

Olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut

Anmälan

AA anmälde att en förrättningslantmätare vid Lantmäterimyndigheten i Örebro län – efter beslut den 20 juni 1996 angående förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) om vad som skulle gälla för en gemensamhetsanläggning för Munkabodavägen i Lindesbergs kommun – hade meddelat ett förtydligande den 15 oktober 1997. I detta utelämnades en i beslutet angiven begränsning av vägbanan, vilket hade fått till följd att AA:s i anläggningen ingående fastighet F. 2:8 utsatts för intrång m.m.

Anläggningsbeslutet innehåller följande:

Med upphävande av gemensamhetsanläggningen F. ga:3 och av utlåtande 1952-01-03 akt N. 412 och 1954-08-09 akt N. 440 enligt lagen om enskilda vägar skall fortsättningsvis följande gälla:

1. Gemensamhetsanläggning skall inrättas och omfatta:

Enskilda vägen från allmänna vägen länsväg 249 ca 2400 meter västerut t.o.m. fastigheterna F. 2:79 och 2:89. Se bif. kartsnitt

2. Deltagande fastigheter i gemensamhetsanläggningen är

Fastigheter enligt fastighetsförteckningen i aktbilaga AB2.

3. För anläggningen upplåtes

Det utrymme av samfälliga vägar och enskilda fastigheter som den befintliga vägen och vägområdet upptar och som kan behövas för istandsättningsåtgärder. Tomtmark upplåtes ej mer än vad befintlig väg gör idag.

4. Anläggningen övertages så snart anläggningsbeslutet vunnit laga kraft.

5. I övrigt skall gälla:

Vägbanan skall vara högst 4 meter samt skall vägdiken och mötesplatser anordnas efter vad som kan behövas.

Vägen skall hållas öppen för fordonstrafik året om.

Vägen får begränsas för tyngre trafik under tjällossning.

Skador som då åsamkas vägen av tung trafik skall betalas av den delägare som ansvarar för transporten.

För åstadkommande av trafiksäkra siktförhållanden medges rätt att röja all vegetation inom 2 meter från vägkant eller dikes ytterkant där så behövs. Denna rättighet gäller ej inom F. 2:8.

6. Beslut om andelstal

I skrivelsen den 15 oktober 1997 med förtydligande av anläggningsbeslutet, riktad till Munkaboda Samfällighetsförening, anförde förrättningsmannen BB följande.

Med anledning av att tolkningsproblem har uppstått rörande innehållet i mitt anläggningsbeslut av den 1996-06-20 i ärende FTV096140 vill jag lämna följande förtydligande.

Beslutet är uppdelat i 5 delar.

- del 1 avser en beskrivning om vilken väg som avses. Entydigt och torde inte kunna missuppfattas.
- del 2 talar om vilka fastigheter som skall delta i väghållningen
- del 3 anger vilken mark som beslutet avser skall upplåtas till Munkaboda Samfällighetsförening.

Således upplåtes på alla fastigheter som vägen passerar

1. den befintliga vägbanan
 2. dessutom till vägen hörande vägområde i vilket ingår befintliga vägdiken (till diken hör botten + båda slänterna). Kopia av skiss från vägverket bifogas. Den utgör en bra illustration på detta.
 3. dessutom mark härutöver som kan behövas för framtida istandsättningsåtgärder. I Munkabodas fall torde här inbegripas nya vägdiken och mötesplatser. Sådana får anordnas efter behov.
- del 4 anger när ansvaret för vägens skötsel tidsmässigt börjar
 - del 5 avser dels vilka krav som gäller för vägens standard och skötsel samt också dels den ytterligare rätt som föreningen fått på alla andra fastigheter längs vägen undantaget F. 2:8. Rätten avser möjlighet att kunna röja skymmande vegetation i kurvor pga. trafiksäkerhetsskäl. Rätten gäller högst 2 meter ut från vägområdets ytterkant.

Konkret gäller således att inom F. 2:8 gäller endast vad som angivits under 2 och 3 ovan.

Utredning

Efter remiss yttrade lantmäterimyndigheten följande.

Genom anläggningsbeslut 1996-06-20 (dnr FTVO 96140) ingår den ifrågavarande vägen i en gemensamhetsanläggning som efter lagkraftvinnande erhållit registerbeteckningen F. ga:4. I anläggningsbeslutet anges bl.a. följande:

- a) Vägbanan skall ha en bredd om högst 4 meter.
- b) Vägdiken och mötesplatser skall anordnas efter vad som kan behövas
- c) För åstadkommande av trafiksäkra siktförhållanden medges rätt att röja all vegetation inom 2 meter från vägkant eller dikes ytterkant där så behövs. Denna rättighet gäller ej inom F. 2:8.

Munkaboda samfällighetsförening, som förvaltar F. ga:4, har således – med stöd av anläggningsbeslutet – rätt att ta mark i anspråk inom F. 2:8 i den omfattning som anges i punkterna a och b ovan.

Lantmäterimyndigheten har i ett särskilt meddelande 1997-10-15 till Munkaboda samfällighetsförening gjort ett förtydligande av anläggningsbeslutets innehåll.

Lantmäterimyndigheten finner att förtydligandet avviker från anläggningsbeslutet vad avser vägbanebredden. I förtydligandet anges att gemensambetsanläggningen omfattar vägbana med befintlig bredd i stället för högst 4 meter som angivits i anläggningsbeslutet. Förtydligandet utgör dock inget beslut från Lantmäterimyndighetens sida och har ingen rättsverkan. Om avvikelser föreligger mellan förtydligandet och det lagakraftvunna anläggningsbeslutet gäller det senare.

