Ds 2010:47

En ny förvaltningslag

Remissyttranden över Förvaltningslagsutredningens betänkande (SOU 2010:29)

REGERINGSKANSLIET
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23514-0
ISSN 0284-6012

Innehåll

Inledning 7

1 Remissinstanser 9

2 Allmänna synpunkter på förslaget 13

3 Lagens tillämpningsområde 107

3.1 Huvudregel (1 §) 107

3.2 Begränsningar avseende kommunalförvaltningen (2 §) .. 143
3.2.1 Exekutiv och brottsbekämpande verksamhet 149
3.2.2 Hälso- och sjukvård 180

3.3 Avvikande bestämmelser (3 §) 183

4 Grunderna för god förvaltning 209

4.1 Legalitet, objektivitet och proportionalitet (4 §) 209

4.2 Service, tillgänglighet och samverkan (5–7 §§) 232

5 Allmänna krav på handläggningen av ärenden 273

5.1 Riktlinjer för handläggningen (8 §) 273

5.2 Partsinsyn (9 §) 279

5.3 Åtgärder vid dröjsmål (10 och 11 §§) 284
5.4 Tolkning och översättning (12 §) 348
5.5 Ombud och biträde (13 §) 360
5.6 Jäv (14 och 15 §§) 366

6 Ärendenas väckande 371

6.1 Framställning från enskild och behandling av bristfällig framställning (16 och 17 §§) 371
6.2 Fastställande av ankomstdagen (18 §) 379

7 Ärendenas beredning 397

7.1 Utredningsansvaret (19 §) 397
7.2 Muntliga uppgifter (20 §) 402
7.3 Kommunikation (21 §) 408
7.4 Remiss (22 §) 460
7.5 Dokumentation (23 §) 461

8 Myndighetens beslut 471

8.1 Beslutsformer, omröstning och avvikande mening (24 och 25 §§) 471
8.2 Beslutsdokumentation (26 §) 474
8.3 Motivering av beslut (27 §) 479
8.4 Underrättelse om beslut (28 §) 503
8.5 Besluts verkställbarhet (29 §) 507

9 Myndighetens rättelse av egna beslut 523

9.1 Rättelse (30–34 §§) 523

10 Överklagande 563

10.1 Forum för överklagande (35 §) 563

10.2 Överklagbarhet (36 §) 572

10.3 Klagorätt (37–40 §§) 593

10.4 Överklagandets form och innehåll (41 §) 609

10.5 Ingivande och klagotid (42 §) 612

10.6 Beslutsmyndighetens åtgärder (43 och 44 §§) 613

10.7 Överinstansens åtgärder (45–47 §§) 623

11 Ikraftträdande 629

11.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 629

12 Lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter 637

12.1 Översyn av överklagandelagen 637

13 Konsekvenser av förslagen 639

13.1 Konsekvensanalys 639

14 Övriga synpunkter 659

Bilaga 1 Sammanfattning av Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 663

Bilaga 2 Förvaltningslagsutredningens lagförslag 677

1 Förslag till förvaltningslag 677

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter 693

Inledning

Regeringen beslutade den 17 april 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) och lämna förslag till en ny lag.

Utredningen, som antog namnet Förvaltningslagsutredningen, överlämnade den 4 maj 2010 betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29) till justitieminister Beatrice Ask. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2.*

Betänkandet har remissbehandlats. Denna promemoria innehåller en sammanställning av de synpunkter som har lämnats. En förteckning över remissinstanserna finns i *avsnitt 1*. Remissammanställningen finns även tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2010/3874/L6).

Avsnittsindelningen följer i huvudsak betänkandets disposition.

1 Remissinstanser

Remissvar har lämnats av Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Genteknikнämnden, Migrationsverket, Datainspektionen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Smittskyddsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Kompetensrådet för utveckling i staten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Högskoleverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Centrala studiestödsnämnden, Överklagandenämnden för studiestöd, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Sametinget, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Post-

och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Energimarknadsinspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Statens kulturråd, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för radio och tv, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Stockholms kommun, Katrineholms kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Karlskrona kommun, Helsingborgs kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Örnsköldsviks kommun, Luleå kommun, Skåne läns landsting, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Företagarna, Tjänstemännens Centralorganisation, E-delegationen, Regelrådet och Svenska sektionen av Amnesty International.

Handelshögskolan i Stockholm, Kalmar kommun och Landsorganisationen i Sverige har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet.

Sveriges Akademikers Centralorganisation har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet. I stället har synpunkter lämnats från Sacoförbunden Akademikerförbundet SSR, Jusek och Sveriges Läkarförbund.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Länsstyrelsen i Norrbottens län har inte svarat på remissen. I stället har Länsstyrelsen i Västernorrlands län lämnat ett gemensamt remissvar för samtliga länsstyrelser.

Borås kommun, Falu kommun, Jämtlands läns landsting, Svenskt Näringsliv, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders och Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen har inte svarat på remissen.

I remissammanställningen redovisas också synpunkter som har lämnats av Konsumentverket, Statens tjänstepensionsverk och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Synpunkter har även lämnats av Alphabet AB, Fackförbundet ST, Hyresgästföreningen Kungsholmen, Privattandläkarna, Saco-S, Stiftelsen Den Nya Välfärden och några privatpersoner. Dessa synpunkter finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2010/3874/L6).

2 Allmänna synpunkter på förslaget

Riksdagens ombudsmän (JO)

Betänkandet innehåller en mycket värdefull genomgång av tidigare lagstiftningsarbete och internationell och svensk praxis på de aktuella områdena. Utredningens arbete har lett fram till förslag till en ny förvaltningslag där syftet har varit att ta bort onödiga hinder för ett rättssäkert förfarande utan att effektiviteten hämmas.

Det förslag som presenteras innehåller både regler som stärker den enskildes ställning i förhållande till myndigheterna och många tydliga och pedagogiska regler till hjälp i myndighetens verksamhet. Förslaget att avvikande bestämmelser ska föreskrivas i lagform ger stadga åt de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i lagförslaget.

I betänkandet föreslås att de skillnader som hittills gällt mellan handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild och andra ärenden tas bort. Detta innebär att den enskildes ställning stärks. När avgränsningen till myndighetsutövning tas bort finns det dock en risk för att en del skyldigheter för myndigheterna blir onödigt långtgående. Men under förutsättning att det som föreslås inte får till följd att handläggningstiderna hos myndigheterna allmänt fördröjs, finns det ingen anledning att från de synpunkter JO har att anlägga motsätta sig förslaget.

Både för den enskilde och för myndigheterna är det betydelsefullt att svaret på olika förfarandefrågor kan sökas i skrivna normer. Utredningens förslag att i en ny förvaltningslag ta in vissa förvaltningsrättsliga principer är därför värdefullt, liksom det tydliggörande av vissa bestämmelser som föreslås.

Enskildheter som det från JO:s perspektiv finns skäl att lyfta fram som särskilda förbättringar är förslagen avseende myndigheters utredningsansvar, kodifiering av praxis när det gäller besluts verkställbarhet och myndigheters rättelse av egna beslut samt förvaltningsbesluts överklagbarhet.

Sammanfattningsvis är förslaget väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Det är angeläget att arbetet fullföljs i enlighet med utredningens intentioner.

I det följande diskuteras vissa enskildheter som kan behöva göras till föremål för ytterligare överväganden [se avsnitt 3–5 och 7].

Riksrevisionen

Riksrevisionen yttrar sig över frågor som motiveras av rollen som riksdagens revisionsmyndighet och av iakttagelser som myndigheten gjort i sina granskningar. Sammanfattningsvis innebär de synpunkter som framförs i yttrandet att Riksrevisionen:

- instämmer i behovet av en ny förvaltningslag och välkomnar utredarens genomgripande rättsliga översyn,
- anser att direktiven till utredningen varit för avgränsade. En konsekvensanalys för den svenska förvaltningspolitiken hade varit önskvärd, liksom att utredningen allmänt diskuterat individens ställning i förhållande till all offentlig verksamhet,
- anser att utredaren inte tillräckligt har belyst konsekvenserna av att slopa begreppet myndighetsutövning i den nya förvaltningslagen,

- tillstyrker utredningens förslag att i lag ange grunderna för god förvaltning,
- anser att det finns skäl att ytterligare förtydliga förutsättningarna för myndigheters samarbete mot bakgrund av legalitetskravet,
- tillstyrker utredningens förslag om att förfarandet kring ärendens väckande regleras i förvaltningslagen,
- tillstyrker utredningens förslag om att myndighetens utredningsansvar regleras i förvaltningslagen,
- tillstyrker utredningens förslag rörande omprövning av myndighetens beslut och om överklagande,
- anser att utredarens påstående att förslaget medför besparingar inte är tillräckligt underbyggt.

Genom lagförslaget har utredningen sökt uppnå en allmän anpassning av förvaltningsrätten till de krav som EU-medlemskapet samt Europakonventionen ställer på Sverige. För att undvika olika rättsordningar för EU-frågor och frågor som inte omfattas av EU-rätten föreslås en allmän anpassning till EU:s rättstraditioner. Samtidigt sägs att en målsättning för utredningens arbete har varit att så långt möjligt behålla den svenska förvaltningsrättsliga strukturen.

Att analysera vilka konsekvenser en sådan anpassning får för svensk förvaltningspolitik ingick inte i direktiven och har heller inte genomförts av utredningen. Riksrevisionen anser dock att frågan behöver analyseras ytterligare i det kommande lagstiftningsarbetet.

