

## 10 Överklagande och omprövning

### 10.1 Vem får överklaga

#### Rätt att överklaga

Enligt ordalydelsen i 22 § FL får beslut ”överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas”. Detta innebär inte att det finns någon allmän klagorätt för var och en som är missnöjd med ett beslut. För rätt att överklaga krävs att klaganden – det kan vara en fysisk eller en juridisk person – är saklegitimerad, dvs. att han har ett sådant intresse i saken att beslutet påverkar hans rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen. I allmänhet är det sällan några problem att avgöra vem som får klaga i ett ärende. Den som exempelvis har sökt ett tillstånd och fått avslag har rätt att klaga. Problem kan däremot uppstå när den som klagat inte har ställning som part men ändå berörs, t.ex. som granne. I sådana ärenden finns oftast en klagorätt som framgår av speciallagstiftning och praxis.

I rättsfallet RÅ 1994 ref. 100 ansågs klagandens efterlämnade hustru ha rätt att överta den avlidnes talan i ett mål om disciplinpåföljd.

Beträffande frågan om vem som är part, se avsnitt 5.1.

#### Någon emot

Vid bedömningen av om ett beslut gått någon ”emot” ska hänsyn tas till samtliga omständigheter i ärendet. Vid denna bedömning saknar det betydelse att en part är införstådd med beslutet. Ett beslut om t.ex. ett föreläggande gentemot en fastighetsägare måste anses gå denne emot även om han förklarar sig fullt på det klara med att föreläggandet skulle komma att utfärdas.

#### Överklagbarhet

För att få en prövning till stånd i en högre instans erfordras enligt 22 § FL, förutom att beslutet ska ha gått någon ”emot”, att ”beslutet kan överklagas”.

I prop. 1997/98:101, s. 51, anføres bl.a. följande: ”I svensk förvaltningsrätt anses den oskrivna huvudregeln gälla, att statliga myndigheters beslut kan överklagas även om bestämmelser om överklagande saknas. Om det för kommunala beslut saknas specialbestämmelser om överklagande kan besluten i vissa fall bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunalagen (1991:900) eller kyrkolagen (1992:300). För att förvaltningsbeslut som meddelas av organ som står utanför den statliga och kommunala organisationen ska kunna överklagas krävs däremot uttryckligt författningsstöd.”

**Föreskrifter om överklagande**

De föreskrifter om överklagande som finns i olika specialförfattningar och myndighetsinstruktioner är inte enhetliga. Ibland säger de helt allmänt att beslut enligt en viss författning eller beslut av en viss myndighet får överklagas. Ibland innehåller de ett allmänt förbud mot att beslut enligt författningen får överklagas. Vidare förekommer det att en uppräknning görs av vissa typer av beslut som får överklagas med tillägget att andra beslut enligt författningen inte får överklagas. Ibland föreskrivs tvärtom att en del frågor inte får överklagas, medan överklagande uttryckligen tillåts i andra. Det förekommer också att vissa beslut anges vara överklagbara men att ingenting sägs om andra beslut enligt författningen. Avsikten kan då vara att de andra besluten får överklagas. Men detta är inte alltid meningen. Ytterligare en variant som förekommer i specialförfattningarna är att överklagande av vissa beslut förbjuds utan att det anges vad som ska gälla för andra beslut.

Författningsregleringen av frågan om vilka beslut som får överklagas är således splittrad och ofullständig. Praxis har därför en viktig utfyllande roll.

**Europa-konventionen**

När det gäller FL har ett särskilt stadgande införts om rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen. Av 3 § andra stycket FL framgår således att bestämmelserna om överklagande i FL alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

**Inskränkningar i överklagbarheten**

Praxis innehåller också många exempel på inskränkningar i överklagbarheten. Bl.a. måste en åtgärd från en myndighets sida ha karaktären av ett skriftligt uttalande för att kunna överklagas. Åtgärder inom ramen för s.k. faktiskt handlande (se avsnitt 3.1) kan alltså inte angripas på detta sätt. Detsamma

gäller ren passivitet och muntliga uttalanden av olika slag. Oförbindande uttalanden, exempelvis råd och upplysningar, kan således inte överklagas.

För att ett beslut ska vara överklagbart förutsätts vidare att beslutet har någon inte alltför obetydlig verkan för parter eller andra. Det krävs dock inte alltid att beslutet har självständiga eller direkta rättsverkningar för att det ska kunna överklagas. Ett föreläggande som myndigheten kan förena med t.ex. vite men som den tills vidare avstår från att sanktionera anses sålunda möjligt att överklaga.

Framställningar, förslag och yttranden som en myndighet avger till en annan myndighet, vilken har den egentliga beslutanderätten, kan i allmänhet inte överklagas. Den som saken angår får i stället överklaga den andra myndighetens beslut om det går honom emot. Möjlighet att överklaga föreligger emellertid om den andra myndigheten är bunden av framställningen, förslaget eller uttalandet. Förslag till tjänstetillsättningar anses emellertid normalt överklagbara oavsett om de är bindande eller inte för den myndighet som tillsätter tjänsten.

Beslut som rör myndigheters rent interna förhållanden kan i regel inte överklagas. Normalt kan man inte heller överklaga enbart motiveringen till ett beslut. Principbeslut, som är avsedda att vara vägledande men inte bindande vid kommande beslut i särskilda fall, går i allmänhet inte heller att överklaga. Beslut under beredningen är i regel möjliga att överklaga endast i samband med det slutliga avgörandet.

#### **Avskrivnings- och avvisningsbeslut**

Inte bara sådana beslut som innebär att myndigheten prövar ett ärende i sak är möjliga att överklaga. Också beslut att avskriva eller avvisa ett ärende utan sakprövning kan överklagas.

