⁹ Sundberg 1955 s. 287.

¹⁰⁰ Sundberg 1955 s. 288-290.

¹⁰¹ Strömberg, *Förutsättningar för förvaltningsbesluts verkställbarhet*, FT 1961 s. 245-261.

¹⁰² Strömberg FT 1961 s. 245.

¹⁰³ Strömberg FT 1961 s. 248-249.

rättsförlust för den enskilde. Myndigheten bör således göra en intresseavvägning innan den fattar beslut om omedelbar verkställighet. Även sannolikheten för framgång med ett eventuellt överklagande kan enligt Strömberg vägas in vid ställningstagandet till omedelbar verkställighet.¹⁰⁴

När det gäller senare litteratur redogör Wennergren i kommentaren till 28 § FPL kortfattat för FRU:s förslag på 1980-talet (se nedan avsnitt 5.3.1). Enligt honom återspeglar förslaget på ett träffande sätt rättsläget. Wennergren påtalar vidare nackdelen med laga kraft som förutsättning för verkställbarhet, nämligen att överklagandet kan missbrukas för att fördröja ikraftträdandet.¹⁰⁵

von Essen har författat en uppsats om interimistiska beslut där han beskriver frågan om förvaltningsbesluts verkställbarhet som delvis omdiskuterad. Utgångspunkten är dock att beslut blir gällande när de vunnit laga kraft. Undantag torde, enligt von Essen, vara tillåtet när väsentliga samhällsintressen står på spel. Detsamma gäller beslut av förvaltningsdomstolarna.¹⁰⁶ von Essens framställning är inspirerad av en uppsats författad av Lavin där frågan om förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet beskrivs som en av de mest omdiskuterade i förvaltningsrätten. Lavin konstaterar att det är osäkert vad som gäller när författningsstöd saknas men berör inte frågan närmare utan hänvisar till BSK:s betänkande (se nedan avsnitt 5.2.3) samt Strömbergs uppsats i FT.¹⁰⁷

Strömberg och Lundell ställer upp laga kraft som förutsättning för verkställbarhet men enligt författarna är frågan omdiskuterad och delvis oklar. Omedelbar verkställbarhet torde vara tillåten när ett viktigt allmänt intresse kräver det.¹⁰⁸ Även Bohlin och Warnling-Nerep ställer upp laga kraft som ett riktmärke. Motiveringen till detta är att möjligheten att överklaga inte får bli utan direkt värde för den enskilde.¹⁰⁹

Ragnemalm skriver angående frågan att det är ett svårbedömt fall när specialbestämmelse saknas. Han är av uppfattningen att praxis inte lett fram till någon lösning som gett klara principer för hur problemet bör hanteras. Utgångspunkten är att besvärsinstitutet måste kunna fylla sin funktion. När det gäller verkställighet som inte går att återställa anser Ragnemalm att verkställandet inte bör äga rum förrän beslutet vunnit laga kraft. Finns det risk att beslutet upphävs bör det inte verkställas omedelbart, oavsett vad beslutet gäller. Medför beslutet allvarliga ingrepp i den enskildes frihet eller egendom är försiktighet påkallad. Mot detta får dock väsentliga

¹⁰⁴ Strömberg FT 1961 s. 256-258.

¹⁰⁵ Wennergren 2005 s. 266-268.

¹⁰⁶ von Essen FT 2011 s. 621-622.

¹⁰⁷ Lavin FT 1993 s. 25-26 och von Essen FT 2011 s. 615.

¹⁰⁸ Strömberg & Lundell 2011 s. 135-136.

¹⁰⁹ Bohlin & Warnling-Nerep 2007 s. 195-196.

samhällsintressen vägas.¹¹⁰ Eklund upprepar i sin doktorsavhandling dessa allmänna synpunkter.¹¹¹

4.2.2.3 Uttalanden om verkställbarhet för specifika beslut

Strömberg framhåller att anledning finns att särbehandla beslut som i det speciella fallet inte kan tänkas bli överklagade eftersom den enda som kan överklaga beslutet fått sina anspråk helt tillgodosedda. Till denna kategori faller många gynnande beslut och i dessa fall anser Strömberg att någon anledning att avvakta överklagandetidens utgång inte finns.¹¹² Ragnemalm delar uppfattningen att rent gynnande beslut där motpart saknas kan verkställas utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft.¹¹³ Enligt Strömberg finns det även anledning att särbehandla avslagsbeslut eftersom någon verkställighet inte krävs och situationen förblir som den varit. Även dessa beslut torde således vara omedelbart verkställbara.¹¹⁴

Westerberg nämner samma tre faktorer som redan berörts ovan, nämligen i) att beslutet innebär ett allvarligt ingrepp i den enskildes frihet eller egendom ii) verkställigheten är omöjlig att återställa samt iii) risken att beslutet upphävs vid ett överklagande. Mot dessa faktorer måste enligt Westerberg vägas de skäl som talar för omedelbar verkställighet, vilket ofta är beslut som rör allmän ordning och säkerhet. Dessa synpunkter kan omsättas på olika slags beslut vilket leder till att gynnande beslut i regel kan verkställas omedelbart. Vid förpliktande beslut beror verkställigheten på beslutets närmare art. För påbud krävs i regel avvaktande av laga kraft medan förbud i regel är omedelbart verkställbara. Beslut som avser ett tålande från en enskilds sida kan ibland bli gällande redan innan delgivningen. Återkallelse av beslut om bidrag borde träda i kraft omedelbart medan beslut med indirekta rättsverkningar i regel kräver avvaktande av laga kraft. Detta rör sig endast om presumtioner och beroende på situationen i det enskilda fallet kan utfallet enligt Westerberg bli annorlunda efter en intresseavvägning. Westerberg menar vidare att oavsett vilken huvudregel som ställs upp i litteraturen är det en grov generalisering.¹¹⁵

Lavin har uttalat sig särskilt angående verkställighet av återbetalningsbeslut. När reglering saknas bör sådana beslut enligt Lavin inte kunna verkställas innan de vunnit laga kraft. Anledningen är att det är ett betungande beslut och det bör därför följa principerna för ett sådant avgörande. Att självaste ersättningsbeslutet som föregick återbetalningsbeslutet är ett gynnande beslut som anses kunna verkställas omedelbart saknar enligt Lavin betydelse. Han tillägger dock, med hänvisning till RÅ 1983 2:3, att det är

¹¹⁰ Ragnemalm 2012 s. 137-138.

¹¹¹ Eklund 1998 s. 93-94.

¹¹² Strömberg FT 1961 s. 252.

¹¹³ Ragnemalm 2012 s. 138.

¹¹⁴ Strömberg FT 1961 s. 252-253.

¹¹⁵ Westerberg 1978 s. 58-61.

diskutabelt om ens beslut om tilldelande av en ekonomisk förmån kan verkställas innan det vunnit laga kraft och uttryckliga regler saknas.¹¹⁶

4.2.2.4 Egna kommentarer

Vid genomgången av litteraturen framgår det att Strömberg är den som i sin uppsats *Förutsättningar för förvaltningsbesluts verkställbarhet* mest djupgående behandlat frågan. Före Strömberg kommenterades frågan av Sundberg. De ställer upp motsatta huvudregler men vid närmare betraktande av innehållet i deras uttalanden framkommer det att de egentligen inte står särskilt långt ifrån varandra. Sundberg inkluderar fler beslut i jämförelse med vad Strömberg gör eftersom han tar upp även icke forbundna avgöranden som till exempel polismannens trafikledande befallningar. Strömberg inkluderar inte dessa beslut eftersom de enligt honom på grund av sakens natur i regel torde vara omedelbart verkställbara.

Redan här återfinns alltså en förklaring till deras olika ställningstaganden angående huvudregeln. Betraktar man dessutom vad Sundberg uttalar angående beslut som fastställer rättslägen och som senare ska realiseras är frågan om det finns någon skillnad överhuvudtaget. För dessa beslut krävs det, menar Sundberg, i regel laga kraft. I min mening verkar det vara just dessa beslut Strömberg riktar in sig på och även Sundbergs uppställda undantag för dessa beslut, förvaltningens funktion samt specialbestämmelse, stämmer väl överens med Strömbergs åsikter.

Förklaringen till valet av huvudregel kan ligga i deras olika syn på förvaltningen och människan. Sundberg betonar förvaltningens effektivitet och tycker att något annat vore en skrivbordsprodukt medan Strömberg betonar den enskildes rättssäkerhet. Här framkommer avvägningen mellan de två motstående intressena effektivitet och rättssäkerhet. Beroende på om man betraktar individens rättssäkerhet som viktigast eller förvaltningen och att den ska kunna fullgöra sina uppgifter som viktigast blir naturligtvis utfallet olika. Den verkliga skillnaden behöver dock inte vara särskilt stor. Även Strömberg berör detta då han menar att Herlitz och Sundberg ställt upp motsatta huvudregler men att skillnaden i praktiken är mycket liten. Westerberg går ännu längre eftersom han inte ställer upp någon generell huvudregel utan behandlar frågan utifrån olika typer av beslut. Enligt Westerberg är båda potentiella huvudregler grova generaliseringar.

En fråga jag ställer mig när jag gått igenom åsikterna inom litteraturen är vilken betydelse en uppställd huvudregel egentligen har. Det verkliga innehållet i doktrinen verkar enligt mig utgöras av vilka faktorer som myndighet och domstol bör beakta vid ställningstagandet till när ett beslut kan verkställas. Möjligen är det så att en huvudregel ställs upp beroende på om författaren vill betona effektiviteten respektive rättssäkerheten som det viktigaste intresset att tillgodose med regeln.

¹¹⁶ Lavin 1986 s. 182-183.

Sundberg och Strömberg gjorde sina uttalanden relativt nära varandra i tiden. Även om eventuella olikheter mellan dem kanske inte kan förklaras på grund av förvaltningens utveckling spelar den dock, i min mening, sannolikt en stor roll i förklaringen till varför samtliga övriga författare ställt upp lagakraftvinnandet som huvudregel. Förvaltningen har utvecklats mycket sedan både Sundberg och Strömberg gjorde sina uttalanden. Det allmänna spelar en helt annan roll idag än vad det gjorde för femtio år sedan. Synen på den enskilde, vad den bör tåla och har rätt till, har dessutom troligtvis förändrats mycket. Detta framträder vid betraktande av förvaltningens konstanta utveckling där den gått från en mycket splittrad bild till en strävan efter att öka rättssäkerheten för den enskilde och underlätta för enskilda att ta till vara på sin rätt.

