

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Hans Ragnemalm

Förvaltning i förvandling

Erfarenheterna från de två domstolar i vilka jag tjänstgjort visar entydigt, att intet engagerar en domare mer än processuella problem. Om det bland EG-domstolens stora och tunga mål med komplicerade materiella frågor dök upp ett mål av helt eller delvis processuell karaktär, utvecklades omedelbart en frenetisk aktivitet inom domarkabinetten. Skriftväxlingen mellan domarna antog proportioner av sällan skådat slag. Känslorna svallade och normalt stillsamma personer uppträdde som kalvar på grönbete. Inom Regeringsrätten förhåller det sig på liknande sätt. Ingen ledamot anser sig kunna avstå från att uttrycka mer eller mindre välgrundade men alltid bestämda uppfattningar i förfarandefrågor.

En mindre respektabel – men förmodligen delvis sann – förklaring är, att alla domare i en högsta instans under sin karriär tvingats att befatta sig med sådana frågor och därför känner sig förtrogna med dem, samtidigt som problemen ofta framstår som mångfasetterade och tekniskt komplicerade, vilket gör dem lämpade som underlag för ett slags intellektuellt sällskapsspel. Hellre vill jag dock söka svaret i det förhållandet, att en välfungerande processrätt utgör en hörnsten i den enskildes försvar mot det allmänna; vad som kallas garantier för de medborgerliga fri- och rättigheterna är i stor utsträckning inget annat än goda processuella regler och principer.

Med min gode vän Pekka Hallberg har jag diskuterat förvaltningsprocessrätt i mer än 30 år. Det började redan då vi båda som unga forskare sysslade med de närbesläktade finska och svenska besvärsinstituten och särskilt överklagbarhetsproblematiken. Även om vi i våra nuvarande funktioner också tvingas ägna oss åt annan materia, där bl.a. gemenskapsrätten allt mer tränger sig på, har vår gamla intressesfär ingalunda förlorat sin charm. Att grundproblemen består hindrar emellertid inte att de nu måste hanteras i en delvis ny miljö.

Försöken att skapa en mera medborgaranpassad förvaltning och framväxten av det s.k. informationssamhället har givetvis sina positiva aspekter men innebär också risker för uppkomsten av nya handläggningsrutiner med ett mindre stringent förfarande, som kan underminera vad som tidigare uppnåts. Förevarande anspråkslösa betraktelse, i huvudsak utgående från några färska domar från Regeringsrätten, är avsedd att belysa detta. Jag tar emellertid avstamp i en tidigare förd debatt i en grundlagsfråga.

I en rättsstat finns gränser för all offentlig maktutövning. Grundlagen anger spelreglerna för det politiska livet och därmed ramarna för de högsta statsorganens kompetens, medan förvaltningsmyndigheternas befogenheter huvudsakligen definieras i vanliga lagar och normer av

lägre dignitet. Att det på alla nivåer stundom tummas på reglerna är knappast ägnat att förvåna. Någon gång bottenar detta säkerligen i maktfullkomlighet och en ambition att stärka den egna positionen i förhållande till både andra offentliga organ och medborgarna, men oftast sker nog övertrampen tämligen omedvetet i myndighetens iver att utföra sina uppgifter på ett offensivt och – som man uppfattar det – bättre sätt. Kompetensöverskridanden är olagliga men behöver inte nödvändigtvis vara i djupare mening omoraliska.

En bidragande orsak till att oklarhet kring de offentliga organens befogenheter kan uppstå är att befattningshavarna i sin vällovliga strävan att motverka byråkratisk stelbenthet i ökad utsträckning visat en tendens att vilja knyta ”informella kontakter” med andra aktörer. Att sådana kontakter emellertid också kan vara ett medel för den starkare parten i ”samarbetet” att kringgå en kompetensreglering, som den finner hindrande i den egna ambitionen att styra och ställa, illustreras väl av vad som framkom i ett statligt utredningsbetänkande för snart tjugo år sedan.

Det genomgående temat i detta betänkande¹ var att genom en halsbrytande tolkningsoperation söka reducera betydelsen av det i 11 kap. regeringsformen grundlagsfästa förbudet för andra offentliga organ – inklusive riksdagen och regeringen – att ”bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag” (7 §) och i stället lägga tyngdpunkten på den mera allmänna föreskriften om att de statliga förvaltningsmyndigheterna ”lyder under regeringen” (6 §). Ett av de många egendomliga resonemang som här figurerar, och som jag i annat sammanhang ingående kritiserat,² går ut på att sådan ärendehandläggning som avses i 11 kap. 7 § regeringsformen trots allt inte skulle vara helt fredad från utomståendes påverkan, eftersom stadgandet endast innefattar ett förbud för andra organ att ”bestämma” hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta. Då sådana viljeyttringar som ryms inom vad kommittén benämner ”informella kontakter” saknar ”rättslig giltighet” och således inte innefattar något ”bestämmande”, skulle de falla utanför tillämpningsområdet för grundlagsbestämmelsen. Kontentan av kommitténs utläggningar blir att både regeringen, en enskild minister och till och med en departementstjänsteman skulle kunna beordra en myndighet att besluta på ett visst sätt i ett konkret ärende, under förutsättning att påtryckningen sker på smygvägar och inte genom ett ”rättsligt giltigt beslut” – varmed väl får förstås ett till det yttre oantastligt beslut – som myndigheten är formellt ”tvingad” att åtlyda med risk för att annars drabbas av formellt ”ansvar”.