I detta sammanhang kan noteras att ett avvisningsbeslut enligt 24 § FL, dvs. avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent, enligt 30 § FL endast kan överklagas i en instans om den högre instansen är en förvaltningsmyndighet (se även avsnitt 10.7). Antalet instanser i sådana fall begränsas således till två, nämligen beslutsmyndigheten och en högre instans (jfr prop. 1985/86:80, s. 80 f.).

#### **Fullföljd**

Om ett överklagande har avslagits får endast den som klagat förgävas fullfölja talan. Har överklagandet däremot bifallits gäller de allmänna regler som beskrivits i det föregående.

Frågan om rätt att överklaga och om ett besluts överklagbarhet avgörs ex officio – på eget initiativ – av den myndighet som ska pröva överklagandet.

## 10.2 Överklagandeinstans

### Allmän förvaltningsdomstol

I 22 a § första stycket första meningen FL föreskrivs att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I 14 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar sägs att om det i en lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller överklagas till allmän förvaltningsdomstol, ska det göras vid en länsrätt.

Det bör nämnas att regeringen i proposition (2008/09:165) har föreslagit att länsrätterna i februari 2010 ska efterträdas av nyinrättade förvaltningsrätter.

### Undantag

I 22 a § första stycket andra meningen FL föreskrivs att beslut i anställningsärenden och i ärenden som gäller meddelande av sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF, dvs. normgivningsärenden (se avsnitt 2.3 och 2.4), inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

### Prövningstillstånd

Av 22 a § FL andra stycket framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten om överklagandet till allmän förvaltningsdomstol har skett med stöd av bestämmelsens första stycke.

### Rätt länsrätt

Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att ett beslut ska överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först har prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Exempel på sådana undantag finns i 22 kap. 1 a–1 d §§ skattebetalningslagen.

I 5 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. anges vilka länsrätter som finns och på vilka orter kanslierna ska vara belägna. I 6 § samma förordning föreskrivs att länsrättens domkrets är länet men att domkretsen för vissa länsrätter – de i Västra Götalands län – utgörs av kommuner på sätt anges i bestämmelsen.

Regeringen anför i prop. 2002/03:99, s. 257 f., följande beträffande tolkningen av den nämnda bestämmelsen i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar: ”Bestämmelsen i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar har tolkats så att det är den beslutande ’arbetsenhetens’ placering ... som blir avgörande när det gäller att bestämma vilken läns-

rätt som skall pröva ett överklagande. Till stöd för denna tolkning har åberopats ett uttalande i prop. 1997/98:17 om domstolsfrågor i anledning av den ändrade länsindelningen i västra Sverige (s. 30 f.) där det sägs att styrande för vilken länsrätt som skall pröva överklagandet är var det skattekontor eller – i förekommande fall – det länsskattekontor som har fattat beslutet ligger.”

### **10.3 Hur beslut överklagas**

#### **Formkrav**

Överklagande av ett beslut ska enligt 23 § första stycket FL göras skriftligt. Det får förutsättas att den möjlighet som fanns enligt den gamla förvaltningslagen (prop. 1971:30 Del 2, s. 416) att överklaga genom telegram, telefax eller annan fjärrskrift (se avsnitt 6.2) finns kvar trots att uttrycket ”skriftligt” använts i stadgandet. Detsamma får anses gälla för handlingar i annan form än pappersform, t.ex. e-postmeddelanden (se Hellners-Malmqvist, s. 309).

Ett meddelande per telefon eller andra muntliga meddelanden uppfyller inte kravet på skriftlighet. När en part meddelar en myndighet att han är missnöjd med ett beslut bör myndigheten därför upplysa parten om att ett överklagande av beslutet ska ske skriftligt (se även här Hellners-Malmqvist, s. 309).

#### **Krav på innehåll**

Enligt 23 § första stycket FL krävs att klaganden talar om vilket beslut som överklagas.

Vidare erfordras enligt lagrummet att klaganden anger den ändring i beslutet som han begär. Detta krav utgör ett komplement till regeln i 28 § att överklagandet förfaller ”om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär”. Ändringsyrkandet behöver inte anges uttryckligt. Enligt prop. 1985/86:80, s. 73, räcker det ”att yrkandet framgår vid en rimlig och välvillig tolkning av skrivelsen”. Lagen hindrar enligt föredraganden inte att klaganden senare under handläggningen justerar eller preciserar det yrkande som framgår av skrivelsen.

Av föredragandens uttalande bör den slutsatsen kunna dras att det är möjligt att i överklagandet ange endast vilket beslut som överklagas och att samtidigt förbehålla sig rätten att senare få precisera yrkandet och grunderna för det.

Vad följden blir om klaganden underlåter att ange sitt ändringsyrkande är en fråga som inte regleras i förvaltningslagen. Den myndighet som ska pröva överklagandet får då i

varje särskilt fall avgöra om den kan ta upp ärendet till prövning trots bristen eller om klagandens skrivelse ska avvisas utan sakprövning. Det är alltså den myndighet som ska pröva överklagandet som avgör t.ex. om klaganden kan medges anstånd med att utveckla sin talan eller med att komma in med kompletterande utredning. Innan avvisning beslutas bör myndigheten ge klaganden tillfälle att avhjälpa bristen (jämför serviceskyldigheten i 4 § FL, avsnitt 3.2).

I praxis tillämpas bestämmelsen i 23 § första stycket FL mycket generöst, i vart fall till förmån för enskild person som överklagat ett beslut. En rimlig och välvillig tolkning av enskilda parter skrivelser görs och även tämligen otydliga uppgifter om det överklagade beslutet godtas om det kan klarläggas på annat sätt vilket beslut ett överklagande avser (se RÅ 1988 ref. 33).

**Till beslutsmyndigheten**

Överklagandet ska enligt 23 § andra stycket första meningen FL ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. Detta innebär dels att skrivelsen med överklagandet ska ställas till – dvs. som adressat ska anges – den myndighet som ska pröva överklagandet, dels att försändelsen med överklagandet ska sändas eller lämnas till den myndighet som meddelat det överklagade beslutet.

