



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Axel Söderholm

Beredningsbesluts överklagbarhet

En studie av möjligheterna att överklaga förvaltningsbeslut
som fattats under beredningen av ett ärende

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: HT2015

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Metod	9
1.5 Material och forskningsläge	10
1.6 Disposition	12
2 ÖVERKLAGANDEINSTITUTET I FÖRVALTNINGSPROCESSEN	14
2.1 Allmänt om överklagbarhet m.m.	14
2.2 Beslutsbegreppet	15
2.3 Allmänt om besluts verkningar som kriterium för överklagbarhet	16
3 ALLMÄNT OM BEREDNINGSBESLUTS ÖVERKLAGBARHET	19
3.1 Beredningsbeslutens avgränsning och överklagbarhet	19
3.2 Författningsbestämmelser om beredningsbesluts överklagbarhet	22
4 ÖVERKLAGBARHETEN HOS OLIKA TYPER AV BEREDNINGSBESLUT	24
4.1 Indelningen av beslut i beslutstyper	24
4.2 Interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder	24
4.3 Avgivande och inhämtande av yttranden och förslag	27
4.4 Bordläggnings- och uppskovsbeslut samt beslut om vilandeförklaring	29

4.5	Förhandsbesked	32
4.6	Förelägganden och andra handlingsdirektiv	36
4.6.1	Allmänt om föreläggandens överklagbarhet	36
4.6.2	Osanktionerade förelägganden som kunnat sanktioneras och osanktionerade handlingsdirektiv med hypotetisk effekt	39
4.6.3	Osanktionerade handlingsdirektiv som förenats med hot om ett ogynnsamt slutligt beslut	43
4.7	Delbeslut e.d.	51
4.8	Andra beredningsbeslut	54
5	FRAMLAGDA FÖRSLAG TILL LAGREGLERING	57
6	AVSLUTANDE ANALYS OCH SLUTSATSER	59
6.1	Gällande rätt	59
6.1.1	Begreppet beredningsbeslut och dess relevans	59
6.1.2	Faktorer som påverkar överklagbarhetsbedömningen	62
6.1.3	Förarbetena och 34 § FPL	67
6.2	Kritiska synpunkter på rättsläget	69
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	74
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	76

Summary

The purpose of this study is to examine under what conditions administrative decisions made at the preparatory stage, i.e. during the preparation of a matter, are appealable in Swedish law, when special statutory regulations do not determine this matter. The purpose is also to discuss whether Swedish law in this regard is satisfactory or whether changes should be made. The matter has, broadly speaking, not been dealt with in the Administrative Procedure Act (1986:223). It is especially in the case-law of the Supreme Administrative Court that the principles concerning the appealability of preparatory decisions have been developed. However, legislative history and legal literature are also relevant sources of law in this context. It is apparent from the study that the term “preparatory decision” is not used in a fully consistent manner in the sources of law. There is some uncertainty regarding how to differentiate between these decisions and other decisions and to what extent this distinction is relevant. Generally, a distinction is made between preparatory decisions and final decisions. As opposed to the latter, the former are often not subject to appeal.

Preparatory decisions are, however, appealable under certain circumstances. This is generally considered to be the case when it comes to decisions that, independently of the final decision, have a tangible direct impact on the individual. Above all, this includes interim decisions and decisions that can be enforced by coercive measures, e.g. the imposition of a conditional fine. In addition, preparatory decisions that have a tangible indirect impact on the individual by affecting the final decision in the matter are appealable. This especially applies to decisions with issue estoppel effect, i.e. decisions with binding effect in relation to the final decision. In the case-law of the Supreme Administrative Court, decisions have in some cases also been considered appealable without having any “legal effect”. If the decision has, or is likely to have, “an actual impact” on the individual, the decision is considered appealable. There is, however, significant uncertainty regarding under what circumstances preparatory decisions have, or are likely to have, an actual impact. The determining factor in these cases often seems to be that, because of special circumstances, adequate judicial protection of the individual cannot be ensured by the possibility of appealing against the final decision in the matter. In the study, the circumstances that are of importance in connection with this relatively discretionary determination are analysed.

Furthermore, it is concluded that the appealability of preparatory decisions should not be regulated by statutory law by means of an exhaustive enumeration of the preparatory decisions that are subject to appeal. The individual could as a result of such legislation be put at a legal disadvantage in some cases. Nevertheless, it is desirable that the principles concerning the appealability of preparatory decisions be clarified in the case-law. In my opinion, a certain restraint should be exercised when it comes to determining

in a discretionary manner that adequate judicial protection of the individual cannot be ensured by the possibility of appealing against the final decision.

Sammanfattning

Syftet med denna studie är att undersöka under vilka förutsättningar förvaltningsbeslut som har fattats på beredningsstadiet, d.v.s. under beredningen av ett ärende, är överklagbara enligt gällande rätt, när detta inte regleras i specialförfattning. Syftet är också att diskutera huruvida gällande rätt i detta hänseende är tillfredsställande eller bör förändras. Frågan har i stort sett lämnats oreglerad i förvaltningslagen (1986:223). Det är framför allt genom Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis som principerna för beredningsbesluts överklagbarhet har utvecklats. Förarbeten och doktrin är emellertid också relevanta rättskällor i detta sammanhang. Av studien framgår att termen ”beredningsbeslut” inte används på ett till fullo konsekvent sätt i rättskällorna. Det råder viss oklarhet beträffande hur dessa beslut ska avgränsas i förhållande till andra beslut och i vilken mån denna gränsdragning är relevant. I allmänhet görs en åtskillnad mellan beredningsbeslut och slutliga beslut. De förstnämnda är, i motsats till de sistnämnda, ofta inte överklagbara.

Beredningsbeslut är dock överklagbara i vissa situationer. Detta anses i allmänhet vara fallet beträffande beslut som, oberoende av det slutliga beslutet, har en påtaglig direkt effekt för den enskilde. Framför allt är det här fråga om interimistiska beslut och beslut som kan verkställas med tvångsmedel, t.ex. vitesförelägganden. Även beredningsbeslut som har en påtaglig indirekt effekt för den enskilde genom att beslutet påverkar det slutliga beslutet i ärendet är överklagbara. Det handlar främst om beslut som har positiv rättskraft, d.v.s. beslut som är bindande i förhållande till det slutliga beslutet. I Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis har beslut i vissa fall också ansetts vara överklagbara utan att medföra några ”rättsliga verkningar”. Om beslutet har, eller är ägnat att få, ”faktiska verkningar” för den enskilde, anses beslutet vara överklagbart. Det råder emellertid betydande oklarhet avseende i vilka situationer beredningsbeslut har, eller är ägnade att få, faktiska verkningar. Det avgörande i dessa fall förefaller ofta vara att den enskildes rättsskyddsbehov, till följd av särskilda omständigheter, inte kan tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet i ärendet. I studien analyseras de omständigheter som är av betydelse vid denna relativt skönsmässiga bedömning.

Vidare dras slutsatsen att beredningsbeslutens överklagbarhet inte bör lagregleras genom en uttömmande uppräkningslista av de beredningsbeslut som kan överklagas. En sådan lagstiftning skulle i vissa fall kunna leda till rättsförluster för den enskilde. Det är dock önskvärt att principerna för beredningsbesluts överklagbarhet förtydligas i rättspraxis. Enligt min mening bör en viss restriktivitet iaktas i fråga om att utifrån en skönsmässig bedömning fastslå att den enskildes rättsskyddsbehov inte kan tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga avgörandet.

Förkortningar

Ds	Departementsserien
ERT	Europarättslig tidskrift
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten); Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
JO	Justitieombudsmannen; Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
MÖD	Rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen (rättsfall från Miljööverdomstolen)
Prop.	Regeringens (Kungl. Maj:ts) proposition
RRK	Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I denna uppsats kartläggs i vilken mån förvaltningsmyndigheters beslut på beredningsstadiet, d.v.s. under beredningen av ett ärende, kan överklagas. En förvaltningsmyndighets handläggning av ett ärende kan delas in i olika handläggningsstadier. På dessa olika handläggningsstadier kan diverse olika typer av beslut komma att fattas. På initialstadiet fattas beslut som har anknytning till att ett ärende inleds hos en myndighet. Det kan t.ex. gälla att en myndighet gör en framställning hos en annan myndighet. Det kan även handla om att en myndighet avslutar ett ärende genom ett beslut om avvisning p.g.a. att förutsättningarna för prövning av ärendet i sak (sakprövningsförutsättningarna) inte är uppfyllda. Också beslut som avser att fastställa om ärendets handläggning ska avbrytas genom ett sådant beslut eller fortsätta kan anses utgöra beslut på initialstadiet. Ett exempel är beslut om föreläggande för den som väckt ärendet att avhjälpa en brist i en sakprövningsförutsättning. Vissa beslut på initialstadiet, t.ex. beslut om avvisning, kan även fattas senare under handläggningen, men anses principiellt höra hemma på initialstadiet.¹

När ärendets handläggning har nått beredningsstadiet fattas beslut som framför allt syftar till att skapa underlag för det slutliga avgörandet. Det kan t.ex. gälla beslut om muntlig förhandling eller beslut att inhämta ett yttrande. Det kan även bli aktuellt med beslut av mer ingripande slag, såsom beslut som förenats med tvångsmedel (t.ex. vitesförelägganden) för att den enskilde ska medverka i utredningen på ett visst sätt eller beslut om tillfälligt omhändertagande av en person. På avgörandestadiet ska myndigheten avgöra själva saken, d.v.s. det som ärendet gäller. En byggnadsnämnd kan t.ex. fatta ett beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om bygglov. Efter att ärendet har avgjorts ska beslutet verkställas, d.v.s. realiseras enligt sitt innehåll, vilket kan sägas ske på verkställighetsstadiet.²

För att ett förvaltningsbeslut ska vara överklagbart ställs vissa krav på beslutets verkningar. Det är framför allt slutliga beslut innebärande att ett ärende avgörs i sak som anses medföra tillräckligt påtagliga verkningar för att kunna överklagas. Detta gäller också avvisnings- och avskrivningsbeslut, som också är slutliga men som fattas på initialstadiet. För att handläggningen inte ska fördröjas till följd av överklaganden är beslut på initial-, berednings- och verkställighetsstadierna ofta inte överklagbara. I de fall då ett beslut under handläggningen har mer påtagliga verkningar för den enskilde kan beslutet dock vara överklagbart.³ Det är främst genom Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis som principerna för förvaltningsbesluts överklagbarhet har

¹ Ragnemalm 2014, s. 57, 103-105.

² Ragnemalm 2014, s. 104; Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 51 f., 81, 131 f.

³ Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 245 f., 249; Ragnemalm 2014, s. 164 f.

utvecklats. Inte minst i fråga om beredningsbesluten (besluten på beredningsstadiet) är det i stor utsträckning oklart vad som krävs för att ett sådant beslut ska anses ha tillräckliga verkningar för att kunna överklagas. Det är dessutom i viss mån oklart hur beredningsbesluten ska avgränsas i förhållande till andra beslut och vilken betydelse denna gränsdragning egentligen har för överklagbarhetsbedömningen. Det kan redan här konstateras att rättskällematerialet är förhållandevis snårigt och ibland motsägelsefullt. Denna studie utgör ett anspråkslöst försök att analysera rättsläget på dessa punkter. Även önskvärda förändringar av rättsläget diskuteras. Som kommer att framgå i uppsatsen kan den enskilde på olika sätt drabbas negativt i vissa fall då ett beredningsbeslut inte är överklagbart. Samtidigt kan ett överklagande av ett beredningsbeslut komma att försena myndighetens fortsatta handläggning av ärendet. Det är därför principiellt intressant att undersöka hur denna problematik har lösts, och bör lösas, i svensk rätt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka under vilka förutsättningar, enligt gällande rätt, ett förvaltningsbeslut som har fattats på beredningsstadiet är överklagbart, när detta inte regleras i specialförfattning. Detta inkluderar en kartläggning av hur beslut på beredningsstadiet särskiljs från beslut på andra handläggningsstadier (i synnerhet avgörandestadiet) och vad det, enligt gällande rätt, har för betydelse för överklagbarhetsanalysen att ett beslut har fattats som ett led i handläggningen av ett ärende och att ärendet på så sätt inte avgörs genom beslutet. Syftet är även att identifiera och värdera de rättspolitiska argumenten avseende hur olika typer av beredningsbeslut bör behandlas i överklagbarhetshänseende. Med detta som utgångspunkt avser jag att besvara följande frågeställningar:

1. Vilka beslut är att betrakta som beredningsbeslut, och vad är enligt gällande rätt avgörande för om dessa beslut är överklagbara, när reglering i specialförfattning saknas?
2. Hur bör överklagbarhetsproblematiken avseende beredningsbeslut lösas, i rättspraxis och lagstiftning, med hänsyn till de rättspolitiska argument som talar för olika lösningar?

1.3 Avgränsningar

Som kommer att framgå i uppsatsen används termen ”beredningsbeslut”, eller ”beslut på beredningsstadiet”, med något skiftande innebörd i olika rättskällor. Det är också i viss mån oklart vilken betydelse beslutets klassificering i detta hänseende har. Båda dessa frågor utreds i uppsatsen. Detta innebär att det inte alltid är så lätt att avgöra om en viss variant av beslut hör hemma i uppsatsen eller ej. Generellt kan sägas att sådana beslut som

utgör ett led i handläggningen av ett ärende och som ofta avser att skapa underlag för det slutliga beslutet i ärendet, behandlas i uppsatsen.⁴ Detta medför att beslut på initialstadiet inte behandlas i uppsatsen. Dessa har i allmänhet en annan funktion än beslut på beredningsstadiet, d.v.s. att anhängiggöra ett ärende eller att avgöra om handläggningen ska avbrytas, t.ex. genom beslut om avvisning, avskrivning, överlämnande eller återförvisning av ärendet. Vissa beslut på initialstadiet kan dock betraktas som ett slags beredningsbeslut eller förfarandebeslut genom att handläggningen av ärendet fortsätter efter att beslutet fattats och genom att beslutet därför ibland ur överklagbarhetssynpunkt behandlas på samma sätt som beslut på beredningsstadiet.⁵ I enstaka fall då det finns betydande likheter mellan en beslutstyp på initialstadiet och en beslutstyp på beredningsstadiet, t.ex. i fråga om vitesföreläggande för enskild att väcka ett ärende och vitesföreläggande att inkomma med viss utredning under ärendets beredning, behandlas båda beslutstyperna. Detta kan leda till att en mer fullständig bild av rättsläget ges genom att ytterligare rättskällematerial analyseras. Merparten av besluten på initialstadiet har dock ansetts kunna utelämnas.

Överklagbarhetsbedömningen avseende beslut på avgörandestadiet uppmärksammas ibland i viss mån för kontextens skull och för att vissa principer som tillämpas beträffande dessa beslut ibland kan vara relevanta för motsvarande beslut på beredningsstadiet. Detta gäller särskilt förelägganden och andra handlingsdirektiv. Förhandsbesked behandlas i uppsatsen, inte bara i de fall då de meddelas som ett led i handläggningen av ett visst ärende, utan även i de fall då de avgör ett ärende i sak och på så sätt kan anses utgöra beslut på avgörandestadiet. I dessa fall gäller saken att den enskilde i en viss fråga har begärt ett förhandsbesked, som senare kan läggas till grund för ett beslut i ett annat ärende. Anledningen till att båda dessa typer av förhandsbesked behandlas är att de förefaller behandlas utifrån samma utgångspunkter, vilket medför att rättskällematerialet som läggs till grund för analysen, precis som nämndes ovan, kan bli mer fullständigt.⁶ Det är på så sätt en funktionell avgränsning som har gjorts i uppsatsen. De beslut som behandlas i uppsatsen kan, p.g.a. sin funktion i beslutsprocessen, antas ha vissa gemensamma särdrag, inte minst i fråga om effekt för den enskilde. Detta medför att det ur överklagbarhetssynpunkt är intressant att inrikta undersökningen på dessa beslut, oavsett om besluten klassificeras som beredningsbeslut eller ej och oavsett om klassificeringen i sig har betydelse för överklagbarhetsfrågan eller ej.

Det är emellertid inte möjligt att behandla alla de varianter av beslut på beredningsstadiet vilka kan tänkas förekomma hos olika myndigheter. De typer av beredningsbeslut som står i fokus är i stället sådana som kan anses

⁴ Även t.ex. interimistiska beslut och förhandsbesked behandlas, trots att de främst inte har till syfte att skapa underlag för ett slutligt avgörande.

⁵ Se avsnitt 1.1 ovan.

⁶ Däremot behandlas inte beslut som för det mesta endast medför en indirekt effekt genom inverkan på ett senare beslut i ett annat ärende. Sålunda utelämnas t.ex. principbeslut samt kvalificerings- och registreringsbeslut, eftersom dessa beslut i allmänhet slutligt avgör ett visst ärende, även om de sedan kan ha en indirekt effekt genom att läggas till grund för beslut i andra ärenden.

vara centrala eller som åtminstone behandlas i rättskällorna. Exempelvis kan en viss typ av beslut vara av intresse till följd av att den aktualiserats i något rättsfall och illustrerar vissa mer principiella frågor avseende överklagbarhetsbedömningen i fråga om beredningsbeslut.⁷

Det finns ett antal olika, i viss mån relevanta, spørsmål som inte utreds i uppsatsen eller som endast uppmärksammas kortfattat i kapitel två. Detta gäller beslutsbegreppet, som för kontextens skull behandlas i avsnitt 2.2, men som inte undersöks i detalj beträffande de olika typer av situationer som kan uppstå där det är oklart om något beslut överhuvudtaget har fattats. Vidare behandlas inte gränsdragningen mellan förvaltningsmyndigheter och andra organ, även om denna i allmänhet har betydelse för att avgöra om ett beslut av ett visst organ kan överklagas genom förvaltningsbesvär.⁸ Utgångspunkten är därmed att de beslut som behandlas i uppsatsen är beslut av statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter. Dessutom utelämnas de fall då ett besluts överklagbarhet avgörs genom tillämpning av en bestämmelse i specialförfattning. Kravet på att den som överklagar ett beslut ska ha klagorätt (eller besvär rätt) behandlas inte heller närmare.

Endast överklagande genom förvaltningsbesvär behandlas och således inte överklagande genom kommunalbesvär (eller laglighetsprövning) enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det kan nämnas att det i 10 kap. 2 § i denna lag stadgas att nämndbeslut av ”rent förberedande” art inte får överklagas. Kommunalbesvärsinstitutet utgör framför allt ett medel för allmän medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen och inte, som förvaltningsbesvärsinstitutet, ett rättsmedel för skydd mot beslutets verkningar. Överklagbarhetsbedömningen görs därför i regel utifrån andra utgångspunkter i dessa fall genom att det inte är beslutets verkningar som ytterst är avgörande.⁹ Detta förefaller också gälla beredningsbeslut. Mot denna bakgrund behandlas inte överklagande genom kommunalbesvär och den tolkning av 10 kap. 2 § som då hade varit av intresse.

Rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) undersöks inte i uppsatsen. Prövningen av om en sådan rätt till domstolsprövning föreligger i ett visst fall synes till viss del ske utifrån ett annorlunda perspektiv, bl.a. genom att den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter måste fastställas genom beslutet i fråga för att artikel 6.1 ska vara tillämplig. Detta utesluter dock inte att denna rätt till domstolsprövning i något fall kan omfatta sådana beslut som behandlas i denna uppsats, t.ex. interimistiska beslut avseende civila rättigheter eller skyldigheter.¹⁰

⁷ Beträffande indelningen av besluten i olika beslutstyper, se avsnitt 4.1 nedan.

⁸ Se avsnitt 2.1 nedan.

⁹ Se Ragnemalm 2014, s. 152, 161 f.

¹⁰ Se Danelius 2015, s. 172 f. angående kravet på ett fastställande av civila rättigheter eller skyldigheter samt beträffande Europadomstolens praxis avseende interimistiska beslut. Jfr även Warnling-Nerep 2015, s. 183, 201 gällande att endast beslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 kan bli föremål för s.k. rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa

En rätt till domstolsprövning finns också i EU-rätten genom att nationella myndigheters beslut som grundas på EU-rätten ska kunna överprövas i domstol. Detta framgår av EU-domstolens praxis och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).¹¹ Vid bedömningen av om en viss nationell processuell regel står i strid med EU-rätten är bl.a. den s.k. effektivitetsprincipen relevant. Enligt denna får regeln i fråga inte medföra att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som grundas på EU-rätten.¹² Vid bedömningen av om nationella regler beträffande beredningsbesluts överklagbarhet är förenliga med EU-rätten kan eventuellt denna princip behöva beaktas.

Att den enskilde ska tillförsäkras ett effektivt rättsskydd har varit utgångspunkten i EU-domstolens praxis, och det har inte alltid krävts att nationella förvaltningsbeslut medför några egentliga ”rättsverkningar” för att de ska omfattas av rätten till domstolsprövning.¹³ I den mån ett beredningsbeslut i något fall anses inverka på den enskildes möjligheter att utöva en viss rättighet enligt EU-rätten, ter det sig som om det i princip inte finns några hinder mot att beslutet överklagas med stöd av EU-rätten.¹⁴ I motsats till vad som är fallet i fråga om överklagandeförbud avseende slutliga beslut gällande EU-rättsliga anspråk, synes det i praktiken vara mycket sällan som denna fråga ställs på sin spets när det gäller nationella inskränkningar i beredningsbesluts överklagbarhet. Med anledning av detta och att överklagbarhetsproblematiken i EU-rätten angrips utifrån delvis andra utgångspunkter, har jag inte ansett det vara motiverat att behandla denna aspekt (utöver de allmänna iakttagelser som gjorts här). Av samma skäl utelämnas den ovannämnda rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Dessa avgränsningar gör det också möjligt att fördjupa analysen avseende principerna för beredningsbesluts överklagbarhet enligt rent intern svensk rätt.

1.4 Metod

Metoden för att besvara den första frågeställningen (angående beredningsbeslutens överklagbarhet enligt gällande rätt) kan beskrivas som rättsdogmatisk. Denna metod kan sägas innebära att gällande rätt beskrivs och systematiseras. För att gällande rätt på detta sätt ska kunna fastställas används de rättskällor som rättskällevärdet anvisar, d.v.s. främst lag, lagförarbeten, prejudikat och doktrin. De rättskällevärdeprinciper som följer av rättskällevärdet

regeringsbeslut. I enlighet med Europadomstolens praxis utesluts därmed, enligt Warnling-Nerep, beslut som ”saknar egentliga rättsverkningar för den enskilde”.

¹¹ Se SOU 2010:29 s. 79 f.

¹² Se SOU 2010:29 s. 66.

¹³ Se Engström 2005, s. 147-151.

¹⁴ Detta får dock förmodas förutsätta att ett effektivt rättsskydd inte kan åstadkommas genom möjligheten att överklaga ett senare slutligt beslut. Det förefaller emellertid vara oklart vilka situationer det skulle kunna handla om och hur bedömningen skulle göras i det konkreta fallet.

beaktas också. Dessa inkluderar bl.a. oskrivna principer för tolkningen av rättskällorna och principer gällande förhållandet mellan de olika rättskällorna, t.ex. i de fall då de står i strid med varandra.¹⁵ Det är dock värt att i detta sammanhang framhålla att begreppen rättsdogmatik, gällande rätt och rättskälleläran är förenade med betydande oklarheter.¹⁶

Den rättsvetenskapliga verksamheten behöver inte endast innefatta fastställandet av gällande rätt, utan kan också avse en kritisk analys av rätten eller hur rätten bör förändras. Hellner använder termen ”traditionell rättsvetenskap” för att beskriva såväl rättsdogmatiken som rättsvetenskapen i denna vidare mening.¹⁷ Att utifrån fristående ändamålsargument kritisera gällande rätt anses emellertid av vissa kunna ske inom ramen för rättsdogmatisk metod.¹⁸ Oavsett hur detta tillvägagångssätt klassificeras, är det genom en sådan friare argumentation som uppsatsens andra frågeställning besvaras. Undersökningen är därmed indelad i två frågeställningar, den ena inriktad på en analys av gällande rätt (*de lege lata*) och den andra inriktad på en diskussion av hur rättsläget bör förändras (*de lege ferenda*). Detta gör det möjligt att, vid besvarandet av den andra frågeställningen, på ett friare sätt i förhållande till rättskällorna utvärdera rättsläget utifrån olika rättspolitiska argument och intressen.¹⁹ I samband med att den första frågeställningen besvaras kan emellertid ibland också rättspolitiska synpunkter vara relevanta. Anledningen till detta är att det inte är ovanligt att rättspolitiska argument, framför allt beträffande den enskildes rättsskyddsbehov, används i rättspraxis och doktrinen för att dra slutsatser om vad som är gällande rätt i fråga om besluts överklagbarhet.

1.5 Material och forskningsläge

De rättskällor som används består av lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin. Den mycket ofullständiga regleringen i förvaltningslagen (1986:223), FL, uppmärksammas. Även regleringen i 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, avseende överklagbarheten hos beslut ”som ej innebär att målet avgöres”, beaktas, trots att denna bestämmelse endast är tillämplig på de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut, eftersom stadgandet kan tänkas vara analogiskt tillämpligt på förvaltningsmyndigheters beredningsbeslut. I fråga om förarbeten är framför allt propositionen till den nu gällande förvaltningslagen (FL) av intresse. Även propositionen till den äldre förvaltningslagen (1971:290) är i viss mån

¹⁵ Se Sandgren 2015, s. 40, 43 angående denna grundläggande beskrivning av rättsdogmatisk metod och rättskälleläran.

¹⁶ Se Sandgren 2005, s. 648-656 för en kortfattad diskussion beträffande dessa oklarheter.

¹⁷ Hellner 2001, s. 27-29.

¹⁸ Se Kleineman 2013, s. 39. Kleineman betecknar detta tillvägagångssätt som ”kritisk rättsdogmatisk forskning”. Se även Jareborg 2004, s. 4. Jareborg beskriver rättsdogmatiken som en ”rekonstruktion av rättssystem”, men gör gällande att det inte finns något som hindrar rättsdogmatisk rättsvetenskap från att söka efter ideala lösningar och på så sätt inte endast rekonstruera gällande rätt.

¹⁹ I detta sammanhang kan t.ex. den enskildes rättsskyddsbehov, myndigheternas effektivitet och intresset av en förutsebar och enhetlig rättstillämpning beaktas.

relevant, eftersom regleringen i FL inte har förändrats i detta hänseende. Betänkandena SOU 1964:27, SOU 1968:27 och SOU 1983:73 innehöll förslag till reglering av beredningsbesluts överklagbarhet, men ledde inte till lagstiftning i detta avseende. Dessa förslag redovisas kortfattat för att tydliggöra kontexten till den andra frågeställningen avseende den rättspolitiska diskussionen. Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29), som ännu inte resulterat i lagstiftning, och remissyttrandena över detta betänkande (i Ds 2010:47) är särskilt aktuella och illustrerar vilka rättspolitiska argument som kan aktualiseras i detta sammanhang. Redogörelsen för det rådande rättsläget i Förvaltningslagsutredningens betänkande är, på samma sätt som motsvarande redogörelser i aktuell rättsvetenskaplig litteratur, relevant för undersökningen av gällande rätt. Betänkandet har dock naturligtvis inte den auktoritet (som rättskälla) som förarbeten som legat till grund för lagstiftning kan anses ha.

Högsta förvaltningsdomstolens (HFD), och dessförinnan Regeringsrättens, praxis på området utgör en central del av rättskällematerialet.²⁰ Några avgöranden från kammarrätterna, Justitieombudsmannen (JO) och Mark- och miljööverdomstolen (samt dåvarande Miljööverdomstolen²¹) behandlas trots att dessa inte kan anses vara prejudicerande. De i uppsatsen behandlade domarna och besluten från dessa instanser är sådana som, enligt min mening, tillför något som inte framgår av HFD:s praxis (eller bekräftar en viss tolkning av HFD:s praxis). Vid urvalet av rättsfall från HFD har dessas aktualitet beaktats. Äldre avgöranden från HFD uppmärksammas sålunda i den mån de bedöms kunna vara av intresse trots den rättsutveckling som eventuellt ägt rum.

Den doktrin som används i uppsatsen består av några artiklar i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, lagkommentarer, verk som allmänt behandlar förvaltningsrätten eller förvaltningsprocessen och en monografi som endast delvis handlar om överklagbarhetsproblematiken.²² Dessutom behandlas avhandlingen *Förvaltningsbesluts överklagbarhet* från 1970 av Hans Ragnemalm. Vid urvalet av doktrin har dess aktualitet beaktats samt hur djupgående överklagbarhetsproblematiken (avseende beredningsbeslut) behandlas.

Ragnemalms avhandling kan anses vara särskilt central med anledning av att det är den mest grundliga undersökning i ämnet som har gjorts och att HFD ofta har hänvisat till avhandlingen i sina avgöranden, även på senare tid. Viss försiktighet måste dock iaktas med att dra slutsatser om rättsläget utifrån avhandlingen, med hänsyn till den rättsutveckling som kan ha skett i vissa avseenden sedan den skrevs. Avhandlingen innehåller en omfattande kartläggning av rättspraxis, men också mer självständiga analyser av den effekt eller ”de faktiska verkningar” som olika typer av beslut medför.

²⁰ I uppsatsen benämns domstolen HFD även vid hänvisningar till tiden före namnbytet 2011 från Regeringsrätten till Högsta förvaltningsdomstolen.

²¹ 2011 ersattes Miljööverdomstolen av Mark- och miljööverdomstolen.

²² Den monografi som avses är *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut* från 2015 av Wiweka Warnling-Nerep.