I direktiven efterlystes en ökad reglering av förvaltningsförfarandet. Allmänna offentligrättsliga principer som legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna föreslås lagregleras. Att erkända grundläggande principer kommit till uttryck i lagförslaget är en styrka. Samtidigt innebär lagförslaget en utvidgning av det lagreglerade området i förhållande till vad som hittills gällt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det en styrka. Vilka konsekvenser förslaget kan få för den svenska förvaltningspolitiken ter sig dock något oklart.

Därmed anser Riksrevisionen att det hade varit önskvärt att utredningen i sitt förslag knutit an till den förvaltningspolitiska propositionen prop. 2009/10:175 ”Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt” och klarlagt på vilket sätt förslaget om ny förvaltningslag förhåller sig till regeringens övergripande politik när det gäller att utveckla statsförvaltningen.

Den svenska offentliga förvaltningen har under de senaste decennierna genomgått omfattande förändringar, exempelvis vad gäller huvudmannaskap, nya verksamhetsformer inom stat och kommun, den statliga styrningen av myndigheterna samt ansvars- och arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Denna utveckling innebär att den enskildes förhållande till det offentliga i dag har blivit svåröverskådligt.

Riksrevisionen anser att denna förändring visar på behovet av en bredare och mer allmän analys av förhållandet mellan den enskilde och den offentliga verksamheten. Riksrevisionen anser att det hade varit av värde med en analys av möjligheterna att stärka den enskildes ställning till all offentlig verksamhet, oberoende av om den bedrivs i statlig, kommunal, privat eller annan regi.

[Se även avsnitt 3, 4 och 13.]

Göta hovrätt

Utredningen har enligt hovrättens mening väl levt upp till sin ambition att skapa en förvaltningslag som svarar mot högt ställda krav på en alltigenom rättssäker och heltäckande ärendehandläggning.

Förslaget till ny förvaltningslag berör inte hovrätten i dess dömande funktion men väl när det gäller den inte obetydliga hanteringen av administrativa göromål i hovrätten. Hovrätten har därför valt att särskilt granska förslaget från denna utgångspunkt.

Hovrätten tillstyrker i allt väsentligt förslaget. Hovrätten vill dock peka på nedanstående förslag från utredningen [se avsnitt 4–10 och 13].

I all modern lagstiftning måste fokus särskilt vara inriktat på läsbarheten av den föreslagna lagstiftningen. Hovrätten förutsätter att den föreslagna lagtexten underkastas en både saklig och språklig granskning också från den utgångspunkten.

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten tillstyrker utredningens förslag till ny förvaltningslag. Enligt tingsrätten har utredningen inom ramen för sina direktiv lämnat förslag till en ny lag som värnar medborgarnas rättssäkerhet, är pedagogisk och så lättillgänglig som möjligt för den enskilde och som dessutom beaktar den internationella utvecklingen. Förslaget är väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

Tingsrätten vill emellertid beröra två frågor, som kan sägas vara av särskild betydelse [se avsnitt 3]. Därutöver gör tingsrätten några enskilda påpekanden [se avsnitt 4, 5 och 10].

Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten som tagit del av Kammarrätten i Stockholms yttrande (2010-10-04) ansluter sig till vad som där anförs under punkterna 2–4 [se nedan (p. 2) samt avsnitt 3 (p. 3) och 13 (p. 4)].

[Nuvarande förvaltningslag […] mycket positivt.]

Kammarrätten i Stockholm

Rent allmänt kan sägas att kammarrätten välkomnar att det sker en reform av förvaltningslagen. Kammarrätten vill också inledningsvis särskilt framhålla att förslaget är väl genomarbetat. De föreslagna ändringarna leder enligt kammarrättens mening till en enklare hantering i förvaltningsmyndighetens handläggning av

ärenden samtidigt som skyddet för enskildas rättssäkerhet stärks.

Kammarrätten har delat in sitt remissvar under ett antal rubriker: Tillgänglighet, pedagogik, systematik, Lagens tillämpningsområde [se avsnitt 3], Konsekvenser [se avsnitt 13] och Enskilda författningsförslag [se avsnitt 3–10].

Nuvarande förvaltningslag använder i stor utsträckning juridiska och ålderdomliga termer som försvårar för såväl enskilda som myndighetsanställda vid tillämpningen av lagen. Kammarrätten välkomnar därför den språkliga moderniseringen av förvaltningslagen som utredningen föreslår.

Tillgänglighet, pedagogik, systematik

Kammarrätten ser också positivt på att utredningen genom förslaget lyckats göra lagen logisk genom dess disposition med en huvudrubrik för varje grupp av bestämmelser och med underrubriker för, i stort sett, varje paragraf med följd att lagen systematiskt följer ett ärende i dess olika stadier hos en myndighet. Härigenom erbjuds en metod för handläggningen av ett ärende vilket underlättar för myndighetsanställda att ge en rättssäker och god service till allmänheten. Lagförslaget reglerar betydligt fler handläggningsmoment och situationer än nuvarande lag, vilket gör att det blir lättare för tillämparen att hitta en lösning direkt i lagtexten. Detta är mycket positivt.

Kammarrätten i Göteborg

Utredningen har presenterat ett synnerligen gediget och väl genomarbetat betänkande. Systematiken i den föreslagna lagen gör den lättöverskådlig och det i förhållande till nu gällande förvaltningslag utökade och delvis förändrade innehållet i lagen främjar enligt kammarrättens mening den enskildes rättssäkerhet. Kammarrätten ställer sig således positiv till att förslaget

läggs till grund för lagstiftning. I vissa avseenden har kammarrätten dock synpunkter på förslaget, som lämnas nedan.

Kammarrättens remissvar följer betänkandets disposition [se avsnitt 4–10].

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten, som i allt väsentligt tillstyrker förslaget, lämnar följande synpunkter på de remitterade lagförslaget [se avsnitt 3–11].

Flertalet bestämmelser har skrivits med en lättläst och modern svenska. Det finns dock några undantag där en språklig granskning kan vara på sin plats. Detta gäller t.ex. förslaget till bestämmelsen i 11 § ”eller med angivande av skälen härför i ett särskilt beslut avslå framställningen”. Kammarrätten noterar vidare att begreppet ”skälen” används i denna paragraf, medan man i 27 § i stället valt uttrycket ”motivering”.

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten anser att Förvaltningslagsutredningens uppdrag med betänkandet som slutprodukt är synnerligen väl genomfört och instämmer i större delen av förslagen och resonemangen. Kammarrätten har emellertid följande synpunkter vad gäller förslaget till en ny förvaltningslag [se avsnitt 3–8 och 10].

Lagtexten i förslaget till ny förvaltningslag kan, enligt kammarrättens mening, behöva en språklig granskning med tanke på vikten av att all lagtext ska utformas så enkelt och precist som möjligt. Nedan anges några exempel [se avsnitt 4 och 10].

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten välkomnar det mycket pedagogiskt och väl disponerade förslaget till ny förvaltningslag och tillstyrker förslaget i stort. Förvaltningsrätten har dock följande synpunkter på enskildheter i förslaget [se avsnitt 3, 5, 7, 8 och 10].

Förvaltningsrätten i Malmö

Förvaltningsrätten i Malmö tillstyrker Förvaltningslagsutredningens betänkande men vill lämna följande synpunkter [se avsnitt 5 och 8–10].

När det gäller anställningsärenden får utredningens förslag konsekvenser för bl.a. kommunicering, dokumentation, motivering, underrättelse, verkställbarhet av beslut och överklagande. Förvaltningsrätten konstaterar att dessa konsekvenser i sin tur kan komma att stå i strid med arbetsrättsliga regler och regler om arbetslöshetskassor. De riskerar också att påverka kompetensförsörjning och konkurrenskraftighet för statliga arbetsgivare. Det är i nuläget svårt att överblicka samtliga dessa konsekvenser och området torde kräva ytterligare utredning.

Utifrån de utgångspunkter förvaltningsrätten har att beakta har förvaltningsrätten i övrigt inte något att erinra mot de framlagda förslagen.

Förvaltningsrätten i Göteborg

Förvaltningsrätten är positiv till en ny och mer pedagogiskt uppbyggd förvaltningslag. Förslaget är väl genomarbetat och ägnat att möjliggöra en enklare ärendehantering samtidigt som enskildas rättssäkerhet säkerställs. Det finns emellertid anledning att uppmärksamma att det i promemorian ”En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess” (Ds 2010:17) föreslås regler som direkt berör delar av betänkandet.

Förvaltningsrätten tillstyrker i allt väsentligt förslaget till en ny förvaltningslag men har följande synpunkter [se avsnitt 5, 7, 9 och 10].

Förvaltningsrätten i Umeå

Vi har tagit del av utredningens förslag såvitt avser införandet av en ny förvaltningslag. Vi anser att huvuddelen av de förslag som läggs fram i betänkandet på ett bra sätt uppfyller de krav som kan ställas på en modern förvaltningslag i Sverige. Vi anser emellertid att några förslag bör utredas ytterligare och avstyrker andra förslag. Vi vill därutöver lämna vissa synpunkter. Vi lämnar våra kommentarer under respektive bestämmelse nedan [se avsnitt 4 och 7–10].

Betydelsen av beslutsformen avvisning är ofta oklar för den enskilde. Vi förordar därför att denna term utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med andra uttryck, t.ex. att överklagandet ”inte prövas”.