I ett beslut den 20 oktober 1999 anförde stf JO Ekberg följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att jag inte uttalar mig om innehållet i sak i det förtydligande som gjordes den 15 oktober 1997. Jag noterar endast – på samma sätt som anges i lantmäterimyndighetens remissvar – att förtydligandet avviker från anläggningsbeslutet genom att det inte uttryckligen anges att vägbanan skall vara högst fyra meter bred på sätt som skett i efterhand komplettera ett lagakraftvunnet förrättningsbeslut med uttalande till ledning för hur beslutet skall tolkas.

Någon författningsbestämmelse som reglerar ett sådant förfarande finns inte vare sig med allmän giltighet eller med särskild inriktning på lantmåteriförhållanden.

I 26 § förvaltningslagen (1986:223) anges att ett av en förvaltningsmyndighet meddelat beslut, som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet, varvid särskilda formföreskrifter skall iakttagas. Någon sådan situation där denna bestämmelse blir tillämplig är det emellertid inte fråga om här.

Verkan av ändrade förhållanden kan enligt 35 § anläggningslagen under vissa omständigheter föranleda en ny förrättning. Av paragrafen framgår att det – även utan att sådana förhållanden inträtt – är möjligt att hålla en ny förrättning om ett klart behov av omprövning framkommit. Denna möjlighet infördes genom en lagändring 1990 och motiverades närmast av behovet att kunna modifiera villkoren för en anläggning med hänsyn till vunna erfarenheter (se prop. 1988/89:77 s. 75). Huruvida denna bestämmelse hade kunnat vara tillämplig på förevarande fall är tveksamt och frågan går under alla förhållanden inte att bedöma på det material som är tillgängligt i JO-ärendet. En lösning enligt denna ordning torde också vara förknippad med vissa förrättningskostnader.

En annan rättelsemöjlighet anvisas som ett extraordinärt rättsmedel i 15 kap. 10 § fastighetsbildningslagen (1970:988) som enligt 30 § anläggningslagen är tillämplig också på anläggningsförrättningar. Enligt bestämmelsen kan lantmäterimyndigheten söka rättelse hos fastighetsdomstolen i förrättning som är behäftad med grovtfel eller som av annan orsak inte bör registreras t.ex. att ett beslut fått en ”så dunkel utformning att det är omöjligt att utläsa innebörden av beslutet” (se Landahl och Nordström, Fastighetsbildningslagen. En kommentar, 2 u. 1991 s. 455 f.). Förutsättningar att tillämpa detta lagrum i förevarande fall torde dock inte föreligga eftersom anläggningsbeslutet inte kan anses behäftat med kvalificerade brister av här nämnt slag.

Frågan är då om förrättningsmannen på någon annan grund kan eller är skyldig att tillhandagå med en närmare tolkning av sitt förrättningsbeslut. I 4 § förvaltningslagen föreskrivs att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning och råd eller annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Bestämmelsen tar när det gäller handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild i första hand sikte på myndighetens serviceskyldighet innan myndigheten har fattat beslut i ärendet. Även efter det att ett ärende har avslutats för myndighetens del kan bestämmelsen bli tillämplig. Som ett exempel nämns i kommentaren till Nya förvaltningslagen (Hellners-Malmqvist, 5 u. 1999 s. 55) att en enskild vill förhöra sig om möjligheten att få beslutet ändrat trots att klagotiden löpt ut.

Ett annat exempel kan vara att myndigheten till massmedier, en part eller någon annan kommenterar sitt beslut. Något rättsligt hinder för detta föreligger inte låt vara att det i vissa fall – varom här inte är fråga – finns inskränkningar i detta avseende i sekretesslagen (1980:100). Ett sådant uttalande kan ta sikte på att förklara de ställningstaganden som gjorts i beslutet och vad som varit avgörande vid bestämmande av utgången. Det kan också röra sig om frågor som har med verkställighet av beslutet att göra. Det är inte uteslutet att myndigheten också i situationer där fråga uppkommit om innebörden av myndighetens beslut kan bidra med någon form av förklaring av beslutet som kan förhindra en feltolkning av det samma eller ett överklagande i onödan till nästa instans. Här måste dock myndigheten iaktta stor försiktighet så att den inte i efterhand gör en saklig omprövning av sitt eget beslut eller skadar tilltron till sin egen opartiskhet.

Vad jag nu uttalat avser muntliga eller skriftliga uppgifter som myndigheten förmedlar till enskilda och andra. En helt annan sak är det om myndigheten i efterhand gör ett auktoritativt uttalande till ledning för tolkningen av ett beslut och tar in detta uttalande i ett med beslut jämförbart dokument. Ett sådant förfarande måste betecknas som klart olämpligt. Detta är självfallet särskilt framträdande när det kan föreligga motstridiga intressen i det ärende som omfattas av ursprungsbeslutet.

I förevarande fall tillkom det av förrättningsmannen gjorda förtydligandet i ett sammanhang där – såvitt kan utläsas av de i JO-ärendet tillgängliga handlingarna – delade meningar förelåg om det ursprungliga beslutets innebörd. Att i ett sådant läge gå ut med ett skriftligt tolkningsbesked – rubricerat ”Förtydligande i anläggningsbeslut” och undertecknat i tjänsten av den berörde förrättningsmannen – är helt olämpligt. Genom detta förfarande har myndigheten gått långt utöver de ramar som gäller för serviceplikten i förvaltningslagen. Särskilt betänkligt blir det naturligtvis om förtydligandet kan uppfattas som om det i en viktig sakfråga avviker från vad som föreskrivs i ursprungsbeslutet.