Kriteriet ”faktiska verkningar” är numera etablerat i HFD:s praxis som den avgörande bedömningsgrunden vid överklagbarhetsbedömningen. Ragnemalm använder termerna ”direkt effekt”, ”indirekt effekt” och ”hypotetisk effekt” för att klassificera olika typer av effekt.²³ Denna indelning är, enligt min mening, ofta relevant för att förstå överklagbarhetsbedömningen i praxis och används i detta syfte i denna uppsats. Ragnemalm behandlar vidare varje handläggningsstadium separat och delar in besluten på de olika handläggningsstadierna i olika beslutstyper. Vissa av dessa beslutstyper är numera mindre relevanta p.g.a. förändringar i myndigheternas arbete. Många av beslutstyperna är dock fortsatt vanligt förekommande och behandlas som någorlunda enhetliga grupper av beslut i mer aktuella rättskällor. Det gäller t.ex. förelägganden, förhandsbesked, bordläggningsbeslut, interimistiska beslut och yttranden. Denna uppsats utgår ifrån en liknande distinktion mellan såväl beredningsstadiet och de övriga handläggningsstadierna som mellan de olika beslutstyperna på beredningsstadiet.²⁴

1.6 Disposition

I kapitel två behandlas vissa allmänna frågor rörande överklagandeinstitutet. I detta kapitel återfinns ett avsnitt som kortfattat introducerar överklagbarhetsproblematiken och dess kontext, ett kort avsnitt om beslutsbegreppet och ett allmänt avsnitt gällande hur besluts verkningar fastställs vid bedömningen av förvaltningsbesluts överklagbarhet. I kapitel tre behandlas beredningsbeslutens överklagbarhet mer allmänt. Kapitlets ena avsnitt handlar om hur beredningsbesluten avgränsas i förhållande till andra beslut och utifrån vilka utgångspunkter de generellt sett behandlas i överklagbarhetskänseende. Kapitlets andra avsnitt berör kortfattat de överklaganderegler som finns i FL beträffande två specifika typer av beredningsbeslut. I detta avsnitt behandlas också regleringen av beredningsbesluts överklagbarhet i 34 § FPL och möjligheterna att tillämpa detta lagrum analogiskt på förvaltningsmyndigheters beredningsbeslut. I kapitel fyra, som kan sägas utgöra det mest centrala kapitlet i uppsatsen, behandlas överklagbarheten hos de olika typerna av beredningsbeslut i separata avsnitt. I kapitlets första avsnitt redogörs för utgångspunkterna för denna indelning av beredningsbeslut i olika beslutstyper. I avsnitten angående de olika beslutstypernas överklagbarhet görs en löpande analys av vad som är gällande rätt utifrån rättskällorna.²⁵ I kapitel fem redovisas kortfattat de olika lagförslag som har lagts fram i frågan. Kapitel sex ägnas åt avslutande analys och slutsatser. Det ena avsnittet i detta kapitel rör den första frågeställningen, d.v.s. vad som är gällande rätt, medan det andra avsnittet gäller den andra frågeställningen, d.v.s. i vilken mån rättsläget bör förändras i något avseende.

²³ Innebörden av dessa termer förklaras i avsnitt 2.3 nedan.

²⁴ Se avsnitt 4.1 nedan angående indelningen av besluten i olika beslutstyper.

²⁵ Vissa av de frågor som uppmärksammats mer allmänt i föregående kapitel behandlas också i samband med genomgången av de olika beslutstyperna i detta kapitel. Det gäller t.ex. gränsdragningen mellan beredningsbeslut och andra beslut samt möjligheterna att analogiskt tillämpa 34 § FPL.

Avsnittet angående gällande rätt är indelat i tre avsnitt. Det första avser beredningsbeslutens avgränsning och på vilket sätt denna avgränsning är relevant vid överklagbarhetsanalysen. I det andra diskuteras de olika faktorer som är av betydelse för att fastställa om ett beredningsbeslut är överklagbart. Det tredje behandlar hur HFD:s rättspraxis förhåller sig till 34 § FPL och till propositionen till FL.

2 Överklagandeinstitutet i förvaltningsprocessen

2.1 Allmänt om överklagbarhet m.m.

Att ett förvaltningsbeslut är överklagbart är en av flera förutsättningar för att ett överklagande av beslutet ska kunna prövas i sak av besvärinstansen. De andra förutsättningarna är att överklagandet är riktat till rätt besvärinstans, att klaganden har besvärsrätt (klagorätt), att besvärshandlingen är fullständig och att överklagandet har skett i rätt tid. Den sistnämnda sakprövningsförutsättningen prövas av beslutsmyndigheten ex officio (vid förvaltningsbesvär, men inte vid kommunalbesvär), medan de övriga prövas av besvärinstansen ex officio. En avsaknad av överklagbarhet eller besvärsrätt leder till att överklagandet ska avvisas (även om det överklagade beslutet av misstag skulle vara försett med en besvärshänvisning).²⁶ Förvaltningsbesvär (som är den typ av överklagande som behandlas i denna uppsats) betecknar de fall som gäller överklagande av statliga förvaltningsorgans beslut, men även överklagande av kommunala nämnders beslut när besvärshänvisningarna finns i specialförfattningar och inte i kommunallagen (1991:900). Kommunalbesvär omfattar förutom beslut av kommunfullmäktige också beslut av de kommunala nämnderna när överklagande sker enligt kommunallagen och inte enligt specialförfattningar. Vid förvaltningsbesvär har endast den som beslutet angår besvärsrätt, medan varje kommunmedlem har besvärsrätt när det är fråga om kommunalbesvär. Dessutom kan besvärinstansen vid förvaltningsbesvär, i motsats till vad som är fallet vid kommunalbesvär, inte bara pröva det överklagade beslutets laglighet och om överklagandet bifalls upphäva beslutet, utan också pröva beslutets lämplighet och vid bifall ändra beslutets innehåll.²⁷

I fråga om förvaltningsbesvär stadgas i 22 § FL att "[e]tt beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas".²⁸ Medan bestämmelsen i övrigt reglerar besvärsrätten, handlar kravet på att beslutet "kan överklagas" om att beslutet måste vara överklagbart. Förutom att det i olika specialförfattningar och myndighetsinstruktioner finns bestämmelser om att vissa typer av beslut får eller inte får överklagas, har det i rättspraxis vuxit fram vissa minimikrav som ställs på ett besluts kvalitet och verkningar för att beslutet ska vara överklagbart. Även om det i en bestämmelse allmänt (utan begränsningar) föreskrivs att beslut som har fattats med stöd av författningen eller av en viss myndighet får överklagas, innebär detta inte att alla sådana beslut får överklagas; de i praxis uppställda minimikraven på besluts kvalitet och

²⁶ Strömberg och Lundell 2014, s. 219, 221.

²⁷ Strömberg och Lundell 2014, s. 186 f.

²⁸ En bestämmelse med ett identiskt innehåll i sak återfanns i 11 § i den äldre förvaltningslagen (1971:290). I samband med att 22 § FL infördes gjordes enbart ändringar i språkligt hänseende, se prop. 1985/86:80 s. 72.

verkningar måste vara uppfyllda även i dessa fall för att beslutet ska vara överklagbart.²⁹ Det kan tilläggas att det av 22 a § FL, som föreskriver att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, inte går att utläsa någonting om besluts överklagbarhet. I stället reglerar bestämmelsen instansordningen.³⁰ Som allmän princip gäller dock att förvaltningsmyndigheters beslut är överklagbara (med de begränsningar som följer av praxis) även utan uttryckligt författningsstöd. Däremot krävs uttryckligt författningsstöd för att beslut som fattats av andra offentligrättsliga organ eller renodlat privaträttsliga subjekt, som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, ska vara överklagbara.³¹ Bestämmelser om besluts överklagbarhet i specialförfattningar är ofta förenade med tillämpningsproblem. T.ex. kan det vara oklart om en bestämmelse, enligt vilken vissa uppräknade beslut får överklagas, ska tolkas motsatsvis så att övriga ej uppräknade beslut som fattats med stöd av författningen inte är överklagbara.³²

Kravet i 22 § FL på att ett beslut måste angå klaganden och ha gått denne emot innebär att klaganden måste ha ett visst intresse i saken för att kunna överklaga beslutet. Detta krav på klagorätt eller besvärsmått, som gäller vilka subjekt som kan överklaga, anses böra prövas efter prövningen av kravet på överklagbarhet, som gäller objektet för överklagande, d.v.s. själva beslutet, vilket innebär att överklagbarheten utgör en förutsättning för att en prövning av klagorätten ska aktualiseras. Ibland kan det dock i praktiken vara svårt skilja dessa båda sakprövningsförutsättningar åt, eftersom beslutets verkningar har betydelse för såväl överklagbarheten som klagorätten och verkningarna kan behöva sättas i samband med något subjekt för att det ska vara möjligt fastställa dessa.³³

2.2 Beslutsbegreppet

Att en åtgärd från en myndighets sida anses utgöra ett beslut är en förutsättning för att överklagbarhetsfrågan ska aktualiseras. För att ett beslut ska föreligga måste det vara fråga om ett uttalande som är skriftligt eller på annat sätt dokumenterat och som består vid tidpunkten för prövningen av överklagandet. Därmed inkluderas inte muntliga uttalanden, faktiskt handlande eller ren passivitet.³⁴ Anledningen till att dessa begränsningar ansetts nödvändiga är att syftet med överklagandeinstituten är att kunna få ett beslut ändrat eller upphävt, och att besvärsmyndigheten inte kan ändra eller upphäva en momentan handling eller åtgärd, t.ex. en tillsägelse från en polisman. Dokumentationen av uttalandet kan sägas vara en förutsättning för att det ska bestå (med ett bestämt innehåll) fram till tidpunkten för

²⁹ Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 244 f.

³⁰ von Essen 2013, s. 164.

³¹ Ragnemalm 2014, s. 163, 170.

³² Hellners och Malmqvist 2010, s. 272.

³³ Hellners och Malmqvist 2010, s. 266, 286.

³⁴ von Essen 2013, s. 165; Hellners och Malmqvist 2010, s. 274; Warnling-Nerep 2015, s. 119; prop. 1985/86:80 s. 48; SOU 2010:29 s. 613.

besvärspövningen. Muntliga uttalanden anses kunna utgöra muntliga beslut, men beslutsbegreppet i överklagbarhetshänseende anses inte omfatta sådana uttalanden. Däremot kan ett muntligt uttalande senare nedtecknas, och först då kan ett beslut anses ha fattats.³⁵ Ofta preciseras definitionen av förvaltningsbeslut ytterligare genom att det sägs vara fråga om uttalanden som är avsedda att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande.³⁶

I RÅ 2004 ref. 8 konstaterade HFD att det inte finns några formkrav, såsom undertecknande, för att ett förvaltningsbeslut ska föreligga. HFD framhöll att förvaltningsbeslut kännetecknas av att de är avsedda att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, men att endast skriftliga eller på annat sätt dokumenterade uttalanden kan anses utgöra beslut i överklagbarhetshänseende. I målet bedömdes en skrivelse, betecknad som ”Information”, från Livsmedelsverket om att vissa jungfru- och olivoljor var att betrakta som hälsofarliga och därför inte fick säljas. Skrivelsen hade riktats till miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna och intressenter i livsmedelsbranschen. Denna skrivelse hade preciserats i ett pressmeddelande och hade preciserats något ytterligare på Livsmedelsverkets hemsida. HFD fann att dessa dokument tillsammans utgjorde ett förvaltningsbeslut och objektet för överklagande.

2.3 Allmänt om besluts verkningar som kriterium för överklagbarhet

För att illustrera skillnaden mellan olika förvaltningsbesluts slutliga effekter kan besluten delas in i två kategorier: beslut med direkta respektive indirekta handlingsmönster (eller med direkt respektive indirekt effekt). Beslut med direkta handlingsmönster inkluderar framför allt beslut som direkt föreskriver vad den som beslutet gäller (adressaten) förväntas göra eller vad denne inte får göra. För att detta handlande ska förverkligas har myndigheten ofta möjlighet att använda sig av vissa legala tvångsmedel om den enskilde inte frivilligt efterlever beslutet. Det kan t.ex. handla om ett hot om vite eller ytterst våldsanvändning. När ett beslut är förenat med denna typ av rättsverkan, som innebär att det finns rättsliga garantier för att verkligheten anpassas efter beslutets innehåll, brukar beslutet betecknas som verkställbart eller exigibelt. Det finns samtidigt flera andra typer av beslut som kan anses innehålla direkta handlingsmönster. Ett tillstånd att göra något ”verkställs” genom att adressaten handlar på det sätt som beslutet tillåter, även om adressaten inte är tvingad att utnyttja tillståndet. Ett beslut som ger adressaten rätt till ett penningbidrag tillhör i princip också denna kategori av beslut, men består av anvisningar riktade till den som har att genomföra utbetalningen, och det är genom utbetalningen som beslutet ”verkställs”. Även avslagsbeslut innehåller direkta handlingsmönster, t.ex. genom att den enskilde då hindras

³⁵ Ragnemalm 1970, s. 27 f., 34-37; SOU 2010:29 s. 613.

³⁶ Strömberg och Lundell 2014, s. 60; SOU 2010:29 s. 612 f.; RÅ 2004 ref. 8; RÅ 2007 ref. 7.

från att vidta en åtgärd som ett tillstånd skulle omfatta. När en ansökan om en förmån avslås krävs ingen särskild verkställighetsprocedur för att beslutet ska ”verkställas”.³⁷

Beslut med indirekta handlingsmönster innehåller ingen direkt anvisning om vilket faktiskt handlande som förväntas. I stället kan dessa beslut ligga till grund för senare beslut med direkta handlingsmönster. Exempelvis ger ett förhandsbesked inte upphov till något omedelbart handlingsdirektiv för enskilda eller myndigheter. Samma sak gäller beslut som sätter en viss rättslig etikett på en person eller ett objekt. Ett exempel på detta är att folkbokföringen av en person inte leder till några handlingsdirektiv, men att denna registreringsåtgärd senare kan ligga till grund för beslut med direkta handlingsmönster om t.ex. skattskyldighet. Den typ av rättsverkan som beslut med indirekta handlingsmönster kan vara förenade med brukar benämnas positiv rättskraft. Detta innebär att myndigheten vid senare beslut automatiskt lägger beslutet med positiv rättskraft till grund för dessa senare beslut och tillämpar detta utan att ompröva det.³⁸

I sin doktorsavhandling från 1970 menar Ragnemalm att ett besluts rättsverkningar inte bör vara avgörande för om det är överklagbart, utan beslutets faktiska effekt för den enskilde. Med detta avser Ragnemalm beslutets påverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Ragnemalm framhåller att relationen mellan beslutet och effekten för den enskilde kan vara av direkt eller indirekt karaktär. Enligt Ragnemalm kan ett beslut som är exigibelt och som på så sätt kan genomdrivas med offentligt tvång, med en hög grad av sannolikhet beräknas få avsedd effekt (med eller utan den enskildes medverkan) för den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Däremot kan ett beslut, enligt Ragnemalm, få en motsvarande effekt, utan att det finns några sådana tvångsmedel för att genomdriva beslutet. Ragnemalm använder i detta sammanhang termen ”hypotetisk effekt” avseende den effekt som kan uppstå genom att den enskilde frivilligt efterlever ett förvaltningsbeslut, t.ex. ett föreläggande, trots att detta inte kan genomdrivas med tvångsmedel (och alltså inte är exigibelt). Exempelvis kan den enskilde komma att efterleva ett sådant beslut p.g.a. den auktoritet som myndigheterna uppfattas ha när de fattar beslut som riktar sig till den enskilde.³⁹ Som framgår nedan, i avsnitt 4.5 och avsnitt 4.6.2, anser Ragnemalm att en sådan hypotetisk effekt i vissa fall kan vara tillräcklig för att ett beslut ska tillerkännas överklagbarhet.

I propositionen till FL återfinns en redogörelse för den rättspraxis som vuxit fram i fråga om förvaltningsbesluts överklagbarhet. I denna anges att ett beslut måste ha ”någon inte alltför obetydlig verkan för parter eller andra” för att vara överklagbart. Exempel på beslut som inte har någon sådan verkan är, enligt propositionen, ”oförbindande uttalanden”, såsom ett råd, en upplysning

³⁷ Ragnemalm 2014, s. 23-26, 138 f. Se även Strömberg och Lundell 2014, s. 63 f., 136, 141 f. samt Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 53.

³⁸ Ragnemalm 2014, s. 26-30, 138 f. Se även Strömberg och Lundell 2014, s. 64-66 samt Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 53 f.

³⁹ Ragnemalm 1970, s. 241, 247-250, 646 f.

eller en anmodan för en person att handla på ett visst sätt i ett fall då myndigheten saknar tvångsmedel för att genomdriva beslutet.⁴⁰

I tidigare praxis var det vanligt att det avgörande för om ett beslut var överklagbart angavs vara huruvida det hade några ”rättsverkningar” eller ”rättsliga verkningar”.⁴¹ I senare praxis från HFD har dock beslutets ”faktiska verkningar” kommit att stå i fokus, och inte sällan har HFD direkt hänvisat till Ragnemalms avhandling i dessa fall.⁴² I rättsfallet RÅ 2004 ref. 8 (där Ragnemalm deltog som ledamot) diskuterades vilka verkningar som ett beslut måste ha för att vara överklagbart. HFD konstaterade först att överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar möjlighet att få till stånd en ändring eller ett upphävande av beslutet, d.v.s. att få de för denne negativa verkningarna eliminerade. Som en följd av detta är det, framhöll HFD, ”principiellt endast beslut som har – eller åtminstone är ägnade att få – en påvisbar effekt” som är överklagbara. Om beslutet är exigibelt och rättsordningen därmed anvisar särskilda medel, som säkerställer att den avsedda effekten inträder, är det, noterade HFD, tydligt att beslutet är av sådan art. Detta är, påpekade HFD, också fallet i fråga om beslut som har positiv rättskraft och som sålunda utan omprövning läggs till grund för senare beslut, som går att genomdriva direkt mot adressaten. HFD betonade att många beslut dock är överklagbara även om de saknar sådana s.k. rättsverkningar, eftersom ”de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation”. HFD poängterade slutligen att det som motiverar att ett beslut får överklagas är beslutets faktiska effekter och att termen ”rättslig verkan” endast tar sikte på ett medel som rättsordningen anvisar för att uppnå en faktisk verkan. I HFD 2014 ref. 56 upprepade HFD att det i princip enbart är ”beslut som har – eller är ägnade att få – en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet” som anses vara överklagbara. HFD framhöll att det är beslutets ”innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av det” som är avgörande för överklagbarhetsbedömningen.

⁴⁰ Prop. 1985/86:80 s. 48.

⁴¹ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 3, RÅ 1990 ref. 100 och RÅ 1971 ref. 35.

⁴² Exempel på rättsfall där HFD hänvisat till beslutets ”faktiska verkningar” som det avgörande kriteriet för överklagbarhet är RÅ 1996 ref. 43, RÅ 1997 ref. 74, RÅ 2003 ref. 87, RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7, RÅ 2010 ref. 9, RÅ 2010 ref. 72, HFD 2012 ref. 11, HFD 2012 ref. 59 och HFD 2014 ref. 56.

3 Allmänt om beredningsbesluts överklagbarhet

3.1 Beredningsbeslutens avgränsning och överklagbarhet

I Förvaltningslagsutredningens betänkande uppmärksammas att termer som ”förfarandebeslut”, ”beslut under förfarandet” och ”beslut under handläggningen” inte tycks användas på ett konsekvent sätt i praxis, doktrin och de lagförslag avseende reglering av dessa förvaltningsbesluts överklagbarhet som tidigare lagts fram.⁴³ Ibland är det de icke-slutliga besluten som åsyftas, men inte sällan är det oklart vad som avses. I de tidigare lagförslagen görs, på samma sätt som i 34 § FPL (gällande överklagbarheten hos de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut), en åtskillnad mellan ”beslut under förfarandet” eller ”beslut under handläggningen” å ena sidan och ”beslut varigenom ärendet avgörs” eller ”slutliga beslut” å andra sidan. Detta innebär att förfarandebeslut enbart inkluderar beslut under beredningen vilka fattas av den myndighet som har huvudansvaret för ärendet (beslutsmyndigheten), och inte de beslut som andra myndigheter bidrar med under denna handläggning. Förvaltningslagsutredningen menar dock att det, i samband med överklagbarhetsdiskussionen, är mer naturligt att utgå ifrån det handläggningsstadium som beslutet i fråga fattas på och därmed låta beslutets funktion vara avgörande, snarare än dess egenskap av slutligt eller ej. Detta synsätt medför att såväl beslutsmyndighetens icke-slutliga beslut att ledigförklara en tjänst som en annan myndighets slutliga beslut i form av en framställning hos beslutsmyndigheten utgör beslut på initialstadiet, eftersom båda besluten gäller väckande av ärenden. På samma sätt är både beslutsmyndighetens icke-slutliga beslut att inhämta ett yttrande och en annan myndighets slutliga beslut att avge ett yttrande till beslutsmyndigheten att betrakta som beslut på beredningsstadiet, d.v.s. förfarandebeslut, genom att båda besluten syftar till att skapa underlag för ett senare avgörande. Någon artskillnad finns, enligt Förvaltningslagsutredningen, på så sätt inte mellan dessa beslut.⁴⁴ Ragnemalm (som var Förvaltningslagsutredningens särskilde utredare) förespråkar också ett sådant synsätt i sin avhandling.⁴⁵ Ragnemalm gör vidare gällande i sin avhandling att det som bör avgöra om ett beslut ska anses ha fattats på beredningsstadiet eller avgörandestadiet är om beslutet ”ingår som ett omedelbart och direkt led i handläggningen av ett visst ärende eller ej”.⁴⁶ Enligt Ragnemalm utgör ett yttrande på så sätt ett beslut på beredningsstadiet genom att det inhämtas för att läggas till grund för ett senare

⁴³ Beträffande dessa lagförslag, se kapitel fem nedan.

⁴⁴ SOU 2010:29 s. 624, 633 f.

⁴⁵ Se Ragnemalm 1970, s. 250 f., 253.

⁴⁶ Ragnemalm 1970, s. 252.

avgörande i ett konkret ärende. Däremot har, enligt Ragnemalm, t.ex. betyg inte ett sådant omedelbart samband med det senare beslut som det läggs till grund för, d.v.s. utfärdande av examen, att det kan anses vara fråga om ett beslut på beredningsstadiet. Det tidsmässiga sambandet mellan besluten kan, enligt Ragnemalm, tillmätas viss betydelse i detta sammanhang.⁴⁷

I propositionen till FL, i samband med sammanfattningen av rättspraxis rörande överklagbarhetsbedömningen, behandlas emellertid yttranden, förslag och framställningar separat (i likhet med andra typer av slutliga beslut) och inte bland besluten under beredningen.⁴⁸ Detta indikerar att myndigheters slutliga beslut, såsom yttranden till beslutsmyndigheten, här inte betraktas som beredningsbeslut. I Kammarrätten i Stockholms dom den 27 april 2015 i mål nr 3452-15 fastslogs dock att ett förslag från en länsstyrelse till regeringen utgjorde ett beslut på beredningsstadiet, med hänsyn till att beslutets funktion var att skapa underlag inför ett senare beslut av regeringen. Detta illustrerar att termen beredningsbeslut (eller beslut på beredningsstadiet), åtminstone i detta avseende, inte används på ett enhetligt sätt.

I Förvaltningslagsutredningens betänkande uppmärksammas även skillnaden mellan slutliga beslut och huvudsakliga beslut. Exempelvis utgör avvisnings- och avskrivningsbeslut slutliga beslut, men inte huvudsakliga beslut, p.g.a. att ärendet inte avgörs i sak. En myndighet fattar också ett slutligt beslut i de fall den avger ett yttrande till en annan myndighet, genom att myndigheten skiljer sig från sitt ärende, som just syftar till att prestera yttrandet. Inte heller i ett sådant fall är det, enligt Förvaltningslagsutredningen, fråga om ett huvudsakligt beslut, då ärendet inte kan anses avgöras i sak genom detta beslut, utan först genom ett senare beslut av den myndighet som inhämtat yttrandet.⁴⁹ Sundberg menar dock att remissyttranden kan betraktas som huvudsakliga beslut, trots att det är en annan myndighet som slutligt avgör saken, genom att myndigheten skiljer sig från ärendet efter att ha tagit ställning i huvudsaken.⁵⁰ Bohlin och Warnling-Nerep framhåller att slutliga beslut är huvudsakliga i de fall då "saken", d.v.s. objektet för prövningen, avgörs genom beslutet. Detta är t.ex. fallet om en byggnadsnämnd fattar beslut om bygglov, där bygglovet då utgör "saken". När myndigheten skiljer sig från ärendet och fattar ett slutligt beslut som inte innebär en prövning i sak, genom att myndigheten beslutar att talan ska avvisas eller att ärendet ska avskrivas eller överlämnas, är beslutet inte huvudsakligt.⁵¹

Bohlin och Warnling-Nerep karakteriserar beredningsbesluten som beslut som inte medför att myndigheten skiljer sig från ärendet genom ett slutligt beslut och som därmed innebär att ärendets handläggning fortsätter.⁵² I vissa

⁴⁷ Ragnemalm 1970, s. 252.

⁴⁸ Prop. 1985/86:80 s. 49.

⁴⁹ SOU 2010:29 s. 634.

⁵⁰ Sundberg 1955, s. 268 f.

⁵¹ Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 51 f.

⁵² Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 51. Det kan nämnas att det i viss doktrin görs en åtskillnad mellan "beredningsbeslut" och "beslut på beredningsstadiet". De förstnämnda definieras då snävare och avser beslut som endast syftar till att främja ärendets utredning, se

bestämmelser i FL hänvisas (i olika sammanhang) till ”det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet” eller liknande.⁵³ Med detta avses slutliga beslut, oavsett om det är fråga om ett avgörande i sak eller om ett beslut om avvisning eller avskrivning.⁵⁴ I doktrinen tycks ofta skiljelinjen mellan slutliga och icke-slutliga beslut framhållas (utan att gränsdragningen problematiseras mer ingående) när det gäller bedömningen av om ett beslut är överklagbart.⁵⁵ Warnling-Nerep konstaterar att slutliga beslut innebärande att ett ärende avgjorts, oavsett om det skett någon prövning i sak eller ej, i allmänhet har tillräckliga verkningar för att kunna överklagas. Beredningsbeslut eller förfarandebeslut, d.v.s. beslut under handläggningen, är, enligt Warnling-Nerep, i regel inte överklagbara, utan får överklagas i samband med det slutliga beslutet.⁵⁶ Även i rättspraxis har beslut under beredningen eller på beredningsstadiet ansetts böra hållas isär från det slutliga beslutet eller det slutliga avgörandet. I RÅ 1996 ref. 3 uttalade HFD att beredningsbeslut, i avsaknad av reglering i specialförfattning, endast kan överklagas tillsammans med det slutliga avgörandet, såvida beredningsbeslutet inte har ”mer påtagliga direkta rättsverkningar mot parter eller andra”.⁵⁷ I propositionen till FL anges, i samband med redogörelsen för rättspraxis, att beslut under beredningen av ett ärende i allmänhet endast går att överklaga tillsammans med det slutliga avgörandet. Om ett beredningsbeslut leder till ”påtagliga självständiga verkningar” anses beslutet, enligt propositionen, emellertid kunna överklagas särskilt.⁵⁸ I doktrinen framhålls att anledningen till att i större utsträckning fränkänna beslut på beredningsstadiet än beslut på avgörandestadiet överklagbarhet, är att beredningsbeslut ofta inte medför påtagliga verkningar mot parter eller andra och att undvika att ärenden förhalas genom överklagande av beredningsbeslut när den enskilde tillförsäkras rättsskydd genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet i ärendet.⁵⁹

Rättsfallet RÅ 2003 ref. 87 belyser gränsdragningen mellan beredningsbeslut och slutliga beslut. I detta fall ansåg HFD, till skillnad från länsrätten och kammarrätten, att ett beslut av en myndighet att överlämna ett ärende till en annan myndighet för avgörande i sak inte var att betrakta som ett beslut under beredningen, utan som ett slutligt beslut, ”närmast jämförbart med enligt fast rättspraxis överklagbara avvisnings- eller avskrivningsbeslut”, genom att myndigheten som överlämnat ärendet ”därmed avslutat sin handläggning och avhänt sig vidare befattning med detta ärende”.

Att ett beredningsbeslut ofta enbart anses kunna överklagas i samband med det slutliga beslutet i ärendet innebär egentligen inte att beslutet då blir

t.ex. Strömberg och Lundell 2014, s. 120. T.ex. utgör ett interimistiskt beslut i så fall ett beslut på beredningsstadiet, men inte ett beredningsbeslut. I denna uppsats upprätthålls emellertid inte denna distinktion, utan termerna används synonymt.

⁵³ Se 9, 12, 20 och 21 §§ FL.

⁵⁴ Strömberg och Lundell 2014, s. 126, 130; Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 150, 158.

⁵⁵ Se t.ex. von Essen 2013, s. 169 f.; Hellners och Malmqvist 2010, s. 284 f.

⁵⁶ Warnling-Nerep 2015, s. 127, 129.

⁵⁷ Detta rättsfall behandlas mer utförligt nedan i avsnitt 4.6.3.

⁵⁸ Prop. 1985/86:80 s. 49.

⁵⁹ Hellners och Malmqvist 2010, s. 284; von Essen 2013, s. 170.

överklagbart och kan prövas i sak. Det som avses är i stället att det slutliga beslutet kan överklagas och att felaktiga beredningsåtgärder, oavsett om de kommit till uttryck i beredningsbeslut eller ej, kan åberopas som skäl för att det slutliga beslutet ska ändras.⁶⁰ För att undvika förvirring är det, enligt Ragnemalm, dock att föredra att reservera termen ”överklagbarhet” för de fall då beslut självständigt kan omprövas av högre instans efter överklagande och att inte dela in omprövningen av beredningsbeslut i självständig och osjälvständig överklagbarhet.⁶¹ Eftersom det är vanligt att det i olika rättskällor anges att vissa beredningsbeslut ”får överklagas särskilt”, att de ”får överklagas självständigt”, att de ”är överklagbara” eller bara att de ”kan överklagas”, används dessa uttryckssätt också synonymt i denna uppsats för att beteckna den vanliga typ av överklagbarhet (ibland benämnd självständig överklagbarhet) som här har redogjorts för. När det anges att ett beredningsbeslut ”inte är överklagbart” eller att det ”endast kan överklagas i samband med det slutliga beslutet i ärendet”, avses, i enlighet med vad som beskrivits ovan, att det endast kan bli fråga om en omprövning i egentlig mening av det slutliga avgörandet (ibland betecknad som osjälvständig överklagbarhet).

