



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Hanna Nylund

Myndigheters möjligheter att ändra sina  
beslut – legalitetsprincipen som komplement  
till principen om gynnande besluts negativa  
rättskraft

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Bengt Lundell

Termin för examen: period 1 VT2019

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Disposition	4
1.4 Terminologi	5
1.5 Avgränsningar	5
1.6 Metod och material	6
1.6.1 Rättsdogmatisk metod	6
1.6.1.1 Praxis	6
1.6.1.2 Litteratur	7
1.6.2 EU-rättslig metod	8
1.6.3 Rättsprinciper	8
1.7 Forskningsläge	9
<b>2 DEN FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA LEGALITETSPRINCIPEN</b>	<b>11</b>
2.1 Legalitetsprincipen i intern svensk rätt	11
2.1.1 Föreskriftskravet	12
2.1.2 Publicitetskravet	13
2.1.3 Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll	13
2.1.4 Gränser för retroaktiv tillämpning	14
2.2 Legalitetsaspekter i europarätten	16
2.2.1 Legalitet och rättssäkerhet i EU	17
2.2.1.1 Föreskriftskravet	17
2.2.1.2 Publicitetskravet	18
2.2.1.3 Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll	18
2.2.1.4 Gränser för retroaktiv tillämpning	18
2.2.2 Legalitetsprincipen i EKMR	19
<b>3 PRINCIPEN OM GYNNANDE BESLUTS NEGATIVA RÄTTSKRAFT</b>	<b>21</b>
3.1 Rättskraftsprincipen i intern svensk rätt	21
3.1.1 Mera om gynnande och betungande beslut	22
3.1.2 Bakomliggande överväganden	23

<b>3.2</b>	<b>Principen om berättigade förväntningar i europarätten</b>	<b>24</b>
3.2.1	EU	24
3.2.2	EKMR	25
<b>4</b>	<b>ÄNDRING AV BESLUT ENLIGT FL</b>	<b>27</b>
4.1	Bestämmelsernas tillämpningsområde	27
4.2	Lagens subsidiaritet	27
4.3	Frivillig rättelse, 36 §	27
4.4	Frivillig ändring, 37 §	28
4.4.1	Tvingande säkerhetsskäl	28
4.4.2	Förbehåll om ändring eller återkallelse	29
4.4.3	Vilseledande från den enskilde	32
4.5	Obligatorisk ändring, 38 §	33
4.6	Ändring av överklagat beslut, 39 §	34
<b>5</b>	<b>ÄNDRING AV BESLUT ENLIGT PRAXIS OCH LITTERATUR</b>	<b>35</b>
5.1	Besluts verkställighet	35
5.2	Ändrade förhållanden	35
5.3	Tillämpning av nya föreskrifter på gamla beslut	38
5.3.1	Praxis och uttalanden i litteraturen	38
5.3.2	Slutsatser och vidare reflektioner av rättsläget	41
5.3.3	Exempel på retroaktiv tillämpning i underinstans	43
5.4	Tidsbegränsade beslut	44
<b>6</b>	<b>EUROPARÄTTENS PÅVERKAN PÅ ÄNDRING AV BESLUT</b>	<b>46</b>
6.1	EU	46
6.2	EKMR	48
<b>7</b>	<b>AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>49</b>
7.1	Sammanfattning	49
7.2	Ändring av beslut utifrån legalitetsprincipen	50
7.2.1	Ändringsmöjligheterna i FL	50
7.2.2	Ändringsmöjligheterna som följer av praxis och litteratur	51
7.2.3	Slutsatser	52
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>54</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>57</b>

# Summary

This essay is about the opportunities for authorities to change their decisions. The aim is to investigate the extent to which authorities can change their decisions, and to examine whether the principle of legality restricts the opportunities to change decisions to a greater extent than what is followed from the principle of legitimate expectations.

The principle of legality in administrative law requires authorities to handle within the binding norms, calls for laws and other rules to be clear and contains restrictions on the use of retroactivity. The principle is examined on the basis of both Swedish and European law (EU and ECHR), but no decisive differences can be shown.

The Swedish principle of legitimate expectations is of great importance for the understanding of changed decisions since it implicates that a favorable decision may not be changed. However, there are three exceptions from this principle in the Administrative Procedure Act. Thus, favorable decisions can be changed when provided with a revocation statement, when imperative security reasons is at hand, and when the individual has obtained the decision by false information. In addition to this, there are also possibilities to change favorable decisions that are not codified in any act. I discuss a few of these; the execution of decisions, changed situations, new law and its applicability on old decisions, and time-limited decisions. Also the EU has an impact on the opportunity for Swedish authorities to change their decisions.

In the last chapter, I analyse in what extent the principle of legality restricts changing of favorable decisions, and thereby conclude that in particular the fact that authorities must handle within the binding norms sets up some limits on the possibilities of changing decisions. Compared to the principle of legitimate expectations, the principle of legality restricts the opportunities to change decisions in a more comprehensive way. Though, authorities can still change favorable decisions to a quite large extent.

# Sammanfattning

I denna uppsats undersöks gällande rätt avseende myndigheters ändring av sina egna beslut, och huruvida den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen innebär några begränsningar för myndigheters möjligheter att ändra sina beslut till nackdel för enskilda, utöver de begränsningar som följer av principen om gynnande besluts negativa rättskraft.

Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen enligt såväl svensk intern rätt som europarätt delas in i ett föreskriftskrav, ett publicitetskrav, ett krav på tydlighet i rättsreglernas innehåll, och en begränsning av retroaktivitet. Uttryckt i andra ord innebär principen att myndigheter i sitt agerande måste ha stöd i föreskrifter, att föreskrifter måste vara publicerade och offentliga för att kunna tillämpas, att rättsreglerna måste vara klara och tydliga och inte tolkas på ett alltför extensivt sätt, samt att retroaktiv tillämpning som utgångspunkt inte kan ske till nackdel för enskilda.

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft är central för förståelsen av under vilka omständigheter myndigheter kan ändra sina beslut, eftersom den innebär att gynnande beslut som huvudregel inte kan ändras till enskildas nackdel. Den europarättsliga motsvarigheten om berättigade förväntningar innebär istället att beslut inte kan ändras om den enskilde har en berättigad förväntan på att det ska bestå. Tre undantag till rättskraftsprincipen är kodifierade i FL; gynnande beslut kan således ändras till den enskildes nackdel vid förekomst av tvingande säkerhetsskäl, vid förbehåll om återkallelse eller ändring, och vid vilseledande från den enskilde. Därutöver finns ändringsmöjligheter som framkommer av praxis och litteratur. Möjligheterna att ändra besluts verkställighet, att ändra beslut vid ändrade förhållanden, att ändra gamla beslut mot bakgrund av ny lagstiftning och att ändra tidsbegränsade beslut tas upp. Även europarätten kan påverka svenska myndigheters möjligheter till beslutsändring.

I det sista kapitlet analyseras frågan huruvida den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen medför några begränsningar för myndigheters möjligheter att ändra sina beslut. Slutsatsen blir att framförallt föreskriftskravet medför vissa begränsningar för några av de ändringsmöjligheter som tidigare behandlats, men att myndigheterna ändå har stora möjligheter att ändra gynnande beslut till den enskildes nackdel.

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EKMR/Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KL	Kommunallagen (2017:725)
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SFB	Socialförsäkringsbalken
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
SJVFS	Statens Jordbruksverks författningssamling
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
RÅ	Regeringsrättens årsbok

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Av 1 kap. 1 § RF följer att all offentlig makt utövas under lagarna. Lagar och andra föreskrifter får effekt genom förvaltningens rättstillämpning som kan utmyнна i ett beslut som påverkar den enskildes situation på något sätt. Ibland fattas emellertid beslut som visar sig vara felaktiga, och som därför behöver ändras. Överklagande av beslut till förvaltningsdomstol är kanske den ändringsmöjlighet man först kommer att tänka på. Under en längre tid har det emellertid funnits önskemål om att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet till prövningen i första instans.<sup>1</sup> Därför utgör myndigheters egna möjligheter att ändra sina beslut ett viktigt komplement till överklagandeförfarandet. Särskilt vad gäller förvaltningsbeslut som är till den enskildes fördel har den enskilde emellertid ett intresse av att beslutet står fast och inte ändras, åtminstone inte till dennes nackdel. Eftersom ett ändrat beslut kan påverka den enskilde i stor utsträckning, så finns det vissa begränsningar för hur myndigheter kan ändra sina beslut till den enskildes nackdel. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft utgör en sådan begränsning, och möjligen kan också legalitetsprincipen tjäna detta syfte.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens övergripande syfte är att undersöka i vilken utsträckning myndigheter kan eller måste ändra sina beslut och huruvida den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen ytterligare begränsar möjligheten till sådana ändringar jämfört med principen om gynnande besluts negativa rättskraft.

Därav ska följande frågeställningar besvaras:

Vilka möjligheter respektive skyldigheter har myndigheter att ändra sina beslut?

I vilken utsträckning begränsar principen om gynnande besluts negativa rättskraft ändring av gynnande beslut till den enskildes nackdel?

Medför den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen ytterligare begränsningar för sådana beslutsändringar?

## 1.3 Disposition

För att besvara frågeställningarna och uppnå syftet, kommer jag först att redogöra för den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen, samt motsvarigheten inom europarätten. Sedan tas principen om gynnande besluts negativa rättskraft och dess europarättsliga motsvarighet (principen

---

<sup>1</sup> Se prop. 1985/86:80, s. 21, 41; prop. 2016/17:180, s. 222.

om berättigade förväntningar) upp. Därefter kommer jag att övergå till att redogöra för vilka möjligheter och skyldigheter myndigheter har att ändra sina beslut mot bakgrund av dessa begränsningar. Först redogör jag för de ändringsmöjligheter (och -skyldigheter) som följer av FL, däribland de tre kodifierade undantagen från principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Därpå tar jag upp ett antal ytterligare möjligheter för myndigheter att ändra sina beslut som inte framkommer av bestämmelserna i FL utan följer av praxis och litteratur. Sedan redogör jag för hur europarätten påverkar dessa ändringsmöjligheter. Avslutningsvis diskuterar jag huruvida den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen medför några begränsningar för myndigheters möjligheter att ändra sina beslut utöver vad som följer av principen om gynnande besluts negativa rättskraft.

## 1.4 Terminologi

Vad gäller terminologin råder ingen enighet om hur det jag undersöker ska benämnas. Omprövning, ändring, rättelse och korrektiv är några alternativ som förekommer. I FL har omprövning numera utmönstrats, och istället används orden ändring och rättelse, dock med olika betydelse. Jag kommer därför huvudsakligen att använda orden ändring, men även omprövning när jag anser det vara mer lämpligt. Rättelse används när det är fråga om sådan enligt FL. I de fall jag ger exempel på bestämmelser i speciallag, så använder jag mig av det ord som används där. I SFB 113 kap. skiljs t.ex. mellan ändring, som sker på myndighetens initiativ, och omprövning, som sker efter begäran av den enskilde. Det kan emellertid påpekas att omprövning egentligen inte är synonymt med ändring, eftersom en omprövning inte måste resultera i att beslutet faktiskt ändras.<sup>2</sup>

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft och rättskraftsprincipen använd synonymt.

När jag i det följande allmänt skriver om myndigheters *möjligheter* att ändra sina beslut, eller om att myndigheter *kan* ändra sina beslut, avses när annat inte framkommer även de enstaka fall där myndigheter har en *skyldighet* att ändra sitt beslut.

## 1.5 Avgränsningar

Vissa delar av den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen är mer relevanta än andra för att besvara uppsatsens frågeställning. Därför behandlas inte alla delar lika ingående. För en mer heltäckande redogörelse hänvisas till Carl Lebecks bok *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*.

Domstolars möjligheter att ändra ett förvaltningsbeslut behandlas inte. Detsamma gäller själva processen i överinstansen, sedan ett beslut överklagats dit. Därför behandlas inte rättskraften hos beslut som genom

---

<sup>2</sup> Se SOU 2010:29, s. 582.



överklagande blivit flerpartsmål.<sup>3</sup> Frågor om vad överklagande eller en prövning i överinstans kan få för effekter på myndigheters ändringsmöjligheter tas bara upp kortfattat. Detta beror på att en sådan behandling aktualiserar processrättsliga frågor om t.ex. res judicata snarare än rättskraftprincipen.

Alla möjligheter till ändring av beslut som följer av praxis och litteratur behandlas inte, utan fokus ligger på dem som är mest relevanta i förhållande till uppsatsens syfte. Dessutom finns i flera fall avvikande bestämmelser i speciallag, vilket inte alltid tas upp.

## 1.6 Metod och material

### 1.6.1 Rättsdogmatisk metod

Uppsatsen är baserad på den rättsdogmatiska metoden. Således har jag försökt fastställa gällande rätt på området genom att använda mig av lag, förarbeten, praxis och juridisk litteratur med beaktande av den hierarki som finns mellan dessa rättskällor.<sup>4</sup> Utifrån denna metod kritiserar också rättsläget genom att jag påvisar inkonsistenser i gällande rätt.<sup>5</sup>

Jag använder mig i förhållandevis liten utsträckning av lagtext och förarbeten för att utröna gällande rätt. Det beror på att de ganska omfattande ändringsmöjligheter som inte anses omfattas av principen om gynnande besluts negativa rättskraft ännu inte är kodifierade vad gäller den allmänna förvaltningsrätten. Stora delar av den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen återfinns inte heller i lagtext. De rättsområden som är av intresse för uppsatsen är därmed till stora delar uppbyggda av prejudikat från HFD och uttalanden i litteraturen. Av denna anledning ska ett antal påpekanden göras vad gäller rättsfall och litteratur.

#### 1.6.1.1 Praxis

Angående rättsfall ska sägas att det finns ett mycket stort antal sådana på området. De flesta har valts ut på den grunden att de blivit flitigt kommenterade i litteraturen, och därmed uppfattats som centrala på sitt område.

Vissa rättsfall refereras och diskuteras på flera ställen i uppsatsen, istället för att alla aspekter av ett och samma rättsfall behandlas på samma ställe. Min bedömning är att en sådan uppdelning är mer pedagogisk.

Det ska också påpekas att de rättsfall som tas upp i kapitlet om ändringsmöjligheter enligt FL, med ett undantag inte har avdömts med tillämpande av FL. I gamla FL fanns knappt några bestämmelser som tog sikte på myndigheters ändringsmöjligheter, utan domstolarna hänvisade då

---

<sup>3</sup> Se 7 a § FPL.

<sup>4</sup> Se Kleineman, 2013, s. 21, 26; Peczenik, 1995, s. 214-216.

<sup>5</sup> Jfr Kleineman, 2013, s. 39.

till praxis och/eller förvaltningsrättsliga principer. Jag låter dessa rättsfall ändå illustrera ändringsmöjligheter enligt FL, eftersom de skulle ha avdömts med hänvisning till reglerna i FL om dom hade avkunnats efter det att nya FL trätt i kraft.

För uppsatsen som helhet gäller att jag inte har använt ett enda prejudikat daterat efter det att FL trädde i kraft. Jag inte hittat något sådant av intresse för uppsatsen, vilket troligen beror på att mål där den nya FL tillämpats ännu inte hunnit prövas av HFD. Jag har däremot använt mig av en dom från förvaltningsrätten där nuvarande FL har tillämpats. Det finns givetvis inget prejudikatvärde i detta avgörande, utan jag har tagit med det dels utifrån personligt intresse av fallet, dels för att ge exempel på hur bestämmelserna i nu gällande FL tillämpas. Rättsfallet utgör också underlag för en kritisk diskussion om myndigheters möjligheter att ändra sina beslut. Jag har valt att inte ha med fler underrättsavgöranden där nu gällande FL tillämpas, vilket beror på att dessa domar inte tillmäts något rättskällevärde enligt den rättsdogmatiska metoden.<sup>6</sup>

Jag använder mig av ett flertal JO-avgöranden. Lebeck uttalar, att åtminstone i avsaknad av domstolspraxis, så får JO:s praxis anses vara vägledande för myndigheter.<sup>7</sup> Min åsikt är att JO:s praxis tillsammans med andra rättskällor utgör ett led i arbetet att rekonstruera gällande rätt.

### 1.6.1.2 Litteratur

Vad gäller den litteratur jag använt, så består den dels av mera allmänt hållna böcker i förvaltningsrätt, dels av mera specialiserade sådana med fokus på just myndigheters möjligheter till ändring av beslut respektive legalitetsprincipen. Däribland märks två relativt nyligen publicerade avhandlingar av Therese Bäckman och Gustaf Wall. Vad gäller de vetenskapliga artiklarna så har jag försökt att beakta dem som jag uppfattar som mest centrala på området. Urvalet har gjorts dels utifrån sådana som refererats till i stor utsträckning i annan litteratur, dels genom sökningar i Förvaltningsrättslig tidskrift, vilken jag uppfattar som den ledande svenska juridiska tidskriften på området.

Stora delar av den litteratur jag använt har publicerats innan nuvarande FL trädde i kraft. Det beror på att det ännu inte hunnit publiceras särskilt mycket på området efter det att FL trädde i kraft 2018. Avsikten var emellertid att rättsläget inte skulle förändras i och med den nya lagen,<sup>8</sup> varför jag har bedömt stora delar av litteraturen som fortsatt aktuell.

När jag redogör för den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen refererar jag i stor utsträckning till en och samma författare (Lebeck). Det beror på att jag har haft svårt att hitta andra författare som behandlat principen lika ingående som honom. Jag har dock försökt att balansera upp denna ensidighet med praxis och annan litteratur där så varit möjligt.

---

<sup>6</sup> Jfr Kleineman, 2013, s. 38.

<sup>7</sup> Se Lebeck, 2015, s. 93.

<sup>8</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 228-229, 231.

## 1.6.2 EU-rättslig metod

Inom EU-rättens tillämpningsområde måste hänsyn tas till unionsrättsliga regler och principer. Detta medför ett antal metodologiska överväganden utöver de som redan har redogjorts för. Några mer generella sådana ska redovisas här.

Inom EU-rätten används allmänna rättsprinciper frekvent och de spelar en viktig roll.<sup>9</sup> EU-domstolens praxis tillmäts dessutom en mycket stor betydelse. Exempelvis är det ofta EU-domstolen snarare än EU-lagstiftaren som varit pådrivande i EU-rättens utveckling.<sup>10</sup> Av principen om lojalt samarbete (art 4.3 FEU) följer att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa unionsrättens genomslag i nationell rätt. Nationella bestämmelser som genomför ett direktiv ska mot bl.a. denna bakgrund tolkas i enlighet med direktivet även om svenska förarbetsuttalanden till den nationella bestämmelsen är av motsatt innebörd.<sup>11</sup> Ett klart förarbetsuttalande kan således få vika för en mer vagt formulerad rättsprincip.<sup>12</sup>

Principen om lojalt samarbete begränsas av principen om tilldelade befogenheter (art 5.2 FEU), enligt vilken unionen endast kan handla inom ramen för de befogenheter medlemsstaterna tilldelat den i fördragen.<sup>13</sup> Principen om processuell autonomi medför dessutom att unionen som huvudregel saknar befogenhet att lagstifta om medlemsstaternas interna förvaltningsrätt. Därav gäller som utgångspunkt svenska processuella bestämmelser på området även om de materiella bestämmelser som tillämpas har sitt ursprung i EU.<sup>14</sup> Samtidigt åligger det medlemsländerna att säkerställa unionsrättens genomslag och avstå från sådana åtgärder som strider mot unionens mål. En förutsättning för den processuella autonomin är således att de nationella reglerna inte gör det omöjligt eller orimligt svårt för unionsrättsliga grundade rättigheter att få genomslag (effektivitetsprincipen), och att dessa rättigheter inte behandlas mindre förmånligt än motsvarande nationella rättigheter (ekvivalensprincipen/likvärdighetsprincipen).<sup>15</sup>

Hur EU-rätten (och EKMR) mer specifikt påverkar myndigheters möjligheter att ändra sina beslut kommer att framgå senare i uppsatsen.

