

Ref 3

Fråga om Kriminalvården på grund av bestämmelsen om litispensens i 39 § förvaltningslagen varit förhindrad att pröva en ansökan om telefontillstånd, när ett tidigare beslut avseende tillstånd att ringa till samma person har överklagats till domstol.

39 § förvaltningslagen (2017:900), 14 kap. 2 § fängeslagen (2010:610)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 16 januari 2024 följande dom (mål nr 2689-23).

Bakgrund

1. När ett överklagande av en myndighets beslut har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet, får myndigheten inte ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak, s.k. litispensens.

2. Ett beslut enligt fängeslagen (2010:610) får inte överklagas innan Kriminalvården har omprövat beslutet (obligatorisk omprövning).

3. Kriminalvården beslutade i oktober 2022 att avslå D.J:s ansökan om att få ringa till sitt ombud (telefontillstånd). Sedan D.J. begärt att beslutet skulle omprövas beslutade Kriminalvården att inte ändra beslutet. D.J. överklagade och handlingarna i ärendet överlämnades till Förvaltningsrätten i Karlstad för prövning.

4. I januari 2023 ansökte D.J. på nytt om tillstånd att få ringa till sitt ombud. Kriminalvården avvisade hans ansökan och angav som skäl att den tidigare ansökan om telefontillstånd var föremål för prövning i förvaltningsrätten och att Kriminalvården därför på grund av litispensens var förhindrad att fatta ett nytt beslut.

5. D.J. begärde omprövning av avvisningsbeslutet. Kriminalvården överlämnade skrivelsen till Förvaltningsrätten i Karlstad utan att ompröva beslutet, eftersom Kriminalvården ansåg att det var förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser som skulle tillämpas och i den lagen finns inga bestämmelser om obligatorisk omprövning.

6. Förvaltningsrätten visade målet åter till Kriminalvården för omprövning av avvisningsbeslutet och anförde att en pågående domstolsprocess inte utgör hinder för myndigheten att ompröva ett beslut som fattats efter en ny ansökan om telefontillstånd.

7. Kriminalvården överklagade till Kammarrätten i Göteborg som upphävde underinstansernas beslut och visade målet åter till

Kriminalvården för fortsatt handläggning. Kammarrätten ansåg att Kriminalvården förfarit felaktigt när myndigheten vägrat D.J. en prövning i sak enligt fängelselagen. Kammarrätten menade att bestämmelsen om litispens i 39 § förvaltningslagen inte var tillämplig på beslutet om telefontillstånd, utan i stället var bestämmelsen om obligatorisk omprövning i 14 kap. 2 § fängelselagen tillämplig, eftersom den bestämmelsen utgör en specialreglering i förhållande till förvaltningslagen.

Yrkanden m.m.

8. *Kriminalvården* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens beslut och visa målet åter till förvaltningsrätten. *Kriminalvården* anför att i avsaknad av en litispensregel i fängelselagen bör litispensregeln i 39 § förvaltningslagen tillämpas i fråga om beslut enligt fängelselagen.

9. *D.J.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om *Kriminalvården* på grund av bestämmelsen om litispens i 39 § förvaltningslagen varit förhindrad att pröva en ansökan om telefontillstånd, när ett tidigare beslut avseende tillstånd att ringa till samma person har överklagats till domstol.

Rättslig reglering m.m.

11. Enligt 1 § första stycket förvaltningslagen gäller den lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas enligt 4 § den bestämmelsen.

12. Av 39 § förvaltningslagen följer att ett beslut som har överklagats inte får ändras av den myndighet som har meddelat beslutet efter det att handlingarna överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

13. I 14 kap. 2 § fängelselagen föreskrivs att *Kriminalvårdens* beslut enligt fängelselagen inte får överklagas innan det har omprövats av *Kriminalvården*.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det saknas bestämmelser i fängelselagen som reglerar när det på grund av liti-

pendens föreligger hinder för Kriminalvården att pröva en ny ansökan om t.ex. telefontillstånd. För att Kriminalvården ska vara förhindrad att pröva en ny ansökan krävs således att bestämmelsen om litispendens i 39 § förvaltningslagen utgör hinder för prövning (jfr Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 28 december 2023 i mål nr 4180–4182-22).¹ Avgörande för den bedömningen är om den nya ansökan avser samma sak som en tidigare ansökan.

15. En ansökan om telefontillstånd ska prövas utifrån omständigheterna vid tidpunkten för ansökan. För att en ansökan om att få ringa till en viss person ska anses röra samma sak som en tidigare ansökan om att få ringa till samma person krävs att omständigheterna – exempelvis när samtalen ska äga rum och vad samtalet rör – är desamma.

16. Det står klart att D.J:s nya ansökan inte avser samma sak som den tidigare ansökan. Kriminalvården borde därför inte ha avvisat hans ansökan utan prövat den i sak.