4.3 Beslut som är omedelbart verkställbara på grund av sakens natur

Vissa beslut är enligt litteraturen på grund av sakens natur eller på grund av beslutets karaktär omedelbart verkställbara. Till denna kategori omedelbart verkställbara beslut kan inledningsvis nämnas beslut som inte får överklagas. Att dessa beslut är omedelbart verkställbara från och med tillkännagivandet är naturligt då de vinner laga kraft omedelbart.¹¹⁷ Med de icke överklagbara besluten kan även jämföras de beslut som riskerar att aldrig vinna laga kraft, nämligen beslut som kan överklagas utan tidsbegränsning och beslut med mycket vid eller obestämd krets klagoberättigade. Skulle det vara nödvändigt att invänta laga kraft för dessa beslut skulle verkställighet kanske aldrig kunna ske.¹¹⁸ Även interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder är enligt doktrinen verkställbara oberoende av att de inte vunnit laga kraft. Dessa beslut fattas tillfälligt och skyndsamt för att förordna om vad som ska gälla till saken är slutligt avgjord. Beslutstypen förutsätter således omedelbar verkställbarhet.¹¹⁹

I detta sammanhang bör dessutom RÅ 2005 ref. 17 framhållas. Målets bakgrund var att ett bolag ansökte om överprövning av en offentlig upphandling utförd av Vägverket. Bolaget yrkade att upphandlingen skulle göras om. Länsrätten biföll bolagets talan och förordnande att Vägverket skulle göra om upphandlingen. Vägverket överklagade till kammarrätten som ansåg sig förhindrad att pröva en ansökan om åtgärder och således avskrev målet. Frågan i Regeringsrätten var huruvida kammarrätten bort avskriva målet eller uppta det till sakprövning och denna fråga var beroende av huruvida länsrättens dom var omedelbart gällande eller inte.

¹¹⁷ Se till exempel Eklund 1998 s. 92, Strömberg & Lundell 2011 s. 135, Ragnemalm 2012 s. 137 och Bohlin & Warnling-Nerep 2007 s. 194.

¹¹⁸ Se till exempel Strömberg FT 1961 s. 253, Westerberg 1978 s. 59-60 och Strömberg & Lundell 2011 s. 136.

¹¹⁹ Se till exempel Bohlin & Warnling-Nerep 2007 s. 195-196, Ragnemalm 2012 s. 138, Wennergren 2005 s. 266-268 och Strömberg FT 1961 s. 253-254.

Regeringsrätten ansåg att länsrättens dom i själva verket utgjorde ett förbud för Vägverket att fortsätta upphandlingen. Vidare yttrade Regeringsrätten att det visserligen som huvudregel för förvaltningsdomstols dom gäller att denna ska ha vunnit laga kraft för att vara verkställbar. Detta gäller, enligt domstolen, i allmänhet för betungande beslut för en enskild. Regeringsrätten menade dock att det är tydligt att ett förbud av ifrågavarande slag måste anses gälla omedelbart om inte annat förordnats eller inhibition meddelats av överinstansen. Detta beror på att något annat skulle göra överprövningsprocessen enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling meningslös. Regeringsrätten undanröjde kammarrättens avskrivningsbeslut och återförvisade målet för sakprövning.

Bolaget bifogade ett rättsutlåtande från Wennergren. Frågan om när ett undanröjandebeslut blir gällande var en av rättsfrågorna som Wennergren belyste i sitt utlåtande. Wennergren ansåg att beslutet skulle gälla omedelbart. Anledningen var beslutets innebörd och att det ligger i sakens natur att ett bifallsbeslut efter en laglighetsprövning blir omedelbart gällande. Detta styrkte Wennergren med att ett undanröjandebeslut efter en laglighetsprövning enligt KL gäller omedelbart. Motstående intressen hos den upphandlande enheten och den antagne leverantören kan tillgodoses genom ett omedelbart överklagande och samtidig begäran om inhibition, vilket enligt Wennergren gav ytterligare stöd till hans ståndpunkt.¹²⁰

4.4 Lagtolkningsresonemang i litteraturen

Strömberg gjorde en inventering av bestämmelser om verkställbarhet i specialförfattning och fann då att bestämmelser om att ett beslut ska ha vunnit laga kraft för att få verkställas var sällsynta. Av detta förhållande drar Strömberg slutsatsen att lagstiftaren i allmänhet ansett det överflödigt att ge uttryck för detta villkor.¹²¹ Denna slutsats repeteras på flera håll inom litteraturen.¹²²

Strömberg delar in spörsmålet om hur förekomsten respektive avsaknaden av specialbestämmelser om besluts verkställbarhet kan tolkas i två undergrupper. Den första situationen föreligger när en författning innehåller föreskrifter om verkställbarhet för en viss typ av beslut men lämnar andra beslut oreglerade. Om en författning medger omedelbar verkställbarhet för vissa beslut men är tyst vad gäller andra beslut, gäller för de övriga besluten, enligt Strömberg, att de torde vara verkställbara först när de vunnit laga kraft. Strömberg stödjer sin åsikt med att man i allmänhet bör kunna förutsätta att lagstiftaren tänkt på samtliga beslut som fattas med stöd av en författning om frågan om besluts verkställbarhet reglerats.¹²³

¹²⁰ Rättsutlåtande Wennergren s. 4-6.

¹²¹ Strömberg FT 1961 s. 249-250.

¹²² Se exempelvis Strömberg & Lundell 2011 s. 135, Westerberg 1978 s. 58 och Eklund 1998 s. 93.

¹²³ Strömberg FT 1961 s. 254-255.

Den andra situationen är den då författningen inte innehåller någon bestämmelse om verkställbarhet överhuvudtaget. Strömberg frågar sig om man kan dra några slutsatser av denna tystnad. Med bakgrund av hur få stadganden det finns som föreskriver lagakraftvinnande som villkor för verkställbarhet anför han att laga kraft skulle kunna vara den förutsatta huvudregeln i dessa fall. Denna slutsats är dock inte helt säker och han reserverar sig för att det kan finns andra skäl till lagstiftarens tystnad i dessa situationer.¹²⁴

Westerberg berör frågan om huruvida man analogivis eller motsättningsvis kan tolka vad som gäller utifrån förekomsten av bestämmelser om verkställbarhet i specialförfattningar. Westerberg är av åsikten att några slutsatser inte kan dras på detta sätt utan att frågan måste avgöras från fall till fall. Anledningen till detta är enligt Westerberg att det i allmänhet torde ha varit oklart även för lagstiftaren om en viss verkställighetsbestämmelse är deklarativ eller konstitutiv.¹²⁵ Likaså är Sundberg av uppfattningen att avsaknaden av bestämmelser inte kan tolkas så att laga kraft alltid måste inväntas. Även Sundberg förespråkar således en prövning av verkställbarheten i det enskilda fallet.¹²⁶

Folkesson författade 1975 en uppsats om verkställighet av icke lagakraftvunna beslut inom förvaltningsrätten och vad som gäller när lagen tystnar som en replik på ett JO-uttalande i FT. Bakgrunden var att vägtrafikförordningen upphävdes 1972 och att bestämmelserna om körkortsåterkallelse flyttades till körkortskungörelsen (1972:592). Vägtrafikförordningen innehöll en bestämmelse som stadgade att beslut om återkallelse av körkort gällde utan hinder av att beslutet överklagats. Någon bestämmelse av motsvarande slag fanns dock inte i körkortskungörelsen. Hirschfeldt, som var föredragande i ett JO-ärende där frågan aktualiserats, var av åsikten att övervägande skäl talade för omedelbar verkställighet av beslut om återkallelse trots att lagstöd saknades. Beslut om återkallelse av körkort har ett klart syfte att undanröja en fara för människors liv och det vore således högst märkligt att avvakta med verkställandet tills beslutet vunnit laga kraft menade Hirschfeldt.¹²⁷

Folkesson menade i sitt svar att när författningsstöd saknas kan inte ett beslut om återkallelse av körkort verkställas förrän det vunnit laga kraft. För att tolka frånvaron av en regel använde sig Folkesson av fyra olika juridiska lagtolkningsmetoder, e contrario-metoden, tolkning ex analogia, den subjektiva teleologiska tolkningsmetoden och den objektiva teleologiska tolkningsmetoden. Utöver de nyss nämnda fyra juridiska tolkningsmetoderna använde sig Folkesson också av två metoder som han menar används av juristen i dennes dagliga arbete, nämligen god min-metoden och den eventuella subjektiva teleologiska tolkningsmetoden.¹²⁸

¹²⁴ Strömberg FT 1961 s. 256.

¹²⁵ Westerberg 1978 s. 58-59.

¹²⁶ Sundberg 1955 s. 289.

¹²⁷ Hirschfeldt FT 1974 s. 48-51.

¹²⁸ Folkesson FT 1975 s. 77-79.

Folkessons resultat med användning av de olika metoderna ska inte redogöras för här. Folkesson kritiserade i sin uppsats JO för att vara passiv. Den rätta vägen till klarhet och stabilitet i rättsläget menade han vara genom lagstiftning, antingen i form av en allmän bestämmelse eller genom reglering i specialförfattning.¹²⁹

4.5 Skyldighet att i vissa fall avvakta lagakraftvinnandet

Nedan redogörs för ett JO-beslut där frågan var om en polismyndighet bort verkställa ett beslut som enligt den tillämpliga lagstiftningen gällde omedelbart. Därefter redogörs kort för resonemang framförda i litteraturen avseende samma fråga.

JO 2011/12 s. 161. JO Ragnemalm kritiserade i beslutet en polismyndighet för att ha verkställt en dom innan den vunnit laga kraft trots att det stod klart att domen var verkställbar. Bakgrunden var att en hund omhändertagits enligt lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, tillsynslagen. Därefter beslutade polisen, i enlighet med 12 § tillsynslagen, att hunden skulle avlivas. Efter hundägarens överklagande fastställdes beslutet av förvaltningsrätten. Enligt 27 § tillsynslagen gäller beslut omedelbart om inte annat beslutats och i förevarande dom fastslog domstolen att beslutet gällde omedelbart. Hundägarens ombud mejlade samma dag som förvaltningsrätten fattat sitt beslut till polisen och meddelade att domen skulle överklagas och att hundägaren skulle begära inhibition. Ombudet försökte därefter, både via mejl och telefon, få en bekräftelse från polisen att verkställighet av beslutet skulle avvaktas till inhibitionsfrågan prövats. Sex dagar efter förvaltningsrättens beslut meddelade ombudet att överklagandet skulle inlämnas nästkommande dag. Överklagandet lämnades in sju dagar efter att beslutet om avlivning fattats. Ombudet fick kontakt med beslutsfattaren hos polisen på förmiddagen och fick då veta att beslut om verkställighet fattats dagen innan och att beslutet verkställts kl. 09.00 den aktuella dagen.

JO inledde sitt ställningstagande med att påpeka att det finns två motstående intressen som måste vägas mot varandra, det vill säga effektiviteten och rättssäkerheten. Ett omhändertagande av en hund syftar till att hindra att den orsakar skada och olägenhet. Beslut att avliva en hund får fattas om den utgör en fara för människor eller djur eller om det annars finns särskilda skäl. När det gäller det förstnämnda beslutet, omhändertagandet, ansåg JO att det är uppenbart att det bör gälla omedelbart med bakgrund av dess syfte. När det gäller beslutet om avlivning är detta dock inte lika självklart och myndigheten bör då göra en avvägning av de motstående intressena.

Det som talar för omedelbar verkställighet av avlivningsbeslutet är inte längre hundens farlighet eftersom den omedelbara faran undanröjts i och med omhändertagandet. Istället är det kostnaderna och olägenheten med ett långvarigt omhändertagande som talar för snabb verkställighet. Mot detta talar, enligt JO, dock starka skäl eftersom det är en verkställighet som är omöjlig att återställa samt att det medför ekonomisk skada och skada på ett djupt personligt plan för hundägaren. Enligt JO bör detta beaktas inte enbart vid ställningstagandet till verkställbarheten som görs enligt 27 § tillsynslagen utan även när frågan rör själva utförandet av verkställigheten. Detta innebar sammantaget att polismyndigheten, om det fanns en indikation på att hundägaren skulle överklaga och begära inhibition, borde ha avvaktat överklagandetidens utgång alternativt kontaktat hundägaren innan beslutet verkställdes. Således ställde sig JO kritisk till agerandet.