Vi vill slutligen framföra önskemål om att motsvarande förändring som i 18 § görs i förvaltningsprocesslagen samt att det, i något sammanhang, särskilt övervägs vilka serviceskyldigheter som bör åligga domstolarna i frågor som, utan att gälla ett specifikt mål, rör domstolens dömande verksamhet.

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern får härmed yttra sig över Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29). Justitiekanslern har med beaktande av att det framlagda förslaget är mycket omfattande fått begränsa sin granskning till de delar av betänkandet som här har bedömts vara viktigast och ha störst betydelse för den framtida rättstillämpningen på området.

Utredningens förslag till en ny förvaltningslag (NFL) är väl genomarbetat och direktivens målsättning att lagen ska få en pedagogisk och lättillgänglig utformning uppfylls i allt väsentligt.

Det är utmärkt att de grundläggande principer på vilka en god förvaltning kan sägas vila – såsom legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen – kommer till direkt uttryck i NFL. Det understryker vikten av att dessa principer iakttas i den offentliga verksamheten och sätter medborgarnas berättigade krav på en rättssäker handläggning i fokus.

I flera centrala delar innebär NFL även att juridiska begrepp som i grunden är svåra att avgränsa har kunnat förenklas och definieras på ett för såväl den enskilde medborgaren som tjänstemannen begripligt och därmed förtjänstfullt sätt.

NFL har också en fått en logisk och konsekvent systematisk struktur.

Justitiekanslern är således i huvudsak positivt inställd till betänkandets förslag till ny förvaltningslag.

I det följande redovisar Justitiekanslern vissa närmare synpunkter på förslagen [se avsnitt 3–8 och 10]. Redovisningen följer i huvudsak NFL:s systematik.

Domstolsverket

Domstolsverket (DV) ställer sig i huvudsak positivt till förslaget till ny förvaltningslag. Lagen kommer att underlätta för såväl myndigheter som allmänheten genom att den på ett pedagogiskt sätt följer ett ärendes gång från att det anhängiggörs hos myndigheten fram till ett överklagande. Den förslagna lagen erbjuder en del nyheter som har saknats i den gamla förvaltningslagen och det är också positivt att den tar till vara delar av den praxis som utvecklats genom åren. DV, som har granskat betänkandet främst mot bakgrund av den verksamhet som verket och domstolarna bedriver, vill dock anföra följande synpunkter [se även avsnitt 3–8 och 10].

DV konstaterar att utredningens förslag innebär att förvaltningslagen kommer att bli fullt tillämplig på [anställnings]ärenden, när särregleringarna för tjänstetillsättningsärenden i 17 § första stycket punkt 2, 20 § första stycket punkt 2 och 22 a § i den nu gällande förvaltningslagen föreslås utrangeras. Anställningsärenden utgör en grupp av ärenden i den offentliga förvaltningen med särskilda förutsättningar. Det är ärenden där ofta många sökanden konkurrerar om en anställning och ärendena är av offentligrättslig men framför allt av civilrättslig karaktär. Det är också ett område där det allmänna konkurrerar om sökanden med arbetsgivare inom den privata sektorn, där förvaltningslagen inte är tillämplig. DV anser att det alltjämt finns skäl för att behålla särregleringarna för anställningsärenden. DV kommer att utveckla sitt ställningstagande nedan. DV hänvisar i det sammanhanget också till den hemställan av den 16 september 2010 som Arbetsgivarverket tillställt regeringen. DV har ställt sig bakom denna skrivelse.

Åklagarmyndigheten

Jag har i mitt yttrande begränsat mig till de frågor där förslaget har en avgörande betydelse för åklagarverksamheten och således valt att avstå från att beröra frågor av mer allmän förvaltningsrättslig karaktär. Detta gäller även i de avseenden där förvaltningslagen redan i dag har tillämpning på Åklagarmyndighetens verksamhet[se avsnitt 3.2.1].

Ekobrottsmyndigheten

Förvaltningslagsutredningen har presenterat ett väl genomtänkt förslag som ger goda förutsättningar för en ökad rättssäkerhet och effektivitet på förvaltningsrättens område. Ekobrottsmyndigheten motsätter sig dock att förvaltningslagen ska vara tillämplig på myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Ytter-

ligare reglering av den brottsbekämpande verksamheten bör, i den mån det behövs, i stället införas inom ramen för det straffprocessuella systemet. Ekobrottsmyndigheten anser därför att det ska införas ett undantag, motsvarande det som finns i den nuvarande förvaltningslagen, för brottsbekämpande verksamhet [se avsnitt 3.2.1].

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen anser visserligen att de syften utredningen vill uppnå är beaktansvärda men bedömer att det krävs vidare överväganden och analyser innan det går att närmare ta ställning till flera av förslagen.

Styrelsen avstyrker förslaget att en ny förvaltningslag ska omfatta Polisens brottsbekämpande verksamhet på annat sätt än i dag.

Vidare ställer sig Rikspolisstyrelsen delvis tveksam till förslaget till ny handläggningsordning avseende åtgärder vid dröjsmål.

Därutöver har Rikspolisstyrelsen invändningar mot förslagen som rör tjänstetillsättningar.

Dessa synpunkter och övriga kommentarer redovisas närmare under respektive rubrik. [Se nedan samt avsnitt 3–5, 7, 8, 10 och 13.]

Polisen är den största statliga arbetsgivaren med delegerat arbetsgivaransvar. Rikspolisstyrelsen vill därför lämna följande synpunkter med avseende på ärenden som rör tjänstetillsättningar. Utredningens förslag innebär omfattande ändringar i bestämmelserna beträffande kommunikation, dokumentation, motivering, underrättelse, verkställbarhet och överklagande. Styrelsen menar att förslagen inte kan genomföras förrän konsekvenserna för den statliga kompetensförsörjningen har analyserats. Enligt styrelsens bedömning vinner ingen, allra minst avnämarna av myndigheternas service, på att Polisen och staten i övrigt blir en negativt särbehandlad arbetsgivare som till följd av utdragna

anställningsförfaranden inte förmår rekrytera kompetent personal.

Inom Polisen uppstår ofta behov av att flytta personal mellan olika arbetsuppgifter för kortare eller längre tid. Arbetsgivaren har rätt att leda och fördela arbetet och ensidigt besluta om ändringar avseende stationeringsort, arbetsuppgifter inom ramen för anställningen m.m. Om även dessa s.k. arbetsledningsbeslut skulle komma att handläggas enligt den föreslagna förvaltningslagen, skulle arbetsgivarens möjligheter att leda och fördela arbetet och att i rätt tid få personal där den bäst behövs kraftigt begränsas.

Säkerhetspolisen

Utredaren har haft i uppdrag att göra en rättslig översyn av förvaltningslagen (1986:223) i dess helhet och lämna förslag till en ny förvaltningslag. Det övergripande syftet med den nya lagen ska enligt direktiven även fortsättningsvis vara att värna medborgarnas rättssäkerhet, att säkerställa myndigheternas service till allmänheten och att främja snabba avgöranden. Säkerhetspolisen anser dessa syften vara beaktansvärda men bedömer att det krävs vidare utredning och analyser innan det går att ta ställning till vissa av de förslag som framförs i betänkandet.

Säkerhetspolisen lämnar, utifrån de intressen som myndigheten har att beakta, följande synpunkter på förslagen som framförs i betänkandet [se avsnitt 3–5, 7 och 8].

Kriminalvården

Kriminalvården tillstyrker i stort utredningens förslag till ny förvaltningslag. Kriminalvården har dock följande synpunkter på följande mer övergripande frågor och föreslagna bestämmelser [se nedan samt avsnitt 3, 5 och 8–11].

Kriminalvården delar i och för sig utredningens uppfattning att en allmänt gällande förvaltningslag inte bör innehålla specialregler för vissa ärendetyper utan att sådana undantag i stället bör följa av speciallagstiftning. I dag finns i förvaltningslagen särskilda regler avseende bl.a. kommunicering, beslutsmotivering och möjligheten att överklaga beslut i anställningsärenden.

Vad gäller personal konkurrerar myndigheterna i större utsträckning än på andra områden med andra samhällssektorer, som inte omfattas av förvaltningslagens krav. Ett omfattande regelverk som styr rekryteringsprocessen, inkluderande en långt gången kommunikationsskyldighet och ökade möjligheter att överklaga, riskerar enligt Kriminalvårdens uppfattning att minska myndigheternas attraktion på arbetsmarknaden (jfr skälen bakom 39 kap. 5 a–6 §§ OSL, prop. 2009/10:56).

Gentekniknämnden

I betänkandet redovisas ett fylligt och genomarbetat förslag till en ny förvaltningslag. Det är bra att man nu i lag slår fast vilka regler som ska gälla vid myndigheternas handläggning av ärenden. Detta bör leda till en mer effektiv och rättssäker handläggning. Vi tillstyrker därför i sak förslagen.

Förvaltningslagen är av central betydelse för det svenska samhället. Det är därför särskilt viktigt att denna lag är klar och tydlig. Tjänstemän vid myndigheter ska kunna tillämpa reglerna på ett korrekt och enhetligt sätt. Det är dessutom väsentligt att enskilda personer på ett lätt sätt kan tillgodogöra sig innehållet.

Det framlagda förslaget har stora förtjänster, men vi tror att det kan bli än bättre om man i den fortsatta beredningen gör en redaktionell och språklig bearbetning i samarbete med språkexperter.