**Överklagandetidens längd för enskild**

Om den som klagat är en enskild ska överklagandet enligt 23 § andra stycket andra meningen FL ha kommit in till den myndighet som meddelat beslutet inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av det. Har klaganden fått del av beslutet genom delgivning räknas klagotiden från den dag då delgivningen skedde. När klaganden får kännedom om beslutet på annat sätt räknas klagotiden i överensstämmelse med gällande praxis från den dag då klaganden fick del av beslutet genom myndighetens försorg (prop. 1971:30 Del 2, s. 417 f.). Beträffande formerna för underrättelse om beslut hänvisas till avsnitt 9.1.

**Överklagandetidens längd för det allmänna**

Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska enligt 23 § andra stycket tredje meningen FL överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades om beslutet överklagas till länsrätt eller kammarrätt.

**Överklagandetidens längd vid normbeslut**

För beslut som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. RF, s.k. normbeslut, gäller enligt 23 § tredje stycket FL att tiden för överklagande räknas från den dag då beslutet tillkännagavs.

Om beslutet har getts till känna vid mer än ett tillfälle räknas enligt sistnämnda bestämmelse tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet. Uttrycket ”ge till känna” syftar på att ett beslut bringas till allmänhetens kännedom. Detta kan ske exempelvis genom annonsering om beslutet i lokal dagstidning, genom att beslutet anslås på anslagstavla eller genom att beslutet och föreskriften införs i den beslutande myndighetens författningssamling. Med föreskrivet tillkännagivande avses såväl sådant tillkännagivande som föreskrivs i specialförfattningarna som tillkännagivande enligt de kompletterande bestämmelserna i lagen (1977:654) om kungörelse i mål och ärenden hos myndighet m.m.

- Lagstadgad tid** I avsnitt 6.2 finns en redogörelse för när en handling – enligt lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid – ska ha kommit in.
- Rättidsprövning** Den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet ska enligt 24 § första stycket FL pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Med ”rätt tid” menas den treveckorsperiod som föreskrivs i 23 § andra stycket FL eller den särskilda tid för överklagande som i vissa fall följer av specialbestämmelser.
- Först omprövning** Eftersom myndigheten ska ompröva sitt överklagade beslut enligt 27 § FL (se avsnitt 10.5) bör den normalt ta upp frågan om ändring innan den avgör om överklagandet har kommit in i rätt tid eftersom rättidsprövningen blir överflödigt om överklagandet förfaller enligt 28 §.
- Beslut om rätt tid** Anser myndigheten att överklagandet har kommit in i rätt tid behöver den i allmänhet inte meddela något formellt beslut om detta. Det är emellertid lämpligt, för att undanröja eventuell tveksamhet, att myndigheten på skrivelsen eller på annat sätt anger att den har kommit in i rätt tid.
- Ett överlämnande enligt 25 § FL av klagandens skrivelse och övriga handlingar till den myndighet som ska pröva överklagandet får regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande som innebär att skrivelsen har kommit in i rätt tid (prop. 1985/86:80, s. 74).
- Prövningen i högre instans** Beslutsmyndighetens ställningstagande vid rättidsprövningen binder regelmässigt den högre myndigheten vilket innebär att, sedan handlingarna överlämnats dit, överklagandet ska anses ha skett i rätt tid (jfr prop. 1985/86:80, s. 74). Den högre myndigheten är alltså inte behörig att pröva den frågan.

Däremot ska den högre myndigheten pröva om övriga förutsättningar för att kunna ta upp ett överklagande till prövning är uppfyllda. Den måste således pröva t.ex. om beslutet går att överklaga, om den som överklagar är behörig osv.

**Kompletterande utredning**

Det ligger i sakens natur att den lägre myndigheten begär in sådan kompletterande utredning som erfordras för att kunna bedöma om fråga är om ett överklagande eller inte (se avsnitt 10.5).

**Avvisning**

Om överklagandet har kommit in för sent ska det enligt 24 § första stycket FL inte tas upp till prövning utan avvisas (se avsnitt 8.2). Detta innebär att handlingarna inte ska skickas vidare enligt 25 § FL. Ett avvisningsbeslut förutsätter att myndigheten vet vilken dag klaganden fick del av beslutet. För det fall att myndigheten inte vet detta bör utgångspunkten vara att skrivelsen har kommit in i rätt tid. Om omständigheterna gör det sannolikt att tiden är överskriden bör en närmare undersökning emellertid göras (jämför prop. 1985/86:80, s. 74).

Avvisningsbeslutet kan tecknas på klagandens skrivelse (s.k. tergalbeslut) eller sättas upp som ett särskilt beslut. Klaganden ska underrättas i båda fallen. I anslutning till beslutet ska överklagandehänvisning lämnas (se avsnitt 9.1.1).

**Överklagande i särskild ordning**

Som konstaterats ovan är följden av att ett överklagande kommit in efter utgången av den ordinarie tiden för överklagande att det inte tas upp till prövning, dvs. att det avvisas. Endast när det är uttryckligt föreskrivet kan avvikelser från denna regel göras. Sådana föreskrifter finns exempelvis i 24 § andra och tredje styckena FL.

**Felaktig överklagandehänvisning**

Avvisning ska enligt 24 § andra stycket FL inte ske om klaganden muntligt eller skriftligt har fått en felaktig eller ofullständig uppgift om hur man överklagar. Detta gäller såväl om den felaktiga eller ofullständiga uppgiften avser tiden för överklagande som vilken instans klaganden ska vända sig till (prop. 1985/86:80, s. 75).

**Försummelse att lämna överklagandehänvisning**

Bestämmelsen i 24 § andra stycket FL är inte tillämplig om myndigheten underlåtit att lämna underrättelse i nu berörda avseende. I sistnämnda fall ska myndigheten i stället om möjligt hjälpa den enskilde med att begära återställande av försutten tid (prop. 1985/86:80, s. 75). Detta följer av service-skyldigheten i 4 § (jämför avsnitt 3.2).