## 1.6.3 Rättsprinciper

Rättsprinciper spelar en central roll i förevarande uppsats, och därför kommer jag här att kort redogöra för deras roll i rätten.

---

<sup>9</sup> Se Reichel, 2013, s. 125.

<sup>10</sup> Se Reichel, 2013, s. 130.

<sup>11</sup> Se C-371/02 Björnekulla.

<sup>12</sup> Se Reichel, 2013, s. 134-135.

<sup>13</sup> Se Reichel, 2013, s. 112-113.

<sup>14</sup> Se SOU 2010:29, s. 65.

<sup>15</sup> Se t.ex. C-312/93 Peterbroeck. I punkt 12 finns hänvisning till åtskillig tidigare praxis på området.

Enligt Jareborg är en rättslig princip en typ av rättsregel som å ena sidan är överordnad eller grundläggande, å andra sidan en böra-regel; man kan alltså göra undantag från denna typ av rättsregler utan att de nödvändigtvis överträds. Med andra ord kan en princip tillämpas och därmed tas i beaktande, även om den träds förnär på grund av särskilda omständigheter i det enskilda fallet.<sup>16</sup>

Samtidigt utgör principer begränsningar av den offentliga makten.<sup>17</sup> Legalitetsprincipen kan sägas vara en del av en övergripande rättssäkerhetsprincip, som ytterst syftar till en förutsebar maktutövning.<sup>18</sup> Legalitetsprincipen och övriga rättssäkerhetsprinciper kompletteras av rättssäkerhetsgarantier som är centrala för att rättssäkerhetsprinciperna ska förverkligas.<sup>19</sup> Precis som rättssäkerhetsprinciperna så ställer rättssäkerhetsgarantierna krav på rättsordningen och dess tillämpning. En skillnad är dock att rättssäkerhetsgarantierna inte definierar rättssäkerheten, utan snarare ska uppfattas som medel för att uppnå rättssäkerhet.<sup>20</sup> Principen om gynnande besluts negativa rättskraft kan ses som en sådan rättssäkerhetsgaranti som syftar till att förverkliga legalitetsprincipen och andra rättssäkerhetsprinciper.<sup>21</sup> Genom att uppställa vissa regler för vad som gäller angående myndigheters möjligheter att ändra sina beslut, så skapar principen i viss mån förutseende och rättssäkerhet när sådana regler i övrigt saknas.<sup>22</sup>

## 1.7 Forskningsläge

Myndigheters omprövning av beslut är en central frågeställning inom den allmänna förvaltningsrätten. 1951 utkom det kanske ända fram tills idag mest betydelsefulla verket på området, *Om rättskraft i förvaltningsrätten* av Ole Westerberg. Den uppdelning i gynnande, förpliktande, avslag respektive utslagsbeslut i partsliknande förhållanden som Westerberg gjorde i boken kom att bli stilbildande. Under andra hälften av 1900-talet tycks det ha varit ont om större arbeten på området. De senaste 20 åren har dock inneburit en renässans för litteraturen om ändring av förvaltningsbeslut. Bland de större arbetena kan nämnas Gustaf Walls avhandling *Rättskraft och korrektiv*, som kan ses som en modern version av Westerbergs bok. Något år tidigare utkom Therese Bäckmans avhandling om huruvida principen om gynnande besluts negativa rättskraft tillförsäkrar människor med funktionsnedsättning rättssäkerhet inom SoL och LSS.<sup>23</sup> Så sent som förra året kom dessutom Carl Lebecks bok om legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten. Därtill finns ett flertal artiklar skrivna i ämnet, publicerade inte minst i

---

<sup>16</sup> Se Jareborg, 2003, s. 142. Se även Peczenik, 1995, s. 450 för ett liknande resonemang.

<sup>17</sup> Se Wall, 2017, s. 233.

<sup>18</sup> Se Bäckman, 2013, s. 48-49, 58; prop. 2016/17:180, s. 57. Jfr Marcusson, 2010, s. 242.

<sup>19</sup> Se Marcusson, 2010, s. 245; Peczenik, 1995, s. 90.

<sup>20</sup> Se Bäckman, 2013, s. 58, 77.

<sup>21</sup> Se Bäckman, 2013, s. 99; Wall, 2014, s. 41.

<sup>22</sup> Se Wall, 2014, s. 56. Jfr Peczenik, 1995, s. 94.

<sup>23</sup> Se Bäckman, 2013, s. 27.

Förvaltningsrättslig tidskrift. Mitt intresse för området har emellertid inte blivit mindre av denna anledning, och därför valde jag att trots allt skriva ännu ett arbete om myndigheternas möjligheter att ändra sina beslut. Inget område torde någonsin kunna bli helt och hållet uttömt. Min förhoppning är därför att jag ska ha lyckats navigera mellan redan existerande arbeten på ett sådant sätt att det ändå finns något nytänkande med just denna uppsats.

# 2 Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen

## 2.1 Legalitetsprincipen i intern svensk rätt

Redan regeringsformens första paragraf ger uttryck för legalitetsprincipens kärna. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket RF utövas den offentliga makten under lagarna. Med lagarna avses inte endast en norm beslutad av riksdagen, utan ordet har här en bredare betydelse och betecknar lagar, förordningar och föreskrifter beslutade av riksdag, regering eller förvaltningsmyndigheter. Stadgandet ger således uttryck för att den offentliga maktutövningen måste ha stöd i de rättskällor som sammantaget utgör rättsordningen. Även sedvanerätten anses inkluderad häri.<sup>24</sup> Bestämmelsen säger inte mycket mera än att den offentliga maktutövningen inte kan hanteras godtyckligt.<sup>25</sup> I brist på enhetlig definition, är det just kravet på rättsligt stöd för den offentliga maktutövningen som kan anses känneteckna legalitetsprincipen. Principens mer specifika innehåll varierar beroende på rättsområde, varför det är mer rätt att tala om flera snarare än en legalitetsprincip.<sup>26</sup>

Eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för all typ av verksamhet som förvaltningsmyndigheterna bedriver, så är legalitetsprincipen av central betydelse i förvaltningsrätten.<sup>27</sup> Främst gäller detta i sådan verksamhet där myndigheterna ägnar sig åt maktutövning, dvs. fattar beslut i ärenden som rör enskilda, och särskilt gällande gör sig vikten av normbundenhet när myndigheter beslutar till den enskildes nackdel.<sup>28</sup> Ändå har den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen inte ansetts lika betydelsefull som den straffrättsliga. Det har motiverats med att straffrättsliga sanktioner typiskt sett ansetts mer ingripande för den enskilde än motsvarande betungande åtgärder inom andra rättsområden. Lebeck har dock ifrågasatt denna uppfattning, och menar att förvaltningsrättsliga beslut inom t.ex. socialrätten kan ha väl så ingripande effekter för den enskilde som olika former av straffrättsliga sanktioner.<sup>29</sup>

Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen är i flera avseenden oprecis.<sup>30</sup> Denna brist på precisering tar sig uttryck dels i vilka komponenter principen bör delas upp i, dels i hur dessa ska förstås. I denna uppsats delas principen upp i ett föreskriftskrav, ett publicitetskrav, ett krav på tydlighet i

---

<sup>24</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 57-58; prop. 1973:90, s. 397.

<sup>25</sup> Se SOU 2010:29, s. 144.

<sup>26</sup> Se Åhman, 2018, s. 458.

<sup>27</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 58.

<sup>28</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradsson, 2018, s. 88.

<sup>29</sup> Se Lebeck, 2015, s. 91.

<sup>30</sup> Se Lebeck, 2015, s. 92

rättsreglernas innehåll, och en begränsning för retroaktiv tillämpning. Denna uppdelning används även av Lebeck, som i sin tur följer Jareborg.<sup>31</sup>

## 2.1.1 Föreskriftskravet

Av 5 § FL framgår att myndigheters åtgärder måste ha stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger således uttryck för föreskriftskravet, precis som 1 kap. 1 § RF. Avsikten är att förtydliga snarare än förändra innebörden av grundlagsstadgandet.<sup>32</sup> Ytterst innebär kravet på stöd i rättsordningen att all typ av verksamhet som en förvaltningsmyndighet bedriver ska ha någon form av normmässig förankring.<sup>33</sup> Varje enskild myndighetsåtgärd behöver däremot inte kunna knytas till ett visst bemyndigande eller ha uttryckligt stöd en föreskrift som meddelats enligt 8 kap. RF. Legalitetsprincipen kan enligt vad regeringen anför i enstaka fall även anses vara uppfylld genom att stöd för ett agerande finns i ett förvaltningsbeslut, t.ex. i form av ett regleringsbrev.<sup>34</sup> Mot denna bakgrund anges att myndigheternas åtgärder ska ha stöd i rättsordningen, snarare än i lag eller annan författning.

Bestämmelsen i 5 § omfattas av en subsidiaritetsbestämmelse i 4 §, som anger att den inte gäller om avvikande bestämmelser finns i annan lag eller förordning. I praktiken finns emellertid knappast någon möjlighet för riksdag eller regering att besluta att legalitetsprincipen i 5 § inte ska gälla i förhållande till någon del av förvaltningen. Legalitetsprincipen skyddas av konstitutionella principer som uttrycks i 5 §, men som inte uppstår genom denna bestämmelse.<sup>35</sup>

Vad gäller myndigheters beslutsfattande, så yttrar sig föreskriftskravet i olika krav på normstöd beroende på vilken typ av beslut det rör sig om. Gynnande beslut omfattas av regeringens restkompetens i 8 kap. 7 § RF och legalitetsprincipens föreskriftskrav är uppfyllt om normstödet ges i en av regeringen given förordning, eller efter delegation enligt 8 kap. 11 §, i en myndighetsföreskrift. Även gynnande beslut måste således ha någon form av stöd i föreskrifter, även om utrymmet för skönsmässigt handlande kan vara stort.<sup>36</sup> Rör det sig däremot om ett beslut som är betungande för den enskilde, så gäller att lagstöd krävs för myndigheternas beslutanderätt enligt 8 kap. 2 § andra punkten, där det anges att offentlighetsrättsliga föreskrifter ska meddelas genom lag om de rör skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Av 8 kap. 3 § följer dock att normgivningsmakt kan delegeras till regeringen vad gäller nyss nämnd typ av föreskrifter. Genom subdelegation enligt 8 kap. 10 § kan dessutom regeringen vidaredelegera föreskriftsmakt till myndigheter. Härav följer att kravet på lagstöd för betungande beslut får sägas vara ganska ihålligt, då de bestämmelser som dessa beslut grundas på också kan

---

<sup>31</sup> Se Lebeck, 2015 s. 93.

<sup>32</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 88.

<sup>33</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 59; SOU 2010:29, s. 148; Strömberg & Lundell, 2018, s. 69.

<sup>34</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 59.

<sup>35</sup> Se Lebeck, 2018, s. 132-133.

<sup>36</sup> Se Lebeck, 2018, s. 401, 416.

meddelas av myndigheter i form av föreskrifter, låt vara att det krävs att såväl riksdag som regering medgett detta genom delegation. Lebeck anför dessutom att föreskriftskravet inte hindrar att myndigheter har ett betydande skön även vad gäller beslut som är betungande för den enskilde. Ett obegränsat skön är dock uteslutet.<sup>37</sup>

Viss praxis på området ska nämnas för att visa hur föreskriftskravet tillämpas av HFD. I HFD 2014 ref. 57 hade Region Gotland fattat beslut om att inte ta ut parkeringsavgifter för miljöbilar. Av tillämpliga föreskrifter framgick att parkeringsavgifter kunde differentieras vid boende- och nyttoparkering samt att rörelsehindrade helt fick befrias från avgiftsskyldighet. HFD uttalade, att mot bakgrund av lagtext och förarbeten fanns ingen ytterligare möjlighet för avgiftsbefrielse än vad som angavs i lagtexten. Beslutet var därmed olagligt och upphävdes av domstolen.

I HFD 2014 ref. 37 hade socialnämnden ställt som krav för utfående av försörjningsstöd att den enskilde skulle medverka till att skaffa de resehandlingar som krävdes för att personen skulle kunna utvisas. I SoL finns vissa bestämmelser om vilka villkor som kan ställas för rätt till bistånd. Därutöver har vissa ytterligare villkor som anknyter till socialnämndens ansvar för socialtjänsten och överensstämmer med socialtjänstens syfte godtagits i praxis. Att medverka till sin egen utvisning är dock inte en sådan typ av villkor, och försörjningsstöd kan därför inte villkoras på denna grund.

## 2.1.2 Publicitetskravet

Legalitetsprincipen kräver att normgivningen är offentlig och därför måste föreskrifter vara publicerade för att kunna tillämpas. Av 8 kap. 19 § andra stycket RF följer att lagar ska kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om annat inte anges i lag. Publicitetskravet har också behandlats som ett konstitutionellt krav i praxis.<sup>38</sup> Detta har emellertid sällan varit ett problem i svensk rätt, eftersom lagar och förordningar publiceras i Svensk författningssamling och myndigheternas föreskrifter publiceras i deras författningssamlingar.<sup>39</sup>

## 2.1.3 Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll

Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll kan sägas precisera föreskriftskravet. Rättsregler som är alltför otydliga innebär ju att föreskriftskravet urholkas, eftersom de inte medför den förutsebarhet som förutsätts genom kravet på normstöd.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Se Lebeck, 2018, s. 262, 406.

<sup>38</sup> Se NJA 2017 s. 175. Fallet är straffrättsligt, men paralleller kan enligt Lebeck, 2018, s. 268 dras till förvaltningsrätten.

<sup>39</sup> Se Lebeck, 2018, s. 61, 406.

<sup>40</sup> Se Lebeck, 2018, s. 274.



Tydlighetskravet innebär dels att den enskilde måste kunna identifiera vilka författningar som är relevanta för dennes handlande, dels att innehållet i dessa normer måste vara tydligt och bestämt. Förvaltningsrättsliga bestämmelser kan ha svårt att leva upp till båda delarna av detta krav. Vad gäller möjligheten att kunna identifiera relevanta normer kan delegerad normgivning medföra problem, eftersom långa kedjor av bemyndiganden kan göra det svårt för den enskilde att avgöra vilka bestämmelser som är relevanta.<sup>41</sup> När det gäller kravet på tydliga och bestämda normer kan de ibland stora inslagen av skönsmässighet bli problematiska.<sup>42</sup> Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll sätter upp gränser för det fria skönet. Föreskrifter måste vara så pass klara och precisa att de kan förutses med en rimlig grad av säkerhet. Särskilt gäller detta betungande föreskrifter.<sup>43</sup>

Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll medför också krav på användning av tolkningsmetoder för att skapa förutsebarhet och begränsa den offentliga makten.<sup>44</sup> Bestämmelser som är betungande för den enskilde, och så särskilt sådana som medger tvångsanvändning mot den enskilde, måste tolkas restriktivt för att föreskriftskravet ska kunna upprätthållas i praktiken.<sup>45</sup> Tolkning baserad på bestämmelsens ordalydelse som den framgår i normalt språkbruk utgör en utgångspunkt. Även förarbetsbundna, teleologiska och systematiska tolkningar är accepterade.<sup>46</sup> Särskilt vid förekomst av vaga rekvisit, såsom ”socialt nedbrytande beteende” i LVU, kan en förarbetsbunden tolkning öka förutsebarheten för den enskilde i förhållande till en tolkning baserad enbart på lagtextens ordalydelse, eftersom sådana termer saknar språklig mening.<sup>47</sup>

Vad gäller analogisk tolkning är utrymmet begränsat, alldeles särskilt om det rör sig om regler om tvångsanvändning mot enskilda.<sup>48</sup> Ett analogiförbud är dock inte erkänt inom förvaltningsrätten, även om praxis på området är rätt stram.<sup>49</sup>

## 2.1.4 Gränser för retroaktiv tillämpning

Som framkommit ovan, så bidrar föreskriftskravet till att maktutövningen blir förutsebar för den enskilde, så att denne kan bedöma konsekvenserna av sitt eget handlande.<sup>50</sup> Av denna anledning är också retroaktiv, eller tillbakaverkande, lagstiftning problematisk i den mån den är till nackdel för

---

<sup>41</sup> Se Lebeck, 2015, s. 96.

<sup>42</sup> Se Lebeck, 2015, s. 96-97.

<sup>43</sup> Se Lebeck, 2018, s. 97, 410.

<sup>44</sup> Se Lebeck, 2018, s. 61-62

<sup>45</sup> Se Sterzel, 2009, s. 114.

<sup>46</sup> Se Peczenik, 1995, s. 330-331, 335-340, 362 för resonemang av vad de olika tolkningsmetoderna innebär.

<sup>47</sup> Se Lebeck, 2018, s. 327, 408-409.

<sup>48</sup> Se Lebeck, 2018, s. 278-279, 409.

<sup>49</sup> Se Sterzel, 2017, s. 85, 95; RÅ 2004 ref. 54.

<sup>50</sup> Se Warnling-Nerep, 2008/09, s. 836, 838.

enskilda och bör i princip inte godtas.<sup>51</sup> Det är ju inte möjligt för enskilda att på förhand bedöma konsekvenserna av sina handlingar om föreskrifter beslutas först i efterhand och tillämpas på redan existerande rättsförhållanden.<sup>52</sup> Ett förbud mot retroaktiv tillämpning är därför oundgängligen förenat med legalitetsprincipen och dess kärna om krav på författningsstöd.<sup>53</sup> I förlängningen skulle föreskriftskravet kunna ses som ett absolut förbud mot retroaktivitet eftersom regler som inte fanns vid en viss tidpunkt inte heller kan ge rättsligt stöd för offentlig maktutövning mot enskilda.<sup>54</sup> Om inte annat blir legalitetsprincipen urvattnad om det inte finns hinder mot att föreskriftskravet uppfylls först i efterhand.<sup>55</sup>

Trots det som sagts ovan, så finns det inte något uttryckligt retroaktivitetsförbud vad gäller allmän förvaltningsrättslig lagstiftning. Ett totalt förbud skulle innebära stora inskränkningar i normgivarnas möjligheter att låta nya föreskrifter få genomslag. Exempelvis skulle nya krav i miljölagstiftningen aldrig kunna träffa miljöfarliga verksamheter som redan påbörjats.<sup>56</sup> Det finns emellertid ett brett stöd i litteraturen om att för stor vikt inte ska läggas vid att retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF endast omfattar straff- och skattelag. Av rättssäkerhetsskäl, så måste huvudregeln i en rättsstat vara att normgivning inte ges tillbakaverkande kraft.<sup>57</sup> Frånvaron av en mera heltäckande reglering beror dessutom på att det mot bakgrund av behovet av retroaktivitet i vissa fall inte bedömts möjligt att utforma några allmängiltiga tillräckligt enkla regler i ämnet, snarare än att ett behov inte finns.<sup>58</sup>

Utöver 2 kap. 10 § RF finns ytterligare en bestämmelse om retroaktivitetsförbud av visst intresse för förvaltningsrätten. I 2 kap. 4 § KL anges att kommuner och landsting inte får fatta beslut till nackdel för enskilda med tillbakaverkande kraft, om synnerliga skäl inte föreligger. Bestämmelsen är emellertid aktuell främst vad gäller taxebeslut och gäller vid sidan om retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § andra stycket RF.<sup>59</sup> Stadgandet kommer av att grundlagsbestämmelsen enligt ordalydelsen inte är tillämplig på kommunala avgifter utan endast omfattar skatter och statliga avgifter.<sup>60</sup> Denna bestämmelse kommer därför att lämnas därhän i den fortsatta framställningen.