3.2 Författningsbestämmelser om beredningsbesluts överklagbarhet

Endast två typer av beslut på beredningsstadiet har reglerats särskilt i FL i överklagbarhetskänseende. Ett beslut att avvisa ett ombud eller biträde får, enligt 9 § tredje stycket FL, överklagas särskilt, i samma ordning som överklagande av det beslut varigenom ärendet avgörs av myndigheten. Av 12 § fjärde stycket FL framgår att beslut i en jävsfråga enbart får överklagas i samband med att det beslut varigenom ärendet avgörs överklagas.

Som skäl till att det inte ansetts motiverat att kunna överklaga beslut om att ogilla invändning om jäv, annat än i samband med det slutliga avgörandet, anges i förarbetena att detta är den mest naturliga lösningen, särskilt med hänsyn till att dessa beslut vanligen lär tas in först i det slutliga beslutet.⁶² Departementschefen anförde, i samband med införandet av dessa två regleringar i den äldre förvaltningslagen (1971:290), att anledningen till att reglera just dessa besluts överklagbarhet, är att detta får anses vara befogat med hänsyn till att ”de materiella förutsättningarna för beslutens fattande” fastställts i lagen.⁶³

I 34 § första stycket FPL stadgas, i fråga om allmän förvaltningsdomstols beslut, att beslut, varigenom målet inte avgörs, enbart får överklagas i samband med att beslutet i själva målet överklagas. Sådana beslut får, enligt

⁶⁰ SOU 2010:29 s. 634; von Essen 2013, s. 169 f.

⁶¹ Ragnemalm 1970, s. 79-81, 348.

⁶² SOU 1968:27 s. 229. Se även prop. 1971:30 s. 357, där departementschefen hänvisar till det nyssnämnda betänkandet i detta avseende.

⁶³ Prop. 1971:30 s. 398.

34 § första stycket FPL, emellertid överklagas särskilt i ett antal uppräknade fall. Det rör sig om beslut att ogilla jävsinvändning mot en av rättsens ledamöter eller invändning om att det finns ett hinder mot att pröva överklagandet (1 p.), beslut att avvisa ombud eller biträde (2 p.), beslut att förordna i saken fram till dess att målet avgörs (3 p.) samt beslut att förelägga någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför domstolen om underlåtenhet att följa föreläggandet kan resultera i att personen i fråga drabbas av ”särskild påföljd” (4 p.). Bland de uppräknade besluten finns dessutom beslut att utdöma vite eller annan påföljd p.g.a. att ett föreläggande inte efterlevts, beslut att ådöma straff för en förseelse i samband med förfarandet och beslut att ålägga vittne eller sakkunnig att ersätta kostnad som vållats till följd av försummelse eller tredska (5 p.). Vidare inkluderas beslut att förordna om undersökning, om omhändertagande av person eller egendom eller om någon annan liknande åtgärd (6 p.). Slutligen ingår beslut att förordna om ersättning för någons medverkan i målet (7 p.) och beslut varigenom rätten i annat fall har utlåtit sig i fråga som rör rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619) eller i fråga som gäller offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde (8 p.) samt beslut angående förlängning av tidsfrist enligt 46 kap. 14 § andra stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) (9 p.).

Wennergren anför att 34 § FPL torde kunna tjäna som allmän vägledning för att avgöra i vilken mån förvaltningsmyndigheters beslut under handläggningen får överklagas särskilt. Förhållandena i förvaltningen (jämfört med i förvaltningsdomstol) kan, enligt Wennergren, dock medföra att det finns skäl för en mer restriktiv tillämpning. Att ett beslut i en jävsfråga inte fick överklagas särskilt enligt (den äldre) förvaltningslagen (1971:290) vittnade, enligt Wennergren, om detta.⁶⁴ Som framgår ovan återfinns motsvarande reglering i den nu gällande 12 § FL.

I mer aktuell doktrin påpekas allmänt att regleringen i 34 § FPL kan tjäna till ledning vid fastställandet av förvaltningsbesluts överklagbarhet i motsvarande fall, ibland med hänvisning till följande förarbetsuttalande.⁶⁵ I den gemensamma propositionen till den äldre förvaltningslagen (1971:290) och FPL uttalas allmänt, som ett skäl till att ingen särskild, mer långtgående reglering (utöver förvaltningslagen (1971:290)) ansetts nödvändig beträffande förfarandet hos de förvaltningsmyndigheter som prövar överklaganden av andra förvaltningsmyndigheters beslut, att det kan ”antas att förvaltningsdomstolsförfarandet kommer att kunna tjäna till ledning och fylla eventuella luckor”.⁶⁶

⁶⁴ Wennergren 1971, s. 276.

⁶⁵ Hellners och Malmqvist 2010, s. 285; Wennergren och von Essen 2013, s. 419.

⁶⁶ Prop. 1971:30 s. 284 f.

4 Överklagbarheten hos olika typer av beredningsbeslut

4.1 Indelningen av beslut i beslutstyper

Det kan konstateras att det är svårt att åstadkomma en idealisk disposition av rättskällematerialet rörande beredningsbeslutens överklagbarhet. I de olika rättskällorna görs ofta en indelning av besluten i olika beslutstyper, vilket framgår i de följande avsnitten. De gemensamma drag som dessa beslut har leder ofta till att de medför likartade verkningar. Eftersom beslutets verkningar i allmänhet är avgörande för överklagbarhetsanalysen, är det, enligt min mening, ändamålsenligt att utgå ifrån en sådan indelning.⁶⁷ Det torde vara okontroversiellt att t.ex. interimistiska beslut, yttranden, bordläggningsbeslut, förhandsbesked och förelägganden behandlas var för sig, precis som i de olika rättskällorna. Detta utesluter inte att det beroende på olika omständigheter kan finnas relevanta skillnader i överklagbarhetskänslighet mellan olika beslut som anses tillhöra en viss beslutstyp. Det kan även finnas vissa relevanta likheter mellan beslut tillhörande olika beslutstyper, exempelvis genom att de medför en effekt av ett visst slag (t.ex. att både ett förhandsbesked och ett yttrande kan ha positiv rättskraft). Dessa skillnader och likheter uppmärksammas framför allt i den avslutande analysen (avsnitt 6.1 nedan), men också i viss mån i de följande avsnitten om de olika beslutstyperna.⁶⁸ Indelningen i olika beslutstyper fyller främst en pedagogisk funktion och har endast betydelse för överklagbarhetsbedömningen i den mån detta framgår av rättskällorna. Det förtjänar att nämnas att delbeslut behandlas som en beslutskategori i avsnitt 4.7 nedan, utan att denna beslutstyp brukar uppmärksammas särskilt i rättskällorna. Anledningen till detta är att jag ansett att ett par rättsfall aktualiserar en viss problematik, som lämpligen diskuteras i ett sammanhang. I övrigt behandlas vissa beslut som inte kan anses tillhöra någon av de i rättskällorna mer centrala och etablerade kategorierna av beredningsbeslut i avsnitt 4.8 nedan.

4.2 Interimistiska beslut och beslut om processuella säkringsåtgärder

Av propositionen till FL framgår, i samband med dess sammanfattning av rättspraxis avseende överklagbarhetsbedömningen, att interimistiska beslut, d.v.s. ”tillfälliga förordnanden i saken före det slutliga avgörandet”, är en

⁶⁷ Se avsnitt 2.3 ovan rörande betydelsen av besluts verkningar.

⁶⁸ Det kan också ibland uppstå gränsdragningsvårigheter. Dessa diskuteras i de olika avsnitten i den mån gränsdragningen, enligt rättskällorna, kan vara relevant för att bedöma det aktuella beslutets överklagbarhet.

sådan typ av beslut på beredningsstadiet som har ”påtagliga självständiga verkningar” och därför kan överklagas särskilt.⁶⁹ Även i doktrinen görs gällande att interimistiska beslut (i avsaknad av reglering i specialförfattning) kan överklagas särskilt.⁷⁰ Ibland anförs att interimistiska beslut är överklagbara med hänvisning till att så är fallet enligt 34 § FPL, som gäller de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut under beredningen, men som anses kunna tillhandahålla vägledning också beträffande förvaltningsmyndigheters beredningsbeslut.⁷¹ Enligt Ragnemalm föreligger ett behov av att kunna överklaga interimistiska beslut (företrädesvis i de fall då de är av betungande art) p.g.a. att beslutens effekt är av samma karaktär som effekten av ett slutligt avgörande i ärendet, genom att huvudsaken avgörs, även om det bara är tills vidare.⁷² Wennergren och von Essen framhåller (i kommentaren till 34 § FPL) att verkningarna av ett interimistiskt beslut är helt fristående i förhållande till det slutliga beslutets verkningar och att rättsskyddsbehovet exempelvis gör sig gällande i lika stor utsträckning när det är fråga om att interimistiskt återkalla ett körkort som när det är fråga om ett slutligt beslut om återkallelse av körkort.⁷³ I Besvärssakkunnigas slutbetänkande anges, i samband med redogörelsen för gällande rätt, att interimistiska beslut lär kunna överklagas i samma utsträckning som motsvarande slutliga beslut.⁷⁴ Även i Förvaltningslagsutredningens betänkande uttalas, i samband med beskrivningen av rättsläget, att interimistiska beslut bedöms på samma sätt som slutliga avgöranden i överklagbarhetshänseende, vilket vanligen innebär att de under den tid som de gäller har tillräckliga verkningar för att kunna överklagas.⁷⁵ Detta är en naturlig begränsning, som även de ovan redovisade uttalandena i doktrinen och förarbetena, om att interimistiska beslut är överklagbara, implicit torde utgå ifrån; i de fall då det slutliga avgörandet inte medför tillräckliga verkningar för att tillerkännas överklagbarhet, finns det knappast någon anledning att låta ett motsvarande tillfälligt beslut med likadana (otillräckliga) verkningar kunna överklagas. I praktiken torde det dock sällan vara aktuellt att fatta interimistiska beslut i de fall då huvudbeslutet ändå inte har några påtagliga verkningar.

En typ av interimistiska beslut är inhibitionsbeslut, som innebär att besvärsmyndigheten beslutar att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (om det annars skulle gälla omedelbart). På så sätt förbjuds eller avbryts verkställigheten av det överklagade beslutet.⁷⁶ Inhibitionsbeslut medför i

⁶⁹ Prop. 1985/86:80 s. 49.

⁷⁰ Hellners och Malmqvist 2010, s. 285; Ragnemalm 2014, s. 165; Wennergren och von Essen 2013, s. 419.

⁷¹ Hellners och Malmqvist 2010, s. 285; Wennergren och von Essen 2013, s. 419. Av 34 § första stycket 3 FPL framgår att beslut genom vilket domstolen har förordnat rörande saken i avvaktan på att målet avgörs får överklagas särskilt. Angående 34 § FPL, se avsnitt 3.2 ovan.

⁷² Ragnemalm 1970, s. 330.

⁷³ Wennergren och von Essen 2013, s. 399.

⁷⁴ SOU 1964:27 s. 497.

⁷⁵ SOU 2010:29 s. 628.

⁷⁶ Strömberg och Lundell 2014, s. 137; Wennergren och von Essen 2013, s. 249. Se även 29 § FL och 28 § FPL.

allmänhet kännbara nackdelar för den som skulle ha gynnats av verkningarna av beslutet, t.ex. ett förbud, om det inte hade inhiberats.⁷⁷ I MÖD 2012:15 hade en mark- och miljödomstol avslagit ett yrkande om inhibition av ett beviljat bygglov. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att ett sådant beslut att inte meddela inhibition kunde överklagas särskilt. Enligt min mening torde inte bara beslut av en förvaltningsmyndighet i egenskap av besvärmyndighet att inhibera ett överklagat beslut, utan också beslut att neka inhibition, vara överklagbara på samma sätt som i MÖD 2012:15 (även om detta rättsfall gällde mark- och miljödomstols och inte förvaltningsmyndighets beslut). Anledningen till detta är att ett beslut om nekad inhibition får samma effekt som ett beslut att förordna i saken tills vidare, d.v.s. ett interimistiskt beslut.

Beslut om processuella säkringsåtgärder syftar både till att underlätta utredningen och att garantera att ett kommande beslut kan genomföras eller att främja syftet med det kommande beslutet. Det kan t.ex. röra sig om förvarstagande av utlänning i ett avvisnings- eller utvisningsärende. Gränsen mellan beslut om processuella säkringsåtgärder och interimistiska beslut kan dock ibland vara flytande, t.ex. i fråga om socialnämnds beslut om omedelbart omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.⁷⁸ Även beslut om processuella säkringsåtgärder återfinns bland de beslut under beredningen av allmän förvaltningsdomstol vilka kan överklagas särskilt enligt 34 § FPL. Av 34 § första stycket 6 FPL följer att beslut varigenom rätten har förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan liknande åtgärd får överklagas särskilt. Wennergren och von Essen noterar (i kommentaren till 34 § FPL) att exempel på undersöknings- och säkringsmedel som kan riktas mot person är förordnande om läkarundersökning och omhändertagande för utredning, medan åtgärder som riktas mot egendom t.ex. kan vara husundersökning och beslag. Som skäl för att denna typ av beslut ska kunna överklagas särskilt anför Wennergren och von Essen att besluten kan rikta sig mot tredje man och inte endast mot part och att besluten medför särskilt kännbara verkningar.⁷⁹ Enligt Ragnemalm innebär beslut om processuella säkringsåtgärder ofta ett ”djupt gående ingrepp i den enskildes personliga rörelsefrihet, hans möjligheter att fritt förfoga över sin egendom eller hans rätt till ett ostört hemliv”.⁸⁰ Med anledning av dessa besluts betydande effekt bör besluten, menar Ragnemalm, vara överklagbara, när inte annat klart framgår av författningsbestämmelser.⁸¹

Wennergren och von Essen uppmärksammar att 34 § första stycket 6 FPL medför att allmän förvaltningsdomstols osanktionerade förelägganden att genomgå läkarundersökning får överklagas särskilt, trots att osanktionerade förelägganden, enligt 34 § första stycket 4 FPL, inte får överklagas särskilt.⁸² Det är dock, enligt min mening, sannolikt att denna typ av

⁷⁷ Wennergren och von Essen 2013, s. 399.

⁷⁸ Strömberg och Lundell 2014, s. 120.

⁷⁹ Wennergren och von Essen 2013, s. 401.

⁸⁰ Ragnemalm 1970, s. 326.

⁸¹ Ragnemalm 1970, s. 330.

⁸² Wennergren och von Essen 2013, s. 400 f.

förvaltningsmyndigheters beslut om processuella säkringsåtgärder, vilka inte kan genomdrivas med tvångsmedel, behandlas på samma sätt som andra osanktionerade förelägganden på beredningsstadiet. Även om så inte är fallet i fråga om motsvarande beslut av allmän förvaltningsdomstol, framstår det som följdriktigt att behandla denna typ av beslut och andra osanktionerade förelägganden, som också kan vara av mer ingripande karaktär, men som den enskilde kan avstå från att följa utan att drabbas av tvångsmedel eller andra sanktioner, på samma sätt. Sådana osanktionerade förelägganden på beredningsstadiet är normalt sett inte överklagbara.⁸³ Visst stöd för att denna typ av beslut om processuella säkringsåtgärder inte är överklagbara kan möjligen rättsfallet RÅ 1975 ref. 35 ge. Detta fall gällde en begäran om förhandsbesked om ett enskilt hems allmänna lämplighet som fosterhem. Sådana slutliga beslut om förhandsbesked som innebar att ett hem inte bedömdes vara lämpligt som fosterhem var, enligt HFD, överklagbara genom förvaltningsbesvär enligt den tillämpliga lagstiftningen. En social centralnämnd hade beslutat att stå fast vid sitt tidigare beslut att en läkare vid en psykiatrisk klinik skulle avge utlåtande över en av de tilltänkta fosterföräldrarnas lämplighet innan ett ställningstagande kunde bli aktuellt. Beslutet hade föranletts av att den tilltänkta fosterföräldern i fråga hade inkommit med ett läkarintyg av en distriktsläkare. HFD ansåg inte att beslutet utgjorde något slutligt beslut om förhandsbesked och fann med hänsyn till ”de allmänna principerna för förvaltningsförfarandet” att beslutet i fråga inte var överklagbart. Beslutet i detta rättsfall kan, enligt min uppfattning, eventuellt ses som ett slags osanktionerat föreläggande att genomgå läkarundersökning. Däremot är det rimligt att anta att andra typer av beslut om processuella säkringsåtgärder (såsom omhändertagande av person), vilka medför faktiska verkningar för den enskilde genom att de kan verkställas med tvångsmedel, är överklagbara (i avsaknad av särskild författningsreglering).

4.3 Avgivande och inhämtande av yttranden och förslag

Inte bara beslut att inhämta, utan också beslut att avge yttrande kan betraktas som beslut på beredningsstadiet, även om det är fråga om ett slutligt beslut för den myndighet som avger yttrandet. Eftersom ärendet inte avgörs genom beslutet att inhämta eller beslutet att avge yttrandet och båda beslutens funktion är att skapa underlag för ett senare beslut som avgör ärendet, framstår det som mest korrekt att betrakta yttrandet ur den mottagande myndighetens perspektiv och därmed anse att det är fråga om beslut på beredningsstadiet.⁸⁴ Beslut att inhämta yttrande från en annan myndighet är ett sådant beredningsbeslut som inte är överklagbart.⁸⁵ Förslag och yttranden, t.ex. remissyttranden, som en myndighet avger till en annan myndighet är i allmänhet inte heller överklagbara. Den enskilde är i stället hänvisad till att överklaga den mottagande myndighetens beslut, om detta går denne emot.

⁸³ Se avsnitt 4.6 nedan.

⁸⁴ Ragnemalm 1970, s. 251, 347. Se även SOU 2010:29 s. 634 och avsnitt 3.1 ovan.

⁸⁵ Hellners och Malmqvist 2010, s. 284. Se även RÅ 1975 ref. 38 och RÅ 1976 ref. 83.

Om yttrandet eller förslaget är bindande för den mottagande myndigheten när den avgör ärendet tillerkänns dock den andra myndighetens beslut överklagbarhet och den mottagande myndighetens beslut behöver inte inväntas.⁸⁶ När det gäller yttranden som saknar positiv rättskraft och som på så sätt innefattar en bedömning av frågor som prövas på nytt av den mottagande myndigheten innan ärendet avgörs, anser Ragnemalm att överklagbarhet saknas. Med anledning av att ärendet sålunda inte avgörs genom yttrandet och att yttrandets faktiska påverkan på slutresultatet generellt sett inte kan mätas är det, enligt Ragnemalm, inte motiverat att tillerkänna dessa beslut överklagbarhet. Ragnemalm menar att rättssäkerheten tillgodoses i tillräckligt stor utsträckning i dessa fall genom möjligheten att överklaga huvudbeslutet av den mottagande myndigheten.⁸⁷

Kammarrätten i Stockholms dom den 27 april 2015 i mål nr 3452-15 ger stöd för att beslut att avge yttranden i regel inte är överklagbara såvida de inte har positiv rättskraft. Kammarrätten ansåg att ett förslag från en länsstyrelse till regeringen (angående nya Natura 2000-områden) utgjorde ”ett icke bindande förslag på beredningsstadiet”, med hänsyn till att beslutets funktion endast var att skapa underlag inför ett senare eventuellt beslut av regeringen (om utpekande av särskilt områdesskydd). Länsstyrelsens beslut hade, enligt kammarrätten, inte ”sådana påvisbara faktiska verkningar” för det bolag som hade överklagat beslutet att detta kunde anses vara överklagbart.

Även om det inte är givet hur HFD:s nyare praxis angående besluts faktiska verkningar påverkar bedömningen av beslut att inhämta eller avge yttranden, är det sannolikt i princip endast i de fall då ett yttrande med positiv rättskraft avges, som den indirekta effekten är tillräcklig för att beslutet ska kunna sägas ha sådana faktiska verkningar att det kan överklagas. I andra fall torde det i allmänhet inte stå klart redan genom detta yttrande att den mottagande myndighetens slutliga avgörande kommer att gå den enskilde emot. Oförbindande yttranden kan kanske dock i praktiken oftast antas följas av den mottagande myndigheten i vissa sammanhang, t.ex. om den myndighet som avger yttrandet har särskild sakkunskap i den fråga som yttrandet avser. Förutom att det i dessa fall kan vara svårt att fastställa när det är fråga om en särskilt påtaglig indirekt effekt (utan att yttrandet enligt lag är bindande), kan den enskildes möjlighet att överklaga det slutliga beslutet i ärendet förmodligen oftast anses tillräcklig för att dennes rättsskyddsbehov ska tillgodoses.⁸⁸

⁸⁶ Prop. 1985/86:80 s. 49; Hellners och Malmqvist 2010, s. 280 f.

⁸⁷ Ragnemalm 1970, s. 348 f.

⁸⁸ Det kan noteras att Ragnemalm i sin avhandling anför att en vägran från en sakkunnig myndighet att styrka en sökandes lämplighet genom lämplighetsintyg, bör kunna överklagas när det är uppenbart att detta kommer att medföra avslag på ansökan i ärendet hos den myndighet som begärt intyget (trots att denna myndighet formellt sett inte hindras från att bifalla ansökan), se Ragnemalm 1970, s. 368-370.

4.4 Bordläggnings- och uppskovsbeslut samt beslut om vilandeförklaring

Det har tidigare framgått att ren passivitet från en myndighets sida inte utgör ett beslut och således inte kan angripas genom överklagande.⁸⁹ Däremot kan passivitet komma till uttryck i olika typer av beslut som innebär att ärendets avgörande skjuts upp. Det kan vara fråga om ett beslut om uppskov med ärendets avgörande eller ett beslut att bordlägga ärendet, t.ex. för att ge möjlighet till en komplettering av utredningsmaterialet eller för att vid ärendets avgörande kunna ta hänsyn till ett prejudikat som väntas inom kort.⁹⁰ Ragnemalm konstaterar att denna typ av beslut inte medför någon omedelbar effekt och att beslutens eventuella indirekta effekt i form av att ärendets avgörande fördröjs är svår att fastställa. Ragnemalm menar att det främst föreligger ett behov av överklagbarhet vid längre uppskov, men att det är svårt att låta dröjsmålets längd vara avgörande, eftersom dröjsmålets längd i allmänhet inte framgår av beslutet. Med hänsyn till behovet av effektivitet i förvaltningen och att beslutens effekt är av ”så osäker och svårgripbar karaktär” bör dessa beslut, enligt Ragnemalm, normalt sett inte anses vara överklagbara. Eventuella fall av grovt maktmissbruk får, enligt Ragnemalm, angripas på annat sätt.⁹¹

I ett par rättsfall har bordläggningsbeslut dock ansetts vara överklagbara. RÅ 1977 ref. 95 gällde en byggnadsnämnds beslut att bordlägga ett ärende om bygglov. Anledningen till bordläggningsbeslutet var att nämnden ville avvakta länsstyrelsens beslut avseende den framställning om nybyggnadsförbud som nämnden hade gjort. Bordläggningsbeslutet hade överklagats, av den person som ansökt om bygglov, först till länsstyrelsen, som lämnat överklagandet utan bifall, och sedan till kammarrätten, som funnit att länsstyrelsen inte borde ha prövat överklagandet i sak p.g.a. att beslutet inte var överklagbart. Länsstyrelsen hade senare också beslutat om ett nybyggnadsförbud, vilket trätt i kraft omedelbart. HFD uttalade att bordläggningsbeslut i allmänhet inte anses vara överklagbara, men att bordläggningsbeslutet i sig, i den situation som rådde i det aktuella målet, kunde ”bli avgörande för den slutliga utgången i målet” genom att ett beslut om nybyggnadsförbud skulle utgöra en grund för avslag på ansökan om bygglov, vilken annars inte skulle ha förelegat. Enligt HFD var beslutet överklagbart ”[m]ed hänsyn till den rättsliga betydelse bordläggningsbeslutet sålunda här hade och det behov av rättsskydd som det därmed väckte”. HFD ansåg därför att överklagandet borde ha prövats i sak, men att bordläggningsbeslutet nu var förfallet och med anledning av detta inte föranledde någon vidare åtgärd.

I RÅ 1980 2:7 hade en byggnadsnämnd beviljat bygglov för en byggnad, vilket dock hade undanröjts av länsstyrelsen efter att grannen överklagat nämndens beslut. Sedan grannen hade påkallat nämndens ingripande för

⁸⁹ Se avsnitt 2.2 ovan.

⁹⁰ Ragnemalm 1970, s. 320 f.

⁹¹ Ragnemalm 1970, s. 321 f.

rivning av byggnaden, hade nämnden givit stadsarkitektkontoret i uppdrag att upprätta en plan för området. Grannen hade därefter överklagat till länsstyrelsen, som återförvisat ärendet till nämnden för att den skulle pröva frågan om ingripande. Nämnden hade sedan beslutat att lägga länsstyrelsens beslut till handlingarna och i beslutet uttalat att frågan om rivningsföreläggande skulle tas upp till slutlig handläggning efter att en stadsplan fastställts för området, eftersom bygglov, enligt nämnden, borde kunna beviljas efter att planen fastställts. Nämndens beslut hade av grannen överklagats till länsstyrelsen, som prövat överklagandet i sak och, i egenskap av besvärmyndighet som inträtt i byggnadsnämndens ställe, beslutat att förelägga fastighetsägaren att vid vite avlägsna byggnaden före ett visst angivet datum. Fastighetsägaren hade överklagat länsstyrelsens beslut till kammarrätten, som ändrat det överklagade beslutet endast genom att justera det datum före vilket föreläggandet skulle vara fullgjort. HFD gjorde ingen annan ändring i kammarrättens dom än att justera detta datum. HFD fann således (utan att motivera sitt ställningstagande) att byggnadsnämndens beslut att inte ta upp frågan om rivningsföreläggande till slutlig handläggning förrän en stadsplan fastställts för området utgjorde ett överklagbart beslut. Sakprövningen ledde i detta fall inte till en återförvisning av ärendet till byggnadsnämnden, utan till ett av besvärinstansen utfärdat rivningsföreläggande.

I både RÅ 1977 ref. 95 och RÅ 1980 2:7 ansågs alltså bordläggningsbeslut vara överklagbara. Wahlgren konstaterar att bordläggningsbesluten i dessa två fall var överklagbara, eftersom de "kunde sägas innebära en förhållning av ett ärende".⁹² I RÅ 1980 2:7 motiverade HFD dock inte sitt ställningstagande, och i RÅ 1977 ref. 95 uttalade HFD att bordläggningsbeslutet kunde bli avgörande för den slutliga utgången i ärendet genom att det beslut som avvaktades (d.v.s. beslut om nybyggnadsförbud) kunde innebära att en grund, som annars inte skulle ha förelegat, för avslag på ansökan om bygglov tillkom. HFD tycks således i RÅ 1977 ref. 95 ha fäst vikt vid den indirekta effekt som bordläggningsbeslutet här kunde medföra. Även i RÅ 1980 2:7 innebar bordläggningsbeslutet att ett annat beslut avvaktades (d.v.s. fastställande av en stadsplan), vilket kunde leda till att det skapades en grund för en för klaganden ogynnsam utgång, genom att bygglov då eventuellt skulle kunna beviljas och genom att det till följd av detta skulle saknas skäl att meddela ett rivningsföreläggande. HFD betonade i RÅ 1977 ref. 95 bordläggningsbeslutets "rättsliga betydelse" och det rättsskyddsbehov som beslutet gav upphov till. Den effekt som här har beskrivits utgör dock inte en sådan typ av "rättsverkningar" som verkställbarhet eller positiv rättskraft. I dessa fall får den indirekta effekten av beslutet att skjuta upp avgörandet av ärendet emellertid ändå anses ha varit påtaglig och förhållandevis enkel att identifiera. Den enskildes rättsskyddsbehov ansågs sannolikt inte heller kunna tillgodoses genom möjligheten att senare överklaga ett slutligt avgörande som gått denne emot, eftersom grunden för en ogynnsam utgång då eventuellt hunnit tillkomma genom det beslut som avvaktades.

⁹² Wahlgren 1987, s. 239 f.

I RÅ 1977 ref. 95 framhölls dock av HFD att bordläggningsbeslut i allmänhet inte är överklagbara, vilket sålunda synes utgöra huvudregeln. Hänvisningarna i nyare praxis till besluts "faktiska verkningar" som det avgörande kriteriet för överklagbarhet, torde inte föranleda en förändrad syn på bordläggningsbeslutens överklagbarhet. Sannolikt ligger dessa båda avgöranden från HFD i linje med nyare praxis och illustrerar situationer där ett beslut inte har vad som brukar betecknas som rättsverkningar, men däremot faktiska verkningar. Det kan dock uppstå gränsdragningssvårigheter mellan de fall då beslut har dessa mer kvalificerade verkningar och de fall då t.ex. ett annat beslut som avvaktas kan komma att försämra den enskildes möjligheter till ett förmånligt slutligt beslut, utan att sambandet mellan det avvaktade beslutets utgång och en för den enskilde ogynnsam utgång är så starkt som det var i RÅ 1977 ref. 95 och RÅ 1980 2:7. Att t.ex. ett prejudikat avvaktas, kan antas leda till att prejudikatet kommer att påverka det slutliga avgörandet i den ena eller andra riktningen, men det finns oftast ingen anledning att utgå ifrån att prejudikatet nödvändigtvis kommer att utfalla till den enskildes nackdel. Det måste därför förmodligen finnas särskilda omständigheter som i det enskilda fallet pekar på att klaganden kommer att drabbas på ett negativt sätt av det inväntade beslutets utfall.