- Fel myndighet** I 24 § tredje stycket FL behandlas det fallet att klaganden inom överklagandetiden vänder sig till den högre myndigheten i stället för till beslutsmyndigheten med sitt överklagande. Avvisning ska då inte ske. I stället ska, i en sådan situation, den högre instansen hjälpa klaganden genom att sända över skrivelsen till beslutsinstansen. Samtidigt ska den högre myndigheten lämna uppgift om när överklagandet kom in, t.ex. genom att stämpla skrivelsen med datum. Detta är en uppgift som beslutsmyndigheten behöver för att kunna pröva om överklagandet kommit in i rätt tid. För undvikande av missförstånd kan klaganden underrättas om översändandet (se även avsnitt 3.2).
- Överlämnande** Om skrivelsen med överklagandet inte avvisas enligt 24 § FL ska enligt 25 § den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Översändandet ska ske så fort som möjligt (se avsnitt 3.4).
- Överklagandet förfaller** Som framgår ovan i detta avsnitt bör myndigheten normalt företa omprövning innan den avgör om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om myndigheten finner att ändring ska ske och detta sedan leder till att överklagandet förfaller (se avsnitt 10.5) ska enligt 28 § FL bestämmelsen i 25 § FL inte tillämpas, dvs. handlingarna ska inte överlämnas till den högre instansen.
- Yttrande** Myndigheten är skyldig, om den högre myndigheten begär det, att avge yttrande över överklagandet (prop. 1985/86:80, s. 75).
- I vissa fall kan det vara lämpligt att myndigheten, när den överlämnar handlingarna, bifogar ett eget yttrande. Detta gäller framför allt då myndigheten kan förutse att den annars får tillbaka ärendet på remiss. Någon direkt skyldighet att självant avge yttrande föreskrivs dock inte i lagen (propositionen, s. 75). Berörda myndigheter bör lämpligen komma överens om den mest ändamålsenliga ordningen i detta avseende. I vissa fall kan det vara lämpligt att beslutsmyndigheten meddelar den högre myndigheten varför omprövningen inte lett till ändrat beslut eller varför inte beslutet ändrats så som klaganden begärt.
- Underrättelse till klaganden** Det har inte föreskrivits som något krav att den myndighet som meddelat det överklagade beslutet ska underrätta klaganden om att den översänt skrivelsen med överklagandet till den högre instansen enligt 25 § FL. I vissa fall kan det emellertid vara lämpligt att exempelvis tillställa klaganden en kopia av

den missivskrivelse med vilken överklagandet översänts till den högre myndigheten.

#### **10.4 Rättelse av skrivfel och liknande**

<b>Förbiseendefel</b>	En myndighet har enligt 26 § första meningen FL möjlighet att rätta ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, s.k. förbiseendefel. Det ska observeras att det är fråga om en möjlighet för myndigheten att åstadkomma rättelse, inte en absolut skyldighet (se prop. 1989/90:71, s. 51 och 92). Det ligger emellertid i sakens natur att om part uttryckligen begärt att fel ska rättas myndigheten i regel bör följa denna begäran. Detta gäller även om myndigheten ansett sig ha fog för att inte på eget initiativ – ex officio – företa en rättelse, t.ex. därför att det rör sig om ett bagatellartat fel av formell art.
<b>Bedömningsfel</b>	Bedömningsfel, dvs. fel som beror på t.ex. bristfällig utredning eller felaktig bedömning eller rättstillämpning, kan inte rättas med stöd av 26 § FL. I sådana fall kan det ibland i stället bli aktuellt att tillämpa omprövningsinstitutet (se avsnitt 10.5).
<b>Förbiseendefel eller bedömningsfel</b>	Förbiseendefel kan sägas föreligga om myndigheten fattat ett riktigt beslut men av misstag återgett det på ett felaktigt sätt. Bedömningsfel föreligger om myndigheten fattat ett oriktigt beslut.
<b>Uppenbar oriktighet</b>	För att en oriktighet ska bedömas som uppenbar ska den dels vara sådan att den kan upptäckas med normal iakttagelseförmåga, dels vara odiskutabel (se avsnitt 10.5). Som exempel på uppenbar oriktighet kan nämnas misstag beträffande namn, årtal, belopp o.d.
<b>Rättelsetidpunkt</b>	Rättelsemöjligheten i 26 § FL avser den situationen att beslut är slutligen fattat och handlingen enligt 2 kap. 7 § TF ska anses vara upprättad. Före denna tidpunkt kan alla materiella eller formella felaktigheter rättas om beslutet inte är justerat (angående meddelande av beslut, se avsnitt 10.5).
<b>Hörande av part</b>	Om ärendet avser myndighetsutövning (se avsnitt 4.3) mot någon enskild ska enligt 26 § andra meningen FL den som är part beredas tillfälle att yttra sig innan rättelse sker om det inte är obehövligt. Hörande av part kan därför underlåtas t.ex. i sådana fall då rättelsen inte är till men för parten eller då denne inte kan antas ha några synpunkter som inverkar på beslutet om rättelse.

**Ingen  
tidsbegränsning**

Någon tidsbegränsning i fråga om möjligheten att rätta förbi-seendefel finns i princip inte. Eftersom rättelse endast kan ske av uppenbara felaktigheter kommer det emellertid att höra till undantagen att fel upptäcks först sedan lång tid förflutit efter det att beslutet meddelats.

**Anteckning  
av rättelse**

JO har i ett beslut den 27 mars 1981 (dnr 1723-1980, 1724-1980 och 3270-1980) behandlat frågan om hur själv rättelse bör utföras. JO:s beslut avser visserligen rättelse av domstols dom eller beslut men det bör ändå kunna tjäna som viss vägledning för hur förvaltningsmyndigheterna bör utföra själv rättelser. JO anför bl.a. följande: ”När jag läser författningstexten [32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna] tycker jag ... att den verkar utgå från att man skall stryka över felet, skriva till den riktiga uppgiften direkt på originalet och förse anteckningen med föreskrivna uppgifter om datum m.m. Detta verkar också vara den enklaste och säkraste metoden. När man gjort detta kopierar man originalet i det nya skicket och expedierar det rättade beslutet till dem som tidigare erhållit en felaktig expedition.”