Att på ett klart och entydigt sätt definiera retroaktivitet möter svårigheter. Ytterst handlar det dock om att en författning ges en tillbakaverkande effekt, så att en handling eller ett förhållande som inträffade före ikraftträdandet,

---

<sup>51</sup> Se Sterzel, 2017, s. 84, 91. Även gynnande retroaktivitet kan ifrågasättas om det medför att vissa sätts i en bättre position än andra trots samma situation, se Lebeck, 2018, s. 351.

<sup>52</sup> Se Bernitz, 1997, s. 131.

<sup>53</sup> Se Warnling-Nerep, 2008/09, s. 835.

<sup>54</sup> Se Lebeck, 2015, s. 95.

<sup>55</sup> Se Sterzel, 2017, s. 84.

<sup>56</sup> Se Lebeck, 2015, s. 95.

<sup>57</sup> Se Wennergren, 1993, s. 275; Sterzel, 1999/00, s. 664; Bernitz, 1997, s. 136.

<sup>58</sup> Se SOU 1975:75, s. 158-159.

<sup>59</sup> Se prop. 2016/17:171, s. 301; prop. 1990/91:117, s. 150.

<sup>60</sup> Jfr Lebeck, 2018, s. 342-343.

får andra rättsliga konsekvenser än vad som tidigare var fallet.<sup>61</sup> En typisk form av retroaktivitet är att en lag anges vara tillämplig även innan den träder ikraft, eller till och med innan lagen kungjorts och på så sätt blivit känd. En redan avslutad händelse kan då komma att bedömas enligt regler som inte var gällande när händelsen inträffade och möjligheten för den enskilde att bedöma rättslaget och förutse effekterna av sitt handlande är i princip obefintlig. En annan form av retroaktivitet är fall då de nya reglerna visserligen inte är tillämpliga förrän de träder ikraft, men där tillämpningen av dem ändå får en retroaktiv effekt genom att de påverkar tillstånd eller förhållanden som inletts tidigare.<sup>62</sup> Dessa båda typer av retroaktiv tillämpning kan även beskrivas som äkta och oäkta retroaktivitet. Denna uppdelning har dock ifrågasatts, eftersom det kan vara svårt att avgöra när en viss händelse ska anses ha inträffat.<sup>63</sup>

Det är främst den typ av retroaktivitet som kan betecknas som oäkta och rör fortvarande tillstånd eller förhållanden, som är aktuell för denna uppsats. Sådan retroaktivitet kan medföra att tidigare meddelade gynnande beslut inte på samma sätt kan göras gällande sedan nya bestämmelser på området trätt i kraft. Även om bestämmelserna inte i sig tillämpas retroaktivt, så får tillämpningen av dem en retroaktiv effekt, genom att de från och med ikraftträdandet kan bli tillämpliga även på beslut som meddelats utifrån gamla bestämmelser. Som exempel kan nämnas att en viss typ av verksamhet startar under förutsättningen att vissa utsläpp är tillåtna. Lagstiftningen förändras sedan, så att utsläpp förbjuds. Detta förändrar visserligen inte de rättsliga konsekvenserna av att verksamheten redan genererat vissa utsläpp, men de nya bestämmelserna kan göra investeringen i verksamheten olönsam eller värdelös om det är svårt eller rent av omöjligt att upphöra med utsläppen.<sup>64</sup> En närmare behandling om vad som gäller när retroaktivitetsaspekter påverkar myndigheternas möjligheter att ändra sina beslut följer nedan.

## 2.2 Legalitetsaspekter i europarätten

Sveriges medlemskap i EU och ratificering av EKMR har medfört att inte endast intern svensk rätt kan beaktas vid en redogörelse för legalitetsprincipens innehåll. Lebeck har beskrivit det som att det finns två parallella legalitetsstandarder i svensk förvaltningsrätt. Den första grundas på enbart svensk rätt och omfattar de delar av svensk förvaltningsrätt som inte är EU-rättsliga, och den andra består av såväl svenska som EU-rättsliga legalitetskrav och gäller när EU-rätten är tillämplig. Dessutom omfattas båda standarder av de legalitetskrav som följer av EKMR.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Se Strömholm, 1996, s. 346.

<sup>62</sup> Se Warnling-Nerep, 2008/09, s. 845.

<sup>63</sup> Se Warnling-Nerep, 2008/09 s. 844; Strömholm, 1996, s. 348.

<sup>64</sup> Se Lebeck, 2018, s. 69-70.

<sup>65</sup> Se Lebeck, 2018, s. 401.

## 2.2.1 Legalitet och rättssäkerhet i EU

Legalitetsprincipen är central inom EU. Den EU-rättsliga legalitetsprincipen har emellertid inte samma innebörd som den svenska. Det är främst principen om tilldelade befogenheter (artikel 5.2 FEU) som brukar ses som uttryck för legalitetsprincipen inom EU. Denna princip kan närmast sägas motsvara den svenska legalitetsprincipens föreskriftskrav. Övriga delar av den svenska legalitetsprincipen – publicitetskravet, begränsningarna av retroaktivitet och kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll – utgör inom EU snarare en del av den mera övergripande rättssäkerhetsprincipen. I rättssäkerhetsprincipen ingår också principen om berättigade förväntningar, vilket i svensk rätt närmast motsvaras av principen om gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>66</sup>

Det finns således vissa skillnader mellan svensk rätt och EU-rätt i hur legalitetsprincipen närmare definieras. Samtidigt ska skillnaderna mellan den svenska och den EU-rättsliga indelningen inte överdrivas; den svenska legalitetsprincipen är ju också en rättssäkerhetsprincip.<sup>67</sup> För jämförelsens skull har jag valt att redogöra för föreskriftskravet, publicitetskravet, begränsningen av retroaktiv tillämpning och kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll på samma sätt som i redogörelsen av den svenska förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen.

### 2.2.1.1 Föreskriftskravet

Den närmare innebörden av principen om tilldelade befogenheter framkommer i artiklarna 4.1, 5.1-2 och 13.2 FEU där det anges att unionen endast får handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat den i fördragen, och att varje befogenhet som inte tilldelats unionen genom fördragen tillhör medlemsstaterna. Uttryckligt rättsligt stöd krävs således för varje åtgärd som vidtas av en EU-institution.<sup>68</sup>

Det EU-rättsliga föreskriftskravet omfattar också medlemsstaterna. Vad gäller föreskrifter med direkt effekt, ersätter det unionsrättsliga föreskriftskravet nationella motsvarigheter. I dessa situationer kan konflikter uppstå med nationella föreskriftskrav, eftersom de allmänna kraven på företräde och direkt effekt kan medföra att nationella bestämmelser måste åsidosättas utan att iaktta de formföreskrifter som finns för det i nationell rätt.<sup>69</sup> Rör det sig istället om föreskrifter med indirekt effekt, förutsätter EU-rätten att de genomförs klart och precist genom bindande föreskrifter i medlemsstaternas rättsordningar. Det innebär att EU-rätten i dessa fall ställer ett föreskriftskrav på medlemsstaternas interna rättsordningar.<sup>70</sup> Föreskriftskravet är däremot inte såsom i intern svensk rätt bundet till någon

---

<sup>66</sup> Se Wall, 2014, s. 61-63; Lebeck, 2018, s. 142-146, 153, 156.

<sup>67</sup> Se Bäckman, 2013, s. 48-49; Peczenik, 1995, s. 89.

<sup>68</sup> Se Lebeck, 2018, s. 402.

<sup>69</sup> Se Lebeck, 2018, s. 255.

<sup>70</sup> Se Lebeck, 2018, s. 255, 265, 404-405.

speciell form för normgivning, utan föreskrifterna kan finnas i såväl fördrag som i direktiv som genomförs på nationell nivå.<sup>71</sup>

### **2.2.1.2 Publicitetskravet**

Frågan om publicitet aktualiseras både vad gäller direkt tillämpliga föreskrifter, och sådana som först måste genomföras i medlemsstaterna. Alla lagstiftningsakter måste publiceras i EUT på samtliga medlemsstaters officiella språk för att kunna tillämpas. Föreskrifter som inte har direkt effekt måste dessutom publiceras i respektive medlemsstat. Nationella föreskrifter som genomför EU-rätt måste som ett minimikrav publiceras i samma former som nationell lagstiftning.<sup>72</sup> Tidpunkten för ikraftträdande är avgörande för bedömningen av frågan om retroaktivitet.<sup>73</sup>

### **2.2.1.3 Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll**

Det EU-rättsliga kravet på tydlighet påminner om den svenska motsvarigheten. Rättsreglerna ska vara så pass klara och tydliga att rättigheter och skyldigheter för enskilda framgår samtidigt som enskilda ska kunna förutse de rättsliga konsekvenserna av sina handlingar.<sup>74</sup> Det finns inget hinder mot skönsmässiga bedömningar, men skönet får inte vara obegränsat och myndigheter får inte ta hänsyn till omständigheter som saknar stöd i föreskrifter.<sup>75</sup> Motsvarande krav på tydlighet gäller för nationella bestämmelser som genomför EU-rättslig lagstiftning.<sup>76</sup>

Tydlighetskravet uppställer dessutom gränser för hur föreskrifter kan tolkas. Vid tolkningen av EU-rättsliga bestämmelser används språklig, systematisk och teleologisk tolkning. En språklig tolkning är alltid ofrånkomlig, men i övrigt ska de olika tolkningsprinciperna vägas samman. Tolkningen ska leda till koherens och enhetlighet i rättstillämpningen.<sup>77</sup>

### **2.2.1.4 Gränser för retroaktiv tillämpning**

Retroaktivitet innebär en begränsning dels för hur EU kan meddela olika typer av föreskrifter, dels för hur medlemsstaterna kan implementera och tillämpa EU-rätten. Precis som i svensk rätt, så finns i EU-rätten ingen kodifiering av begränsningarna för retroaktiv tillämpning av förvaltningsrättsliga bestämmelser.<sup>78</sup>

Som huvudregel gäller att materiell förvaltningsrättslig lagstiftning som är till nackdel för enskilda inte får tillämpas tillbakaverkande på redan företagna handlingar.<sup>79</sup> Undantag kan dock göras om det eftersträvade målet kräver detta, och enskildas berättigade förväntningar respekteras.<sup>80</sup>

---

<sup>71</sup> Se Lebeck, 2018, s. 402.

<sup>72</sup> Se Lebeck, 2018, s. 272, 406.

<sup>73</sup> Se Bernitz & Kjellgren, 2018, s. 169.

<sup>74</sup> Se Lebeck, 2018, s. 294-295.

<sup>75</sup> Se Lebeck, 2018, s. 303, 316.

<sup>76</sup> Se Lebeck, 2018, s. 410.

<sup>77</sup> Se Lebeck, 2018, s. 409.

<sup>78</sup> Se Bernitz, 1997, s. 144-145.

<sup>79</sup> Se Bernitz & Kjellgren, 2018, s. 169; Bernitz, 1997, s. 141-142.

<sup>80</sup> Se mål 98/78 Racke, p. 20.

Dessutom måste det framgå av rättsakten att den ska ha retroaktiv effekt.<sup>81</sup> Vad gäller lagstiftning som ändrar de rättsliga förutsättningarna för en påbörjad verksamhet, dvs. vad som skulle kunna benämnas som oäkta retroaktivitet, är synen inte lika sträng.<sup>82</sup> Här är istället huvudregeln att nya bestämmelser tillämpas på de framtida verkningarna av situationer som har uppkommit när den tidigare regleringen gällde, dock med beaktande av enskildas berättigade förväntningar på att en viss situation eller beslut kvarstår.<sup>83</sup>

Lebecks bedömning är att EU-rätten intar en något striktare syn på retroaktivitet än svensk förvaltningsrätt, åtminstone om retroaktiviteten leder till betungande och oförutsebara effekter för den enskilde. Å andra sidan kan EU-rättens anspråk på genomslag och effektivitet kräva retroaktivitet i de nationella rättsordningarna, varför det är svårt att uttala sig entydigt.<sup>84</sup>

## 2.2.2 Legalitetsprincipen i EKMR

Legalitetsprincipen är en viktig del av Europakonventionen. För förvaltningsrättens del kommer den till uttryck genom de begränsningar som finns för hur de rättigheter som anges i konventionen kan inskränkas.<sup>85</sup> Sådana inskränkningar ska ha stöd i lag, vilket uttryckligen framgår av de artiklar där inskränkningar tillåts. Olsson II-fallet utgör ett exempel på hur Sverige fällts i Europadomstolen för att myndigheterna saknat lagstöd för sina åtgärder att begränsa de klagandes umgängesrätt med sina barn även efter det att omhändertagandet av barnen upphört. Detta ansågs vara ett brott mot artikel 8 om skydd för privat- och familjeliv.<sup>86</sup>

Lagkravet är alltså centralt i EKMR, men precis som är fallet med föreskriftskravet i 1 kap. 1 § RF, så avses därmed inte enbart normer antagna av en folkvald församling. Istället är det tillräckligt med någon form av författningsstöd eller stöd i praxis.<sup>87</sup> Krav ställs däremot på föreskrifters tillgänglighet och förutsebarhet. De måste ha publicerats på ett korrekt sätt, och ska vara så pass klart formulerade att den enskilde kan förutse de konsekvenser som ett visst handlande kan leda till.<sup>88</sup>

Vad gäller retroaktivitet kan egendomsskyddet i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR erbjuda visst skydd. Enligt denna artikel ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom, och berövande av egendomen måste ske i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag. Artikelns har en bred tillämpning, och som

---

<sup>81</sup> Se Bernitz, 1997, s. 143.

<sup>82</sup> Se Bernitz & Kjellgren, 2018, s. 169; Bernitz, 1997, s. 143.

<sup>83</sup> Jfr Lebeck, 2018, s. 360-362, 394.

<sup>84</sup> Se Lebeck, 2018, 399-400.

<sup>85</sup> Se Lebeck, 2015, s. 121.

<sup>86</sup> Se Olsson v. Sweden (No. 2), no. 13441/87, 27 november 1992.

<sup>87</sup> Se Åhman, 2017, s. 30; Lebeck, 2015, s. 121.

<sup>88</sup> Se Sunday Times v. United Kingdom, no. 6538/74, 26 april 1979, p. 49.

egendom ses bl.a. varumärken och andra immateriella rättigheter, samt tillstånd och koncessioner som tillerkänts enskilda genom förvaltningsbeslut.<sup>89</sup> Av Danelius redogjord praxis från Europadomstolen framkommer därvid att retroaktivitet visserligen kan accepteras, men de allmänna förutsättningarna för inskränkning av egendomsskyddet måste vara uppfyllda, däribland krav på allmänintresse, stöd i lag och proportionalitet.<sup>90</sup>

Härav följer att legalitetsprincipen i EKMR är relevant på det förvaltningsrättsliga området, och i det avseendet finns också krav på svensk rätt vad gäller begränsningar av rättigheter skyddade i EKMR.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Se *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal*, no. 73049/01, 11 januari 2007, p. 63-65; Bernitz, 1997, s. 134.

<sup>90</sup> Se Danelius, 2015, s. 588-590.

<sup>91</sup> Se Lebeck, 2015, s. 121.

# 3 Principen om gynnande besluts negativa rättskraft

## 3.1 Rättskraftsprincipen i intern svensk rätt

Rättskraften inom förvaltningsrätten handlar om myndigheternas möjligheter att ändra ett tidigare fattat beslut.<sup>92</sup> Med negativ rättskraft avses att den fråga som avgjorts genom ett beslut inte får tas upp till ny prövning.<sup>93</sup>

I FL finns numera en uttrycklig reglering om vilka beslut som vinner negativ rättskraft. Av 37 § andra stycket FL framkommer således att beslut som är gynnande för den enskilde som huvudregel inte kan ändras till den enskildes nackdel av myndigheten, vilket brukar betecknas som principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Principen gäller även om beslutet skulle strida mot lag eller praxis eller på annat sätt vara felaktigt eller olämpligt.<sup>94</sup> Det finns emellertid inget som hindrar att ett gynnande beslut ersätts av ett annat gynnande beslut, om ändringen inte är till nackdel för någon enskild.<sup>95</sup>

Myndigheter kan i regel fritt ändra sina eget beslut så länge de inte vunnit negativ rättskraft.<sup>96</sup> Detta är fallet med betungande beslut om bestämmelser i speciallag inte stadgar annat. Den enskilde har därför möjlighet att vända sig till beslutsmyndigheten med en ny ansökan avseende samma sak.<sup>97</sup> Detta har av HFD betecknats som en grundläggande princip inom förvaltningsrätten.<sup>98</sup> Av plenumålet RÅ 2005 ref. 16 följer därmed att en upprepad ansökan som inges direkt efter det att samma ansökan avslagits av Försäkringskassan inte får avvisas utan ska tas upp till prövning.<sup>99</sup> Den nya prövningen kan dock göras helt summarisk om inga nya omständigheter framförs av den enskilde.<sup>100</sup> Av RÅ 1996 ref. 51 framkommer att den enskilde, i detta fall ett företag, har rätt att få sin begäran om ändring av ett beslut prövad även när flera år gått sedan ursprungsbeslutet meddelades. Ett exempel på en avvikande bestämmelse i speciallag finns i 113 kap. 7 § SFB,

---

<sup>92</sup> För att ändra, rätta eller återkalla ett beslut måste det röra sig om samma sak som ursprungsbeslutet, se prop. 2016/17:180 s. 219; Wall, 2014, s. 24.

<sup>93</sup> Se Wall, 2014, s. 25.

<sup>94</sup> Se Warnling-Nerep, 2008a s. 215; von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 190.

<sup>95</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 219-220.

<sup>96</sup> Se prop. 2017/17:180, s. 219.

<sup>97</sup> Strömberg & Lundell, 2018, s. 79; von Essen, 2016, s. 73.

<sup>98</sup> RÅ 2006 ref. 64.

<sup>99</sup> Det kan tilläggas att åtta av 18 ledamöter ansåg att det förelåg hinder att pröva den nya ansökan.

<sup>100</sup> Se Wall, 2014, s. 24; SOU 2010:29, s. 567.



som uttryckligen anger att ett beslut av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som en gång blivit föremål för omprövning av myndigheten (eller avgjorts av domstol), inte kan omprövas igen. Av detta följer att Försäkringskassans omprövningsbeslut beträffande en viss fråga utgör hinder mot att myndigheten på nytt prövar samma sak.<sup>101</sup>

Även vad gäller betungande beslut som har blivit föremål för lagakraftvunnen dom är huvudregeln att de inte vinner negativ rättskraft. Den enskilde är alltså oförhindrad att inkomma med en ny ansökan till myndigheten.<sup>102</sup> Av såväl speciallag som rättspraxis framgår dock att denna huvudregel inte gäller på vissa rättsområden, t.ex. inom socialförsäkringsrätten och skatterätten.<sup>103</sup>

Att betungande beslut inte vinner negativ rättskraft medför också att de kan ändras i både skärpande och mildrande riktning.<sup>104</sup> Det föreligger således inte några hinder mot att beslutsmyndigheten bifaller en ansökan som tidigare avslagits och där avslagsbeslutet efter överklagande fastställts av domstol.<sup>105</sup> I propositionen till FL framförs att även beslut om ändringar i ett betungande beslut som innebär skärpningar måste accepteras om förvaltningen ska kunna arbeta funktionellt och effektivt.<sup>106</sup> Det kan t.ex. finnas behov av att ersätta ett ”vanligt” föreläggande om att vidta en viss åtgärd, med ett vitesföreläggande om det första beslutet inte fått avsedd effekt. Å andra sidan kan beslutsmyndigheten också återkalla ett föreläggande, även om en domstol har fastställt det och domen vunnit laga kraft.<sup>107</sup>

### 3.1.1 Mera om gynnande och betungande beslut

Ett gynnande beslut karaktäriseras av att det i grunden består i en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till. Ofta är förmånen av personlig eller ekonomisk art. Detta kan också uttryckas som att ett gynnande beslut ger den enskilde rätt till något som hen inte hade innan beslutet fattades. Som exempel på gynnande beslut kan nämnas att den enskilde beviljas ett sökt tillstånd eller ett ekonomiskt stöd, eller ett beslut om att bevilja en begärd registrering om t.ex. en rätt till ett varumärke.<sup>108</sup>

---

<sup>101</sup> Se HFD 2013 ref. 68. Huruvida rättsfallet medför att den enskilde trots 113 kap. 7 § har möjlighet att få ett beslut ändrat genom att inkomma med en ny framställning i samma sak, istället för att begära ytterligare en omprövning råder det motsatta uppfattningar om. Se Wall, 2018, s. 560; Eldon, 2016, s. 441-442.