Migrationsverket

Migrationsverket ställer sig i huvudsak positivt till de förändringar som föreslås i betänkandet. En modernisering av förvaltningslagen behövs och ett stärkande av den enskildes ställning vid dennes kontakter med det offentliga är en naturlig och nödvändig utveckling som harmonierar med samhällsutvecklingen i övrigt. Systematiken i lagen förbättras i jämförelse med nuvarande lag och ett flertal i gällande lag förbisedda frågor ges en reglering.

Migrationsverket vill dock i sammanhanget varna för en övertro när det gäller effekterna av en kodifiering av aktuella principer, utökade servicekrav, skärpta krav i övrigt på handläggningen etc. För den enskilde är det minst lika viktigt *hur* myndigheterna ger den lagstadgade servicen och det är främst en fråga om bemötande. Det är inte säkert att en lagstiftning som detaljerat anger myndigheters skyldigheter också är bäst ägnad att stärka den enskildes ställning. Risken finns att myndigheterna måste ägna så mycket möda åt att följa detaljbestämmelserna att det övergripande syftet med dem går förlorade.

Migrationsverket redovisar i det följande, med användande av betänkandets rubriker, invändningar och synpunkter i övrigt rörande vissa delar av utredningens förslag [se avsnitt 3–10 och 13]. I övriga delar tillstyrker verket förslagen.

Migrationsverket delar utredningens uppfattning att begreppen ärende och beslut inte lämpar sig för en legaldefinition.

Datainspektionen

Datainspektionen anser inledningsvis att utredningen gjort ett gediget kartläggningsarbete och på ett mycket värdefullt sätt gått igenom gällande regler och de behov av förändringar som finns. Datainspektionen anser också att förslaget innebär en viktig markering av flera grundläggande offentligrättsliga principer genom att de nu lagfästs.

Förslagen ger dock i flera avseenden upphov till frågetecken och svårigheter för den praktiska tillämpningen vilket kan komma att leda till en mer komplicerad och fördröjd handläggning. I vissa fall är dessa oklarheter så stora att det inte går att ta ställning till vilka konsekvenser förslaget får.

Utredningen har som utgångspunkt haft att göra förvaltningslagens regler så utförliga som möjligt och att kodifiera viktiga moment i förvaltningsförfarandet som för närvarande lämnats åt rättspraxis. Datainspektionen tillstyrker denna målsättning och anser att förslaget i många delar uppfyller detta.

I vissa centrala delar innehåller dock förslaget bestämmelser vars konsekvenser inte fullt ut kan överblickas. Det gäller särskilt utmönstringen av begreppet ”myndighetsutövning” samt utvidgningen av rätten för enskilda att lämna muntliga uppgifter och kommunikationsskyldigheten vid tjänstetillsättningsärenden. I dessa delar kan Datainspektionen därför inte tillstyrka förslaget.

I några andra avseenden pekar Datainspektionen på behov av förtydliganden.

[Se avsnitt 3–10.]

Försvarsmakten

Försvarsmakten ställer sig i huvudsak positiv till införandet av en ny förvaltningslag. Försvarsmakten välkomnar den kodifiering av gällande förvaltningsrättslig praxis som förslaget i många avseenden innebär samt att den föreslagna lagen innebär en ökad överensstämmelse med förvaltningsprocesslagens bestämmelser.

Försvarsmakten avstyrker förslaget till ny förvaltningslag i de delar och på de grunder som anges nedan [se även avsnitt 4, 5, 7 och 10].

Enligt utredningens direktiv ska reglerna i den nya förvaltningslagen göras så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt inte bara för enskilda utan även för de myndigheter som ska tillämpa dem. Om begrepp med speciell innebörd används, ska det-

ta förklaras (s. 95). Förslaget innebär bl.a. en utmönstring av begreppet myndighetsutövning i förvaltningslagen. Den föreslagna förvaltningslagen klargör enligt Försvarsmaktens mening inte i tillräcklig utsträckning vad som utgör ett ärende respektive annan förvaltningsverksamhet eller vad som utgör ett formligt beslut respektive avslutande av ett ärende. Denna invändning om avsaknad av definitioner och gränsdragningar gäller generellt för den föreslagna lagen i de delar där nämnda begrepp förekommer, samt där det hänvisas till dessa begrepp direkt eller indirekt. Utan tydliga definitioner och avgränsningar kommer antalet ärenden att öka och i kombination med mer detaljerade och omfattande regler rörande ärendenas handläggning, väckande, beredning och beslut kommer detta leda till en avsevärt högre arbetsbelastning för myndigheterna, vilket i sin tur påverkar förvaltningens effektivitet. Den ökade arbetsbelastningen står inte i proportion till den ökade rättsäkerheten för enskilda som eftersträvas av utredningen. Nedan redogörs närmare för vissa bestämmelser där avsaknaden av definitioner enligt Försvarsmakten gör sig särskilt gällande [se avsnitt 3, 5, 7 och 8].

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit del av betänkandet och dess förslag. Nedan följer en sammanfattning av MSB:s synpunkter på betänkandet vilken åtföljs av förtydliganden och ytterligare kommentarer som har sammanställts i enlighet med betänkandets disposition [se avsnitt 3–11 och 13].

MSB är positiv till utredningens förslag till den nya förvaltningslagens disposition som är tydlig och pedagogisk. Det är vidare positivt att allmänna rättsprinciper om legalitet, objektivitet och proportionalitet kommer till uttryck i den nya förvaltningslagen. MSB är emellertid kritisk till ett stort antal förslag som lämnats av utredningen. Enligt MSB är den nuvarande regleringen i förvaltningslagen (1986:223) om myndigheters dokumenta-

tionsskyldighet (15 §), kommunikationsskyldighet (17 §), motiveringsskyldighet (20 §), underrättelseskyldighet (21 §) och överklagande av förvaltningsbeslut (22–25 §§) tillfredställande och bör behållas. MSB anser att den föreslagna regleringen om åtgärder mot dröjsmål är behäftad med vissa brister vilket bör utredas ytterligare.

MSB avstyrker utredningens förslag om avskaffande av begreppet myndighetsutövning. Enligt MSB:s uppfattning har konsekvenserna av avskaffandet av begreppet för annan lagstiftning inte utretts tillräckligt. Ytterligare utredning behövs dessutom avseende eventuella behov av ändringar i annan lagstiftning som kommer att påverkas om utredningens förslag genomförs.

Enligt utredningens förslag blir förvaltningslagens bestämmelser, som för närvarande endast ska tillämpas vid handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, obligatoriska avseende alla ärenden. Dessutom försvinner ett stort antal undantag från bestämmelserna som reglerar kommunikations- och motiveringsskyldighet. Detta innebär att handläggning av ärenden kommer att vara mer tid- och resurskrävande avseende både personal- och materialresurser. Oklarheter i bestämmelserna om överklagbarhet och klagorätt kan leda till ett ökat antal överklaganden av alla möjliga typer av myndighetsbeslut och således öka arbetsbördan för både myndigheterna och domstolarna.

Till följd av framförda krav på effektivisering och rationalisering av den statliga förvaltningen har de flesta statliga myndigheter under den senaste tiden genomfört nedskärningar i sin verksamhet. Genom reformen ställs ökade krav på myndigheter med konsekvensen att arbetsbördan ökar. Reformen innebär vidare ökad byråkratisering och formalisering av förvaltningsförfarandet vilket knappast står i samklang med kravet på att handläggningen ska vara effektiv, enkel och snabb.

MSB anser att reformens effekter och konsekvenser för den statliga och kommunala förvaltningen bör utredas ytterligare då reformen med sannolikhet kommer att kräva ökade resurser på grund av att myndigheters arbetsbörda ökar.

Det är allmänt känt att den svenska förvaltningen håller en god standard i jämförelse med andra europeiska länder. Rättsäkerhetsskyddet för den enskilde anses som starkt. Det går förstås att göra ännu större rättssäkerhetsvinster genom att avskaffa begreppet myndighetsutövning och införa striktare regler för förvaltningsförfarandet. Frågan är om de rättssäkerhetsvinster som den föreslagna reformen kommer att medföra står i rimlig proportion till reformens konsekvenser i form av ökad formalisering och byråkratisering av förvaltningsförfarandet och behov av tillskott av offentliga medel vilket skattebetalarna i slutändan kommer att stå för.

Kustbevakningen

Kustbevakningen anser att förslaget i vissa delar är genomtänkt och pedagogiskt med ett lättläst och modernt språk.

Kustbevakningen *avstyrker* förslaget att ta bort de nuvarande begränsningarna i lagens tillämpningsområde avseende brottsbekämpande verksamhet.

Kustbevakningen *avstyrker* förslaget att ta bort de nuvarande begränsningarna avseende kommunikationsplikt vid tjänstetillsättning och att tjänstetillsättningsärenden inte kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Kustbevakningen *avstyrker* förslaget att beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut såvitt avser tjänstetillsättningsärenden.

Kustbevakningen utvecklar skälen härför nedan [se avsnitt 3, 7, 8 och 10].

Försäkringskassan

Försäkringskassan är rent allmänt mycket positiv till förslagen och tillstyrker att de genomförs. Innebörden av några av förslagen behöver dock utvecklas ytterligare. Det gäller förslagen om

proportionalitetsprincipen, åtgärder vid dröjsmål, ombud och biträde, kommunikationsskyldighet, motivering, överklagbarhet samt klagorätt. Försäkringskassan anser vidare att det finns skäl att i speciallagstiftning undanta tjänstetillsättningsärenden från framför allt kraven på kommunicering och motivering [se avsnitt 4–8, 10 och 13].