## 10.5 Omprövning

**Allmänt om  
befogenheten att  
ändra beslut**

I 27 § FL föreskrivs att myndigheterna är skyldiga att ändra sina beslut om vissa förutsättningar är uppfyllda. Paragrafen utgör alltså ingen uttömmande reglering av när en myndighet har befogenhet att ändra ett redan fattat beslut. Stadgandet ska i stället uppfattas som ett komplement till de omprövningsprinciper som har utvecklats i praxis och som innebär att myndigheterna får göra ändringar också i vissa andra fall än då de är skyldiga att göra det enligt förvaltningslagen. Detta uttalades också klart av föredraganden i prop. 1985/86:80, s. 42 f., där det fastslogs att stadgandet ”inte får uppfattas så att myndigheterna skulle vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall”. Föredraganden fortsatte: ”Möjligheterna till omprövning i dessa fall förblir till stor del oreglerade, och det är viktigt att myndigheterna tar till vara alla de möjligheter som de har att snabbt och enkelt ändra sina beslut, om dessa visar sig vara oriktiga.”

Myndigheten har emellertid möjlighet att ändra sina beslut även vid en tidigare tidpunkt. I prop. 1985/86:80, s. 39, anförde föredraganden i detta avseende att som ”en närmast självklar eller underförstådd utgångspunkt gäller att myndigheten kan ändra sitt beslut innan det har expedierats

eller fått sin slutliga form på något annat sätt, t.ex. genom protokollsjustering”.

Innan ändringsskyldigheten i 27 § behandlas närmare redovisas översiktligt de befogenheter som myndigheterna har enligt speciallagstiftning och gällande praxis att ändra redan fattade beslut (prop. 1985/86:80, s. 39 f.).

- Gynnande beslut** Ett gynnande beslut kan i regel inte återkallas. En myndighet som har meddelat ett tillstånd, beviljat ett statsbidrag, tillsatt en offentlig funktionär osv. får alltså i princip inte rätta beslutet till den enskildes nackdel. Ett beslut anses dock kunna återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Beslut anses också kunna återkallas om det medför hälsofara, brandfara, trafikfara eller liknande eller om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.
- Betungande beslut** Förbud, förelägganden och liknande betungande beslut kan ändras i både mildrande och skärpande riktning om det inte för visst fall finns föreskrifter som begränsar eller utesluter ändringsmöjligheten. Vidare anses som en allmän regel gälla att ett beslut inte i efterhand får förenas med vite och att ett vitesföreläggande inte får skärpas förrän det första beslutet vunnit laga kraft. Se om vite i avsnitt 7.6.
- Avslagsbeslut** Ett beslut om avslag på en ansökan binder inte myndigheten för framtiden. Möjlighet finns alltså att återkomma och få saken prövad på nytt.
- Interna ställningstaganden** Interna ställningstaganden från det allmännas sida – t.ex. om att göra ett inköp eller sälja viss egendom – blir inte bindande för framtiden.
- Beslut i flerparts-  
ärende** Beslut i flerpartsärende, som påminner om tvistemål eller brottmål, är i princip inte möjliga att ändra.
- Skyldighet enligt  
27 § FL att ändra  
beslut** Myndigheternas skyldighet att ändra sina beslut regleras i 27 § första stycket FL. Regeln gäller såväl överklagbara som inte överklagbara beslut.
- Första instans** Skyldigheten avser endast beslut som en myndighet har meddelat som första instans. Den gäller inte bara beslut varigenom ärenden avgörs utan även beslut under beredningen och interna ställningstaganden från det allmännas sida. Beslut som har vunnit laga kraft omfattas i princip också av bestämmelserna. Emellertid kan – som framgår nedan i detta

avsnitt – i vissa fall särskilda skäl tala mot en ändring av lagakraftvunna beslut.

**Meddelat beslut**

Enligt ordalydelsen avser 27 § första stycket FL endast beslut som myndighet har ”meddelat”. Härmed avses att beslutet måste ha fått sin slutliga form och, i förekommande fall, har undertecknats och expedierats eller på annat sätt offentliggjorts.

**Tre förutsättningar**

I 27 § första stycket uppställs tre förutsättningar för att en myndighet ska vara skyldig att ändra sitt beslut, nämligen att

- beslutet är uppenbart oriktigt
- ändringen kan ske snabbt och enkelt
- ändringen inte blir till nackdel för någon enskild part.

**Förutsättning 1: Uppenbart oriktigt**

En förutsättning för att myndigheten ska vara skyldig att ändra sitt beslut är att det är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, t.ex. ändrad praxis.

Uttrycket ”uppenbart oriktigt” innebär att myndigheten normalt inte är skyldig att göra någon mera ingående granskning av ett redan avgjort ärende om den inte har särskild anledning till det. En grundlig genomgång av varje beslut som överklagas ska därför inte ske. I stället bör myndigheten företrädesvis ta sig an sådana ärenden där det redan vid en genomläsning av klagandens skrivelse och det överklagade beslutet framstår som sannolikt att beslutet bör ändras. Mot svarande gäller om en part i annan form än genom ett överklagande fäster myndighetens uppmärksamhet på att ett beslut är oriktigt eller om myndigheten själv av någon anledning upptäcker att ett beslut är oriktigt.