<sup>102</sup> Se Wall, 2018 s. 564; Warnling-Nerep, 2015, s. 74-75, 78; RÅ 1987 ref. 80; HFD 2013 ref. 36. Det ska noteras att uppdelningen i gynnande respektive betungande beslut egentligen inte är relevant vad gäller beslut som prövats av domstol; huvudregeln om att förvaltningsmål inte vinner negativ rättskraft gäller generellt. Se von Essen, 2016, s. 76.

<sup>103</sup> Se t.ex. 113 kap. 7 § SFB; RÅ 2002 ref. 61; RÅ 2010 ref. 1; 66 kap. 3 § SFL.

<sup>104</sup> Se SOU 2010:29, s. 567.

<sup>105</sup> Se RÅ 1987 ref. 80.

<sup>106</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 229.

<sup>107</sup> Se RÅ 2002 ref. 39; SOU 2010:29, s. 567.

<sup>108</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 231, 328-329; Strömberg & Lundell, 2018, s. 63-64.

Beviljande av t.ex. en socialförsäkringsförmån ses som ett gynnande beslut även om ansökan inte bifalls i sin helhet och den enskilde därför inte får hela den förmån hen ansökt om.<sup>109</sup>

Ett betungande beslut kännetecknas av att det förpliktar den enskilde att handla eller avhålla sig från att handla på ett visst sätt. Ett sådant beslut har alltså en i grunden ingripande karaktär och kan t.ex. innefatta någon form av åliggande att utföra en viss handling. Även förbud och avslag på ansökningar är vanliga former av betungande beslut.<sup>110</sup>

Ändring av ett betungande beslut, exempelvis genom att ett föreläggande begränsas på det sätt den enskilde begär, innebär inte att beslutet som sådant istället ses som gynnande. Det beror på att det är beslutets karaktär som avgör huruvida det ses som betungande eller inte, och inte beslutets verkningar för den enskilde.<sup>111</sup> Även beslut som inte förändrar den enskildes situation till det sämre kan ses som betungande, om den enskilde t.ex. fått avslag på en tillståndsansökan.<sup>112</sup>

Beslut med flera parter kännetecknas av att beslutet på samma gång är betungande för en part och gynnande för en annan. Således är det inte möjligt att ändra beslutet utan att det blir till nackdel för någon enskild. Sådana beslut anses alltid vinna negativ rättskraft. Som exempel kan nämnas ett utmättningsbeslut, vilket ju inte kan ändras utan att antingen den sökande eller den som är föremål för utmätningen drabbas av en ändring till sin nackdel.<sup>113</sup>

### 3.1.2 Bakomliggande överväganden

Trygghetsskäl brukar anses som den huvudsakliga anledningen till varför myndigheterna som regel inte ska kunna ändra gynnande beslut till nackdel för den enskilde. Denne ska kunna lita på att ett förmånligt beslut står fast och företa olika åtgärder med anledning av beslutet utan att riskera att det plötsligt återkallas.<sup>114</sup> Som anförts i inledningskapitlet, kan principen om gynnande besluts negativa rättskraft således betraktas som en av förvaltningsrättens rättssäkerhetsgarantier genom att den liksom legalitetsprincipen skapar förutsebarhet för den enskilde.<sup>115</sup>

Det finns å andra sidan argument som i det enskilda fallet talar för att beslut inte ska vinna negativ rättskraft. Det är ofta önskvärt att beslutsmyndigheten själv ska kunna ändra sådana beslut som visar sig vara olagliga eller klart olämpliga. Nya omständigheter kan dessutom uppdagas som gör att beslutet i efterhand framstår som felaktigt. Ibland kan det dessutom vara helt

---

<sup>109</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 191.

<sup>110</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 231, 328-329; Strömberg & Lundell, 2018, s. 63-64.

<sup>111</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 231, 328-329; Strömberg & Lundell, 2018, s. 63-64.

<sup>112</sup> Se Lebeck, 2018, s. 416.

<sup>113</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 234.

<sup>114</sup> Se Ragnemalm, 2014, s. 129-130.

<sup>115</sup> Se Bull, 1999, s. 122. Jfr Bäckman, 2018, s. 483.

nödvändigt för beslutsmyndigheten att ändra ett beslut, t.ex. om människors liv och hälsa riskeras om beslutet står fast.<sup>116</sup>

Det tycks inte råda någon större diskussion kring möjligheten att ändra beslut som inte omfattas av negativa rättskraft också i skärpande riktning, även om så oftast inte är möjligt att göra med gynnande beslut.<sup>117</sup> Möjligen tänker man sig att den enskilde inte skulle påverkas särskilt negativt i termer av förutsebarhet och rättssäkerhet bara för att ursprungsbeslutet var av betungande karaktär. Det måste dock ifrågasättas om inte också en ändring av ett betungande beslut i skärpande riktning kan ha lika negativa konsekvenser för den enskilde som en ändring av ett gynnande beslut i skärpande riktning hade kunnat ha.

Ytterst handlar rättskraftsreglerna om att upprätthålla en balans mellan den enskildes trygghet å ena sidan, och kraven på en effektiv och rättsenlig förvaltning å andra sidan. Bestämmelserna om rättskraft är således ett resultat av intresseavvägningar mellan enskilda och allmänna intressen, där utgångspunkten vad gäller gynnande beslut är att trygghetsskålen väger tyngre än myndighetens motstående intressen, vilket medför att sådana beslut inte kan ändras till den enskildes nackdel.<sup>118</sup> Principen är dock behäftad med ett flertal undantag, varav vissa med en något oklar räckvidd. Det medför att rättssäkerheten för enskilda blir lidande eftersom det är svårt att förutse när ett gynnande beslut kan ändras. Undantagen kommer att behandlas i nästa kapitel.

## 3.2 Principen om berättigade förväntningar i europarätten

Den svenska principen om gynnande besluts negativa rättskraft motsvaras inom europarätten närmast av principen om berättigade förväntningar, även om vissa skillnader finns.<sup>119</sup> Tillämpning av denna princip kan således påverka och förändra svenska myndigheters möjligheter att ändra sina beslut.

### 3.2.1 EU

I EU-rätten innebär principen om berättigade förväntningar att den som delgetts ett gynnande beslut kan ha ett berättigat intresse av att detta fortsätter att gälla om denne haft anledning att hysa tilltro till att det var lagligt, även om det skulle visa sig vara felaktigt. Berättigade förväntningar kan dock inte grundas enbart på passivitet från EU:s sida, utan den enskilde måste ha fått uttryckliga eller underförstådda försäkringar av företrädare för unionen.<sup>120</sup> Ibland kan dessutom lagstiftning behöva ändras snabbt, vilket

---

<sup>116</sup> Se Ragnemalm, 2014, s. 129.

<sup>117</sup> Jfr von Essen, 2016, s. 74.

<sup>118</sup> Se Wall, 2014, s. 26; Bäckman, 2018, s. 485.

<sup>119</sup> Se Wall, 2014, s. 61-62.

<sup>120</sup> Se Bernitz, 1997, s. 141; Lebeck, 2018, s. 160.

innebär att principen inte får utsträckas så långt att ny lagstiftning aldrig kan påverka redan meddelade beslut.<sup>121</sup> Det kan dessutom inte finnas några berättigade förväntningar på att en situation som uppenbart strider mot EU-rätten ska bestå.<sup>122</sup>

För att avgöra huruvida ett beslut som meddelats av en EU-institution kan ändras av beslutsmyndigheten görs först en bedömning av huruvida den enskilde kan anses ha berättigade förväntningar på att ett beslut står fast. Är så inte fallet, t.ex. för att den enskilde lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter, så kan beslutet ändras. Bedöms förväntningarna däremot vara berättigade kan de inte senare undergrävas. Som ett andra steg görs en intresseavvägning mellan den enskildes intresse av beslutets fortlevnad, och motstående allmänna intressen. Utfaller denna avvägning till den enskildes fördel, vilket inte sällan är fallet när det gäller gynnande beslut som myndigheten vill ändra till den enskildes nackdel, så ska beslutet stå fast. I annat fall kan beslutet ändras, även om den enskilde i och för sig har ett berättigat intresse av att det kvarstår.<sup>123</sup> Den svenska utgångspunkten om att gynnande beslut inte kan ändras till den enskildes nackdel återfinns således inte i EU-rätten, även om utfallet ofta kommer att bli liknande som för rättskraftsprincipen, dvs. att gynnande beslut som huvudregel ska kvarstå.<sup>124</sup> Wall menar dock att principen om gynnande besluts negativa rättskraft medför ett starkare skydd för den enskilde jämfört med principen om berättigade förväntningar.<sup>125</sup>

Principen om skydd för berättigade förväntningar ska iakttas av medlemsstaterna när de genomför EU-bestämmelser.<sup>126</sup> I vilken utsträckning principen ska tillämpas på nationell nivå är emellertid inte givet.<sup>127</sup> I grunden handlar det om en avvägning mellan medlemsstaternas processuella autonomi och vikten av att EU-rätten får genomslag på nationell nivå i enlighet med lojalitetsprincipen.<sup>128</sup> Det medför att EU-rättens anspråk på nationell tillämpning av principen varierar mellan olika rättsområden.

### 3.2.2 EKMR

När principen om berättigade förväntningar tillämpas på konventionsrättslig grund finns ofta en koppling till egendomsskyddet i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR. Principen har betydelse dels för att bedöma om artikeln alls är tillämplig, dels som en viktig del av

---

<sup>121</sup> Se C-60/98 Butterfly Music, p. 25.

<sup>122</sup> Se C-480/00 Azienda Agricola Ettore Ribaldi, p. 67. För en diskussion om uppdelningen i rättsstridiga och rättsenliga beslut, se Wall, 2014, s. 301, 303, 311.

<sup>123</sup> Se C-90/95 de Compte, p. 39.

<sup>124</sup> Se SOU 2010:29, s. 88-89.

<sup>125</sup> Se Wall, 2017, s. 251, 300. Jfr Bernitz & Kjellgren, 2018, s. 170 där de skriver att EU-domstolen sällan finner att principen trätts förnär.

<sup>126</sup> C-62/00 Marks & Spencer, p. 44.

<sup>127</sup> Se Wenander, 2017, s. 647.

<sup>128</sup> Se SOU 2010:29, s. 90.

proportionalitetsbedömningen.<sup>129</sup> En indragning av ett tillstånd eller en koncession kan om den är oväntad utgöra ett brott mot egendomsskyddet om den enskilde hade berättigade förväntningar om att få behålla tillståndet och fortsätta sin verksamhet.<sup>130</sup> Detsamma gäller vid upphävande av socialförsäkringsrättsliga förmåner.<sup>131</sup> En ändring eller ett återkallande av ett gynnande beslut som påverkar den enskilde att utöva de rättigheter som följer av egendomsskyddet kan således strida mot EKMR.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Se Wall, 2014, s. 335.

<sup>130</sup> Se t.ex. *Tre Traktörer AB v. Sweden*, no 10873/74, 7 juli 1989, särskilt p. 53, där Europadomstolen kom fram till att artikel 1 om egendomsskydd är tillämplig vid återkallelse av ett tillstånd att servera alkohol.

<sup>131</sup> Se Wall, 2014, s. 322.

<sup>132</sup> Se *Warnling-Nerep*, 2008/09, s. 848.

# 4 Ändring av beslut enligt FL

## 4.1 Bestämmelsernas tillämpningsområde

Förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring av beslut i 36-39 §§ är tillämpliga vid all handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna (1 §). Av 2 § framkommer dock att bl.a. bestämmelserna om ändring av beslut inte tillämpas i sådana kommunala ärenden där särskilda bestämmelser om överklagande saknas, och besluten således överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL. Ändringsbestämmelserna är dessutom inte tillämpliga i brottsbekämpande verksamhet (3 §). Lagen kan däremot tillämpas även när den formellt inte är tillämplig eller när något undantag medför att en viss regel inte måste tillämpas.<sup>133</sup>

## 4.2 Lagens subsidiaritet

Att lagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i såväl annan lag som förordning framkommer av 4 §. Myndighetsföreskrifter får dock vika för bestämmelser i FL. Subsidiariteten är en naturlig följd av att FL är en allmänt hållen lag som ska kunna tillämpas på många olika typer av ärenden. Inom vissa områden kan det finnas behov av specialregler anpassade till de överväganden som gör sig särskilt gällande inom just det området.<sup>134</sup> Lagen utgör således en sorts minimistandard som får kompletteras med ytterligare bestämmelser i speciallagstiftning på de områden där det är av särskild vikt att medborgarnas intressen av en rättssäker förvaltning tillgodoses.<sup>135</sup> Förekomsten av ändringsbestämmelser i speciallag (eller förordning) behöver emellertid inte utesluta en tillämpning av bestämmelserna i FL, utan det beror på hur heltäckande regleringen är.<sup>136</sup> Viss reglering är avsedd att vara uttömmande, medan annan endast fungerar som komplement till FL och är avsedd att tillämpas tillsammans med bestämmelserna däri.<sup>137</sup>

## 4.3 Frivillig rättelse, 36 §

Av 36 § FL framkommer att en myndighet som har fattat ett beslut får rätta det om det innehåller en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller annat liknande förbiseende. Bestämmelsen gäller alla typer av beslut. För att felet ska räknas som uppenbart krävs att alla med normal iakttagelseförmåga kan upptäcka det och det ska därmed inte finnas något tvivel om vilket innehåll beslutet var menat att ha. Felet måste dock inte

<sup>133</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 53.

<sup>134</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 39-40, 288; SOU 2010:29, s. 128.

<sup>135</sup> Se Ragnemalm, 2014, s. 37.

<sup>136</sup> Se JO 2008/09 s. 183; Warnling-Nerep, 2015, s. 101.

<sup>137</sup> Se Warnling-Nerep, 2008b, s. 388.

framgå direkt av beslutet, utan det räcker att det framgår vid en enkel jämförelse mellan beslutet och handlingarna i ärendet.<sup>138</sup> Däremot förutsätter tillämpningen av paragrafen att någon saklig ändring av det tidigare beslutet inte sker i och med rättelsen. Skulle så vara fallet rör det sig inte om en rättelse, utan istället om en ändring av beslutet.<sup>139</sup>

Beslutsmyndigheten kan således inte rätta sådana fel som beror på bristfällig utredning, felaktig rättstillämpning eller oriktig faktabedömning.<sup>140</sup> I RÅ 1973 ref. 38 ansågs en i ett beslut om körkortsåterkallelse felaktigt angiven lagrumshänvisning inte kunna rättas. En rättelse hade fått till följd att den enskilde skulle ha fått vänta ytterligare ett år innan han hade kunnat få tillbaka körkortet.<sup>141</sup>

Bestämmelsen är fakultativ istället för obligatorisk för att myndigheten ska ha möjligheten att underlåta att rätta bagatellartade fel. I propositionen exemplifieras detta med ett felstavat namn. Det poängteras emellertid att myndigheten bör rätta fel när dessa kan tänkas ha någon praktisk betydelse för den enskilde, samt när den enskilde uttryckligen begär att rättelse ska ske.<sup>142</sup>

## 4.4 Frivillig ändring, 37 §

I 37 § FL stadgas i första stycket huvudregeln att en myndighet får ändra ett beslut den meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt. Detta är ett uttryck för det faktum att myndighetsbeslut som utgångspunkt inte vinner negativ rättskraft. Andra stycket ger emellertid uttryck för principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Ovan har jag redogjort för hur detta innebär att gynnande beslut inte kan ändras till den enskildes nackdel. Här kommer istället de undantag från principen som anges i andra stycket att tas upp. Dessa innebär att även ett gynnande beslut kan ändras till den enskildes nackdel.

### 4.4.1 Tvingande säkerhetsskäl

Vad gäller situationer där tvingande säkerhetsskäl anses motivera en möjlighet att ändra gynnande beslut även till den enskildes nackdel är det främst hänsyn till människors och djurs liv och hälsa som åsyftas. Även omsorg av egendom kan räknas in här om t.ex. bränder eller explosioner skulle uppkomma om beslutet inte ändrades. Det handlar med andra ord om fall där viktiga allmänintressen måste ges företräde framför den enskildes intresse av att det gynnande beslutet står fast. För att ett beslut ska kunna ändras på grund av tvingande säkerhetsskäl krävs att en omedelbar ändring

---

<sup>138</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 186-187.

<sup>139</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 226-227.

<sup>140</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 185.

<sup>141</sup> Rättsfallet handlar egentligen om rättelse enligt 32 § FPL men bestämmelsen är lik den i 36 § FL och torde därför kunna ge vägledning även när FL istället för FPL är tillämplig.

<sup>142</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 226-227.

av beslutet är nödvändigt. Fall där det först på längre sikt är nödvändigt att beslutet ändras omfattas inte av undantaget.<sup>143</sup>

I RÅ 2004 ref. 78 hade Jordbruksverket återkallat en tidigare meddelad dispens från kravet på ligghall för köttdjur. Verket menade att dispensen blivit felaktig, och att de utifrån yttrande från veterinär och djurskyddsinspektör gjort bedömningen att djurens hälsa var i fara. Beslutet att återkalla dispensen gjordes emellertid utifrån samma underlag som verket hade tillgång till redan när dispens medgavs. Inspektioner hade dessutom visat att djurhållningen bedrevs utan anmärkningar. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen förelåg därför inga tvingande säkerhetsskäl som hade kunnat motivera att dispensen såsom ett gynnande förvaltningsbeslut hade kunnat återkallas.

Det finns också exempel på en mycket extensiv tolkning av denna undantagsmöjlighet. I en dom från förvaltningsrätten menade domstolen att tvingande säkerhetsskäl motiverar en kostsam ombyggnation av spalter (gödseldrainerande golv) på grund av risk för klövskador på grisar, fastän djurägaren, som haft stallet i drift i 17 år, anfört att klövskador aldrig uppstått av denna anledning. Spalten hade godkänts i en förprovning innan stallet togs i bruk.<sup>144</sup> Det kan ifrågasättas om det mot bakgrund av att inga skador på djuren uppstått under 17 års tid, kan anses föreligga tvingande säkerhetsskäl där en omedelbar ändring är nödvändig.

#### 4.4.2 Förbehåll om ändring eller återkallelse

När det kommer till myndigheters möjlighet att ändra ett beslut på grund av ett förbehåll om återkallelse eller ändring så krävs ett tydligt förbehåll knutet till beslutet. Det är inte helt klart vilka krav som ska ställas på ett sådant. Varken frågan om tillåtligheten eller utformningen av dem är helt given.<sup>145</sup> I propositionen till FL framkommer emellertid att det inte bör räcka att det anges *att* beslutet kan återkallas, utan det krävs att de förutsättningar under vilka en ändring eller återkallelse kan ske specificeras.<sup>146</sup> I RÅ 1995 ref. 10 bedömdes ett beslut om tillstånd för tillhandahållande av spelautomater inte kunna återkallas, eftersom återkallelseförbehåll saknades i beslutet, och ny lagstiftning på området inte medgav återkallelse enbart på den grunden att tillståndsgivningen på området skärpts.<sup>147</sup>

Det framförs i litteraturen att en myndighet som vill förbehålla sig rätten att ändra eller återkalla ett gynnande beslut tydligt måste ange under vilka förutsättningar detta ska kunna ske. Dessa förutsättningar måste dessutom vara acceptabla utifrån de trygghetsaspekter som gör sig gällande för den

---

<sup>143</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 232.