En sådan argumentation är naturligtvis inte bara juridiskt ohållbar utan också mer än tillåtligt naiv, då man bortser från att irreguljära påtryckningar sannolikt ofta är lika effektiva som befallningar uttalade i formliga regeringsbeslut. Vad den aktuella grundlagsbestämmelsen skall förhindra är att regeringen och andra offentliga organ *faktiskt* försöker styra förvaltnings-

¹ Verksledningskommitténs huvudbetänkande ”Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning” (SOU 1985:40), vilket i sin tur bygger på förvaltningsutredningens betänkande ”Politisk styrning – administrativ självständighet” (SOU 1983:39).

² Ragnemalm, Regeringen och förvaltningsmyndigheterna (FT 1986 s. 1–13).

myndigheternas beslutsfattande i individuella ärenden, som rör myndighetsutövning mot enskild eller lagtillämpning. *Hur* detta sker är i grunden egalt. Något ”formligt” – straffrättsligt eller disciplinärt – ansvar kan inte rimligen drabba den tjänsteman som inom det skyddade området vägrar att ta order, oavsett om styrningen sker genom ett formligt – men grundlagsvidrigt – beslut eller genom informella påtryckningar, men i båda fallen föreligger en latent risk för att den obehöriga åtgärden ger avsedd utdelning.

Exemplet gällde relationen mellan olika offentliga organ. Resonemanget har emellertid bäring också på förhållandet mellan myndigheter och medborgare. Det kommer t.ex. till uttryck i diskussionen kring frågor om vad som krävs för att ett beslut skall kunna angripas med besvär. Fortfarande hävdas på sina håll att beslut som medför ”rättsverkningar” är överklagbara men däremot inte ”oförbindande” anvisningar, direktiv, råd, rekommendationer eller liknande, även om också dessa senare – bl.a. beroende på hur de utformas – kan vara ägnade att bli åtlydda och därmed medföra samma *faktiska* effekt som de förra. Det skulle visserligen kunna hävdas att ingen större skada sker, om en besvärsprovande instans skulle finna att en irreguljär ”anmodan” till enskild att göra – eller inte göra – något inte är överklagbar, just därför att den såsom varande ”oförbindande” inte måste följas, men man legitimerar då indirekt ett kringgående av reglerna om beslutsmyndighetens kompetens.

Även om förvaltningsdomstolarna – med stöd i doktrinen – i allt större utsträckning bringat reda i gammal begreppsförvirring och anammat en mera realistisk syn på frågor av den typ som här berörts, är faran inte över. Två element förbundna med framväxten under senare år av det s.k. informationssamhället har markant ökat riskerna för en relativisering av hävdvunna principer för det administrativa beslutsfattandet. Det ena avser den tekniska produktionen av objektet för ett överklagande, dvs. beslutet. Det andra gäller beslutets innebörd, då myndigheten samtidigt fullgör flera olika funktioner.

Det klassiska förvaltningsbeslutet utgörs av ett skriftligt dokument, undertecknat av behörig företrädare för myndigheten och innehållande uttalanden, som på det ena eller andra sättet är avsedda att verka normerande för adressatens agerande i den situation som beslutet avser. Med datatekniken har följt nya sätt att framställa beslut, där slutprodukten kan framkomma som ett på maskinell väg framställt dokument, av vilket visserligen måste framgå att det emanerar från myndigheten ifråga men som inte nödvändigtvis måste vara undertecknat i konventionell mening.

