

8 Beslut

8.1 Föredragning

8.1.1 Allmänt

Innan ett beslut (se avsnitt 9.1.1) fattas sker ofta en muntlig redogörelse av ett ärende inför den eller de som ska besluta. En sådan redogörelse brukar kallas föredragning och den som utför denna arbetsuppgift brukar kallas föredragande. Föredragning sker efter ärendets beredning och är speciellt angelägen i besvärliga eller omfattande ärenden. En anledning att ha föredragning av ett ärende kan också vara att beslut i ärendet ska fattas av flera.

Verksförordningen

I verksförordningen (1995:1322), se avsnitt 1.3, finns regler om föredragning. I 24 § anges att ärenden avgörs efter föredragning men att det i myndighetens arbetsordning (se avsnitt 1.5) eller i särskilda beslut får medges att ärenden som avgörs av annan tjänsteman än myndighetens chef inte behöver föredras. I 31 § stadgas att det i fråga om varje beslut ska finnas en handling som bl.a. utvisar vem som varit föredragande.

8.1.2 Föredragningsteknik

Muntlig redovisning

En föredragning kan sägas vara en muntlig redovisning av beredningen av ett ärende. Eftersom föredragningen ska mynna ut i att ett beslut fattas måste beslutsfattarna sättas in i ärendet. Alla relevanta omständigheter i ärendet måste därför redovisas. Därutöver måste föredraganden lämna upplysningar om vilka författningar som är tillämpliga och om den praxis inom det aktuella området som eventuellt finns.

Innehåll

Föredragningen utgör ett viktigt moment i beslutsprocessen och det är därför angeläget att den koncentreras till väsentligheter. Omständigheter av underordnad betydelse ska således inte belasta framställningen. Det är också viktigt att föredragningen disponeras så att den följer ett logiskt mönster, såväl innehållsmässigt som tidsmässigt.

I regel är situationen den att föredraganden är den som behärs-

kar ärendet bäst. Många gånger är det till och med så att han är den ende som är insatt i ärendet. Detta ställer stora krav på att föredragningen är korrekt och objektiv. Argument såväl för som emot en viss utgång i ärendet måste således redovisas, jfr vad som sägs om objektivitetsprincipen i avsnitt 1.2.4.

Föredraganden bör i ett tidigt skede, redan före föredragningen, ha klart för sig vilken utgång i ärendet han anser vara den lämpligaste. Är han föredragande i formell mening, dvs. om han är ansvarig för beslutet eller i vart fall har rätt att anmäla avvikande mening (se avsnitt 8.3), bör han ange vilken ståndpunkt han har intagit i ärendet.

8.2 Olika former av beslut

Beslut brukar delas in i beslut under beredningsstadiet och slutliga beslut varigenom myndigheten skiljer sig från ett ärende.

Beslut under beredningsstadiet

En typ av beslut under beredningsstadiet är beredningsbeslut, exempelvis beslut att inhämta remiss (se avsnitt 7.2), beslut att handläggning ska vara muntlig (se avsnitt 7.3), beslut om jäv (se avsnitt 7.1) och beslut att avvisa ett ombud eller biträde (se avsnitt 5.2).

Beredningsbeslut kan i regel inte överklagas annat än i samband med det slutliga beslutet.

Interimistiska beslut

Ett interimistiskt beslut är ett beslut i sak under handläggningen som meddelas omedelbart och som gäller till dess att annat beslutas eller ett beslut som vunnit laga kraft föreligger.

Slutliga beslut

Ett beslut varigenom en myndighet skiljer sig från ett ärende och alltså för sin del avslutar ärendets handläggning är ett slutligt beslut.

I allmänhet innebär det slutliga beslutet att själva sakfrågan avgörs. Men slutligt beslut kan också innebära att myndigheten skiljer sig från ärendet utan att någon prövning av sakfrågan skett genom att ärendet avvisas, avskrivs eller överlämnas till annan myndighet.

Avvisning

Avvisningsbeslut kan t.ex. fattas då den som överklagar ett ärende inte är saklegitimerad (se avsnitt 10.1) eller då ett överklagande har kommit in efter överklagandetidens utgång (se avsnitt 10.3).

Avskrivning

Ett ärende kan avskrivas från vidare handläggning exempelvis om en sökande återkallar sin ansökan eller en klagande återkallar sitt överklagande. Andra skäl till att ett ärende avskrivs kan vara att nya omständigheter har inträffat som gör att t.ex. en ansökan inte längre är aktuell eller att sökanden har avlidit.