<sup>144</sup> Se Förvaltningsrätten i Malmös dom i mål nr 9145-18, dom 2019-03-29.

<sup>145</sup> Se Wall, 2017, s. 233.

<sup>146</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233; JO 2005/06 s. 287 angående utformningen av förbehåll i beslut och de krav på tydlighet som bör ställas.

<sup>147</sup> Se RÅ 1995 ref. 10.



enskilde, och andra förutsättningar för ändring än de som är förenliga med de principer som utvecklats i praxis bör inte kunna godtas.<sup>148</sup> Bäckman uttrycker det som att andra omständigheter än sådana som hade kunnat utgöra grund för avslag av beslutet inte får anges i förbehåll om återkallelse.<sup>149</sup> Wall anför att förbehållet bör vara tydligt, precist och dokumenterat.<sup>150</sup> Bäckman har emellertid visat att åtminstone vad gäller beslut grundade på SoL och LSS, så är förbehållen förenade med väldigt allmänna ändringsgrunder. T.ex. anges att besluten kan ändras eller återkallas vid förändrade behov eller förändrade förhållanden. Ett gynnande beslut kan således ändras under nästan vilka förutsättningar som helst om myndigheten bara går omvägen via ett förbehåll om återkallelse eller ändring. Det innebär att den enskilde har stora svårigheter att förutse under vilka förutsättningar ett beslut kan ändras eller återkallas, vilket urholkar principen om gynnande besluts negativa rättskraft och påverkar rättssäkerheten negativt.<sup>151</sup> Bäckman menar dessutom att användningen av sådana allmänt hållna förbehåll inte uppfyller grundläggande krav på förutsebarhet även om de i praktiken inte nyttjas av beslutsmyndigheten; den enskilde är ju ovetande om huruvida förbehållet kommer att användas.<sup>152</sup>

Bestämmelser om förbehåll bör tas in i de föreskrifter beslutet baseras på. Exempelvis finns i 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488) bestämmelser om under vilka förutsättningar körkort ska återkallas. Däremot behövs inte bestämmelser om möjligheter till förbehåll för varje enskild typ av beslut eller förmån, utan det anses tillräckligt med en generell bestämmelse om möjligheten till förbehåll som kan användas på hela eller delar av författningens tillämpningsområde. En upplysning om innehållet i dessa föreskrifter bör av tydlighetsskäl tas med i det aktuella beslutet. Regeringen anför dessutom att det av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att förbehåll om ändring eller återkallelse i vissa fall kan tas in i ett förvaltningsbeslut, utan uttryckligt stöd i den föreskrift beslutet grundar sig på.<sup>153</sup> Detta uttalande skulle kunna syfta på förvaltningsbesluts relativa normbundenhet, som medför att myndigheternas frihet att bestämma det konkreta innehållet i ett beslut är mindre begränsad om de bakomliggande föreskrifterna är generella och ger stort utrymme för myndighetens fria skön.<sup>154</sup>

Myndigheternas ändringsmöjligheter framstår mot bakgrund av detta som mycket omfattande. Regeringen framhåller dock att så inte är fallet; en myndighet måste alltid ha stöd i föreskrifter i sitt agerande, och förbehåll om ändring eller återkallelse måste vara utformade på ett sätt som uppfyller

---

<sup>148</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 195.

<sup>149</sup> Se Bäckman, 2013, s. 212. Jfr JO 2005/06 s. 182.

<sup>150</sup> Se Wall, 2017, s. 241.

<sup>151</sup> Se Bäckman, 2013, s. 192-196, 200.

<sup>152</sup> Se Bäckman, 2013, s. 351.

<sup>153</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233. Även i prop. 1985/86:80 på s. 39 gavs uttryck för att beslut i vissa situationer kan förses med återkallelseförbehåll även utan stöd i någon författning.

<sup>154</sup> Se Strömberg & Lundell, 2018, s. 75-76.

rimliga krav på förutsebarhet för att inte strida mot legalitetsprincipen. Dessutom måste en ändring av ett gynnande beslut till nackdel för den enskilde ske i enlighet med objektivitets- och proportionalitetsprinciperna.<sup>155</sup> Lebeck har dock anført att legalitetsprincipens föreskriftskrav och kravet på tydlighet i rättsreglernas utformning medför att förbehåll om återkallelse eller ändring dels måste ha en hög grad av precision, dels måste ha en tydlig grund i den aktuella lagtexten.<sup>156</sup> Wall är av liknande åsikt, och menar att om användningen av förbehåll saknar stöd i lag, kan de krav på legalitet och normbunden maktutövning som kännetecknar en rättsstat inte anses vara uppfyllda.<sup>157</sup> Om därtill Bäckmans empiriska undersökning av den omfattande förekomsten av allmänt hållna förbehåll beaktas, så kan det på goda grunder ifrågasättas om användningen av dem verkligen lever upp till legalitetsprincipens krav.

Att inskränka principen om gynnande besluts negativa rättskraft genom användning av förbehåll om ändring eller återkallelse motiveras med att den enskilde i dessa situationer inte bör kunna hävda några berättigade förväntningar avseende beslutets oantastbarhet eftersom denne redan från början vet om att det gynnande beslutet kan komma att ändras helt eller delvis.<sup>158</sup>

Mot bakgrund av den stora möjlighet som myndigheter har att förse beslut med förbehåll, så är det inte svårt att föreställa sig att användningen av dem ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan vara problematisk för den enskilde. Denne inrättar ju ofta sin verksamhet och sitt liv efter myndighetens beslut, och har därmed ett behov av förutsebarhet som bara kan garanteras genom att denne kan lita på att beslutet står fast. Möjligheten till återkallelseförbehåll kan alltså ses som att myndigheterna bakvägen ser till att behålla så stort eget handlingsutrymme som möjligt samtidigt som principen om gynnande besluts negativa rättskraft urholkas. Ökningen av deras handlingsutrymme torde ske parallellt med en motsvarande minskning av den enskildes handlingsutrymme; denne vågar kanske inte fullt ut anpassa sitt handlande efter myndighetens beslut när tillit och förväntningar på att detta beslut ska stå fast inte finns. Rättssäkerheten och förutsebarheten för den enskilde påverkas således negativt, även om det finns gränser för hur allmänt utformade förbehållen tillåts vara.

JO har mot denna bakgrund uttalat att beslut bara ska föras med förbehåll om återkallelse eller ändring när så är nödvändigt, eftersom principen om gynnande besluts negativa rättskraft undergrävs om detta missbrukas. Beslutsmyndigheten måste ha klart för sig vad syftet med förbehållet är, och säkerställa att det utformas på ett sätt som uppfyller kraven på förutsebarhet och är förenligt med kravet på legalitet.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233.

<sup>156</sup> Se Lebeck, 2018, s. 230.

<sup>157</sup> Se Wall, 2014, s. 66.

<sup>158</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 232; Warnling-Nerep, 2008a, s. 216.

<sup>159</sup> Se JO 2018/19 s. 577.

### 4.4.3 Vilseledande från den enskilde

Den tredje och sista i FL angivna möjligheten för myndigheter att ändra ett gynnande beslut är då det grundar sig på felaktiga förutsättningar orsakade av att den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller undanhållit information. Det handlar alltså om en ändringsmöjlighet som uppkommer när ett beslut blivit felaktigt till följd av den enskildes agerande och således krävs ett orsakssamband mellan ett felaktigt beslut och det felaktiga uppgiftslämnandet. Det är inte det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som konstituerar ändring. Grund för ändring saknas därmed om felaktigheten inte varit relevant för ärendets avgörande, eller om myndigheten själv insett att en lämnad uppgift varit felaktig och därför bortsett från denna i beslutsfattandet.<sup>160</sup> Precis som vad gäller återkallelseförbehåll så motiveras denna möjlighet till ändring av beslut av att den enskildes förväntningar om att beslutet ska stå fast inte kan ses som berättigade.<sup>161</sup>

Detta undantag från principen om gynnande besluts negativa rättskraft kan illustreras av två äldre rättsfall, som emellertid i övrigt är överspelade idag. Det första fallet rörde en sökande till en lärartjänst som inte berättade att graviditet och födsel skulle hindra henne från att arbeta under en del av anställningstiden.<sup>162</sup> Beslutet att anställa henne återkallades eftersom skolstyrelsen menade att hon var skyldig att berätta om sin graviditet, och aldrig skulle ha anställts om de hade haft kännedom om den. Återkallandet underkändes dock av HFD, eftersom den sökande såsom mest meriterad hade haft rätt till tjänsten även om hon hade berättat om sina förhinder att tjänstgöra. I ett annat fall i samma referat blev utgången den motsatta; återkallelse av ett tillsättningsbeslut avseende en tidsbegränsad lärartjänst bedömdes av majoriteten lagenligt, eftersom sökanden inte uppgivit att hon på grund av födsel inte kunde tjänstgöra under någon del av anställningstiden. Med andra ord bedömdes underlåtenheten att lämna informationen i detta fall ha orsakat ett felaktigt beslut. Det gynnande beslut som en anställning innebär, skulle rätteligen inte ha meddelats om den enskilde inte undanhållit informationen.

Detta undantag från principen om gynnande besluts negativa rättskraft gäller inte när felet inte beror på den enskilde. Det är nämligen inte tillräckligt att beslutet blivit felaktigt för att ändring till nackdel för den enskilde ska kunna ske.<sup>163</sup> Att en myndighet bedömer förhållandena på ett annat sätt än vid beslutstillfället utgör således i sig aldrig grund för att ändra ett beslut.<sup>164</sup> I detta sammanhang kan RÅ 2004 ref. 78 – där återkallande av dispens från kravet på ligghall för utegångsdjur inte godtogs – nämnas igen. En anledning till denna bedömning var nämligen att beviljandet av dispens skedde på precis samma underlag som återkallandet av den.

---

<sup>160</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233-234, 329.

<sup>161</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233.

<sup>162</sup> Se RÅ 1968 ref. 78 (I-II).

<sup>163</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 195; von Essen, 2016, s. 73.

<sup>164</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 194.

Inte heller kan beslutet ändras för att det bedöms strida mot föreskrifter eller praxis. Detta illustreras av ett rättsfall där en kommun återkallade ett beslut om bidrag för upprustning av en väg för att det upptäcktes strida mot kommunens praxis. Detta godtogs inte av domstolen som konstaterade att det rörde sig om ett gynnande beslut, och att den av kommunen anförda grunden för återkallelse inte kan accepteras.<sup>165</sup>

I ett JO-beslut hade en myndighet ändrat ett beslut om EU-bidrag för restaurering av betesmarker till nackdel för den enskilde, eftersom myndigheten upptäckte att det beviljade bidraget var högre än vad som var tillåtet enligt EU-reglerna.<sup>166</sup> Myndigheten medgav själv att förutsättningar för att ändra beslutet inte förelåg, men valde ändå att göra så eftersom Sverige annars skulle åläggas återbetalning till EU av felaktigt utbetalda medel. JO uttalade att reglerna om rättskraft är till för att skydda den enskilde och inte får urholkas av tekniska eller ekonomiska skäl.

Av ovan nämnda praxis kan slutsatsen dras att principen om gynnande besluts negativa rättskraft väger tyngre än det faktum att felaktiga beslut tillåts bestå, åtminstone om felet beror på myndigheten själv.

## 4.5 Obligatorisk ändring, 38 §

Denna bestämmelse är en enda ändringsbestämmelsen som innehåller ett *krav* på att myndigheten ska ändra sitt beslut om de i paragrafen uppställda förutsättningarna är för handen. Rekvisiten är emellertid så snäva att bestämmelsen torde vinna tillämpning endast i undantagsfall. Enligt detta stadgande ska en myndighet som meddelat beslut i första instans ändra det om myndigheten anser att beslutet i något väsentligt hänseende är uppenbart felaktigt och beslutet kan ändras snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Kravet på att beslutet ska vara uppenbart felaktigt innebär att det ska vara fråga om ett fel som är enkelt för myndigheten att konstatera. Om en större utredning krävs för att konstatera huruvida beslutet är felaktigt är paragrafen inte tillämplig. Kravet på väsentlighet medför dessutom att det inte räcker att felet är uppenbart felaktigt; om felet saknar betydelse eller är mindre viktigt saknas skyldighet att ändra beslutet.<sup>167</sup> Paragrafen kan t.ex. bli tillämplig om nya omständigheter tillkommit, så att beslutet blivit felaktigt, även om det från början var riktigt. De nya omständigheterna kan ha framförts av den enskilde, men kan också vara ett resultat av att det kommit en prejudicerande dom på området som förändrat förutsättningarna för t.ex. uttagande av ränta i beslut fattade utifrån en viss bestämmelse.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Se RÅ 1992 ref. 78. Även RÅ 2006 ref. 73 om återkallelse av medborgarskap och RÅ 1992 ref. 64 om ändrat registreringsbeslut kan nämnas i sammanhanget.

<sup>166</sup> Se JO 2006/07 s. 376.

<sup>167</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 330.

<sup>168</sup> Se Strömberg & Lundell, 2018, s. 172; RÅ 2005 ref. 43.

Eftersom det i denna paragraf till skillnad mot den föregående inte finns någon möjlighet att ändra ett gynnande beslut till nackdel för den enskilde, så är skyldigheten att ändra ett beslut mer begränsad än befogenheten att ändra beslutet. En skyldighet att ändra ett beslut till nackdel för den enskilde kan aldrig uppkomma enligt intern svensk rätt även om förutsättningarna för en sådan ändring i och för sig skulle vara uppfyllda enligt något av de undantag som finns från gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>169</sup>

## 4.6 Ändring av överklagat beslut, 39 §

Beslutsmyndighetens möjligheter att ändra ett beslut som har överklagats till högre instans framgår av 39 § FL. Möjligheterna får sägas vara begränsade. Bestämmelsen innebär att beslutsmyndigheten vid ett överklagande omedelbart förlorar den befogenhet som annars följer av 37 § att mera fritt ändra beslut till såväl fördel som nackdel för den enskilde. Ändring får endast ske i sådana fall som omfattas av 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet. Det ska alltså röra sig om ett beslut som i något väsentligt hänseende är uppenbart felaktigt, och kan ändras snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för den enskilde. Till skillnad mot 38 § är det dock inte obligatoriskt för myndigheten att ändra ett sådant beslut sedan överklagande skett.<sup>170</sup>

Sedan beslutsmyndigheten överlämnat överklagandet till den instans som ska pröva det, får myndigheten varken ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak. Anledningen till de begränsade ändringsmöjligheterna för överklagade beslut har att göra med att man vill undvika att ett beslut på samma gång blir föremål för prövning i fler än en instans (litispensens).<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 236.

<sup>170</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 239-241.

<sup>171</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 239-241.

## 5 Ändring av beslut enligt praxis och litteratur

Utöver de i FL angivna förutsättningarna under vilka ett beslut kan eller ska ändras, så finns ytterligare ett par omständigheter vilka medger ändring av beslut. Det rör sig om sådana ändringar av gynnande beslut som inte anses omfattas av principen om gynnande besluts negativa rättskraft, även om effekten för den enskilde blir att ett gynnande beslut ändras till dennes nackdel. I detta kapitel kommer jag att ta upp några av dessa ändringsmöjligheter.

### 5.1 Besluts verkställighet

Det är viktigt att skilja myndigheters möjligheter att ändra själva besluten åt från möjligheterna att ändra verkställigheten av beslut. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft är inte tillämplig vid ändring av verkställighet. En socialnämnd som beviljat insatser enligt t.ex. LSS eller SoL, kan således besluta att den som är föremål för insatserna måste flytta till annat boende, fastän den enskilde motsätter sig. Detta räknas som en ändring av verkställigheten av det gynnande beslutet, och inte en ändring av beslutet i sig. Beslutet om ändrad verkställighet kan visserligen överklagas, men så länge den aktuella lagens krav om t.ex. goda eller skäliga levnadsvillkor är uppfyllda, så föreligger som utgångspunkt inget hinder mot en sådan verkställighetsändring.<sup>172</sup> Med tanke på den motsatta utgången i RÅ 2010 ref. 69 där verkställigheten, som bestod i utbetalning av ersättning för assistans, inte kunde dras in för att den enskilde skulle vistas utomlands, så är det emellertid osäkert vilka slutsatser som kan dras av rättsläget i denna fråga. Möjligen beror utgången på att det återkallelseförbehåll som beslutet om assistans var försett med var av central betydelse i målet.

Bäckman har ifrågasatt det faktum att ändring av ett besluts verkställighet inte också ses som en ändring av beslutet i sig. Enligt henne är det orimligt att separera innehållet i det gynnande beslutet från det gynnande beslutet. Hon menar därför att en ändring av verkställigheten också ska ses som en ändring av själva beslutet. Något annat vore ett kringgående av principen om gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>173</sup>

### 5.2 Ändrade förhållanden

Det centrala rättsfallet vad gäller myndigheters möjligheter att ändra beslut på grund av ändrade förhållanden utgörs av RÅ 2000 ref. 16. Tidigare gällde att gynnande beslut inte kunde ändras eller återkallas ens om behovet av

<sup>172</sup> Se HFD 2012 ref. 11; HFD 2012 ref. 59.

<sup>173</sup> Se Bäckman, 2013, s. 341, 348, 352.

bistånd helt eller delvis bortfallit.<sup>174</sup> I detta rättsfall kom domstolen emellertid fram till att det är möjligt att ändra fortlöpande biståndsbeslut utan tidsbegränsning till den enskildes nackdel vid väsentligen förändrat biståndsbehov. Även andra typer av ändrade förhållanden kunde enligt domstolen utgöra grund för ändring av beslutet, så länge det rörde sig om sådana förhållanden som kunnat beaktas vid det ursprungliga beslutet. Dessa uttalanden har vissa likheter med vad Westerberg uttalade redan 1951 om att sociala bidrag som gäller tills vidare alltid kan dras in. Han anförde att eftersom bidragen utgår efter behov, så ska de kunna dras in om behov inte längre föreligger.<sup>175</sup>

Prejudikatvärdet av detta rättsfall får idag anses vara osäkert.<sup>176</sup> I litteraturen uttalas att det framstår som om den ändringsmöjlighet som öppnades för i detta rättsfall har stängts genom den nya FL.<sup>177</sup> Lebeck är ännu mer övertygad, och menar att tidsobegränsade förmåner inte längre kan ändras även om grunden för dem bortfallit.<sup>178</sup> Jag är inte villig att uttala mig riktigt lika säkert, även om ordalydelsen i 37 § svårligen kan tolkas på annat sätt än att ytterligare undantag från principen om gynnande besluts negativa rättskraft är uteslutna. Uttalandena i förarbetena angående denna fråga är inte alltför ingående, och dessutom inte helt samstämmiga. I den utredning som föregick propositionen till nuvarande FL uttalas visserligen att grundsatsen om att gynnande beslut inte kan ändras till den enskildes nackdel bör omfatta även sådana beslut som avser fortlöpande förmåner utan angiven tidsbegränsning.<sup>179</sup> Detta talar för att RÅ 2000 ref. 16 har blivit överspelat av FL. I propositionen återges dock inte detta uttalande. Istället anges att utgångspunkten bör vara att gällande rättsläge inte ska förändras genom regleringen i den nya FL, och att det är angeläget att gällande ordning för gynnande besluts rättskraft bevaras.<sup>180</sup> Dessa uttalanden får anses tala för att någon förändring i gällande rätt inte var åsyftad, vilket skulle kunna tala för att rättsfallet har viss relevans än idag. Det vore dessutom olämpligt om fortlöpande beslut om ekonomiskt bistånd skulle kvarstå även sedan behovet av bistånd upphört.<sup>181</sup> Å andra sidan avvisade regeringen helt det av flertalet remissinstanser framförda önskemålet om att gynnande beslut, vare sig de rör fortlöpande förmåner eller inte, ska kunna ändras vid väsentligt förändrade förhållanden, eftersom det vore att alltför mycket utvidga undantagsmöjligheterna för ändring av gynnande beslut, vilket skulle vara problematiskt ut rättssäkerhetssynpunkt.<sup>182</sup> Här finns uppenbara likheter med domstolens uttalande i RÅ 2000 ref. 16 om att beslut skulle kunna ändras vid väsentligen förändrat biståndsbehov. Detta talar emot att en sådan

---

<sup>174</sup> Se Bull, 1999, s. 124.

