

CIRKULÄR 18:26

Avdelningen för juridik
Lena Dalman

Kommunstyrelsen
Landstings-/regionstyrelsen
Kommundirektör
Landstings-/regiondirektör
Kommunledningskontor eller motsv.
Juridik (kommun, landsting, region)

Ny förvaltningslag

Riksdagen har antagit en ny förvaltningslag (2017:900) (nedan kallad FL). Lagen har trätt ikraft 2018-07-01. Förarbetena finns i proposition 2016/17:180 och i utskottsbetänkandet 2017/18:KU2.

Lagen och propositionen bygger till stora delar på SOU 2010:29 ”En ny förvaltningslag”. I vissa delar avviker propositionen från betänkandet, men SOU:n kan i stora delar vara till hjälp vid tolkning av FL.

FL innehåller många nyheter i förhållande till den gamla förvaltningslagen (1986:223), nedan kallad ÄFL. Vi har valt att i detta cirkulär ta upp frågor som är av särskilt intresse för kommuner, landsting och regioner.

Sammanfattning

Lagens nyheter i korthet:

- FL har ett vidare tillämpningsområde än ÄFL. Den gäller som utgångspunkt för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Grunderna för god förvaltning ska även gälla i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Liksom ÄFL gäller inte stora delar av FL för ärenden som överklagas med laglighetsprövning.
- Begreppet myndighetsutövning har utmönstrats ur lagen.
- Begreppet ”grunderna för god förvaltning” har införts. I detta begrepp ingår nyheterna legalitet, objektivitet och proportionalitet.
- Bestämmelser om försenad handläggning har införts.
- Skärpta regler om tolk och översättning har införts.
- Strängare regler om när gynnande beslut får ändras till den enskildes nackdel har införts.
- Normbeslut är inte överklagbara enligt FL.

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Lagens övergångsbestämmelser och följdlagstiftning*Allmänt*

FL trädde i kraft den 1 juli 2018 (p. 1). Genom lagen upphävdes förvaltningslagen (1986:223) (p. 2). I p. 3 kommer en ovanlig typ av övergångsbestämmelse. Där anges att den upphävda lagen dock ska gälla i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen. Lagstiftaren har med andra ord tagit höjd för att det kan finnas gamla hänvisningar kvar, och då beslutat att ÄFL i sådana fall fortfarande ska gälla.

Följdändringar till ny förvaltningslag finns i prop. 2017/18:235. Där har ändringar i 87 speciallagar räknats upp. Lagrådet konstaterade att hänvisningarna i befintliga specialförfattningar skiljer sig åt när det gäller såväl tolkning som materiellt innehåll. Det bedömdes svårt att skönja någon grundläggande och enhetlig linje i de olika författningarna beträffande vilka regler i ÄFL som skulle tillämpas. Lagrådet uppmärksammade också att det efter vad som framgått för lagrådet, det inte hade varit ambitionen att göra en genomlysning av ändamålsenligheten i de befintliga hänvisningarna. Eventuella brister i respektive lags befintliga hänvisningar liksom omotiverade skillnader mellan regelverken hade därför inte uppmärksamats eller åtgärdats. Lagrådet fann det angeläget att en samlad och övervägd genomarbetning görs av vilka olika regler i FL som ska gälla vid tillämpning av specialförfattningarna. Det hade varit naturligt att detta hade gjorts i lagstiftningsärendet och det var olyckligt att så inte hade skett. I avsaknad av en sådan genomgång var inte möjligt för lagrådet att bedöma relevansen av de hänvisningar som gjorts i de olika författningarna.¹

Regeringen anförde att meningen inte hade varit att göra en systematisk genomgång av specialförfattningarna. Regeringen utgick från att de hänvisningar som funnits i specialförfattningarna övervägts noga av såväl riksdag som regering. Någon systematisk översyn fanns alltså inte påkallad.²

Det skulle föra för långt att inom ramen för detta cirkulär närmare analysera följdlagstiftningen. En hastig genomläsning av förarbetena visar dock att hänvisningar till FL görs i varierande grad i olika författningar. I skollagen (2010:800)³, hänvisas till många paragrafer i FL. I PBL (2010:900)⁴ hänvisas det relativt sparsamt till FL. Slutligen finns specialförfattningar, där hänvisning helt saknas, exempelvis LSS (1993:387). Eftersom det ser så olika ut, blir det svårt att närmare bedöma räckvidden av FL. I detta cirkulär får vi nöja oss med att göra nedslag på vissa punkter.

Metoder för att hänvisa till nya FL

Regeringen har tillämpat olika metoder för att hänvisa till FL. Följande metoder har använts (som enligt vår bedömning är av intresse för kommuner och landsting):

¹ Prop. 2017/18:235 s. 340 f.

² Prop. 2017/18:235 s. 113

³ Prop. 2017/18:235 s. 90

⁴ Prop. 2016/17:235 s. 92

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

- Rena följdändringar. Hänvisningar till ÄFL ersätts med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i FL.⁵
- Hänvisningarna i ett antal lagar till den eller de paragrafer i ÄFL som reglerar myndighetens skyldighet att ändra ett beslut som den själv har fattat, ersätts med motsvarande paragrafer i den nya FL. Dessa hänvisningar kompletteras även med en hänvisning till en paragraf i den nya lagen som reglerar när en myndighet får ändra ett sådant beslut.⁶
- Hänvisningar i ett antal lagar till flera särskilt uppräknade bestämmelser i ÄFL ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Uppräkningarna kompletteras med hänvisningar till *vissa* (vår anm.) av den nya lagens bestämmelser som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen men som är systematiskt sammanbundna med den befintliga regleringen eller som idag enligt praxis gäller som allmänna principer i rättsordningen. I vissa fall kompletteras uppräkningarna även med en hänvisning till bestämmelsen om muntligt uppgiftslämnande i FL.⁷

Hänvisningarna i olika lagar till FL följer såvitt vi kan se inte någon riktig logik. Det verkar mest som att man ersatt hänvisningar till olika bestämmelser i ÄFL med hänvisningar till närmast motsvarande bestämmelser i FL. Därutöver har man utan någon egentlig systematik hänvisat till FL i större eller mindre omfattning. Detta skapar i vissa fall osäkerhet om huruvida bestämmelser i FL, som det inte hänvisas till, gäller.

Lagens tillämpningsområde

Ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna

Lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av ärenden hos domstolarna.⁸ Reglerna om grunderna för god förvaltning ska även gälla i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.⁹ Fullmäktige och fullmäktigeberedningar utgör inte förvaltningsmyndigheter, varför handläggningen där faller utanför FL.¹⁰

Första stycket tar sikte på *ärendehandläggning*, medan andra stycket talar om *annan förvaltningsverksamhet*. "Ärendehandläggning" brukar utmynna i ett beslut av myndigheten, medan "annan förvaltningsverksamhet" kännetecknas av ett faktiskt handlande; dvs. att myndigheten vidtar en viss åtgärd. Åtgärden att köra spårvagn och undervisa är exempel på faktiskt handlande, medan betygssättning eller beviljande av bygglov är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ärende.

⁵ Se exempelvis införandet av en ny bestämmelse, 9 kap. 42 a § PBL, se nedan under 35 § samt prop. 2017/18:235 s. 113 ff

⁶ Prop. 2017/18:235 s. 119 Se även nedan avsnittet om rättelse och ändring av beslut, 36 – 39 §§ FL

⁷ Prop. 2017/18:235 s. 123

⁸ 1 § första stycket FL

⁹ 1 § andra stycket FL

¹⁰ Jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen, 2010, s. 60

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Utgångspunkten i FL är således att hela lagen gäller för ärendehandläggning hos förvaltningsmyndigheterna, medan enbart de lagrum som rubriceras ”grunderna för god förvaltning” (5 – 8 §§ FL) gäller för det faktiska handlandet hos myndigheterna.

Att lagen gäller generellt för handläggning av ärenden och annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter medför att det i 1986 års förvaltningslag (nedan kallad ÄFL) intagna undantaget för *hälso- och sjukvården* inte längre gäller. I 33 § ÄFL stadgades att 14 – 30 §§ ÄFL skulle tillämpas i ärenden i första instans som avsåg hälso- och sjukvård enbart om beslutet skulle överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning. Det gjordes dock inget undantag från de allmänna bestämmelserna om handläggning, tolk, ombud, biträde eller remiss. Undantagen för hälso- och sjukvården i ÄFL grundade sig på att det många gånger kan vara svårt att dra en skarp gräns mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. Nu ska, enligt propositionen, FL:s nya utformning göra att samma rättssäkerhet gäller inom hälso- och sjukvården som inom övrig kommunal- och landstingskommunal förvaltning. De reella konsekvenserna av lagändringen är dock svåra att se. Propositionen ger ingen närmare vägledning.¹¹

ÄFL hade ett mer begränsat tillämpningsområde även för *samordningsförbund* enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. ÄFL:s regler har varit tillämpliga i samma begränsade utsträckning som handläggningen av ärenden inom den oreglerade kommunförvaltningen. Denna begränsning har tagits bort i FL.

Undantag från lagens tillämpningsområde*Kommunala ärenden där besluten laglighetsprövas*

I 2 § FL görs en viktig inskränkning när det gäller handläggning av ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). För denna typ av beslut är det enbart en begränsad del av FL som är tillämplig. Det handlar om bestämmelserna i 5 – 8 §§ FL om god förvaltning, 9 § första stycket FL om snabb och enkel handläggning, 13 § FL om tolkning och översättning, 14 – 15 §§ FL om ombud och biträde, 21 § FL om bekräftelse av handlingar och 21 § FL om hur ankomstdagen för handlingar bestäms.¹² I 1986 års förvaltningslag fanns i 31 § en i stort sett motsvarande bestämmelse. Bakgrunden till bestämmelserna är att lagstiftaren av hänsyn till den kommunala självstyrelsen inte velat detaljreglera förfarandet i ärenden som överklagas genom laglighetsprövning.

För att underlätta läsningen av detta cirkulär har de bestämmelser som *inte* ska tillämpas vid beslut som överklagas med laglighetsprövning markerats med *).

Avvikande bestämmelser i annan lagstiftning

I 4 § FL anges att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL, ska den bestämmelsen tillämpas.

¹¹ Prop. 2016/17:180 s. 33 - 35

¹² I lagtexten är undantagen negativt definierade på så sätt att 9 § andra stycket, 10 – 12 §§, 16 – 20 §§ och 23 – 49 §§ FL *inte* ska tillämpas på beslut som överklagas enligt reglerna i 13 kap. kommunallagen.

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Lagstiftarens ambition har varit att ge förvaltningslagens förfarandebestämmelser karaktär av basregler som normalt ska kunna tillämpas av det stora flertalet förvaltningsorgan i alla instanser och på alla verksamhetsområden. Samtidigt har man konstaterat att en allmän lag inte kan utformas så att den passar för alla situationer.

Frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från lagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. Tolkningsprincipen om att en nyare författning ges företräde framför en äldre vid en eventuell normkonflikt kan också få särskild betydelse vid denna prövning.¹³

För kommunal verksamhet inom det specialreglerade området är den här bestämmelsen viktig. I kommunallagen finns exempelvis en rad bestämmelser om hur beslutsfattandet ska gå till i 6 och 7 kap. kommunallagen. Dessa bestämmelser avviker från förvaltningslagens reglering, och ges alltså företräde.

Begreppet myndighetsutövning utmönstras ur förvaltningslagen

I ÄFL var begreppet myndighetsutövning centralt. Med myndighetsutövning avses ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.”¹⁴ Vid tillkomsten av ÄFL fanns en önskan om att i inte alltför stor utsträckning tynga förvaltningsförfarandet med formalia. Det var mot den bakgrunden som tillämpningen av vissa förfaranderegler begränsades till ärenden som avsåg myndighetsutövning. Lagstiftaren anser nu att det inte längre finns något behov av att begränsa tillämpningen av förfarandreglerna till vissa situationer som innefattar myndighetsutövning.