I RÅ 1994 ref. 100 ansågs dock klagandens efterlämnade hustru ha rätt att överta den avlidnes talan.

Överlämnande

Exempel på ett förhållande som medför att en ansökan eller ett överklagande ska överlämnas till en annan myndighet utan att sakprövning skett är att ärendet getts in till fel myndighet.

8.3 Omröstning och avvikande mening

I 18 § FL regleras hur omröstningen ska gå till i statliga styrelser, nämnder och liknande organ med flera ledamöter. Om något annat inte är föreskrivet ska beslut fattas enligt den s.k. kollektiva metoden. Denna metod betecknas också som riksdagsmetoden.

Acklamation

Huvudregeln enligt 18 § första stycket FL är att beslut fattas genom s.k. acklamation. Förfarandet kan ske tämligen formlöst (prop. 1985/86:80 s. 68). Ordföranden ska lägga fram de olika förslag till beslut som har väckts under överläggningen. Varje förslag ska läggas fram så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Med ledning av vad ledamöterna svarar eller tidigare har sagt anger ordföranden sedan vilket förslag som enligt hans mening omfattas av flest ledamöter. Detta blir myndighetens beslut om inte någon begär omröstning.

Omröstning

Begärs omröstning ska sådan enligt 18 § andra stycket FL företas. Omröstningen sker öppet, vilket innebär att varje ledamot måste tala om för de övriga hur han röstar. Röstning med slutna sedlar får inte förekomma annat än med stöd av särskilda föreskrifter. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Lottning får inte användas.

Omröstningen, som naturligtvis ska omfatta samtliga förslag, går till på följande sätt. Det förslag som enligt ordföranden har segrat vid acklamationsförfarandet blir huvudförslag. Mot detta ska ställas ett av motförslagen. Vilket av motförslagen som ska bli motförslag vid huvudomröstningen avgörs genom en särskild omröstning eller, vid behov, flera särskilda omröstningar. Motförslagen elimineras då undan för undan på så sätt att två av dem alltid ställs mot varandra. Det motförslag som får flest röster, dvs. enkel majoritet, går vidare till nästa omröstning osv. tills bara ett motförslag återstår för huvudomröstningen. Det förslag som då vinner blir myndighetens beslut.

Skyldighet att rösta

I ärenden som avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot någon enskild är enligt 18 § tredje stycket FL varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen skyldig att delta även i avgörandet. Ingen av de närvarande får således helt avstå från att rösta. När flera omröstningar äger rum i samma ärende, vilket sker när fler än två förslag föreligger, är det alltså ett

minimikrav att varje ledamot röstar för något av förslagen och deltar i de omröstningar som gäller det förslaget. En ledamot är således inte skyldig att rösta för mer än ett förslag men har rätt att delta även i övriga röstningsomgångar. Förvaltningslagen hindrar inte att ledamöter avstår från att rösta i ärenden som inte avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Lagtextens uttryck ”deltar i den slutliga handläggningen” innebär att ärenden kan avgöras inte bara vid sammanträden utan också t.ex. efter cirkulation av förslag till beslut. I praktiken kan emellertid ett ärende knappast avgöras efter cirkulation i andra fall än då enighet uppnås om utgången.

Ordföranden är enligt 18 § fjärde stycket FL alltid skyldig att rösta när det behövs för att ett ärende ska kunna avgöras, dvs. när ett jämviktsläge annars skulle uppkomma. När omröstningen sker i flera omgångar gäller denna skyldighet vid varje röstningsomgång. Skyldigheten gäller oavsett om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild eller inte.

Närvaroplikt

I 18 § FL regleras inte frågan om huruvida närvaroplikt föreligger för ledamöterna i en styrelse e.d. Emellertid ligger det, enligt föredragandens mening (prop. 1985/86:80 s. 33), ”i sakens natur att den som har åtagit sig ett uppdrag i t.ex. en verksstyrelse är skyldig att delta i styrelsesammanträdena utom när han har förhinder”.

Reservation

En ledamot som deltar i avgörandet i en styrelse, nämnd e.d. har enligt 19 § första stycket FL rätt att reservera sig mot beslutet genom att låta anteckna avvikande – skiljaktig – mening.