<sup>175</sup> Se Westerberg, 1951, s. 269, 379-380.

<sup>176</sup> Se Wall, 2014, s. 135.

<sup>177</sup> Se von Essen, Bohlin & Warnling Conradson, 2018, s. 19; jfr Bäckman, 2018, s. 493-494.

<sup>178</sup> Se Lebeck, 2018, s. 225.

<sup>179</sup> Se SOU 2010:29 s. 590.

<sup>180</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 228-229, 231.

<sup>181</sup> Jfr Wall, 2014, s. 134.

<sup>182</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233.

ändringsgrund även vid beslut som specifikt rör fortlöpande förmåner skulle vara aktuell idag. Regeringen anger dock också att det är viktigt att regleringen i FL inte blir för invecklad och svåröverskådlig.<sup>183</sup> Frågan kan därmed ställas om regeringen avstått från att föreslå denna ändringsmöjlighet på grund av att regleringen då blir för invecklad, eller för att beslut inte ska kunna ändras på denna grund med stöd av FL.

Vad som gäller angående möjligheten att ändra fortlöpande biståndsbeslut till den enskildes nackdel vid väsentligen förändrat biståndsbehov eller vid annars väsentligt ändrade förhållanden får enligt min åsikt anses vara osäkert. Även om såväl lagtext som vissa uttalanden i litteraturen och propositionen talar emot att denna ändringsmöjlighet existerar idag, så tror jag mot bakgrund av bristen på samstämmighet mellan rättskällorna att en domstol även i framtiden kan komma fram till att ett beslut kan ändras vid så pass ändrade förhållanden att den enskilde inte längre har något behov av beslutet.

Möjligheten att ändra beslut på denna grund kan emellertid helt klart ske genom ett förbehåll om ändring eller återkallelse.<sup>184</sup> Bäckman menar mot denna bakgrund att det, åtminstone inom rättsområdena SoL och LSS, rent av hade varit till fördel för den enskilde om resonemanget i RÅ 2000 ref. 16 hade kodifierats som ytterligare en undantagsgrund från principen om gynnande besluts negativa rättskraft, eftersom det då skulle krävas väsentligen förändrade förhållanden för att ändra ett beslut, till skillnad mot förbehåll om återkallelse eller ändring, som tillåts vara mer allmänt hållna.<sup>185</sup>

Ytterligare en möjlighet kvarstår emellertid att ändra beslut på denna grund. Även om regeringen som jag nämnt ovan ställde sig avvisande till en bestämmelse i 37 § FL om att gynnande beslut skulle kunna ändras vid väsentligt ändrade förhållanden, så var den inte främmande för bestämmelser av denna typ i specialförfattning.<sup>186</sup> En sådan återfinns t.ex. i 51 kap. 12 § SFB, där det framkommer att rätten till assistansersättning ska omprövas om rätten därtill har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden hänförliga till den enskilde.

Sammanfattningsvis gäller alltså att även om RÅ 2000 ref. 16 idag skulle vara överspelat, så återstår ännu möjligheterna att ändra gynnande beslut till den enskildes nackdel vid (väsentligen) ändrade förhållanden, i de fall det finns ett förbehåll knutet till beslutet eller bestämmelser i specialförfattning därom.

---

<sup>183</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 229, 231-232.

<sup>184</sup> Jfr JO 2018/19 s. 582, där myndighetsbeslutet innehöll ett sådant förbehåll.

<sup>185</sup> Se Bäckman, 2018, s. 493-494.

<sup>186</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 233.



## 5.3 Tillämpning av nya föreskrifter på gamla beslut

Det är inte ovanligt att författningar ändras eller upphävs och ersätts med nya bestämmelser. Frågan är vad detta får för konsekvenser för myndigheters möjligheter att ändra beslut som meddelats utifrån en bestämmelse som sedan ersatts av en annan. Det handlar alltså om vilka följder legalitetsprincipens krav på begränsningar i retroaktivitet får.

### 5.3.1 Praxis och uttalanden i litteraturen

Av RÅ 1988 ref. 132 följer att bedömningen av huruvida ny lagstiftning ska tillämpas på äldre beslut sker med ledning av uttalanden i övergångsbestämmelser eller vad som annars följer av motiven till lagen eller omständigheterna i övrigt. Som exempel kan nämnas NJA 2000 s. 727, där Skogsvårdsstyrelsen hade beviljat statligt bidrag för byggande av en skogsväg. Innan alla medel betalats ut, upphörde dock möjligheten att lämna sådant bidrag genom utfärdandet av en ny förordning. Skogsvårdsstyrelsen ändrade då sitt beslut, och meddelade att ytterligare bidrag inte kunde utgå, eftersom man inte längre tilldelades pengar för vägbyggnad. Enligt övergångsbestämmelserna skulle dock äldre bestämmelser fortfarande tillämpas i fråga om bidrag som beviljats före ikraftträdandet av den nya förordningen. Att beslutet ändrades accepterades därför inte av HD, som uttalade att det första beslutet om medgivande av bidrag var bindande, och inte kunde ändras på denna grund. Av RÅ 1988 ref. 132 följer också att i frånvaro av ställningstaganden i övergångsbestämmelser och förarbeten, är det som huvudregel de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas.

I plenimålet RÅ 1996 ref. 57 (Klippanmålet) var frågan om nya bestämmelser, enligt vilka även tidigare utövare av miljöfarlig verksamhet var skyldiga att avhjälpa olägenheter av verksamheten, kunde tillämpas på ett företag som överlät sin verksamhet innan de nya lagbestämmelserna trädde i kraft. Varken i övergångsbestämmelser eller förarbeten kunde det utläsas att en retroaktiv tillämpning var åsyftad. Majoriteten ansåg att det inte var rimligt att i sådant fall till den enskildes nackdel tillämpa de nya bestämmelserna, eftersom det skulle kunna leda till en tidigare oförutsebar ekonomisk belastning för berörda företag. Retroaktiv tillämpning av de nya bestämmelserna medgavs alltså inte på grund av de vägande skäl som fanns i detta mål.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Det förtjänar att nämnas att lagstiftaren genom införandet av miljöbalken har sett till att ett liknande utfall inte kommer att upprepas. Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999, och i övergångsbestämmelserna anges i 8 § (i lag (1998:811) om införande av miljöbalken) att balkens bestämmelser om återställningsansvar för miljöfarlig verksamhet ska tillämpas om verksamheten pågått efter 30 juni 1969. Warnling-Nerep menar dock ”att det är utmanande för det allmänna rättsmedvetandet med en öb som gör en ny lagstiftning gällande 30 år bakåt i tiden”, 2008/09, s. 856.

Frågan är hur man ska tolka utgången i detta fall. Ska det ses som ett uttryck för att retroaktiv tillämpning av nya föreskrifter inte längre är huvudregeln inom förvaltningsrätten, eller var det istället specifika omständigheter i just detta fall som gjorde att huvudregeln om retroaktivitet från 1988 års fall inte kunde tillämpas? Är det förra alternativet korrekt, så måste det uttryckligen framgå av övergångsbestämmelser eller förarbeten att en retroaktiv tillämpning är avsedd. Om det istället är det senare alternativet som bäst beskriver rättsläget, så kvarstår trots allt huvudregeln om retroaktiv tillämpning. HFD har anfört att det inte är möjligt att uttala sig generellt om huruvida senare tillkomna författningar kan tillämpas på tidigare meddelade beslut.<sup>188</sup> Bernitz menar emellertid att det idag finns en presumtion mot retroaktivitet som innebär att det måste finnas klart rättsligt stöd för att retroaktiv tillämpning ska ske.<sup>189</sup> Lebeck är av en något annorlunda åsikt, och framför att utgångspunkten är att retroaktivitet är tillåten även om Klippanmålet får sägas ha inneburit att sådan tillämpning inte får ske i de fall konsekvenserna blir orimliga för den enskilde, vilket är fallet när retroaktivitet är starkt betungande och helt oförutsebar för den enskilde.<sup>190</sup> Warnling-Nerep har tolkat rättsfallet som att det i första hand är lagstiftaren som avgör huruvida retroaktiv tillämpning ska ske.<sup>191</sup> Wall menar att de ståndpunkter som uttryckts i litteraturen efter Klippanmålet kan sammanfattas som att retroaktiv lagstiftning som verkar betungande för enskilda som huvudregel inte är tillåten.<sup>192</sup>

Av de rättssäkerhetsaspekter som togs upp av domstolen i Klippanmålet syns inte mycket i Barsebäckmålet. Detta mål handlade om att lägga skärpt lagstiftning till grund för ett regeringsbeslut om att återkalla ett ej tidsbegränsat tillstånd om drift av kärnkraftverket i Barsebäck.<sup>193</sup> I detta fall var det tydligt att lagstiftaren avsett att ge den nya lagstiftningen retroaktiv verkan.<sup>194</sup> HFD uttalade i domen att principen om gynnande besluts negativa rättskraft inte utgör något hinder mot att ändra eller upphäva ett gynnande beslut till enskilds nackdel med stöd av senare tillkommen lagstiftning, om inte lagen strider mot RF eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist. Så var inte fallet här eftersom retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF bara träffar straff- och skattelag. HFD uttalade att inte heller det allmänna skydd mot retroaktiv tillämpning av förvaltningsrättslig lagstiftning som etablerats i europarättslig praxis har en sådan räckvidd att skärpt lagstiftning inte kan tillämpas på tidigare meddelade ej tidsbegränsade beslut.

Warnling-Nerep menar att denna dom har begränsad räckvidd, och bör ses mot bakgrund av det stora politiska intresset i frågan, där ambitionen var att stoppa kärnkraften i Sverige.<sup>195</sup> Även Lebeck framhåller Barsebäckmålets

---

<sup>188</sup> Jfr RÅ 1996 ref. 57.

<sup>189</sup> Se Bernitz, 1997, s. 148-149.

<sup>190</sup> Se Lebeck, 2018, s. 341-342, 353, 402.

<sup>191</sup> Se Warnling-Nerep, 2008/09, s. 853.

<sup>192</sup> Se Wall, 2014, s. 220.

<sup>193</sup> Se RÅ 1999 ref. 76.

<sup>194</sup> Se Bull, 1999, s. 126 i fotnot.

<sup>195</sup> Se Warnling-Nerep, 2015, s. 65.

begränsade prejudikatvärde, särskilt mot bakgrund av de kortfattade resonemangen om retroaktivitet i förvaltningsrätten. Enligt honom kan dock en förklaring bakom de olika resonemangen i de båda målen ligga i att det i Klippanmålet rörde sig om äkta retroaktivitet, där äldre avslutade rättshandlingar hade kunnat ges helt nya effekter, medan det i Barsebäckmålet rörde sig om oäkta retroaktivitet, där beslutet att avveckla kärnkraften inte tillämpades retroaktivt, även om effekten blev sådan för den pågående verksamheten.<sup>196</sup>

I RÅ 2003 ref. 81 tillämpade HFD i frånvaro av övergångsbestämmelser den lag som vid tidpunkten för prövningen var i kraft, i enlighet med den tidigare etablerade huvudregeln. Domstolen anförde dock, att i avsaknad av övergångsbestämmelser som ger svar på frågan om huruvida den nya lagen ska tillämpas även på tidigare meddelade beslut, så saknas lagstöd för att med hjälp av den nya lagen återkräva försörjningsstöd som utbetalats enligt den gamla lagen. Lebeck har tolkat detta rättsfall som att HFD i avsaknad av övergångsbestämmelser rörande den aktuella frågan ansåg att återkrav av förmåner med betungande retroaktiv effekt inte var tillåten.<sup>197</sup>

Även i NJA 2012 s. 559, om tillstånd till vindkraftsanläggning, tillämpades i frånvaro av övergångsbestämmelser de bestämmelser som var i kraft när prövningen skedde. Det ansågs inte finns några vägande skäl däremot, bl.a. eftersom de nya bestämmelserna inte innebar en ny allvarlig begränsning i möjligheterna att få ett tillstånd jämfört med vad som gällt tidigare.

Även om övergångsbestämmelserna ger besked i frågan huruvida ny lagstiftning ska tillämpas på gamla tillstånd, så kan svårigheter uppkomma om hur den nya lagstiftningen ska tillämpas på de äldre besluten. I RÅ 1995 ref. 10 återkallades ett ej tidsbegränsat tillstånd att anordna spel på spelautomater på grund av ändrad lagstiftning på området. Tillstånd kunde efter lagändringen endast meddelas i undantagsfall för den typ av spelautomater det var fråga om i målet. Tillstånd som meddelats före lagändringen upphörde inte att gälla, men enligt övergångsbestämmelserna skulle de nya bestämmelserna om återkallelse av beslut gälla även tidigare meddelade tillstånd. Lagen medgav dock inte återkallande av tillstånd enbart på den grunden att de i lag föreskrivna villkoren för meddelande av tillstånd skärpts efter det att tillståndet gavs. För återkallelse krävdes enligt lagen illegalt spel eller ändrade faktiska förhållanden; ingen av dessa återkallelsegrunder ansågs föreligga. Inte heller någon av de övriga godtagna undantagen från principen om gynnande besluts negativa rättskraft ansågs vara för handen. Domstolen uttalade dessutom att äldre tillstånd inte kan återkallas bara för att förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger. Tillståndet befanns därmed inte kunna återkallas. Av domen kan den slutsatsen dras att lagändringen i sig inte medförde att tillståndet kunde återkallas, eftersom tydligt lagstöd saknades. Von Essen har i anslutning till

---

<sup>196</sup> Se Lebeck, 2018, s. 346.

<sup>197</sup> Se Lebeck, 2018, s. 350.

sin redogörelse av fallet dragit slutsatsen att gynnande beslut inte kan ändras till följd av ändrad lagstiftning.<sup>198</sup>

### 5.3.2 Slutsatser och vidare reflektioner av rättsläget

Frågan är hur rättsläget mot bakgrund av ovan nämnda rättsfall bör sammanfattas. Wall menar att den huvudregel som lanserades i RÅ 1988 ref. 132, om att de bestämmelser som är i kraft vid tiden för prövningen ska tillämpas i frånvaro av uttalanden i förarbeten och övergångsbestämmelser, inte gäller ny lagstiftning som verkar till nackdel eller medför betungande effekter för den enskilde.<sup>199</sup> Jag är enig med honom. Ny lagstiftning kan därmed inte tillämpas på gamla beslut om det är betungande för den enskilde.<sup>200</sup> Detta gäller emellertid inte om lagstiftaren gett uttryck för motsatsen, vilket framgår inte minst av Barsebäckmålet.<sup>201</sup> Jag menar också att principen om gynnande besluts negativa rättskraft inte hindrar att ny lagstiftning tillämpas på gamla beslut.<sup>202</sup> Om lagstiftaren uttryckt att en retroaktiv tillämpning ska ske, hindrar denna princip alltså inte att ett gynnande beslut därvid kan ändras till den enskildes nackdel.

Det ska dock påpekas att såväl EU- som konventionsrättsliga aspekter kan medföra att den bedömning av retroaktivitet som görs utifrån nationell rätt kan behöva modifieras, så att de rättssäkerhetskrav om bl.a. enskildas berättigade förväntningar som uppställs där inte träds förnär. Warnling-Nerep har uttryckt detta som att europarätten utgör en spärr för vad som faktiskt kan beslutas i frågan om retroaktivitet. Uttalanden i övergångsbestämmelser och/eller förarbeten som ger uttryck för att ny lagstiftning ska tillämpas tillbakaverkande, kan därmed behöva bortses från på europarättslig grund,<sup>203</sup> vilket kommer att behandlas ytterligare i nästa kapitel.

I litteraturen framförs också resonemang som jag menar går utöver det som följer av rättsfallen på området. Bull anför att de trygghetsaspekter som ligger till grund för principen om gynnande besluts negativa rättskraft talar emot en retroaktiv tillämpning. Den enskilde har ju i regel ingen möjlighet att förutse att beslutsmyndigheten kan ändra sig i framtiden och har ofta inrättat sig efter det gynnande beslutet. Lagstiftning som får stora ekonomiska konsekvenser för den enskilde kan därför utesluta retroaktiv tillämpning av nya bestämmelser.<sup>204</sup> Retroaktiv tillämpning bör därmed

---

<sup>198</sup> Se von Essen, 2016, s. 72.

<sup>199</sup> Se Wall, 2014, s. 213. Jag uppfattar det som att Wall anser att detta gäller oberoende av om det är fråga om äkta eller oäkta retroaktivitet, se s. 215.

<sup>200</sup> Denna slutsats stöds också av RÅ 1997 not 60. Jfr RÅ 2000 ref. 11 där äldre bestämmelser skulle ha tillämpats om de varit förmånligare.

<sup>201</sup> Se även Wall, 2014, s. 215, 230.

<sup>202</sup> Warnling-Nerep tycks dock vara av motsatt åsikt, se 2015 s. 65. Jag har dock svårt att förstå hennes resonemang i denna del, eftersom jag tycker att uttalandet i frågan i Barsebäckmålet är tydligt.

<sup>203</sup> Se Warnling-Nerep, 2008/09 s. 854, 859; Lebeck, 2015, s. 118.

<sup>204</sup> Se Bull, 1999, s. 127-128.

ibland vara utesluten även om det tydligt framgår av övergångsbestämmelser eller förarbeten att sådan effekt är avsedd. För det fall konsekvenserna blir mycket svåra för den enskilde, menar Bull att politisk medvetenhet om dessa följer inte kan läka den brist i hänsyn till rättssäkerheten som en tillbakaverkande tillämpning kan innebära.<sup>205</sup> Sterzel är av liknande åsikt, och menar att frånvaron av klara och tydliga regler för retroaktiv lagstiftning utifrån legalitetsprincipen är en uppseendeväckande brist i dagens rättsläge.<sup>206</sup> Mot denna bakgrund har han kritiserat domskälen i RÅ 1996 ref. 57 och framfört att en retroaktiv tillämpning i det fallet borde ha varit helt utesluten även om det skulle ha framgått att en sådan tillämpning var åsyftad.<sup>207</sup>

För egen del anser jag att även om det av effektivitetsskäl inte är möjligt att helt förbjuda retroaktiv tillämpning av nya föreskrifter på gamla beslut, så ska gynnande beslut åtminstone inte kunna ändras hur som helst, även om nya bestämmelser införs och lagstiftaren uttalat att de ska tillämpas även på gamla beslut. Enskilda måste i viss mån genom erhållande av ett gynnande beslut kunna försäkra sig mot att förutsättningarna för t.ex. driften av en verksamhet inte ändras på ett oförutsett sätt. Jag anser därvid att frågan om tillåtligheten av retroaktiv tillämpning kan ske utifrån ett förutsebarhetsperspektiv där den enskildes berättigade förväntningar avgör om nya bestämmelser ska tillåtas förändra redan givna tillstånd eller andra former av gynnande beslut.<sup>208</sup>

I de fall besluten är tidsbegränsade till att gälla under en relativt kort tid, anser jag att enskilda ska kunna ha berättigade förväntningar på att beslutet inte ändras på grund av nya föreskrifter. Rör det sig istället om gynnande beslut som inte är tidsbegränsade, eller som gäller över mycket lång tid, så kan den enskilde ha hunnit inrätta sig efter beslutet i sådan omfattning att möjligheten att ändra beslutet av rättssäkerhetsskäl bör vara än svårare.<sup>209</sup> Med tanke på behovet av ny lagstiftning får genomslag inom rimlig tid, så bör nya bestämmelser emellertid kunna ändra på sådana beslut. Det kan då ske genom att enskilda görs uppmärksamma på dessa bestämmelser i rimlig tid innan de tillämpas, exempelvis i form av övergångsbestämmelser som anger att de nya reglerna tillämpas på gamla beslut först efter ett antal år. På så sätt blir ändringen förutsebar för enskilda, och de kan inte längre anses ha berättigade förväntningar på att det gynnande beslutet står fast.