Utgångspunkten i FL är att samtliga förfaranderegler ska vara tillämpliga oavsett om ärendet avser myndighetsutövning mot den enskilde eller inte. Vissa remissinstanser hade invändningar mot detta.

En invändning har varit att kommunikationsskyldighet i ett ärende inte borde omfatta anställningsärenden. Detta har lagstiftaren löst så, att vissa undantagssituationer räknas upp i 25 § FL som reglerar kommunikationsskyldigheten.¹⁵

En annan invändning har rört rätten till partsinsyn, dvs. parts rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet, 10 § FL. Invändningarna har rört upphandlingsärenden, partsbesked och ärenden som rör kollektivavtal.

När det gäller *upphandlingsärenden* råder absolut sekretess för alla uppgifter under pågående upphandlingsförfarande. Eftersom upphandling inte anses utgöra myndighetsutövning, har reglerna om partsinsyn i ÄFL inte varit tillämpliga. Med den nya utformningen av FL, skulle upphandlingsärenden komma att omfattas av rätten till

¹³ Prop. 2016/17:180 s. 288f

¹⁴ Prop. 2016/17:180 s. 47

¹⁵ Se nedan under 25 §

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

partsinsyn, om inte ett särskilt undantag infördes. I följdlagstiftningen till FL har därför gjorts undantag från partsinsyn vid upphandlingar.¹⁶

Med *partsbesked* avses ett uttalande som en myndighet gör om den ståndpunkt myndigheten intar i olika tvister, t.ex. om en kommun får ett krav på skadestånd. Dessa beslut av myndigheten reglerar inte slutligt tvisten. Partsbeskeden är enligt propositionen inte bindande ställningstaganden i civilrättsliga eller liknande angelägenheter, varför den som angelägenheten rör inte är att betrakta som part i ärendet. Därmed blir reglerna om partsinsyn inte tillämpliga.¹⁷ Partsbesked får enligt propositionen inte heller överklagas.¹⁸

När det gäller ärenden angående *kollektivavtal* agerar myndigheten i en roll som utgår från en i grunden privaträttsligt reglerad ordning. Myndighetens motpart i kollektivavtalet är därmed inte att betrakta som part i FL:s mening.

Grunderna för god förvaltning

Grunderna för god förvaltning kommer till uttryck i 5 – 8 §§ FL. Dessa regler gäller såväl ärendehandläggning som övrig förvaltningsverksamhet hos myndigheterna.

Legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 § FL)

Dessa principer saknar motsvarighet i 1986 års förvaltningslag.

Legalitetsprincipen innebär ett krav på att en myndighets agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Denna princip finns redan uttryckt i regeringsformen (RF), där det anges att ”den offentliga makten utövas under lagarna” (1 kap. 1 § RF). Vad som krävs enligt legalitetsprincipen är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på sådant författningsstöd kan vara de allmänna bestämmelserna i en lag eller detaljerad reglering i tillämplig speciallagstiftning. Även bindande föreskrifter utfärdade av statliga myndigheter utgör en del av rättsordningen.

Objektivitetsprincipen innebär en skyldighet för en myndighet att iaktta saklighet och opartiskhet. Principen finns uttryckt i 1 kap. 9 § RF, men även i vanlig lag i form av exempelvis jävsregler. Nu införs alltså också i förvaltningslagen ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen innefattar även ett krav på respekt för allas likhet inför lagen.

Proportionalitetsprincipen innebär att ett ingripande i ett enskilt intresse ska vara ägnat att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändigt för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Proportionalitetsprincipen är central inom det EU-rätten och Europakonventionen. Avsikten med bestämmelsen är emellertid inte att uppnå absolut rättvisa i varje enskilt

¹⁶ 1 kap. 3 a § LOU (2016:1145), LUF (2016:1146) och LUK (2016:1147), se prop. 2017/18:235 s. 107 – 109.

¹⁷ A. prop. s. 55

¹⁸ Prop. 2016/17:180 s. 260. Det kan dock diskuteras huruvida partsbesked i kommuner, landsting och regioner kan överklagas inom det oreglerade området, där besluten överklagas med laglighetsprövning.

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

fall.¹⁹ I propositionen uttalas i stället att rimlighetsbegreppet ska begränsa myndigheternas handlingsutrymme enbart på så sätt att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde.

Proportionalitetsprincipen avser att skydda enskilda intressen mot ensidig prioritering av det allmänna önskemål vid myndigheternas agerande. Principen har däremot inte något att göra med balansen mellan motstridiga allmänna intressen. Det kan dock noteras att bestämmelsen kommer bli tillämplig till förmån för en kommun när denna företräder ett civilrättsligt grundat intresse, t.ex. som fastighetsägare i ett bygglovsärende.

Service (6 § FL)

Regler om serviceskyldighet har funnits även i ÄFL.²⁰ I 6 § FL har serviceskyldigheten fått en delvis annan utformning. Myndigheterna ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. I detta ligger att den enskilde ska få ett positivt bemötande från myndighetens sida, vilket ger uttryck fören attitydfråga som är ett grundläggande inslag i principen om god förvaltning.

Myndigheten ska vidare lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Regeringen uttalar att det varken är lämpligt eller praktiskt möjligt att närmare precisera hur omfattande hjälp en myndighet bör ge enskilda i olika typsituationer. Serviceskyldigheten innebär dock inte att myndigheten behöver göra rättsutredningar för allmänheten. Regeringen har dock velat skärpa reglerna vad gäller tidsaspekten. Det anges nu i lagtexten att hjälpen ska ges utan dröjsmål.

Tillgänglighet (7 § FL)

Frågan om myndigheternas tillgänglighet har reglerats även i ÄFL.²¹ I 7 § FL har regeln moderniserats men även stramats upp. Det ställs nu ett allmänt krav på att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. På detta sätt markeras att det finns ett allmänt krav på tillgänglighet utan att lagtexten pekar ut några särskilda sätt att ha kontakt. Den mer generella skrivningen främjar också utvecklingen av god förvaltningssed och nya lösningar när det gäller digitala kommunikationsformer. Det är dock upp till myndigheten att avgöra i vilken omfattning sociala medier ska användas.²²

7 § FL stadgar också att myndigheten generellt ska informera allmänheten om hur och när kontakt kan tas. Ett exempel på lösning är att man på sin webbplats lägger ut kontaktuppgifter.

¹⁹ Prop. 2016/17:180 s. 63

²⁰ 4 § ÄFL

²¹ 5 § ÄFL

²² Prop. 2016/17:180 s. 68

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

I 5 § tredje stycket ÄFL fanns en detaljbestämmelse om att en myndighet skulle ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag – fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen infördes främst för att hindra att en myndighet håller helt stängt under *klämdagar*. Regeringen anför att erfarenheterna av regleringens praktiska tillämpning visat att regeln uppfattats så att myndigheternas skyldigheter att hålla öppet därigenom har begränsats, så att två timmar har blivit den tid som i praktiken tillämpats. Tvåtimmarsregeln har därför inte överförts till FL. I stället anges att myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten att ta del av allmänna handlingar. Med detta avses att myndigheterna ska vara tillgängliga i så hög utsträckning som möjligt; dock utan att ange någon tidsgräns. Någon närmare vägledning om hur lång tid en myndighet bör ha öppet på klämdagar lämnas inte. Ett rimligt antagande kan vara att myndigheten, med ledning av lokala förhållanden, från fall till fall får bedöma hur lång öppettid som behövs. Kortare tid än två timmar är troligtvis dock inte förenligt med lagen.

Samverkan (8 § FL)

I 8 § FL anges en att myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Vidare anges att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Bestämmelsen har två syften.

För det första klargörs att det är fråga om en mer generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra. Det kan handla om att låna ut arkivhandlingar eller att lämna varandra upplysningar i olika frågor. Bestämmelsen ger dock inte stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Myndigheternas verksamhet styrs av legalitetsprincipen. Det får inte förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av myndigheterna.

För det andra ska myndigheten i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Till skillnad från 7 § ÄFL gäller 8 § generellt och inte bara när det är fråga om formlig ärendehandläggning.

Samverkansskyldigheten enligt 8 § FL innebär inte någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2008:900) (OSL) bryter sekretessen mellan myndigheter. FL innehåller inte heller några bestämmelser om personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den beakta de begränsningar när det gäller behandling av personuppgifter. Myndigheten måste också beakta eventuella regler om sekretess.

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Allmänna krav på handläggningen av ärenden**Utgångspunkter för handläggningen (9 § FL första stycket och andra stycket*), muntliga uppgifter (24 § FL*) och dokumentation av uppgifter (27 § FL*)**

I 9 § första stycket FL anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Denna bestämmelse fanns även i 7 § ÄFL. Denna bestämmelse gäller även ärenden där beslut överklagas genom laglighetsprövning. Ordet ”kostnadseffektivt” har ersatt termen ”billigt” i 7 § ÄFL. Med detta avser man markera att kostnadsaspekterna för såväl den enskilde som för det allmänna ska beaktas.

I 9 § andra stycket anges att handläggningen ska vara skriftlig. ÄFL saknade bestämmelse om detta, men utgick från att skriftlig handläggning var det normala. I andra meningen anges att myndigheten får besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Att huvudregeln är skriftlig handläggning ter sig naturligt eftersom rättssäkerheten kräver att vad som förekommer i ett ärende finns dokumenterat. Paragrafen ger dock myndigheten en möjlighet att i lämplig utsträckning använda sig av muntligt förfarande. Ärenden av mer okomplicerat slag kan i många fall med fördel hanteras muntligt utan att effektiviteten och rättssäkerhetens krav eftersätts, t.ex. utlämnande på stället av allmän handling.²³ 9 § andra stycket FL gäller inte ärenden där besluten överklagas med laglighetsprövning. Själva handläggningen av dessa ärenden är i princip oreglerad. Däremot är beslutsfattandet reglerat i 6 och 7 kap. KL, vilket i praktiken medför att skriftlig dokumentation måste finnas när nämnden/delegaten fattar beslut.

Den enskilde har också rätt att lämna uppgifter muntligt i ett pågående ärende, om det inte framstår som obehövt, 24 § FL. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske. Bestämmelsen är förmånligare för den enskilde än 14 § ÄFL. Begreppet ”arbetets behöriga gång” har bytts ut mot att det ”inte ska framstå som obehövt”. En annan viktig ändring är att begränsningen till att enbart gälla vid myndighetsutövning tagits bort. Inom det oreglerade kommunala området finns i princip ingen rätt för den enskilde att få lämna uppgifter muntligt.²⁴

Det finns vidare en *dokumentationsskyldighet* i 27 § FL. En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den gjorts och av vem. I förhållande till den dokumentationsskyldighet som fanns i 15 § ÄFL har 27 § FL fått ett vidare tillämpningsområde. Den gäller all ärendehandläggning och inte bara ärenden som utgör myndighetsutövning mot någon enskild. Dokumentationen ska också ske ”snarast”, för att säkerställa att anteckningen blir korrekt.

²³ Prop. 2016/17 180 s. 76

²⁴ Ett undantag är handläggningen av medborgarförslag i 6 kap. 25 § KL

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Partsinsyn (10 § FL)

Med partsinsyn avses att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet. Denna rätt begränsas dock av regeln i 10 kap 3 § OSL, som stadgar att sådant material inte får lämnas ut till parten om det av allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift lämnas ut. FL:s regel om partsinsyn har överförts från ÄFL, dock med den skillnaden att rätten till partsinsyn i ÄFL förutsatte att ärendet rörde myndighetsutövning mot någon enskild. Eftersom begreppet myndighetsutövning utmönstrats i FL, så gäller rätten till partsinsyn vid all ärendehandläggning med de begränsningar som följer av 10 kap. 28 § OSL.²⁵

Rätten till partsinsyn fungerar inte när det gäller upphandlingar. Upphandlingar bygger på att sekretess ska råda fram till dess att tilldelningsbeslut fattas. Av detta skäl har beslutats om undantag från partsinsyn i 1 kap. 3 a § LOU (2016:1145), LUF (2016:1146) och LUK (2016:1147). Det föreskrivs även undantag från kommunikationsskyldigheten i 25 § FL.²⁶

Åtgärder om handläggningen försenas (11*, 12* och 49* §§ FL)

En nyhet i FL är att det införs regler mot långsam handläggning.