Kravet på att en modern serviceinriktad förvaltning aktivt skall informera medborgarna om sin verksamhet, t.ex. genom att i pressreaser redovisa viktigare åtgärder eller genom att lämna uppgifter på myndighetens hemsida, utgör ett nytt inslag som ibland kan skapa oklarhet om vilken information som i ett konkret fall utgör beslutet i ärendet.³ Fråga har uppkommit inte

³ Inom EG-rätten saknas tydliga och heltäckande regler om beslutsdokumentation, vilket bl.a. medfört att en presskommuniké från ett kommissionssammanträde godtagits som ett – överklagbart – beslut, varvid processen kommit att gälla vad beslutet egentligen innefattade; se domen i målet C-325/94 P, An Taisce och WWF UK mot Kommissionen, REG 1996 s. I-3727. Se vidare Ragnemalm, År den europeiska förvaltningsrätten bättre än vår? (FT 2000 s. 135–144).

endast huruvida det över huvud är möjligt att anlita Internet för förmedling av beslut utan också – om både konventionella skriftliga meddelanden och sådana webbuppgifter distribueras i ett och samma ärende – *vilket* uttalande som innefattar myndighetens slutliga ställningstagande.

Vad gäller innehållet väcks vidare frågan om ett som ”information” rubricerat meddelande, som tar sikte på en konkret sak, verkligen utgör en sådan faktaförmedling som svarar mot beteckningen, eller om det de facto kanske innefattar myndighetens ståndpunkt i ärendet och således realiter utgör beslutet i detta. Risken för oklarhet är naturligtvis störst, om myndigheten uttryckligen ålagts en allmän informationsskyldighet vid sidan av sin huvuduppgift att fatta beslut inom sitt verksamhetsområde.

Regeringsrätten har i ett nyligen avgjort mål⁴ ställt inför frågor av nu antydd art och då fått tillfälle att ge vissa klarläggande besked. Bakgrunden var följande:

Livsmedelsverket, den centrala svenska tillsynsmyndigheten på området, hade låtit utföra en undersökning för att kontrollera förekomsten av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) – som bl.a. kan medföra risk för utvecklande av cancer – i 32 prover av de på marknaden mest frekvent förekommande jungfru- och olivoljorna. Resultatet av undersökningen redovisades i en som ”INFORMATION” rubricerad skrivelse, vilken riktades till samtliga landets miljö- och hälsoskyddsnämnder, dvs. de lokala tillsynsmyndigheterna, och intressenter inom livsmedelsbranschen. I skrivelsen, som inte var undertecknad av någon tjänsteman, konstaterade verket att fastställda gränsvärden för PAH i de analyserade oljorna saknades, men att vissa av proverna uppvisade högre halter än vad som tidigare bestämts som maximinivå för olivrestprodukter. Livsmedelsverket förklarade sig förutsätta, att de företag som saluhöll dessa oljor – liksom de lokala tillsynsmyndigheterna – vidtog erforderliga åtgärder. Verket annonserade också sin avsikt att inom kort informera EU:s övriga medlemsstater om resultatet av undersökningen.

I ett samtidigt distribuerat pressmeddelande återgavs informationsskrivelsens innehåll med vissa preciseringar; bl.a. framfördes uppfattningen att det fanns anledning för miljö- och hälsoskyddsnämnderna att förbjuda försäljning av de oljor som vid provtagningen visat sig vara otjänliga. Till meddelandet fogades en tabell över de analyserade oljorna och resultaten. En likalydande text lades ut på Livsmedelsverkets hemsida, www.slv.se. På hemsidan fanns också bilder på de oljor (oljeflaskor) som tagits med i tabellerna.

Det italienska bolaget Salov S.p.a., som framställde en av de utpekade oljorna och som en följd av Livsmedelsverkets agerande sett sina produkter snabbt försvinna från butikshyllorna, hävdade i överklagande hos Länsrätten i Uppsala län att informationsåtgärderna innefattade dels ett individuellt förbud mot saluhållande av bolagets oljor, dels generella föreskrifter om saluhållandeförbud för olivoljor och jungfruoljor vilkas PAH-värde överskred viss angiven nivå. Livsmedelsverkets bestred emellertid i svaromål att några sådana beslut fattats; det var

⁴ Mål nr 2696-03, Salov S.p.A. mot Livsmedelsverket. Regeringsrättens dom meddelades den 10 februari 2004 och rättsfallet kommer att refereras som nr 8 i Regeringsrättens årsbok (RÅ) för 2004.

endast fråga om oförbindande uttalanden som saknade direkta rättsverkningar, varför talan borde avvisas.

