

HFD 2013 ref 1

Förvaltningsprocess – *övriga frågor*

När ett mål har återförvisats till en polismyndighet av utredningsskäl har myndigheten inte haft rätt att fatta beslut till den enskildes nackdel i förhållande till det tidigare beslutet.

Lagrum:

27 § förvaltningslagen (1986:223); 29 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Polismyndigheten i Norrbotten återkallade genom två beslut R.J:s tillstånd till handel med skjutvapen respektive tillstånd att inneha vissa vapen på grund av att han inte uppfyllde ställda krav på förvaring av vapen. I besluten om återkallelse av tillstånden informerades R.J. om att han från det att besluten fattats hade tre månader på sig att avyttra vapnen och att om försäljning inte skedde inom utsatt tid kvarvarande vapen skulle överlämnas till polismyndigheten för inlösen av staten. Myndigheten lät värdera vapnen och det sammanlagda värdet bedömdes vara 79 750 kr. R.J. anförde att vapnen i stället skulle värderas till 130 400 kr. Polismyndigheten fann i två beslut den 15 december 2009 dels att 14 vapen från vapenhandeln skulle lösas in till ett belopp om 14 000 kr, och dels att 47 privata vapen skulle lösas in till ett belopp om 65 750 kr, sammanlagt 79 750 kr.

R.J. överklagade de båda sistnämnda besluten hos förvaltningsrätten och yrkade att värderingen av vapnen skulle ändras i enlighet med R.J:s egen värdering.

Förvaltningsrätten i Luleå (2010-03-23, ordförande Lundgren) undanröjde polismyndighetens beslut och återförvisade målen till polismyndigheten för en ny oberoende värdering.

Vid en ny värdering som polismyndigheten lät göra ansågs vapnen värda (5 200 kr + 23 200 =) totalt 28 400 kr. Enligt nya beslut av myndigheten den 28 oktober 2010 skulle vapnen lösas in för detta belopp.

R.J. överklagade besluten av den 28 oktober 2010 hos förvaltningsrätten och yrkade att vapnen skulle värderas i enlighet med hans egen tidigare värdering.

Polismyndigheten motsatte sig bifall till överklagandena.

Förvaltningsrätten i Luleå (2010-12-17, ordförande Johansson) yttrade, efter att ha redogjort för tillämpliga bestämmelser: Förvaltningsrätten konstaterar att polismyndighetens beslut att återkalla R.J:s tillstånd till handel av skjutvapen samt att inneha de i övrigt 47 aktuella skjutvapnen inte har överklagats och numera vunnit laga kraft. Därefter har R.J. getts möjlighet att inom tre månader överlåta egendom till annan person som innehar nödvändiga tillstånd för de aktuella vapnen. Så har dock inte skett. Förvaltningsrätten finner därför att polismyndigheten har haft

grund för sina beslut att de totalt 61 skjutvapnen nu ska inlösas av staten. – Av handlingarna i målet framgår att polismyndighetens första värdering och R.J:s egen värdering av skjutvapnen skiljde sig markant från varandra, varför förvaltningsrätten återförvisade målet till polismyndigheten för en ny värdering. – Förvaltningsrätten konstaterar att polismyndigheten därefter lät utföra en ny oberoende värdering, nu genom en av länsstyrelsen utsedd värderingsman i Stockholm. R.J. meddelades om den värderingsman som hade valts och hade inte något att invända mot detta. Efter värderingen gavs R.J. tillfälle att yttra sig över den nya värderingen, vars synpunkter därefter skickades till värderingsmannen för yttrande, men denne ändrade inte lämnad värdering. – Utgångspunkten är att inlösen av skjutvapen ska ske till aktuellt marknadsvärde. Om den enskilde inkommer med ett intyg utfärdat av värderingsman, bör polismyndigheten göra en skälighetsbedömning och därefter besluta om lösenbeloppets storlek. Förvaltningsrätten bedömer att R.J:s möjlighet att lämna synpunkter och värderingsuppgifter har tillgodosetts. Polismyndigheten har således gjort vad som ålegat den, både vid den första och den nu aktuella värderingen av de skjutvapen som ska inlösas. – R.J. har inte inkommit med något värderingsintyg utfört av någon oberoende värderingsman, utan har i stället gjort en egen värdering utifrån bland annat uppgifter från tidigare auktioner. Förvaltningsrätten finner därför att R.J:s bevisning inte ger anledning att misstänka att polismyndighetens inlösenbelopp inte motsvarar aktuellt marknadsvärde. Detta särskilt då polismyndigheten numera har låtit flera värderingsmän, utsedda av länsstyrelser i olika län, lämna värderingsintyg. – Förvaltningsrätten konstaterar emellertid att parternas respektive värdering nu skiljer sig åt än mer; nämligen 28 500 kr mot 130 400 kr. Om polismyndighetens nu aktuella värdering skulle läggas till grund för bedömningen i målen skulle detta således innebära att R.J. missgynnas, just med anledning av förvaltningsrättens tidigare dom; att målen återförvisades till polismyndigheten för ny värdering. Förvaltningsrätten anser att en sådan utgång vore oskälig. – Förvaltningsrätten bedömer därför att polismyndighetens första värdering även bör läggas till grund för värderingen av de aktuella skjutvapnen i nu aktuella mål. Vad R.J. i övrigt har anfört ger inte anledning att ändra denna bedömning. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandena endast på så sätt att de aktuella skjutvapnen ska lösas in av staten till ett värde om sammanlagt 79 750 kr (14 000 kr respektive 65 750 kr).