Underrättelse om försening

I 11 § FL anges att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, myndigheten ska underrätta parten om detta. I underrättelsen ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

För att inte regleringen ska belasta myndigheterna i onödan, begränsas regelns tillämpningsområde till att avse *helt klara fall*. Det är alltså inte fråga om att lämna besked om varje inträffad försening.

Om myndigheten hanterar vissa ärendetyper av enklare slag kan myndigheten på sin hemsida ange hur lång normalt handläggningstiden är. Myndigheterna bör också upprätta rutiner för att kunna uppfylla upplysningsskyldigheten vid dröjsmål.

En annan fråga är på vilket sätt informationen ska lämnas. Underrättelsen kan lämnas såväl muntligt som skriftligt beroende på vad som framstår som lämpligast i det enskilda fallet. Ett syfte med underrättelseskyldigheten är att bidra till att enskilda slipper onödig irritation över att ett ärende dröjer. Utformningen på informationen bör därför utgå från detta syfte.

Talan om långsam handläggning

I 12 § FL anges att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans inom sex månader, parten skriftligen får begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett beslut att

²⁵ 10 kap. 28 § OSL stadgar att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

²⁶ Se nedan angående 25 § FL

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

avslå en begäran om avgörande får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande i ärendet.

En förutsättning för att en talan om långsam handläggning ska få föras är att ärendet har inletts av en enskild part. Ärenden som inleds av en myndighet, exempelvis ett tillsynsärende eller ett ärende om återkrav av felaktigt betalade stöd, omfattas inte av bestämmelsen. Eventuella problem som kan uppstå mellan myndigheter i anledning av långsam handläggning bör enligt regeringen lösas inom reglerna om serviceskyldighet.

Möjlighet till dröjsmålstalan är begränsad till ärenden som prövas i första instans, och alltså inte i överinstanserna. Tidsfristen på sex månader räknas från den dag ärendet *inleds*, och alltså inte från den tidpunkt då ärendet var komplett. Regeringen motiverar detta med att regeln blir enklare att tillämpa.

En begäran om avgörande ska göras skriftligt. Även en begäran på elektronisk väg räknas som skriftlig. Det yrkande som ska framställas är att ärendet ska avgöras. Härfter har myndigheten fyra veckor på sig att ta ställning till om ärendet ska avgöras eller om man ska avslå begäran om avgörande. I propositionen pekar man på att fyra veckor kan vara en alltför kort period med tanke på beslutsreglerna i kommunallagen.²⁷ Regeringen pekar emellertid på att möjligheterna till delegation kan påskynda beslutsförfarandet. Ingenting hindrar heller att nämnden trots ett avslagsbeslut tar upp ärendet och avgör detta på befintligt material.

Vad som ska prövas vid ett överklagande enligt 12 § FL är om handläggningen i första instans onödigt fördröjs. Överinstansen ska alltså inte uttala sig i själva sakfrågan. Prövningen ska vara inriktad på att klarlägga om beslutsmyndighetens redovisade skäl för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte. Enligt propositionen kan det inte ges någon tumregel för hur lång tid en myndighet normalt rimligen bör få på sig för att överväga behövliga handläggningsåtgärder och bedöma de frågor som ska avgöras i ärendet.²⁸ Allmänna invändningar om arbetsanhopning och resursbrist ska normalt inte duga som förklaring till långa dröjsmål.

Regeringen anför att utredningen och prövningen i överinstansen bör kunna ske enkelt inom någon vecka utan att några större resurser tas i anspråk.²⁹ Prövningen bör normalt kunna göras av ensamdomare.³⁰

Om överinstansen bedömer att ärendet inte är klart för avgörandet och det funnits goda skäl att dröja med avgörandet, ska överinstansen *avslå överklagandet*. Något krav på att överinstansen i dessa fall anger hållpunkter för vad som återstår i utredningsväg eller ger en prognos om när ärendet kan förväntas vara moget för avgörande bör inte ställas upp, men överinstansen bör vara oförhindrad att uttala sig om detta.

²⁷ Prop. 2016/17:180 s. 122f

²⁸ Prop. 2016/17:180 s. 124

²⁹ Flera remissinstanser framförde att det i mer komplicerade fall skulle bli nödvändigt för överinstansen att sätta sig in i själva sakfrågan. Regeringen delade inte denna uppfattning utan uttalade att prövningen i överinstansen i normalfallet måste anses vara av enklare beskaffenhet och typiskt sett av begränsad omfattning, prop. s. 125.

³⁰ Prop. 2016/17:180 s. 124

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Om överinstansen bifaller ett överklagande av myndighetens avslagsbeslut enligt 12 § FL, ska den besluta att antingen förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser, 49 § FL. Överinstansens beslut får inte överklagas.

Avslutningsvis ska påpekas att lagstiftaren valt att begränsa partens rätt att väcka dröjsmålstalan till ett tillfälle under ett ärendes handläggning, 12 § tredje stycket FL.

I detta sammanhang kan finnas anledning att fundera över hur ändringarna i PBL (2010:900) angående reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan förhåller sig till reglerna om dröjsmålstalan i FL. Regeringen uttalade när det gällde ändringarna i PBL att de generella reglerna om försenad handläggning i FL inte var tillräckliga för att säkerställa att de tidsfrister som gäller för ärenden om lov och förhandsbesked samt anmälningsärenden följs.³¹ Detta uttalande talar för att tanken varit att både FL och PBL:s regler ska gälla vid sidan av varandra och att PBL inte ska ses som sådan avvikande lagstiftning som avses i 4 § FL.

Tolkning och översättning (13 § FL)

I 8 § ÄFL anges att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, myndigheten vid behov *bör* anlita tolk. Regeln tar sikte både på muntlig tolkning som översättning av handlingar. I förarbetena till ÄFL ansåg departementschefen att viss försiktighet var påkallad. Visserligen borde den som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna få sådant bistånd i rimlig utsträckning, men man hade också att beakta den varierande tillgången på tolkar och kostnaden för samhällets tolkservice, vilken måste stå i proportion till den betydelse ärendet har för den enskilde. JO har i olika uttalanden varit av likartad uppfattning.³² JO har även understrukit att det är myndigheten själv som i det enskilda fallet bedömer om det finns något behov av tolk. Myndigheten måste också väga in den egna förmågan att tillgodogöra sig främmande språk. Engelska, norska och danska behöver vanligtvis inte översättas. Det kan också finnas personer på myndigheten som behärskar andra språk och som kan bistå myndigheten med översättning.

I FL har tolkbestämmelsen fått en annan utformning. I 13 § FL anges att en myndighet *ska* använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Många remissinstanser, däribland SKL, efterfrågade en konsekvensanalys av förslaget och att man borde avvakta med att införa en uttrycklig lagregel om obligatorisk tolkning till dess att det är möjligt att tillgodose behovet av tolkar.

Regeringen anför i propositionen att svenska är huvudspråk i Sverige och ska användas vid domstolar och förvaltningsmyndigheter. Tolkad och tillämpad i enlighet med förarbetena till ÄFL och JO:s uttalanden, ställs det inte några andra eller längre gående krav än vad som redan gällt enligt ÄFL. Myndigheterna får ta hänsyn till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av de handlingar som ges in samt

³¹ Prop. 2017/18:210 s. 13

³² Prop. 2016/17:180 s. 82

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

kostnaderna för tolkning. Ibland bör det vara möjligt att avstå från tolkning eller översättning. Det gäller särskilt då ärendena är av mindre vikt för den enskilde och kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga.³³ Eftersom behovskriteriet i lagtexten tar sikte på den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt, ges myndigheterna ett tillräckligt utrymme för att anpassa omfattningen av åtgärderna efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Även den enskildes resurser att själv ombesörja översättning och tolkning kan vägas in vid behovsprövningen.³⁴ Detta kan enligt vår bedömning aktualiseras när det exempelvis gäller alkoholtillstånd, livsmedelshantering samt miljö- och bygglovsfrågor. Utgångspunkten bör rimligen vara att den som driver verksamhet i Sverige ska anses kunna ta till vara sin rätt utan hjälp av tolk. Om inte annat framstår det inte som oskäligt att verksamhetsutövaren anlitar professionell hjälp.

Regeringen pekar också på att det ytterst är myndigheten som ska bedöma om och i vilken utsträckning det finns behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet.³⁵

8 § ÄFL tog sikte på såväl tolkning som översättning av handlingar. I 13 § FL tydliggörs detta tillämpningsområde.

I 13 § andra stycket FL anges att en myndighet ska använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra, eller tala. Bestämmelsen är teknikneutral på så sätt att exempelvis talsyntes kan användas i stället för punktskrift.³⁶ Bestämmelsen omfattar inte personer med dyslexi. För dessa fall gäller i stället att myndigheterna hjälper den enskilde inom ramen för serviceskyldigheten.

Sammanfattningsvis kan sägas att räckvidden av lagändringen är oklar. Att ordet *bör* bytts ut mot *ska* pekar på att skyldigheten att anlita tolk utvidgats. Å andra sidan anför regeringen att det inte ställs några andra eller några längre gående krav än vad som redan gäller. Praxis får utvisa hur regeln ska tillämpas.

I detta sammanhang kan också nämnas att bristande tillgänglighet är en diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen (2008:567). Vidare kommer webbtillgänglighetsdirektivet EU 2016/2102 att införlivas i svensk rätt. Lagen föreslås benämnas lag om tillgänglighet till digital offentlig service. Förslaget har skickats till lagrådet, men någon proposition finns ännu inte. Lagen föreslås träda ikraft den 1 januari 2019.

Ombud och biträde (14 och 15 §§ FL)

I 9 § ÄFL har funnits en bestämmelse om att den som för talan i ett ärende får anlita ombud eller biträde. Vidare har myndigheten haft möjlighet att avvisa ombud eller biträde om denne visat oskicklighet.

I 14 och 15 §§ FL har reglerna byggts ut. I 14 § FL anges att den som är part i ett ärende får anlita någon som ombud eller biträde om denne är lämplig för uppdraget. Detta lämplighetskrav innebär att enbart fysiska personer, och ej juridiska personer,

³³ Prop. 2016/17:180 s. 84

³⁴ Prop. 2016/17:180 s. 85

³⁵ Prop. 2016/17:180 s. 85

³⁶ Prop. 2016/17:180 s. 86

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

kan vara ombud eller biträden. Dessutom möjliggör det för myndigheten att på förhand avvisa någon som tidigare visat sig olämplig. Avvisning kan självfallet även göras senare i förfarandet. Däremot medger lagen inte att man generellt avvisar en person som ombud hos myndigheten, utan avvisningen måste avse ett bestämt ärende. Liksom tidigare kan myndigheten begära att den som anlitar ombud ska medverka personligen om myndigheten begär det.

I 15 § FL regleras fullmakt. Denna bestämmelse saknar motsvarighet i ÄFL. Fullmakten får vara muntlig eller skriftlig. Den ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta annan i sitt ställe ska även detta framgå av fullmakten. Myndigheten får begära att ett ombud ska styrka sin behörighet. Följer ombudet inte denna begäran får myndigheten besluta ett föreläggande i samma sak. Föreläggandet får riktas till ombudet eller parten. Om en handling som inleder ett ärende har skrivits under av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att följderna av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Jäv (16* – 18* §§ FL)

Jävsreglerna i FL motsvarar i huvudsak jävsreglerna i ÄFL. De har dock moderniserats. I propositionen betonas att allmänhetens tilltro till myndigheternas opartiskhet förutsätter att det finns rättsregler som gör det möjligt att hindra en jävig handläggare från att ta del i handläggningen av ett ärende.