¹²⁹ Folkesson FT 1975 s. 92.

Liknande åsikter har framförts i litteraturen. Bohlin och Warnling-Nerep menar att olika skäl kan tala för att avvakta med verkställigheten trots att beslutet är omedelbart verkställbart. Skälen som författarna anger är desamma som anförts ovan om lagakraftvinnandets betydelse för verkställbarheten. Dessa omständigheter är i) om beslutet medför allvarliga ingrepp i den enskildes frihet eller egendom, ii) om verkställigheten inte går att återställa samt iii) om det finns risk att ett överklagande kan komma att bifallas.¹³⁰ Även Strömberg och Lundell anför samma skäl och uttalar att myndigheten bör ta hänsyn till dessa förhållanden även om omedelbar verkställighet är tillåten.¹³¹

4.6 Uttalanden i doktrin *de lege ferenda*

Strömberg uttalade i sin uppsats från 1961 att frågan om besluts verkställbarhet utan tvivel hör till de frågor som bör övervägas vid en allmän reglering av förvaltningsförfarandet. Skulle en bestämmelse intas i en allmän förfarandelag anser Strömberg, som framgått ovan, att huvudregeln bör vara att laga kraft krävs innan ett beslut kan verkställas. Denna huvudregel bör dock vara subsidiär i förhållande till specialförfattning. Vidare bör undantag ställas upp för vissa typer av beslut som på grund av sin natur måste vara omedelbart verkställbara. När det gäller införandet av ett mer öppet undantag med innebörden att ett betydande allmänt intresse kan föranleda omedelbar verkställighet är det enligt Strömberg mer diskutabelt. Den bästa lösningen på problemet vore att göra en översyn av specialförfattningar som saknar verkställighetsföreskrifter för att sedan reglera frågan där det anses nödvändigt. Även om en sådan översyn är krävande är det enligt Strömberg det alternativ som är fullt tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.¹³²

Wennergren är av åsikten att frågan om beslut ska bli verkställbara omedelbart eller först efter att de vunnit laga kraft borde regleras i FL. Något närmare uttalande om hur denna reglering i så fall bör utformas återfinns dock inte.¹³³

¹³⁰ Bohlin & Warnling-Nerep 2007 s. 196.

¹³¹ Strömberg & Lundell 2011 s. 136.

¹³² Strömberg FT 1961 s. 259.

¹³³ Wennergren 2005 s. 8. Wennergren uttalar dock att han anser att FRU:s förslag till bestämmelse om besluts verkställbarhet som presenterades 1983 på ett träffande sätt återspeglar rättsläget, se ovan avsnitt 4.2.2.2.

5 Lagstiftningsinitiativ

5.1 Inledning

Kommande avsnitt avser att redogöra för lagstiftningsinitiativen angående stiftandet av en allmän bestämmelse om besluts verkställbarhet. Redan 1964 inkluderade BSK en bestämmelse om frågan i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet. Kapitlet inleds med en redogörelse för bakgrunden till detta förslag, innehållet av det och remissinstansernas kritik (avsnitt 5.2). I det efterföljande avsnittet redogörs för samma aspekter av det förslag som lämnades i samband med FL:s tillkomst (avsnitt 5.3). Slutligen behandlar kapitlet FLU:s betänkande som presenterades 2010 där utredningen inkluderat en bestämmelse angående besluts verkställbarhet (avsnitt 5.4). Kapitlet avslutas med ett avsnitt innehållande mina egna kommentarer angående initiativen (avsnitt 5.5).

5.2 Besvärssakkunnigas förslag

5.2.1 Inledning

Bakgrunden till förvaltningsrättsreformen och Herlitz förberedande utredning som ledde till att de sakkunniga tillkallades har berörts ovan (se avsnitt 2.3). Kommande avsnitt behandlar till en början Herlitz uttalanden i den förberedande utredningen från 1946 angående önskvärdheten av en reglering av besluts verkställbarhet (avsnitt 5.2.2). Därefter redogörs närmare för BSK:s slutbetänkande, remissmottagandet och lagstiftningsresultatet (avsnitt 5.2.3 och 5.2.4).

5.2.2 Herlitz förberedande utredning

I betänkandet från 1946 berörde Herlitz frågan om förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet. Framst diskuterade han betydelsen av att ett beslut tillkännages samt vinner laga kraft. Angående tillkännagivandet som förutsättning för verkställbarheten uttalade Herlitz att huvudregeln torde ha varit att beslut inte blir gällande förrän detta skett. Något större behov av att lagstifta angående varken huvudregel eller undantag fanns inte. Däremot uttalade Herlitz att det fanns ett behov av att klarlägga vad som låg i kravet på delgivning, hur det borde ske samt konsekvenserna av bristande delgivning.¹³⁴

¹³⁴ SOU 1946:69 s. 140-141. De sakkunniga inkluderade bestämmelser om delgivning i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet. Slutresultatet blev sedermera en lag med gemensamt delgivningsförfarande för den allmänna processen och förvaltningsförfarandet, se prop. 1970:13 s. 2 och 52-53. Delgivningslagen (1970:428) upphörde att gälla den 1 april 2011 då DelgL trädde i kraft.

Angående lagakraftvinnandets betydelse påtalade Herlitz inledningsvis problematiken på området eftersom det fanns flera oklarheter som uppkom i samband med frågan om besluts laga kraft. Dels var reglerna om delgivning oklara, vilket har betydelse för beräkningen av överklagandetiden, dels påtalade han att det inom förvaltningsrätten fanns flera oklarheter avseende besvär. Oklarheterna gällde till exempel angående vilka som ägde klagorätt och huruvida samtliga berörda fått del av beslutet. Ett behov av lagstiftning förelåg således inte enbart avseende delgivning utan även vad avsåg besvär i vissa avseenden.¹³⁵

Herlitz uttalade sig vidare om vad som var huvudregel angående betydelsen av besluts laga kraft när författning saknades. Herlitz var av åsikten att huvudregeln var att beslut inte blev gällande förrän det vunnit laga kraft. Han klargjorde samtidigt att huvudregeln inte var fri från invändningar (inom litteraturen hade vid denna tidpunkt den motsatta huvudregeln ställts upp av Sundberg, se ovan avsnitt 4.2.2.2). Från huvudregeln var det dock nödvändigt att ställa upp ett antal undantag utöver de som framkom av författning. Ett av undantagen var enligt Herlitz beslut som på grund av sakens natur måste vara omedelbart gällande.¹³⁶ Herlitz anförde vidare:

”Vad nu sagts ger vid handen, att rättsläget ofta nog måste te sig ganska oklart. Därav vållas ej sällan en betänklig osäkerhet. Det vore en naturlig uppgift för lagstiftningen att, med utgångspunkt i regeln att beslut icke lända till efterrättelse utan laga kraft, närmare precisera de fall, i vilka denna regel måste tåla undantag.”¹³⁷

Han ställde sig således positiv till en lagreglering av lagakraftvinnandets betydelse för besluts verkställbarhet. Herlitz deltog i lagstiftningsarbetet även efter att han presenterat sin förberedande utredning i egenskap av utredningsman tillika ordförande för BSK. Herlitz entledigades från sitt uppdrag 1958.¹³⁸

5.2.3 Förslag till lag om förvaltningsförfarandet

Som tidigare nämnts tillkallades BSK 1949 för att fortsätta utredningen som Herlitz påbörjat.¹³⁹ 1964 lades slutbetänkandet med förslag till lag om förvaltningsförfarandet fram. Betänkandet var ett steg av flera mot den allmänna reglering som tillkom 1971.¹⁴⁰ BSK inkluderade en bestämmelse om förvaltningsbesluts verkställbarhet i 11 kap. 9 § i förslaget till lag om förvaltningsförfarandet.¹⁴¹ Bestämmelsen innebar att omedelbar verkställbarhet ställdes upp som huvudregel. Bestämmelsens lydelse var följande:

¹³⁵ SOU 1946:69 s. 142-143.

¹³⁶ SOU 1946:69 s. 144.

¹³⁷ SOU 1946:69 s. 145.

¹³⁸ SOU 1964:27 s. 9.

¹³⁹ SOU 1964:27 s. 9.

¹⁴⁰ SOU 1964:27 s. 8-9.

¹⁴¹ Se den föreslagna författningstexten, SOU 1964:27 s. 18-45.

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

Slutligt beslut, som innebär att någon skall göra eller tåla något eller som angår ansvar, blir gällande först då laga kraft inträtt. Där myndigheten för visst fall finner det av synnerliga skäl påkallat, äger den dock förordna, att beslut av angivet slag skall lända till omedelbar efterrättelse.”¹⁴²

BSK konstaterade att det i specialförfattning fanns bestämmelser som föreskrev både omedelbar verkställbarhet och verkställbarhet först efter att beslutet vunnit laga kraft.¹⁴³ BSK förde ett utförligt resonemang angående rättsläget, främst med utgångspunkt i regleringen i specialförfattning. Rättsläget kunde, enligt de sakkunniga, sammanfattas på så sätt att gynnande beslut vid tvivel var omedelbart gällande. Förpliktande beslut som medförde att någon skulle göra eller tåla något eller som angick ansvar var i regel verkställbara först efter att de vunnit laga kraft. Beslut som innebar att någon skulle underlåta något var i sin tur som regel omedelbart gällande.¹⁴⁴

De sakkunniga försökte hitta presumtioner för olika typer av beslut men ansåg att osäkerhet rådde angående innehållet i gällande rätt, bland annat avseende de förpliktande besluten. Genom lagstiftning i frågan menade BSK att större klarhet och stabilitet kunde skapas. På grund av variationen av mål inom förvaltningen var dock lagstiftningen tvungen att vara elastisk och en allmän bestämmelse borde kompletteras med bestämmelser i specialförfattningar.¹⁴⁵

Vid en reglering av besluts verkställbarhet var den tvungen att bygga på en avvägning mellan motstående intressen, de sakkunniga beaktade här särskilt den enskildes intresse av att kunna överklaga ett beslut. Detta intresse förstärktes enligt BSK vid beslut med ingripande rättsverkningar samt vid beslut med engångsverkan. De sakkunniga beaktade vid förslaget även motstående intressen. BSK nämnde särskilt enskild motparts intressen samt myndigheternas uppgift att skapa allmän ordning och säkerhet. Den sistnämnda uppgiften kan ofta kräva handlingsfrihet och omedelbar verkställighet, menade de sakkunniga.¹⁴⁶

BSK övervägde att i lagförslaget göra verkställbarheten beroende av huruvida det var ett gynnande beslut, förpliktande beslut, återkallelsebeslut eller ett beslut om ansvar. En sådan bestämmelse ansågs dock inte ändamålsenlig. En sådan lösning var enligt BSK problematisk eftersom det kan uppkomma tvivel om kategoriseringen av ett beslut. En mer allmänt hållen regel ansågs därför vara en bättre lösning.¹⁴⁷

Förslaget var ämnat att innebära en kodifiering av det rådande rättsläget. Att ställa upp omedelbar verkställbarhet som huvudregel ansågs vara mer

¹⁴² SOU 1964:27 s. 36.