I prop. 1965:131, s. 46, anförde föredraganden, angående införandet av rättelsemöjligheterna i 72 a § – dåvarande – taxeringsförordningen (1956:623) följande: ”Det fordras för att rättelse ska kunna ske att felaktigheten ska vara uppenbar. Därmed menas att den ska vara sådan att olika åsikter inte ska råda om att felaktighet verkligen föreligger. Felaktighet vars bedömande fordrar tolkning av författningsbestämmelse kan alltså inte rättas genom nu ifrågavarande förfarande.” Med ledning av detta uttalande och av vad som sägs ovan i detta avsnitt (och i avsnitt 10.4) bör den slutsatsen kunna dras att ett beslut är ”uppenbart oriktigt” om det är felaktigt på ett sådant sätt att

felet är odiskutabelt och kan upptäckas med normal iakttagelseförmåga utan att ytterligare utredning behöver företas.

Med uttrycket ”uppenbart oriktigt” beslut avses såväl ett beslut som var oriktigt redan vid tillkomsten som ett beslut som då visserligen var riktigt men där senare inträffade omständigheter gör att beslutet framstår som felaktigt eller olämpligt (prop. 1985/86:80, s. 78).

**Nya omständigheter**

Nya omständigheter är exempel på faktorer som kan medföra att ett beslut framstår som uppenbart oriktigt. Detta gäller oavsett om det är parten som åberopar de nya omständigheterna eller om de upptäcks av myndigheten själv.

**Ändring av praxis**

En fråga som uppkommer i detta sammanhang är om en ändring av praxis kan anses innebära en sådan ny omständighet eller sådan ”annan anledning” som enligt 27 § första stycket FL medför att ett beslut ska – eller kan – anses vara ”uppenbart oriktigt”. I prop. 1986/87:47, s. 134, anförde föredraganden: ”Praxisändringar anses för närvarande i sig inte utgöra skäl för extraordinär besvärsmätt, men kan ändå i vissa fall leda till sådan besvärsmätt. För det fall en skattskyldig åberopar praxisändring för att få en äldre taxering nedsatt kommer det således även med en begränsad omprövningsrätt ofta att bli nödvändigt för skattemyndigheten att gå in på en bedömning av sakfrågan. Som kommittén framhållit torde det i sådana fall i allmänhet vara lika enkelt för myndigheten att rätta taxeringen, vilket givetvis är den bästa lösningen för den skattskyldige.”

Även om det citerade uttalandet berör en delvis annan situation än den som avses i 27 § första stycket FL synes viss ledning kunna hämtas från vad föredraganden anför. En rimlig slutsats torde därför vara att ändring av beslutet kan ske vid ändring av praxis om övriga förutsättningar enligt 27 § föreligger och ”särskilda skäl” (se nedan i detta avsnitt) inte talar emot en ändring.

**Förutsättning 2: Snabbt och enkelt**

En ytterligare förutsättning för att skyldighet att ändra ett beslut ska föreligga är att ändringen kan göras snabbt och enkelt. Omprövningsinstitutet får inte användas om det slutliga avgörandet dröjer längre än annars skulle ha skett eller om förfarandet blir krångligare eller dyrare. Den allmänna regeln i 7 § FL om snabb och enkel handläggning (se avsnitt 3.4) ska vara vägledande. Detta innebär att myndigheten bör ta hänsyn till ett ärendes totala handläggningstid. Myndigheten måste vid denna bedömning gå över instansgränserna. Skyldighet till

omprövning föreligger med hänsyn härtill normalt inte om ytterligare utredning krävs.

**Förutsättning 3:  
Inte till nackdel  
för någon enskild  
part**

Vidare krävs, för att myndigheten ska vara skyldig att ändra sitt beslut, att ändringen kan ske utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldighet att återkalla ett för en enskild part gynnande beslut föreligger således inte. Inte heller föreligger skyldighet att skärpa förbud, förelägganden och liknande beslut som är betungande för den enskilde.

**Flerpartsärenden**

Skyldighet att ändra ett beslut kommer normalt inte heller att föreligga i flerpartsärenden. Myndigheten är således inte skyldig att ändra uppenbart oriktiga beslut om ändringen skulle innebära att någon part av flera får sin rättsställning försämrad. Detta gäller även om myndigheten kan förutse att en ändring under alla förhållanden kommer att göras i högre instans.

**Inhibition**

Omprövningsskyldigheten gäller i princip oavsett om beslutet överklagas eller inte. Om någon som överklagar beslutet begär inhibition (se avsnitt 10.6), dvs. att verkställigheten av beslutet ska inställas med omedelbar verkan, är myndigheten emellertid inte skyldig att företa omprövning. I stället ska myndigheten omgående vidta de åtgärder som föreskrivs i 24 och 25 §§ FL. Myndigheten ska således pröva om klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid och – om så är fallet – överlämna handlingarna till den högre instansen (se avsnitt 10.3).

**Handlingarna  
kvar**

En ytterligare förutsättning enligt 27 § andra stycket FL för att skyldighet att ändra ett beslut ska föreligga är att myndigheten inte har överlämnat handlingarna (enligt 25 § FL) till en högre instans. Har överlämnande skett kan olägenheter i form av motstridiga avgöranden uppstå.

**Undantag**

En praxis som utesluter att ändring görs sedan handlingarna har överlämnats är enligt föredraganden (prop. 1985/86:80, s. 77) dock inte alltid ändamålsenlig. I många specialförfattningar torde förutsättas att en myndighet har rätt eller till och med är skyldig att vid behov ändra ett beslut utan hinder av att handlingarna efter överklagande har lämnats till en högre instans. På så sätt kan den enskilde ibland snabbare befrias från en tvångsåtgärd som inte längre är nödvändig. I propositionen (s. 77) anges det exemplet att en läkare som enligt den tidigare gällande lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall beslutat att tvångsinta en patient måste ha möjlighet att t.ex. skriva ut patienten så snart vårdbehovet upphör även om intagningsbeslutet har överklagats och handlingarna överlämnats till utskrivningsnämnden. Föredraganden anförde

(s. 77) vidare att det i princip givetvis är önskvärt att varje myndighet i så stor utsträckning som möjligt ändrar oriktiga beslut när detta kan ske utan nackdel för någon enskild part.