Försäkringskassan anser att införandet av fler rubriker och det förhållandet att den föreslagna lagen är uppbyggd så att den följer handläggningen av ett ärende gör att den blir tydligare och mer lättillgänglig än den nuvarande förvaltningslagen. Att utredningen inte använder sig av begreppet myndighetsutövning i lagen underlättar också förståelsen av de olika bestämmelserna.

Försäkringskassan är en stor arbetsgivare med många anställda. Utredningens förslag innebär att tjänstetillsättningsärenden i likhet med alla andra förvaltningsärenden kommer att falla under förvaltningslagen. Försäkringskassan delar utredningens uppfattning om att eventuella undantag inte bör skrivas in i förvaltningslagen utan tas in i speciallagstiftning. Det är dock Försäkringskassans uppfattning att tjänstetillsättningsärenden bör undantas från framför allt kraven på kommunicering och motivering. Detta är nödvändigt för att det ska vara möjligt att upprätthålla en effektiv rekryteringsprocess. Vidare behöver konsekvenserna av att bestämmelserna om dokumentation, underrättelse, överklagande och förbud mot verkställighet blir tillämpliga i tjänstetillsättningsärenden analyseras närmare.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ser mycket positivt på att en allmän översyn gjorts av bestämmelserna i förvaltningslagen. Generellt är såväl förslagen som slutsatserna väl underbyggda och bra utformade.

Socialstyrelsen *tillstyrker*

– författningsförslaget till 5 § förvaltningslagen, men anser att hela 4 § i gällande FL, är av sådan grundläggande betydelse att

även dess andra och tredje stycke bör föras över till den nya lagen,

– förslaget att förtydliga bestämmelsen om tolkning och översättning.

Socialstyrelsen *avstyrker*

– förslaget till ett nytt remedium för att komma till rätta med pågående fördröjningar i beslutsprocessen i dess nuvarande utformning,

– författningsförslaget till 27 § förvaltningslagen. Kravet på motivering av beslut uttrycks bättre i gällande 20 § FL,

– förslaget att undantaget för hälso- och sjukvården i gällande 33 § FL inte överförs till den nya förvaltningslagen. Det krävs en betydligt mer ingående konsekvensutredning innan en sådan förändring kan göras,

– författningsförslaget till 36 § förvaltningslagen då den valda formuleringen medför tolkningssvårigheter,

– förslaget till utformningen av bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen om enskildas klagorätt.

[Se även avsnitt 3–5, 8 och 10].

Läkemedelsverket

Läkemedelsverkets bedömning är att Förvaltningslagsutredningen har gjort ett förtjänstfullt och gediget arbete. Förslagen är väl förankrade i såväl svensk förvaltningstradition som ur ett europeiskt perspektiv. Läkemedelsverket kan i allt väsentligt instämma i utredningens överväganden och förslag. Mot den bakgrunden lämnar Läkemedelsverket följande synpunkter på betänkandet [se avsnitt 3–10].

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) är en statlig, domstolsliknande myndighet som efter framför allt anmälan

prövar frågor om disciplinpåföljd och behörighet för dem som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen. Bestämmelser om de materiella och processuella frågorna finns – förutom i förvaltningslagen (1986:223) och den omfattande medicinska specialnormgivningen – främst i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). HSAN:s verksamhet berörs i betänkandet enbart i form av några exemplifieringar. Skillnaden mellan ärenden och faktiskt handlande belyses på s. 97 med exempel från läkarverksamhet. Det finns dock exempel i läkares yrkesverksamhet som på ett bättre sätt belyser den frågan, t.ex. klinisk verksamhet och utfärdandet av intyg.

LYHS upphävs den 1 januari 2011 och ersätts av en ny patientsäkerhetslag (2010:659). Den nya lagen innehåller, i den del den riktar sig till vårdgivarna, krav på att dessa ska bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete. Kravet innebär bl.a. att utreda händelser i verksamheten som medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada, att ge patienter och närstående information och möjligheter att bidra till patientsäkerhetsarbetet samt att till Socialstyrelsen rapportera legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal som bedöms utgöra en fara för patientsäkerheten.

Ansvarssystemet inom hälso- och sjukvården reformeras också genom den nya lagen. Disciplinpåföljderna varning och erinran ersätts av en utökad klagomålshantering hos Socialstyrelsen med en möjlighet att rikta kritik mot yrkesutövarna. Staten har fått utökade möjligheter att tillgripa skyddsåtgärden prövotid. I beslut om prövotid ska det kunna fastställas en prövotidsplan som den legitimerade ska följa. Bestämmelserna om återkallelse av legitimation och annan behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården har förändras, bl.a. på så sätt att det tydliggörs att även allvarlig brottslighet utan samband med yrkesutövningen ska kunna utgöra grund för återkallelse.

Ansvarsnämndens roll som förvaltningsmyndighet kommer sålunda i framtiden att renodlas och begränsas med få undantag till handläggning av ärenden med två parter. I detta remissvar behandlar därför ansvarsnämnden främst frågor av intresse för dessa ärenden.

I Förvaltningslagsutredningens betänkande saknas närmare överväganden om ärenden med två eller flera parter, i betänkandet benämnda flerpartsärenden. De betecknas som ”rena undantagsfall”. Det föreslås att bestämmelser i ämnet bör tas in i respektive specialförfattning och, sägs det, ”hör inte hemma i en ny förvaltningslags allmänna regler”. HSAN ifrågasätter dock om man inte borde överväga några allmänna bestämmelser om flerpartsärenden i den nya lagen. Här kan pekas på några frågor som aktualiseras i flerpartsärendena.

Den nya förvaltningslagen ska vara subsidiär i förhållande till bestämmelser i andra lagar (se s. 127). Frågan om utfyllnad av den föreslagna förvaltningslagens bestämmelser diskuteras enbart i samband med serviceskyldighet och det hänvisas till förvaltningsprocesslagen (1971:291). Den ger dock inte alltid ledning, se t.ex. MedAnalys-målet (KamR 8039-1997), där regler och principer från rättegångsbalken tillämpades analogt. Det kan också finnas anledning att i författningskommentaren till den nya lagen erinra om att förvaltningsmyndigheter vid handläggningen har att beakta även andra handläggningsregler. Här kan nämnas att HSAN måste tillämpa även övergripande rättssäkerhetsprinciper såsom de framgår av bl.a. europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (vid prövning bl.a. av frågan om muntlig förhandling) samt av den mildare lagens princip i brottsbalkens promulgationslag (vid prövning av ansvar när ny lag med upphävda disciplinpåföljder antagits men ännu inte trätt i kraft).

Några bestämmelser, t.ex. bestämmelsen i den nya 19 § andra stycket sista meningen om anvisningar om ofullständig utredning, passar f.ö. dåligt för HSAN:s verksamhet. Det blir då inte fråga om att komplettera minimikraven i förvaltningslagens basbestämmelser, utan om att ersätta dessa bestämmelser med bestämmelser från den allmänna processrätten.

Enligt HSAN:s mening finns det anledning att i det fortsatta beredningsarbetet också närmare överväga en ny förvaltningslags omfattning och innehåll. På s. 59 i betänkandet hänvisas visserligen till frågor som ”bör regleras” i den nya förvaltningslagen,

men det finns ingen analys av och diskussion om vilka frågor som lämpligen bör tas upp där. HSAN syftar här på bestämmelser om t.ex. bevismedel, jfr 20–23 §§ förvaltningsprocesslagen, och någon motsvarighet till bestämmelser om bevisning i allmänhet i 35 kap. rättegångsbalken.

Smittskyddsinstitutet

Smittskyddsinstitutet tillstyrker förslagen i betänkandet.

Statens folkhälsoinstitut

Statens folkhälsoinstitut ser positivt på Förvaltningslagsutredningens förslag till ny förvaltningslag och får anföra följande.

Förslaget i sin helhet tillstyrks. Föreslagna förändringar är väl motiverade och presenterade på ett lättillängligt sätt i lagtexten. Statens folkhälsoinstitut välkomnar förslaget att utmönstra begreppet myndighetsutövning. Institutet är även positivt till den tydliga regleringen av formerna för ett ärendes gång från väckande till överklagande av fattat beslut. Det är vidare särskilt värdefullt att principerna för god förvaltning finns klart reglerade för alla myndigheter som, liksom Statens folkhälsoinstitut, har breda uppdrag som inte är beslutsfattande verksamhet. Dessa principer har gällt redan tidigare, men genom den förpackning de får i lagförslaget kommer tjänstemän som inte är vana vid att tillämpa lagtext få det lättare att ta till sig principerna. Det är institutets uppfattning att den föreslagna lagen har goda förutsättningar att bidra till ett förstärkt statligt etos och en effektivisering av statsförvaltningen.

Statens institutionsstyrelse

Utredaren föreslår en helt ny lag i stället för ändringar i den nuvarande förvaltningslagen, vilket gör det svårt att fullt ut överblicka vilka konsekvenser förslagen får. Exempelvis kräver förslaget ”att utmönstra begreppet myndighetsutövning” ytterligare analys.