¹⁴³ SOU 1964:27 s. 467.

¹⁴⁴ SOU 1964:27 s. 473.

¹⁴⁵ SOU 1964:27 s. 473-474.

¹⁴⁶ SOU 1964:27 s. 472-473.

¹⁴⁷ SOU 1964:27 s. 473-474.

representativt för rättsläget i jämförelse med alternativet. BSK ansåg det klart att myndigheter borde bemyndigas att i särskilda fall förordna att omedelbar verkställighet inte ska ske eftersom undantag kunde vara nödvändigt på grund av situationen i det enskilda fallet (se andra ledet i paragrafens första stycke). Det fanns dock en annan kategori av undantag, nämligen de som på grund av sin karaktär endast undantagsvis borde vara omedelbart gällande (se paragrafens andra stycke). Angående denna senare nämnda typ av beslut ansåg de sakkunniga att det fanns två lösningar. Antingen löste lagstiftaren problemet genom specialförfattningar eller så reglerades även dessa mer generella undantag i en allmän bestämmelse. Frågan om besluts verkställbarhet ansågs så central ur rättssäkerhetssynpunkt att alternativet att överlämna frågan till specialförfattning skulle medföra en försvagning av värdet med en allmän reglering. BSK stannade därmed för det senare alternativet.¹⁴⁸

5.2.4 Mottagande och lagstiftning

Mottagandet av förslaget hos remissinstanser var blandat. Vissa remissinstanser lämnade förslaget utan erinran och uttalade att lagstiftning avseende frågan var önskvärd. Somliga remissinstanser hade språkliga anmärkningar, såsom användandet av uttrycket ”laga kraft”.¹⁴⁹ Regeringsrättens ledamöter ifrågasatte om behovet av en generell reglering överhuvudtaget var särskilt stort och anförde att frågan torde kunna lämnas oreglerad.¹⁵⁰ Även andra remissinstanser framförde synpunkter om att det närmare borde övervägas om frågan skulle regleras generellt eller i specialförfattning.¹⁵¹

Ytterligare remissinstanser menade att huvudregeln borde vara den omvända. Denna åsikt framfördes bland annat av Juridiska fakulteten vid universitet i Lund. Fakulteten ansåg att BSK:s redogörelse för gällande rätt var svagt underbyggd och missvisande i vissa delar. Vidare ansåg fakulteten att BSK lagt alltför stor vikt vid effektivitetskravet på bekostnad av rättssäkerheten. Hur frågan borde lösas var dock enligt fakulteten en lagteknisk fråga och oavsett vilken huvudregel som ställdes upp måste undantag finnas. En rationell lösning hade dock varit att laga kraft ställdes upp som huvudregel och att undantag gjordes dels för beslut som enligt sakens natur måste kunna verkställas omedelbart,¹⁵² dels för beslut som rörde upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Utöver en

¹⁴⁸ SOU 1964:27 s. 473-474.

¹⁴⁹ Se till exempel Försäkringsinspektionens och Länsstyrelsen i Jämtlands läns remissvar, SOU 1968:27 s. 240.

¹⁵⁰ SOU 1968:27 s. 240-241.

¹⁵¹ Se Arbetarskyddsstyrelsens svar, SOU 1968:27 s. 241.

¹⁵² De aktuella besluten som fakulteten räknade upp var icke överklagbara beslut, beslut som kan överklagas under obegränsad tid, gynnande beslut som endast kan överklagas av sökanden, avslagsbeslut, interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder, SOU 1968:27 s. 241.

bestämmelse med denna innebörd i en allmän reglering menade fakulteten att undantagsregler kunde överlåtas till speciallagstiftning.¹⁵³

Med de sakkunnigas förslag och remissyttrandena över detta som grund utarbetades inom justitiedepartementet ett förslag till förvaltningslag som redovisades 1968. I förhållande till BSK:s förslag var arbetsgruppens förslag rejält nerbantat.¹⁵⁴ Förslaget till förvaltningslag innehöll 25 paragrafer som således enbart skulle tillämpas hos förvaltningsmyndigheterna. På grund av de tvivel som framfördes i remissyttrandena innehöll förslaget ingen bestämmelse om besluts verkställbarhet. En bestämmelse om inhibition inkluderades dock i förslaget.¹⁵⁵ För de fall då specialförfattning inte innehöll bestämmelse om verkställbarheten och då myndighet inte bemyndigats förordna om detsamma fick frågan, enligt arbetsgruppen, avgöras med ledning av praxis och allmänna principer.¹⁵⁶ I propositionen anfördes att allmänna regler om verkställbarheten av förvaltningsmyndighets beslut kunde undvaras i ÄFL utan större olägenhet.¹⁵⁷

5.3 Förvaltningsrättsutredningen

5.3.1 Förslag till förvaltningslag

Drygt sex år efter att ÄFL trädde i kraft tillsattes en kommitté som fick i uppdrag att göra en översyn av lagen. Till de särskilda frågor kommittén fick i uppdrag att överväga tillhörde frågan om när ett beslut blir gällande. En sådan reglering ansågs skapa klarhet i vad som gäller i osäkra fall samt minska behovet av att reglera spörsmålet i specialförfattningar.¹⁵⁸

Någon bestämmelse angående besluts verkställbarhet föreslogs inte i samband med delbetänkandet 1981 utan dröjde till 1983 då FRU lade fram ett förslag till en ny förvaltningslag i sitt slutbetänkande. I FRU:s förslag inkluderades en bestämmelse i 27 § om när ett beslut blir gällande.¹⁵⁹ FRU valde som huvudregel att ett beslut blev gällande först när det inte längre kunde överklagas av den som varit part i ärendet. Genom formuleringen avsåg man att utesluta icke överklagbara beslut samt beslut med obestämd personkrets från tillämpningsområdet.¹⁶⁰ Från denna huvudregel gjordes tre undantag. Ett beslut gällde således omedelbart:

”1. om det inte riktar sig mot någon enskild eller inte går någon emot,

¹⁵³ SOU 1968:27 s. 241.

¹⁵⁴ SOU 1968:27 s. 7-8.

¹⁵⁵ SOU 1968:27 s. 241-242. Se även den föreslagna författningstexten, SOU 1968:27 s. 9-13.

¹⁵⁶ SOU 1968:27 s. 241-242.

¹⁵⁷ Prop. 1971:30 Del 2 s. 422.

¹⁵⁸ SOU 1983:73 s. 166 (bilaga 1).

¹⁵⁹ SOU 1983:73 s. 22.

¹⁶⁰ SOU 1983:73 s. 113-114.

2. om det innebär avslag eller förbud eller av annan anledning inte kräver någon särskild åtgärd för att genomföras,
3. om det är ett tillfälligt beslut enligt 24 §.”¹⁶¹

FRU ansåg att det inte entydigt gick att avgöra vad som gällde angående besluts verkställbarhet när reglering saknades. Oavsett vilken huvudregel man valde var det enligt FRU nödvändigt att förse den med betydelsefulla undantag. FRU utgick i sina överväganden från BSK:s förslag och de remissyttranden som lämnats över förslaget. Den valda huvudregeln motiverades med att de sakkunnigas förslag om omedelbar verkställbarhet kritiserats under remissbehandlingen. Valet motiverades dessutom med att det stod i bäst överensstämmelse med den framförda åsikten i litteraturen.¹⁶²

Vid valet av huvudregel lades särskild vikt vid den enskildes möjlighet att få till stånd en ändring i högre instans och att den enskilde inte utan vägande skäl skulle behöva inrätta sig efter ett beslut som kan komma att ändras. Var det dessutom fråga om irreparabel verkställighet anförde FRU att det måste krävas mycket starka skäl för att verkställa ett beslut omedelbart. Mot detta rättssäkerhetsintresse fick dock effektiviteten vägas. Genom utformandet av undantagen menade FRU att huvudregeln inte skulle påverka effektiviteten menligt.¹⁶³

När det vidare gällde formuleringen av undantagen motiverade FRU sitt första undantag med att det inte kunde finnas något hinder mot att låta beslut som inte gått någon emot bli omedelbart verkställbara. FRU ansåg dessutom att man avseende dessa beslut torde kunna gå ännu längre, det vill säga att inte ens delgivning av parten borde krävas. Såvitt angick det andra undantaget ansåg FRU att dessa beslut inte behövde genomföras i egentlig mening och att de därför blev omedelbart verkställbara, oberoende av både lagakraftvinnande och delgivning. FRU underströk att undantaget enbart gällde situationer då någon vidare åtgärd för att genomföra beslutet inte behövdes från myndighetens sida.¹⁶⁴ Det tredje undantaget avsåg tillfälliga beslut som intogs i 24 § i förslaget till förvaltningslag. Bestämmelsen gav myndighet möjlighet att besluta tillfälligt i saken till dess att ärendet slutligt avgjorts.¹⁶⁵

FRU uttalade sig angående betungande beslut, närmare bestämt beslut som innebär att någon ska göra något, tåla något eller som angår ansvar. FRU uttalade att osäkerhet rådde angående rättsläget men att de ifrågavarande besluten i princip inte utan stöd i författning kunde genomföras förrän de vunnit laga kraft. Visserligen förekom det undantag men detta var, i FRU:s

¹⁶¹ SOU 1983:73 s. 22.

¹⁶² SOU 1983:73 s. 111-113.

¹⁶³ SOU 1983:73 s. 112-113.

¹⁶⁴ SOU 1983:73 s. 113-115.

¹⁶⁵ Se den föreslagna bestämmelsen SOU 1983:73 s. 21-22 och FRU:s överväganden s. 101-103.

mening, svårt att precisera i en generell undantagsregel och någon sådan föreslogs därför inte.¹⁶⁶

5.3.2 Mottagande och lagstiftning

Många remissinstanser var kritiska till FRU:s förslag. Hovrätten över Skåne och Blekinge kritiserade FRU för bristfällig redogörelse och undersökning angående behovet av lagstiftning.¹⁶⁷ Även om hovrätten ansåg att en allmän reglering borde övervägas fanns det remissinstanser som framförde meningen att lagstiftaren även i fortsättningen borde kunna överlåta frågan åt praxis.¹⁶⁸

Ett flertal instanser ansåg att förslaget var oklart på många sätt, exempelvis vad avser bruket av begrepp som ”avslag”, ”förbud” och ”part” eftersom dessa termer inte är helt entydiga. Denna otydlighet skulle, enligt instanserna, medföra att bestämmelsen skulle bli svår att tillämpa.¹⁶⁹ Det faktum att förslaget inte innehöll föreskift om omedelbar verkställbarhet på grund av tvingande säkerhetsskäl påpekades av Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund som ställde sig frågande till hur detta behov skulle fyllas. Likaså ifrågasattes avsaknaden av möjligheten att förordna om omedelbar verkställbarhet på grund av omständigheterna i det enskilda fallet.¹⁷⁰

JO ställde sig frågande till om det inte stämde bättre överens med rättsläget att ställa upp den motsatta huvudregeln. Som skäl för detta anförde JO att flertalet fall i praktiken föll in under undantagsbestämmelserna och att den omvända huvudregeln gäller för kommunalbesvär. Intresset av enhetlighet talade således för den motsatta huvudregeln. Även det faktum att de sakkunniga ställde upp omedelbar verkställbarhet som huvudregel anfördes till stöd för JO:s uppfattning.¹⁷¹

I propositionen yttras att den föreslagna regleringen lämnats därhän på grund av den kritik som framfördes under remissbehandlingen.¹⁷² Bestämmelsen om inhibition som fanns i ÄFL kvarstod med samma sakinhåll och den återfinns även idag i 29 § FL.¹⁷³

¹⁶⁶ SOU 1983:73 s. 114-115.