**Särskilda skäl mot ändring**

Slutligen krävs att det inte heller i övrigt finns särskilda skäl som talar mot att myndigheten ändrar beslutet. Ibland kan det, trots att övriga förutsättningar för en ändring är uppfyllda, framstå som mindre lämpligt att myndigheten ändrar sitt beslut. Bl.a. är vissa beslut av den karaktären att de i princip bör vara lika orubbliga som domstolarnas avgöranden sedan de vunnit laga kraft. Som exempel härpå kan nämnas folkbokföringsbeslut. Andra skäl mot omprövning kan vara att beslutet har samband med ett avgörande som är beroende av den högre instansens prövning eller att det överklagade beslutet är oriktigt på endast en av de punkter som överklagandet avser och den punkten är mindre betydelsefull i sammanhanget (prop. 1985/86:80, s. 79).

Det kan vidare ifrågasättas när det ska anses att så lång tid har förflutit sedan beslutet fattades att ”särskilda skäl” talar mot att det ändras. Att ge entydiga riktlinjer för hur myndigheter ska behandla denna fråga låter sig inte göras. I stället måste en bedömning företas i varje enskilt fall med utgångspunkt i beslutets karaktär, felets art, längden av den tid som förflutit sedan det felaktiga beslutet fattades m.m.

**Krav på myndigheten**

Av vad som sagts ovan i detta avsnitt framgår att skyldighet föreligger att ändra ett uppenbart oriktigt beslut såväl då parten påpekat felaktigheten som då myndigheten själv uppmärksammat den. Vidare framgår att myndigheten inte är skyldig att vidta någon större utredning för att kunna konstatera om ett beslut är felaktigt. Med anledning härav kan knappast ställas några större krav på myndigheten när det gäller att leta upp beslut som är uppenbart felaktiga. Det torde emellertid inte finnas något som hindrar att en myndighet i en speciell situation anser det lämpligt att försöka återfinna och rätta till felaktiga beslut.

**Nytt beslut**

Skyldigheten att företa ändring gäller endast ”uppenbart” oriktiga beslut. Härigenom undviker man att beslutsmyndigheten vid överklagande måste meddela beslut som bara upprepar eller fastställer tidigare beslut. I vissa fall kan det dock vara lämpligt att den högre myndigheten underrättas om varför beslutet inte ändrats eller varför det inte ändrats såsom klaganden begärt (jfr avsnitt 10.3).



**Överklagande  
eller begäran om  
omprövning**

Beslut som ändrats genom omprövning kan överklagas i vanlig ordning (prop. 1985/86:80, s. 79).

För det fall att det inte klart framgår av en skrivelse om den är avsedd att utgöra ett överklagande eller endast en begäran om omprövning måste myndigheten på olika sätt försöka utreda detta. Omständigheter som talar för att parten har avsett att överklaga beslutet kan t.ex. vara att skrivelsen är ställd till den högre instansen och att den kommit in till beslutsmyndigheten innan överklagandetiden har löpt ut. Visar det sig stöta på svårigheter att på detta sätt vinna klarhet i vilken avsikt parten har med sin skrivelse kan det vara lämpligt att kontakta denne. Om det trots allt inte går att utreda om fråga är om ett överklagande eller om en begäran om omprövning bör skrivelsen anses utgöra ett överklagande.

**Beslut eller inte**

En begäran om omprövning utan samband med överklagande måste resultera i ett beslut från myndigheten oavsett om det ursprungliga beslutet härigenom ändras eller inte. Beslutet måste också i vissa fall förses med en överklagandehänvisning (se avsnitt 9.1.1).

Ibland förekommer det att en part i endast allmänna formuleringar i en skrivelse eller muntligt förklarar sig missnöjd med myndighetens beslut eller förklarar sig vidhålla den uppfattning som han tidigare fört fram. Om myndigheten inte finner anledning att efter omprövning fatta ett nytt beslut föreligger knappast skäl för myndigheten att vidta någon vidare åtgärd.

I båda dessa fall kan det vara lämpligt att upplysa parten om att ett eventuellt överklagande måste ske skriftligt. Det kan kanske också finnas skäl att anteckning görs i diariet om att – och på vilket sätt – parten hört av sig.

**Kommunikation**

De föreskrifter som i allmänhet gäller om parter rätt att få del av uppgifter (se avsnitt 7.5), underrättelse om beslut (se avsnitt 9.1) osv. gäller även vid handläggningen av omprövningsärenden. Däremot föreligger ingen skyldighet – som det i princip gör vid rättelse av skrivfel och liknande, se avsnitt 10.4 – att ge den som är part möjlighet att yttra sig eftersom det i normalfallet är parten själv som fäster myndighetens uppmärksamhet på oriktigheten. Dessutom är det så att ändring av ett beslut efter omprövning endast får ske till fördel för enskild part (prop. 1985/86:80, s. 79).