16 § första stycket 1 p. FL innehåller de tre jävsgrunderna *partsjäv*, *intressejäv* och *närståendejäv*. Dessa jävsgrunder återfanns i 11 § första stycket 1 p. ÄFL. Regeln i nya FL har dock omformats och fått ett vidare tillämpningsområde än den tidigare regeln, eftersom det enligt 16 § FL räcker med att ”han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars ”kan antas bli påverkad av beslutet *i en inte oväsentlig utsträckning*”. I 11 § första stycket 1 p. ÄFL krävdes för jäv att ”ärendets utgång kunde medföra *synnerlig nytta* eller skada för honom själv eller någon närstående”. I lagtexten i FL anges inte heller vilka speciella släktskapsförhållanden som kan grunda jäv. I stället används begreppet ”närstående” vilket innebär att det ska göras en mer förutsättningslös bedömning än tidigare. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och alltså grunda jäv.

I 16 § första stycket 2 p. FL reglerar *ställföreträdarjäv* och *ombudsjäv*. Även här har tröskeln sänkts för när någon ska anses vara jävig.³⁷ I ÄFL gällde olika regler beroende på om handläggaren var ställföreträdare eller ombud för eller betalt biträde åt någon som agerar i ett ärende. Jävsformen ställföreträdarjäv inkluderade också ett närståendejäv. När det gäller ombudsjäv inbegreps ÄFL inte något närståendejäv, utan bestämmelserna tog enbart sikte på sådana fall då handläggaren själv uppträdde som ombud. En handläggare blev alltså jävig om någon som var närstående till handläggaren uppträdde som ställföreträdare men inte om samma person som advokat företrädde

³⁷ Jfr vad ovan sagts om ”inte oväsentlig utsträckning” i 16 § första stycket 1 p. FL

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

samma bolag med stöd av generalfullmakt.³⁸ Frågan om huruvida jäv skulle anses föreligga i de senare närståendefallen fick enligt ÄFL i stället avgöras med stöd av den s.k. generalklausulen i 11 § första stycket 5 p. ÄFL.

I 16 § första stycket 2 p. FL har reglerna om ställföreträdarjäv och ombudsjäv förts samman och synkroniserats. I sak innebär regeln också att även den som tidigare varit ställföreträdare blir jävig samt att ombudsjävet inte längre begränsas till det ärende som avses.

Det i ÄFL intagna *biträdesjävet*³⁹ har inte överförts till FL. I stället får dessa fall lösas inom ramen för generalklausulen i 16 § första stycket 4 p. FL.

I ÄFL fanns ett *tvåinstansjäv*,⁴⁰ som i förenklad form förts över till 16 § första stycket 3 p. FL. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att någon genom att medverka i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet redan har tagit ställning i frågor som myndigheten ska överpröva.

I 16 § första stycket 4 p. FL finns en generalklausul. Den reglerar situationen när ingen av de tre föregående punkterna är tillämplig, men det ändå finns någon särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (*delikatessjäv*). Regeln har i sak överförts från ÄFL.⁴¹

I ÄFL⁴² har funnits en regel om att man kan bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Denna regel har överförts till 16 § andra stycket FL.

Reglerna om verkningar av jäv⁴³ har i sak överförts till 17 – 18 §§ FL.

I 12 § fjärde stycket ÄFL fanns en bestämmelse om att ett beslut i en jävsfråga endast fick överklagas i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Denna bestämmelse har inte förts över i den nya lagen. Man har funnit att den som får avslag på en jävsinvändning omgående ska kunna få denna fråga prövad i högre instans. Även processekonomiska skäl talar för detta. Skulle en högre instans, efter överklagande i huvudsaken, komma fram till att ärendet har avgjorts av jäviga personer, måste hela ärendet tas om från början i första instans. Med den nya regleringen får man jävsfrågan prövad innan ärendet slutligt handläggs i första instans.

16 – 18 §§ FL gäller inte ärenden som överklagas med laglighetsprövning. En oklarhet har nu visat sig vad gäller det specialreglerade området, där förvaltningslagen som huvudregel ska tillämpas. Tidigare har jävsreglerna i KL och ÄFL i det närmaste motsvarat varandra, och den allmänna uppfattningen har varit att kommunallagens jävsregler ska gälla framför ÄFL:s.⁴⁴ Problemet visar sig nu när FL:s jävsbestämmelser har blivit strängare än KL:s. Ska KL:s bestämmelser anses vara sådana avvikande bestäm-

³⁸ Prop. 2016/17:180 s. 96

³⁹ 11 § första stycket 4 p. ÄFL

⁴⁰ 11 § första stycket 3 p. ÄFL

⁴¹ 11 § första stycket 5 p. ÄFL

⁴² 11 § andra stycket ÄFL

⁴³ 12 § första – tredje stycket ÄFL

⁴⁴ SOU 2010:29 s. 122

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

melser som avses i 4 § FL och som medför att KL tar över FL? Förarbetena till FL är oklara. Regeringen skriver ⁴⁵ ”I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning kan behovet av jävsbestämmelser tillgodoses genom kommunallagens generella bestämmelser om detta. Det saknas således skäl att göra förvaltningslagens bestämmelser om jäv tillämpliga vid handläggningen av ärenden på det oreglerade området. En på detta sätt avgränsad tillämpning av förvaltningslagen medför enligt regeringens mening att begränsningen av den kommunala självstyrelsen inte görs mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet att stärka kravet på förutsebarhet och rättssäkerhet vid ärendehandläggning i den offentliga förvaltningen.” Senare i samma proposition skriver regeringen följande:⁴⁶ ”Av kommunallagens bestämmelser följer vidare att den lagens bestämmelser om jäv är tillämpliga vid all ärendehandläggning på det kommunala området.” Härtill kommer att det i förarbetena till kommunallagen (2017:725) anförs:⁴⁷ ”Regleringen är uttömmande och avser all handläggning hos nämnder, oavsett om det är fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller inte.”

Det som skapar tolkningsproblemet är att det inte finns något tydligt förarbetsuttalande där olikheterna i de båda lagarna lyfts fram. I stället ger propositionstexterna närmast intrycket av att man inte uppmärksammat det inträffade. Man kan naturligtvis fråga sig om det är möjligt att detta skulle kunna ske i en lagstiftningsprocess. En tänkbar förklaring kan vara att betänkandet till ny förvaltningslag kom redan 2010, men inte blev föremål för lagstiftning förrän 2017. Betänkandet till den nya KL kom långt senare, år 2015.⁴⁸ De båda lagarna hanterades av två olika departement. Lagrådet hade visserligen de båda lagförslagen för granskning under en och samma treveckorsperiod, men det var inte samma justitieråd som hanterade de båda förslagen. I avvaktan på klargörande praxis väljer vi att gå på de uttalanden som finns, och gör bedömningen att kommunallagens jävsregler ska tillämpas vid allt beslutsfattande i kommuner, landsting och regioner.

Hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in

Framställningar från enskilda (19 § FL*) och åtgärder för att rätta till brister i en framställning (20 § FL*)

Någon motsvarighet till dessa bestämmelser fanns inte i ÄFL. En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Det ska också framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också anges vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § FL. Myndigheten har också möjlighet att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en

⁴⁵ Prop. 2016/17:180 s. 29

⁴⁶ Prop. 2016/17:180 s. 34

⁴⁷ Prop. 2016/17:171 s. 373

⁴⁸ SOU 2015:24 ”En kommunallag för framtiden”

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följderna av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.⁴⁹

Bekräftelse av handlingar (21 § FL)

Bestämmelsen tillämpas även på det oreglerade området. I 10 § ÄFL har funnits en bestämmelse om att ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet ska bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling om myndigheten begär det. Denna regel ersätts genom en ny bestämmelse i 21 § FL om att en handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs. Bekräftelse kan ske på många olika sätt, exempelvis genom e-post eller ett telefonsamtal. Om myndigheten anser att eventuella tveksamheter om avsändarens identitet behöver undanröjas, finns det dock också fortsättningsvis utrymme att begära att avsändaren ger in en egenhändigt undertecknad handling.

Hur ankomstdagen för handlingar bestäms (22 § FL)

Bestämmelsen tillämpas även på det oreglerade området. 22 § FL innehåller en regel om hur ankomstdagen för handlingar ska bestämmas. Bestämmelsen är avsedd att vara teknikoberoende, bortsett från att en särskild bevislätnadsregel införts vad gäller postförsändelser.

Grundregeln finns i 22 § första stycket FL. Där anges att en handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare. Om handlingen överförs elektroniskt, anses den inkommen när den är tekniskt tillgänglig för befattningshavaren. Vem som är behörig befattningshavare får i första hand avgöras med utgångspunkt i myndighetens arbetsordning. Utgångspunkten är fortfarande också att överföringen av ett meddelande till en myndighet sker på avsändarens risk.

I FL har tagits in en bevislätnadsregel när det gäller *postförsändelser*. I ÄFL angavs det att om det *kunde antas* att handlingen eller en avi om denna avskilts för myndigheten på postanstalt, handlingen skulle anses ha kommit in den dagen, om den kom behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. I 22 § FL anges nu att om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, handlingen dock ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om *det inte framstår som osannolikt* att handlingen eller avin redan den föregående arbetsdagen skilts av för myndigheten på postkontor. Detta innebär en viss bevislätnad. Liksom tidigare bör det inte krävas någon omfattande utredning från den enskilde för att beviskravet i lätnadsregeln ska vara uppfyllt. Det är tidpunkten för insortering i postfack eller postbox som är avgörande, inte tidpunkten för när försändelserna anländer till postkontor.

I 22 § tredje stycket anges att en handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag, den ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag. Regeln är en presumptionsregel som bygger på tanken

⁴⁹ För mer utförlig framställning hänvisas till propositionen 2016/17:180 s. 130 – 136 och s. 304 – 306.

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

att man som enskild ska kunna räkna med att myndigheten tömmer sin postlåda åtminstone en gång per arbetsdag. Den som tömmer brevlådan får enligt propositionen anses vara behörig att ta emot handlingen för registrering.

Beredning av ärenden**Utredningsansvaret (23 § FL*)**

23 § första stycket FL uttrycker den s.k. officialprincipen, dvs. att det i första hand är myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Denna princip har tidigare inte funnits i förvaltningslagen, men den har ändå ansetts gälla. Den nya lagen innebär också en tydligare markering av den s.k. omsorgsprincipen inom EU-rätten. Denna princip tar i grunden sikte på EU-institutionernas skyldighet att i sin handläggning göra utredningar och omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet.

I paragrafens andra stycke regleras frågan om den enskildes skyldighet att aktivt medverka i och bidra till utredningen. Denna skyldighet gäller enbart i ärenden som har inletts av parten själv. Bestämmelsen innebär inte att den enskilde ska medverka till att ta in utredning som talar till partens nackdel.

I tredje stycket åläggs myndigheten att genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Kommunikation (25 § FL*)

En parts möjlighet att bli informerad om hur ett ärende handläggs och få en möjlighet att påverka detta har stärkts i den nya FL.

I 25 § FL första stycket anges att en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, och om det inte är uppenbart obehövligt, ska underrätta den part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Regler om kommunikation återfanns i 17 § ÄFL. Den paragrafen hade dock vissa begränsningar. Den var bara tillämplig i ärenden som avsåg myndighetsutövning mot någon enskild. I FL finns ingen begränsning till "enskild" (vilket gör att även offentliga organ ingår i tillämpningsområdet). Kravet på kommunikation gällde vidare enbart vid det slutliga avgörandet av ärendet, och inte under handläggningstiden. I FL omfattas även som huvudregel alla beslut under handläggningstiden också av kommunikationsskyldigheten.