Polismyndigheten i Norrbotten överklagade förvaltningsrättens dom hos kammarrätten och yrkade att kammarrätten skulle fastställa polismyndighetens beslut den 28 oktober 2010 att lösa in R.J:s skjutvapen till ett belopp om 28 500 kr.

Kammarrätten i Sundsvall (2011-02-01, Pettersén, Lind, referent, Rosén)
yttrade: Fråga i målet är i första hand hur processramen ska bestämmas hos polismyndigheten efter att målet återförvisats av förvaltningsrätten. Den grundläggande frågan är således om polismyndigheten efter att målet återförvisats för ny kompletterande utredning fritt kan fatta ett nytt beslut eller om den är bunden av den processram som dragits upp genom

det tidigare målet, dvs. om polismyndigheten haft rätt att vid den nya prövningen fatta ett beslut som var till R.J:s nackdel i förhållande till polismyndighetens tidigare beslut. Frågan är av stor betydelse då den rör omfattningen av den enskildes rättsskydd i processen och dessutom kan få andra återverkningar bl.a. på om återförvisningsbeslutet bör gå att överklaga eller inte. – En domstol kan återförvisa ett mål av olika orsaker. Om det bortses från återförvisning på grund av rena rättegångsfel så är det oftast efter en lämplighetsprövning som återförvisning sker. Ett vanligt skäl till återförvisning är att domstolen finner att det antingen tillkommit ny utredning som i första hand bör prövas av första beslutsinstans eller att målet behöver kompletteras i något avseende och att detta lämpligen bör göras av beslutsmyndigheten. I dessa fall kan domstolen efter en bedömning i det enskilda fallet välja att återförvisa målet. Domstolen kan i dessa fall även välja att döma i målet och då beakta eventuell ny utredning eller att själv komplettera målet med viss utredning. I den mån så sker får naturligtvis inte den nya utredningen leda till att den enskilde kommer i ett sämre läge än om han inte valt att överklaga när målet avgörs. – En huvudprincip i den enskildes rättsskydd är alltså att den enskilde inte ska komma i en sämre situation genom att överklaga en dom eller ett beslut. Denna princip kallas vanligtvis “förbud mot reformatio in pejus” och gäller generellt hos domstolar och myndigheter i pågående ärenden. Inom förvaltningsprocessen är denna princip inte lagfäst men kommer bl.a. till uttryck i förarbetena till förvaltningsprocesslagen (prop. 1971:30, del 2 s. 580). För förvaltningsmyndigheterna kommer principen till uttryck i 27 § förvaltningslagen genom förbudet mot att ompröva ett ärende till nackdel för den enskilde (jfr även von Essen, Processramen i förvaltningsmål, s. 153 ff.). – En bärande tanke bakom denna princip är att den enskildes rättsskydd ska ha en större tyngd än behovet av sakligt motiverade ändringar. – Den situation som är aktuell i målet, när utgången i ärendet efter återförvisning blivit till nackdel för den enskilde, omfattas dock formellt inte av vad som ovan redovisats eftersom fråga är om ett nytt ärende då det föregåtts av att förvaltningsdomstolen slutligt skiljt sig från målet. Den enskilde har då dessutom möjlighet att klaga på det nya beslutet. Dessutom kan en prövning efter återförvisning sägas gynna samhällets intresse av materiellt riktiga avgöranden. – En ståndpunkt som innebär att beslutsmyndigheten, när domstolen valt att återförvisa målet, inte är bunden av den tidigare processramen leder till att skyddet för den enskilde att inte komma i ett sämre läge om han överklagar skulle bli avsevärt svagare. Det skulle således medföra att den enskilde kommer i en annorlunda, sämre, processuell situation vid återförvisning än om domstolen väljer att själv slutligt avgöra sakfrågan. Det formella förhållandet att det på grund av domstolens administrativa hantering läggs upp ett nytt mål när polismyndighetens beslut efter återförvisningen överklagas igen kan inte heller tillmätas någon egentlig betydelse vid en avvägning mot den enskildes intresse av ett starkt rättsskydd. – Ytterligare skäl för att principen om förbudet mot ändring till det sämre även bör omfatta den aktuella situationen är att ett återförvisningsbeslut endast är överklagbart när det innefattar en fråga som inverkar på målets utgång (34 § andra stycket förvaltningsprocesslagen) men inte när det – som i detta fall – är fråga