Länsrätten, vars beslut sedan fastställdes av Kammarrätten i Stockholm, avvisade besvären såvitt de avsåg påståendet att Livsmedelsverket antagit en föreskrift om gränsvärde beträffande de aktuella oljetyperna, eftersom en talan i denna del skulle ha förts hos regeringen. Vad gällde den centrala frågan om Livsmedelsverket genom den lämnade informationen vidtagit konkreta åtgärder mot bolaget av sådan art att det förelåg ett överklagbart beslut, hänvisade länsrätten till ett rättsfall rörande en delvis likartade situation, där Regeringsrätten funnit att ett formligt beslut av en miljö- och hälsoskyddsnämnd med ”uppmaning” till företagare inom kommunen att inte efter viss angiven tidpunkt sälja vissa som miljöfarliga ansedda varor visserligen inte kunde anses medföra några ”direkta rättsverkningar” men ändå sakligt låg nära ett formenligt föreläggande och därför borde kunna överklagas.⁵ Med hänsyn till den brist på konkretion som ansågs utmärka Livsmedelsverkets nu angivna skrivelse – vad gällde utformning, tidsfrist, uppgift om straffsanktion, angivande av adressat etc. – drog länsrätten slutsatsen, att de kriterier som Regeringsrätten dragit upp i det tidigare rättsfallet, och vilka enligt länsrättens mening markerade ”den yttersta gränsen för vad som för närvarande kan anses vara ett överklagbart beslut”, inte var uppfyllda och att besvären därför skulle avvisas. Trots att Regeringsrätten i det åberopade rättsfallet tydligt markerat, att det var beslutets ”påtagliga faktiska verkningar” som var avgörande för bedömningen i överklagbarhetsfrågan, tycks länsrätten ha haft svårt att frigöra sig från äldre tänkesätt, då man som slutkläm angav följande: ”Oavsett om skrivelserna inneburit påtagliga faktiska verkningar för Salov saknar informationsåtgärderna således direkta rättsverkningar och några omständigheter som bör medföra bedömningen att åtgärderna ändå skall anses ha varit av den betydelsen för Salov att de bör kunna bli föremål för en domstolsprövning genom förvaltningsbesvär har inte framkommit.”

Bolaget fullföljde sin talan hos Regeringsrätten och yrkade att underinstansernas avgöranden skulle upphävas och målet återförvisas till länsrätten för fortsatt handläggning; särskilt pekades på att Livsmedelsverket på ett otillåtet sätt blandat samman sina uppgifter att dels svara för allmän informationsgivning, dels i enskilda fall meddela de förelägganden och förbud som erfordras för att livsmedelslagstiftningen skall efterlevas. I sitt genmäle hävdade verket nu, att man över huvud inte fattat något som kunde betraktas som ett beslut, och att någon rätt att överklaga en myndighets ”åtgärder” inte fanns.

I sin dom konstaterade Regeringsrätten, att i målet aktualiserades de tre grundläggande frågorna om objektet för överklagandet kunde anses utgöra ett beslut, om det i så fall var överklagbart och vad sakprövningen då borde innefatta. Som svar på den första frågan uttalade domstolen följande:

⁵ RA 1996 ref. 43 med rubriken ”Beslut av tillsynsmyndighet med stöd av 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter, vilka inte uttryckligen getts formen av föreläggande eller förbud, har med hänsyn till beslutens innebörd och faktiska verkningar ansetts kunna överklagas genom förvaltningsbesvär”.

”Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Även om grundkriteriet att ett beslut skall utgöra ett uttalande i och för sig inte innefattar några begränsningar i avseende på uttalandets form, kan emellertid i sammanhanget bortses från sådana beslut som inte är skriftliga eller på annat sätt dokumenterade; eftersom ett överklagande syftar till att få ett beslut upphävt eller ändrat, saknar t.ex. muntliga eller konkludenta uttalanden, som snarast utgör momentana händelser, intresse. (Se angående det sagda Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 27 f. och 33 ff.)

Vad som angripits i förevarande mål är en av Livsmedelsverket till ’samtliga miljö- och hälsoskyddsnämnder’ och ’intressenter inom livsmedelsbranschen’ riktad informations-skrivelse, preciserad i ett pressmeddelande inkluderande analysresultat, som samtidigt – med viss ytterligare precisering – offentliggjordes på verkets hemsida; med hänsyn till kopplingen mellan dokumenten får de enligt Regeringsrättens mening anses samman-tagna bilda objektet för överklagandet. Det kan inte råda något tvivel om att detta konglomerat av uttalanden, där huvudingrediensen består av nämnda skrivelse, som ostridigt härrör från verket, utgör ett förvaltningsbeslut. Som framgått uppställs inga särskilda formkrav, t.ex. avseende undertecknande, för att ett sålunda dokumenterat uttalande skall anses utgöra ett beslut.”