Beslut om vilandeförklaring förefaller behandlas på samma sätt som bordläggningsbeslut, vilket innebär att de i regel inte är överklagbara. Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 december 2012 i mål nr 3487-12 gällde ett beslut av Jordbruksverket att vilandeförklara ett ärende avseende ansökan om ersättning enligt växtskyddslagen (1972:318) och förordningen (2006:817) om växtskydd m.m. Anledningen till beslutet om vilandeförklaring var att Högsta förvaltningsdomstolen hade meddelat prövningstillstånd i ett mål angående en ansökan, av samma person, om sådan ersättning, men för andra kostnader och förluster. Personen i fråga hade överklagat Jordbruksverkets beslut om vilandeförklaring och bl.a. hänvisat till att fördröjningen skulle komma att påverka hans ekonomiska situation mycket negativt. Kammarrätten konstaterade att beslutet i fråga var att betrakta som ett beredningsbeslut och att det ligger i sakens natur att beredningsbeslut ofta inte har rättsliga eller andra verkningar mot parter eller andra. Grunden för beslutet om vilandeförklaring var, enligt kammarrätten, att det framtida avgörandet skulle vila på ett tillfredsställande underlag. Kammarrätten gjorde därför bedömningen att beslutet inte resulterade i "några fristående och faktiska rättsverkningar" för klaganden. Kammarrätten framhöll även att beslutet inte var av sådan art att det kunde läggas till grund för ett senare avgörande av en myndighet eller en domstol. Beslutet var sålunda, enligt kammarrätten, inte överklagbart.

I detta fall handlade det således inte om att utgången av det beslut som avvaktades kunde förmodas försämra den enskildes möjligheter att utverka ett för denne gynnsamt slutligt beslut i ärendet. Det gick knappast att tala om någon indirekt effekt som kunde förutses, även om HFD:s avgörande sannolikt skulle få någon indirekt effekt; denna hade kunnat vara till den enskildes fördel lika väl som till dennes nackdel. Det var i stället fördröjningen i sig som kunde påverka den enskildes ekonomiska situation

negativt. Detta förefaller dock vara en sådan effekt som är svår att fastställa och som i varierande grad ofta kan antas uppstå vid en tillämpning av huvudregeln att dessa beslut inte har tillräckliga verkningar, vare sig rättsliga eller faktiska, för att kunna överklagas.

Beslut om anstånd, d.v.s. beslut att bevilja eller neka den enskilde uppskov med att t.ex. inkomma med ytterligare underlag, liknar till sin karaktär de beslut som behandlats ovan, genom att dessa beslut också kan sägas gälla huruvida avgörandet av ärendet ska skjutas upp. I dessa fall ligger det dock i den enskildes intresse att få mer tid till sitt förfogande för att t.ex. hinna lämna in vissa handlingar. Om den enskilde nekas anstånd kan beslutet ha en indirekt effekt genom att det slutliga beslutet i ärendet går den enskilde emot, p.g.a. att denne t.ex. inte ansetts ha gjort sannolikt att villkoren för att en ansökan om en viss förmån ska beviljas är uppfyllda. I JO 2008/09 s. 356 uttalade JO att ett beslut att inte medge ett begärt anstånd är ett sådant beslut som inte kan överklagas särskilt. Oavsett den eventuella indirekta effekten, vilken kanske inte alltid är helt lätt att fastställa, torde dessa beslut, enligt min mening, i allmänhet inte vara överklagbara. Den enskilde anses i stället kunna få sitt rättsskyddsbehov tillgodosett genom att överklaga det slutliga avgörandet. Det hade möjligtvis också kunnat beaktas att en möjlighet att överklaga dessa beslut, annat än i samband med det slutliga avgörandet, skulle kunna innebära att ärenden förhalas genom överklagande.

4.5 Förhandsbesked

Oförbindande förhandsbesked har, enligt propositionen till FL, i regel inte ansetts vara överklagbara i rättspraxis.⁹³ Enligt Hellners och Malmqvist är oförbindande uttalanden i regel inte överklagbara, eftersom de saknar påtagliga verkningar för den som berörs av beslutet och därför oftast inte ger upphov till något rättsskyddsbehov. Exempel på sådana beslut är allmänna uttalanden från en myndighets sida om hur en viss typ av frågor kan komma att bedömas eller uttalanden varigenom myndigheten upplyser den enskilde om vad som stadgas i en viss författning. Hellners och Malmqvist framhåller (med hänvisning till Ragnemalms avhandling) att förhandsbesked som enskilda med stöd av en uttrycklig föreskrift i författning kan begära att en myndighet meddelar i allmänhet kan överklagas.⁹⁴ Bohlin och Warnling-Nerep konstaterar (med hänvisning till rättspraxis) att förhandsbesked som inte är bindande, utan endast utgör en underrättelse om vad det senare definitiva avgörandet kan komma att bli, inte kan överklagas.⁹⁵ Även Ragnemalm noterar att förhandsbesked utan positiv rättskraft, vilka alltså inte måste följas av myndigheten vid dess slutliga avgörande i frågan, inte har ansetts vara överklagbara.⁹⁶

⁹³ Prop. 1985/86:80 s. 49.

⁹⁴ Hellners och Malmqvist 2010, s. 277, 282.

⁹⁵ Bohlin och Warnling-Nerep 2009, s. 250.

⁹⁶ Ragnemalm 2014, s. 166.

Ragnemalm utvecklar sitt resonemang i fråga om förhandsbeskeds överklagbarhet på följande sätt i sin avhandling. Ibland kan den enskilde enligt föreskrift i författning begära att en myndighet lämnar förhandsbesked om hur vissa förhållanden rättsligt kommer att bedömas i framtiden. Att det är föreskrivet i författning att förhandsbeskedet ska läggas till grund för det slutliga avgörandet i frågan innebär att förhandsbeskedet är utrustat med positiv rättskraft. Förhandsbesked kan på så sätt resultera i en indirekt effekt genom att vara normerande för ärendets definitiva avgörande, vilket sedan har en direkt effekt (eller i sin tur också har en indirekt effekt genom att det läggs till grund för ett senare beslut med direkt effekt). Ibland har förhandsbeskedet endast positiv rättskraft om den enskilde återoppar beskedet, vilket medför att den enskilde, om förhandsbeskedet skulle vara oförmånligt för denne, fortfarande kan hoppas på att en annan bedömning görs i samband med det definitiva beslutet. Om ett förhandsbesked har positiv rättskraft, trots att beskedet gått den enskilde emot och den enskilde därför inte återoppar det, har förhandsbeskedet, enligt Ragnemalm, en sådan effekt som motiverar överklagbarhet. Även i de fall som den enskilde vid ett oförmånligt förhandsbesked kan avstå från att senare återoppar förhandsbeskedet och hoppas på att det inte kommer att följas, kan det, enligt Ragnemalm, vara betydelsefullt för den enskilde att kunna överklaga beslutet. Anledningen till detta är bl.a. att den enskilde får möjlighet att efter prövning i högre instans erhålla ett förmånligt förhandsbesked med positiv rättskraft, t.ex. innan denne vidtar vissa planerade åtgärder.⁹⁷ Även ett för den enskilde förmånligt förhandsbesked, som endast har positiv rättskraft om det återoppar av den enskilde, kan medföra en effekt för en eventuell offentlig motpart, eftersom den enskilde kan antas komma att återoppar förhandsbeskedet, som då måste läggas till grund för det slutliga avgörandet. Ragnemalm menar att det på så sätt också i ett sådant fall är motiverat att låta förhandsbeskedet vara överklagbart.⁹⁸

Myndigheter upplyser ibland om vad beslutet i ett visst fall kommer att bli, utan att det finns något direkt författningsstöd för att meddela något sådant förhandsbesked. Trots att dessa beslut saknar positiv rättskraft noterar Ragnemalm att det naturligtvis skulle vara förmånligt för den enskilde om denne efter överklagande kunde få till stånd en omprövning av ett ogynnsamt uttalande redan i detta skede. Då myndigheten i dessa fall inte är bunden av förhandsbeskedet och kan komma att göra en annan bedömning i samband med det slutliga beslutet, t.ex. till följd av att det framkommit nya omständigheter, menar Ragnemalm att det i allmänhet inte aktualiseras något behov av rättsskydd och överklagbarhet i denna situation. Ragnemalm framhåller att en möjlighet att överklaga och få till stånd en sakprövning av

⁹⁷ Ragnemalm 1970, s. 524 f. Som skäl för att det finns ett behov av överklagbarhet i denna situation betonar Ragnemalm också den faktiska, åtminstone hypotetiska, effekt som kan följa av det oförmånliga förhandsbeskedet genom att den enskilde på sätt och vis försätts i en sämre situation än om inget förhandsbesked kunnat lämnas. Ragnemalm anför att den enskilde till följd av förhandsbeskedet ”kanske anser det lönlöst att sätta sina intentioner avseende den aktuella verksamheten i verket eller vidtager kostnadskrävande dispositioner för att ge den en sådan inriktning, att han kan undgå den i förhandsbeskedet aviserade effekten”, se Ragnemalm 1970, s. 525.

⁹⁸ Ragnemalm 1970, s. 524 f.

denna typ av förhandsbesked skulle innebära att förhandsbeskedet de facto blev bindande för beslutsmyndigheten, eftersom denna förmodligen skulle vara obenägen att frångå besvärinstansens bedömning p.g.a. att det slutliga beslutet i ärendet annars skulle kunna antas bli ändrat av besvärinstansen efter överklagande. Därigenom skulle en möjlighet att utverka de facto bindande förhandsbesked införas genom praxis, trots avsaknaden av lagstöd för att meddela bindande förhandsbesked.⁹⁹

Även om Ragnemalm på så sätt anser att det enbart är i de fall då förhandsbeskedet har positiv rättskraft som det kan bli fråga om en fullständig sakprövning av överklagandet, kan det, enligt Ragnemalm, i vissa fall vara motiverat att tillåta en begränsad sakprövning av ett överklagande av ett förhandsbesked utan positiv rättskraft. Om förhandsbeskedet formuleras så att det för den enskilde kan framstå som bindande, d.v.s. som att beskedet med nödvändighet kommer att följas av beslutsmyndigheten då det slutliga beslutet fattas, kan den enskilde drabbas av en hypotetisk effekt. Detta sker genom att den enskilde, i tron att förhandsbeskedet är bindande, vidtar eller avstår från att vidta vissa åtgärder, p.g.a. att förhandsbeskedet anger vilket det slutliga beslutet kommer att bli om den enskilde agerar på ett visst sätt. Ett beslut med en sådan hypotetisk effekt bör, enligt Ragnemalm, kunna överklagas och som ett resultat av sakprövningen undanröjas som kompetensöverskridande. På så sätt prövas endast om myndigheten överskridit sin kompetens och inte om myndighetens bedömning annars varit korrekt.¹⁰⁰ Ragnemalm gör dock gällande att det inte behöver vara fråga om ett kompetensöverskridande bara för att myndigheten, utan författningsstöd, har gjort någon form av prognos om innehållet i det slutliga avgörandet. Detta förutsätter dock, enligt Ragnemalm, att det av beslutet tydligt framgår att det inte innebär ett ställningstagande till vad ett senare beslut kommer att bli, utan endast upplyser om vissa fakta, t.ex. myndighetens praxis i den aktuella frågan (utan att det indikeras att denna praxis med nödvändighet kommer att följas).¹⁰¹

Ragnemalm uppmärksammar att en eventuell hypotetisk effekt av ett förhandsbesked utan positiv rättskraft också kan elimineras genom att besvärinstansen som skäl till att beslutet inte kan överklagas anger att förhandsbeskedet inte är bindande. Detta resultat kan, enligt Ragnemalm också åstadkommas genom att besvärinstansen företar en sakprövning av överklagandet av förhandsbeskedet och konstaterar att beslutet saknar verkningar. Det är, enligt Ragnemalm, emellertid principiellt mest korrekt att i dessa fall företa en sakprövning som inriktas på om beslutet ska undanröjas p.g.a. kompetensöverskridande. Ragnemalm menar att det viktigaste är att klaganden genom besvärinstansens motivering upplyses om huruvida beslutet har positiv rättskraft och på så sätt kommer att ligga till grund för det definitiva avgörandet eller ej. Om så är fallet ska, enligt Ragnemalm, en verklig sakprövning ske, men annars inte.¹⁰²

⁹⁹ Ragnemalm 1970, s. 529 f., 535.

¹⁰⁰ Ragnemalm 1970, s. 530.

¹⁰¹ Ragnemalm 1970, s. 549.

¹⁰² Ragnemalm 1970, s. 530 f., 548-550.

Ett rättsfall som är av intresse när det gäller frågan hur förhandsbesked, som meddelats utan författningsstöd och som därmed saknar positiv rättskraft, ska behandlas är RÅ 1990 ref. 100. I detta fall hade en person bl.a. yrkat att Socialstyrelsen skulle meddela att den var beredd att bevilja honom särskilt förordnande att utöva läkaryrket. Socialstyrelsen hade besvarat framställningen genom att uttala att den hade beslutat att inte bevilja sådant förordnande om en framställning med en sådan begäran skulle komma in till myndigheten. HFD konstaterade att Socialstyrelsens uttalande inte medförde ”några författningsreglerade verkningar eller några rättsverkningar över huvud taget”. I stället var uttalandet, enligt HFD, att betrakta som en upplysning om vad myndighetens beslut kunde förmodas bli om någon sjukvårdshuvudman ansökte om särskilt förordnande för personen i fråga. HFD ansåg mot den bakgrunden att Socialstyrelsens beslut utgjorde ett sådant förhandsbesked som inte var överklagbart.¹⁰³

Även om förhandsbeskedet i detta rättsfall inte meddelats som ett led i handläggningen av ett ärende, utan kunde anses utgöra ett slutligt beslut som avgjort detta ärende och där sedan ett nytt ärende skulle inledas om en framställning av ovannämnt slag skulle göras hos myndigheten, torde förhandsbesked som myndigheten lämnar under beredningen av ett ärende behandlas på samma sätt. Huruvida den enskilde begärt förhandsbeskedet eller ej tycks inte heller ha någon betydelse. Det avgörande förefaller i stället vara om beslutet har positiv rättskraft, vilket är fallet om det finns författningsstöd för att förhandsbeskedet (åtminstone om den enskilde begär att så ska ske) ska läggas till grund för det definitiva beslutet i frågan (och detta senare beslut har en tillräcklig direkt effekt för att kunna överklagas eller i sin tur enligt författning ska läggas till grund för ett senare sådant beslut o.s.v.). Det förefaller dock i regel röra sig om fall då den enskilde enligt föreskrift i författning kan begära att en myndighet meddelar förhandsbesked.¹⁰⁴

Ett rättsfall som skulle kunna vara relevant i fråga om hur förhandsbesked som ger sken av att vara bindande, utan att vara det, ska behandlas är RÅ 2004 ref. 8.¹⁰⁵ Rättsfallet gällde uttalanden av Livsmedelsverket om att vissa jungfru- och olivoljor var otjänliga och att sådana livsmedel inte fick saluhållas. HFD menade att beslutet p.g.a. av dess formulering var ägnat att uppfattas som bindande och därför kunde få effekt, vilket det faktiska händelseförloppet visade genom att de olika offentliga och privata aktörerna hade agerat som om beslutet vore bindande för dem. Med hänvisning till dess betydande faktiska verkningar var beslutet sålunda överklagbart. Med

¹⁰³ Se även RÅ 1977 ref. 104, i vilket ett förhandsbesked också fränkandes överklagbarhet med hänvisning till avsaknaden av författningsreglerade verkningar eller andra rättsverkningar.

¹⁰⁴ Även ett för den enskilde parten förmånligt förhandsbesked med positiv rättskraft kan, som Ragnemalm framhåller, medföra en effekt för en eventuell offentlig motpart och aktualisera ett behov av överklagbarhet. Detta torde också gälla i de fall då det finns enskilda intressenter.

¹⁰⁵ Detta rättsfall har uppmärksammats ovan i avsnitt 2.2 samt avsnitt 2.3 och behandlas även nedan i avsnitt 4.6.2.

anledning av att det inte var fråga om ett formligt saluförbud (eller någon annan typ av beslut med rättsverkningar, såsom ett direktiv med positiv rättskraft riktat till miljö- och hälsoskyddsnämnderna) skulle sakprövningen dock inte innefatta om myndighetens bedömning varit korrekt i sak, utan om myndigheten överskridit sin kompetens. HFD fann att så hade skett genom att Livsmedelsverket genom beslutets formulering inte på ett klart sätt hade hållit isär sin funktion att ge information och sin funktion att ingripa genom påbud och förbud i konkreta fall. Beslutet undanröjdes därför av HFD.

HFD:s tillvägagångssätt i detta rättsfall hade, i enlighet med vad Ragnemalm förespråkar, också kunnat vara tillämpligt på förhandsbesked som saknar positiv rättskraft, men som har formulerats på ett sätt som indikerar att de är bindande.¹⁰⁶ Förutsatt att rättsfallet RÅ 1990 ref. 100 inte är överspelat genom det större fokus på besluts faktiska verkningar som bl.a. kommer till uttryck i RÅ 2004 ref. 8, framstår det emellertid som att det är möjligt för en myndighet att utan författningsstöd formulera ett förhandsbesked, som kan framstå som ganska definitivt, utan att det är överklagbart och ska undanröjas som kompetensöverskridande. Det framgick dock av motiveringen till att beslutet fränkades överklagbarhet i RÅ 1990 ref. 100 att beslutet inte var bindande (d.v.s. utan positiv rättskraft), vilket den enskilde således inte behövde sväva i villfarelse om. När förhandsbeskedet (åtminstone indirekt) inkluderar ett handlingsdirektiv till den enskilde och har formulerats på ett sådant sätt att det kan uppfattas som bindande och på så sätt kan leda till en hypotetisk effekt, genom att den enskilde följer handlingsdirektivet i tron att förhandsbeskedet är definitivt normerande för det slutliga avgörandet, kan det ifrågasättas vad det finns för sakliga skäl att behandla denna situation annorlunda jämfört med den i RÅ 2004 ref. 8. I RÅ 1990 ref. 100 hade det möjligen också kunnat bli fråga om en hypotetisk effekt om den enskilde utgick ifrån att det p.g.a. förhandsbeskedets bindande formulering var lönlöst att i framtiden försöka utverka ett för denne förmånligt slutligt avgörande. Rättsläget måste dock i detta hänseende betraktas som oklart.¹⁰⁷

4.6 Förelägganden och andra handlingsdirektiv

4.6.1 Allmänt om föreläggandens överklagbarhet

Termen föreläggande kan användas för att avse beslut om förbud mot att utföra en viss handling, beslut om åläggande att företa en viss handling eller

¹⁰⁶ Det kan noteras att Ragnemalm var en av HFD:s ledamöter som deltog i målet.

¹⁰⁷ Ett problem i detta sammanhang kan vara hur beslut, som anger att den enskilde ska förhålla sig på ett visst sätt för att inte det slutliga avgörandet ska bli oförmånligt för denne, ska klassificeras och behandlas ur överklagbarhetssynpunkt. Ett sådant beslut kan uppfattas som ett förhandsbesked, men det kan också uppfattas som ett föreläggande på beredningsstadiet. Denna problematik har aktualiserats i RÅ 1996 ref. 3 och i RÅ 2007 ref. 7 och behandlas nedan i avsnitt 4.6.3.

beslut om åläggande att tåla ett ingrepp i frihet eller egendom. Det är här fråga om betungande beslut som innefattar direkta handlingsmönster.¹⁰⁸ Ragnemalm gör en distinktion mellan denna typ av beslut (förelägganden) som ”enligt sin lydelse framstår som en uttrycklig begäran om en viss prestation (alt. underlåtenhet) från adressatens sida” och beslut som ”klart redovisas som endast ett råd eller en anvisning till den enskilde hur han lämpligen bör förfara i en viss situation”.¹⁰⁹ Förelägganden på beredningsstadiet kan ställa krav på parter eller andra och kan t.ex. innebära att en sökande uppmanas att komplettera utredningsmaterialet eller att en utomstående uppmanas att avge ett yttrande.¹¹⁰ En myndighet får förena ett föreläggande att medverka i ett ärendes utredning med användande av tvångsmedel eller andra sanktioner endast om det finns uttryckligt författningsstöd.¹¹¹ Det kan röra sig om att ett föreläggande förenas med ett hot om vite, innebärande att adressaten kommer att åläggas att betala ett på förhand angivet penningbelopp om föreläggandet inte följs. Det kan också handla om ett hot om tvångsutförande på den enskildes bekostnad, vilket innebär att myndigheten på den enskildes bekostnad kommer att låta verkställa en åtgärd som den enskilde underlåter att vidta trots att denne är skyldig att vidta åtgärden. Andra exempel är att myndigheter i vissa fall kan begära handräckning från Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten för att verkställa beslut och att beslut kan vara straff- eller avgiftssanktionerade enligt lag.¹¹² Den rättsverkan som innebär att det finns rättsliga garantier för att ett beslut med direkta handlingsmönster realiserar brukar benämnas verkställbarhet eller exigibilitet.¹¹³

Enligt propositionen till FL har beslut om tvångsmedel, såsom vite och polishandräckning, på beredningsstadiet påtagliga självständiga verkningar och har med hänsyn till detta (i praxis) ansetts kunna överklagas särskilt.¹¹⁴ I doktrinen görs gällande, ibland med hänvisning till vad som gäller i fråga om allmän förvaltningsdomstols beslut enligt 34 § FPL, att förvaltningsmyndigheters sanktionerade förelägganden under beredningen kan överklagas särskilt.¹¹⁵ Av 34 § första stycket 4 FPL framgår att allmän förvaltningsdomstols beslut som inte innebär att målet avgörs får överklagas särskilt om beslutet utgör ett föreläggande för någon att medverka i annat avseende än genom inställelse inför rätten, förutsatt att underlåtenhet att följa föreläggandet kan leda till särskild påföljd för denne. Att förelägganden att

¹⁰⁸ Ragnemalm 1970, s. 382. Se också Strömberg och Lundell 2014, s. 63 f.

¹⁰⁹ Ragnemalm 1970, s. 390 f.

¹¹⁰ Konradsson 1979, s. 25.

¹¹¹ Ragnemalm 1970, s. 304; SOU 1964:27 s. 333.

¹¹² Strömberg och Lundell 2014, s. 142-145, 156 f.; Ragnemalm 2014, s. 142-147. Det kan noteras att hot om vite, straff och avgifter utgör påtryckningsmedel för att den enskilde ska medverka till att beslutet verkställs och att dessa medel, till skillnad från hot om tvångsverkställighet, inte kan resultera i att beslutet verkställs genom myndighets försorg om den enskilde underlåter att följa föreläggandet, se Strömberg och Lundell 2014, s. 144-147.

¹¹³ Ragnemalm 2014, s. 24, 138. Se även avsnitt 2.3 ovan.

¹¹⁴ Prop. 1985/86:80 s. 49.

¹¹⁵ Hellners och Malmqvist 2010, s. 285; Wennergren och von Essen 2013, s. 419; Ragnemalm 2014, s. 165, 169.

inställa sig inför rätten inte får överklagas särskilt, även om det skulle vara fråga om sanktionerade förelägganden, föränleds av praktiska skäl.¹¹⁶

I rättspraxis bekräftas att sanktionerade förelägganden kan överklagas, även om de inte innebär att ärendet avgörs. I RÅ 2004 ref. 19 fann HFD att en skattemyndighets föreläggande vid vite att lämna in bouppteckning (enligt 20 kap. 9 § ärvdabalken) var överklagbart. HFD uttalade att vitesförelägganden är överklagbara enligt ”grundläggande förvaltningsrättsliga principer”, om inte annat stadgas i författning. I RÅ 1970 ref. 7 ansågs en länsstyrelses föreläggande för en styrelse att fullgöra en viss lagstadgad anmälningsskyldighet kunna överklagas. Den aktuella anmälningsskyldigheten var straffsanktionerad enligt lag, genom att det i lagen i fråga föreskrevs att styrelseledamots försummelse att fullgöra denna skyldighet kunde straffas med dagsböter. RÅ 1980 2:28 gällde ett beslut av en byggnadsnämnd att bereda en fastighetsägare tillfälle att lämna in ansökan om bygglov. Nämnden hade i beslutet också uttalat att den skulle låta upprätta de handlingar som var nödvändiga för ärendets slutliga prövning på fastighetsägarens bekostnad, om ansökan inte inkom inom den föreskrivna tidsfristen. HFD ansåg att beslutet var överklagbart med hänvisning till att beslutet fick ”anses jämställt” med ett föreläggande att lämna in de aktuella handlingarna vid äventyr att dessa skulle upprättas på den enskildes bekostnad. Att motsvarande osanktionerade handlingsdirektiv inte ansetts vara överklagbara framgår av kammarrättsavgörandet RKR K73 2:30. I detta fall hade en byggnadsnämnd uppmanat en person att inkomma med ansökan om bygglov. Enligt kammarrätten var beslutet inte överklagbart, eftersom det endast innefattade en ”icke förpliktande anmodan”. Trots att alla dessa fall gällde uppmaningar att inkomma med ansökan eller andra handlingar och att på så sätt inleda ett ärende, torde samma synsätt anläggas beträffande handlingsdirektiv senare under beredningen.

I följande rättsfall bedömdes ett osanktionerat handlingsdirektiv (på beredningsstadiet), vilket riktats till en utomstående och inte till en part. RÅ 1986 ref. 37 gällde ett beslut av en försäkringskassa att med stöd av då gällande lagstiftning¹¹⁷ begära att ett försäkringsbolag skulle uppge vilken ersättning en viss person hade uppburit från bolaget. Bolaget hade dock inte lämnat ut uppgiften till försäkringskassan, utan hade, eftersom tiden för överklagande löpt ut, ansökt om återställande av försutten tid för att kunna överklaga beslutet. HFD uttalade att det var fråga om ett beslut som fattats under ett ärendes handläggning och att en underlåtenhet att i enlighet med lagstiftningen lämna ut uppgiften inte kunde medföra någon sanktion eller annan påföljd för bolaget. Enligt HFD kunde en eventuell uppgiftsskyldighet enligt beslutet inte heller verkställas med stöd av utsköningsbalken, då det

¹¹⁶ Wennergren och von Essen 2013, s. 400. Det kan även nämnas att beslut som innebär att allmän förvaltningsdomstol utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att följa ett föreläggande får överklagas särskilt enligt 34 § första stycket 5 FPL.

¹¹⁷ 13 § lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension samt 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

saknades en särskild föreskrift som tillät detta.¹¹⁸ Med hänvisning till de allmänna principerna för förvaltningsförfarandet fann HFD att försäkringskassans beslut inte var överklagbart.

Det kan konstateras att det i samband med överklagbarhetsanalysen av ett handlingsdirektiv är centralt (i avsaknad av särskilda författningsbestämmelser) att fastställa om det är fråga om ett sanktionerat föreläggande eller ej. Om ett sanktionerat föreläggande har meddelats råder det i allmänhet ingen tvekan om att beslutet är överklagbart. Nyare rättspraxis med ett särskilt fokus på besluts faktiska verkningar torde inte ha förändrat detta. Det är dock oklart i vilken mån sanktionerade förelägganden för den enskilde att inställa sig inför myndigheten kan fränkännas överklagbarhet av effektivitetsskäl. Om 34 § första stycket 4 FPL tillämpas analogiskt skulle detta kunna ske. Av bl.a. RÅ 1986 ref. 37 framgår att osanktionerade förelägganden och handlingsdirektiv på beredningsstadiet i regel inte är överklagbara. Som kommer att framgå i de följande två avsnitten förefaller det emellertid finnas vissa undantag från denna huvudregel.

4.6.2 Osanktionerade förelägganden som kunnat sanktioneras och osanktionerade handlingsdirektiv med hypotetisk effekt

Ragnemalm argumenterar i sin avhandling för att förelägganden på avgörandestadiet vilka kunnat sanktioneras, t.ex. förenas med hot om vite, men där myndigheten i ett visst fall (åtminstone tills vidare) har avstått från detta, bör kunna överklagas. Om den enskilde underlåter att följa ett första osanktionerat föreläggande, kan viteshotet förenas med detta föreläggande (som inte behöver upprepas) för att föreläggandet ska få effekt. Det är också i det första föreläggandet som kravet egentligen framställs. Ragnemalm menar därför att sådana förelägganden bör jämföras med sanktionerade förelägganden och på så sätt vara överklagbara.¹¹⁹ I RÅ 1997 ref. 74 ansåg HFD att ett föreläggande som inte sanktionerats med vite, men där så kunnat ske enligt den tillämpliga lagstiftningen, kunde överklagas med hänsyn till beslutets faktiska verkningar för den enskilde.

Även av propositionen till FL framgår att denna typ av osanktionerade förelägganden har ansetts överklagbara i praxis, trots avsaknaden av ”självständiga eller direkta rättsverkningar”.¹²⁰ När det gäller motsvarande typ av förelägganden på beredningsstadiet anför dock Ragnemalm i sin avhandling att det kan finnas skäl att fränkänna dessa beslut överklagbarhet. Anledningen till detta är att man i fråga om osanktionerade förelägganden på avgörandestadiet vilka kunnat sanktioneras kan utgå ifrån att föreläggandet

¹¹⁸ 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken stadgar att verkställighet får äga rum i enlighet med 3 kap. utsökningsbalken i fråga om förvaltningsmyndighets beslut som enligt särskild föreskrift får verkställas.

¹¹⁹ Ragnemalm 1970, s. 308, 401.