I 25 § FL ställs som huvudregel upp att kommunikation ska ske i alla slags ärenden och också under hela handläggningstiden. För det fall inskränkningar i kommunikationsskyldigheten framstår som ändamålsenliga, har regeringen ansett att sådana undantag ska tas in i FL och inte i speciallagstiftning.

Allt material av betydelse för beslutet ska kommuniceras. Detta innebär att sådant material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende inte behöver kommuniceras. Termen "material" används i stället för begreppet "uppgift" för att markera att även annat utredningsmaterial, exempelvis föremål, omfattas. Sammanfattningsvis ska kommunikation som huvudregel föregå allt beslutsfattande, inte bara ärendets slutliga

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

avgörande, men skyldigheten att kommunicera omfattar enbart sådant material som utgör underlag för beslutet och inte varje uppgift som tillförts ärendet utifrån.

I 25 § FL görs vidare den inskränkningen att kommunikation inte behöver ske om det är ”uppenbart obehövligt”. Det måste i dessa fall stå klart för myndigheten att åtgärden inte kan tillföra något. Om det finns tveksamhet runt det ska kommunikation ske. Undantag från kommunikationsskyldigheten kan exempelvis avse beviljande av anstånd, inhämtande av utlåtande från någon sakkunnig eller beslut om remiss.

I 25 § andra stycket FL räknas tre undantagssituationer upp.

Det första undantaget avser *anställningsärenden* om det inte rör sig om prövning i högre instans efter överklagande. I dessa ärenden finns många gånger ett stort antal parter. Från integritetssynpunkt kan det också framstå som olämpligt att ansökningshandlingar i onödan sprids till en större krets. Eftersom anställningsärenden aktualiseras inom hela den offentliga sektorn har undantagsbestämmelsen placerats i FL och inte i speciallag.

Det andra undantaget tar sikte på beslut som skulle bli avsevärt svårare att genomföra om kommunikation sker. Det kan handla om att avvärja akut fara för liv, hälsa eller egendom. Även situationer där syftet med beslutet, t.ex. en inspektion inom ramen för en tillsynsverksamhet, kan förfelas omfattas av undantaget.

Det tredje undantaget är när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. I dessa fall ska det handla om omständigheter som objektivt motiverar att myndigheten fattar beslut utan att kommunicering ägt rum. Det får således inte handla om fall där exempelvis myndighetens arbetsbörda är så stor att man underlåter kommunikering. Det kan exempelvis röra sig om vissa interimistiska beslut.⁵⁰

Av 25 § andra stycket FL framgår att det är myndigheten som ensidigt avgör hur kommunikationen ska genomföras. Myndigheten bör välja det sätt som i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Av 25 § första stycket framgår också att myndigheten ska sätta ut en bestämd svarstid. Underrättelse får ske genom delgivning.

Kommunikationsskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Denna regel har även funnits i 17 § ÄFL.

Observera att reglerna om kommunikation också gäller i de fall då myndigheten ändrar ett beslut med stöd av 36 – 39 §§ FL.

Betygssättning och offentlig upphandling

En särskild fråga under lagstiftningsarbetet har varit huruvida kommunikationsskyldighet ska föreligga vid *betygssättning* och *upphandling*.

När det gäller *betygssättning* finns när det gäller utbildning som omfattas av skollagen ett särskilt undantag från kommunikation i 29 kap. 10 § fjärde stycket skollagen.

⁵⁰ Prop. 2016/17:180 s 167

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Denna bestämmelse kommer att fortsätta att gälla, och får på grund av 4 § FL företräde framför 25 § FL.

När det gäller *offentlig upphandling*, har särskilda bestämmelser tagits in i 1 kap. 3 a § LOU (2016:1145), 1 kap. 3 a § LUF (2016:1146) och 1 kap. 3 a § LUK (2016:1147). Regleringen innebär att någon kommunikation inte behöver ske vid upphandlingar.⁵¹ Vid upphandling ska absolut sekretess råda fram till den tidpunkt då tilldelningsbeslut fattas. Upphandling utgör inte myndighetsutövning, vilket har inneburit att reglerna i 17 § ÄFL om kommunikation inte varit tillämpliga. I FL omfattar som huvudregel kommunikationsplikten alla ärendetyper. Detta har lett till att undantagen tagits in i de aktuella lagarna.

I 12 kap. 21 § LOU och LUF 12 kap. 20 § har utöver detta hänvisningarna till 20 och 21 §§ ÄFL om motivering av och underrättelse om beslut bytts ut mot hänvisningar till 32 – 34 §§ FL. Som framgått ovan har vidare undantag från partsinsyn tagits in i 1 kap. 3 a § LOU, LUF och LUK.⁵²

Remiss (26 § FL*)

Även FL innehåller en bestämmelse om remiss, men paragrafen har en annan avfattning än föregångaren i 13 § ÄFL.

Av 26 § första stycket FL framgår att remiss kan användas som ett led i myndighetens utredningsansvar. Precis som tidigare är det myndigheternas ansvar att se till att förfarandet bedrivs rationellt, snabbt och kostnadseffektivt. Det restriktiva synsätt i fråga om användningen av remissförfarande som 13 § ÄFL gav uttryck för har inte förts över till den nya lagen.⁵³ I förarbetena betonas att myndigheterna även fortsättningsvis noga prövar behovet av remiss, eftersom denna åtgärd är en del av utredningsansvaret.⁵⁴

Till skillnad från ÄFL anges i 26 § FL vilka typer av remissinstanser som kan förekomma och vad syftet med förfarandet är. Yttranden kan inhämtas från såväl myndigheter som enskilda.

I 26 § andra stycket anges att om yttranden ska inhämtas från flera, detta ska göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare. Huvudregeln är alltså s.k. solfjäderremiss. Även remissmöten där samtliga remissinstanser kan delta och yttra sig faller inom huvudregeln. Ibland kan det dock förhålla sig så att en remissinstans behöver ha tillgång till annans yttrande för att kunna lämna ett relevant svar till myndigheten. Detta ryms inom begreppet att ”annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare”.

FL ställer vidare krav på att det i remissen anges vad yttrandet ska avse och när yttrandet senast ska ha kommit till myndigheten, 26 § tredje stycket FL. Detta är en viss skärpning i förhållande till ÄFL. En myndighet kan fortsättningsvis inte annat än i

⁵¹ Prop. 2017/18:235 s.107-109

⁵² Se ovan angående 10 § FL

⁵³ 13 § ÄFL hade följande lydelse: ”Innan en myndighet inhämtar yttrande genom remiss skall den noga pröva behovet av åtgärden.”

⁵⁴ Prop. 2016/17:180 s. 173

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

mycket speciella undantagsfall använda sig av en s.k. blank remiss, som inte innehåller någon som helst uttrycklig information om vad man förväntar sig av remissorganet eller om när remissen ska besvaras.⁵⁵

Myndighetens beslut

Bestämmelser om myndighetens beslut finns i 28 – 33 § FL. Dessa regler är i stora delar satta ur spel vad gäller kommunalt beslutsfattande. När det gäller kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas, gäller bestämmelserna inte alls, 2 § FL.

När det gäller beslut som överklagas med förvaltningsbesvär, gäller inte reglerna om det i annan lag eller förordning finns regler som avviker från FL. Huruvida en bestämmelse i annan lagstiftning avviker från FL får avgöras med gängse tolkningsmetoder, se ovan om 4 § FL. Bestämmelserna i 28 – 33 §§ FL kommer att belysas i kommunalt perspektiv.

Hur beslut fattas (28 FL §*)

I kommunallagen regleras uttömmande hur beslutsfattandet går till i en kommun. 28 § gäller alltså inte kommunala beslut.

En detalj förtjänar en kommentar. Det talas om att ett beslut kan fattas ”automatiserat”. Enligt vår bedömning är det inte möjligt att fatta beslut automatiserat i en kommun eller ett landsting. Kommunallagen pekar ut fullmäktige, nämnder, utskott, förordnandevalda och tjänstemän som beslutsfattare. Alla beslut i en kommun måste med andra ord kopplas till någon fysisk person. En ändring i kommunallagen måste som vi ser det göras innan kommuner och landsting kan fatta automatiserade beslut. En annan sak är att en beslutsfattare använder sig av ett IT-baserat beslutsstöd. I dessa fall signerar beslutsfattaren det slutliga beslutet på något sätt.

Omröstning (29 § FL *), reservation och avvikande mening (30 § FL*) och dokumentation av beslut (31 § FL*)

I kommunallagen finns regler om detta. 31 § FL kan såvitt vi kan bedöma få betydelse enbart vid beslut som fattas med stöd av delegation. Delegation kan ske till presidiet, ett utskott eller till tjänsteman. För dessa fall saknar kommunallagen bestämmelser om hur protokollet med beslutet i ska se ut. Vid delegationsärenden som överklagas med förvaltningsbesvär bör alltså 31 § FL kunna tillämpas, åtminstone i vissa delar beroende på om det är flera beslutsfattare eller en ensam delegat som beslutat.⁵⁶ Kraven i 31 § FL är inte särskilt långtgående och ger utrymme för flexibilitet beroende på beslutets karaktär.⁵⁷

⁵⁵ Prop. 2016/17:180 s. 173

⁵⁶ Jfr prop. 2016/17:180 s. 185

⁵⁷ Jfr prop. 2016/17:180 s. 320

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Motivering av beslut (32 § FL*)*Allmänt*

Denna bestämmelse blir tillämplig på kommunala beslut som överklagas med förvaltningsbesvär.

Regler om motivering av beslut fanns även i ÄFL.⁵⁸ Regeln innebar att enbart beslut varigenom en myndighet *avgjorde ärendet* behövde motiveras. 32 § FL bygger på ett annat synsätt. Även icke slutliga beslut kan ha ingripande effekter för den enskilde. Det kan handla om beredningsbeslut som är kopplade till tvångsmedel av olika slag, exempelvis provisoriska omhändertaganden av egendom. Å andra sidan stadgade ÄFL som huvudregel motiveringstvång även för slutliga beslut av enklare beskaffenhet.