Att det samlade objektet för överklagandet kan utgöras av flera dokument, som tillsammans utgör det angripna beslutet, får anses accepterat redan tidigare,⁶ men det torde vara första gången som uppgifter på en webbsida godtas som en del av ett beslutsinnehåll. Vad gäller den andra och mest centrala frågan – om beslutet var överklagbart – fick Regeringsrätten anledning att närmare precisera vad som utgör det avgörande kriteriet, dvs. beslutets faktiska effekt, liksom den egentliga innebörden av det missbrukade uttrycket ”rättsliga verkningar”. Domstolen anförde:

”Överklagandeinstitutets funktion är, som nämnts, att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord att få de av honom oönskade verkningarna eliminerade. Därav följer att principiellt endast beslut som har – eller åtminstone är ägnade att få – en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda medel, som garanterar att den avsedda effekten uppnås – är beslutet sålunda exigibelt – är saken helt klar. Detsamma gäller om beslutet medför positiv rättskraft och alltså utan att omprövas läggs till grund för senare beslut, som direkt kan genomdrivas mot adressaten. Åtskilliga beslut är emellertid, trots avsaknad av dylika s.k. rättsverkningar, överklagbara av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Vad som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet är just dess faktiska effekter; termen ’rättslig verkan’ betecknar endast ett av rättsordningen anvisat medel för att åstadkomma en faktisk verkan. (Se härom Ragnemalm a.a. s. 232 ff., 241 ff. och 382 ff.)

Det åligger åtskilliga myndigheter, bl.a. Livsmedelsverket, att inom sitt verksamhetsområde förse både andra myndigheter och enskilda med information. Beslut med ren information medför inga sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet. Livsmedelsverkets nu aktuella, som ’information’ betecknade skrivelse har emellertid getts ett innehåll som skiljer den från ett sådant dokument med faktauppgifter som rubriceringen indikerar. Verket redovisar bl.a. sin bedömning att de analyserade jungfru- och olivoljor

⁶ T.ex. i det nämnda rättsfallet RÅ 1996 ref. 43.

som innehåller högre halter av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) än det för olivrestprodukter fastställda gränsvärdet – bl.a. de av klaganden saluförda produkterna – är otjänliga och därför inte får saluhållas. Vidare förklarar sig verket förutsätta att de företag som saluhåller de aktuella produkterna vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att oljorna är tjänliga och inte innehåller PAH på grund av felaktig hantering. Verket gör också bedömningen att det i den ordinarie tillsynen av de företag som för in och distribuerar oljeprodukterna i Sverige finns anledning att fortsättningsvis uppmärksamma hanteringen av oljorna. I anslutning härtill uttalar verket, med hänvisning till de nu presenterade analysresultaten, att det för tillsynsåtgärder i form av beslut som hindrar försäljning torde krävas att det aktuella partiet vid analys visat sig innehålla förhöjda halter av PAH. I pressmeddelandet framkommer en klar viljeyttring vad gäller de lokala tillsynsorganens förväntade åtgärder, då verket förklarar sig anse att 'det finns skäl för kommunerna att lägga saluförbud på de otjänliga oljorna i de provtagna partierna'.

Även om informationsskrivelsen innehåller både påbuds- och förbudsliknande uttalanden, riktade till både lokala tillsynsmyndigheter och privata intressenter, kan beslutet enligt Regeringsrättens mening inte anses innehålla något formligt saluförbud. Inte heller har miljö- och hälsoskyddsnämnderna meddelats ett direktiv, som medför positiv rättskraft och som sådant direkt skall läggas till grund för senare beslut om saluförbud. Än mindre innefattar beslutet, som klaganden hävdar, några generella föreskrifter om de aktuella produkternas sammansättning eller beskaffenhet i övrigt, s.k. livsmedelsstandard.

Det förhållandet att beslutet saknar rättsverkningar i ovan angiven mening hindrar emellertid, som framgått, inte att det tillerkänns överklagbarhet. Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som 'bindande' med följd att det ändå kan få verkan enligt sitt innehåll. Det faktiska händelseförlopp som följde på offentliggörandet av informationen visar klart att så också blev fallet. Både offentliga och privata aktörer har handlat som om de vore bundna av Livsmedelsverkets i informationsskrivelsen givna anvisningar. För att den enskildes behov av rättsskydd skall kunna tillgodoses måste ett sådant beslut med hänsyn till dess betydande faktiska verkningar kunna överklagas."

Regeringsrätten har härigenom på ett delvis nytt och tydligare sätt tagit avstånd från de båda metoder som tidigare använts för att hantera besvär över beslut av den aktuella typen. Genom att framhäva behovet av en möjlighet att värja sig mot beslut som, oavsett hur de rubriceras, faktiskt får negativa konsekvenser för intressenterna, har domstolen förhoppningsvis definitivt gjort upp räkningen med det tidigare praktiserade förfarandet att avvisa besvären och förklara för klaganden, att han med hänsyn till att beslutet saknar rättsverkningar inte har något behov av rättsskydd. Samtidigt har Regeringsrätten inte fallit för frestelsen att tolkningsvägen transformera informationen till något annat än vad det utgetts för att vara. Till skillnad från hur frågan hanterades i det tidigare nämnda rättsfallet RÅ 1996 ref. 43, befanns "informationspaketet" här inte innefatta ett konkret beslut av typ saluförbud etc. – vilket då skulle ha tillerkänts överklagbarhet och sakprövats i vanlig ordning. Enligt domstolen var det i enlighet med myndighetens presentation fråga om just "information" men inte av typ faktauppgifter utan av ett irreguljärt slag. Detta ställningstagande måste få konsekvenser för inriktningen av besvärsprövningen, alltså den tredje frågan i målet. Efter att ha funnit att beslutets – "informationens" – faktiska verkningar motiverade att det tillerkändes överklagbarhet fortsatte Regeringsrätten:

”Därav följer emellertid inte att den prövning som sålunda skall ske har som ändamål att fastställa om Livsmedelsverket i sak haft fog för sina bedömningar beträffande de aktuella produkterna; en sådan prövning skulle innebära att man betraktade beslutet som ett formligt saluförbud etc., något som ovan avisats. I stället bör prövningen gälla om verket hållit sig inom ramarna för sin kompetens då man lämnade den aktuella informationen. Utmynnar prövningen i att så inte varit fallet, skall beslutet undanröjas och fråga om målets återförvisning till länsrätten – något som klaganden yrkat – uppkommer därmed inte.

Regeringsrätten finner att Livsmedelsverket i det överklagade informationsbeslutet inkluderat element hänförliga till verkets uppgift att genom påbud och förbud ingripa inom livsmedelsområdet. Utformningen av beslutet har hos de berörda skapat intrycket, att det var fråga om ett ingripande i konkreta fall, och de har agerat i enlighet härmed. Genom att på detta sätt inte klart hålla isär sina olika funktioner har verket gått utöver vad som innefattas i dess uppgift att lämna information. Beslutet skall därför undanröjas.”

Regeringsrättens förfarande att med hänvisning till beslutets faktiska effekt tillerkänna det överklagbarhet och sedan – utan att gå in på dess materiella innehåll – undanröja det innefattar en tydlig markering av vad det är fråga om; det gäller att sätta gränserna för myndigheternas kompetens. Inledningsvis underströk jag att myndigheternas i grundlagen garanterade självständighet inte får trädas för när genom att regeringen, ministrar eller tjänstemän i regeringskansliet inom ramen för ”informella kontakter” och med överskridande av sin kompetens ger direktiv, som kan väntas få avsedd verkan men som påstås sakna ”rättslig giltighet”. På motsvarande sätt klargörs genom den nu aktuella domen att myndigheterna inte får styra medborgarna genom sådan ”information” som väl saknar ”rättsliga verkningar” men som i realiteten är lika effektiv som ett föreläggande eller förbud.

En smula tillspetsat kan sålunda konstateras att den moderna, smidiga, byråkratiska och serviceinriktade velourförvaltningen i informationssamhället har en mindre angenäm baksida, där tydligt beslutsfattande i rättssäkra former kommit att ersättas av på skilda håll spridda och luddiga anvisningar från mer eller mindre anonyma myndighetsföreträdare. Följderna av förvaltningens i goda avsikter genomförda förnyelse kan även på andra sätt visa sig menliga för medborgarna och aktualisera frågan om tillgång till besvärsinstitutet. Ett exempel är följande.

Om en myndighet skulle finna att det vore mera ändamålsenligt om ett där anhängigt ärende överfördes till en annan myndighet – på samma eller annan nivå, med i princip samma eller något annorlunda verksamhetsområde – kan detta naturligtvis också ligga i den enskildes intresse. Det är emellertid inte säkert. Han kanske inte alls är tacksam för att myndigheten med faderlig hand hjälpt honom att finna det organ som enligt myndighetens uppfattning bäst kan ta sig an hans sak. Invändningarna kan vara rättsligt grundade och t.ex. innefatta påståenden om att ärendet ifråga faller utanför den mottagande myndighetens författningsenliga kompetens, men de kan också avse rent praktiska olägenheter av handfast karaktär, t.ex. att det geografiska avståndet till den nya myndigheten försvårar personliga kontakter med handläggande tjänstemän och därmed antingen medför ökade kostnader, om den enskilde finner det

oundgängligen nödvändigt att uppsöka beslutsfattaren, eller risk för att avgörandet kommer att vila på ett ofullständigt underlag. Måste medborgarna finna sig i detta utan möjlighet att få en överprövning till stånd?