¹⁶⁷ Ds Ju 1985:6 s. 356.

¹⁶⁸ Se exempelvis Länsrätten i Östergötlands läns remissvar Ds Ju 1985:6 s. 361.

¹⁶⁹ Se Juridiska fakultetsnämnden vid universitet i Stockholm angående partsbegreppet Ds Ju 1985:6 s. 362-363, Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund angående förbudsbegreppet s. 364 och Hovrätten över Skåne och Blekinge angående av användningen av uttrycket ”innehåller avslag” s. 360.

¹⁷⁰ Ds Ju 1985:6 s. 364.

¹⁷¹ Ds Ju 1985:6 s. 368.

¹⁷² Prop. 1985/86:80 s. 15.

¹⁷³ Prop. 1985/86:80 s. 80.

5.4 Förvaltningslagsutredningen

5.4.1 Förslag till förvaltningslag

2008 tillsatte regeringen en särskild utredare som fick i uppdrag att se över bestämmelserna i FL och lämna förslag till en ny lag. I kommittédirektivet nämndes inte besluts verkställbarhet som en av de frågor utredaren särskilt skulle överväga en reglering av. Förslaget till ny lag fick dock, enligt direktivet, innehålla bestämmelser även i andra avseenden som syftar till att göra förvaltningen mer rättssäker och effektiv. I direktivet anges att många centrala frågor lämnats åt rättstillämpningen och att översynen syftar till en mer utförlig reglering.¹⁷⁴

FLU föreslår i förslaget till ny förvaltningslag i 29 § en bestämmelse angående förutsättningarna för besluts verkställbarhet. Bestämmelsen lyder:

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

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

Klagotidens utgång behöver inte heller avvaktas, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att en myndighet verkställer beslutet omedelbart. Innan verkställighet i sådant fall sker, ska myndigheten noga överväga omständigheter som talar för ett uppskov, såsom att beslutet medför mycket ingripande verkningar för enskild eller att verkställigheten inte kan återgå, om beslutet efter överklagande skulle bli upphävt.”¹⁷⁵

På grund av bristen på relevant material, som FLU beskriver det, är avsnittet om besluts verkställbarhet i betänkandet relativt kort. FLU beskriver rättsläget i stort inkluderat författningsreglering, rättspraxis och doktrin. Genomgången av författningsregleringen innehåller ingen djupare undersökning av förekomsten av bestämmelser om besluts verkställbarhet i specialförfattning. Avsnittet om rättspraxis är mycket kortfattat och när det gäller doktrinen anför utredningen att den är begränsad och till viss del föråldrad. Innehållet i Strömbergs uppsats från 1961 repeteras enligt betänkandet i alla moderna hand- och läroböcker utan att något nytt av större betydelse tillförs. Utredningen yttrar att en anledning till att avstå från reglering av en viss fråga kan vara att andra källor ger en så ingående och klargörande belysning att lagstiftarens åtgärder är onödiga. Såvitt angår besluts verkställbarhet är, med bakgrund av det ovan anförda, dock så inte fallet.¹⁷⁶

Genom förslaget avser FLU att fylla en lucka i systemet som enligt betänkandet ofta upplevs som problematisk i den praktiska verksamheten. Att finna en lösning på problemet anses dock inte vara enkelt men utredningen anser att det är nödvändigt att vara mer generell än vad både BSK och FRU varit. Att peka ut specifika beslutstyper eller anknyta till beslutens innebörd ger inte tillräckligt med flexibilitet. Valet av en mer

¹⁷⁴ Dir. 2008:36.

¹⁷⁵ SOU 2010:29 s. 44.

¹⁷⁶ SOU 2010:29 s. 534-537.

allmänt hållen regel motiveras med att bestämmelsen kan fungera i praktiken och ge riktlinjer trots att den inte alltid ger definitiva besked.¹⁷⁷

FLU klargör att en utgångspunkt för deras överväganden är överklagandeinstitutet och dess funktion. Sker verkställigheten innan överprövningen äger rum kan det i vissa fall medföra att överklagandet förlorar sitt värde. Huvudregeln om besluts verkställbarhet borde således vila på denna grund. FLU styrker vidare sitt val av huvudregel med hur frågan regleras i specialförfattning, uppfattningen i doktrin och praxis.¹⁷⁸

FLU valde att formulera bestämmelsen på ett sätt som gör att vissa typer av beslut inte omfattas. Dessa beslut är icke överklagbara beslut, beslut med obegränsad tid för överklagande och beslut med vid eller obestämd krets av klagoberättigade. För att göra lagtexten mer lättillgänglig för allmänheten har begreppet laga kraft undvikits och istället anges att klagotidens utgång ska avvaktas. Undantaget i andra stycket motiveras med de tillfälliga beslutens funktion och inkluderar interimistiska beslut samt beslut om vidtagande av processuella säkringsåtgärder.¹⁷⁹

Den generella undantagsbestämmelsen i tredje stycket anknyter till behovet av omedelbar verkställighet i det enskilda fallet. Det är enbart en myndighet som kan göra behovsprövningen och tillämpningsområdet är således begränsat till fall där beslutet verkställs av en myndighet. Genom användande av ordet ”behöver” i tredje stycket framkommer att det är ett alternativ för den verkställande myndigheten och att huvudregeln kan tillämpas så länge det inte inkräktar på syftet med undantagsbestämmelsen. För att ringa in skyddsobjektet för undantagsbestämmelsen har formuleringen ”ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse” valts. Att det föreligger ett sådant intresse är dock inte tillräckligt för att tillämpa undantaget utan det krävs dessutom att de nämnda intressena ska kräva att myndigheten verkställer beslutet omedelbart.¹⁸⁰

För att ytterligare begränsa myndigheternas handlingsutrymme anges att myndigheten först måste överväga omständigheter som talar mot omedelbar verkställighet. Två omständigheter nämns särskilt men genom ordet ”såsom” framgår att det är exempel på motstående intressen och inte någon uttömmande uppräkningslista. Det andra ledet av bestämmelsens tredje stycke beskrivs som att den ger uttryck för en proportionalitetsprincip utvecklad i syfte att myndigheten ska överväga eventuella motstående intressen innan undantaget tas i bruk.¹⁸¹

5.4.2 Remissmottagandet

FLU:s betänkande har remissbehandlats och varierande synpunkter har lämnats på förslaget. Somliga instanser tillstyrker förslaget medan andra

¹⁷⁷ SOU 2010:29 s.534 och 540-541.

¹⁷⁸ SOU 2010:29 s. 540-542.

¹⁷⁹ SOU 2010:29 s. 542-544.

¹⁸⁰ SOU 2010:29 s. 544.

¹⁸¹ SOU 2010:29 s. 544-545.

avstyrker detsamma. Vissa huvudlinjer går dock att urskilja. Inledningsvis kan konstateras att flera remissinstanser reagerat på att bestämmelsen är tillämplig även på verkställighet av anställningsbeslut eftersom den medför att anställningen inte kan påbörjas förrän anställningsbeslutet vunnit laga kraft.¹⁸² Vidare framförs synpunkter gällande undvikandet av begreppet laga kraft för att istället ange att klagotiden ska ha gått ut. En bokstavlig tolkning av denna formulering skulle kunna medföra, menar remissinstanserna, att beslutet blir verkställbart även om det överklagats men ännu inte prövats. Eftersom detta inte verkar vara syftet med bestämmelsen föreslår flera instanser att förtydligande sker eller att begreppet laga kraft används.¹⁸³

Vissa remissinstanser framför allvarlig kritik mot förslaget. Sveriges geologiska undersökning avstyrker förslaget och menar att det kan ifrågasättas i hög grad. Den primära anledningen till kritiken är att utredningen verkar ha haft få och enkla ärendetyper som utgångspunkt för sitt förslag. Vidare menar Sveriges geologiska undersökning att förslaget får negativa konsekvenser i flerpartsärenden genom att det ger outtömliga möjligheter för motpart att förhindra verkställighet genom att överklaga. Även de konsekvenser förslaget får för gynnande beslut kritiserar eftersom huvudregeln inte begränsats till beslut som gått någon emot. Slutligen kritiserar remissinstansen att det i vissa fall kan bli upp till den enskilde att avgöra om kriterierna för huvudregeln är uppfylla (till exempel om kretsen är vid eller obestämd) och att detta inte är rimligt i de fall då verkställigheten inte kräver någon åtgärd från myndighets sida.¹⁸⁴

Även Lunds universitet är kritiskt. Universitetet menar att bestämmelsen inte kommer att fylla sitt syfte eftersom det är mycket vanligt med specialreglering av frågan om besluts verkställbarhet inom den speciella förvaltningsrätten. Remissinstansen framför att mer underlag krävs för att verkligen klarlägga konsekvenserna av ett genomförande av förslaget. Lunds universitet menar även att det bör övervägas om inte det nuvarande läget bör behållas, det vill säga att frågan bestäms i specialförfattning och praxis.¹⁸⁵

Flera remissinstanser förutser tillämpningssvårigheter och menar att förslaget i olika avseenden är oklart.¹⁸⁶ Ett flertal instanser håller dock med utredningen om att den rådande huvudregeln kommit till uttryck i förslaget.¹⁸⁷ Likaså anser flera remissinstanser att det är positivt om denna oklara fråga regleras i allmän författning.¹⁸⁸

¹⁸² Se exempelvis Myndigheten för samhällskydd och beredskap samt Kustbevakningens remissvar Ds 2010:47 s. 509-511.

¹⁸³ Se exempelvis Säkerhetspolisens svar Ds 2010:47 s. 508 och Umeå universitets svar s. 515-516.

¹⁸⁴ Ds 2010:47 s. 519.

¹⁸⁵ Ds 2010:47 s. 514.

¹⁸⁶ Se exempelvis remissvar från Luleå kommun Ds 2010:47 s. 521, Göteborgs kommun s. 520-521, Överklagandenämnden för studiestöd s. 514 och Kammarrätten i Sundsvall s. 507.

¹⁸⁷ Se exempelvis Migrationsverkets remissvar Ds 2010:47 s. 509 och Post- och telestyrelsens remissvar s. 518.

¹⁸⁸ Se exempelvis Livsmedelverket Ds 2010:47 s. 516 och Lantmäteriet s. 517.

5.5 Egna kommentarer

Ovanstående kapitel visar hur försök gjorts till att lagstifta om besluts verkställbarhet. Initiativ till en allmän bestämmelse har tagits vid samtliga tillfällen då en mer övergripande förändring av den allmänna regleringen på förvaltningsrättens område aktualiserats. Som framgått är det ännu oklart huruvida FLU:s förslag kommer leda till en ny förvaltningslag samt ifall bestämmelsen om besluts verkställbarhet kommer kvarstå överhuvudtaget och i så fall i oförändrad lydelse. Vid de två tidigare lagstiftningsinitiativen har frågan lämnats oreglerad främst på grund av remissinstansernas kritik men också på grund av att något större behov av en reglering inte gjorts gällande. Det har därför ansetts att bestämmelserna har kunnat undvaras utan större problem.