I 32 § FL har lagstiftaren tillämpat en annan avgränsningsmodell. Skyldigheten för myndigheten att motivera sina beslut knyts i stället till stor del till beslutets överklagbarhet. Därför anges i 32 § FL att ett beslut som ”kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt” ska innehålla en klargörande motivering. Detta kriterium är identiskt med den avgränsning som görs i 41 § FL om besluts överklagbarhet. Prövningen av om ett beslut kan antas ha sådana påverkan ska göras på objektiva grunder. Det är beslutets faktiska verkningar i det enskilda fallet som ska bedömas. Motiveringsskyldigheten gäller inte enbart myndighetens slutliga beslut eller interimistiska beslut som rör sakfrågan i ärendet. Den gäller formellt för alla beslut under handläggningen som har faktiska verkningar för den enskilde. Många av de beslut som myndigheten fattar under förfarandet kan dock inte antas få sådana verkningar. Som exempel nämns myndighetens beslut att inhämta upplysningar från andra myndigheter, förelägganden om kompletteringar, kallelser till sammanträden m.m.⁵⁹

Motiveringsskyldigheten har dock inte uteslutande knutits till det förhållandet att beslutet i det enskilda fallet är överklagbart. Även beslut som fattas av en förvaltningsmyndighet i sista instans, ska motiveras.⁶⁰ I dessa fall kan det ur den enskildes synvinkel framstå som särskilt angeläget att få en motivering som klargör rättsläget. Motivering kan också betraktas som nödvändig för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden enligt artikel 6 Europakonventionen och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. Enligt dessa artiklar ska den enskilde tillförsäkras rätten till en rättvis rättegång.⁶¹

Undantaget för gynnande beslut i 20 § ÄFL har inte förts över till den nya lagen. Vissa av dessa beslut kommer i stället att omfattas av att motivering inte behöver ske om det är ”uppenbart obehövligt” i 32 § första stycket FL. Denna undantagsregel ska tolkas snävt. Det ska vid en objektiv bedömning framstå som närmast självklart att någon motivering inte är behövlig. Detta kan exempelvis vara fallet vid en avskrivning efter en återkallelse av den enskilde. Det kan också vara aktuellt att tillämpa undantagsregeln vid gynnande beslut enligt den enskildes egna uppgifter och det inte finns

⁵⁸ 20 § ÄFL

⁵⁹ Prop. 2016/17:180 s. 321

⁶⁰ Prop. 2016/17:180 s. 191 och 321

⁶¹ Prop. 2016/17:180 s.191

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

någon enskild motpart som kan ha ett intresse av att ta del av en motivering för att överväga ett överklagande.⁶²

Ett beslut ska enligt 32 § första stycket FL innehålla en klargörande motivering. I detta ligger att skälen för beslutet ska presenteras på sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Av propositionen framgår också att motiveringen bör ges en utformning som inte riskerar leda till motiveringar som innehåller onödiga uppgifter och opåkallade resonemang. Det är de ”springande punkterna” som ska komma till uttryck i motiveringen.⁶³

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska finnas med i motiveringen, innehåller 32 § FL två nyheter i förhållande till ÄFL. För *det första* ska en beslutsmotivering alltid ange det författningsmässiga stödet för beslutet. En sådan regel kan fungera som en påminnelse för myndigheten om legalitetsprincipens krav. Det gör det svårare för myndigheterna att under beteckningar som ”information” eller ”allmänna råd” i praktiken besluta om ålägganden eller förbud som enskilda uppfattar som bindande.

För *det andra* ska myndigheten i sitt beslut redovisa de omständigheter, fakta, som legat till grund för beslutet och varit avgörande för utgången i ärendet.

Av propositionen framgår dock att det finns möjlighet för anpassning och att motiveringen inom denna ram måste få tillåtas att variera i omfattning och detaljrikedom beroende på ärendets vikt och komplexitet.⁶⁴

Undantag från beslutsmotivering

I 32 § andra stycket FL regleras de fall när en motivering helt eller delvis får utelämnas.

I p.1 undantas beslut som gäller *anställning* av någon. Detta undantag har överfört från ÄFL. Det är endast beslut som gäller anställning av någon som undantas, och inte exempelvis beslut om uppsägning eller disciplinåtgärd. Kommunala beslut om anställning överklagas inte med förvaltningsbesvär och undantas därför från denna punkt med stöd av 2 § FL.

I p. 2 undantas beslut där ett *väsentligt allmänt eller enskilt intresse* kräver att beslutet meddelas omedelbart. Det handlar här om brådskande ärenden. Till skillnad från i ÄFL har dock bestämmelsen utformats så att det tydligt framgår vilka intressen som ska skyddas genom ett snabbt beslut.⁶⁵ Det kan handla om skydd för liv och hälsa eller betydande ekonomiska värden.⁶⁶

I p. 3 undantas beslut där det är nödvändigt med hänsyn till *rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande*. Denna bestämmelse har överfört ordagrant från 20 § ÄFL. Syftet med bestämmelsen är att vissa sekretessskyddade uppgifter inte ska behöva framgå av en

⁶² Prop. 2016/17:180 s. 321

⁶³ Prop. 2016/17:180 s. 193

⁶⁴ Prop. 2016/17:180 s. 195

⁶⁵ 20 § första stycket 4 p. ÄFL

⁶⁶ Prop. 2016/17:180 s. 322

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

motivering. Som exempel nämns att förståelsen av ett beslut inte påverkas av att uppgifter om enskilds hälsotillstånd tas med i motiveringen.

I p. 4 undantas beslut som gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen. Motiveringskravet i 20 § ÄFL har inte varit tillämplig på normbeslutsärenden i *första instans*. I FL är endast beslut i enskilda fall överklagbara och inte normbeslut.⁶⁷ Detta har lett till att någon begränsning till första instans inte gjorts. Förvaltningsmyndigheter och kommuner kommer alltså inte behöva motivera föreskrifter som de meddelar efter delegation från regeringen enligt regeringsformen.

Motivering i efterhand

I 32 § tredje stycket FL anges att om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3, myndigheten om möjligt ska ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta tillvara sin rätt. Skyldighet att i efterhand motivera ett beslut gäller inte i fråga om meddelande av beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Inom EU-rättens tillämpningsområde har en enskild part en ovillkorlig rätt att i efterhand få del av skälen för ett slutligt beslut som påverkar utövandet av en grundläggande rättighet om inte en motivering lämnades när beslutet meddelades. Skyldigheten att ge en motivering i efterhand har följaktligen i FL gjorts tvingande. Regeln innebär en skärpning i förhållande till ÄFL, där bestämmelsen om motivering i efterhand mer var utformad som en rekommendation.

När det gäller den personkrets som ska ha rätt till en motivering i efterhand har regeringen funnit det mindre lämpligt att knyta rätten till begreppet part. Även en person som inte haft ställning av part, men som påverkas av utgången i ärendet på sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga, kan ha ett behov av att få en motivering till beslutet.

Någon tidsgräns för hur lång tid efter det att beslutet fattades som en myndighet ska var skyldig att lämna en efterhandsmotivering har inte ställts upp. Lagtexten anger att myndigheten ”om möjligt” ska lämna efterhandsmotivering. Om det inte längre går att klarlägga vilka skäl som var avgörande för utgången i ärendet behöver med andra ord myndigheten inte längre lämna någon efterhandsmotivering. Rätten till efterhandsmotivering gäller vidare enbart i förhållande till enskild och inte gentemot myndigheter, exempelvis kommuner.⁶⁸

Betygssättning

Undantaget från motivering vid betygssättning i 20 § ÄFL har inte flyttats över till FL. Regeringen har bedömt att detta ska lösas genom bestämmelser i speciallagstiftning. I 3 kap. 16 – 20 § skollagen finns vissa bestämmelser om betygssättning. Av 3 kap. 17 § skollagen följer att den som beslutat betyget på begäran ska upplysa eleven och elevens vårdnadshavare om skälen för beslutet. Rätten till motivering i efterhand är

⁶⁷ Se vidare 41 § FL

⁶⁸ Prop. 2016/17:180 s. 203

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

alltså absolut. Något motsvarande särskilt författningsreglerat krav finns inte på högskoleväsendets område. För högskolor och universitet som är myndigheter gäller i stället FL:s bestämmelser om efterhandsmotivering.

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till (33* - 34*§§ FL)

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. ÄFL innehöll enbart krav på underrättelse när myndigheten *avgjorde* ärendet. Detta gäller inte längre, utan huvudregeln är att alla myndigheterna på eget initiativ ska underrätta parterna om beslut under ärendets gång. Det är också det fullständiga innehållet i beslutet som ska meddelas. Den personkrets som ska underrättas om beslut är parterna i ett ärende, 33 § FL. Enligt 34 § FL ska också underrättelse ske till den som inte är part, men som begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

33 § FL innebär inte krav på underrättelse i fråga om varje beslut som en myndighet fattar i ett ärende. Lagtexten uttrycker det som att underrättelse framstår som uppenbart obehövt. Undantaget ska tillämpas snävt.⁶⁹

Om parten får överklaga beslutet, ska beslutet även innehålla en besvärshänvisning. Detta ska även ske om myndigheten är osäker på om rätt till överklagande föreligger. Denna fråga prövas av den högre instansen efter överklagande.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. Den ska dock alltid vara skriftlig, om en part begär det. Lagtexten är tänkt att vara teknikneutral, och öppnar även för framtida, nu okända, kommunikationsmetoder. Vid val av metod ska myndigheten beakta kravet på snabb och kostnadseffektiv handläggning, men också vilken metod som med beaktande av partens intressen framstår som enklast. Underrättelse får ske genom delgivning.

Observera också att 33 -34 §§ FL om underrättelse om beslut även gäller de fall då myndigheten i första instans har ändrat ett beslut med stöd av 36 – 39 §§ FL.

När beslut får verkställas (35 § FL*)*Huvudregeln*

ÄFL saknar – förutom bestämmelsen om inhibition – allmänna bestämmelser om när ett beslut blir gällande och kan verkställas. Regeringen har intagit ståndpunkten att FL ska innehålla allmänna bestämmelser om när förvaltningsbeslut blir gällande och kan verkställas. Tidigare erfarenheter har visat att det finns betydande svårigheter att konstruera en regel som täcker alla tänkbara situationer. Inriktningen på FL:s bestämmelser har därför varit att begränsa ambitionerna till vad som är praktiskt möjligt. En utgångspunkt har varit att rätten att överklaga ett beslut inte får göras meningslös genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat. Därutöver

⁶⁹ Jfr vad som sagts ovan om motiveringsskyldigheten, 32 § FL

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

kommer det även i fortsättningen att finnas behov av särreglering på skilda förvaltningsområden.

Huvudregeln finns i 35 § första stycket FL. Där anges att ett beslut som får överklagas inom viss tid får verkställas när överklagandetiden gått ut, om beslutet inte har överklagats. När ett eventuellt överklagande har prövats slutligt och beslutet fått laga kraft kan det verkställas. Detta kräver ingen särskild reglering. Regeringen har inte heller funnit det nödvändigt att i lagen ange att det krävs att adressaten underrättas om beslutet.

I detta sammanhang bör 9 kap. 42 a § PBL (2010:900) nämnas. Bestämmelsen är ny och har tillkommit som en följdändring till FL.⁷⁰ 9 kap. 42 a § PBL anger att beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet kungjorts enligt 9 kap. 41 a § PBL, även om det inte fått laga kraft. Byggnadsnämnden får, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det, bestämma att ett beslut får verkställas innan fyra veckorsfristen löpt ut. Bestämmelsen har tillkommit för att den nya regeln om verkställbarhet i FL inte ska gälla de angivna besluten och är alltså en sådan avvikande reglering som avses i 4 § FL.⁷¹ Reglerna om startbesked och villkorade lov lämnas tills vidare oförändrade.⁷²

Ej överklagbara beslut faller utanför paragrafens tillämpningsområde och får verkställas omedelbart. I 35 § första stycket FL anges att beslut som får överklagas ”inom viss tid” får verkställas. Om möjligheten att överklaga ett visst beslut är tidsmässigt obegränsad får beslutet i princip aldrig laga kraft och skulle då inte kunna verkställas. Enligt regeringen följer det av sakens natur att dessa beslut måste kunna verkställas omedelbart. Regeringen har inte heller ansett att detta behöver anges uttryckligen. Några exempel på beslut som kan överklagas utan begränsning i tiden ges inte i propositionen.

Undantag från huvudregeln

I 35 § andra stycket FL räknas tre undantag upp när ett beslut alltid får verkställas omedelbart. Ordet ”får” markerar att det är fråga om en befogenhet att agera, inte en tvingande bestämmelse.