¹²⁰ Prop. 1985/86:80 s. 48.

kommer att sanktioneras om det inte följs, vilket medför att myndigheten kan räkna med att det osanktionerade föreläggandet efterlevs. Att ett föreläggande på beredningsstadiet är osanktionerat trots möjligheten att sanktionera det kan förmedlas av att myndigheten inte anser att den prestation som begärs är så viktig att det finns anledning att hota med användande av tvångsmedel, utan att myndigheten i stället avgör ärendet utifrån det befintliga underlaget om den enskilde underlåter att följa föreläggandet. Mot den bakgrunden anser Ragnemalm att dessa förelägganden på beredningsstadiet inte utan vidare kan jämföras med motsvarande förelägganden på avgörandestadiet, då innehållet i ett sådant föreläggande på beredningsstadiet inte med lika stor sannolikhet kommer att genomdrivas med hjälp av tvångsmedel om den enskilde underlåter att följa föreläggandet. Däremot kan det, enligt Ragnemalm, finnas skäl att låta dessa beslut vara överklagbara om den prestation som efterfrågas inte är alltför obetydlig.¹²¹

Ragnemalm gör gällande att osanktionerade förelägganden på beredningsstadiet, oavsett om de kunnat sanktioneras eller ej, kan få direkt effekt genom att den enskilde frivilligt följer handlingsdirektivet. Enligt Ragnemalm är det dock fråga om en hypotetisk effekt, eftersom effekten är beroende av hur den enskilde agerar. Ragnemalm utvecklar sitt resonemang på följande sätt. Den begärda prestationen är ibland inte så betungande för den enskilde och föreläggandet kan i så fall inte anses ha någon effekt som motiverar att beslutet kan överklagas. Om det krävs en mer ingripande prestation av den enskilde och effekten i sig därmed räcker för att beslutet bör vara överklagbart, är det handlingsdirektivets formulering som avgör hur stor sannolikheten är för att beslutet får effekt. Ett beslut som inte formuleras så att det framstår som ett absolut handlingsdirektiv som den enskilde måste följa, utan som ett önskemål, förefaller, enligt Ragnemalm, inte medföra en sådan direkt effekt att beslutet bör kunna överklagas. Formulerar myndigheten beslutet på ett sådant sätt blir det tydligt för den enskilde att det helt och hållet är upp till denne om beslutet ska få effekt. Ett handlingsdirektiv som har formulerats så att det kan framstå som ”bindande” och ge den enskilde uppfattningen att denne måste följa uppmaningen för att inte drabbas av någon typ av tvångsåtgärder kan däremot, menar Ragnemalm, böra tillerkännas överklagbarhet. Sakprövningen bör dock i så fall, hävdar Ragnemalm, innebära att besvärsinstansen fastställer att beslutsmyndigheten överskridit sin kompetens p.g.a. den vilseledande formuleringen av beslutet och att det överklagade beslutet därför ska undanröjas. Klaganden kan dock lika väl, enligt Ragnemalm, tillförsäkras rättsskydd genom att besvärsinstansen avvisar överklagandet med motiveringen att beslutet inte är överklagbart med anledning av att det saknas tvångsmedel för att genomdriva beslutet. Beslutets effekt elimineras då genom att klaganden upplyses om att denne inte är tvingad att agera i enlighet med handlingsdirektivet. Ragnemalm anser emellertid att det bättre främjar en riktig förvaltningsutövning om denna typ av beslut får överklagas och om sakprövningen leder till att beslutet undanröjs. Förvaltningsbesvärsinstitutet har, noterar Ragnemalm, till skillnad från kommunalbesvärsinstitutet dock i

¹²¹ Ragnemalm 1970, s. 308.

första hand inte denna funktion. Ragnemalm sammanfattar sin argumentation avseende osanktionerade beredningsbesluts direkta effekt genom att fastslå att det inte finns någon anledning att tillerkänna ett sådant beslut överklagbarhet när den efterfrågade prestationen inte är så betungande. I de mindre vanligt förekommande fallen på beredningsstadiet då den begärda prestationen är mer betungande bör beslutet, enligt Ragnemalm, inte anses vara överklagbart med hänsyn till avsaknaden av tvångsmedel, eventuellt med undantag för möjligheten att undanröja handlingsdirektiv med en missvisande formulering.¹²²

Ett rättsfall som i viss mån kan ge stöd för det synsätt som Ragnemalm här förespråkar är det ovan uppmärksammade rättsfallet RÅ 2004 ref. 8 (i vilket Ragnemalm deltog som ledamot).¹²³ I detta rättsfall hade HFD att ta ställning till överklagbarheten hos en skrivelse av Livsmedelsverket, vilken hade betecknats som ”Information” och preciserats i ett pressmeddelande och på myndighetens hemsida, om att vissa jungfru- och olivoljor var otjänliga och att sådana livsmedel inte fick saluhållas. HFD ansåg att beslutet, trots att det inte innefattade något formligt saluförbud, genom dess formulering var ägnat att uppfattas som bindande och därför kunde få effekt, vilket det faktiska händelseförloppet visade genom att de olika offentliga och privata aktörerna hade agerat som om de vore bundna av beslutet. Beslutet var därför överklagbart med hänvisning till dess betydande faktiska verkningar. Sakprövningen skulle dock inte avse om Livsmedelsverkets bedömning varit riktig i sak, utan om myndigheten överskridit sin kompetens. HFD fann att så hade skett p.g.a. att Livsmedelsverket genom beslutets formulering inte på ett tydligt sätt hade hållit isär sin funktion att ge information och sin funktion att ingripa genom påbud och förbud i konkreta fall. Med anledning av detta undanröjde HFD beslutet.¹²⁴

Beslutet i RÅ 2004 ref. 8 får, i den mån beslutets klassificering i detta avseende är av betydelse, betraktas som ett beslut på avgörandestadiet. Även om beslutet eventuellt hade kunnat följas upp med ett sanktionerat föreläggande, som därmed hade kunnat anses utgöra det beslut som avslutar ärendet, är det inte korrekt att behandla beslutet som ett beslut på beredningsstadiet, eftersom beslutet kan vara både slutligt och huvudsakligt. Beslutet avser inte att skapa underlag för ett senare beslut i huvudsaken, utan tar ställning i huvudsaken (att vissa produkter inte får säljas) och kan vara myndighetens slutliga beslut i ärendet. På samma sätt gällde det ovannämnda

¹²² Ragnemalm 1970, s. 308-310.

¹²³ Diskussionen avseende beslutsbegreppet i RÅ 2004 ref. 8 har behandlats ovan i avsnitt 2.2. Rättsfallet har även uppmärksammats i avsnitt 2.3. Rättsfallets relevans i fråga om eventuell kompetensöverskridande förhandsbeskeds överklagbarhet har behandlats ovan i avsnitt 4.5.

¹²⁴ I RÅ 1996 ref. 43 ansåg HFD att en miljö- och hälsoskydds nämnds uppmaning i en skrivelse till ett antal företag att senast vid en viss angiven tidpunkt upphöra med försäljningen av vissa varor närmast hade fått innebörden av ett föreläggande. Enligt HFD kunde beslutet beräknas få, och hade också fått, påtagliga faktiska verkningar och var sålunda överklagbart. I motsats till vad som var fallet i RÅ 2004 ref. 8 fann HFD i detta fall att överklagandet skulle prövas i sak som vanligt (d.v.s. genom en fullständig sakprövning, som inte särskilt skulle ta sikte på frågan om kompetensöverskridande).

rättsfallet RÅ 1997 ref. 74 ett beslut på avgörandestadiet genom att ett föreläggande, som kunnat sanktioneras men i detta fall tills vidare inte sanktionerats, avgjorde ärendet i sak.¹²⁵

Huruvida de principer som dessa två rättsfall ger uttryck för kan tillämpas även beträffande beslut på beredningsstadiet får betraktas som oklart. I båda fallen betonas betydelsen av beslutets faktiska verkningar för den enskilde, och det är inte säkert att det har någon betydelse vilket stadium beslutet har fattats på. Det finns dock, enligt min mening, goda skäl att anta att motsvarande beslut på beredningsstadiet ofta skulle bedömas på ett annat sätt, även om det är de faktiska verkningarna som är avgörande. Den påtryckning som ett sanktionerat föreläggande innebär torde medföra att dessa beslut även på beredningsstadiet alltid tillerkänns överklagbarhet. Om den prestation som krävs av den enskilde inte är så betungande, medför ändå det faktum att den enskilde vid tredska riskerar att drabbas av tvångsmedel eller andra sanktioner att beslutet åtminstone på det sättet kan ha faktiska verkningar och därför är överklagbart. Däremot ligger det nära till hands att i enlighet med Ragnemalms resonemang utgå ifrån att osanktionerade förelägganden på beredningsstadiet vilka kunnat sanktioneras inte kan överklagas p.g.a. att myndigheten oftast lär avgöra ärendet i stället för att sanktionera föreläggandet om den enskilde underlåter att följa handlingsdirektivet. Det skäl som finns för att motsvarande beslut på avgörandestadiet ska kunna överklagas, d.v.s. att den enskilde kan vänta sig att det första osanktionerade föreläggandet vid tredska kommer att sanktioneras, är således inte relevant i fråga om dessa beslut på beredningsstadiet. Så länge myndigheten är tydlig med att den enskilde kan underlåta att följa handlingsdirektivet utan att drabbas av tvångsmedel eller sanktioner torde osanktionerade handlingsdirektiv, oavsett hur betungande den prestation som begärs av den enskilde är, inte medföra en sådan påtryckning att beslutet är överklagbart. Det är emellertid inte osannolikt att handlingsdirektiv på beredningsstadiet vilka p.g.a. en vilseledande formulering kan ge sken av att kunna genomdrivas med tvångsmedel, kan överklagas och undanröjas som kompetensöverskridande på samma sätt som i RÅ 2004 ref. 8. Beslutet kan då anses vara ägnat att ha faktiska verkningar genom att den enskilde kan komma att följa direktivet i tron att denne inte har något annat val. Som Ragnemalm framhåller torde det dock krävas att den begärda prestationen är tillräckligt betungande (vilket kanske mera sällan kan antas vara fallet avseende direktiv på beredningsstadiet) för att beslutet ska anses ha någon effekt.

Detta innebär att sanktionerade förelägganden på beredningsstadiet kan överklagas, och besvärinstansen kan i dessa fall företa en fullständig sakprövning. Osanktionerade förelägganden, vare sig de kunnat sanktioneras eller ej, och andra osanktionerade handlingsdirektiv (t.ex. råd eller anvisningar) på beredningsstadiet är inte överklagbara. Det är dock möjligt att ett sådant beslut kan vara överklagbart med en begränsad sakprövning om

¹²⁵ En annan sak är att det i RÅ 2004 ref. 8 hade behövt fattas ett helt nytt beslut innefattande ett sanktionerat föreläggande, medan det i RÅ 1997 ref. 74 hade varit möjligt att ansluta viteshotet till det befintliga föreläggandet.

beslutet med hänsyn till dess formulering kan uppfattas som bindande (d.v.s. som ett sanktionerat föreläggande) och den begärda prestationen är tillräckligt betungande. I så fall prövas endast om beslutet ska undanröjas till följd av att myndigheten överskridit sin kompetens.¹²⁶

4.6.3 Osanktionerade handlingsdirektiv som förenats med hot om ett ogynnsamt slutligt beslut

Om den enskilde underlåter att följa ett föreläggande på beredningsstadiet kan denna underlåtenhet, enligt Ragnemalm, ha en indirekt effekt genom att det slutliga avgörandet går den enskilde emot som en följd av att denne inte bidragit med material och att myndighetens underlag därmed blivit ofullständigt. Ragnemalm påpekar att handlingsdirektivet kan medföra en direkt effekt om myndigheten informerar den enskilde om denna eventuella indirekta effekt, genom att den enskilde då kan känna sig tvingad att följa direktivet. Det kan handla om att myndigheten i beslutet om föreläggande anger att den kan komma att vägra sakprövning, d.v.s. avvisa eller avskryva ärendet, om inte den enskilde kompletterar inlämnade handlingar, eller att myndigheten upplyser om att den kan komma att avgöra ärendet i befintligt skick, d.v.s. utifrån befintligt underlag, även om den enskilde inte bidrar till utredningen i enlighet med myndighetens begäran. Ragnemalm menar dock att ett sådant psykiskt påtryckningsmedel som det här är fråga om inte kan jämföras med tvångsmedel. Den enskilde parten eller intressenten kan, enligt Ragnemalm, oftast tillförsäkras tillräckligt rättsskydd i dessa fall genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet i ärendet och som grund för ändring av det slutliga beslutet t.ex. anföra att myndigheten hade kunnat inhämta den begärda informationen på annat sätt eller att informationen inte var nödvändig för ett slutligt beslut till dennes fördel. Även om den enskilde då måste invänta det slutliga avgörandet och sedan överklaga detta, vilket t.ex. kan medföra att den enskilde under en viss tid inte kan åtnjuta en förmån som denne ansökt om, uppväger, enligt Ragnemalm, inte den eventuella tidsvinsten för den enskilde de olägenheter i fråga om effektivitet som det skulle medföra om alla sådana beredningsbeslut vore överklagbara.¹²⁷

Ragnemalm hävdar emellertid att det i en viss situation är motiverat att tillerkänna denna typ av handlingsdirektiv överklagbarhet. Det gäller de fall

¹²⁶ När det gäller handlingsdirektiv på avgörandestadiet kan det vara av betydelse att fastställa om det rör sig om ett formligt föreläggande, som kan prövas i sak, eller om t.ex. information, som åtminstone inte kan överklagas med en fullständig sakprövning. I fråga om handlingsdirektiv på beredningsstadiet tycks den centrala skiljelinjen gå mellan sanktionerade förelägganden och övriga osanktionerade handlingsdirektiv, oavsett om dessa direktiv utgör förelägganden eller ej. Begreppet föreläggande blir då av mer begränsat intresse, och det avgörande blir om beslutet är sanktionerat eller kunnat uppfattas som sanktionerat. Om beslutet är sanktionerat, är det överklagbart och ska prövas i sak till fullo. Om beslutet kunnat uppfattas som sanktionerat, ska det eventuellt undanröjas som kompetensöverskridande.

¹²⁷ Ragnemalm 1970, s. 310-312.

då den enskilde till följd av sin underlåtenhet att följa direktivet på beredningsstadiet riskerar att (åtminstone under en viss tid) förlora en förmån som denne redan åtnjuter. Ett föreläggande som är förenat med ett hot om återkallelse innebär, framhåller Ragnemalm, en betydligt större press på den enskilde att följa föreläggandet, eftersom denne ofta kan ha inrättat sig efter och kan vara ekonomiskt beroende av förmånen, jämfört med om det gäller ett föreläggande med ett hot om avslag på en ansökan som avser en förmån som inte redan åtnjuts. Den enskilde kan, enligt Ragnemalm, därför med stor sannolikhet antas komma att följa föreläggandet och bör kunna överklaga föreläggandet, i stället för att behöva invänta det slutliga avgörandet genom vilket förmånen återkallas. Som stöd för att detta var gällande rätt hänvisade Ragnemalm också till ett antal notisfall från HFD, bl.a. RÅ 1966 K 50, gällande förelägganden i körkortsmål.¹²⁸

I RÅ 1966 K 50 hade en länsstyrelse förelagt en person att lämna in lämplighetsintyg vid äventyr att dennes körkort annars kunde komma att återkallas. HFD prövade beslutet i sak och undanröjde det med hänsyn till att det utifrån omständigheterna inte kunde anses ha varit påkallat att meddela föreläggandet i fråga.

Ragnemalm noterar att den i rättsfallet tillämpliga lagstiftningen föreskrev att länsstyrelse vid omprövning av körkortsinnehavares lämplighet kunde meddela föreläggande att lämna in lämplighetsintyg, läkarintyg eller kompetensbevis och att underlåtenhet att följa ett sådant föreläggande utgjorde en grund för återkallelse av körkortet enligt det aktuella lagrummet. Ragnemalm anför att pressen på en körkortsinnehavare i denna situation blir betydligt större än på en person som ansöker om körkort, med anledning av att körkortsinnehavaren riskerar att förlora sitt körkort, som denne kan tänkas vara beroende av för sin försörjning. Eftersom beslut om återkallelse av körkort blev gällande omedelbart efter delgivningen (enligt den tillämpliga lagstiftningen), var det, menar Ragnemalm, motiverat att låta körkortsinnehavaren överklaga föreläggandet.¹²⁹

Denna skillnad i överklagbarhetshänseende mellan sådana förelägganden som riktats mot körkortsinnehavare och sådana som riktats mot körkortssökande verkar bekräftas i senare praxis. I notisfallet RÅ 1975 Ab 166 upphävde HFD ett beslut av en länsstyrelse att förelägga en körkortsinnehavare att inom en viss tid lämna in läkarintyg av psykiater, eftersom HFD ansåg att det saknats anledning att meddela ett sådant föreläggande.¹³⁰ RÅ 1976 ref. 126 gällde ett föreläggande för en person, som var sökande i ett ärende om körkorts- och trafikortstillstånd, att lämna in läkarintyg av psykiatriskt skolad läkare vid äventyr att ärendet skulle avgöras i befintligt skick. HFD fann att det var fråga om ett sådant beslut under ett

¹²⁸ Ragnemalm 1970, s. 312 f., 316.

¹²⁹ Ragnemalm 1970, s. 316.

¹³⁰ Det framgår inte att något äventyr överhuvudtaget hade utsatts i länsstyrelsens beslut.

ärendes handläggning vilket ”enligt de allmänna principerna för förvaltningsförfarandet” inte kunde överklagas särskilt.¹³¹

Det är dock, enligt min mening, oklart om man utifrån denna rättspraxis verkligen kan dra slutsatsen att ett föreläggande på beredningsstadiet vid äventyr att en förmån återkallas (genom det slutliga beslutet) alltid är överklagbart. Det hade sannolikt också stor betydelse att en underlåtenhet att följa föreläggandet utgjorde en grund för återkallelse enligt den tillämpliga lagstiftningen, vilket medförde att effekten på det slutliga beslutet, d.v.s. den indirekta effekten, var tydlig. Detta torde även innebära att den direkta effekten blev mer påtaglig genom att det fanns en sådan klar koppling mellan de kännbara konsekvenserna av en återkallelse och en underlåtenhet att följa föreläggandet, vilket innebar att en avsevärd press sattes på den enskilde att följa föreläggandet. Ytterligare en omständighet som kan ha varit relevant är, som Ragnemalm också uppmärksammar, att återkallelsebeslutet i dessa fall kunde verkställas direkt efter delgivningen och på så sätt få effekt under en tid, även om beslutet efter överklagande skulle ändras till den enskildes fördel av besvärinstansen. Detta innebar att den enskilde vid underlåtenhet att följa föreläggandet inte kunde undgå de kännbara verkningarna som återkallelse av ett körkort i allmänhet leder till genom att överklaga det slutliga beslutet om återkallelse. Det kan därmed vara flera faktorer som är av betydelse för överklagbarhetsbedömningen i fall som dessa, vilket, om alla ovannämnda förutsättningar ska vara uppfyllda, kan tänkas medföra att det är fråga om ett ganska begränsat undantag i förhållande till huvudregeln att osanktionerade beredningsdirektiv inte är överklagbara. Det måste även beaktas att rättsutvecklingen som skett sedan dessa mål avgjordes kan ha lett till att de inte är relevanta längre. Två senare rättsfall som är särskilt intressanta i detta sammanhang är RÅ 1996 ref. 3 och RÅ 2007 ref. 7.

RÅ 1996 ref. 3 gällde ett beslut i vilket Skolverket hade informerat en förening som drev en friskola om att den behövde göra vissa ändringar av intagningsvillkoren för skolpliktiga elever för att skolan skulle uppfylla kraven för godkännande. I beslutet hade också angivits att godkännande för en friskola skulle återkallas, enligt 9 kap. 12 § i den då gällande skollagen (1985:1100), om skolan inte längre uppfyllde kraven för godkännande och bristerna inte åtgärdades efter påpekande för huvudmannen. Vidare hade Skolverket i beslutet meddelat att skolans elevavgifter för skolpliktiga elever inte kunde anses vara motiverade p.g.a. särskilda kostnader och att Skolverket i ett sådant fall, enligt 9 kap. 7 § skollagen (1985:1100), skulle förklara rätten till fortsatt bidrag förverkad, men att föreningen först skulle beredas tillfälle att ta bort elevavgifterna. Under rubriken ”Föreläggande” i beslutet hade Skolverket föreskrivit att skriftligt besked om intagningsvillkoren och elevavgifterna skulle vara myndigheten tillhanda senast ett visst angivet datum. HFD konstaterade först att det av 9 kap. 17 § skollagen (1985:1100) framgick att Skolverkets beslut i ärenden om godkännande och återkallelse av godkännande för friskola för vanlig skolplikt samt om elevavgifter för

¹³¹ Det är värt att uppmärksamma att det numera framgår av 8 kap. 1 § andra stycket körkortslagen (1998:488) att beslut om föreläggande att lämna in läkarintyg eller bevis om godkänt förarprov endast får överklagas i samband med det beslut varigenom ärendet avgörs.

sådan skola fick överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. HFD noterade också att ett sådant beslut inte kunde verkställas förrän det vunnit laga kraft. HFD uttalade sedan att det är en huvudprincip inom förvaltningsrätten att talan endast får föras mot slutliga beslut. Beslut på beredningsstadiet kan, menade HFD, i regel enbart överklagas i samband med det slutliga avgörandet, bl.a. för att ärenden inte ska förhalas genom överklagande av olika beredningsbeslut. HFD fastslog därefter att beredningsbeslut, i de fall då det inte finns särskilda författningsbestämmelser, bara får överklagas om beslutet har ”mer påtagliga direkta rättsverkningar mot parter eller andra”. Enligt HFD:s majoritet hade inget slutligt ställningstagande avseende återkallelse av godkännandet och elevavgifternas skälighet skett genom beslutet i fråga, utan i stället var det fråga om ett beredningsbeslut, varigenom den kommuniceringsskyldighet som stadgades i 9 kap. 12 § och 9 kap. 7 § skollagen (1985:1100) hade fullgjorts. Majoriteten ansåg att beslutet inte hade ”sådana direkta rättsverkningar mot föreningen” att det var överklagbart, trots att Skolverkets uppfattning i sakfrågan hade framgått av beslutet.¹³²

I RÅ 2007 ref. 7 hade en socialförvaltning i en skrivelse den 2 februari 2005 uppmanat en person som uppbar ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) att senast den 2 mars 2005 sälja en bil som han hade köpt. Av skrivelsen hade framgått att rätten till ekonomiskt bistånd kunde komma att ifrågasättas om inte värderingsintyg och kvitto på såld bil lämnades in senast i samband med ansökan om bistånd för april 2005. Länsrätten hade avslagit biståndstagarens överklagande p.g.a. att det inte ansetts föreligga särskilda behov av bil, och kammarrätten hade inte meddelat prövningstillstånd. HFD framhöll att ett beslut, enligt praxis, inte alltid behöver medföra självständiga eller direkta rättsverkningar för att det ska vara möjligt att överklaga beslutet, utan att det avgörande för överklagbarhetsbedömningen är ”beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet”. Den aktuella skrivelsen hade, enligt HFD:s uppfattning, karaktären av ett ”åläggande” för biståndstagaren att sälja sin bil senast ett visst datum vid äventyr att rätten till ekonomiskt bistånd annars kunde komma att gå förlorad. HFD betonade att biståndstagaren och hans familj var beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning och att det därför skulle kunna få ”kännbara effekter” för dem om åläggandet inte följdes. HFD fastslog sedan att det var fråga om ett förvaltningsbeslut och att det var överklagbart enligt 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).¹³³ HFD tillade att det i ett fall som

¹³² En skiljaktig ledamot fann emellertid att det var fråga om ett överklagbart beslut och menade att återkallelse av godkännande och förklaring om förverkande av rätten till bidrag var synnerligen ingripande åtgärder och att skolans fortsatta existens skulle uppfattas som starkt hotad om ett sådant beslut fattades, trots möjligheten att överklaga beslutet och trots att det inte skulle ha blivit gällande förrän det vunnit laga kraft. Skolverket hade, enligt ledamoten, i realiteten förelagt föreningen att vidta vissa åtgärder vid äventyr av återkallelse av godkännandet och förklaring om förverkande av rätten till bidrag. Ledamoten ansåg att tillräckligt rättsskydd inte kunde tillförsäkras föreningen endast genom den möjlighet som fanns att överklaga ett senare beslut om återkallelse av godkännandet och om förklaring att rätten till fortsatt bidrag förverkats.

¹³³ 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) föreskriver bl.a. att beslut som socialnämnden har meddelat i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § samma lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

detta inte var tillräckligt för att den enskildes rättsskyddsbehov skulle tillgodoses att det fanns möjlighet att senare överklaga ett eventuellt beslut att inte bevilja ekonomiskt bistånd. Länsrätten hade mot den bakgrunden, menade HFD, förfarit korrekt genom att pröva överklagandet i sak.

I JO 2010/11 s. 403 hade JO att bedöma ett fall där omständigheterna liknade dem i RÅ 2007 ref. 7. En biståndstagare hade i en informationsskrivelse från socialförvaltningen beretts tillfälle att inom en viss tid sänka sin boendekostnad, som inte bedömts vara skälig. Frågan var om ett överklagbart beslut hade fattats och socialförvaltningen därför borde ha försett beslutet med en överklagandehänvisning. JO uttalade, med hänvisning till RÅ 2007 ref. 7, att ”informationen” till biståndstagaren måste anses ha utgjort ”en form av åläggande” för biståndstagaren att sänka sin boendekostnad, med risk för att ekonomiskt bistånd till hela boendekostnaden inte skulle utgå om åläggandet inte följdes. Det låg därför, enligt JO, ”nära till hands” att betrakta ”informationen” som ett överklagbart förvaltningsbeslut, som därmed borde ha försetts med en överklagandehänvisning. JO uppmärksammade att biståndstagaren i så fall skulle ha kunnat få till stånd en domstolsprövning av sin rätt till ekonomiskt bistånd avseende boendekostnaden innan tidsfristen för att ordna ett billigare boende löpt ut.

Hellners är emellertid kritisk till HFD:s resonemang i RÅ 2007 ref. 7. Hellners noterar att HFD inte uttryckligen tog ställning till vilken typ av beslut det var fråga om i förfarandemässigt hänseende, men att det finns indikationer på att HFD betraktade det överklagade beslutet som någon form av beredningsbeslut. Dessa indikationer består av att HFD uttalade att endast en möjlighet att ”senare” överklaga ett eventuellt avslagsbeslut inte var tillräcklig och att HFD i rättsfallsreferatet hänvisade till ett avsnitt i Ragnemalms avhandling, vilket finns under rubriken ”Beredningsstadiet”.¹³⁴ Hellners spekulerar i att HFD ansåg att klassificeringen av beslutet i detta avseende saknade betydelse och i stället avsåg att anlägga ett mer pragmatiskt synsätt. Detta synsätt, som ursprungligen kom till uttryck i Ragnemalms avhandling och även har kommit till uttryck i nyare rättspraxis, innebär, konstaterar Hellners, att ett förvaltningsbeslut är överklagbart om det är ägnat att i inte alltför obetydlig utsträckning påverka någons situation i personligt eller ekonomiskt hänseende. Hellners framhåller att det för att fastställa ett besluts verkningar är av betydelse när beslutet har fattats under handläggningen av ärendet och om beslutet t.ex. sanktionerats eller kunnat sanktioneras. Trots att HFD karakteriserade beslutet som ett ”åläggande” för den enskilde att sälja sin bil senast ett visst datum, uppmärksammar Hellners att socialförvaltningen i ett biståndsärende inte har befogenhet att ålägga någon att sälja viss egendom, utan endast kan uttala att innehavet av bil eller en annan realiserbar tillgång kan påverka rätten till ekonomiskt bistånd vid ett senare avgörande av saken. HFD:s ställningstagande hade, enligt Hellners, möjligen kunnat tolkas på det sättet att den enskilde kunnat uppfatta beslutet

¹³⁴ Det kan tilläggas att rättsfallsreferatets litteraturhänvisning till Ragnemalms avhandling avsåg de sidor som behandlar osanktionerade handlingsdirektiv till enskild på beredningsstadiet. Ragnemalms där framförda synpunkter har redogjorts för ovan (i detta avsnitt).

som ett ”åläggande” och att beslutet därför (och p.g.a. att personen i fråga och dennes familj var beroende av ekonomiskt bistånd för att kunna försörja sig) var ägnat att påverka den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Ett alternativ i detta fall hade, enligt Hellners, kunnat vara att, på samma sätt som i RÅ 2004 ref. 8, undanröja beslutet med hänvisning till att myndigheten överskridit sin kompetens.¹³⁵

Hellners menar att HFD tycks ha frångått lagstiftarens uttalande i propositionen till FL, enligt vilket oförbindande myndighetsuttalanden, såsom en anmodan för den enskilde att agera på ett visst sätt utan att myndigheten kan genomdriva beslutet med tvångsmedel, inte är överklagbara.¹³⁶ Det kan vidare, enligt Hellners, ifrågasättas om 34 § FPL (angående överklagbarheten hos allmän förvaltningsdomstols beslut under beredningen) fortsatt anses kunna tillhandahålla vägledning vid överklagbarhetsbedömningen av förvaltningsmyndigheters beredningsbeslut, i enlighet med det uttalande som återfinns i den gemensamma propositionen till den äldre förvaltningslagen (1971:290) och FPL.¹³⁷ Hellners betonar också likheterna mellan omständigheterna i detta rättsfall (RÅ 2007 ref. 7) och omständigheterna i RÅ 1996 ref. 3, där Skolverket bl.a. hade uttalat att en friskolas godkännande kunde komma att återkallas om inte vissa villkor uppfylldes, men där HFD till skillnad från i RÅ 2007 ref. 7 inte ansåg att beslutet var överklagbart. Beslutet innefattar, enligt Hellners, i båda fallen en preliminär bedömning av vilka villkor som måste uppfyllas för att den enskilde inte ska gå miste om en förmån respektive ett tillstånd. Denna bedömning har, menar Hellners, i de båda fallen kommunicerats med den enskilde för att få en reaktion från denne och varit ägnad att påverka den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Hellners konstaterar att HFD i RÅ 1996 ref. 3 uttalade att beredningsbeslut, i avsaknad av särskild författningsreglering, endast är överklagbara i de fall då de medför ”mer påtagliga direkta rättsverkningar mot parter eller andra”. Det framstår, enligt Hellners, mot denna bakgrund som om gränserna för överklagbarheten har utvidgats sedan RÅ 1996 ref. 3. Hellners gör gällande att en mer vidsträckt överklagbarhet, som i RÅ 2007 ref. 7, kan leda till att det blir särskilt svårt och arbetskrävande för myndigheterna att i det enskilda fallet bedöma om t.ex. ett förhandsbesked är överklagbart. Enligt Hellners kan detta resultera i att myndigheterna avstår från att lämna besked av detta slag och att underlaget för det slutliga avgörandet till följd av detta kan bli sämre.¹³⁸

HFD:s resonemang i RÅ 2007 ref. 7 förefaller, enligt min mening, innebära att uppmaningar att utföra en viss prestation i kombination med hot om återkallelse (genom det slutliga beslutet i ärendet om uppmaningen inte följs) av en förmån som den enskilde redan åtnjuter kan utgöra överklagbara beslut. Detta bekräftas i det ovan refererade JO 2010/11 s. 403 och ligger i linje med Ragnemalms resonemang (vilket redogjorts för ovan). Det är emellertid svårt

¹³⁵ Hellners 2008, s. 29-31. Rättsfallet RÅ 2004 ref. 8 har behandlats ovan, bl.a. i avsnitt 4.6.2.