Möjligheten för regeringen att i förordning göra undantag från den föreslagna förvaltningslagen (nya FL) tas också bort, vilket innebär begränsningar för regeringen att styra förvaltningen. Utan en fullständig redovisning av de förordningar som omfattas av den föreslagna övergångsregeln är även detta förslag svårbedömt, bl.a. såvitt avser förhållandet mellan nya FL och specialförfattningarna.

[Se även avsnitt 4, 7 och 9.]

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

TLV anser att förslaget till ny förvaltningslag är mycket väl genomarbetat och ser positivt på de förslag som ges. TLV ser särskilt positivt på att svårtolkade begrepp klargörs och att rättspraxis lagfästs samt att den enskildes rättsäkerhet stärks.

TLV har några synpunkter som anges nedan [se avsnitt 5, 7 och 8].

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen är generellt positiv till förslaget om ny förvaltningslag som ökar förutsättningarna för en mer rättssäker och effektiv handläggning. Utformningen är också mer pedagogisk och lättillgänglig än den nuvarande.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten tillstyrker i allt väsentligt att det remitterade förslaget leder till lagstiftning. Pensionsmyndigheten avstyrker dock att den föreslagna bestämmelsen i 6 § andra stycket leder till lagstiftning.

Pensionsmyndigheten anser dock att utredningen i alltför liten utsträckning beaktat de förhållanden som gäller inom en verksamhet som Pensionsmyndighetens, dvs. ärendehandläggning med en hög grad av automatisering och där även beslutsfattandet i mycket stor utsträckning sker genom automatiska beslut.

En utmönstring av begreppet *myndighetsutövning* bör ske först sedan ytterligare analyser av konsekvenserna för olika typer av offentlig förvaltning gjorts. Utredningens förslag i fråga och service och tillgänglighet kunde i större utsträckning ha föregåtts av en diskussion om hur skyddet för de uppgifter den enskilde ger in via Internet ska säkras och vilka alternativ till sedvanlig e-post som myndigheterna har för att underlätta den enskildes kontakter. Pensionsmyndigheten välkomnar förslaget om åtgärder vid dröjsmål. Pensionsmyndigheten anser dock att ytterligare överväganden bör göras för att säkra dessa åtgärders effekt.

Utredningens förslag till nya bestämmelser om rättelse skulle – genom sin tydlighet och enkelhet – gynna såväl enskilda som myndigheter. På ett väsentligt område inom den offentliga förvaltningen – nämligen socialförsäkringen – skulle dock dessa mycket angelägna förändringar få mycket begränsade effekter eftersom andra regelverk tillämpas på detta område. Pensionsmyndigheten anser därför att det är mycket angeläget att även reglerna om rättelse inom socialförsäkringen ses över och ersätts med eller får en liknande utformning som bestämmelserna i den nya förvaltningslagen.

Pensionsmyndigheten konstaterar inledningsvis att det remitterade betänkandet genomgående framstår som väl genomarbetat, välbetänkt och gediget. Avsnitt 4 om förvaltningsförfarandet i ett europeiskt perspektiv samt de återkommande jämförelserna

med motsvarande regelverk i de nordiska länderna är särskilt värdefulla för bedömningen av förslagens kvaliteter. Utredningens fokus på den enskildes rättssäkerhet samt att detta getts ett påtagligt genomslag i förslagen är synnerligen positivt och ligger väl i linje med de värden som Pensionsmyndigheten anser bör prägla den offentliga förvaltningen.

Pensionsmyndigheten vill emellertid lyfta fram områden som vi inte tycker beaktats inom ramen för utredningens arbete. Exempelvis har den omständigheten att stora delar av den offentliga förvaltningen numera fungerar i det närmaste helt automatiskt – genom bl.a. elektronisk inläsning av ansökningar m.m. samt ett helt automatiserat beslutsfattande – uppmärksammats i liten omfattning av utredningen (jfr nedan angående avsnitt [4.2]). Detta har givetvis fått till effekt att sådana omständigheter fått ett mycket litet genomslag i det lagförslag som nu presenterats. Detta är givetvis en brist som blir alldeles särskilt uppenbar i förhållande till en verksamhet som Pensionsmyndighetens, som är automatiserad i mycket stor utsträckning och där den uttalade strävan är att så ska bli fallet i än högre grad i framtiden. Alldeles bortsett från detta anser Pensionsmyndigheten att det är angeläget att förvaltningsförfarandet reformeras och att en ny förvaltningslag införs. I det följande lämnar vi synpunkter främst i de delar som myndigheten av någon anledning anser att förslagen bör justeras eller i vissa fall utgå. Pensionsmyndigheten anser vidare att några brister i motiven bör avhjälpas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Med utgångspunkt från de aspekter Pensionsmyndigheten har att beakta lämnar myndigheten således följande synpunkter [se avsnitt 3–5, 7, 9 och 10].

Tullverket

Tullverket är positiv till den nya lagstiftningstekniken, med fler rubriker och paragrafer samt att rättspraxis kodifieras. Lagens nya struktur medför att tillämpningen underlättas.

[Se även avsnitt 3, 5, 7, 8 och 13.]

Finansinspektionen

Finansinspektionen (FI) anser att utredningen har gjort en mycket god ansats i sin översyn av förvaltningslagen (1986:223). Den analys som görs i betänkandet är förtjänstfull och FI välkomnar flertalet av de förslag som läggs fram. FI har emellertid invändningar mot eller synpunkter på delar av förslaget, vilket diskuteras i detta remissvar.

Efter en sammanfattning beskriver FI sin roll, därefter redogörs det för konsekvenserna förslaget får för myndigheten. Sedan följer synpunkter på förslaget där FI först kommenterar de regler som berör serviceskyldigheten och utredningsansvaret samt förslaget till åtgärder vid dröjsmål. Efter detta uttalar FI sig om några av de övriga föreslagna reglerna i den ordning de förekommer i betänkandet.

Avsikten med de nya reglerna i betänkandet är bland annat att effektivisera myndigheternas arbete vilket är bra. Av de kommentarer som ges före varje regelförslag i betänkandet förefaller reglerna huvudsakligen utgå från fysiska personer och det behov av hjälp de har från myndigheter de kommer i kontakt med.

Utredningen behandlar inte frågan om hur myndigheter som har att göra med resursstarka juridiska personer som ofta verkar på en internationell marknad ska tillämpa regelverket. Det borde klargöras i kommentarerna att denna typ av aktörer förväntas ha kunskaper i sådan utsträckning att de inte annat än i mycket begränsad utsträckning behöver service och utredningshjälp från en myndighet.

Det föreslås i betänkandet flera ändringar i förvaltningslagen som om de genomförs kommer att leda till en markant ökning av FI:s arbetsbörda. FI ser inte att detta kommer att uppvägas av effektivitetsvinster hos myndigheten. Därmed är det inte heller förändringar som är bättre för konsumentskyddet eller för de finansiella marknaderna.

Det finns många olika myndigheter i Sverige med vitt skilda ansvarsområden. De ska alla använda samma generella regelverk i

sin verksamhet. Det är därför viktigt att lagstiftningen ger stor flexibilitet där det behövs en sådan.

FI övervakar den finansiella marknaden bl.a. genom att utforma regler, utfärda tillstånd och utöva tillsyn över de finansiella aktörerna. I sin övervakning av företagen på finansmarknaden ska myndigheten bidra till att det finansiella systemet fungerar effektivt och uppfyller kravet på stabilitet. FI ska också verka för ett gott konsumentskydd i finanssektorn. Det är i dag cirka 4 000 företag som står under FI:s tillsyn.

De företag som FI övervakar är allt från stora gränsöverskridande banker till fysiska personer med tillstånd att bedriva försäkringsförmedling. FI har således tillsyn över ett brett fält av företag som har varierande kunskaper. Till den övervägande delen ägnar sig FI emellertid åt företag som av kommersiella skäl önskar driva en viss, reglerad verksamhet. Även om FI:s roll inte är unik skiljer den sig sannolikt därför från merparten av rikets myndigheter.

För att en myndighet som FI ska kunna utöva en så bra tillsyn som möjligt är det viktigt att det går att fördela resurserna till de områden där de behövs bäst. Det är därför väsentligt att det grundläggande förvaltningsrättsliga regelverket ger alla myndigheter möjlighet att bl.a. anpassa sin service och hur mycket resurser som ska läggas ned på utredning till behoven hos den som efterfrågar servicen. Dessa frågor diskuteras närmare i avsnitt [4.2 och 7.1].

[Se även avsnitt 5–7, 9 och 13.]

Ekonomistyrningsverket

ESV har inga synpunkter på förslagen i betänkandet, utöver följande:

Lagförslaget syftar till att reglera förvaltningsmyndigheternas ärendehantering och rättsäkerhetsaspekten för den enskilde har lyfts fram. Det krav som ställs på myndigheternas agerande, som uttryck för folkstyret genom riksdag och regering, bör likafullt

betonas, antingen det sker i förvaltningslagen eller i kompletterande föreskrifter. Förslaget bör även innebära en synkronisering och anpassning av närliggande och/eller underliggande föreskrifter, t.ex. myndighetsförordningen, 3 § Ledningens ansvar och 21 § Myndighetens beslut. Det är inte önskvärt att det i en subsidiär föreskrift förekommer en snarlik men inte likalydande regel.

Förslaget är otydligt avseende tjänstetillsättningsärenden och kan innebära stora konsekvenser för dessa, särskilt avseende kommunikation, verkställbarhet och överklagbarhet, i förhållande till dagens regler. Konsekvenserna av förslaget bör ur det perspektivet utredas vidare.