17. Som förvaltningsrätten funnit borde målet rätteligen visas åter till Kriminalvården för omprövning av avvisningsbeslutet (jfr HFD 2023 ref. 55). Kammarrätten har emellertid upphävt Kriminalvårdens och förvaltningsrättens beslut och visat målet åter till Kriminalvården för prövning av D.J:s ansökan i sak. Eftersom Kriminalvården har motiverat sitt avvisningsbeslut med att det föreligger litispendens och Högsta förvaltningsdomstolen funnit att så inte är fallet, kan konstateras att omprövning av avvisningsbeslutet i och för sig saknar betydelse. Högsta förvaltningsdomstolen avstår därför från att undanröja kammarrättens beslut. Överklagandet ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Knutsson*, *Askersjö*, *Gäverth* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emma Millberg.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2023-02-22, Arnljots):

En intagens ansökan om telefontillstånd avser rätten för den intagne att få ringa samtal till en viss person. Den intagnes rätt till sådana samtal ska prövas utifrån omständigheterna vid tidpunkten för ansökan. Ett tidigare avslagsbeslut medför inte att den intagne fräntas möjligheten att på nytt

¹ HFD 2023 ref. 60 (red. anm.).

ansöka om tillstånd att få ringa till samma person. En pågående domstolsprocess utgör därmed inte hinder för att ompröva ett beslut som fattats efter en ny ansökan. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att Kriminalvården borde ha omprövat anstalten Kumlas avvisningsbeslut. Målet ska därför visas åter till Kriminalvården för omprövning av anstaltens avvisningsbeslut den 9 februari 2022.

– Förvaltningsrätten visar målet åter till Kriminalvården för omprövning av anstalten Kumlas beslut den 9 februari 2023.

Kammarrätten i Göteborg (2023-04-21, Dunnington, Cedhagen och Sjögren Samuelsson):

Är förvaltningsrättens beslut överklagbart?

Målet i förvaltningsrätten gällde om Kriminalvården haft rätt i att avvisa D.J:s ansökan om telefontillstånd. Förvaltningsrätten har inte prövat den enskildes ansökan i sak men har på ett för Kriminalvården bindande sätt avgjort frågan om klagandens rätt att överklaga myndighetens beslut. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att förvaltningsrätten i det överklagade beslutet har uttalat sig på ett sådant sätt att beslutet ska anses innefatta ett avgörande som inverkar på målets utgång (jfr RÅ 2006 ref. 9). Kammarrätten anser därför att förvaltningsrättens beslut är överklagbart enligt 34 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Vilken av förvaltningslagens eller fängelselagens bestämmelser ska tillämpas?

I 38 § förvaltningslagen finns bestämmelser om när en myndighet är skyldig att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans. Det framgår att ett beslut ska ändras om det är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende och det kan ändras snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Enligt 39 § samma lag får ett beslut som har överklagats ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Av 4 § förvaltningslagen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen.

Enligt förarbetena ligger det ett stort värde i att den finns en klar, entydig och undantagslös regel som begränsar myndigheternas möjligheter att besluta om ändringar i sak i litispendsituationer, likt 39 § förvaltningslagen. Regeln ska alltså kunna hindra att samma fråga blir föremål för likartad prövning i parallella förfaranden i två instanser. Om det på ett specifikt rättsområde finns ett behov av att göra avsteg från denna litispendsregel bör detta lämpligen lösas genom reglering i specialförfattning (se prop. 2016/17:180 s. 238 f). Frågan är då om det finns någon sådan reglering i fängelselagen.

I 14 kap. 2 och 3 §§ fängelselagen finns bestämmelser om ett s.k. obligatoriskt omprövningsförfarande som innebär att Kriminalvården måste ompröva ett beslut som den fattat innan beslutet kan överklagas till domstol. Enligt förarbetena till dåvarande lag som senare kom att ersättas med fängelselagen, innebär systemet med obligatorisk omprövning att det inte längre fanns något behov av att tillämpa 1986 år förvaltningslags

bestämmelser om omprövning (27 § förvaltningslagen [1986:223]). Tanken var att systemet skulle ersätta förvaltningslagens regler om omprövning (se prop. 2004/05:176 s. 63-64, 77-78 och prop. 2009/10:135 s. 176). Frågan är dock vilken betydelse som dessa uttalanden, som tog sikte på omprövningsregleringen i 1986 års förvaltningslag, ska ha för den nu gällande förvaltningslagen och för den i målet aktuella litispendensregeln i 39 § förvaltningslagen.

Enligt förarbetena till förvaltningslagen motsvarar 39 § förvaltningslagen delvis 27 § i 1986 års förvaltningslag (se prop. 2016/17:180 s. 330). Ordalydelsen i och innebörden av å ena sidan 27 § i 1986 års förvaltningslag och å andra sidan 38 och 39 §§ förvaltningslagen är mycket lika. Bestämmelserna rör ett och samma regelsystem som tar sikte på vad en myndighet ska och är förhindrad att göra efter att en enskild har överklagat ett beslut. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att tidigare nämnda uttalanden har betydelse även för den nu gällande 39 § förvaltningslagen.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att 14 kap. 2 § fängelselagen är en sådan bestämmelse som ska tillämpas i stället för 39 § förvaltningslagen. Kriminalvården har därför förfarit felaktigt när den vägrat D.J. en prövning i sak enligt fängelselagen och i stället avvisat hans ansökan med stöd av förvaltningslagen.

– Kammarrätten upphäver underinstansernas beslut och visar målet åter till Kriminalvården för fortsatt handläggning.