Jag anser att det är märkligt att ingen av utredningarna har sett över de problem avsaknaden av en reglering egentligen medför eller på vilka områden lagstiftarens tystnad vållar de största problemen. Det är min åsikt, vilket också framförts av remissinstanser vid de olika lagstiftningsförsöken, att en djupare redogörelse för hur stort problemet är i praktiken efterlyses. Hur ofta upplever enskilda och myndigheter att det är oklart och problematiskt med vad som gäller angående ett besluts verkställbarhet? Kan några särskilda rättsområden urskiljas som de som vållar störst problem?

FLU anför visserligen att frågan om besluts verkställbarhet är ett väsentligt problem för både medborgare och myndigheter. Vad detta uttalande grundar sig på är dock inte helt klart. Utredningens redogörelse för författningsregleringen är inte heller omfattande. Visserligen skulle, med tanke på den stora mängd specialförfattningar som finns, en sådan undersökning vara skrymmande och tidskrävande. Trots detta undrar jag, med tanke på att detta är tredje gången förslag till reglering lämnas och remissinstansernas kritik, om inte en sådan undersökning är nödvändig för att åstadkomma en så väl fungerande reglering som möjligt. Eftersom enighet inte nåtts ens i frågan om behovet av en allmän bestämmelse om förutsättningar för besluts verkställbarhet skulle detta lämpligen vara en startpunkt. Först därefter synes det vara möjligt att ta ställning till vilket alternativ som är bäst. Är en allmän bestämmelse i förvaltningslagen lösningen eller borde problemet även i fortsättningen regleras av allmänna principer och praxis? Eller är helt enkelt en utökad reglering i specialförfattning det bästa alternativet?

Ovanstående är alltså en del av svårigheten med att lagstifta i frågan. Genom en redogörelse för de olika förslagen framkommer dock även andra aspekter som orsakar huvudbry för lagstiftaren. En av dessa är begreppens oklarhet inom förvaltningsrätten. Här finns dels ett intresse av att göra lagtexten så lättillgänglig för allmänheten som möjligt och således undvika alltför juridiska begrepp som till exempel laga kraft. Dels finns intresset av att fånga in den åsyftade meningen så väl som möjligt för att undvika tillämpningssvårigheter, där ju begreppet laga kraft har den fördelen att det är klart vad som avses. Även begrepp som ”part”, ”avslag” och ”förbud”

vällar problem, primärt vid FRU:s förslag. Likaså hade de sakkunniga dessa svårigheter i åtanke vid utformandet av sitt förslag och undvek begrepp som ”gynnande beslut” eftersom det inte alltid står helt klart hur ett beslut ska karakteriseras (detta belyses även genom avsnittet om beslut där det framkommer att det finns många olika indelningsgrunder och att en legaldefinition inte föreslås av FLU, se ovan avsnitt 2.4).

Vid en jämförelse mellan BSK:s, FRU:s och FLU:s förslag framkommer flera likheter men även flera skillnader. Den först framträdande skillnaden (men även likheten för de två senare förslagen) är naturligtvis valet av huvudregel. Samtliga utredningar är ense om att det inte är helt klart vad som gäller avseende betydelsen av laga kraft för förvaltningsbesluts verkställbarhet och att oavsett val av huvudregel måste undantag ställas upp. Remissinstanser kritiserade valet av huvudregel såväl i BSK:s förslag som i FRU:s förslag och det fanns de instanser som ifrågasatte, i båda fallen, om inte huvudregeln borde vara den motsatta. Denna synpunkt har inte framkommit vid remissbehandlingen av FLU:s förslag. Möjligtvis är det så att utvecklingen gått mot en tendens till att ställa upp laga kraft som förutsättning för verkställbarhet och att detta sammanhänger med vilket intresse, rättssäkerhet eller effektivitet, som väger tyngst.

Även när det gäller utformandet av undantagen framträder såväl likheter som skillnader. När det gäller vissa undantag råder enighet i förslagen och jag avser då icke överklagbara beslut, beslut med vid eller obestämd krets av klagoberättigade samt beslut som kan överklagas utan tidsbegränsning. Dessa beslut har med hjälp av utformningen av bestämmelserna avstängts från tillämpningsområdet. Att enighet uppnås vad gäller dessa beslut kan förklaras med att de aktuella besluten vinner laga kraft omedelbart respektive riskerar att aldrig vinna laga kraft. Gemensamt för förslagen är även att tillfälliga beslut blir omedelbart gällande, för FRU:s och FLU:s del på grund av ett uttryckligt undantag. För de sakkunnigas del gällde dock tillfälliga beslut omedelbart på basis av huvudregeln. Genom användandet av orden ”slutligt beslut” tydliggörs att undantaget i andra stycket inte kunde tillämpas på denna kategori av beslut.

En intressant skillnad mellan förslagen är att FRU:s förslag är det enda som inte innehåller någon mer allmänt hållen undantagsregel som bygger på en bedömning *in casu*. BSK och FRU var mer specifika i sina förslag och pekade ut konkreta beslutstyper respektive innebörder av beslut. Detta föranledde FLU att vara mer flexibel. Att FRU:s förslag inte innehöll någon möjlighet att göra undantag för de fall då den enskilda situationen kräver det var också något som kritiserades vid remissbehandlingen. FLU:s förslag kritiserades i sin tur för att vara för generellt. På så sätt exemplifierar lagstiftningsinitiativen ovan väl den spänning som finns inom förvaltningsrätten mellan behovet av flexibilitet och behovet av klara regler som tillgodoser den önskvärda stabiliteten och förutsebarheten.

Vid samtliga förslag har det framhållits att en intresseavvägning mellan motstående intressen är nödvändig vid avgörandet av frågan om besluts verkställbarhet. Intressant är dock att FLU uttryckligen anger att denna

avvägning ger uttryck för proportionalitetsprincipen. FLU:s förslag innehåller kodifiering av flera viktiga principer som tidigare inte getts uttryck för i FL:s lagtext.

6 Avslutande analys

Nedanstående analys är disponerad utifrån de frågeställningar som formulerats i avsnitt 1.2. Jag har dock valt att sammanföra min avslutande analys avseende de två första frågeställningarna eftersom de är så nära sammanflätade med varandra.

**När blir ett förvaltningsbeslut verkställbart?
Vad gäller särskilt avseende besluts lagakraftvinnande som förutsättning för verkställbarheten?**

Utgångspunkten

En förutsättning som alltid krävs för att ett beslut ska vara verkställbart är att det finns ett beslut som konstaterat existerar och har ett visst innehåll. Därutöver visar uppsatsen att det dessutom i regel krävs att adressaten fått ta del av beslutet. Att tillkännagivande skett är enligt doktrinen en förutsättning för verkställbarhet. Något undantag finns dock, exempelvis anser Westerberg att vissa beslut blir gällande utan att adressaten meddelats det. Likaså framförde FRU i sina överväganden att tillkännagivande inte alltid krävs. Även om tillkännagivandet således till viss del verkar ha diskuterats visar dock uppsatsen att frågan om besluts verkställbarhet primärt handlar om laga kraftens betydelse. Frågan om tillkännagivandets betydelse verkar främst ha belysts i de något äldre källorna.

Med den ökade betoningen på den enskildes rättssäkerhet och på att den enskilde ska kunna ta till vara på sin rätt torde följa att det alltid krävs att ett beslut tillkännages innan det verkställs. Att en enskild får kännedom om att ett beslut är definitivt och vilket innehåll det har är en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta ställning till om beslutet borde överklagas eller inte. Mot denna bakgrund, och med tanke på att enighet verkar råda i den modernare litteraturen, anser jag således att det är en förutsättning för besluts verkställbarhet att det meddelats den som berörs av det. Uppsatsen har inte vidare behandlat hur tillkännagivandet ska ske men det har framkommit att bestämmelser om beslutsunderrättelse finns i både FL och FPL. Huruvida delgivning är nödvändigt eller inte blir dock beroende av föreskrift i specialförfattning.

När man vidare ska avgöra vilka förutsättningar som gäller för verkställbarheten av ett beslut krävs alltid att eventuell specialförfattning ses över för att kontrollera huruvida någon bestämmelse om verkställbarheten finns eller ej. Uppsatsen har visat att det finns flera olika förutsättningar som kan vara aktuella. Det kan krävas fastställelse av högre myndighet eller av domstol, som för målen om administrativa frihetsberövanden, och det kan förekomma att den enskilde ska samtycka till verkställigheten som för utlänningslagstiftningens så kallade nöjdförklaring. En annan typ av bestämmelse om verkställbarhet är föreskrifter om hur länge ett beslut är gällande, så som återfinns inom plan- och bygglagstiftningen.

Uppsatsen visar dock att rättsläget inte alltid är helt klart även när specialförfattning finns.

Särskilt om lagtolkningsresonemang

Såvitt angår författningar som innehåller stadgande om laga kraftens betydelse för verkställbarheten för vissa uppräknade beslut kan bland annat RÅ 2004 ref. 118 framhållas. Att domen i det aktuella målet inte tillhörde de uppräknade besluten som var omedelbart gällande medförde, enligt Regeringsrätten, att domen inte kunde verkställas förrän den vunnit laga kraft. Strömberg menar angående denna rättsliga situation att man borde kunna förutsätta att lagstiftaren tänkt på samtliga beslut som fattas med stöd av en viss författning om frågan om besluts verkställbarhet överhuvudtaget reglerats. Jag ställer mig frågande till om lagstiftaren alltid har gjort dylika överväganden vid tillkomsten av en sådan bestämmelse.

Den av Strömberg förordade motsatstolkningen finner inte stöd i domskälen i något av de mål som refereras i uppsatsen. Det kan således ifrågasättas huruvida en motsatstolkning kan göras i dylika fall. Strömberg är uppenbarligen av åsikten att en sådan tolkning kan göras. Jag är tveksamt inställd till om det alltid går att förutsätta att lagstiftaren tänkt på samtliga beslut som fattas med stöd av en viss författning när enbart vissa reglerats. Förhoppningsvis har lagstiftaren gjort noggranna överväganden men sannolikt går det inte att komma ifrån att det även under lagstiftningsprocessen kan göras förbiseenden. Finns inte uttalanden i förarbetena som stödjer åsikten att lagstiftaren övervägt verkställbarheten av samtliga beslut som fattas enligt en viss författning, får det enligt min mening bedömas vara oklart vad som gäller för icke uppräknade beslut.

Även i MIG 2009:10 var det fråga om ett beslut som inte var ett av de som räknades upp som omedelbart verkställbara. Inte heller Migrationsöverdomstolen motiverar sitt domslut med en motsatstolkning. Stöd för min uppfattning finns i Regeringsrättens domskäl i RÅ 1983 2:3 där domstolen uttryckligen nämner att en motsatstolkning av detta slag är ”vanskligt” och Regeringsrätten motiverar därför inte sitt domslut med en sådan tolkning. Merparten av målen som refererats ovan (se avsnitt 4.2.1) har gällt beslut där specialbestämmelse om verkställbarheten finns men där inte samtliga beslut regleras. Något stöd för att denna situation ska behandlas annorlunda i jämförelse med situationen då specialförfattning totalt saknar reglering om besluts verkställbarhet finns inte.