¹³⁶ Detta förarbetsuttalande har återgivits ovan i avsnitt 2.3.

¹³⁷ I avsnitt 3.2 ovan har detta motivuttalande uppmärksamats.

¹³⁸ Hellners 2008, s. 27, 29-32.

bedöma prejudikatets räckvidd. Att den enskilde vid underlåtenhet att följa ”åläggandet” riskerar att drabbas av ”kännbara effekter” hade kunnat ta sikte på fler situationer än sådana där den enskilde riskerar att förlora en förmån som redan åtnjuts. Det hade också kunnat vara så att det inte räcker med att det är fråga om återkallelse av en förmån, utan att det krävs att den enskilde, som HFD framhöll var fallet här, är ekonomiskt beroende av förmånen, för att beslutet ska vara överklagbart. Ragnemalm fokuserar på den direkta effekt som ett föreläggande av detta slag, i likhet med ett sanktionerat föreläggande, får genom den stora press som sätts på den enskilde att följa handlingsdirektivet genom hotet om återkallelse. HFD förde dock inte uttryckligen något sådant resonemang. I stället fäste HFD särskild vikt vid att den enskildes eventuella underlåtenhet att följa handlingsdirektivet kunde resultera i ”kännbara effekter” genom ett oförmånligt slutligt beslut.

Det finns vissa likheter med de ovan behandlade körkortsmålen, i vilka förelägganden att lämna in läkarintyg eller lämplighetsintyg vid äventyr av återkallelse av körkort ansågs överklagbara. I dessa fall utgjorde dock, enligt den tillämpliga lagstiftningen, underlåtenhet att följa föreläggandet en grund för att återkalla körkortet, vilket innebar att det fanns ett otvetydigt samband mellan sådan underlåtenhet och ett oförmånligt slutligt beslut i form av återkallelse. I dessa fall kunde återkallelsebeslutet verkställas innan det vunnit laga kraft, vilket också var fallet i RÅ 2007 ref. 7 genom att den enskilde, efter ett avslagsbeslut, inte skulle ha fått ekonomiskt bistånd i väntan på prövningen av ett eventuellt överklagande. Detta skulle även kunna förklara skillnaden mellan bedömningen i RÅ 1996 ref. 3 och RÅ 2007 ref. 7. I RÅ 1996 ref. 3 konstaterade HFD att ett (oförmånligt) slutligt beslut, bl.a. gällande återkallelse av friskolans godkännande, inte kunde verkställas förrän det vunnit laga kraft. HFD tycks emellertid i RÅ 1996 ref. 3 ha fränkänt beslutet överklagbarhet med hänsyn till dess avsaknad av rättsverkningar, såsom verkställbarhet eller positiv rättskraft, medan HFD i RÅ 2007 ref. 7 ansåg beslutet vara överklagbart med hänvisning till dess faktiska verkningar. Sannolikt har bedömningen i de båda fallen således gjorts utifrån olika utgångspunkter. Det är dock inte omöjligt att HFD utifrån den bedömningsgrund som tillämpades i RÅ 2007 ref. 7, ändå skulle ha fränkänt ett sådant beslut som det i RÅ 1996 ref. 3 överklagbarhet, p.g.a. att den enskilde tillförsäkras tillräckligt rättsskydd genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet, om detta inte kan verkställas förrän det vunnit laga kraft. I RÅ 2007 ref. 7 framhöll HFD att möjligheten att senare överklaga ett eventuellt beslut att avslå ansökan om fortsatt ekonomiskt bistånd i detta fall inte var tillräcklig för att tillgodose rättsskyddsbehovet. Huruvida det slutliga avgörandet, med ”kännbara effekter”, kan verkställas omedelbart kan således vara en faktor som har betydelse vid bedömningen av det överklagade beslutets faktiska verkningar.

Ytterligare en fråga är hur ett beslut ska vara formulerat för att, med HFD:s sätt att se på saken i RÅ 2007 ref. 7, kunna anses utgöra ett ”åläggande” (eller m.a.o. ett föreläggande). I RÅ 1996 ref. 43 II, i vilket en miljö- och hälsoskyddsnämnd hade uppmanat ett antal företag att upphöra med försäljningen av vissa varor, ansåg HFD att uppmaningen tillsammans med

den i beslutet utsatta tidsfristen räckte för att beslutet ”närmast” skulle få ”innebörden av ett föreläggande”. HFD fastslog att beslutet kunde beräknas få, och hade fått, påtagliga faktiska verkningar och därför var överklagbart. Att uppmaningen i meddelandet till biståndstagaren i RÅ 2007 ref. 7 var förenat med en tidsfrist, inom vilken bilen skulle vara såld för att inte rätten till ekonomiskt bistånd skulle kunna komma att ifrågasättas, hade kunnat vara en faktor som HFD beaktat. Normalt sett rör förelägganden på beredningsstadiet dock uppmaningar att på olika sätt bidra till utredningen i ärendet. Som har framgått ovan i avsnitt 4.6.1 får dessa förelägganden endast förenas med sanktioner om det finns uttryckligt författningsstöd. Att myndigheter, utan författningsstöd, meddelar osanktionerade förelägganden för enskild att t.ex. lämna in vissa handlingar i samband med utredningen av ett ärende, torde i allmänhet inte innebära ett kompetensöverskridande. Som Hellners tycks göra gällande kan man dock utgå ifrån att socialförvaltningen, i avsaknad av författningsstöd, inte ens har befogenhet att besluta om ett osanktionerat åläggande för någon att sälja sin bil. Det hade därför möjligen, precis som Hellners framhåller, legat närmare till hands att som i RÅ 2004 ref. 8 tillerkänna beslutet överklagbarhet p.g.a. att den enskilde kunnat uppfatta handlingsdirektivet som bindande, men endast pröva om myndigheten överskridit sin kompetens och om så skett undanröja beslutet.

Beslutet hade även, i enlighet med vad Hellners föreslår, kunnat betraktas som ett oförbindande förhandsbesked. Detta illustrerar svårigheten att klassificera beslut som innebär att myndigheten upplyser den enskilde om vad denne behöver göra för att ett för denne gynnande slutligt beslut ska kunna meddelas. Som framhållits ovan, i avsnitt 4.5 om förhandsbesked, kan en fullständig sakprövning av besvärinstansen, i motsats till en prövning av om beslutet ska undanröjas som kompetensöverskridande, när det gäller ett förhandsbesked utan positiv rättskraft, leda till att förhandsbeskedet blir de facto bindande, trots att det måste finnas författningsstöd för att bindande förhandsbesked, d.v.s. förhandsbesked med positiv rättskraft, ska kunna meddelas av en myndighet. En följd av att HFD i RÅ 2007 ref. 7 ansåg att det var riktigt av länsrätten att pröva om bilinnehavet i detta fall påverkade rätten till fortsatt ekonomiskt bistånd, torde vara att socialförvaltningen, i samband med beslutet om huruvida biståndsansökan skulle beviljas eller avslås, sannolikt inte skulle frångå länsrättens bedömning i denna fråga. Det skulle då kunna sägas bli fråga om ett de facto bindande förhandsbesked. Det kan vidare, i enlighet med Hellners resonemang, ifrågasättas om HFD:s ställningstagande i detta fall inte står i strid med vissa uttalanden i propositionen till FL. Eventuellt kan det dock finnas fler fall, såsom RÅ 2004 ref. 8, där beslut med hänvisning till de faktiska verkningarna ansetts överklagbara, trots att redogörelsen för rättspraxis i propositionen till FL ger bilden av att beslut av det slag som förekommit i rättsfallen inte är överklagbara, med anledning av avsaknaden av rättsverkningar, såsom verkställbarhet eller positiv rättskraft. I avsnitt 6.1.3 nedan diskuteras allmänt hur stor vikt som, vid fastställandet av gällande rätt, bör fästas vid uttalandena i denna redogörelse för rättspraxis i propositionen till FL.

Oavsett hur beslutet i RÅ 2007 ref. 7 klassificeras kan det konstateras att det sannolikt rör sig om ett undantag som ska tillämpas restriktivt i förhållande till vad som kan antas vara huvudregeln, d.v.s. att osanktionerade förelägganden på beredningsstadiet och förhandsbesked utan positiv rättskraft i regel inte har tillräckliga faktiska verkningar för att kunna överklagas.

4.7 Delbeslut e.d.

Ibland fattar myndigheter beslut som innebär ett ställningstagande i en av flera frågor som tillsammans utgör huvudsaken i ett ärende. På ett liknande sätt kan en myndighet i separata beslut stegvis ta ställning till de olika materiella förutsättningarna för att meddela ett visst beslut i huvudsaken. Jag låter för enkelhetens skull dessa typer av beslut gå under beteckningen ”delbeslut”. Två rättsfall som illustrerar överklagbarhetsproblematiken i dessa fall är RÅ 1999 ref. 51 och RÅ 2009 ref. 38.

I RÅ 1999 ref. 51 hade en socialförsäkringsnämnd enligt justerat protokoll den 3 maj 1993 beslutat att bevilja en person livränta med 25 procent fr.o.m. oktober 1992 p.g.a. arbetsskada. Försäkringskassan hade sedan i en skrivelse den 11 maj 1993 meddelat att den försäkrade var berättigad till 25 procent livränta och att beslutsmeddelande angående livränta med 25 procent skulle sändas till denne senare. I denna skrivelse hade det, till skillnad från i det justerade protokollet, inte framgått fr.o.m. vilken tidpunkt livräntan skulle betalas ut. Den försäkrade hade i juli 1993 överklagat beslutet den 11 maj 1993. Därefter hade försäkringskassan den 19 november 1993 beslutat om livränta fr.o.m. oktober 1992 med samordning 25 procent och dessutom fastställt livräntebeloppet. HFD konstaterade att det beslut av socialförsäkringsnämnden som framgick av det justerade protokollet den 3 maj 1993 var allmän handling och offentligt fr.o.m. den 3 maj 1993. HFD hade att ta ställning till vid vilken tidpunkt detta beslut kunde överklagas och började med att notera att den försäkrade hade beretts tillfälle att yttra sig i ärendet innan nämndens sammanträde den 3 maj 1993. Vidare utgjorde, enligt HFD, ett beslutsmeddelande innehållande dels socialförsäkringsnämndens beslut, dels ytterligare beslut av en tjänsteman på försäkringskassan två olika beslut. HFD gjorde också gällande att om den försäkrade på något sätt fått del av nämndens beslut, måste detta kunna överklagas även om det avses kompletteras med ett beslutsmeddelande. Trots att beslutsmeddelandet den 11 maj inte återgav nämndens beslut i dess helhet och skulle kompletteras med ytterligare ett beslut, kunde den försäkrade, enligt HFD, överklaga hela beslutet av nämnden (inklusive fr.o.m. vilken tidpunkt livräntan skulle betalas ut) och behövde inte invänta försäkringskassans beslutsmeddelande och kompletterande beslut den 19 november 1993, i vilka nämndens hela beslut samt livräntebeloppet faststälts.

I RÅ 2009 ref. 38 hade en socialförsäkringsnämnd i ett beslut angivit att den bedömde att en person inte var berättigad till redan utbetalade förmåner i form av sjukbidrag och livränta. I beslutet hade också uttalats att försäkringskassan

hade att ta ställning till ett eventuellt återkrav. HFD framhöll, i sitt resonemang angående huruvida beslutet var överklagbart, att socialförsäkringsnämndens bedömning innebar att handläggningen av ett återkravsärende hade inletts och att enbart en sådan bedömning inte räckte för ett slutligt avgörande beträffande frågan om återkrav. Denna bedömning av socialförsäkringsnämnden var, enligt HFD, i stället bara en av flera faktorer som påverkade försäkringskassans fortsatta handläggning. HFD påpekade att de andra faktorerna inkluderade de övriga förutsättningar för återkrav som framgick av den tillämpliga lagstiftningen, t.ex. huruvida oriktig uppgift lämnats. Ytterligare en faktor av betydelse som uppmärksammades av HFD var att det senare kan framkomma skäl att efterge ett återkrav trots att samtliga materiella förutsättningar är uppfyllda. Dessutom anförde HFD att det för att fastställa den verkan som nämndens bedömning kunde ha också borde beaktas att den samlade utredningen, inklusive nämndens bedömning, måste kommuniceras med den försäkrade innan ett eventuellt slutligt beslut om återkrav fattas. Enligt HFD kunde den försäkrade då invända mot bedömningen, och om försäkringskassan inte skulle godta invändningarna utan fatta ett slutligt beslut om återkrav, kunde detta överklagas. HFD fastslog sedan att nämndens bedömning endast var ett av flera led i en handläggning som avslutas med ett beslut om återkrav eller ett beslut om att ett sådant krav inte ska framställas. Detta innebar, enligt HFD, att nämndens bedömning saknade sådana verkningar i förhållande till den enskilde som krävdes för att det skulle vara fråga om ett överklagbart beslut.¹³⁹

I RÅ 1999 ref. 51 hade alltså en socialförsäkringsnämnd beviljat den försäkrade livränta fr.o.m. en viss tidpunkt (oktober 1992) utifrån att dennes nedsättning av arbetsförmågan var 25 procent, men försäkringskassan hade ännu inte fattat beslut om det belopp med vilket livränta skulle utgå. Trots detta ansågs socialförsäkringsnämndens beslut vara överklagbart. Försäkringskassan anförde i RÅ 2009 ref. 38 (i samband med HFD:s behandling av överklagandet) att de relevanta omständigheterna i detta fall var annorlunda jämfört med dem i RÅ 1999 ref. 51, genom att ett sådant nämndbeslut att bevilja livränta som i RÅ 1999 ref. 51 i regel innebar en garanti för den försäkrade att livränta skulle utgå, även om livräntans närmare storlek skulle fastställas senare genom ett tjänstemannabeslut. Försäkringskassan menade att nämndbeslutet i RÅ 2009 ref. 38, till skillnad från det i RÅ 1999 ref. 51, inte hade några rättsverkningar för den försäkrade, eftersom någon återbetalningsskyldighet inte uppstod genom nämndens bedömning att den försäkrade inte haft rätt till vissa förmåner som redan utbetalats. Försäkringskassan framhöll även att ett senare eventuellt beslut om återkrav kunde överklagas av den försäkrade och att denne i samband med detta kunde få prövat i vilken mån denne var berättigad till de redan utbetalade förmånerna.

¹³⁹ Det förtjänar att uppmärksammas att det överklagade beslutet i RÅ 2009 ref. 38 (och i RÅ 1999 ref. 51) hade fattats innan de 21 allmänna försäkringskassorna (och Riksförsäkringsverket) slogs samman till en myndighet, Försäkringskassan, och innan socialförsäkringsnämnderna, som var en del av de allmänna försäkringskassorna och därefter Försäkringskassan, avvecklades.

Försäkringskassans argumentation i RÅ 2009 ref. 38 skulle kunna förklara varför socialförsäkringsnämndens beslut inte ansågs vara överklagbart i detta fall, men däremot i RÅ 1999 ref. 51. HFD:s bedömning i RÅ 1999 ref. 51 tycks, enligt min mening, ha inneburit att nämndbeslutet betraktades som en del av det slutliga beslutet i ärendet, genom att det återstående beslutet angående fastställandet av själva livräntebeloppet ansågs utgöra ett slags kompletterande beslut, varigenom ”den andra delen” av det slutliga beslutet i saken inte kunde omprövas.¹⁴⁰ Ett sådant synsätt kan leda till gränsdragningssvårigheter, men i RÅ 2009 ref. 38 var det tydligt att nämndbeslutet inte var en del av det slutliga beslutet i huvudsaken, d.v.s. frågan om återkrav, utan endast gällde huruvida en av flera materiella förutsättningar för beslut om återkrav var uppfyllda. Detta nämndbeslut hade, i motsats till ett beslut om återkrav, ingen direkt effekt, men det hade kunnat medföra en indirekt effekt genom beslutets förhållande till ett senare beslut om återkrav. Försäkringskassan skulle åtminstone i praktiken sannolikt inte ompröva just denna materiella förutsättning vid ett senare beslut om återkrav efter att nämnden tagit ställning i denna fråga.¹⁴¹ HFD antyder dock i RÅ 2009 ref. 38 att försäkringskassan senare hade möjlighet att frångå nämndens bedömning och att nämndbeslutet på så sätt åtminstone inte hade positiv rättskraft. HFD framhöll nämligen att den samlade utredningen, inklusive nämndens bedömning, skulle kommuniceras med den enskilde, som då hade möjlighet att framföra invändningar mot denna bedömning, och att ett senare beslut om återkrav kunde överklagas om försäkringskassan inte skulle godta dessa invändningar, utan fatta ett sådant beslut om återkrav. Huruvida frånvaron av positiv rättskraft var avgörande för HFD:s bedömning framgår emellertid inte. HFD:s resonemang i RÅ 2009 ref. 38 indikerar möjligen att den enskilde skulle behöva vänta tills ett beslut om återkrav fattats innan denne skulle kunna överklaga och få prövat huruvida denne haft rätt till de redan utbetalade förmånerna, även om det tidigare beslutet i denna fråga haft positiv rättskraft. Nämndbeslutet gällde dock endast en av flera förutsättningar för att ett beslut om återkrav skulle kunna meddelas, och det fanns möjlighet att efterge återkravet. Det skulle således inte vara fråga om en sådan påtaglig indirekt effekt som t.ex. ett förhandsbesked med positiv rättskraft kan medföra genom att vara normerande för det definitiva beslutet i dess helhet.

HFD fäste i RÅ 2009 ref. 38 särskild vikt vid att beslutet endast utgjorde ett av flera led i ärendets handläggning och betonade de ytterligare moment som kunde medföra att det slutliga beslutet om återkrav inte utföll till den enskildes nackdel. Till skillnad från vad som var fallet i RÅ 1999 ref. 51 stod det därmed i RÅ 2009 ref. 38 inte klart att det slutliga beslutet i saken skulle gå den enskilde emot. Oavsett den indirekta effekt som nämndbeslutet kunde ha avseende den materiella förutsättning som det avsåg, återstod ställningstaganden som kunde medföra att det inte fanns någon anledning att tillåta ett överklagande för att få den materiella förutsättningen prövad redan på detta stadium av handläggningen. HFD förde inte något resonemang med

¹⁴⁰ I RÅ 1999 ref. 51 använder HFD termen ”kompletterande beslut” för att beskriva det senare beslutet avseende livräntebeloppet.

¹⁴¹ Det kan dock noteras att det rörde sig om beslut inom samma myndighet.

hänvisning till faktiska eller rättsliga verkningar. Rättsfallet skulle kunna ställas mot det i föregående avsnitt behandlade rättsfallet RÅ 2007 ref. 7, i vilket HFD fann att en uppmaning till en biståndstagare att sälja sin bil för att inte rätten till bistånd skulle kunna komma att ifrågasättas utgjorde ett överklagbart beslut, med hänsyn till de ”kännbara effekter” som ett sådant ”åläggande” kunde medföra. RÅ 2007 ref. 7 gällde, i motsats till RÅ 2009 ref. 38, ett handlingsdirektiv till den enskilde att agera på ett visst sätt för att ett för denne oförmånligt beslut inte skulle meddelas. Handlingsdirektivet innebar att en förhållandevis betungande prestation begärdes av den enskilde (att denne skulle sälja sin bil) för att denne inte skulle förlora en förmån som denne var ekonomiskt beroende av. I samband med vad som framstår som en relativt fri bedömning av överklagbarhetsfrågan, uttalade HFD i RÅ 2007 ref. 7 att den enskildes rättsskyddsbehov inte tillgodosågs genom möjligheten att överklaga ett senare eventuellt beslut att inte bevilja ekonomiskt bistånd. HFD kan i detta sammanhang ha beaktat att den enskilde vid ett avslagsbeslut skulle gå miste om den förmån som denne var beroende av för sin försörjning i väntan på prövningen av ett eventuellt överklagande. I RÅ 2009 ref. 38 kan HFD ha beaktat att rättsskyddsbehovet tillgodosågs genom möjligheten att överklaga ett senare eventuellt beslut om återkrav, genom att ett sådant beslut inte kan verkställas förrän det vunnit laga kraft.

Sammantaget kan det konstateras att det sannolikt kan uppstå situationer där det är svårt att avgöra om en myndighets ställningstagande i en fråga endast utgör ett led i handläggningen av ett ärende och därmed inte har sådana verkningar som motiverar överklagbarhet. HFD:s resonemang i RÅ 2009 ref. 38 förefaller inte tillhandahålla något entydigt svar beträffande hur dessa frågor ska bedömas och vilka faktorer som ska beaktas.

4.8 Andra beredningsbeslut

En typ av beslut vars överklagbarhet JO hade att ta ställning till i JO 1999/2000 s. 295, var beslut att avslå en begäran från en försäkrad om att bli muntligen hörd inför socialförsäkringsnämnden. Detta avslagsbeslut hade meddelats i samband med nämndens beslut i sakfrågan i ärendet, och båda besluten hade försetts med en överklagandehänvisning. JO ansåg med hänvisning till de principer som utvecklats i praxis att avslagsbeslut avseende en begäran om att bli muntligen hörd är en sådan typ av beredningsbeslut som inte kan överklagas särskilt, utan enbart i samband med ett överklagande av beslutet i själva försäkringsärendet. Beslutsunderrättelsen gällande detta beredningsbeslut borde följaktligen, enligt JO, inte ha försetts med en överklagandehänvisning.

Denna typ av avslagsbeslut gällande hur ärendet ska handläggas torde alltså i regel inte vara överklagbara, även om de kan medföra en viss indirekt effekt, vilken dock är svår att fastställa. Trots att det kan ha betydelse för ärendets utgång att den enskilde blir muntligen hörd, är detta inte tillräckligt för att beredningsbeslutet ska anses ha sådana verkningar att det uppkommer ett omedelbart rättsskyddsbehov som inte kan tillgodoses genom möjligheten att

överklaga det slutliga avgörandet. Detta ligger i linje med hur andra beslut om utredningsåtgärder (t.ex. inhämtande av yttranden) betraktas ur överklagbarhetssynpunkt.¹⁴²

I MÖD 2010:37 hade en bygg- och miljönämnd förelagt ett bolag som bedrev industriell verksamhet att lämna in utredningar angående vibrationer och externbuller, sedan klagomål på störningar från bolagets verksamhet framförts. Efter att dessa utredningar lämnats in hade nämnden beslutat dels att godta de framlagda utredningarna, dels att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förelägga bolaget att senast ett visst angivet datum lämna in en vibrations- och bulleråtgärdsplan. Av åtgärdsplanen skulle framgå hur Naturvårdsverkets riktlinjer gällande externt industribuller avseende befintlig verksamhet samt vibrationsstörningar kunde följas. En privatperson som stördes av bolagets verksamhet hade överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen, som ansåg att den inlämnade externbullerutredningen borde kompletteras i vissa avseenden. Länsstyrelsen beslutade därför att nämndens beslut skulle upphävas och att ärendet skulle överlämnas till nämnden för fortsatt handläggning. Miljödomstolen fann emellertid, efter att privatpersonen i fråga hade överklagat även länsstyrelsens beslut, att nämndens beslut inte hade "sådana direkta rättsverkningar" mot klaganden att det var överklagbart och att länsstyrelsen därför borde ha avvisat överklagandet. Beslutet var, enligt miljödomstolen, att betrakta som ett beslut på beredningsstadiet syftande till att få fram underlag för ett förslag till åtgärder. Miljödomstolen menade att beslutet på så sätt inte utgjorde ett slutligt ställningstagande i fråga om vilka åtgärder som behövde vidtas för att störningarna avseende buller och vibrationer från bolagets verksamhet skulle minska.¹⁴³ Miljööverdomstolen fann däremot att beslutet hade "sådana rättsverkningar" mot klaganden att denne kunde överklaga beslutet, eftersom omfattningen av vibrations- och bullerutredningen fastslogs genom beslutet. Enligt Miljööverdomstolen borde miljödomstolen sålunda inte ha avvisat överklagandet med hänvisning till att det endast var fråga om ett beslut på beredningsstadiet.

Ragnemalm konstaterar att en myndighets beslut att vägra att inhämta visst material i ett ärende inte medför någon direkt effekt och att det, i likhet med vad som är fallet i fråga om den positiva motsvarigheten, i allmänhet inte finns tillräckliga skäl att med hänsyn till den indirekta effekten tillerkänna dessa beslut överklagbarhet. Den enskilde får i stället överklaga det slutliga avgörandet.¹⁴⁴ Effekten på det slutliga beslutet i ärendet, d.v.s. den indirekta

¹⁴² Angående yttranden, se avsnitt 4.3 ovan. Ett beslut att avvisa ett ombud eller biträde får, enligt 9 § tredje stycket FL, överklagas särskilt och har därmed ansetts vara ett beslut av tillräckligt stor betydelse för ärendets fortsatta handläggning och i förlängningen ärendets utgång att detta ansetts vara motiverat. Däremot får, enligt 12 § fjärde stycket FL, ett beslut i en jävsfråga inte överklagas särskilt, trots att dessa beslut också kan ha betydelse i detta hänseende. Se avsnitt 3.2 ovan angående regleringen av dessa beslut i FL.

¹⁴³ Det kan tilläggas att den i fallet tillämpliga överklaganderegeln i 16 kap. 12 § miljöbalken bl.a. föreskriver (vilket miljödomstolen erinrade om) att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår om avgörandet har gått honom eller henne emot, vilket motsvarar innehållet i 22 § FL.

¹⁴⁴ Ragnemalm 1970, s. 317.

effekten, torde ofta vara svår att fastställa vid beslut av denna karaktär. Beslutet i MÖD 2010:37 att godta inlämnade utredningar kan med hänsyn till dess verkningar, enligt min mening, jämföras med ett beslut att vägra att inhämta visst material (även om det inte är fråga om ett uttryckligt avslagsbeslut på enskilds begäran om inhämtande av visst material). Beslutet att förelägga bolaget att inkomma med visst ytterligare underlag har ur klagandens perspektiv samma innebörd som ett (positivt) beslut att inhämta visst ytterligare material. På samma sätt som i fråga om den negativa varianten är det, i enlighet med vad som ovan anförts, svårt att fastställa vilken indirekt effekt ett sådant beslut har. Det skulle möjligen kunna hävdas att det i praktiken stod klart att det slutliga beslutet skulle gå klaganden emot genom att, som Miljööverdomstolen anförde, omfattningen av vibrations- och bullerutredningen fastslogs genom beslutet. Det framstår dock som missvisande att som Miljööverdomstolen tillerkänner beslutet överklagbarhet med hänvisning till dess ”rättsverkningar”, då beslutet inte förefaller ha varit bindande för nämndens slutliga bedömning (d.v.s. saknat positiv rättskraft). Den ovannämnda (i praktiken) indirekta effekten hade möjligen kunnat motivera att beslutet fick överklagas utifrån ett resonemang om dess faktiska verkningar. Jag anser emellertid att det på goda grunder kan ifrågasättas om detta avgörande, som inte är prejudicerande likt ett avgörande från HFD, är förenligt med gällande rätt. Motsvarande rättsskyddsbehov vid viss, i praktiken, indirekt effekt av yttranden utan positiv rättskraft och av osanktionerade förelägganden (i den mån den enskilde inte följer föreläggandet) har nämligen i regel ansetts kunna tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga avgörandet, om detta skulle bli oförmånligt för den enskilde.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Se avsnitt 4.3 ovan beträffande yttranden och avsnitt 4.6.3 ovan angående förelägganden.

5 Framlagda förslag till lagreglering

Sedan 1960-talet har flera förslag till lagreglering av överklagbarheten hos förvaltningsmyndigheters beredningsbeslut, eller icke-slutliga beslut, lagts fram (gällande förvaltningsbesvär i en allmän förfarandelag, såsom FL). Dessa förslag har dock inte resulterat i lagstiftning i detta hänseende.

I SOU 1964:27 föreslogs att ”beslut under förfarandet” inte skulle få överklagas förutom i ett antal uppräknade fall. Dessa fall gällde (1) beslut att ogilla jävsinvändning mot någon som deltar i myndighetens handläggning av ärendet eller invändning om att det föreligger hinder för att pröva överklagandet, (2) beslut att avvisa ombud eller biträde samt (3) beslut att förordna i saken i avvaktan på det slutliga beslutet (d.v.s. interimistiska beslut). Vidare inkluderades (4) beslut genom vilket myndigheten utlätit sig i fråga om utdömmande av vite eller tillämpning av någon annan påföljd av ekonomisk art eller påföljd som innebär frihetsberövande. Slutligen nämndes (5) beslut varigenom myndigheten utlätit sig rörande undersöknings- eller säkringsmedel samt (6) beslut innebärande att myndigheten utlätit sig i fråga om ersättning för någons medverkan i utredningen.¹⁴⁶

Även i SOU 1968:27 föreslogs att ”beslut under förfarandet” i motsats till slutliga beslut skulle fränkännas överklagbarhet, med undantag för vissa uppräknade beslut. Dessa var (1) beslut att avvisa ombud eller biträde, (2) beslut att förordna i saken i väntan på slutligt avgörande, (3) beslut att förelägga någon att medverka på annat sätt än genom inställelse till sammanträde, förutsatt att underlåtenhet att följa föreläggandet kan medföra ”särskild påföljd” för denne samt (4) beslut avseende uttagande av vite eller annan påföljd för underlåtenhet att följa ett föreläggande. Bland de uppräknade undantagen återfanns dessutom (5) beslut varigenom myndigheten förordnat rörande undersökning eller omhändertagande av en person eller viss egendom eller om någon annan undersöknings- eller säkringsåtgärd samt (6) beslut genom vilket myndigheten förordnat i fråga om ersättning för någons medverkan vid myndighetens utredning.¹⁴⁷

I SOU 1983:73 föreskrevs i förslaget till förvaltningslag att ”beslut under handläggningen av ett ärende” endast skulle få överklagas i samband med det beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet.¹⁴⁸ Ett sådant beslut skulle emellertid, enligt lagförslaget, få överklagas särskilt i fyra undantagsfall. Undantagen gällde (1) beslut att avvisa ombud eller biträde, (2) tillfälliga beslut i saken i väntan på ärendets avgörande, (3) beslut innebärande att någon föreläggs att medverka på annat sätt än genom att inställa sig inför

¹⁴⁶ SOU 1964:27 s. 36 f.