Sammanfattningsvis menar jag att även för det fall lagstiftaren uttalat att en retroaktiv tillämpning till den enskildes nackdel är avsedd, så ska det inte kunna ske om den enskilde har berättigade förväntningar på att beslutet ska bestå. Vid förekomst av mera akuta anledningar till att ändra ett beslut, blir istället bestämmelsen om tvingande säkerhetsskäl tillämplig.

---

<sup>205</sup> Se Bull, 1999, s. 130.

<sup>206</sup> Se Sterzel, 2009, s. 133.

<sup>207</sup> Se Sterzel, 2009, s. 125.

<sup>208</sup> Jfr Wall, 2014, s. 66, 341 för en liknande tanke.

<sup>209</sup> Jfr JO-beslut den 18 oktober 2005, dnr 225-2004; JO 2014/15 s. 276.

### 5.3.3 Exempel på retroaktiv tillämpning i underinstans

Här ska ett alldeles nyligen avgjort fall från förvaltningsrätten rörande ändrade myndighetsföreskrifter tas upp. I målet hade en djurägare genom ett gynnande förvaltningsbeslut i form av godkänd förprovning fått tillstånd att ta i bruk ett stall. Därefter har Jordbruksverkets föreskrifter ändrats, så att stallet i vissa avseenden inte längre uppfyller nu gällande föreskrifter. Stallet hade dock inte genomgått någon förändring. Precis som i RÅ 1995 ref. 10, så var de faktiska förhållandena alltså desamma som när det gynnande beslutet meddelades. Frågan är alltså vad som gäller i de fall ett beslut har fattats utifrån en myndighetsföreskrift, och föreskriften sedan ändras. Förvaltningsrätten yttrade att redan den omständigheten att föreskrifterna ändrats efter förprovningsbeslutet, innebär att djurägaren måste bygga om stallet så att det uppfyller nu gällande föreskrifter.<sup>210</sup> Domstolen menade alltså att ändrade föreskrifter per definition medfört att det gynnande beslutet inte längre gäller. Jag menar att denna ståndpunkt kan ifrågasättas.

Vad gäller myndighetsföreskrifter finns ingen SOU eller proposition att luta sig mot vid bedömningen av hurvida en de nya föreskrifterna ska tillämpas tillbakaverkande på tidigare meddelade beslut. Till den föreskrift som tillämpades i målet, SJVFS 2017:25,<sup>211</sup> saknades dessutom övergångsbestämmelser som hade kunnat ge svar på frågan. Därmed ska som huvudregel den vid tiden för provningen gällande författningen tillämpas. Av senare praxis och uttalanden i litteraturen följer emellertid att en sådan retroaktiv tillämpning av ny lagstiftning inte kan ske om det är betungande för den enskilde. Frågan är om det kan finnas något krav på hur pass betungande den nya lagstiftningen måste vara för att den inte ska kunna tillämpas på äldre beslut. Av RÅ 1996 ref. 57 följer att en sådan tillämpning åtminstone inte får drabba den enskilde orimligt hårt. I litteraturen har emellertid senare rättsfall tolkats som att räcker det att en retroaktiv tillämpning är till nackdel för den enskilde, för att den ska vara otillåten. Jag anser att detta innebär att inte heller myndighetsföreskrifter kan ges betungande retroaktiv effekt i frånvaro av övergångsbestämmelser. Med hänsyn till rättssäkerheten är det i vart fall inte är självklart att skärpta myndighetsföreskrifter ska tillämpas fullt ut på gamla beslut,<sup>212</sup> såsom förvaltningsrätten förutsatte. Också RÅ 1995 ref. 10 ger stöd för det faktum att en lagändring i sig inte innebär att äldre beslut kan återkallas, utan det krävs ett tydligare stöd för en sådan återkallelse.

Enligt min mening bör dessutom rättssäkerheten för den enskilde väga särskilt tungt när det rör sig om retroaktiv tillämpning av myndighetsföreskrifter med tanke på svårigheterna för enskilda att förutse

---

<sup>210</sup> Se Förvaltningsrätten i Malmös dom i mål nr 9145-18, meddelad 2019-03-29.

<sup>211</sup> Numera upphävd och ersatt av SJVFS 2019:20 Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om grishållning inom lantbruket m.m.

<sup>212</sup> Se Persson, 2009, s. 42-43. Artikeln handlade emellertid om brandskydd, där tvingande säkerhetsskäl kan anföras som grund för att ändå låta nya föreskrifter tillämpas på gamla beslut med följderna att besluten i praktiken delvis återkallas ändå.

när, om och hur sådana föreskrifter kan ändras. Därför anser jag att bedömningen av huruvida en retroaktiv tillämpning av nya bestämmelser på gamla beslut ska undvikas, ska tillämpas särskilt generöst till fördel för den enskilde när det gäller myndighetsföreskrifter.

## 5.4 Tidsbegränsade beslut

Även tidsbegränsade beslut omfattas av principen om gynnande besluts negativa rättskraft, och kan därför som utgångspunkt inte ändras till den enskildes nackdel under den tid de gäller.<sup>213</sup> Sedan tiden för beslutets giltighet löpt ut, kan det ersättas med ett nytt beslut som är såväl mer förmånligt som mer betungande för den enskilde jämfört med det första beslutet. Principen om att gynnande beslut inte kan ändras till den enskildes nackdel gör sig per definition inte gällande sedan beslutet upphört att gälla; det rör sig ju då inte om en ändring av ett beslut, utan om ett helt nytt beslut. Den enskilde kan därför inte uppställa några krav på att det nya beslutet ska vara minst lika förmånligt som det förra.<sup>214</sup> Huruvida de föreskrifter beslutet grundar sig på ändrats eller inte spelar ofta ingen roll för myndighetens möjligheter att komma fram till en annan bedömning trots att omständigheterna är desamma, eftersom många förvaltningsrättsliga regler innehåller ett stort utrymme för myndigheternas fria skön.<sup>215</sup>

Ofta finns en anledning till att ett gynnande beslut försetts med en tidsbegränsning. Den enskilde har kanske ansökt om dispens avseende en viss tid, eller så är denne i behov av en förmån, t.ex. ett bidrag, bara under en viss tid fram tills denne börjar jobba och kan försörja sig själv. Inom vissa områden menar emellertid Bäckman att möjligheten att tidsbegränsa beslut kommit att missbrukas. Genom att förse löpande gynnande beslut med en tidsgräns för hur länge de gäller, så kan beslut som på grund av principen om gynnande besluts negativa rättskraft annars hade varit svåra att ändra helt upphöra att gälla när tidsgränsen gått ut. Bäckman har visat att detta tycks vara vanligt vid beslut som grundar sig på SoL och LSS. I hennes undersökning framkommer hur vissa kommuner regelbundet förenar sina beslut med tidsbegränsning, även om det egentligen inte fanns någon anledning att tro att förhållandena skulle ändras så att beslutet skulle behöva återkallas.<sup>216</sup> Tidsbegränsade beslut fungerar därmed i praktiken som ytterligare ett undantag från principen om gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>217</sup> Förvaltningsbesluts relativa normbundenhet medför att myndigheter kan förse beslut med en tidsgräns även om lagstöd för åtgärden saknas.<sup>218</sup>

Tidsbegränsade beslut som metod för att kringgå principen om gynnande besluts negativa rättskraft inom SoL och LSS är enligt Bäckman ännu mer

---

<sup>213</sup> Se Bäckman, 2018, s. 487.

<sup>214</sup> Se Bäckman, 2013, s. 237.

<sup>215</sup> Jfr Lebeck, 2015, s. 97.

<sup>216</sup> Se Bäckman, 2013, s. 196-200.

<sup>217</sup> Se Bäckman, 2013, s. 252.

<sup>218</sup> Se Strömberg & Lundell, 2018, s. 75; Bäckman, 2013, s. 352.

problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv än användandet av allmänt hållna återkallelseförbehåll. Tiden under vilken beslutet ska gälla kan i princip sättas hur kort som helst, samtidigt som det inte krävs några förändrade omständigheter alls för att beslutet ska upphöra att gälla. Föreställningen om att gynnande beslut kan ändras till den enskildes nackdel endast under de förutsättningar som ställs upp i FL har därför inte sin motsvarighet i den faktiska rättstillämpningen på dessa rättsområden.<sup>219</sup>

Användandet av tidsbegränsade beslut kan enligt Warnling-Nerep ses som en olycklig följd av RÅ 2000 ref. 16, där ju domstolen kom fram till att kommuners ekonomiska situation inte utgör skäl för att ändra ett ej tidsbegränsat beslut om en fortlöpande förmån.<sup>220</sup> Till skillnad mot Warnling-Nerep och Bäckman tror jag dock inte att införande av en lagstadgad rätt att ändra gynnande beslut till den enskildes nackdel vid väsentligen förändrade omständigheter kommer att leda till att myndigheter upphör att utan grund tidsbegränsa sina beslut.<sup>221</sup>

JO har vid flera tillfällen ifrågasatt myndigheter som regelmässigt tidsbegränsar gynnande beslut om t.ex. insatser enligt LSS, och efterlyst en lagreglering. Enligt JO måste det i varje enskilt fall göras en avvägning av huruvida det är nödvändigt att begränsa ett besluts giltighetstid. Om det inte kan antas ske någon förändring av behovet hos den enskilde av den insats denne fått genom beslutet, så är det mindre befogat med en tidsbegränsning. Ofta finns det dessutom goda skäl att förse ett beslut med ett återkallelseförbehåll istället för en tidsbegränsning, eftersom det då åligger myndigheten att ta initiativ till ny utredning för att beslutet ska kunna ändras eller återkallas. Vid tidsbegränsning är det istället den enskilde som måste initiera ett nytt ärende hos myndigheten för att kunna få ett nytt beslut.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> Se Bäckman, 2018, s. 486-487; Bäckman, 2013, s. 201-202.

<sup>220</sup> Se Warnling-Nerep, 2015, s. 72.

<sup>221</sup> Se Warnling-Nerep, 2015, s. 233; Bäckman, 2018, s. 494.

<sup>222</sup> Se JO 2018/19 s. 582; JO 2018/19 s. 577; JO 2003/04 s. 324.



# 6 Europarättens påverkan på ändring av beslut

När myndigheter ändrar sina beslut, måste hänsyn utöver nationella bestämmelser även tas till europarättsliga sådana. De kan medföra att de svenska reglerna påverkas eller inte kan tillämpas alls. Generellt rör det sig emellertid inte om någon mera omfattande påverkan på de svenska rättskraftsreglerna.<sup>223</sup>

## 6.1 EU

Nationella bestämmelser om negativ rättskraft och ändring av beslut kan försvåra EU-rättens genomslag.<sup>224</sup> Som en följd av medlemsstaternas processuella autonomi accepterar emellertid EU-rätten som huvudregel de möjligheter och begränsningar som gäller för myndigheters möjligheter att ändra sina beslut enligt nationell rätt. Det står medlemsstaterna fritt att själva avgöra i vilken utsträckning myndigheterna ska ha befogenhet eller skyldighet att ompröva beslut. Det gäller i princip också för beslut som fattats i strid med gemenskapsrätten.<sup>225</sup> Enskildas gemenskapsrättigheter måste dock tillvaratas hos nationella myndigheter på ett rätt som är effektivt och likvärdigt med rättigheter enligt nationell rätt.<sup>226</sup> Befintliga omprövningsbestämmelser får alltså inte tillämpas på ett sätt som missgynnar enskilda för att de grundar sina anspråk på gemenskapsrätten istället för på nationell rätt.<sup>227</sup>

Av praxis från EU-domstolen framkommer dock en skyldighet för en nationell myndighet att ompröva ett beslut på begäran av den enskilde om vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda: myndigheten ifråga är enligt nationell rätt behörig att ändra beslutet, beslutet är definitivt genom att det fastställts av högsta instans och beslutet strider uppenbart mot EU-rätten. En nationell myndighets möjlighet att ändra ett beslut kan under dessa förutsättningar konverteras till en skyldighet att ompröva beslutet.<sup>228</sup>

Det är emellertid svårt att göra en generell bedömning av hur EU-rättsliga bestämmelser och principer påverkar nationella myndigheters ändring av beslut, eftersom det varierar mellan olika områden. T.ex. blir utrymmet för nationella bestämmelser om besluts rättskraft inom ramen för den processuella autonomi begränsat inom områden av särskilt stor betydelse för unionens mål.<sup>229</sup>

---

<sup>223</sup> Se Wall, 2014, s. 335.

<sup>224</sup> Se Wall, 2014, s. 281.

<sup>225</sup> Se Wenander, 2008, s. 512-513.

<sup>226</sup> Se C-392/04 i-21 Germany GmbH p. 63.

<sup>227</sup> Se Wenander, 2008, s. 512.

<sup>228</sup> Se C-392/04 i-21 Germany GmbH p. 52; C-453/00 Kühne & Heitz p. 28.

<sup>229</sup> Se Wall, 2014, s. 334.

Mål C-158/06 illustrerar hur nationella bestämmelser ibland ska tillämpas parallellt med EU-rättsliga sådana.<sup>230</sup> I rättsfallet hade Nederländerna genom ett beslut av kommissionen mottagit EU-medel som skulle delas ut som stöd till mindre företag för åtgärder vidtagna under ett visst år. En stiftelse ansökte och beviljades i ett beslut medel för ett projekt. Pengar kom emellertid felaktigt att betalas ut även för nästkommande år. Den nederländska myndighet som beviljat stöd till stiftelsen krävde därför genom ett ändrat beslut tillbaka den del av stödet som avsåg fel år. Stiftelsen klagade till nationell domstol som konstaterade att kravet på återbetalning med hänvisning till rättssäkerheten inte kunde göras gällande enligt nationell rätt, eftersom stiftelsen inte informerats om tidsvillkoret. Efter hänskjutande till EU-domstolen anförde denna att unionsrätten inte hindrar tillämpning av de nederländska reglerna, men att gemenskapens intresse av att återfå stödet likväl ska beaktas. Därmed ska den nederländska staten hållas ansvarig för att det felaktigt utbetalda beloppet återbetalas till EU.

Mål C-119/05 utgör ett exempel på hur nationella regler om rättskraft kan behöva sättas åt sidan för att de hindrar återbetalning av felaktigt utbetalt stöd.<sup>231</sup> Italienska myndigheter hade i strid med EU-rätten fattat beslut om att utbetala statligt stöd till ett företag. På grund av nationella regler kunde beslutet inte ändras. EU-domstolen konstaterade att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, och därmed, vid behov är skyldiga att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser om t.ex. ett besluts rättskraft.

Även i HFD 2016 ref. 13 om återkrav av EU-stöd tillämpades principen om skydd för berättigade förväntningar istället för den svenska principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Om de nationella reglerna hindrar att felaktigt utbetalt stöd återbetalas genom att ett beslut inte kan ändras, så ankommer det således på den nationella domstolen att sätta åt sidan eller tolka den nationella lagstiftningen så att EU-rätten får genomslag på nationell nivå.<sup>232</sup> Enligt Wenander får rättsläget uppfattas som att i de fall möjligheterna till återkrav av utbetalt stöd i sin helhet regleras i en EU-förordning, är de nationella myndigheterna skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser och den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar, istället för interna regler om rättskraft.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Stichting ROM-projecten.

<sup>231</sup> Ministero dell'Industria.

<sup>232</sup> Se t.ex. de förenade målen C-383/06 – C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl.; C-158/06 Stichting ROM-projecten, särskilt punkt 23; de förenade målen C-205-215/82 Deutsche Milchkontor.

<sup>233</sup> Se Wenander, 2017, s. 646-647; jfr även Wall, 2017, s. 248. Se även de förenade målen C-383/06 – C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl., särskilt p. 53, 55 och 59; C-568/11 Agroferm, särskilt p. 49-51.

## 6.2 EKMR

Europakonventionen kan genom egendomsskyddet och principen om berättigade förväntningar medföra att ny lagstiftning inte kan tillämpas tillbakaverkande på tidigare rättsförhållanden om det skulle utgöra ett ingrepp i enskilds egendom med särskilt betungande effekter.<sup>234</sup> Två exempel ska ges.

I ett fall hade de polska myndigheterna under tio månader betalat ut förtidspension till klaganden för att denne skulle kunna vårda sitt sjuka barn.<sup>235</sup> Myndigheterna upptäckte sedan att beslutet blivit felaktigt som en följd av deras misstag och att någon rätt till förtidspension inte förelåg. Utbetalningarna upphörde därför utan förvarning. Ändringen av beslutet ansågs utgöra ett ingrepp i egendomsskyddet som lett till att klaganden fått bära en orimlig börda eftersom ingreppet inte var proportionerligt då klaganden hade berättigade förväntningar på att utbetalningarna skulle fortgå. Bl.a. beaktades vid bedömningen att det inte funnits någon anledning för klaganden att misstänka att beslutet var fel, och att det tog tio månader innan myndigheterna upptäckte sitt misstag.<sup>236</sup>

I ett annat rättsfall hade en person fått hela sin invaliditetspension indragen genom en lagändring.<sup>237</sup> Ingreppet bedömdes av Europadomstolen vara av sådan art att egendomsskyddet kränkts. Bedömningen gjordes bl.a. mot bakgrund av att klaganden bidragit till pensionssystemets finansiering och att pensionen innan indragandet redan utgått under 20 år. Klaganden hade därmed en berättigad förväntan på att fortsatt få pension och det faktum att pensionen drogs in i sin helhet gjorde att inga andra motstående intressen kunde legitimeras indragandet.

Dessa båda exempel visar hur praxis från Europadomstolen kan bli relevant när svenska myndigheter ändrar sina beslut, framför allt när det rör ändringar som är en följd av ny lagstiftning. EKMR blir således ytterligare en aspekt att ta hänsyn till vid retroaktiv tillämpning av nya bestämmelser på gamla beslut.

---

<sup>234</sup> Se Wall, 2014, s. 318.

<sup>235</sup> Se Moskal v. Poland, no. 10373/05, 15 september 2009.

<sup>236</sup> Jfr Wall, 2017, s. 250-251.

<sup>237</sup> Se Kjartan Asmundsson v. Iceland, no. 60669/00, 12 oktober 2004.

# 7 Avslutande diskussion

## 7.1 Sammanfattning

Jag har nu redogjort för den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen enligt såväl svensk intern rätt som europarätt. Därvid framkom att myndigheters beslutsfattande måste ha någon form av normmässig förankring, framför allt om den är betungande för enskilda. Övriga delar av legalitetsprincipen är inte lika tydliga, även om det finns gränser för retroaktiv tillämpning och krav på föreskrifters tydlighet och gränser för tolkningen av dem. Några större skillnader mellan den svenska och den EU-rättsliga legalitetsprincipen kunde inte påvisas.