[Se även avsnitt 3.]

Skatteverket

Skatteverket tillstyrker att vissa av förslagen i betänkandet läggs till grund för lagstiftning.

Verket avstyrker förslaget om att utöka förvaltningslagens tillämpningsområde till att omfatta brottsutredande verksamhet eftersom konsekvenserna inte är tillräckligt belysta.

Skatteverket avstyrker förslaget att införa möjlighet till separat domstolsprövning av frågor om dröjsmål med ärendes avgörande.

Verket avstyrker förslagen till utformning av bestämmelser om myndigheternas skyldigheter att kommunicera material samt lämna underrättelse om beslut och förordar i stället att skyldigheterna knyts till beslutets överklagbarhet.

Skatteverket avstyrker att skyldigheten att motivera beslut lagfästs i föreslagen utformning.

Skatteverket avstyrker förslaget att ett beslut får verkställas först sedan klagotiden gått ut eftersom konsekvenserna för olika verksamheter inte klarlagts. För området folkbokföring skulle tillämpningsområdet för undantag behöva vidgas alternativt specialreglering behöva införas.

Förslaget att principiellt hänvisa överklaganden av beslut i anställningsärenden till de allmänna förvaltningsdomstolarna kan bedömas ha nackdelar.

Skatteverket anser att övergångsbestämmelserna om företräde för redan gällande förordningar bör förtydligas.

Behovet på vissa områden av fortsatt analys eller specialreglering medför att lagförslaget bör förverkligas något senare än som föreslås.

Skatteverket bedömer att förslagen i betänkandet kräver ökade resurser.

Skatteverket ser i vissa delar positivt på betänkandets förslag till ny förvaltningslag. I betänkandet presenteras författningsförslag som i många avseenden uppfyller kraven på en modern och för den enskilde tydligare förvaltningslag. Förslaget präglas av en god disposition och överskådlighet.

Det kan konstateras att ambitionerna har ställts mycket högt. Skatteverket anmärker i det sammanhanget – och som utredaren också påpekar – att en ny förvaltningslag inte kan eller ska ställa fullt lika höga krav på den offentliga förvaltningen som på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Vissa delar i förslaget, såsom att tillämpningsområdet för förvaltningslagen vidgas och att begreppet myndighetsutövning slopas i den föreslagna lagtexten, innebär att det enda helt tydliga undantaget från handläggningsreglerna blir så kallat faktiskt handlande. Om det mesta av annan handläggning träffas av vidgade regler skulle detta kunna leda till den oönskade effekten att myndigheter av resursskäl felaktigt hänför en ökad del av sin verksamhet till faktiskt handlande och därigenom föranleder en minskad rättssäkerhet i jämförelse med den nuvarande ordningen.

Skatteverket anser att det är viktigt att sådan handläggning och beslutsfattande som har påvisbar betydelse för den enskilde får en tydlig och fungerande reglering. Genom att knyta tillämpningen av vissa handläggningsregler till det berörda beslutets överklagbarhet skulle enligt Skatteverkets uppfattning en bättre balans uppnås mellan enskildas rättssäkerhetsintressen och myn-

digheternas kostnader och arbetsbelastning. Verket föreslår därför nedan att tillämpning av de vidgade bestämmelserna om kommunikation och underrättelse om beslut ska förutsätta att beslutet kan överklagas, på motsvarande sätt som i betänkandet föreslås i fråga om beslutsmotivering.

[Se även avsnitt 3, 5, 7, 8, 10, 11 och 13.]

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens synpunkter är koncentrerade till de effekter utredningsförslaget får för myndighetens kärnverksamheter verkställighet enligt utsökningsbalken och indrivning av statliga fordringar (”exekutiv verksamhet”, eller med myndighetens benämning ”verkställande verksamhet”), summarisk process samt skuldsanering. Myndigheten har även synpunkter på vad förslaget innebär för hanteringen av tjänstetillsättningsärenden samt på den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen. I övrigt avstår myndigheten från att lämna synpunkter.

Förslagets tydliga fokus på renodlade förvaltningsärenden är inte anpassat till Kronofogdemyndighetens verksamheter som har en betydligt starkare koppling till rättegångsförfarandet i allmän domstol än till förvaltningsförfarandet.

Kronofogdemyndigheten avstyrker förslaget att utöka förvaltningslagens tillämpningsområde till att omfatta myndighetens verkställande verksamhet.

För skuldsaneringsverksamheten och den summariska processen fungerar reglerna i den gällande förvaltningslagen (FL) väl i den utsträckning de är tillämpliga och bör därför ges en fortsatt tillämpning på myndighetens verksamheter, som också bör undantas från de helt nya bestämmelser utredningen föreslår.

Det krävs djupare analyser än vad som varit möjligt inom ramen för remissförfarandet för att bedöma konsekvenserna av förslaget för Kronofogdemyndighetens verksamheter. Enligt myndighetens bedömning får framför allt den föreslagna regleringen av åtgärder vid dröjsmål, utredningsansvar och verk-

ställbarhet samt de utvidgade skyldigheterna att kommunicera underlag till, att motivera och att lämna underrättelser om beslut, konsekvenser som är oacceptabla utifrån såväl ett verksamhets- som ett kostnadsperspektiv. Detsamma gäller de utsträckta möjligheterna att överklaga beslut som förslaget innebär.

Myndigheten anser att bestämmelser i förordning bör kunna ges företräde framför förvaltningslagen i viss omfattning samt att övergångsbestämmelsen om företräde för redan gällande förordningar bör utvidgas.

Kronofogdemyndigheten avstyrker förslaget att göra den nya förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga på ärenden om tjänstetillsättning och betygssättning i fler och andra avseenden än vad som f.n. gäller.

Kronofogdemyndigheten vill även peka på vikten av att den föreslagna förvaltningslagen inte träder i kraft förrän vid den tidpunkt specialregleringarna kan antas vara genomförda.

Avslutningsvis, utan fördjupade analyser av förslagets effekter är det inte möjligt att fullt ut uppskatta de kostnadsmässiga konsekvenserna. Kronofogdemyndigheten har emellertid identifierat ett antal områden där förslaget bedöms medföra ökade kostnader och gjort bedömningen att enbart dessa områden skulle leda till kostnadsökningar på ca 119,8 miljoner kr avseende handläggning, expediering och porto.

[Se även avsnitt 3, 7, 8, 11 och 13.]

Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket har ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv som utgångspunkt. Förslagen har värderats utifrån hur de påverkar myndigheternas möjlighet till kompetensförsörjning.

Särskilde utredaren föreslår en helt ny förvaltningslag i stället för att föreslå ändringar i nu gällande lag. Detta gör det svårare att se vilka ändringar han föreslår och vilka konsekvenser dessa får för kompetensförsörjningen.

Utredningens förslag är rättsdogmatiska i den meningen att förslagen syftar till att skapa en förvaltningsrätt med få undantag och med entydiga begrepp. Utredarens generella förslag är att anställningsärenden ska falla under förvaltningslagen som alla andra förvaltningsärenden. Utredaren tycks inte ha tagit hänsyn till att anställningar i staten grundar sig på både offentligrättslig och civilrättslig reglering samt att de statliga arbetsgivarna i sin kompetensförsörjning konkurrerar med och är en del av hela arbetsmarknaden.

Arbetsgivarverket bedömer att utredarens förslag kommer att komplicera anställningsförfarandet och därmed försämra förutsättningarna för den statliga sektorns kompetensförsörjning. I dessa delar medför en konsekvent tillämpning av förslagen en tidsödande och byråkratisk hantering av alla anställningsärenden. Effekten inom detta område blir därmed också en kostnadsökning och inte den besparingen som utredaren tror.

Sammantaget riskerar utredarens förslag till ny förvaltningslag att allvarligt försvåra den statliga kompetensförsörjningen. Staten kommer därmed att få det svårare att vara en attraktiv arbetsgivare.

Arbetsgivarverket anser inte att intresset av en symmetrisk förvaltningsrätt väger tyngre än vikten av en effektiv kompetensförsörjning i staten. Enligt Arbetsgivarverket är den nuvarande ordningen rättssäker.

Arbetsgivarverket konstaterar att förslaget inte är komplett samt anser att förslaget inte bygger på tillräcklig analys av effekterna för statlig kompetensförsörjning. Därför kan förslaget i vart fall inte läggas till grund för lagstiftning på det området.

[Se även avsnitt 3, 7, 8, 10 och 11].

Lotteriinspektionen

Med utgångspunkt från de intressen Lotteriinspektionen har att bevaka tillstyrks förslaget till ny förvaltningslag med nedan angivna synpunkter [se avsnitt 4 och 6].

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet vill inledningsvis framföra att förslaget till ny förvaltningslag är både välskrivet och genomarbetat. Förslaget ger en heltäckande reglering av handläggningen i förvaltningsmyndigheterna. Det har en genomtänkt systematik med rubriker och underrubriker som gör lagen överskådlig och lättillgänglig. Språket bidrar till användarvänligheten. Kammarkollegiet anser att förslaget till ny förvaltningslag som helhet är både nödvändigt och angeläget. Kammarkollegiet har dock några övergripande synpunkter.