Hirschfeldt och Folkesson har fört en diskussion om hur lagstiftningen bör tolkas när bestämmelse saknas. Här fanns en plötsligt inträdd tystnad efter en lagändring där beslut om återkallelse av körkort tidigare varit omedelbart gällande. Idag är frågan åter reglerad då lagstiftaren försett den nu gällande lagstiftningen på området med en uttrycklig bestämmelse om omedelbar verkställbarhet. Hirschfeldt och Folkesson intar här två olika ståndpunkter. Hirschfeldt argumenterar utifrån syftet med återkallelsebeslutet och anser att en annan ordning än omedelbar verkställbarhet vore högst märkligt. Folkesson ställer däremot krav på lagstöd vilket jag håller med om. Beslut om återkallelse av körkort är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. I

min mening vore det lämpligast för både myndigheter och enskilda om uttryckligt lagstöd finns om verkställbarheten så att tvivel inte uppstår. Detta gäller särskilt på de områden där beslutet medför en så ingripande åtgärd för den enskilde som vid till exempel körkortsåterkallelse. Visserligen har jag full förståelse för Hirschfeldts ståndpunkt då han mot ingreppet som körkortsåterkallelsen medför väger syftet med beslutet, nämligen att skydda allmänheten mot en farlig bilförare. Korrekt åtgärd i situationer liknande den som rådde på körkortsområdet på 1970-talet är dock att reglera verkställbarheten i specialförfattning.

En motsatstolkning som jag anser bör avfärdas helt är den som framförts av Strömberg. Angående denna tolkning uttalar han sig visserligen mycket försiktigt och huruvida Strömberg själv anser att en sådan tolkning kan göras är inte säkert. Jag avser här den framförda tolkningen att lagstiftaren förutsatt laga kraft som huvudregel generellt eftersom uttryckliga bestämmelser som föreskriver inväntande av laga kraft innan ett beslut är verkställbart är ovanliga i specialförfattningar. Försiktigare åsikter har i litteraturen framförts av Sundberg och Westerberg. Jag anser att man borde vara ytterst försiktig med en sådan tolkning. Således håller jag med Sundberg och Westerberg och en bedömning av verkställbarheten i det enskilda fallet måste i sådana fall göras.

Sammanfattningsvis ställer jag mig tveksam till motsatstolkningar överlag. I praxis finns inte heller stöd för dylika tolkningar. Finns inte uttalande i förarbetena måste båda dessa ovan berörda situationer bedömas som om frågan om besluts verkställbarhet lämnats oreglerad.

Förvaltningsrättens huvudregel och undantag

Således är det aktuellt att ta ställning till denna uppsats huvudfråga, nämligen om beslut ska ha vunnit laga kraft innan det är verkställbart och om någon huvudregel enligt gällande rätt finns. Av uppsatsen framgår det att motsatta huvudregler ställts upp både inom litteraturen och vid de tre lagstiftningsförsöken men att det alltid gjorts undantag oberoende av valet av huvudregel.

BSK ställde upp omedelbar verkställbarhet som huvudregel och likaså var Sundberg av samma åsikt. Motsatt huvudregel har ställts upp av FRU, FLU, Herlitz, Strömberg, Ragnemalm med flera. Doktrinen på området är dock inte omfattande och det är intressant att ingen valt att fördjupa sig i frågan på så sätt som Strömberg gjorde redan 1961. Efter att ha gått igenom litteraturen håller jag således med FLU om att Strömbergs uppsats från 1961 i huvudsak repeteras i den senare litteraturen.

Det gemensamma i lagstiftningsinitiativen och litteraturen är dock att verkställbarheten sägs bero på en avvägning mellan vissa återkommande faktorer. Här framhålls ofta allmänna intressen såsom allmän ordning och säkerhet men även enskilda intressen som talar för en snabb verkställighet av beslut. Verksställbarheten är dessutom beroende av en viss bedömning av hållbarheten i det aktuella beslutet vid en överprövning, huruvida en

genomförd verkställighet kan återgå eller repareras samt beslutets ingrepp för den enskilde.

Praxis på området är inte särskilt omfattande eller utförlig. Motiveringen i RÅ 1983 2:3 stödjer dock att verkställbarheten snarare är beroende av en bedömning liknande den som framförs i doktrinen. Majoriteten argumenterade för domslutet utifrån en risk- och behovsbedömning medan minoriteten ansåg att gynnande beslut borde gälla omedelbart. Övrig praxis där författning saknas bidrar föga till att klargöra närmare hur frågan om hur besluts verkställbarhet ska avgöras. Dock uttrycker praxis att det finns en huvudregel med innebörden att laga kraft i regel ska avvaktas innan ett beslut är verkställbart. De fall då det uttryckligen angetts att det är förvaltningsrättens huvudregel är HFD 2012 ref. 27, RÅ 2005 ref. 17 och i RÅ 1998 not. 93 i form av ett *obiter dictum*. Till skillnad från nyss nämnda fall talas inte om någon huvudregel i RÅ 1983 2:3. Någon vidare motivering till varför den förvaltningsrättsliga huvudregeln är att beslut ska ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas lämnas inte.

Även om domslutet blev att laga kraft skulle avvaktas innan beslutet var verkställbart även i RÅ 1983 2:3 tyder detta fall snarare på en regel baserad på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. En sådan bedömning för att avgöra frågan om när ett beslut är verkställbart kan jämföras med den praxis som finns angående interimistiska beslut och förutsättningarna för att meddela sådana beslut med stöd av 29 § FL och 28 § FPL. De nyss nämnda bestämmelserna anger inga materiella förutsättningar för att meddela interimistiska beslut i lagtexten men de har utformats i praxis. Förutsättningarna som formulerats i praxis för att meddela interimistiska förordnanden uppvisar stora likheter med de åsikter angående besluts verkställbarhet som framförts både i doktrinen och under lagstiftningsinitiativen.

Förekomsten av en huvudregel inom förvaltningsrätten har således repeterats i ett antal domar efter RÅ 1983 2:3. Huruvida undantag är möjligt efter en avvägning liknande den i nyss nämnda mål är dock varken möjligt att avfärda eller bekräfta med bakgrund av den praxis som finns. Att detta skulle vara möjligt framförs dock i doktrinen och likaså under lagstiftningsinitiativen. En regel som formulerats av både Strömberg och Ragnemalm är att undantag skulle vara möjligt om det finns särskilda skäl.

Jag anser att det borde finnas utrymme för en sådan intresseavvägning och skadebedömning som Regeringsrätten i RÅ 1983 2:3 motiverade sitt domslut med. Även om laga kraft ställs upp som huvudregel borde domstol och myndighet i vissa fall kunna verkställa ett beslut omedelbart beroende på omständigheter som talar för det. Att intresseavvägningen påverkas av vilken typ av beslut det rör sig om är naturligt men är inte detsamma som att basera en huvudregel eller undantagsregel på sådana kriterier. Lagstiftningsinitiativen och doktrinen stödjer också uppfattningen att det borde finnas möjlighet till undantag på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, oberoende av val av huvudregel. Praxis kan dock inte anses tillföra mycket i denna fråga.

I praxis har uttalats att det går att göra undantag från huvudregeln om det finns föreskrift i specialförfattning. Genom RÅ 2005 ref. 17 har ytterligare undantag framkommit. Praxis har dock inte gett några ytterligare anvisningar angående möjligheten till undantag. Således anser jag sammanfattningsvis att praxis inte gett tillräckligt klara och tydliga regler angående förutsättningarna för besluts verkställbarhet. Ett förtydligande angående rättsläget är av denna anledning behövligt.

Det har, som framgått av uppsatsen, framförts synpunkter på både huvudregel och undantag baserade på beslutstyp eller beslutets innebörd. Genom RÅ 1983 2:3 befastes inte den påstådda allmänna förvaltningsrättsliga principen om omedelbar verkställbarhet för gynnande beslut såsom framförts inom litteraturen och av de sakkunniga.

Att basera besluts verkställbarhet på huruvida beslutet är gynnande eller innebär tålande och dylikt verkar vara mer frekvent använt i de äldre rättskällorna, som exempelvis de sakkunnigas förslag. Ett problem med en sådan kategorisering är naturligtvis att det inte alltid är klart vilken kategori ett beslut ska hänföras till. Rättsområdet kräver dessutom en hög grad av flexibilitet på grund av de varierande måltyperna. En lagreglering eller allmän förvaltningsrättslig grundsats byggd på vilken typ av beslut det är fråga har således en klar nackdel. Att bygga detsamma på en intresseavvägning, oavsett lagreglerad eller inte, har likaså en tydlig nackdel eftersom förutsebarheten blir lidande. Det finns också en risk för att alltför mycket lämnas över till myndigheter och domstolar och att de gör olika bedömningar. Trots detta anser jag, som redan framkommit, att utrymme för bedömning i det enskilda fallet borde finnas. Förvaltningsrätten kräver en viss flexibilitet och oavsett om frågan regleras i praxis eller genom en allmän bestämmelse borde ett mer öppet undantag finnas.

Problemet med för detaljerade respektive för oklara bestämmelser är svåråtkomligt inom det förvaltningsrättsliga området. Såsom historiken och utvecklingen exemplifierat har det funnits olika visioner med den allmänna regleringen genom åren. Det har funnits och finns en spänning mellan klara och tydliga regler och regler som ger förvaltningen den flexibilitet den kräver. Detta ställer högra krav på lagstiftaren vid utformningen av de allmänna bestämmelserna som ska reglera situationer då specialbestämmelser saknas. I fallet med besluts verkställbarhet tillkommer dessutom det faktum att någon översyn av bestämmelser om besluts verkställbarhet i specialförfattningar inte gjorts.

Beslut som är omedelbart verkställbara på grund av sakens natur

För vissa beslut får det anses stå klart vad som gäller. Beslut som inte kan överklagas vinner laga kraft omedelbart och kan därför verkställas även om de inte vunnit laga kraft. Detsamma gäller interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder med bakgrund av beslutets syfte. Även beslut som riskerar att aldrig vinna laga kraft borde kunna verkställas omedelbart. Att samtliga dessa beslut är omedelbart verkställbara är så pass klart eftersom alternativet, att avvakta laga kraft, är omöjligt eller helt skulle ta bort beslutets funktion.

Problematiken med dessa beslut är dock att det kan vara svårt att avgöra vilka beslut som ska hänföras hit. Överklagbarheten och klagorätten är inte alltid klar inom förvaltningsprocessen, vilket naturligtvis påverkar verkställbarheten. Är det oklart huruvida ett beslut kan överklagas eller inte råder det även tvivel om när beslutet kan verkställas. Är det oklart vilka som har klagorätt är det av naturliga skäl dessutom oklart huruvida samtliga underrättats om beslutet och ifall besvärstiden börjat löpa.