Sedan övergick jag till att mer specifikt behandla myndigheters möjligheter att ändra sina egna beslut. Därvid är principen om gynnande besluts negativa rättskraft, och även den EU-rättsliga motsvarigheten om berättigade förväntningar, centrala. Enligt rättskraftsprincipen får gynnande beslut inte ändras till den enskildes nackdel. Inom EU är istället den enskildes berättigade förväntningar utgångspunkten för frågan om huruvida beslut kan ändras. Det finns dock ett flertal undantag från rättskraftsprincipen. Tre av dem är kodifierade i FL – tvingande säkerhetsskäl, förbehåll om återkallelse eller ändring, och vilseledande från den enskilde. Andra ändringsbestämmelser kan dock finnas i speciallag. Därutöver kan beslut också ändras till den enskildes nackdel t.ex. vad gäller verkställigheten, vid ny lagstiftning, genom tidsbegränsning och möjligen också på grund av ändrade förhållanden.

Som en följd av den processuella autonomi, så påverkar EU-rätten de svenska reglerna om ändring av beslut i ganska liten utsträckning. Inom områden som fullt ut regleras av EU-förordningar, och där EU-rättens krav på genomslag i nationell rätt är höga, så kan emellertid rättskraftsprincipen behöva sättas åt sidan till förmån för EU-rättsliga principer, däribland principen om berättigade förväntningar. Ofta torde detta innebära större möjligheter att ändra gynnande beslut än om de svenska reglerna hade tillämpats.

Myndigheterna har således flera möjligheter att ändra gynnande beslut till enskildas nackdel även om principen om gynnande besluts negativa rättskraft – eller principen om berättigade förväntningar när EU-rättsliga bestämmelser tillämpas – medför att gynnande beslut inte kan ändras helt godtyckligt.

I nästa avsnitt kommer legalitetsprincipen att tillämpas på de möjligheter som myndigheter har att ändra sina beslut, för att se om den medför några begränsningar utöver vad som följer av rättskraftsprincipen.

## 7.2 Ändring av beslut utifrån legalitetsprincipen

### 7.2.1 Ändringsmöjligheterna i FL

När det gäller de möjligheter att ändra gynnande beslut till enskildas nackdel som följer direkt av FL, så är det främst de undantag från rättskraftsprincipen som framkommer i 37 § andra stycket som är relevanta ur ett legalitetsperspektiv. Av dessa är det framförallt möjligheten att ändra beslut på grund av förbehåll om ändring eller återkallelse som kan ifrågasättas utifrån legalitetsprincipen. Beslut kan förses med förbehåll utan att denna möjlighet framkommer i den författning beslutet grundar sig på. Ett förbehåll måste ses som betungande för den enskilde, och därav följer ett krav på stöd i föreskrifter, som emellertid saknas i dessa fall. Att myndigheterna handlar inom ramen för förvaltningens relativa normbundenhet kan inte motivera att kravet på stöd i föreskrifter träds förnär. Ett obegränsat skön är dessutom inte förenligt med föreskriftskravet. Således anser jag att möjligheten att under vissa omständigheter förse beslut med förbehåll om ändring eller återkallelse utan stöd i bakomliggande föreskrifter, strider mot legalitetsprincipens föreskriftskrav. Förutsebarheten blir bara en formalitet om ett sådant användande av förbehåll motiveras med att den enskilde ju aldrig kunnat ha anspråk på att beslutet ska stå fast för att det redan i beslutet anges att det kan komma att ändras.

Ytterligare en aspekt av användningen av förbehåll kan problematiseras utifrån legalitetsprincipen. Jag tänker då på allmänt hållna och oprecisa förbehåll, som innebär svårigheter för enskilda att förutse under vilka förutsättningar ett beslut kan ändras eller återkallas. Kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll innebär att innehållet i dessa normer måste vara tydligt och bestämt. Motsvarande resonemang torde analogivis kunna appliceras även på myndighetsbeslut, som ju är tillämpade normer; krav på tydlighet avseende föreskrifter spelar ju mindre roll för den enskilde om själva beslutet är försett med ett otydligt förbehåll som gör att förutsättningarna för ett besluts bestående är svåra att förutse. Om kravet på tydlighet inte gäller även för beslut så får denna del av legalitetsprincipen litet praktiskt genomslag.

Angående den ändringsmöjlighet som tvingande säkerhetsskäl innebär, så menar jag att kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll, och de gränser för normtolkning som det innebär, utgör ett hinder för myndigheter att likt förvaltningsrätten i den ovan diskuterade domen ändra beslut på grund av tvingande säkerhetsskäl genom att tolka detta begrepp extensivt. Av ordalydelsen framkommer ju att det är fråga om en kvalificerad form av säkerhetsskäl; de måste vara tvingande i betydelsen att omedelbar ändring av beslutet krävs för att inte människors eller djurs liv eller hälsa ska riskeras. Sådana former av säkerhetsskäl som inte är tvingande utgör inte grund för ändring.

Vad gäller det tredje i FL kodifierade undantaget från rättskraftsprincipen, vilseledande från den enskilde, så finns det inget som utifrån legalitetsprincipen motiverar att myndigheters möjligheter att ändra sina beslut på denna grund inskränks.

Det faktum att ytterligare ändringsbestämmelser på grund av FL:s subsidiaritet kan införas i speciallag eller förordning kan inte ifrågasättas utifrån legalitetsprincipen, även om det inte finns något hinder ens mot sådana ändringsbestämmelser som är mer omfattande än de som finns i FL. Föreskriftskravet innebär på förvaltningsrättens område inget mer än att myndigheternas agerande ska ha stöd i någon sorts föreskrifter, och däri ingår även normgivning från regeringen.

## **7.2.2 Ändringsmöjligheterna som följer av praxis och litteratur**

Vad gäller myndigheters möjligheter att utan hinder av rättskraftsprincipen ändra verkställigheten av ett beslut till den enskildes nackdel, så kan föreskriftskravet medföra vissa begränsningar därvid. Verkställigheten får utifrån legalitetsprincipen inte förändras till den enskildes nackdel utan stöd i föreskrifter, eftersom myndigheter måste ha normstöd för betungande beslut. Enligt min åsikt förändras inte detta resonemang för att en ändring av verkställigheten inte anses som en ändring av själva beslutet.

Vad gäller den eventuella möjlighet som finns att ändra beslut på grund av (väsentligen) ändrade förhållanden, så kan anföras att åtminstone om denna ändringsmöjlighet används för att ändra ett beslut till den enskildes nackdel, så finns enligt legalitetsprincipen ett krav på stöd i föreskrifter. Av ordalydelsen i 37 § andra stycket FL framgår att inget lagstöd finns för denna ändringsmöjlighet inom den allmänna förvaltningsrätten. Å andra sidan går det att argumentera i motsatt riktning utifrån legalitetsprincipen såsom en rättssäkerhetsprincip; särskilt starka rättssäkerhetsskäl gör sig knappast gällande om en person genom ett ändrat eller återkallat beslut blir av med sin rätt till hemtjänst, därför att ändrade förhållanden medfört att behov inte längre föreligger. En person kan t.ex. ha brutit båda benen och därav varit i behov av hjälp i hemmet, men nu läkt samman och klarar därför av att sköta sig och sitt hem igen. Dessutom kan påpekas att föreskriftsstöd för att det gynnande beslutet ska kvarstå inte längre finns om förhållandena ändrats så pass mycket att förutsättningar för att erhålla det gynnande beslutet inte längre föreligger.

Vid tillämpning av nya föreskrifter på gamla beslut så blir legalitetsprincipens syn på retroaktivitet relevant. Frågan om tillåtligheten av retroaktivitet kan delvis tänkas bero av vilket förvaltningsrättsligt område det rör sig om. Avvägningen mellan den enskildes rättssäkerhet och det allmännas behov av att få genomslag av nya bestämmelser ser exempelvis inte likadan ut inom miljörätten som inom socialrätten. Klart är att det inte finns något förbud mot retroaktivitet. Retroaktivitetsförbuden i 2 kap. 10 § RF ska emellertid inte tolkas e contrario. Nya föreskrifter tycks inte kunna

tillämpas tillbakaverkande till nackdel för den enskilde. Detta gäller emellertid inte om lagstiftaren gett uttryck för att en retroaktiv tillämpning är avsedd. Mot bakgrund av föreskriftskravet kan emellertid sägas att i den mån nya föreskrifter utgör en ändringsgrund till nackdel för den enskilde, så är det inte tillräckligt om lagstiftarens ståndpunkt därom kommer till uttryck endast i förarbeten. Av föreskriftskravet följer ju att betungande beslut måste ha stöd direkt i föreskrifter. I övrigt är det svårt att kritisera den ändringsmöjlighet som nya föreskrifter utgör för gamla beslut eftersom den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen inte innehåller något retroaktivitetsförbud.

I förhållande till denna ändringsmöjlighet blir EKMR och de begränsningar för retroaktivitet som återfinns där särskilt intressanta, eftersom dessa skiljer sig en del från den svenska och EU-rättsliga synen på retroaktivitet. Om ett ändrat beslut faller inom tillämpningsområdet för egendomsskyddet i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet, vilket inte borde vara helt ovanligt med tanke på att egendom anses omfatta såväl tillstånd som socialförsäkringsförmåner, så kan den konventionsrättsliga synen på retroaktivitet medföra begränsningar för myndigheters möjligheter att ändra eller upphäva ett beslut på grund av nytillkommen lagstiftning i de fall ingreppet i egendomen får särskilt betungande effekter för den enskilde.

När det kommer till möjligheten att utan egentliga skäl tidsbegränsa beslut utan stöd i bakomliggande föreskrifter, så kan samma resonemang som jag förde om möjligheten att förse beslut med förbehåll om ändring eller återkallelse tillämpas. En tidsbegränsning är betungande för den enskilde,<sup>238</sup> och bör därför inte kunna införas i ett beslut utan att det finns någon form av normstöd därför. Det går dessutom att argumentera för att de begränsningar för normtolkning som följer av kravet på tydlighet i rättsreglernas innehåll medför att tidsbegränsade beslut inte kan användas på ett sätt som inte är förenligt med den bakomliggande författningens ordalydelse och syften. I t.ex. LSS är kontinuitetsprincipen i 7 § andra stycket central, vilket innebär att insatser enligt lagen ska vara varaktiga. Att tidsbegränsa beslut fattade utifrån denna lag kan således strida mot lagens syfte och ordalydelse och därmed saknas föreskriftsstöd för åtgärden.

### 7.2.3 Slutsatser

Det har framkommit att legalitetsprincipen i förhållande till principen om gynnande besluts negativa rättskraft kan medföra vissa ytterligare begränsningar vad gäller myndigheters möjligheter att ändra sina gynnande beslut till nackdel för enskilda. Framförallt gäller detta föreskriftskravet, som inte medger att myndigheter vidtar betungande åtgärder mot enskilda utan att uttryckligt stöd därför finns i någon föreskrift. De begränsningar för retroaktivitet som följer av principen innebär dock inget hinder för att nya föreskrifter tillämpas på gamla beslut. Besluten kan ändras till den enskildes nackdel i de fall en sådan tillämpning har stöd i en föreskrift, även om

---

<sup>238</sup> Jfr JO 2018/19 s. 582.

ändringen av beslutet är helt orimlig för den enskilde såsom i Barsebäckmålet. Det faktum att legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten är tämligen oprecis, riskerar dessutom att medföra att den får anpassa sig efter lagstiftaren och normtillämparna, snarare än tvärtom. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kan detta tyckas nedslående. Då är det viktigt att komma ihåg att enskilda har ett skydd mot ändring av gynnande beslut som sträcker sig utöver vad legalitetsprincipen och principen om gynnande besluts negativa rättskraft kan erbjuda. Hur detta skydd ser ut blir upp till en annan uppsats att klarlägga.



# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

Prop. 1973:90	Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Prop. 1985/86:80	Om ny förvaltningslag
Prop. 1990/91:117	Om en ny kommunallag
Prop. 2016/17:171	En ny kommunallag
Prop. 2016/17:180	En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag
SOU 1975:75	Medborgerliga fri- och rättigheter
SOU 2010:29	En ny förvaltningslag

## Litteratur

Bernitz, Ulf, 1997, 'Retroaktiv lagstiftning i europaperspektiv – om betydelsen av allmänna rättsgrundsatser', i: Frändberg, Åke, Göransson, Ulf & Håstad, Torgny (red.) *Festskrift till Stig Strömholm* s. 131-150.

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, 2018, *Europarättens grunder*, 7 uppl.

Bäckman, Therese, 2013, *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet – för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*.

Bäckman, Therese, 2018, 'Negativ rättskraft i den nya förvaltningslagen – ökad trygghet för personer med funktionsnedsättning?' *FT* s. 483-497.

Bull, Thomas, 1999, 'Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten' *FT* s. 121-130.

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

Eldon, Philip, 2016, 'Kommentarer kring rättsfallet HFD 2013 ref. 68' *FT* s. 419-443.

von Essen, Ulrik, 2016, *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*, 2 uppl.

von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka, 2018, *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl.

Jareborg, Nils, 2003, 'Vad är en princip?', i: Fogelklou, Anders & Spaak, Torben (red.) *Festskrift till Åke Frändberg* s. 137-144.

- Kleineman, Jan, 2013, 'Rättsdogmatisk metod', i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.) *Juridisk metodlära*, s. 21-45.
- Lebeck, Carl, 2015, 'Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt I: teoretisk och konstitutionell bakgrund', *FT* s. 91-130.
- Lebeck, Carl, 2018, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*.
- Marcusson, Lena, 2010, 'Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande', *FT* s. 241-254.
- Peczenik, Aleksander, 1995, *Vad är rätt?*
- Persson, Vilhelm, 2009, 'Skäligt brandskydd', *FT* s. 27-58.
- Ragnemalm, Hans, 2014, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 uppl.
- Reichel, Jane, 2013, 'EU-rättslig metod', i: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.) *Juridisk metodlära* s. 109-140.
- Sterzel, Fredrik, 1999/00, 'Barsebäcksmålet', *JT* s. 658-675.
- Sterzel, Fredrik 2009, 'Legalitetsprincipen', i: Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling. Tjugo studier kring Sveriges författning* s. 113-134.
- Sterzel, Fredrik 2017, 'Legalitetsprincipen', i: Marcusson, Lena (red.), *Offentlighetsprinciper*, 3 uppl. S. 75-96.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, 2018, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl.
- Strömholm, Stig, 1996, *Rätt, rättskällor och rättstillämpning. En lärobok i allmän rättslära*. 5 uppl.
- Wall, Gustaf, 2014, *Rättskraft och korrektiv. En förvaltningsrättslig studie*.
- Wall, Gustaf 2017, 'Rättskraftsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar', i: Marcusson, Lena (red.), *Offentlighetsprinciper*, 3 uppl. S. 231-256.
- Wall, Gustaf, 2018, 'Möjligheten att ompröva samma fråga flera gånger – om frånvaron av res judicata i förvaltningslagen', *FT* s. 555-566.
- Warnling-Nerep, Wiweka, 2008, 'Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. I. Omprövning i allmänhet och rättelse enligt praxis', *FT* s. 201-238. (2008a)
- Warnling-Nerep, Wiweka, 2008, 'Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut & förekomsten av negativ rättskraft. Avd. II.

Omprövning och rättelse enligt FL och speciallagar & avslutande kommentarer', *FT* s. 359-400. (2008b)

Warnling-Nerep, Wiweka, 2008/09, 'Till frågan om legalitet och retroaktivitet i svensk rätt', *JT* s. 835-859.

Warnling-Nerep, Wiweka, 2015, *Rättsmedel. Om- & överprövning av förvaltningsbeslut.*

Wenander, Henrik, 2008, 'Omprövning av beslut enligt svensk och europeisk förvaltningsrätt', i: Moell, Christina, Persson, Vilhelm & Wenander, Henrik (red.) *Festschrift till Hans-Heinrich Vogel*. S. 503-519.

Wenander, Henrik, 2017, 'Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? – Negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen', *FT* s. 637-649.

Wennergren, Bertil, 1993, 'Retroaktiv förvaltningsrättslig normgivning', *FT* s. 275-291.

Westerberg, Ole, 1951, *Om rättskraft i förvaltningsrätten.*

Åhman, Karin 2017, 'Europadomstolens principer', i: Marcusson, Lena (red.), *Offentlighetsprinciper*, 3 uppl. S. 19-47.

Åhman, Karin, 2018, 'Legalitetsprincipen i en ny förvaltningslag', *FT* s. 457-464.

# Rättsfallsförteckning

## Rättsfall

### Förvaltningsrätten

Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 9145-18, dom meddelad 2019-03-29.

### Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1968 ref. 78 (I-II)

RÅ 1973 ref. 38

RÅ 1987 ref. 80

RÅ 1988 ref. 132

RÅ 1992 ref. 64

RÅ 1992 ref. 78

RÅ 1995 ref. 10

RÅ 1996 ref. 51

RÅ 1996 ref. 57

RÅ 1997 not 60

RÅ 1999 ref. 76

RÅ 2000 ref. 11

RÅ 2000 ref. 16

RÅ 2002 ref. 39

RÅ 2002 ref. 61

RÅ 2003 ref. 81

RÅ 2004 ref. 54

RÅ 2004 ref. 78

RÅ 2005 ref. 16

RÅ 2005 ref. 43

RÅ 2006 ref. 73

RÅ 2006 ref. 65

RÅ 2010 ref. 1

RÅ 2010 ref. 69

HFD 2012 ref. 11

HFD 2012 ref. 59

HFD 2013 ref. 36

HFD 2013 ref. 68

HFD 2014 ref. 37

HFD 2014 ref. 57

HFD 2016 ref. 13

### Högsta domstolen

NJA 2000 s. 727

NJA 2012 s. 559

NJA 2017 s. 175

## Europadomstolen

Sunday times v. United Kingdom, no. 6538/74, 26 april 1979.  
Tre traktörer AB v. Sweden, no. 10873/74, 7 juli 1989.  
Olsson v. Sweden (No. 2), no. 13441/87, 27 november 1992.  
Kjartan Asmundsson v. Iceland, no. 60669/00, 12 oktober 2004.  
Anheuser-Busch Inc. v. Portugal, no. 73049/01, 11 januari 2007.  
Moskal v. Poland, no. 10373/05, 15 september 2009.

## EU-domstolen

Mål 98/78 Racke, EU:C:1979:14.  
C-205-215/82 Deutsche Milchkontor m.fl., EU:C:1983:233.  
C-312/93 Peterbroeck, EU:C:1995:437.  
C-90/95 de Compte, EU:C:1997:198.  
C-60/98 Butterfly Music, EU:C:1999:333.  
C-62/00 Marks & Spencer, EU:C:2002:435.  
C-453/00 Kühne & Heitz, EU:C:2004:17.  
C-480/00 Azienda Agricola Ettore Ribaldi, EU:C:2004:179.  
C-371/02 Björnekulla, EU:C:2004:275.  
C-392/04 och 422/04 i-21 Germany GmbH m.fl., EU:C:2006:586.  
C-119/05 Ministero dell'Industria, EU:C:2007:434.  
C-158/06 Stichting ROM-projecten, EU:C:2007:370.  
C-383-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale  
Werkvoorziening m.fl., EU:C:2008:165.  
C-568/11 Agroferm, EU:C:2013:407.

## Beslut

JO 2003/04 s. 324  
JO dnr 225-2004, beslut 2005-10-18  
JO 2005/06 s. 182  
JO 2005/06 s. 287  
JO 2006/07 s. 376  
JO 2008/08 s. 183  
JO 2014/15 s. 276  
JO 2018/19 s. 577  
JO 2018/19 s. 582