- Försummelse att ompröva** En försummelse, som upptäcks av en högre instans, att iaktta omprövningsskyldigheten bör enligt föredraganden (prop. 1985/86:80, s. 79) inte leda till återförvisning eftersom detta i allmänhet inte skulle stå i god överensstämmelse med kravet i 7 § FL på snabb och enkel handläggning (se avsnitt 3.4).
- Handläggning av omprövningsärenden** Varken i propositionen eller i lagen har berörts frågan om vem på en myndighet som har behörighet att handlägga ärenden om omprövning. Svaret på frågan får därför i de flesta fall sökas i myndighetens instruktion eller i bestämmelser i lag. Eftersom ett beslut ska ändras endast om det kan ske ”snabbt och enkelt” ligger det nära till hands att hävda att beslut om ändring ska fattas på samma nivå som det ursprungliga beslutet och helst också av samma beslutsfattare. Ändring ska endast göras om ett beslut är ”uppenbart oriktigt”. Det finns därför även på denna grund skäl att inte lyfta upp omprövningsärendena till en högre beslutsnivå på myndigheten. Däremot kan det i vissa fall vara lämpligt att ett avgörande läggs på en lägre nivå än den där det ursprungliga beslutet fattats. En sådan situation kan inträffa om det exempelvis är en styrelse som fattat beslutet och det, efter en allmänt hållen begäran från part, inte bedöms som motiverat att fatta ett nytt beslut.
- Helt bifall** Om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär, dvs. klaganden får helt bifall till sitt yrkande, förfaller överklagandet och de åtgärder som anges i 24 och 25 §§ FL (se avsnitt 10.3) ska enligt 28 § första stycket FL inte vidtas.
- Delvis bifall** Om myndigheten ändrar beslutet på annat sätt än klaganden begär eller om det är oklart vilken ändring klaganden önskar ska myndigheten tillämpa reglerna i 24 och 25 §§ FL (se avsnitt 10.3). I dessa fall anses överklagandet omfatta det beslut varigenom det ursprungliga avgörandet har ändrats. Myndigheten ska se till att det nya beslutet följer med de handlingar som lämnas till överinstansen.
- I rättsfallet RÅ 1995 ref. 26 ansågs kammarrätten vid sin prövning inte kunna bortse från ett omprövningsbeslut av den myndighet som fattat det överklagade beslutet trots att omprövningsbeslutet fattats efter det att handlingarna överlämnats till kammarrätten.
- Klaganden nöjd** Om det under handläggningen av överklagandet i den högre instansen skulle komma fram att klaganden är nöjd med den ändring som beslutsmyndigheten har gjort vid sin omprövning, får överklagandet avskrivas (prop. 1985/86:80, s. 80).

- Inte ändring** I sådana fall då myndigheten inte finner anledning att ändra beslutet förfaller givetvis inte överklagandet utan myndigheten ska vidta de åtgärder som föreskrivs i 24 och 25 §§ FL (se avsnitt 10.3). Något beslut med anledning av själva omprövningen behöver då inte meddelas.
- När överklagandet förfaller** När en myndighet ändrar sitt överklagade beslut så att överklagandet förfaller bör myndigheten ta in en upplysning om detta i det nya beslutet. Myndigheten är behörig att konstatera att överklagandet har förfallit i en sådan situation och behöver inte meddela något särskilt avskrivningsbeslut (prop. 1985/86:80, s. 80).
- 28 § FL gäller inte bara vid omprövningar enligt 27 § FL** Stadgandet i 28 § FL gäller inte bara vid ändring enligt 27 §. Det gäller också när myndigheter gör ändringar i kraft av de befogenheter som har utbildats i praxis och som innebär att myndigheterna får ompröva beslut även i vissa andra fall än vad som följer av förvaltningslagen (se ovan i detta avsnitt). Paragrafens tillämpningsområde är inte begränsat till beslut i första instans (prop. 1985/86:80, s. 80).
- 26 eller 27 § FL** Skillnaden mellan bedömningsfel och förbiseendefel samt avgränsningen mellan 26 och 27 §§ FL har behandlats i avsnitt 10.4.

## 10.6 Inhibition

Förvaltningsbeslut tillåts i stor omfattning träda i tillämpning utan att tiden för överklagande avvaktas. För den som överklagar ett beslut kan det emellertid vara av stor betydelse att detta inte blir gällande förrän saken slutgiltigt prövats. Det kan t.o.m. vara så att verkningarna för den enskilde är sådana att det är svårt eller rent av omöjligt för honom att i efterhand – om beslutet sedermera upphävs av högre instans – vinna kompensation för den förlust han åsamkats genom det ursprungliga beslutet. Med anledning härav har den myndighet som ska pröva ett överklagande beretts möjlighet att bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition (29 § FL).

- Skyndsamt handläggning** Har den klagade begärt inhibition ska myndigheten skyndsamt ta ställning till frågan. Även om en klagande inte uttryckligen i sitt överklagande begärt inhibition kan det ibland tydligt framgå av skrivelsen att syftet med den är att det överklagade beslutet tills vidare inte bör få gälla. I sådana fall är det naturligt att myndigheten på eget initiativ – ex officio – prövar

frågan om inhibition så att part inte åsamkas onödig skada. Beslutar myndigheten om inhibition gäller denna omedelbart.

**Behörig myndighet**

Det ligger i sakens natur att begäran om inhibition ska ges in till den myndighet som ska besluta beträffande inhibitionsyrkandet, dvs. till den myndighet som ska pröva överklagandet.

### **10.7 Överklagande av avvisningsbeslut**

Om en skrivelse med överklagande har avvisats på grund av att den har kommit in för sent får avvisningsbeslutet enligt 30 § första meningen FL överklagas ”i samma ordning som beslutet i huvudsaken”.

**”i samma ordning som beslutet i huvudsaken”**

En särskild fråga är om uttrycket ”i samma ordning som beslutet i huvudsaken” innebär att inte bara instansordningen utan även överklagandetidens längd och sättet för överklagande ska bestämmas med utgångspunkt i vad som gäller beträffande huvudsaken.

I Hellners-Malmqvist, s. 370, konstateras att uttrycket inte endast syftar på instansordningen utan också på tiden och sättet för överklagande.

**Antal instanser**

I 30 § andra meningen FL föreskrivs att, om avvisningsbeslutet efter överklagande har prövats av en högre instans, den högre instansens beslut i frågan inte får överklagas. Stadgandet innebär att antalet instanser – i frågan om överklagandet har skett i rätt tid – är två, nämligen beslutsmyndigheten och en högre instans.

**Konkurrerande regler**

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen så gäller den bestämmelsen (3 § första stycket FL), se avsnitt 3.1. Detta får till följd att en bestämmelse i en speciallag som exempelvis reglerar inom vilken tid eller till vilken myndighet ett avvisningsbeslut ska överklagas har företräde framför förvaltningslagens bestämmelser.