Genom RÅ 2005 ref. 17 verkar det därutöver finnas visst utrymme för att göra andra, mindre uppenbara, undantag från lagakraftvinnandet som huvudregel. Medför avvaktandet av besluts laga kraft att överprövningen blir meningslös är det enligt Regeringsrätten tydligt att beslutet ska gälla omedelbart. I det aktuella fallet rörde det sig om ett förbud att fortsätta en upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och frågan är vilken betydelse målet har för förvaltningsbesluts verkställbarhet generellt. Svaret är att beslutets närmare innebörd måste klarläggas och sättas i samband med den aktuella processen, specialregleringen och dess syfte. Står det då klart att beslutet måste vara omedelbart gällande för att överprövningen ska fylla sin funktion är det ett beslut där laga kraft inte behöver avvaktas. Detta gäller såvida inte annat förordnats eller överinstans meddelat inhibition.

Skyldighet att i vissa fall avvakta besluts lagakraftvinnande trots att det är gällande?

Uppsatsen har också visat att det inom litteraturen argumenterats för att myndigheter i vissa fall borde avvakta besluts laga kraft trots att det är fråga om ett beslut som är omedelbart verkställbart. Även ett JO-beslut där Ragnemalm uttalar sig kritiskt mot en polismyndighets agerande för att ha verkställt en avlivning av en hund stödjer en sådan uppfattning. Samma faktorer som anförts angående utformandet av huvudregel och undantag anges här, det vill säga beslutets ingrepp i den enskildes frihet eller egendom, hur sannolikt det är att beslutet står sig vid en överprövning och om verkställigheten är omöjlig eller svår att återställa. Resonemanget är rimligt för förvaltningsbesvärens del men vad avser kommunalbesvären blir problematiken en annan. På grund av utformningen av 10 kap. 14 a § KL torde det vara så att om laga kraft borde avvaktats har sannolikt särskilda skäl funnits som talat mot omedelbar verkställighet.

Detta avsnitt i uppsatsen är dock alltför kortfattat för att några slutsatser ska kunna dras. I JO-beslutet var det fråga om en specialbestämmelse om besluts verkställbarhet som gav möjlighet för förvaltningsdomstolen att förordna om verkställigheten av beslutet. Det är intressant att Ragnemalm inte diskuterar frågan om domstolen borde ha förordnat annorlunda om verkställigheten av beslutet.

Finns det anledning att ändra den praxis som vuxit fram på området och bör frågan lagregleras?

I avsnitt 5.5 har jag redan framfört mina synpunkter på att en mer noggrann undersökning bör genomföras avseende behovet av en bestämmelse i FL som ska tillämpas när specialförfattning saknas. Alternativen som står till

buds är en allmän bestämmelse (där givetvis utformningen kan diskuteras), en fortsatt ordning så som den nu rådande (det vill säga att frågan överläts till rättstillämpningen och specialförfattning) eller att arbetet riktas in på en grundlig översyn av bestämmelser om verkställbarhet i specialförfattning och att komplettering sker där så behövs.

Uppsatsen visar på problemen med att stifta en allmän bestämmelse. Visserligen håller jag med FLU om att det kan ha varit så att de två tidigare förslagen var för specifika. Det är dock en svår balansgång mellan att vara för specifik och för generell. FLU:s förslag har fått kritik bland annat för att det kommer att medföra tillämpningssvårigheter och att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt klarlagda. Jag håller med om denna kritik och frågar mig hur bestämmelsen, om den införs, kommer att tillämpas i praktiken. Bestämmelsen medför att bedömningen till stor del överlämnas till myndigheten vilket i och för sig möjliggör den lämpligaste lösningen i det enskilda fallet samtidigt som vissa gränser för myndighetens bedömning dras upp. Bestämmelsen medför dock också frågor om förutsebarhet och konsekvent tillämpande. Detta, i kombination med att behovet och att de praktiska problemen inte är klarlagda, innebär att jag anser att förslaget inte borde genomföras. En allmän bestämmelse i FL skulle kunna vara en lämplig lösning men först borde en översyn av bestämmelser om besluts verkställbarhet i specialförfattningar genomföras.

Jag har ovan redogjort för min åsikt att praxis är oklar och att ett behov av förtydligande därför föreligger. Alternativet att reglera frågan i specialförfattning är i dagsläget sannolikt det som bäst tillgodoser både effektiviteten och rättssäkerheten. Detta alternativ ansåg även Strömberg vara det lämpligaste. En reglering i specialförfattning medför att problemet med att hitta en reglering som ska kunna tillämpas i så många varierande måltyper som finns inom förvaltningsrätten undviks. Istället kan lagstiftaren föreskriva om omedelbar verkställbarhet respektive verkställande först efter att beslut vunnit laga kraft där så behövs. I fall där det är osäkert huruvida beslut enligt en viss lag borde vara omedelbart verkställbara eller ej kan det överlätas åt myndighet eller domstol att förordna om verkställigheten. Ett annat alternativ är att införa en mer öppen bestämmelse i aktuell specialförfattning, liknande den föreslagna av FLU, men ändå dra upp vissa riktmärken i lagtexten. Detta alternativ möjliggör för lagstiftaren att i förarbetena till dylika bestämmelser ange specifikt för respektive lag vilka intressen som ska beaktas.

Ett annat alternativ är som nämnt ovan att utforma en allmän bestämmelse om besluts verkställbarhet i FL efter att ha gjort en översyn av regleringarna i specialförfattning. Även om det sannolikt skulle bli problematiskt att finna en lämplig utformning av en sådan bestämmelse även efter en översyn är det av stor vikt att lagstiftaren på förhand har viss överblick om hur en bestämmelse kommer att tillämpas. Finner man då att en allmän bestämmelse leder till helt fel resultat avseende vissa beslut är det möjligt att komplettera just de specialförfattningarna med bättre lämpade bestämmelser om verkställbarheten.

Uppsatsen visar att utvecklingen gått mot en större betoning på rättssäkerheten i jämförelse med effektiviteten. Såväl litteraturen som lagstiftningsinitiativen visar att utvecklingen går i denna riktning. Detta är naturligt vid beaktande av att förvaltningen har en mycket större roll i människans liv idag i jämförelse med hur det såg ut när lagstiftningsprocessen inleddes på 1940-talet. Jag har inget att invända mot att det i praxis och litteraturen har ställts upp besluts lagakraftvinnande som förutsättning för verkställbarheten. Som framkommit ovan saknas dock närmare riktlinjer för hur bedömningen av besluts verkställbarhet i det enskilda fallet ska göras. Möjligheten till undantag, exempelvis på grund av särskilda skäl, har inte heller klargjorts tillräckligt tydligt. På grund av min kritik angående avsaknaden av en översyn av bestämmelser om besluts verkställbarhet i specialförfattning anser jag att det i dagsläget är en komplettering av specialförfattning som bör ske. Detta alternativ torde vara det som bäst tillgodoser både behovet av effektivitet i förvaltningen och den enskildes rättssäkerhet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 1970:13 Förslag till ny delgivningslag m.m.

Prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.

Prop. 1985/86:80 Ny förvaltningslag.

Prop. 1990/91:117 Ny kommunallag.

Prop. 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots.

Prop. 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning m.m.

Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.

Skr. 2012/13:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.

Betänkanden

SOU 1946:69 Förvaltningsförfarandet. Förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. På offentligt uppdrag verkställd av Nils Herlitz.

SOU 1953:30 Åtgärder för förenhetligande av besvärstiden i administrativa mål. Betänkande avgivet av Besvärssakkunniga.

SOU 1955:19 Administrativt rättsskydd. Principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnen avgivet av Besvärssakkunniga.

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas slutbetänkande.

SOU 1968:27 Förvaltningslag. Förslag utarbetat inom Justitiedepartementet.

SOU 1981:46 Ändringar i förvaltningslagen. Delbetänkande av förvaltningsrättsutredningen.

SOU 1983:73 Ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningsrättsutredningen.

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.

Ds Ju 1985:6 Remissyttranden över Förvaltningsrättsutredningens betänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag.

Ds 2010:47 En ny förvaltningslag. Remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29).

Övrigt offentligt tryck
Dir. 2008:36 En ny förvaltningslag.

Rskr. 2012/13:154.

Litteratur

Andersson, Charlotte & Synnergren, Stig, *Delgivningslagstiftningen. En kommentar*, Norstedts Juridik 2011.

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 2 uppl., Norstedts Juridik 2007.

Eklund, Hans, *Inhibition: om verkställighetsförbud m.m. i judiciell process, inom förvaltningsrätten och i utsökningsförfarandet (diss)*, Iustus förlag 1998.

von Essen, Ulrik, *Interimistiska beslut i förvaltningsprocessen*, FT 2011 s. 615-634.

Folkesson, Hans, *Kritik av ett JO-uttalande till frågan om verkställighet av icke lagakraftvunnet beslut inom förvaltningsrätten*, FT 1975 s. 77-92.

Hellners, Tryggve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen – med kommentar*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2010.

Hirschfeldt, Johan, *Ett JO-uttalande till frågan om verkställighet av icke lagakraftvunnet beslut inom förvaltningsrätten*, FT 1974 s. 48-51.

Lavin, Rune, *Inhibition i förvaltningsprocessen*, FT 1993 s. 1-42.

Lavin, Rune, *Återbetalning av social ersättning*, Norstedts Förlag 1986.

Marcusson, Lena, *Offentlighetsrättsliga principer*, 2 uppl., Iustus Förlag 2012.

Nistér, Per-Erik, *Karnov – svensk lagsamling med kommentarer*, 17 uppl., Karnov Group Sweden AB 2012/13 band 2.

Peczenik, Alexander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts Juridik 1995.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 9 uppl., Jure Förlag AB 2012.

Sandgren, Claes, *Om empiri och rättsvetenskap*, JT 1995/96 s. 726-748.

Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, TfR 2005 s. 648-656.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 25 uppl., Liber 2011.

Strömberg, Håkan, *Förutsättningar för förvaltningsbesluts verkställbarhet*, FT 1961 s. 245-261.

Strömholm, Stig, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning. En lärobok i allmän rättslära*, 5 uppl., Norstedts Juridik 1996.

Sundberg, Halvar G.F., *Allmän förvaltningsrätt*, P.A. Norstedt & Söners förlag 1955.

Sundberg, Halvar G.F., *Grunddragen av allmän förvaltningsrätt*, P.A. Norstedt & Söners Förlag 1943.

Wennergren, Bertil, *Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar*, 5 uppl., Norstedts Juridik 2005.

Wennergren, Bertil, Rättsutlåtande 2004-09-18 angående upphandlingsbesluts verkställbarhet, ingivet i samband med Regeringsrättens dom (RÅ 2005 ref. 17) målnummer 5735-04.

Westerberg, Ole, *Allmän förvaltningsrätt*, P A Norstedt & Söners förlag 1978.

Rättsfallsförteckning

Regeringsrätten/Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1981 not. Bb 138

RÅ 1983 2:3

RÅ 1996 ref. 24

RÅ 1998 ref. 48

RÅ 1998 not 93

RÅ 1999 not 250

RÅ 2000 ref. 55

RÅ 2004 not. 9

RÅ 2004 ref. 118

RÅ 2005 ref. 17

RÅ 2005 ref. 61

RÅ 2006 ref. 22

HFD 2012 ref. 27

Migrationsöverdomstolen

MIG 2009:10

Justitieombudsmannen

JO 2011/12 s. 161 (dnr 5195-2010).

JO 2012/13 s. 356 (dnr 935-2011).