Villkoret om deltagande i avgörandet för att reservationsrätt ska föreligga är uppfyllt om ledamoten är närvarande vid beslutssammanträdet och röstar för något av de förslag som blir föremål för omröstning. Även den som är närvarande när ordföranden befäster ett acklamationsbeslut har rätt att reservera sig mot beslutet. Den vanligaste situationen är att reservanten är skiljaktig beträffande själva utgången i målet men ingenting hindrar att en reservation begränsas till enbart beslutsmotiveringen.

För att en förklaring från en ledamot om avvikande mening ska ha verkan som reservation fordras att ledamoten talar om vilken avvikande mening han har.

Fritas från ansvar

En reservation är enligt 19 § första stycket FL en förutsättning för att ledamot ska fritas från ansvar för beslutet. Den som inte reserverar sig mot beslutet anses ha biträtt det och blir därigenom medansvarig för det.

Föredragande m.fl.

Föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har enligt 19 §

andra stycket FL rätt att få avvikande – skiljaktig – mening antecknad. Denna rätt gäller oavsett om det är en eller flera beslutsfattare i ärendet (prop. 1985/86:80 s. 70). I propositionen sägs (s. 36), rörande anledningen till att nämnda tjänstemän tillerkänts rätten att få sin avvikande mening antecknad, bl.a. att ”parter och andra kan få värdefull information och vägledning genom att avvikande uppfattningar inom myndigheten dokumenteras och bringas till deras kännedom” och att det i vissa fall också kan ”vara ett mera allmänt intresse” att så sker.

Föredraganden anförde vidare (s. 36 och 70) att han förutsätter att de tjänstemän som har rätt att få sin avvikande mening antecknad använder denna möjlighet med urskillning och återhållsamhet. Rätten bör i princip endast användas då ”det ligger i rättssäkerhetens intresse eller då det annars finns särskilda skäl för det”. Slutligen anförde föredraganden att längre utläggningar i möjligaste mån bör undvikas.

Förvaltningslagen behandlar inte frågan om föredragandens m.fl. tjänstemäns beslutsansvar (prop. 1985/86:80 s. 70). Föredragande statsrådet (s. 36) uttalade emellertid att det kan ”hävdas att de befattningshavare som det här gäller inte har något egentligt beslutsansvar”.

Tidpunkt för reservation

Avvikande – skiljaktig – mening ska enligt 19 § tredje stycket FL anmälas innan beslutet expedieras eller ges till kännna på något annat sätt. Om beslutet inte ska ges till kännna, ska anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt.

Särskilt yttrande

Förvaltningslagen ger inte något utrymme för reservation från en ledamot som biträder majoritetsbeslutet med avseende både på skälen och på själva avgörandet. Vill han tillfoga något till utveckling av sin mening får det ske i form av s.k. särskilt yttrande (jfr prop. 1985/86:80 s. 35 f.).

8.4 Utformning av beslut

Handling

Av 31 § verksförordningen (1995:1322) – se avsnitt 1.3 – framgår att det i fråga om varje myndighetsbeslut ska finnas en handling som utvisar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Undantag från den nämnda bestämmelsen i verksförordningen kan förekomma. För Skatteverkets del, exempelvis, föreskrivs i 6 § andra stycket förordningen (2003:1106) med instruktion för Skatteverket att beslut som fattas genom automatiserad