¹⁴⁷ SOU 1968:27 s. 11 f.

¹⁴⁸ Beträffande innebörden av uttryckssättet att beslutet kan överklagas i samband med det slutliga avgörandet, se avsnitt 3.1 ovan.

myndigheten, förutsatt att underlåtenhet att efterleva föreläggandet kan leda till ”särskild påföljd” för denne samt (4) beslut i fråga om undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller i fråga om annan åtgärd av liknande slag.¹⁴⁹

Förvaltningslagsutredningen förespråkar dock i sitt förslag till ny förvaltningslag, SOU 2010:29, som åtminstone inte ännu har lett till lagstiftning, att beredningsbeslutens överklagbarhet inte bör regleras särskilt i förvaltningslagen. I stället föreslås endast en allmän överklagbarhetsbestämmelse som stadgar att ett ”beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende”.¹⁵⁰ Enligt utredningen bör förfarandebesluts överklagbarhet bedömas enligt samma principer som gäller för andra beslut. Att det är oftare som beslut varigenom ett ärende avgörs har denna typ av påtagliga verkningar jämfört med beslut under handläggningen hindrar, enligt utredningen, inte ett sådant synsätt. I utredningen motiveras valet att avstå från en särskild reglering av beredningsbesluten också bl.a. med att begreppsbildningen är oklar, genom att det ibland inte är givet vad som utgör ett beslut under handläggningen. Dessutom anförs bl.a. att en särskild reglering av förfarandebeslutens överklagbarhet skulle kräva en omfattande uppräkningslista av de förfarandebeslut som bör kunna överklagas. Detta skulle, enligt utredningen, riskera att försämra den enskildes rättsskydd till följd av att vissa beslutstyper som borde ha tagits med i bestämmelsen kan komma att förbises.¹⁵¹

Förvaltningslagsutredningens förslag har dock föranlett viss kritik i detta hänseende från ett par remissinstanser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap menar att den förslagna överklagbarhetsbestämmelsen kan få orimliga resultat som följd genom att det finns ett betydande utrymme för subjektiva tolkningar, särskilt i fråga om förfarandebesluten. Enligt myndigheten kan beslut att kalla till en anställningsintervju komma att överklagas, eftersom det kan göras gällande att beslutet påverkar sökandenas situation i personligt och ekonomiskt hänseende i väsentlig mån. Beslut att inhämta yttranden kan, enligt myndigheten, också komma att överklagas på detta sätt. Lunds universitet anför att beslut under förfarandet normalt sett endast bör kunna överklagas i samband med det slutliga beslutet, såvida inte beslutsmyndigheten beslutar att det ska vara möjligt att överklaga beslutet. Enligt universitetet bör förvaltningslagen innehålla en sådan reglering för att undvika att handläggningen avsiktligt fördröjs, t.ex. genom jävsinvändningar.¹⁵²

¹⁴⁹ SOU 1983:73 s. 23. Utformningen av regleringen i alla de tre lagförslag som här redovisats kan jämföras med regleringen i 34 § FPL, se avsnitt 3.2 ovan.

¹⁵⁰ SOU 2010:29 s. 46. Det kan noteras att Hans Ragnemalm var särskild utredare i denna utredning.

¹⁵¹ SOU 2010:29 s. 633-635.

¹⁵² Ds 2010:47 s. 576, 585.

6 Avslutande analys och slutsatser

6.1 Gällande rätt

6.1.1 Begreppet beredningsbeslut och dess relevans

För att överklagbarhetsdiskussionen överhuvudtaget ska aktualiseras krävs att den åtgärd som en förvaltningsmyndighet har vidtagit kan anses utgöra ett beslut, d.v.s. ett förvaltningsbeslut. Allmänt kan ett förvaltningsbeslut definieras som ett uttalande av en myndighet vilket syftar till att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. För att det ska vara fråga om ett beslut krävs det dock att uttalandet har dokumenterats skriftligt eller på annat sätt och därmed består vid tidpunkten för prövningen av överklagandet. Som en följd av detta omfattar beslutsbegreppet inte muntliga uttalanden, faktiskt handlande eller ren passivitet.¹⁵³

Vad som utgör ett ”beredningsbeslut”, ett ”beslut under beredningen”, ett ”beslut på beredningsstadiet”, ett ”beslut under förfarandet”, ett ”förfarandebeslut” eller ett ”beslut under handläggningen” förefaller i viss mån vara oklart. Dessa termer används frekvent i olika rättskällor, dock inte i lagstiftning. Den avsedda innebörden synes emellertid variera något. Det finns utan tvekan ett stort antal beredningsbeslut som utan någon större svårighet kan klassificeras som sådana. Det kan t.ex. gälla beslut att avslå en enskilds begäran om att bli muntligen hörd, beslut att inhämta ett yttrande och beslut att förelägga den enskilde att bidra till utredningen av ärendet på ett visst sätt (exempelvis genom att lämna in vissa handlingar). Dessa beslut kan tveklöst sägas utgöra ett led i handläggningen av ett visst ärende. De avser vidare att skapa underlag för ett slutligt avgörande i den sakfråga som myndigheten senare har att ta ställning till genom vad som brukar betecknas som ett huvudsakligt beslut. Det finns emellertid ett betydande antal varianter av beslut som tycks kategoriseras som beslut på beredningsstadiet trots att de, åtminstone huvudsakligen, inte har detta syfte. Det gäller exempelvis beslut om processuella säkringsåtgärder (vilka endast delvis har detta syfte), interimistiska beslut och beslut i en jävsfråga. Det avgörande förefaller vara om beslutet fattas som ett led i handläggningen av ett specifikt ärende och på så sätt inte innebär att myndigheten skiljer sig från ärendet genom ett slutligt beslut (såsom beslut i själva sakfrågan eller beslut om avvisning, avskrivning eller överlämnande).¹⁵⁴

¹⁵³ Angående beslutsbegreppet, se avsnitt 2.2 ovan.

¹⁵⁴ Även ett beslut på initialstadiet (med undantag för slutliga beslut om avvisning, avskrivning eller överlämnande), varigenom ett ärende alltså anhängiggörs, kan betraktas som ett led i handläggningen av ett ärende och kan därför komma att i många avseenden

Det råder dock inte konsensus om huruvida de slutliga beslut som andra myndigheter fattar som ett led i en annan myndighets handläggning av ett visst ärende, t.ex. beslut att avge yttrande, utgör beredningsbeslut eller ej. I enlighet med vad som görs gällande i Förvaltningslagsutredningens betänkande och Ragnemalms avhandling finns det egentligen ingen anledning att beträffande beslutens funktion i beslutsprocessen göra någon skillnad på en myndighets beslut att inhämta respektive avge ett yttrande. Det kan vidare diskuteras i vilken mån förhandsbesked kan anses utgöra beslut på beredningsstadiet. Ett förhandsbesked som myndigheten lämnar (utan lagstöd) en tid innan den avgör ett ärende, som har inletts genom att den enskilde ansökt om en förmån och som avslutas först genom att myndigheten avslår eller beviljar ansökan, måste rimligtvis betraktas på samma sätt som andra uttalanden från myndigheten under handläggningen. Det är dock en annan sak om den enskilde inleder ett ärende genom att ansöka om förhandsbesked i en viss fråga och ärendet avslutas genom att myndigheten meddelar förhandsbeskedet, vilket då innebär att saken avgörs. Förhandsbeskedet kan sedan komma att återopas och läggas till grund för avgörandet i ett annat ärende, som eventuellt ännu inte inletts. Det kan dock finnas svårigheter att dra gränsen mellan beslut på beredningsstadiet och beslut på avgörandestadiet i dessa fall. Det kan även ifrågasättas hur t.ex. betyg och olika registreringsbeslut, vilka ska eller kan läggas till grund för senare beslut, ska karakteriseras. Det framstår, som Ragnemalm påpekar i sin avhandling, i allmänhet som mindre naturligt att se dessa beslut som ett direkt led i handläggningen av ett konkret ärende. Inte minst kan det tidsmässiga sambandet ofta ifrågasättas. Beslut som innebär att myndigheten tar ställning i en av flera sakfrågor som den har att avgöra (ibland i flera steg) i ett ärende, kan också medföra svårigheter att klassificera. Myndigheten kan även i separata beslut stegvis ta ställning till de olika materiella förutsättningarna för att meddela ett visst beslut i huvudsaken. Dessa typer av beslut har här betecknats som delbeslut. I RÅ 2009 ref. 38 ansåg HFD att en socialförsäkringsnämnds bedömning att den försäkrade inte var berättigad till redan utbetalade förmåner, endast utgjorde ett led i handläggningen av ett återkravsärende. HFD menade att det återstod ytterligare förutsättningar att ta ställning till, bl.a. huruvida oriktig uppgift lämnats, innan ett slutligt beslut i frågan om återkrav kunde fattas. HFD förefaller således ha utgått ifrån att detta utgjorde något slags beredningsbeslut, genom att det var fråga om ett led i ärendets handläggning i motsats till det slutliga avgörandet i saken (d.v.s. frågan om återkrav). I RÅ 1999 ref. 51 tycks HFD däremot ha ansett att det överklagade beslutet att bevilja den försäkrade livränta var ett slutligt beslut i huvudsaken, även om detta beslut skulle kompletteras med ett ytterligare beslut angående fastställandet av själva livräntebeloppet.¹⁵⁵

behandlas utifrån samma utgångspunkter i överklagbarhetshänseende som ett beslut på beredningsstadiet.

¹⁵⁵ Se avsnitt 4.7 ovan beträffande delbeslut och avsnitt 4.5 ovan angående förhandsbesked. Den allmänna avgränsningsproblematiken i fråga om beredningsbeslut har behandlats i avsnitt 3.1 ovan.

Det kan dock ifrågasättas vilken betydelse det, enligt gällande rätt, har för överklagbarhetsbedömningen om ett beslut ska klassificeras som ett beredningsbeslut eller någon annan typ av beslut. De effekter som typiskt sett kan sägas krävas för att ett beslut ska vara överklagbart, d.v.s. att beslutet är verkställbart eller har positiv rättskraft, bedöms i princip på samma sätt oavsett om beslutet är slutligt eller ej. Även om en myndighets beslut att avge ett yttrande till en annan myndighet klassificeras som ett slutligt beslut, råder det i doktrinen, praxis och förarbetena enighet om att sådana beslut i regel inte kan överklagas p.g.a. att den indirekta effekten endast är tillräcklig för att motivera överklagbarhet om yttrandet har positiv rättskraft. På samma sätt krävs det i allmänhet att förhandsbesked har positiv rättskraft för att kunna överklagas oavsett om de meddelats som ett led i handläggningen av ett ärende eller ej. Det är en annan sak att beslut under handläggningen till skillnad från många slutliga beslut mer sällan är utrustade med sådana verkningar. Ibland kan det emellertid krävas en tolkning av beslutets innebörd (utifrån beslutets formulering, vad som förevarit i ärendet, handlägningsordningen i ärendet, tillämplig lagstiftning etc.) för att fastställa om det är ett sådant slutligt avgörande i huvudsaken som enligt lag har vissa verkningar, såsom var fallet i RÅ 1999 ref. 51, eller om beslutet har en annan innebörd, vilket var fallet i RÅ 2009 ref. 38.

Det är vidare oklart i vilken utsträckning senare rättspraxis, bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7, har medfört att betydelsen av beslutets klassificering minskat, genom att beslutets ”faktiska verkningar” snarare än dess ”rättsverkningar” numera står i fokus. I RÅ 1996 ref. 3 (där Skolverket bl.a. hade uttalat att en friskolas godkännande kunde komma att återkallas om inte vissa villkor uppfylldes) uttalade HFD att beredningsbeslut måste ha ”mer påtagliga direkta rättsverkningar mot parter eller andra” för att kunna överklagas. I RÅ 2007 ref. 7 (som gällde en uppmaning till en biståndstagare att sälja sin bil för att inte gå miste om rätten till ekonomiskt bistånd) där beslutet i många avseenden föreföll vara av liknande karaktär som det i RÅ 1996 ref. 3, klassificerade HFD inte uttryckligen beslutet och fann, till skillnad från i RÅ 1996 ref. 3, att det var överklagbart med hänsyn till dess faktiska verkningar för den enskilde.¹⁵⁶ Uppsatsens genomgång av de olika beslutstyperna på beredningsstadiet indikerar att det för att bedöma ett besluts faktiska verkningar ofta också är nödvändigt att beakta i vilken mån beslutet är slutligt eller ej. HFD tycks i RÅ 2007 ref. 7 åtminstone i viss mån ha tagit hänsyn till att det aktuella beslutet skulle följas av ett slutligt avgörande i ärendet, genom att HFD framhöll att rättsskyddsbehovet inte kunde tillgodoses genom möjligheten att överklaga ett senare eventuellt beslut att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd. Av HFD:s resonemang i RÅ 2009 ref. 38, där dock ingen uttrycklig hänvisning gjordes till beslutets faktiska verkningar, framgår tydligt att det har betydelse för överklagbarhetsbedömningen om beslutet endast utgör ett led i handläggningen av ett ärende. Dessutom finns det t.ex. skäl att anta att förelägganden som kunnat sanktioneras, men tills vidare inte sanktionerats, i regel inte är överklagbara om de fattats på beredningsstadiet (och därmed

¹⁵⁶ RÅ 1996 ref. 3 och RÅ 2007 ref. 7 har behandlats i avsnitt 4.6.3 ovan.

avser att förmå den enskilde att bidra till utredningen), medan det står klart att motsvarande beslut på avgörandestadiet kan överklagas.¹⁵⁷

Det kan mot denna bakgrund konstateras att det krävs att flera olika faktorer, inklusive beslutets funktion i beslutsprocessen och dess förhållande till eventuella senare beslut i ärendet, beaktas för att beslutets faktiska verkningar för den enskilde och därmed rättsskyddsbehovet ska kunna fastställas. Beredningsbeslut är dock ingen enhetlig grupp av beslut. Även om det ofta kan finnas vissa gemensamma drag, vilket ändå motiverar att de undersöks i ett sammanhang som i denna uppsats, medför beslutstypernas olikheter att bedömningen ibland kan bli något annorlunda beroende på vad det är fråga om för typ av beredningsbeslut. Exempelvis bedöms ett föreläggande delvis utifrån andra utgångspunkter än ett bordläggningsbeslut. I de fall ett föreläggande är överklagbart är det normalt sett dess direkta effekt som motiverar detta, d.v.s. att den enskilde kan antas följa föreläggandet (t.ex. p.g.a. att det är sanktionerat), medan ett bordläggningsbeslut någon gång med hänsyn till dess indirekta effekt, d.v.s. dess inverkan på det slutliga avgörandet, kan tillerkännas överklagbarhet (som i RÅ 1977 ref. 95).¹⁵⁸ Överklagbarhetsanalysen gynnas därför av att beredningsbesluten, i enlighet med vad som skett i denna uppsats, delas in i mer specifika kategorier av beslut, som, utöver det handläggningsstadium som de har fattats på, har många gemensamma drag och ofta leder till vissa typiska verkningar.¹⁵⁹ Genom att det fortsatt, enligt gällande rätt, dock har betydelse för överklagbarhetsbedömningen vilket handläggningsstadium ett beslut har fattats på och framför allt huruvida ärendet har avslutats genom beslutet, är den ovan diskuterade gränsdragningen mellan beslut på beredningsstadiet och beslut på avgörandestadiet relevant att fastställa, trots de svårigheter som detta i vissa fall kan vara förenat med.

6.1.2 Faktorer som påverkar överklagbarhetsbedömningen

Det kan konstateras att de principer för överklagbarhet som här kommer att diskuteras endast gäller i de fall då det aktuella beslutets överklagbarhet inte regleras i specialförfattning. Även i de fall då det finns en bestämmelse som allmänt föreskriver att beslut enligt författningen i fråga eller av en viss myndighet får överklagas (t.ex. till allmän förvaltningsdomstol), gäller de allmänna principerna för överklagbarhet. Som framgått ovan var det tidigare vanligt att beslutets rättsverkningar stod i fokus vid överklagbarhetsbedömningen och att det krävdes att beslutet kunde genomdrivas med tvångsmedel eller att det hade positiv rättskraft (och på så

¹⁵⁷ Dessa förelägganden behandlas i avsnitt 4.6.2 ovan.

¹⁵⁸ Angående förelägganden, se avsnitt 4.6 ovan, och beträffande bordläggningsbeslut, se avsnitt 4.4 ovan.

¹⁵⁹ Det kan noteras att vissa beslutstyper, såsom interimistiska beslut och bordläggningsbeslut, till skillnad från andra beslutstyper, såsom förelägganden, inte förekommer på avgörandestadiet. Det kan tilläggas att gränsdragningen mellan olika beslutstyper också kan vålla svårigheter.

sätt enligt lag skulle läggas till grund för ett annat beslut som eventuellt kunde genomdrivas med tvångsmedel). Genom en rad rättsfall under de senaste två decennierna har det avgörande kriteriet för överklagbarhet blivit huruvida beslutet anses ha, eller anses vara ägnat att få, faktiska verkningar. Endast ett fåtal av dessa fall gäller beredningsbeslut och det är därför svårt att avgöra i vilken mån bedömningen av besluts faktiska verkningar avseende de olika beslutstyperna på beredningsstadiet skiljer sig från den bedömning som tidigare gjordes. De nyare avgöranden från HFD som behandlar beslutstyper på andra handläggningsstadier ger i regel ingen vägledning beträffande hur olika beslut på beredningsstadiet ska bedömas.¹⁶⁰ Det förtjänar dock att nämnas att beslut tillerkändes överklagbarhet, enligt tidigare praxis, i vissa situationer där beslutet i fråga varken var verkställbart eller hade positiv rättskraft.¹⁶¹

I RÅ 2004 ref. 8 uttalade HFD att beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt principiellt är överklagbara, eftersom överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som drabbas av ett besluts verkningar möjlighet att få dessa eliminerade. HFD påpekade att ett beslut är av denna karaktär om rättsordningen anvisar särskilda medel (såsom att beslutet är verkställbart eller har positiv rättskraft) för att beslutet ska få en sådan faktisk effekt. HFD underströk dock att beslut utan att ha sådana rättsverkningar är överklagbara om de är ”ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation”. I RÅ 2007 ref. 7, som till skillnad från RÅ 2004 ref. 8 får anses ha gällt ett beslut på beredningsstadiet, angav HFD att det är ”beslutets innebörd och faktiska verkningar” som är avgörande för överklagbarhetsbedömningen. Den relativt fria bedömning som tolkningen av detta kriterium innebär, medför att det råder stor osäkerhet beträffande hur detta kriterium kan komma att tillämpas. Som analysen nedan visar, och som HFD:s resonemang i RÅ 2004 ref. 8 antyder, finns det dock ett nära samband mellan ett besluts ”rättsverkningar” och dess ”faktiska verkningar”. Innan en analys görs av om ett beslut kan få faktisk effekt på något annat sätt än genom dessa av rättsordningen anvisade medel, är det därför fortsatt en rimlig utgångspunkt att först fastställa om ett beslut är verkställbart genom att det kan genomdrivas med tvångsmedel eller har positiv rättskraft och till följd av detta är normerande för ett senare verkställbart beslut.¹⁶²

¹⁶⁰ Vissa avgöranden, såsom RÅ 2004 ref. 8, kan tänkas uttrycka en mer allmängiltig princip som kan tillämpas även på de beslut som här behandlas.

¹⁶¹ Detta gällde t.ex. förelägganden (på avgörandestadiet) som kunnat sanktioneras enligt lag, men som tills vidare inte sanktionerats, se avsnitt 4.6.2 ovan. Det gällde också t.ex. bordläggningsbeslut i vissa speciella situationer, se angående RÅ 1977 ref. 95 och RÅ 1980 2:7 i avsnitt 4.4 ovan.

¹⁶² Med verkställbarhet avses här inte de fall då det är fråga om ett avslagsbeslut på beredningsstadiet (t.ex. gällande enskilds begäran om att bli muntligen hörd eller om att visst utredningsmaterial ska inhämtas). I dessa fall kan avslagsbeslutet sägas bli gällande eller ”verkställas” omedelbart, men anses i regel (till skillnad från avslagsbeslut i själva saken, t.ex. angående en ansökan om en förmån) inte medföra sådana verkningar att beslutet kan överklagas. Det som avses här är i stället de fall då beslut, såsom förelägganden eller beslut om processuella säkringsåtgärder, kan genomdrivas mot den enskildes vilja genom att beslutet förenats med tvångsmedel eller andra sanktioner.

Även om domstolarna inte uttryckligen använder denna terminologi, kan diskussionen om besluts effekter ibland tydliggöras genom en indelning av besluts effekter i direkt och indirekt effekt. Ett beslut som är verkställbart har direkt effekt i förhållande till den enskilde, medan ett beslut med positiv rättskraft har indirekt effekt gentemot den enskilde genom att det läggs till grund för ett senare beslut. Ragnemalm använder denna terminologi och utgår ifrån termen ”hypotetisk effekt” för att beteckna de fall då beslutet kan få effekt genom att den enskilde frivilligt följer myndighetens beslut trots att det inte kan genomdrivas med tvång.¹⁶³

Det står klart att sanktionerade förelägganden är överklagbara. Samma sak gäller interimistiska beslut i den mån det slutliga beslutet i ärendet har tillräckliga verkningar för att kunna överklagas, vilket naturligen oftast är fallet. Beslut om processuella säkringsåtgärder är också överklagbara, åtminstone i den mån de är verkställbara (vilket ofta kan antas vara fallet). Dessa beslut kan sägas ha en påtaglig direkt effekt för den enskildes personliga eller ekonomiska situation oberoende av det slutliga beslutet i ärendet.¹⁶⁴

Förhandsbesked och yttranden som en myndighet avger till en annan myndighet är överklagbara om de har positiv rättskraft och därmed leder till en påtaglig indirekt effekt. Som med alla beslut där det är den indirekta effekten som motiverar överklagbarhet, torde det krävas att det senare beslut som beslutet med indirekt effekt (d.v.s. förhandsbeskedet eller yttrandet) ska läggas till grund för har en tillräcklig direkt effekt för att kunna överklagas alternativt i sin tur ska läggas till grund för ett senare sådant beslut o.s.v. Det är på detta sätt som beslut med indirekt effekt kan medföra verkningar för den enskilde. I de fall då förhandsbeskedet eller yttrandet har positiv rättskraft och på så sätt enligt lag ska läggas till grund för det slutliga avgörandet kan man naturligtvis ofta räkna med att detta är fallet.¹⁶⁵

Det finns en mängd olika typer av beslut på beredningsstadiet vilka i allmänhet inte anses medföra vare sig en tillräcklig direkt eller en tillräcklig indirekt effekt för att kunna överklagas. Det kan t.ex. röra sig om beslut att bordlägga ett ärende, beslut att inte bevilja den enskilde anstånd, beslut att inhämta ett yttrande, beslut att avge ett yttrande utan positiv rättskraft, beslut att meddela ett osanktionerat föreläggande eller beslut att avslå enskilds begäran om att bli muntligen hörd. Även om det förefaller vara mer sällan som beredningsbeslut kan medföra en tillräcklig direkt eller indirekt effekt för att kunna överklagas, utan att det är fråga om ett beslut som kan verkställas

¹⁶³ Se avsnitt 2.3 ovan beträffande besluts effekter och bedömningen av besluts faktiska verkningar i allmänhet.

¹⁶⁴ Se avsnitt 4.2 och avsnitt 4.6.1 ovan. Det råder i allmänhet inget tvivel om att dessa beslut kommer att få effekt. Den påtryckning som t.ex. ett vitesföreläggande innebär, medför att den enskilde med stor sannolikhet kommer att följa föreläggandet. Om den enskilde underlåter att följa det, kan följden bli att vitet utdöms. Ett beslut som t.ex. innebär att en person tills vidare ska omhändertas och som kan verkställas, t.ex. genom handräckning av Polismyndigheten, får också en direkt effekt för den enskilde. I dessa fall är det tydligt att det är fråga om beredningsbeslut med påtagliga självständiga verkningar.

¹⁶⁵ Se avsnitt 4.3 och avsnitt 4.5 ovan.

med tvångsmedel eller som har positiv rättskraft, synes det dock finnas flera situationer där så anses vara fallet.

I RÅ 1977 ref. 95 tillerkändes ett bordläggningsbeslut överklagbarhet med hänsyn till att beslutet kunde bli avgörande för den slutliga utgången i ärendet genom att det andra beslut som avvaktades kunde leda till att en grund, som annars inte skulle ha förelegat, för avslag på den enskildes ansökan i det aktuella ärendet tillkom. HFD tycks här ha fäst vikt vid den påtagliga indirekta effekt som bordläggningsbeslutet här i praktiken kunde medföra för den enskilde. HFD noterade också att beslutet gav upphov till ett behov av rättsskydd för den enskilde. I RÅ 1980 2:7 ansåg HFD att ett bordläggningsbeslut var överklagbart i en liknande situation. Detta illustrerar att det finns vissa situationer då den indirekta effekten kan vara tillräcklig för att beslutet ska vara överklagbart, utan att beslutet behöver vara utrustat med positiv rättskraft. Det är dock möjligt att det, utöver den påtagliga indirekta effekten, vilken medför att det i praktiken står klart att det slutliga beslutet kommer att gå den enskilde emot, krävs att den enskildes rättsskyddsbehov inte kan tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet. I de ovannämnda rättsfallen skulle den enskildes rättsskyddsbehov inte ha kunnat tillgodoses genom möjligheten att senare överklaga ett oförmånligt slutligt avgörande, eftersom grunden för en ogynnsam utgång då eventuellt hunnit skapas genom det beslut som avvaktades.¹⁶⁶

Att beslut med endast hypotetisk effekt kan överklagas i vissa fall (i enlighet med vad Ragnemalm förespråkar) bekräftas i RÅ 2004 ref. 8. I detta fall undanröjde HFD Livsmedelsverkets beslut (innehållande uttalanden om att vissa livsmedel inte fick säljas), eftersom myndigheten ansågs ha överskridit sin kompetens. Enligt HFD var beslutet, till följd av hur det formulerats, ägnat att uppfattas som bindande och kunde på så sätt få effekt. Det var därför överklagbart med hänsyn till dess faktiska verkningar, men prövningen av överklagandet begränsades till frågan om myndigheten överskridit sin kompetens. Osanktionerade handlingsdirektiv som till följd av hur de har formulerats kan uppfattas som bindande kan på så sätt vara överklagbara, eftersom de medför en hypotetisk effekt genom att den enskilde kan förledas att tro att denne inte har något annat val än att följa det oförbindande direktivet. Detta fall gällde dock ett beslut i saken på avgörandestadiet, och det är oklart i vilken mån samma principer (i enlighet med vad Ragnemalm gör gällande) kan tillämpas i fråga om förelägganden och andra handlingsdirektiv på beredningsstadiet om en mer betungande prestation begärs av den enskilde och i fråga om förhandsbesked som har formulerats så att de framstår som bindande trots att de saknar positiv rättskraft. Utifrån HFD:s resonemang tycks det inte finnas något som hindrar en sådan tillämpning om beslutet har formulerats på ett vilseledande sätt och det faktum att beslutet följs (på samma sätt som om det var "rättsligt bindande") kan påverka den enskildes personliga eller ekonomiska situation negativt, vilket i fråga om beredningsdirektiv eventuellt skulle innebära att det måste gälla en mer ingripande prestation som begärs av den enskilde. Det är

¹⁶⁶ Se avsnitt 4.4 ovan.

emellertid värt att notera att detta tillvägagångssätt, varigenom ett beslut tillerkänns överklagbarhet med hänsyn till dess hypotetiska effekt och sedan eventuellt kan upphävas som kompetensöverskridande, inte har bekräftats i andra rättsfall i nyare praxis.¹⁶⁷

RÅ 2007 ref. 7 ger stöd för att ett osanktionerat handlingsdirektiv på beredningsstadiet (eller ett förhandsbesked utan positiv rättskraft, vilket det aktuella beslutet möjligen också hade kunnat anses utgöra) i vissa fall kan överklagas (med en fullständig sakprövning, som alltså inte endast tar sikte på frågan om kompetensöverskridande). Detta fall gällde en uppmaning till en biståndstagare att sälja sin bil vid äventyr att rätten till bistånd annars kunde komma att ifrågasättas. HFD gjorde, med hänvisning till beslutets faktiska verkningar, bedömningen att beslutet var överklagbart med anledning av de ”kännbara effekter” som ett sådant ”åläggande” kunde medföra om biståndstagaren inte följde det. Även om prejudikatets räckvidd inte framgår särskilt tydligt, förefaller det handla om de fall då den enskilde genom att inte följa det osanktionerade beredningsdirektivet kan komma att förlora en förmån som denne redan åtnjuter och kanske är ekonomiskt beroende av. HFD uttalade i RÅ 2007 ref. 7 att den enskildes rättsskyddsbehov inte kunde tillgodoses genom möjligheten att överklaga ett senare eventuellt beslut att inte bevilja ekonomiskt bistånd. En omständighet som, enligt min mening, kan ha beaktats av HFD var att de ”kännbara effekterna” skulle ha inträtt omedelbart, genom att ett sådant avslagsbeslut skulle ha fått verkan innan det vunnit laga kraft. Mycket talar för att HFD har gjort en förhållandevis skönsässig bedömning av den enskildes rättsskyddsbehov.¹⁶⁸

HFD:s bedömning i RÅ 2007 ref. 7 kan jämföras med HFD:s ställningstagande i RÅ 2009 ref. 38, där HFD fann att socialförsäkringsnämndens beslut att en person inte var berättigad till redan utbetalade förmåner endast utgjorde ett led i handläggningen av ärendet om återkrav och inte var överklagbart. Det krävdes, enligt HFD, ställningstaganden beträffande flera andra materiella förutsättningar innan ett slutligt beslut om återkrav kunde fattas, vilket den enskilde då kunde överklaga. Det kan noteras att beslutet om återkrav inte kunde verkställas innan det vunnit laga kraft, vilket rimligen medförde att den enskildes rättsskyddsbehov kunde tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga avgörandet. HFD förefaller också ha utgått ifrån att bedömningen avseende den materiella förutsättning som beslutet avsåg kunde komma att omprövas innan ett slutligt beslut om återkrav skulle fattas. Det stod således inte klart att det slutliga beslutet skulle gå den enskilde emot (till skillnad från vad som är fallet i fråga om förhandsbesked med positiv rättskraft). RÅ 2007 ref. 7 skiljde sig från detta fall genom att det var fråga om ett handlingsdirektiv, varigenom en relativt betungande prestation begärdes av den enskilde (att denne skulle sälja sin bil) för att denne inte skulle förlora en förmån som denne var ekonomiskt beroende av. Ett slutligt avslagsbeslut

¹⁶⁷ Se avsnitt 4.5 och avsnitt 4.6.2 ovan.