Frågan torde uppkomma endast under förutsättning att den överlämnande och den mottagande myndigheten är fristående från varandra. Då hela den svenska skatteförvaltningens rikstäckande verksamhet den 1 januari 2004 i rationaliseringssyfte sammanfördes under en enda beslutande myndighet, Skatteverket med säte i Stockholm, omvandlades de lokala skattemyndigheterna till lokalkontor utan rätt att besluta i eget namn. Trots att den skattskyldige därmed blev utlämnad till Skatteverkets godtycke vad gäller frågan om vilket lokalkontor som skall handlägga hans skatteärende, har han knappast någon möjlighet att besvärsvägen reagera mot att hans självdeklaration enligt verkets besked skall behandlas av ett kontor, som är beläget kanske milstals från hans hemort.⁷ Genom att göra ärendefördelningen mellan kontoren till en fråga om internt resursutnyttjande inom en och samma myndighet – där undersysselsätta kontor på mindre orter kan tillföras ärenden från arbetstvingda sådana i storstadsregioner – synes statsmakterna ha slagit igen dörren för en möjlighet till överklagande.

Under sådant förhållande kan det kanske förefalla egendomligt att Regeringsrätten, väl medveten om vad som förestod, så sent som förra året och med hänvisning till behovet av prejudikat beviljade prövningstillstånd i ett mål rörande frågan huruvida en lokal skattemyndighets beslut att till en annan överlämna beslutanderätten rörande en viss persons beskattning kunde överklagas; Regeringsrättens dom i målet meddelades den 26 november, alltså endast en månad innan de lokala skattemyndigheterna förlorade sin status som självständiga beslutsfattande organ. Förklaringen är naturligtvis, att frågan om överlämnandebesluts överklagbarhet har en principiell dimension bortom det konkreta fallet. Bakgrunden till detta rättsfall, RÅ 2003 ref. 87, var följande:

Skattemyndigheten i Luleå beslöt att till Skattemyndigheten i Stockholm överflytta rätten att fatta taxerings- och beskattningsbeslut m.m. beträffande en viss persons inkomstaxering år 2001; i beslutet angavs att talan mot detta inte kunde föras ”särskilt”. Den skattskyldige överklagade beslutet hos Länsrätten i Västerbottens län och yrkade att beslutsbehörigheten skulle ligga kvar hos Skattemyndigheten i Luleå. Länsrätten, vars beslut sedermera fastställdes av Kammarrätten i Sundsvall, konstaterade inledningsvis att beslutet fattats med stöd av en särskild lagbestämmelse, i vilken som förutsättning för överförande av beslutsbehörighet uppställts att åtgärden inte medför ”avsevärda besvär” för den som beslutet berör. Även om detta förhållande i och för sig talade för att beslutet kunde vara överklagbart, ansåg länsrätten att beslutet inte kunde överklagas ”särskilt, dvs. nu” utan först i samband med talan mot det kommande slutliga beslutet i skatteärendet. Som skäl angavs att en förvaltningsmyndighets ”beslut under beredningen av ett ärende” i regel inte får överklagas annat än i samband med det slutliga avgörandet, varvid länsrätten också hänvisade till att det av 34 § i den för förvalt-

⁷ Min taxering behandlas sålunda i år av lokalkontoret i Härnösand och inte av stockholmskontoret, beläget på en minuts gångavstånd från min bostad!

ningsdomstolarnas rättskipning gällande förvaltningsprocesslagen följde att en länsrätts eller kammarrätts beslut att överlämna ett mål till en annan länsrätt respektive kammarrätt inte får överklagas särskilt.

Sedan talan fullföljts preciserade Regeringsrätten inledningsvis det författningsmässiga underlaget och utgångspunkten för överklagbarhetsanalysen enligt följande:

”Den för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden gällande förvaltningslagen (1986:223) innehåller en regel om vem som får överklaga ett beslut (22 §) men saknar allmänna bestämmelser om vilka beslut som får överklagas; lagen löser härvidlag endast några detaljproblem (se 9, 12 och 30 §§). Ofta återfinns emellertid mer eller mindre utförliga överklagbarhetsbestämmelser i de specialförfattningar som reglerar skilda materiella förvaltningsområden och i övrigt får vägledning sökas i de principer som utbildats i praxis.

Enligt den i målet tillämpliga speciallagstiftningen, skattebetalningslagen, får skattemyndighets beslut – med vissa här inte aktuella undantag – överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (22 kap. 1 §). Bestämmelsen lämnar formellt utrymme för en obegränsad överklagbarhet, men i praxis uppställs vissa minimikrav på ett besluts kvalitet för att överprövning skall kunna ske. Endast beslut som är ägnade att i inte alltför ringa mån påverka någons personliga eller ekonomiska situation är överklagbara.

Att en skattemyndighets beslut att uppdra åt en annan skattemyndighet att fatta beslut i ett ärende kan medföra olägenheter för den skattskyldige framgår redan av den i 2 kap. 5 § skattebetalningslagen för sådant överlämnande uppställda förutsättningen, att den som beslutet rör inte drabbas av ’avsevärda besvär’. I målet har inte heller bestritts att överlämnandebeslut typiskt sett medför sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.”