	<p>behandling endast behöver innehålla uppgift om dagen för beslutet och beslutets innehåll.</p>
Motivering och underrättelse	<p>I 20 § FL finns bestämmelser om motivering av beslut (se avsnitt 8.5) och i 21 § om underrättelse om beslut (se avsnitt 9.1).</p>
Disposition	<p>Ett beslut bör delas in i</p> <ul style="list-style-type: none">– själva avgörandet– sakframställning, dvs. beskrivning av ärendet– motivering, dvs. skälen för beslutet– överklagandehänvisning (förutsatt att beslutet kan överklagas), dvs. underrättelse om hur beslutet kan överklagas (se avsnitt 9.1.1). <p>Bestämmelser om hur ett beslut ska disponeras saknas i förvaltningslagen. Utgångspunkten måste därför i stället vara vad som får anses vara allmänt vedertaget såvitt avser beslutsskrivning. Därvid gäller bl.a. att avgörandet inte ska redovisas sammanskrivet med sakframställningen och motiveringen. Vidare får inte sådant som hör till motiveringen belasta redovisningen av avgörandet.</p>
Emfatiska beslut	<p>Om avgörandet anges först eller sist i beslutet saknar i princip betydelse. Inom Skatteverket anses emellertid allmänt den s.k. emfatiska beslutsmodellen vara att föredra. Denna innebär att beslutet inleds med själva avgörandet åtföljt av sakframställningen, motiveringen och en eventuell överklagandehänvisning.</p>
Utformning	<p>Vid utformningen av ett beslut är det väsentligt att myndigheterna iakttar bestämmelserna i 7 § FL. En strävan måste således vara att uttrycka sig lättbegripligt och att även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra (se avsnitt 3.4).</p>
”Tillhandahållande-förordningen”	<p>I förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. finns regler som avser domstolars och statliga förvaltningsmyndigheters skyldighet att tillhandahålla beslut och andra handlingar (se avsnitt 1.4).</p>
8.5 Beslutsmotivering	
Rättssäkerhet	<p>En myndighet är enligt 20 § första stycket FL skyldig att motivera sina beslut om de avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot någon enskild. Denna skyldighet förutsätts skapa garantier för en saklig och omsorgsfull prövning av ärendena och för en enhetlig tillämpning av de regler som ska stärka rättssäkerheten.</p>
Skyldighet att motivera	<p>Motiveringsskyldigheten gäller ”beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende”, dvs. beslut där sakfrågan avgörs, samt</p>

avvisnings- och avskrivningsbeslut (se avsnitt 8.2). Skyldigheten att ange skälen för ett beslut gäller såväl överklagbara som inte överklagbara beslut.

Muntligt beslut

I princip gäller motiveringskyldigheten även sådana beslut som med stöd av bestämmelserna i 21 § tredje stycket FL meddelas muntligt (se avsnitt 9.1.1).

Beslutsskäl

Av ett beslut bör framgå vad som har hänt i ett ärende och varför utgången har blivit som den har blivit. Det har stor betydelse för den enskilde att skälen för beslutet redovisas kortfattat och lättbegripligt (se avsnitt 3.4). Motiveringen bör endast innehålla de omständigheter som varit avgörande för myndighetens beslut. Enklare rutinbeslut kan ofta ges en enklare motivering. När det gäller beslut som är av stor vikt och på ett mera påtagligt sätt ingriper i den enskildes liv måste det ställas större krav på en utförlig motivering. Detta uttrycks i Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s.216 på följande sätt: ”Medan en beslutsmotivering i okomplicerade ärenden kan lämnas i några korta meningar, kan den i invecklade fall behöva göras mer utförlig.”

Föredraganden anförde i prop. 1971:30 Del 2 s. 493 bl.a. att ”förvaltningslagen i princip inte uppställer något krav på att förvaltningsmyndigheternas beslut skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten”. Han fortsatte: ”Det är – som arbetsgruppen uttrycker det – ’de springande punkterna’ som skall komma fram i motiveringen. Denna torde därför i ett stort antal fall kunna göras kort.”

I Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s. 215 sägs bl.a. följande beträffande vad som ska förstås med uttrycket ”de springande punkterna”: ”Det är ... *hjärtpunkterna* i skälen som skall redovisas i beslutet – de må avse faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsbefogenheter. Man kan visserligen inte begära att förvaltningsmyndigheternas beslut skall efterlikna domstolarnas domar. Men beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.”

JO:s synpunkter rörande beslutsmotivering

JO har i ett beslut, som rörde ett bouppteckningsärende, den 26 november 2003, dnr 2797–2002, utvecklat sin syn på hur en beslutsmotivering bör utformas.

JO anförde i beslutet bl.a. följande: ”Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) skall, med vissa här inte aktuella undantag, ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ären-

de innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. ... Denna föreskrift innebär att myndigheterna skall utforma sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå vilka motiv som ligger till grund för myndighetens ställningstagande. Ett grundläggande krav är att myndigheterna i sina beslut anger vilka föreskrifter som de har tillämpat. Detta kan ske genom att myndigheten anger numret på de paragrafer som är tillämpliga och författningarnas namn och nummer i den författningssamling där de har kungjorts. Oftast är dock detta inte tillräckligt. Myndigheten måste normalt också redogöra för innehållet i föreskriften och förklara vilken betydelse den har för bedömningen av ärendet. ... Det är med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet viktigt att myndigheterna utformar sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå hur myndigheten har resonerat. Först om den enskilde förstår beslutet kan ju han eller hon ta ställning till om detta bör överklagas. Det är också viktigt med hänsyn till allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Detta är i sin tur en förutsättning för en öppen och fri diskussion om denna verksamhet. ... Jag anser att skattemyndigheten i sitt beslut den ... inte angav skälen för sitt ställningstagande till gåvobrevets giltighet på ett tillräckligt klart och utförligt sätt. Denna brist avhjälpas inte av det faktum att myndigheten i ett brev till ... en månad senare lämnade en mer utförlig motivering till beslutet. Inte heller har det betydelse att myndigheten under handläggningen informerade Fonus, som gett in bouppteckningen, om bristerna i utformningen av gåvobrevet.”

Skönsmässiga avgöranden

Även om beslutet grundar sig på rimlighets- eller skälighetsavgöranden finns det i regel objektiva faktorer som varit avgörande för utgången i ärendet. Sådana faktorer bör redovisas i beslutsmotiveringen trots att beslutet i princip är att karakterisera som ett skönsmässigt avgörande.

Undantag

I vissa fall får enligt 20 § första stycket FL skälen för ett beslut utelämnas helt eller delvis. Sålunda behöver ett beslut inte motiveras om det inte går emot någon part (se avsnitt 5.1) eller om det av annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen för beslutet. Med stöd av det sistnämnda undantaget bör exempelvis en högre instans kunna underlåta att lämna en egen motivering när den inte finner skäl att ändra ett överklagat och tillfredsställande motiverat beslut (prop. 1971:30 Del 2 s. 493).

Vidare får skälen för ett beslut helt eller delvis utelämnas om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något

jämförbart.

Undantag från motiveringsskyldigheten gäller också om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande att skälen för beslutet utelämnas helt eller delvis.

Motivering får utelämnas även i det fallet att ”ärendet är så brådsåkande att det inte finns tid att utforma skälen”. Regeln syftar på sådana situationer då det krävs ett snabbt ingripande av myndigheten och tiden är för knapp för att myndigheten ska hinna formulera skälen för beslutet. Det ska observeras att bara det förhållandet att myndigheten har en stor arbetsbelastning inte utgör skäl för att underlåta att lämna en beslutsmotivering (prop. 1971:30 Del 2 s. 494).

Slutligen gäller att beslutsmotivering kan utelämnas i normbeslutsärenden, dvs. beslut som avser föreskrifter till allmän efterrättelse, som handläggs i första instans. I 20 § första stycket FL har regeln formulerats så att beslutsmotivering får utelämnas helt eller delvis ”om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande”.

Beslutsskälen i efterhand

Om skälen till beslutet har utelämnats bör myndigheten enligt 20 § andra stycket FL, på begäran av den som är part (se avsnitt 5.1), om möjligt upplysa honom om dem i efterhand. Någon ovillkorlig upplysningsplikt åvilar enligt stadgandets ordalydelse således inte myndigheten. Regeln innebär i stället en rekommendation att – skriftligt eller muntligt – på parts begäran lämna beslutsmotivering. Kan av någon anledning upplysning om skälen för beslutet inte lämnas i efterhand, t.ex. därför att parts begäran framställts så sent att det inte längre är möjligt att fullt klart ange vilka skäl som bestämt utgången i ärendet, föreligger ingen skyldighet för myndigheten att försöka ”rekonstruera motiven till beslutet” (prop. 1971:30 Del 2 s. 494).

För det fall att flera deltagit i beslutet är det inte alltid möjligt att i efterhand med säkerhet veta vilka skäl som bestämt de beslutandes ställningstaganden eftersom de kan ha kommit till samma resultat men på olika grunder. För att myndigheten i så fall ska kunna ange skälen för beslutet i efterhand är det naturligtvis nödvändigt att myndigheten har klarlagt vilken mening som ska gälla.

Det ankommer på myndigheten att ta ställning till vem som i fråga om lämnande av motivering i efterhand ska vara behörig att företräda myndigheten (propositionen, s. 494).

**Sekretessbelagda
uppgifter i
beslutet**

Sekretessreglerna hindrar inte att uppgifter som i och för sig omfattas av sekretess tas med i motiveringen. Eftersom ett beslut i regel är offentligt är det emellertid viktigt att man inte tillför motiveringen fler sekretessbelagda uppgifter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att uppfylla kraven enligt 20 § FL.