¹⁶⁸ Se avsnitt 4.6.3 ovan.

skulle också ha ”verkställts” omedelbart i väntan på prövningen av ett eventuellt överklagande.¹⁶⁹

Sammantaget finns det ingen anledning att tro att HFD genom RÅ 2007 ref. 7 anlagt ett synsätt som innebär att osanktionerade beredningsbeslut utan positiv rättskraft i allmänhet är överklagbara. Det tycks i stället röra sig om ett förhållandevis begränsat undantag där ett kvalificerat rättsskyddsbehov anses uppstå. Det skulle dock kunna finnas fler situationer där olika typer av beredningsbeslut anses vara överklagbara med hänvisning till den enskildes rättsskyddsbehov. Eftersom det är fråga om en relativt skönmässig bedömning, är det svårt att fastställa specifika förutsättningar som ska vara uppfyllda för att beslutet ska ha sådana verkningar att det skapar ett sådant behov av rättsskydd. I stället beaktas sannolikt, som har diskuterats ovan, flera olika faktorer som kan ge upphov till ett rättsskyddsbehov. Det avgörande vid denna bedömning synes vara om den enskilde kan få sitt behov av rättsskydd tillgodosett genom att överklaga det slutliga beslutet i ärendet. Detta kan i sin tur bero på flera olika faktorer, t.ex. huruvida ett för den enskilde oförmånligt slutligt avgörande blir gällande innan det vunnit laga kraft och hur betungande ett sådant slutligt beslut är. Även i de ovannämnda fallen RÅ 1977 ref. 95 och RÅ 1980 2:7, där bordlägningsbeslut ansågs vara överklagbara, verkar HFD ha tagit hänsyn till att rättsskyddsbehovet inte kunde tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga avgörandet. Detta innebär sammanfattningsvis att det utöver ett visst beredningsbesluts direkta eller indirekta effekt, vilken i sig kanske inte är tillräcklig för att beslutet ska vara överklagbart, kan beaktas om särskilda omständigheter medför att den enskildes rättsskyddsbehov inte kan tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet i ärendet.

6.1.3 Förarbetena och 34 § FPL

Det kan ifrågasättas hur den, i föregående avsnitt beskrivna, förhållandevis fria bedömningen av beredningsbesluts (och andra besluts) överklagbarhet förhåller sig till propositionen till FL. I avsnitt 4.6.3 ovan uppmärksammades Hellners kritik beträffande att HFD i RÅ 2007 ref. 7 tycks ha frångått riktlinjerna i propositionen, vilka bl.a. innebär att oförbindande myndighetsuttalanden, t.ex. en anmodan för den enskilde att agera på ett visst sätt utan att myndigheten kan genomdriva beslutet med tvångsmedel, inte är överklagbara.¹⁷⁰ Även HFD:s bedömning med fokus på beslutets faktiska verkningar i RÅ 2004 ref. 8 kan ifrågasättas utifrån dessa utgångspunkter. De uttalanden som återfinns i propositionen till FL angående besluts överklagbarhet i olika situationer utgör emellertid endast en redovisning av den rättspraxis som därtills hade vuxit fram och behöver möjligen inte tolkas som en begränsning av möjligheterna att i rättspraxis ändra gränserna för överklagbarheten i vissa avseenden. Detta hade i stället kanske t.o.m. kunnat tolkas som om frågan i stor utsträckning överlätits åt rättspraxis, vilket medför

¹⁶⁹ Se avsnitt 4.7 ovan beträffande jämförelsen av dessa två rättsfall.

¹⁷⁰ Se avsnitt 4.6.3 ovan. Förarbetsuttalandet har även återgivits i avsnitt 2.3 ovan.

att det snarare skulle vara tidigare rättspraxis som dessa nyare rättsfall eventuellt hade kunnat anses stå i strid med.¹⁷¹ Propositionens rättskällevärde i förhållande till nyare praxis påverkas möjligen också av att det har förflutit en relativt lång tid sedan propositionens tillkomst.

Hellners ifrågasätter också om 34 § FPL (angående överklagbarheten hos allmän förvaltningsdomstols beslut under beredningen) fortsatt anses kunna tillhandahålla vägledning vid överklagbarhetsbedömningen av förvaltningsmyndigheters beredningsbeslut, i enlighet med det uttalande som återfinns i den gemensamma propositionen till den äldre förvaltningslagen (1971:290) och FPL.¹⁷² Det förtjänar dock att uppmärksammas att detta förarbetsuttalande inte tar sikte på möjligheterna att tillämpa just 34 § FPL analogiskt, utan FPL i allmänhet, och att det är ett ganska vagt formulerat direktiv, genom att det endast anges att det kan "antas att förvaltningsdomstolsförfarandet kommer att kunna tjäna till ledning och fylla eventuella luckor".¹⁷³ Också i doktrinen har det antagits att 34 § FPL kan ge vägledning.¹⁷⁴ De beredningsbeslut som kan överklagas särskilt enligt 34 § FPL kan i den mån de förekommer hos förvaltningsmyndigheter också då ofta antas vara överklagbara, genom att de i allmänhet har tillräckliga verkningar.¹⁷⁵ Det gäller t.ex. interimistiska beslut och sanktionerade förelägganden. Däremot är det tydligt att HFD:s praxis (t.ex. RÅ 1977 ref. 95 och RÅ 2007 ref. 7) innebär att det finns fler överklagbara beredningsbeslut än de som räknas upp i 34 § FPL. Genom den relativt fria bedömning som i vissa fall gjorts i rättspraxis av ett beredningsbesluts faktiska verkningar, inklusive det rättsskyddsbehov som beslutet ger upphov till i det enskilda fallet, kan 34 § FPL förmodas ha fått minskad betydelse i detta hänseende.

Samtidigt som det står klart att rättsskyddsbehovet kan beaktas vid bedömningen av ett beredningsbesluts överklagbarhet, är det mer oklart i vilken mån effektivitetshänsyn får beaktas i det enskilda fallet. Både i tidigare och senare praxis tycks beslutets verkningar ha stått i fokus för bedömningen i det enskilda fallet. Enligt 34 § första stycket 4 FPL får sanktionerade förelägganden överklagas särskilt såvida det inte gäller ett föreläggande för den enskilde att inställa sig inför rätten. Detta undantag från att sanktionerade förelägganden är överklagbara föranleds av praktiska skäl.¹⁷⁶ Sanktionerade förelägganden som meddelas av förvaltningsmyndigheter anses också kunna överklagas. Däremot är det oklart om effektivitetshänsyn kan motivera att motsvarande undantag tillämpas i dessa fall.

¹⁷¹ Det kan dock noteras att departementschefen i det efterföljande avsnittet i propositionen allmänt uttalar att det rådande rättsläget beträffande besluts överklagbarhet i huvudsak är tillfredsställande och att det principiellt t.o.m. finns skäl för en viss åtstramning av möjligheterna att överklaga, se prop. 1985/86:80 s. 50 f.

¹⁷² Se avsnitt 4.6.3 ovan. Motivuttalandet har refererats i avsnitt 3.2 ovan.

¹⁷³ Se prop. 1971:30 s. 284 f.

¹⁷⁴ Se avsnitt 3.2 ovan.

¹⁷⁵ Beslut i en jävsfråga får dock inte överklagas särskilt enligt 12 § FL, se avsnitt 3.2 ovan. Vidare är det möjligt att osanktionerade förelägganden att genomgå läkarundersökning, vilka kan överklagas särskilt enligt 34 § första stycket 6 FPL, inte är överklagbara då de meddelats av förvaltningsmyndighet, se avsnitt 4.2 ovan.

¹⁷⁶ Se avsnitt 4.6.1 ovan.

6.2 Kritiska synpunkter på rättsläget

Överklagbarhetsbedömningens fokus på besluts faktiska verkningar motiverades i RÅ 2004 ref. 8 med att överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som drabbas negativt av ett besluts verkningar möjlighet att få dessa verkningar eliminerade genom att beslutet ändras eller upphävs.¹⁷⁷ Den enskildes rättsskydd förefaller därmed vara det viktigaste intresset i detta sammanhang. I doktrinen görs gällande att det är motiverat att beslut på beredningsstadiet tillerkänns överklagbarhet i mindre utsträckning än beslut på avgörandestadiet, eftersom beredningsbeslut ofta inte medför påtagliga verkningar. I doktrinen hävdas att detta är motiverat också för att undvika att ärenden förhållas genom överklagande av beredningsbeslut, när den enskilde tillförsäkras rättsskydd genom möjligheten att överklaga det slutliga beslutet i ärendet.¹⁷⁸ Som framgår i slutet av föregående avsnitt tycks emellertid effektivitetshänsyn i allmänhet inte beaktas i samband med överklagbarhetsanalysen i det enskilda fallet.¹⁷⁹ Det går naturligtvis ändå att till viss del betrakta rättsläget som en avvägning mellan rättsskyddsintresset och effektivitetsintresset. Som har framgått av kartläggningen av beredningsbesluts överklagbarhet finns det många situationer där beslut medför en viss effekt, men där denna effekt inte anses tillräcklig för att motivera överklagbarhet. Det kan t.ex. gälla olägenheten av att behöva vänta en längre tid på ett slutligt avgörande efter att ett beslut om vilandeförklaring eller ett bordlägningsbeslut fattats. Det kan vidare gälla den indirekta effekt som ett yttrande utan positiv rättskraft, ett beslut att avslå enskilds begäran om att bli muntligen hörd eller ett beslut att inte bevilja den enskilde anstånd med att inkomma med viss utredning i vissa fall i praktiken kan ha genom inverkan på det slutliga avgörandet. Att inte alla beslut med något slags effekt tillerkänns överklagbarhet skulle kunna ses som ett utslag av effektivitetsintresset.

Detta torde vara särskilt påtagligt när det gäller just beredningsbeslut, då ett överklagande av dessa beslut kan antas påverka den fortsatta handläggningen av ärendet. Bl.a. innebär ett överklagande i dessa fall i allmänhet att ärendets avgörande fördröjs. Besvärinstansens effektivitet kan påverkas negativt vid överklagande av beredningsbeslut genom att besvärinstansen inte får möjlighet att pröva de olika frågorna i ett sammanhang efter att ärendet avgjorts. När ett beredningsbeslut tillerkänns överklagbarhet med hänsyn till dess indirekta effekt, kan detta leda till att besvärinstansen ”i onödan” prövar överklagandet, trots att det slutliga beslutet i ärendet inte skulle ha gått den enskilde emot. Att ett beslut, t.ex. ett yttrande, i regel måste ha positiv rättskraft för att ha en tillräcklig indirekt effekt för att kunna överklagas kan på så sätt förklaras med att det i allmänhet annars inte står tillräckligt klart att det slutliga beslutet kommer att bli oförmånligt för den enskilde. Att i andra

¹⁷⁷ Se föregående avsnitt och avsnitt 2.3 ovan.

¹⁷⁸ Se avsnitt 3.1 ovan.

¹⁷⁹ Lagstiftaren kan dock tillgodose intresset av effektivitet genom att på olika områden, där detta bedöms vara motiverat, införa överklagandeförbud i specialförfattningarna beträffande olika slags beredningsbeslut.

fall tillåta ett överklagande skulle kunna underminera besvärinstansens effektivitet. Ofta anses den enskildes rättsskyddsbehov lika väl kunna tillgodoses genom möjligheten att överklaga det slutliga avgörandet om detta nu skulle bli ogynnsamt för den enskilde. RÅ 2009 ref. 38 illustrerar att detta synsätt också återspeglas i gällande rätt. Genom att socialförsäkringsnämndens beslut endast innebar ett ställningstagande till en av flera materiella förutsättningar för att ett slutligt beslut om återkrav skulle meddelas, ansåg HFD inte att det fanns skäl att tillerkänna beslutet överklagbarhet. HFD noterade att den enskilde kunde överklaga ett senare eventuellt beslut om återkrav. I de fall då det slutliga beslutet i ärendet utfaller till den enskildes nackdel kan den enskilde som grund för ändring av det slutliga beslutet vid överklagande av detta åberopa att ett visst beredningsbeslut varit felaktigt. Om det visar sig att ett beredningsbeslut har varit felaktigt, kan ärendet under vissa förutsättningar komma att återförvisas till beslutsmyndigheten.¹⁸⁰ Detta innebär naturligtvis en olägenhet i effektivitetshänseende jämfört med om det felaktiga beredningsbeslutet hade kunnat rättas till omedelbart innan resten av beredningen fullföljdes (i synnerhet om en stor del av beredningen återstod och denna måste ske på nytt). Det går dock i allmänhet inte att på förhand urskilja de felaktiga beredningsbesluten, och eftersom det oftast inte torde bli aktuellt med återförvisning, kan det antas att det ur effektivitetssynpunkt inte skulle vara att föredra att i princip alla beredningsbeslut som potentiellt skulle kunna påverka det slutliga beslutet fick överklagas.¹⁸¹

Det rådande rättsläget kan knappast anses innebära att sedvanliga beredningsbeslut (som t.ex. endast innebär att underlag inför det slutliga avgörandet inhämtas) utan någon särskild direkt eller indirekt effekt är överklagbara. Beredningsbeslut kan däremot överklagas i de fall beslutet har mer påtagliga verkningar genom att det t.ex. har förenats med tvångsmedel eller andra sanktioner, har positiv rättskraft eller av annan anledning ger upphov till ett särskilt behov av rättsskydd (såsom var fallet beträffande bordläggningsbeslutet i RÅ 1977 ref. 95 och uppmaningen till biståndstagaren i RÅ 2007 ref. 7). Den utvidgning av överklagbarheten som i viss utsträckning kan anses ha skett genom att beslutets faktiska verkningar i senare praxis (t.ex. i RÅ 2007 ref. 7 och i RÅ 2004 ref. 8) har ansetts avgörande för överklagbarheten, tycks inte medföra några drastiska konsekvenser för myndigheternas effektivitet, då det fortfarande förefaller

¹⁸⁰ Om ett förfarandefel har begåtts ska besvärinstansen undanröja det överklagade slutliga beslutet och återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten, om felet kan antas ha inverkat på utgången och felet inte kan avhjälpas utan väsentlig olägenhet i samband med besvärinstansens prövning av överklagandet, se Wennergren och von Essen 2013, s. 402-405.

¹⁸¹ Det kan dock diskuteras i vilken mån t.ex. beslut att ogilla invändning om jäv mot ledamot bör kunna överklagas särskilt av processekonomiska skäl. Så är fallet enligt 34 § första stycket 1 FPL, men inte enligt 12 § fjärde stycket FL. Eftersom hela handläggningen måste ske på nytt om invändningen bifalls av besvärinstansen och beslutet endast kan prövas i samband med överklagandet av det slutliga beslutet, kan det vara motiverat att låta beslut av detta slag kunna överklagas, jfr Wennergren och von Essen 2013, s. 398. Detta måste dock vägas mot att invändningar av detta slag kan framföras i syfte att förhåla ärendet. Det finns emellertid inget som hindrar beslutsmyndigheten från att i sådana fall fortsätta handläggningen, jfr Ragnemalm 1970, s. 290 samt Wennergren och von Essen 2013, s. 399.

vara mer sällan som beredningsbeslut har tillräckliga verkningar för att kunna överklagas. I de fall som eventuellt inneburit att överklagbarheten utvidgats något har rättsskyddsbehovet ansetts vara särskilt stort. Det kan dock ifrågasättas om inte den enskildes rättsskyddsbehov i de fall då ett handlingsdirektiv eller ett förhandsbesked ger sken av att vara bindande och på så sätt kan ha en hypotetisk effekt för den enskilde, lika väl kan tillgodoses utan att beslutet tillerkänns överklagbarhet. I en situation som den i RÅ 2004 ref. 8 hade domstolen, i stället för att pröva överklagandet och undanröja beslutet som kompetensöverskridande, kunnat fränkänna beslutet överklagbarhet med motiveringen att det inte är bindande och därmed eliminera den hypotetiska effekten genom att upplysa den enskilde om beslutets egentliga innebörd.¹⁸²

Den relativt fria bedömning som gjorts i vissa rättsfall har inneburit att flera olika faktorer som har betydelse för den enskildes rättsskydd har beaktats. Denna mer skönmässiga bedömning är dock svår att tillämpa och kan resultera i svårigheter för besvärinstansen att avgöra när ett beslut är överklagbart. HFD:s senare praxis synes inte heller ha varit helt konsekvent vad gäller sakprövningens omfattning. I RÅ 2007 ref. 7 bortsåg HFD, till skillnad från i RÅ 2004 ref. 8, från att myndigheten i fråga kunde anses ha överskridit sin kompetens och ansåg att överklagandet skulle prövas i sak som vanligt.¹⁸³

De oklarheter som dessa båda rättsfall givit upphov till utgör exempel på svårigheterna att åstadkomma en förutsebar och enhetlig rättstillämpning med detta mer pragmatiska tillvägagångssätt, där rättsskyddsbehovet i det enskilda fallet ytterst kan bli avgörande. Tidigare framlagda förslag till en allmän lagreglering av beredningsbesluts överklagbarhet har föreskrivit att ett antal särskilt angivna typer av beslut under beredningen skulle få överklagas särskilt. Dessa har i stort sett motsvarat de beslutstyper som räknas upp i 34 § FPL. I Förvaltningslagsutredningens förslag, SOU 2010:29, som i skrivande stund inte har resulterat i lagstiftning, föreslås dock ingen särskild reglering av beredningsbesluten. I stället föreslås lagtexten allmänt föreskriva

¹⁸² Om man däremot utgår ifrån att intresset av korrekta förvaltningsbeslut i allmänhet är relevant, inte bara i fråga om kommunalbesvärinstitutet, utan också vid förvaltningsbesvär, kan detta föranleda ett annat synsätt. Förvaltningsbesvärinstitutet har dock huvudsakligen inte ansetts ha denna funktion, utan funktionen att bereda den enskilde rättsskydd, se Ragnemalm 1970, s. 309 f.

¹⁸³ Detta hade betydelse för den enskilde i RÅ 2007 ref. 7 genom att denne inte behövde invänta det slutliga avgörandet, som kunde leda till att denne förlorade sin rätt till ekonomiskt bistånd, åtminstone under tiden för prövningen av överklagandet. Om socialförvaltningens uppmaning till biståndstagaren att sälja sin bil hade undanröjts som kompetensöverskridande, hade biståndstagaren inte innan det slutliga avgörandet fått till stånd någon prövning av om denne kunde behålla sin bil utan att riskera att förlora rätten till bistånd. Det är dock värt att notera att den enskilde inte heller hade fått till stånd någon prövning av denna fråga innan det slutliga avgörandet, om socialförvaltningen hade underlåtit att upplysa biståndstagaren om vilka åtgärder denne behövde vidta för att inte gå miste om rätten till bistånd. I avsnitt 4.5 och avsnitt 4.6.3 ovan har även uppmärksamats att det kan vara problematiskt att förhandsbesked som inte är bindande, d.v.s. förhandsbesked utan positiv rättskraft, omvandlas till de facto bindande förhandsbesked vid en fullständig sakprövning av besvärinstansen.

att ett ”beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende”.¹⁸⁴ Enligt utredningen är dessa riktlinjer tillräckliga också för att bedöma förfarandebesluts överklagbarhet. Som skäl för att inte särskilt reglera dessa besluts överklagbarhet i lagtexten anförs också bl.a. att begreppsbildningen är oklar och att rättsskyddet riskerar att försämrats p.g.a. att vissa beslutstyper som borde ha räknats upp i bestämmelsen kan komma att förbises.¹⁸⁵

Det är, enligt min mening, lätt att instämma i att svårigheten att klassificera förvaltningsmyndigheternas beslut som slutliga beslut eller beslut under handläggningen, åtminstone i vissa fall, hade kunnat medföra betydande tillämpningsproblem. I avsnitt 3.1 och avsnitt 6.1.1 ovan har denna ibland besvärliga gränsdragningsproblematik behandlats särskilt. Det är vidare svårt att åstadkomma en heltäckande uppräkningslista av de beredningsbeslut som bör vara överklagbara. Detta är, enligt min uppfattning, det tyngst vägande skälet mot en lagreglering som uttryckligen tar sikte på beredningsbesluten. Med en reglering liknande den i 34 § FPL skulle den enskildes rättsskyddsbehov med största sannolikhet inte alltid kunna tillgodoses i den utsträckning som har skett i praxis, t.ex. i RÅ 1977 ref. 95 där bordläggningsbeslutet ansågs påverka den slutliga utgången i ärendet och den enskilde skulle ha lidit en rättsförlust om denne var hänvisad till att överklaga det slutliga beslutet i ärendet. Å andra sidan kanske det bör accepteras att enskilda ibland kan komma att lida rättsförluster, om detta krävs för att en någorlunda lättillämpad, förutsebar och enhetlig överklagbarhetsbedömning ska kunna upprätthållas. Det kan sålunda diskuteras vilken intresseavvägning som är den mest lämpliga. Det förtjänar att framhållas att de allmänna förvaltningsdomstolarnas beslut inte förefaller variera i lika hög grad som förvaltningsmyndigheternas beslut och kan vara lättare att klassificera som slutliga eller ej. Den stora variationen avseende de beslut som kan fattas av förvaltningsmyndigheterna och avseende de situationer som kan uppstå medför, enligt min mening, att en lagreglering som inte endast innehåller ett allmänt kriterium, utan som innehåller en uttömmande uppräkningslista av de överklagbara beredningsbesluten, kan antas komma att försämra den enskildes rättsskydd.¹⁸⁶

Utän en mer detaljerad lagreglering ställs dock höga krav på besvärinstanserna i allmänhet och prejudikatinstansen, d.v.s. HFD, i synnerhet. Jag anser att det är eftersträvänsvärt att tydligare riktlinjer ges för överklagbarhetsbedömningen beträffande vilka faktorer som ska beaktas. Även om gränsdragningen mellan beredningsbeslut och slutliga beslut inte har samma betydelse som vid en lagreglering som bygger på denna distinktion, är det fortsatt betydelsefullt att göra en analys av beslutets

¹⁸⁴ Se SOU 2010:29 s. 46. Angående detta och de andra framlagda lagförslagen, se kapitel fem ovan.

¹⁸⁵ Se SOU 2010:29 s. 633-635 samt kapitel fem ovan.

¹⁸⁶ Att överklagbarheten hos vissa typer av beslut under beredningen regleras särskilt i FL, vilket är fallet i fråga om beslut i en jävsfråga (12 §) och beslut att avvisa ombud eller biträde (9 §), utan att det rör sig om att uttömmande reglera beredningsbesluts överklagbarhet, kan dock vara önskvärt. Samma sak gäller bestämmelser om vissa beredningsbesluts överklagbarhet i olika specialförfattningar.

innebörd och funktion i beslutsprocessen för att beslutets verkningar ska kunna fastställas. Det ovannämnda rättsfallet RÅ 2009 ref. 38 illustrerar betydelsen av att beslutets förhållande till det slutliga avgörandet beaktas. Bortsett från när det är fråga om de typer av beredningsbeslut som traditionellt har ansetts ha tillräckliga verkningar för att kunna överklagas (såsom sanktionerade förelägganden, interimistiska beslut och beslut med positiv rättskraft), finns det goda skäl att iaktta en viss restriktivitet i fråga om att tillerkänna beredningsbeslut överklagbarhet i situationer där ett rättsskyddsbehov utifrån en mer skönsmässig bedömning anses föreligga. Det hade kunnat klarläggas i rättspraxis (eller förarbetena) att det krävs att det i dessa fall föreligger särskilda omständigheter, som medför att den enskilde inte kan få sitt rättsskyddsbehov tillgodosett genom att överklaga det slutliga avgörandet. På så sätt klargörs att det inte är fråga om att tillerkänna beredningsbeslut på bred front överklagbarhet genom en helt fri bedömning, vilket kanske inte framgår så tydligt t.ex. i RÅ 2007 ref. 7. Mot denna bakgrund kan det konstateras att åtminstone ett visst mått av fri bedömning i syfte att undvika rättsförluster för den enskilde kan vara att föredra framför de alternativ som står till buds. Det är ingen djärv gissning att det kommer att uppstå särpräglade situationer som inte kunnat förutses. En jämförelse med de beredningsbeslut vars verkningar enligt praxis anses vara tillräckliga för att motivera överklagbarhet, kan då bli en utgångspunkt för prövningen av beslutets överklagbarhet. Rättstillämpningen bör, enligt min mening, med hänsyn till detta ges en viss frihet att lösa dessa frågor utifrån de här diskuterade allmänna principerna för beredningsbesluts överklagbarhet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
Del 2 (motiv)

Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag

Statens offentliga utredningar

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas
slutbetänkande

SOU 1968:27 Förvaltningslag. Förslag utarbetat inom justitiedepartementet

SOU 1983:73 Ny förvaltningslag. Betänkande av
Förvaltningsrättsutredningen

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag. Betänkande av
Förvaltningslagsutredningen

Departementsserien

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

Litteratur

Bohlin, Alf & Warnling-Nerep, Wiweka: *Förvaltningsrättens grunder*, 2
uppl., Stockholm 2009

Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till
Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl., Stockholm
2015

Engström, Johanna: ”Toskansk olivolja får svenska domstolar på glid – EG-
rättens betydelse för några förvaltningsprocessrättsliga spørsmål”. I: *ERT*
2005, s. 138-155

von Essen, Ulrik: ”Besluts överklagbarhet”. I: *FT* 2013, s. 147-171

Hellner, Jan: *Metodproblem i rättsvetenskapen – Studier i förmögenhetsrätt*, Stockholm 2001

Hellners, Trygve: "Kommentar till ett rättsfall". I: *FT* 2008, s. 27-32

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo: *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., Stockholm 2010

Jareborg, Nils: "Rättsdogmatik som vetenskap". I: *SvJT* 2004, s. 1-10

Kleineman, Jan: "Rättsdogmatisk metod". I: *Juridisk metodlära (red.: Korling, Fredrik & Zamboni Mauro)*, Lund 2013, s. 21-45

Konradsson, Inger: "Överklagbarhetsfrågan i praxis". I: *FT* 1979, s. 9-38

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsbesluts överklagbarhet*, Stockholm 1970

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 uppl., Stockholm 2014

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

Sandgren, Claes: *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare. Ämne, material, metod och argumentation*, 3 uppl., Stockholm 2015

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt: *Allmän förvaltningsrätt*, 26 uppl., Malmö 2014

Sundberg, Halvar G. F.: *Allmän förvaltningsrätt*, Stockholm 1955

Wahlgren, Göran: "Administrativ rättspraxis. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen m.m. (1976-1986)". I: *FT* 1987, s. 201-246

Warnling-Nerep, Wiweka: *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, Stockholm 2015

Wennergren, Bertil: *Förvaltningsprocess*, Stockholm 1971

Wennergren, Bertil & von Essen, Ulrik: *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, 6 uppl., Stockholm 2013

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RA 1966 K 50
RA 1970 ref. 7
RA 1971 ref. 35
RA 1975 ref. 35
RA 1975 ref. 38
RA 1975 Ab 166
RA 1976 ref. 83
RA 1976 ref. 126
RA 1977 ref. 95
RA 1977 ref. 104
RA 1980 2:7
RA 1980 2:28
RA 1986 ref. 37
RA 1990 ref. 100
RA 1996 ref. 3
RA 1996 ref. 43
RA 1997 ref. 74
RA 1999 ref. 51
RA 2003 ref. 87
RA 2004 ref. 8
RA 2004 ref. 19
RA 2007 ref. 7
RA 2009 ref. 38
RA 2010 ref. 9
RA 2010 ref. 72
HFD 2012 ref. 11
HFD 2012 ref. 59
HFD 2014 ref. 56

Kammarrätter

RRK K73 2:30
Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 december 2012 i mål nr 3487-12
Kammarrätten i Stockholms dom den 27 april 2015 i mål nr 3452-15

Justitieombudsmannen

JO 1999/2000 s. 295
JO 2008/09 s. 356
JO 2010/11 s. 403

**Mark- och miljööverdomstolen (tidigare
Miljööverdomstolen)**

MÖD 2010:37

MÖD 2012:15