Vad så gäller underinstansernas motiv för att ”nu” fränkänna överlämnandebeslutets överklagbarhet gav Regeringsrätten följande besked:

”Underrätterna har emellertid utgått från att aktuella beslut är att hänföra till kategorin beredningsbeslut och med hänvisning till hur frågan reglerats i den nu inte tillämpliga förvaltningsprocesslagen ansett att beslutet – trots att det är ägnat att medföra sådana verkningar som motiverar att det tillerkänns överklagbarhet – inte kan överklagas annat än i samband med att talan förs mot det kommande beslut varigenom taxeringsärendet avgörs i sak (vad som enligt förvaltningsrättslig terminologi benämns det huvudsakliga beslutet).

Regeringsrätten kan inte ansluta sig till ett sådant synsätt. Den myndighet som till annan överlämnar ett ärende för avgörande i sak har därmed avslutat sin handläggning och avhänt sig vidare befattning med detta ärende. Överlämnandebeslutet är alltså inte ett beslut under beredningen utan ett slutligt beslut, närmast jämförbart med enligt fast rättspraxis överklagbara avvisnings- eller avskrivningsbeslut. Med hänsyn till vad som ovan sagts om beslutets verkningar kan det således överklagas i vanlig ordning utan något krav på samband med talan mot det beslut i sak som senare kommer att fattas av den myndighet till vilken ärendet överlämnats.”

Domen har ett principiellt intresse ur två aspekter. För det första slås fast att en förvaltningsmyndighet inte utan att ta vederbörlig hänsyn till den enskildes önskemål kan avhända sig ett

ärende, och att den berörde besvärsvägen kan få provat om han måste finna sig i att ärendet överförs till annan myndighet. En möjlighet att i samband med det huvudsakliga beslutet i ärendet – som då kommer att ha fattats av enligt klagandens uppfattning ”fel” myndighet – också klaga över att denna andra myndighet inte skulle ha befattat sig med saken utgör självfallet inget verksamt medel för den som anser sig lida men just av det faktum att han tvingats ha att göra med myndigheten ifråga. Regeringsrätten har uppenbarligen prioriterat medborgarintresset framför det av Riksskatteverket i svaromålet på besvären åberopade ”samhällsintresset”.

För det andra har Regeringsrätten reagerat mot den frekvent figurerande föreställningen, att ett beslut som inte slutligt avgör saken måste hänföras till kategorin ”beredningsbeslut”. Denna missuppfattning kan få allvarliga konsekvenser, särskilt om den kombineras med en annan vanföreställning, nämligen att beredningsbeslut aldrig kan överklagas.⁸ Underinstansernas olyckliga förfarande att sätta stämpeln ”beredningsbeslut” på ett överlämnandebeslut, som ju innebär att myndigheten avböjer att delta i beredningen och avgörandet, och sedan anföra detta som skäl för att vägra besvärsprövning trots beslutets erkända faktiska verkningar mot den enskilde, visar att prejudikatet var välbehövligt.

Sammanfattningsvis har sålunda vår högsta förvaltningsdomstol i de berörda rättsfallen närmast sig problemen på ett pragmatiskt sätt och tagit avstånd från användningen av oklara begrepp och äldre konstruktioner med ringa förankring i verkligheten. Rättsskydd skall erbjudas där det behövs, och behovet framkommer om man gör klart för sig vilka de praktiska konsekvenserna av ett beslut är. Någon mera sofistikerad juridisk analys erfordras oftast inte för att i överklagbarhetshänseende komma till rätta med mindre lyckade inslag i modern förvaltning. För jordnära personer som Pekka Hallberg och mig framstår sunt förnuft inte som något dåligt hjälpmedel då man löser rättsliga problem. Fint folk föredrar måhända att se det som ett uttryck för ”skandinavisk Rechtsrealismus”.

⁸ Som exempel kan nämnas att Regeringsrätten i en dom den 5 april 2004 (mål nr 211–04; fallet kommer att refereras i RÅ 2004) fastslog, att en skattemyndighets beslut att vid vite förelägga en dödsbodeläggare att ge in bouppteckning efter den avlidne ”enligt grundläggande förvaltningsrättsliga principer” var överklagbart. Enligt den före den 1 juli 2001 gällande ordningen skulle bouppteckning ges in till och registreras av tingsrätt, och Högsta domstolen hade i sin praxis funnit att sådana beslut inte var slutliga, med följd att talan inte fick föras enligt bestämmelser i rättegångsbalken. I och med att ärendetypen överfördes från allmän domstol till förvaltningsmyndighet och förvaltningsprocessens principer blev tillämpliga förstärktes således rättsskyddet i nämnda avseende.