1. Beslutet gäller anställning av någon (gäller enbart statlig verksamhet)
2. Beslutet gäller endast tillfälligt. Exempel på sådana beslut är interimistiska beslut, t.ex. tillfälliga tillstånd eller förbud och beslut om vidtagande av processuella säkerhetsåtgärder, t.ex. provisoriska omhändertaganden av egendom.
3. Kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

I 35 § tredje stycket FL räknas också upp några fall där verkställighet får ske. Det handlar här om att verkställa beslut om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Det kan handla om upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet och

⁷⁰ Prop. 2017/18:240 s. 10

⁷¹ Prop. 2017/18:240 s. 8

⁷² Prop. 2017/18:240 s. 10

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

avvärjande av omedelbar fara för andras liv eller hälsa. I dessa fall ska dock myndigheten ändå göra en intresseavvägning. Detta kommer till uttryck i orden ”först noga överväga” om det finns skäl att avvakta med verkställigheten på grund av

1. Att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, exempelvis egendomsskyddet,
2. Verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande leder till att beslutet upphävs, exempelvis rivning av en byggnad eller avlivning av ett djur, eller
3. Någon annan omständighet. Denna punkt är inte avsedd att endast omfatta omständigheter av mer kvalificerat slag. I stället ska den säkerställa att den enskildes berättigade rättssäkerhetsintressen alltid ska kunna tillgodoses. Myndigheterna ska kunna beakta i stort sett varje omständighet som talar för att verkställigheten bör avvaktas. Bedömningen här bör göras med beaktande av proportionalitetsprincipen och får aldrig göras slentrianmässigt.⁷³

Observera att 35 § FL inte tillämpas i ärenden som överklagas med laglighetsprövning. Det finns särskilda regler om verkställighet av sådana beslut i 13 kap. 14 – 15 §§ KL.

Rättelse och ändring av beslut (36* – 39 §§ FL*)

FL reglerar – till skillnad från ÄFL – såväl de fall då förvaltningsmyndigheterna har en skyldighet att i klara fall ändra sina beslut som de fall då de enbart har möjlighet att göra detta. Bestämmelserna har inte utformats på ett sätt som innebär att beslutsmyndighetens omprövning av sina beslut kommer att innefatta en särskild process, jämförbar med den som gäller om överklagande. Regeringen har betonat att överklagandeförfarandet inte får påverkas av en långdragen hantering i första instans av frågan om en ändring kan eller bör göras av myndigheten själv.⁷⁴

I FL används begreppen rättelse eller ändring när det gäller korrigeringar som myndigheten gör av sina egna beslut. Uttrycket ”omprövning”⁷⁵ har däremot utmönstrats ur lagen. Begreppet rättelse tar sikte på korrigeringar som inte innebär några ändringar i sak och får tillbakaverkande effekt. Begreppet ändring avser i stället ett nytt ställningstagande i sak och som inte får tillbakaverkande effekt.

Korrigeringar innan ett beslut har fattats

Utredningen föreslog att det skulle tas in en bestämmelse om att en myndighet alltid kan rätta ett beslut innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående. Regeringen har emellertid funnit detta som en okontroversiell fråga som inte behöver lagfästas. Någon bestämmelse av den beskrivna innebörden finns alltså inte i FL.

⁷³ Prop. 2016/17:180 s. 215f

⁷⁴ Prop. 2016/17:180 s. 222

⁷⁵ Se 27 § ÄFL

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Rättelse av skrivfel eller liknande (36 § FL)*

Regeln motsvarar i stort 26 § ÄFL, men är inte begränsad till myndighetsutövningsfallen. Det ska vara fråga om rena förbiseendefel och felet ska vara uppenbart. Regeln är fakultativ för myndigheten, men myndigheten bör utnyttja möjligheten till rättelse om felet kan förutses ha någon praktisk betydelse för parten.⁷⁶

När en myndighet får ändra ett beslut (37 § FL)*

I 37 § första stycket FL har en huvudregel tagits in om att en myndighet får ändra ett beslut om myndigheten anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av annan anledning. Regeln omfattar endast myndigheter i första instans. Vid överprövning av annan myndighets beslut liknar förfarandet den ordning som tillämpas i domstolarna. Domstolarna har ingen rätt att ändra sina beslut i sak efter det att besluten har meddelats. Motsvarande regel ska därför gälla förvaltningsmyndigheterna i högre instans.

I 37 § andra stycket FL regleras frågan om i vilka fall en myndighet får ändra ett för en part gynnande beslut till den enskildes nackdel. Enligt fast praxis får ett gynnande beslut inte utan vidare ändras till nackdel för den enskilde. Med gynnande beslut avses sådana beslut som ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan handla om beslut att bevilja ett tillstånd (exempelvis ett bygglov) eller ett ekonomiskt bistånd. Det kan också handla om att den enskilde beviljas en begärd registrering. Det är beslut som "till sin karaktär" är gynnande för någon part som avses. Ett förbud för den enskilde är exempelvis inte till sin karaktär gynnande för den enskilde, även om myndigheten skulle besluta att minska förbudet.⁷⁷ Denna typ av beslut faller utanför tillämpningsområdet för 37 § andra stycket FL.⁷⁸

I 37 § andra stycket FL har tagits in några undantag från principen om gynnande besluts orubblighet. Reglerna tar enbart sikte på myndighetens rätt att ändra besluten i för den enskilde negativ riktning. Att en myndighet kan ändra ett beslut i för den enskilde positiv riktning har ansetts självklart och har inte kommit till uttryck i lagtexten.

Ett gynnande beslut får återkallas i tre situationer.

1. Om det framgår av beslutet eller de föreskrifter⁷⁹ som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar kan återkallas. I dessa fall bör det stå klart för den enskilde att beslutet kan komma att ändras. Bortsett från när det finns ett tydligt författningsstöd för återkallelse måste alltså beslutet utformas på ett sådant sätt att det blir tydligt för den enskilde i vilka situationer en återkallelse kan bli aktuell. En fråga är då hur tydligt ett återkallelseförbehåll måste vara. Enligt regeringen krävs det mer än att det endast allmänt eller indirekt anges att t.ex. gynnande beslut om fortlöpande förmåner kan komma att ändras. För

⁷⁶ Prop. 2016/17:180 s. 227

⁷⁷ Prop. 2016/17:180 s. 231

⁷⁸ Prop. 2016/17:180 s.328

⁷⁹ Se t.ex. 110 kap. 52 – 58 §§ SFB

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

- att uppfylla kravet på legalitet måste ett förbehåll vara utformat och avgränsat på ett sätt som även i övrigt uppfyller rimliga krav på förutsebarhet.⁸⁰
2. Tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart. Här motiveras undantaget av viktiga allmänna intressen. Hänsynen till människors liv eller hälsa och omsorg om egendom är exempel på omständigheter som får beaktas. En tänkbar situation är att allvarliga störningar i form av bränder eller explosion skulle uppstå om beslutet inte ändrades. Skälen ska vara av omedelbar betydelse. Detta uttrycks att beslutet kräver ”omedelbar ändring”.⁸¹
 3. Felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. De felaktiga uppgifterna måste vara relevanta för ärendets avgörande. Saknar uppgifterna betydelse för ärendets bedömning kan alltså ingen ändring ske.

En återkallelsegrund som haft stöd i rättspraxis är att ett gynnande beslut kan ändras till följd av ”väsentligt ändrade förhållanden”.⁸² Det kan handla om beslut utan tidsbegränsning som ändras på grund av att förutsättningarna för den beviljade förmånen har ändrats. Regeringen anförde att en generellt tillämplig undantagsbestämmelse av sådant slag skulle innebära att de nuvarande enligt praxis generella undantagsmöjligheterna utvidgades i betydande mån på ett sätt som kan ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt regeringens uppfattning bör frågan om möjligheten att återkalla eller på annat sätt i en för den enskilde negativ riktning ändra i ett tidigare beslut i stället vid behov lösas genom specialförfattning. Något krav på att tillämpningsområdet för sådana föreskrifter måste vara begränsat till att avse varje enskild typ av förmån bör inte ställas upp. I normalfallet bör det räcka med en mera generell bestämmelse som avser hela eller delar av författningens tillämpningsområde.⁸³

Förvaltningslagen stänger alltså dörren för återkallelse/ändring av gynnande beslut på grund av väsentligt ändrade förhållanden. För att även i framtiden kunna ompröva beslut bör alltså gynnande beslut antingen göras tydligt tidsbegränsade eller förses med ett tydligt återkallelseförbehåll enligt ovan. Detta får stor betydelse när det gäller beslut enligt SoL eller LSS.

Regeringen har emellertid förklarat att man genom specialförfattningar kan möjliggöra återkallelse av gynnande beslut i en för den enskilde negativ riktning. Av intresse blir då de beslutade följdändringarna till förvaltningslagen. Ändringarna i 11 kap. 8 § SoL nämner ingenting om 37 § FL. Hänvisning görs enbart till 36 § FL om rättelse av beslut.⁸⁴ Jämför man med exempelvis ändringarna i smittskyddslagen (2004:168) har man där hänvisat till 36 – 39 §§ FL.⁸⁵ I motiven framhålls vikten av att räkna upp alla bestämmelser som reglerar myndighetens rätt/skyldighet att ändra beslut.⁸⁶ Det framstår som mycket oklart varför man inte har hänvisat till 37 § FL i SoL. Innebär detta

⁸⁰ Prop. 2016/17:180 s. 233

⁸¹ Prop. 2016/17:180 s. 232

⁸² Se RÅ 2000 ref. 16

⁸³ Prop. 2016/17:180 s. 233

⁸⁴ Prop. 2017/18:235 s. 54

⁸⁵ Prop. 2017/18:235 s. 59

⁸⁶ Prop. 2017/18:235 s. 119n och s. 124m

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

att tidigare gällande praxis alltså gäller, dvs. att man får ändra gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden?⁸⁷

I 11 kap. 8 § SoL saknas vidare hänvisningar till andra viktiga bestämmelser för handläggningen, som regler om tolk (13 § FL), om ombud och biträde (14 – 15 §§ FL), om utredningsansvaret (23 § FL) m.fl. Gäller dessa bestämmelser i ärenden enligt SoL eller inte?

Tittar vi på LSS, så görs inga hänvisningar i den lagen alls till FL. Vilka handläggningsregler ska gälla där? Ska hela FL gälla vid handläggning av ärenden enligt LSS, men bara valda delar vid handläggning enligt SoL (jfr. 11 kap. 8 § SoL)? Rättsläget kring de båda lagarna framstår som inkonsekvent och oklart.⁸⁸

Sammanfattningsvis kan sägas att vad gäller möjligheten att ändra gynnande beslut, den som vill vara säker bör hålla sig till tidsbegränsade beslut eller beslut med tydligt återkallelseförbehåll.

Offentlig upphandling

En särskild fråga rör möjligheten för en upphandlande myndighet att ändra ett *tilldelningsbeslut* till följd av att man uppmärksammat att man gjort fel vid anbudsutvärderingen. Enligt praxis kan man ändra ett tilldelningsbeslut till en leverantörs nackdel. I propositionen till FL nämns ingenting om detta. Upphandlingslagstiftningen och tillhörande praxis får enligt vår uppfattning anses utgöra avvikande lagstiftning, med följd att ändring av tilldelningsbeslut faller utanför FL:s tillämpningsområde.

När en myndighet ska ändra ett beslut (38 § FL)*

I 38 § FL har tagits in en bestämmelse om att en myndighet ska ändra ett beslut som den har fattat som första instans om

1. Den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. Beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Paragrafen motsvarar i stort 27 § ÄFL. Beslut ska bara ändras om de är *uppenbart* felaktiga i något *väsentligt* avseende. Att felet är uppenbart innebär att felet ska vara enkelt för myndigheten att konstatera. Krävs omfattande utredningar för att konstatera felet är detta inte uppenbart. Kravet på väsentlighet innebär att ändring av fel som rör förhållanden som i praktiken saknar betydelse för utgången eller som av andra skäl kan bedömas som mindre väsentliga i många fall kan underlåtas.⁸⁹

När en myndighet får ändra ett beslut som är överklagat (39 § FL)*

Bestämmelser kring ändring av beslut efter överklagande har funnits i 27 § ÄFL. Enligt lagtexten har möjligheten att ändra ett beslut upphört när myndigheten överlämnat handlingarna till en högre instans. Enligt praxis har dock möjligheten för myndigheten

⁸⁷ RÅ 2000 ref. 16

⁸⁸ Jfr Lagrådets yttrande, prop. 2017/18:235 s. 340 f

⁸⁹ Prop. 2016/17:180 s. 330

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

i första instans att ändra ett beslut när handlingarna skickats till överinstansen varit större än vad lagtexten gett uttryck för.⁹⁰

I FL inskränks den möjligheten. En myndighet som är första instans får ändra ett beslut som överklagats endast om förutsättningarna i 38 § FL är uppfyllda och överklagandet och övriga handlingar ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Av propositionen framgår att det är angeläget att myndigheten inte dröjer med att skicka ärendet till överinstansen. Om inte beslutet genast ändras enligt klagandens begäran, bör överlämnandet i normalfallet ske inom en vecka.⁹¹

Underrättelse till part i samband med rättelse och ändring

I 26 § ÄFL fanns ett krav på att en myndighet skulle ge part tillfälle att yttra sig innan rättelse skedde om ärendet avsåg myndighetsutövning och åtgärden inte var obehövlig.