om en utredningsåterförvisning. Om den myndighet som målet återförvisas till inte skulle anses bunden av den tidigare processramen borde ett återförvisningsbeslut istället alltid vara överklagbart eftersom återförvisningsbeslutet i sådant fall skulle kunna få återverkningar för den enskilde som denne inte kunnat förutse när han överklagade det ursprungliga beslutet. – Det finns alltså starka skäl som talar för att den enskildes rättsskydd bör få väga över det allmännas intresse av att kunna utvidga prövningen och att polismyndigheten efter återförvisning därför bör vara bunden av den tidigare processramen. – Någon vägledande praxis från Högsta förvaltningsdomstolen som omfattar den nu uppkomna situationen finns inte (jfr dock Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2721-05, och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2587-06). – Vid en samlad bedömning finner kammarrätten att förbudet mot att ändra utgången till det sämre för den enskilde i den uppkomna situationen bör tillämpas så att polismyndigheten – när den fattar det nya beslutet till följd av återförvisningen – anses bunden av den ursprungliga processramen. – I enlighet med det anförda ska förvaltningsrättens avgörande stå fast. – Kammarrätten fastställer förvaltningsrättens avgörande.

Polismyndigheten överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva underinstansernas domar och i första hand fastställa polismyndighetens senare beslut och i andra hand visa målet åter till kammarrätten för materiell prövning. Polismyndigheten anförde bl.a. följande. Det är inte rimligt att beslutsmyndigheten efter en återförvisning ska tvingas att genomföra kostnads- och tidskrävande utredningar om den ändå är bunden av sitt grundbeslut och samtidigt inte har möjlighet att överklaga beslutet om återförvisning. Vidare kan den utredning som görs efter en återförvisning utmyнна i att grundbeslutet framstår som materiellt felaktigt och den enskildes rättsskydd kan då få orimliga konsekvenser.

R.J. bestred bifall till överklagandet.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-01-22, Jermsten, Dexe, Ståhl, Saldén Enérus, Silfverberg) yttrade:

Skälen för avgörandet

Frågan i målet är om polismyndigheten haft rätt att vid den nya prövningen med anledning av återförvisningen fatta beslut som var till nackdel för R.J. i förhållande till myndighetens tidigare beslut.

Det finns inte några föreskrifter som tar direkt sikte på den situation som aktualiseras i målet men både förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller bestämmelser som ger viss vägledning.

Av 27 § förvaltningslagen framgår att en myndighet under vissa förutsättningar är skyldig att ompröva sina beslut, dock inte om det blir

till nackdel för en enskild part. Enligt praxis kan omprövning ske även i andra fall. När det gäller gynnande förvaltningsbeslut är huvudregeln att de inte kan omprövas till nackdel för den enskilde även om regeln har undantag, t.ex. att något annat följer av den aktuella specialförfattningen eller att grundbeslutet blivit felaktigt på grund av att den enskilde lämnat vilseledande uppgifter. Motivet för huvudregeln är hänsynen till den enskildes trygghet.

Enligt 29 § första meningen förvaltningsprocesslagen får rättsens avgörande inte gå utöver vad som yrkats i målet. Om det föreligger särskilda skäl får dock, enligt andra meningen, rätten även utan yrkande besluta till det bättre för den enskilde när det kan ske utan men för något motstående enskilt intresse. I förarbetena framhålls att det inte bör komma i fråga att domstolen på eget initiativ gör ändring till nackdel för en enskild part och att ett sådant förbud mot reformatio in pejus ligger helt i linje med grundtanken om förvaltningsdomstolarna som organ för den enskildes rättsskydd (prop. 1971:30 s. 580).

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

Det bör inte komma i fråga att försätta en enskild, som är ensam klagande i ett mål, i ett sämre läge när domstolen av utredningsskäl återförvisar målet till underinstansen än som hade gällt om domstolen i stället avgjort målet i sak. Ett sådant överklagande får alltså inte medföra någon nackdel för den enskilde i förhållande till underinstansens beslut.

I R.J:s fall innebär detta att vapnen inte kan lösas in för lägre belopp än vad som polismyndigheten fastställt i sina tidigare beslut. Polismyndigheten har således inte haft rätt att efter återförvisningen besluta på det sätt som den gjort. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 1226-11 och 1227-11, föredragande Malmborg