Någon motsvarande bestämmelse har inte tagits in i FL. I stället gäller 25 § FL om kommunikation och 33 § FL om underrättelse om beslut.

Överklagande**Till vilken myndighet överklagas beslut (40 § FL*)?**

40 § första stycket anger att ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeln är en forumregel, och motsvarar – bortsett från undantagen från anställningsärenden och normbeslut – 22 a § ÄFL. Enligt andra stycket krävs prövningstillstånd i kammarrätten.

När det gäller kommunala beslut framhålls i propositionen att de beslut som överklagas med laglighetsprövning inte omfattas av förvaltningslagens överklagandebestämmelser. På området för den specialreglerade kommunala förvaltningen finns som regel särskilda bestämmelser om forum för överklagande som innebär att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I praktiken är det enbart beslut av statliga myndigheter som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.⁹²

Vilka beslut får överklagas (41 § FL*)?

I 41 § FL regleras vilka beslut som får överklagas. Beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt får överklagas. Bestämmelsen ansluter till den praxis som utvecklats angående förvaltningsbesluts överklagbarhet. Högsta förvaltningsdomstolen har i sin praxis betonat att det är de faktiska konsekvenserna och verkningarna för den som påverkas av ett beslut som är avgörande för beslutets överklagbarhet.⁹³ Någon exemplifiering ges inte, utan det överlämnas även fortsättningsvis till rättstillämpningen att avgöra vilka faktiska verkningar som ska kunna grunda överklagbarhet. Även beslut som utformats som ”råd”, ”rekommendationer” eller liknande

⁹⁰ Prop. 2016/17:180 s. 240

⁹¹ Prop. 2016/17:180 s. 241

⁹² Prop. 2016/17:180 s. 331

⁹³ RÅ 2007 ref. 7

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

blir alltså överklagbart om det har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Bedömningen av vilka konsekvenser som ska grunda överklagbarhet ska göras objektivt. För att markera att inte mer bagatellartad påverkan ska grunda överklagbarhet har lokutionen ”på ett inte obetydligt sätt” tagits med i lagtexten. Det har inte tagits in några särskilda bestämmelser om överklagbarheten av förfarandebeslut, utan bedömningen i dessa fall ska ske utifrån 41 § FL.⁹⁴

Utformningen av 41 § FL innebär att förfarandebeslut också kan bli överklagbara. Nya beslutstyper kan med andra ord bli aktuella i kommuner och landsting. Det kan därför bli aktuellt att se över delegationsordningarna inom de specialreglerade områdena, så att även överklagbara förfarandebeslut finns med och inte hamnar på nämndnivå på grund av att delegation saknas.

FL innebär inte någon förändring vad gäller bestämmelser om överklagande i olika specialförfattningar. Om det i något fall skulle uppstå fråga om överklagandebestämmelser i annan lag ska anses utgöra en sådan avvikelse från FL som anges i 4 § FL, får detta avgöras enligt gängse tolkningsmetoder och enligt HFD:s praxis.⁹⁵

En särskild fråga har gällt överklagbarheten av *normbeslut*, dvs. föreskrifter enligt 8 kap. RF. Dessa är utformade på ett allmängiltigt sätt, så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. ÄFL har förutsatt att normbeslut är överklagbara.⁹⁶ I utredningen⁹⁷ föreslogs att det i FL skulle tas in en uttrycklig bestämmelse om att föreskrifter som avses i 8 kap. RF inte får överklagas. Regeringen har emellertid funnit det onödigt att ta in någon bestämmelse om detta. FL bygger enligt regeringen på tanken att enbart ”beslut” är överklagbara. Dessa ”beslut” är individorienterade. Gränsdragningen mellan normbeslut och ”beslut” kan i vissa fall vara svår att dra, exempelvis om ett normbeslut berör enbart ett fåtal personer. I dessa fall kan klagorätt komma ifråga. Begreppet normbeslut omfattar såväl statliga som kommunala beslut.⁹⁸

FL innebär inte någon begränsning i fråga om möjligheten att i specialförfattning ta in bestämmelser som avviker från förvaltningslagen och som innebär att vissa normbeslut får överklagas. Ett exempel som anges i propositionen är beslut enligt 26 § tobakslagen (1993:581).⁹⁹ På den kommunala sidan har vi överklagandebestämmelserna i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. Ingendera av dessa två lagar innehåller emellertid någon angivelse av hur besvärstiden ska beräknas. I 23 § tredje stycket ÄFL fanns en bestämmelse om detta. Denna beräkningsregel har inte förts över till FL. I de angivna fallen är klagotiden alltså oreglerad.

Vem får överklaga ett beslut? (42 § FL*)

42 § FL innehåller en saklegitimationsregel att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. I praxis har det blivit tydligt att

⁹⁴ Prop. 2016/17:180 s. 255

⁹⁵ Prop. 2016/17:180 s. 254

⁹⁶ Jfr 22 a § ÄFL

⁹⁷ SOU 2010:29 s. 46 och 637

⁹⁸ Prop. 2016/17:180 s. 257f

⁹⁹ Prop. 2016/17:180 s. 258

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

detta begrepp ska tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om en enskilde yrkar att beslutet ska ändras eller upphävas. Denna regel har flyttats över från 22 § ÄFL. Den omfattande rättspraxis som finns kring 22 § ÄFL kan på så sätt vara fortsatt vägledande.¹⁰⁰ Utredningen¹⁰¹ föreslog att FL skulle innehålla även en regel om *kommuners* rätt att överklaga beslut. Regeringen gick dock inte vidare med det förslaget.¹⁰³ Befintlig praxis gäller även fortsättningsvis.¹⁰²

Hur överklagas ett beslut (43 § FL*)?

Ett överklagande ska göras skriftligt. Detta begrepp är teknikneutralt. Vid osäkerhet har myndigheten möjlighet att begära att avsändaren bekräftar handlingen, 21 § FL. Överklagandet ska göras till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen), men ges in till den myndighet som fattat beslutet (beslutsmyndigheten). På detta sätt blir det lättare för beslutsmyndigheten att avgöra om det är en begäran om omprövning som begärs, eller om det är fråga om ett överklagande.

Den som klagar ska ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

Som upplysningsbestämmelse finns i tredje stycket en hänvisning till 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Denna uppräkningslista är inte uttömmande.¹⁰³

Överklagandetiden (44 § FL*)

Bestämmelsen om överklagandetiden har i allt väsentligt överflyttats till den nya lagen. Ett förtydligande har gjorts i lagtexten. Det anges nu att klagotiden börjar löpa från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom ”den myndigheten”. Ändringen har gjorts för att förtydliga att en besvärstid inte börjar löpa om klaganden fått kännedom om beslutet på något annat sätt än genom beslutsmyndighetens åtgärder.

Vad gäller normbeslut, har 23 § tredje stycket ÄFL inte flyttats över till den nya lagen. Lagstiftaren har funnit att normbeslut inte är överklagbara och att därför en bestämmelse om klagotid inte är nödvändig. Detta har medfört att exempelvis normbeslut enligt tobakslagen och lagen om nämnder för vissa trafikfrågor lämnats oreglerade vad gäller besvärstid. Se också avsnittet om normbeslut ovan, 41 § FL.

Beslutsmyndighetens åtgärder (45 *– 46 §§ FL*)

Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i tid. Om det har kommit för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning). Det ligger exklusivt på beslutsmyndigheten att göra rättsprövningen. Rättsprövningen är bindande för överinstansen.¹⁰⁴

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

¹⁰⁰ Prop. 2016/17:180 s. 262

¹⁰¹ SOU 2010:29 s. 46 och s. 652 - 654

¹⁰² Prop. 2016/17:180 s. 263

¹⁰³ Prop. 2016/17:180 s. 334

¹⁰⁴ Prop. 2016/17:180 s. 272f

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller
2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Punkt 1 innefattar även den situationen att beslutsmyndigheten inte lämnat någon besvärshänvisning alls.¹⁰⁵ Även i dessa situationer gäller alltså undantag från att överklagandet ska avvisas. Detta har den fördelen att klaganden inte behöver använda det extraordinära rättsmedlet återställande av försutten tid för att överklaga.¹⁰⁶

Om överklagandet inte avvisas, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och handlingar i ärendet till överinstansen. Enligt praxis bör överlämnandet ske inom en vecka.¹⁰⁷

Innan handlingarna skickas finns ett tidsmässigt utrymme för att rätta eller ändra ett beslut enligt 36 – 39 §§ FL. Om en myndighet ändrar ett beslut som överklagats, ska den enligt 46 § andra stycket överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta även det nya beslutet.

Enligt 28 § ÄFL förföll ett överklagande, om myndigheten själv ändrade beslutet som klaganden begärde. Denna ordning har inte förts över till FL. Anledningen till detta är att det enligt lagstiftarens mening kan vara svårt att tolka om en ändring varit i enlighet med klagandens begäran. Eftersom det är överinstansen som ska pröva ramen för överklagandet, ska förutom beslutet och handlingarna, även överklagandet och det nya beslutet skickas till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta även det nya beslutet.

Överinstansen får därefter pröva om beslutsmyndigheten har ändrat i enlighet med vad klaganden yrkat. Om ändringsbeslutet exakt innefattar vad klaganden önskar, kan överinstansen avskriva ärendet. I annat fall prövas ärendet som ett vanligt överklagande.

Det återstår att se hur mycket extra administration detta kommer att vålla myndigheter och överinstanser. Regeringen har inte bedömt konsekvenserna för myndigheter och domstolar som stora.¹⁰⁸

Överinstansens åtgärder (47* och 48 §§ FL*)

Överinstansen prövar frågan om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent, t.ex. om det är rätt forum, om beslutet är överklagbart, om klaganden har klagorätt m.m. Det har förekommit att beslutsmyndigheten felaktigt har prövat denna typ av frågor. Därför har en uttrycklig regel om att överinstansen prövar andra avvisningsgrunder än för sent överklagande tagits in i 47 § första stycket FL.

¹⁰⁵ Prop. 2016/17:180 s. 268 och 336

¹⁰⁶ Prop. 2016/17:180 s. 268 och 336

¹⁰⁷ Prop. 2016/17:180 s. 241

¹⁰⁸ Prop. 2016/17:180 s. 280 - 284

CIRKULÄR 18:26

2018-07-19

Om överklagandet felaktigt getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen. Överklagandet ska vidarebefordras utan att överinstansen först gör någon bedömning av övriga sakprövningsförutsättningar. Skyldigheten att ange vilken dag överklagandet kom in kan fullgöras t.ex. genom att handlingen förses med en datumstämpel.¹⁰⁹

Liksom tidigare får överinstansen bestämma att det överklagande beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition), 48 § FL.

Frågor om detta cirkulär besvaras av förbundsjurist Lena Dalman, tfn: 08-452 79 73, lena.dalman@skl.se.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Lena Dalman

Bilaga:

Förvaltningslagen (2017:900)

¹⁰⁹ Prop. 2016/17:180 s. 337