Förvaltningslagen lämpar sig inte för tillämpning fullt ut vid handläggningen av vissa ärenden, såsom anställnings- och arbetsgivarfrågor liksom vid betygssättning och auktorisationer. Det är därför viktigt att förslaget kompletteras med speciallagstiftning. Utan specialreglering kommer bestämmelserna om kommunikation (21 §) och beslutsmotivering (27 §) att bli direkt tillämpliga.

I lagförslaget har begreppen ”beslut”, ”part” och ”ärende” stor betydelse. Innebörden är inte alltid tydlig. En definition av begreppen i lagen är därför önskvärd.

Utredningens bedömning är att den nya förvaltningslagen under en övergångstid är kostnadsneutral och på sikt innebär en besparing. Kammarkollegiet ifrågasätter den bedömningen och anser inte att den redovisade konsekvensutredningen ger tillräckligt stöd för antagandet.

Kammarkollegiet vill också redovisa några särskilda synpunkter enligt följande. [se avsnitt 4–10].

Statskontoret

Statskontoret anser att Förvaltningslagsutredningens förslag till ny förvaltningslag är logiskt uppbyggt, pedagogiskt och lättillgängligt. Det är positivt att flera av de frågor som förbigås i den nu gällande förvaltningslagen regleras i den föreslagna lagen. Statskontoret stödjer strävandena att täppa till de luckor som

finns i nu gällande lag, till exempel genom att kodifiera rättspraxis. Förslaget innebär även en anpassning till de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden enligt Europakonventionen och EU-rätten. Slutligen har hänsyn tagits till den alltmer utbyggda elektroniska förvaltningen.

Statskontoret anser att de analyser av kostnader och andra konsekvenser som redovisas i betänkandet inte är tillfredsställande. I vissa fall är det svårt att överblicka vad förslagen får för effekter i statsförvaltningen. Statskontoret har därför svårt att ta ställning till vissa av utredningens förslag.

När det gäller lagförslagets enskilda delar har Statskontoret följande synpunkter [se avsnitt 3, 4, 7, 10, 11 och 13].

Kompetensrådet för utveckling i staten

Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus, lämnar nedan synpunkter på de förslag som är kopplade till myndighetens uppdrag eller som på annat sätt har betydelse för myndighetens möjlighet att bedriva verksamheten.

Krus ställer sig i huvudsak bakom förslaget till ny förvaltningslag. Krus uppfattning är att en lättillgänglig och tydlig lag som är enkel att tillämpa är något positivt, inte endast utifrån den enskildes rättssäkerhetsperspektiv, utan också utifrån ett statligt kompetensförsörjningsperspektiv. Utbildningsbakgrunden varierar stort bland handläggare i staten och traditionella examina som innehåller allmän förvaltningskompetens, såsom i juristutbildningen eller pol.mag., ersätts i allt större utsträckning av utbildningar av mer specialiserat slag. Detta har en positiv inverkan på statsförvaltningens möjlighet att på lång sikt besitta de kompetenser som behövs för att fullfölja det statliga uppdraget, men ställer också krav på att de grundläggande regelverken låter sig tillämpas av personer med annat än juridisk skolning, och att dessa personer har stöd av de värden som förväntas vägleda den statsanställde i beslutsfattandet. Krus bedömning är att förslaget till ny förvaltningslag bidrar positivt i detta avseende.

Förslagets konsekvenser är dock i vissa delar svåra att överskåda. Detta gäller bland annat förslaget att ta bort möjligheterna för regeringen att i förordning göra undantag ifrån förvaltningslagen. Vilka förslag till följdändringar detta skulle medföra, exempelvis i lagen om offentlig anställning vad gäller undantagsbestämmelser för anställningsförfaranden, har inte redovisats. Samma svårighet rör konsekvensanalysen av borttagandet av begreppet myndighetsutövning. Krus anser att man kan överväga ytterligare utredning i detta avseende.

Krus ställer sig positiv till förslaget att införliva grunderna för god förvaltning i förvaltningslagen vilket tydliggör kopplingen till den europeiska rättsutvecklingen. Det tydliggör också anknytningen till statsförvaltningens gemensamma värdegrund, det som i förvaltningen beskrivs som ett gott statstjänstemannaskap, och ligger i linje med den pågående förvaltningsövergripande satsningen med syfte att stärka medvetenheten kring detta.

I Demokratiutredningen (SOU 2000:1) uppmärksammades att enskilda handläggare som har att tillämpa det gemensamma regelverket ofta känner sig utelämnade åt alltför generella bestämmelser och ibland konkurrerande målsättningar, varför man betonade behovet av en tydligare etisk ram som handläggaren kunde förhålla sig till och som kunde vara vägledande i beslutsfattandet. Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) gick ett steg längre och föreslog att man i en särskild lag om offentlig förvaltning bör samla bestämmelser om den offentliga förvaltningen, dess styrning, och generella krav på förvaltningsverksamheten, vilket skulle inkludera bestämmelser om god förvaltning och en etisk värdegrund. Ett av syftena med detta skulle således vara att i lag tydliggöra vilka värden som utgör den etiska ram inom vilken den statliga verksamheten bedrivs.

Det är Krus mening att, i frånvaron av en sådan lag, förvaltningslagen kan lämpa sig för att införa bestämmelser som ställer allmänna krav på förvaltningens verksamhet.

Krus vill dock påminna om att man i den svenska statsförvaltningen använder sig av en annan terminologi när man talat om det som i förslaget inbegrips i ”god förvaltning”. Det kan

därför finnas anledning att i lagens förarbeten koppla samman den begreppsapparat som traditionellt använts i statsförvaltningen, den om Den gemensamma värdegrunden, med god förvaltning. Ett sådant resonemang skulle skicka signalen att substansen i huvudsak inte är någonting nytt även om terminologin kan uppfattas vara det.

[Se även avsnitt 3, 7 och 11.]

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen, som även biträder det länsstyrelsegemensamma yttrande som lämnats till departementet, vill härmed lämna följande synpunkter på betänkandet En ny förvaltningslag. Länsstyrelsen har valt att efter en kort inledning om lagförslaget i sin helhet [se nedan] särskilt beröra avsnitten 10.6.3, 13.8.2, 13.8.3, 21.7.5, 31.2 och 32.6.1 [i betänkandet, se avsnitt 4–6 och 10 nedan].

Länsstyrelsen är positiv till att utredningens förslag till förvaltningslag innebär en lag som slår fast grundläggande principer för förvaltningsverksamheten och reglerar för förvaltningsverksamheten viktiga förhållanden, som inte tidigare varit reglerade i författning. Det är vidare positivt att förslaget är tydligt samt fått en överskådlig, systematisk och mer pedagogisk uppbyggnad, där grundläggande principer för verksamheten följs av regler för olika moment i verksamheten, såsom ärendens inledning, beredning, beslut och överklagande.

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen ansluter sig till det yttrande över betänkandet som lämnats för länsstyrelsernas gemensamma räkning från Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker att utredningens förslag till förvaltningslag får ersätta gällande förvaltningslag, efter vissa ändringar (i 4, 8, 15, 18, 19, 20, 29, 32, 43 och 47 §§) [se avsnitt 4–10]. Med anledning av lagförslaget anser länsstyrelsen att det finns vissa frågor som bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen samt att vissa andra frågor bör regleras men i annan ordning än i en ny förvaltningslag. I den utsträckning som länsstyrelsen inte yttrar sig uttryckligen tillstyrks förslaget, eller i vart fall lämnas det utan erinran.

Länsstyrelsen avstår från att lämna synpunkter på utredningens andra lagförslag, om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens inledande slutsatser och riktlinjer [om förvaltningsförfarandet i ett europeiskt perspektiv; avsnitt 4.7 i betänkandet].

Länsstyrelsen står bakom även det länsstyrelsegemensamma yttrandet. I den mån yttrandena till äventyrs skiljer sig åt, så gäller givetvis i första hand vårt eget yttrande.

[Se även avsnitt 3 och 14.]

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelserna har i bred samverkan diskuterat innehållet i rubricerat betänkande. Undertecknad besvarar genom detta yttrande remissen för samtliga länsstyrelsers del.

Länsstyrelserna tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag.

Genom utredningens förslag skapas en sammanhållen förvaltningslag som är välstrukturerad, pedagogiskt tydlig och som i stora delar lägger fast vad som redan i dag anses gälla men som ofta brukar hänföras till ”förvaltningsrättsliga grundsatser”. Strukturen i lagförslaget, kodifieringen av den Goda Förvalt-

ningen samt regleringen kring rättelse av beslut bedömer länsstyrelsen vara särskilt positiva.

En strävan från utredningens sida har varit att förenkla lagstiftningen, inte minst utifrån ett språkligt perspektiv. Länsstyrelserna anser att förenklingsansträngningarna hade kunnat gå längre. Fortfarande innehåller lagtexten termer såsom ”avvisning” etc. Terminologin är självklar för en jurist men inte för medborgarna. Länsstyrelserna föreslår att texten genomgår en språklig granskning.

[Se även avsnitt 3–5 och 7.]

Statens skolverk

Skolverket tillstyrker i huvudsak förslaget till ny förvaltningslag. Lagen är enkel och begriplig och utredaren har på ett förtjänstfullt sätt moderniserat och strukturerat bestämmelserna om det grundläggande förvaltningsförfarandet. Bestämmelserna i lagen kompletterar varandra och syftar till att tillsammans utgöra en garanti för den enskildes rättsäkerhet, effektivitet i förvaltningen och en anpassning till internationella bestämmelser och den elektroniska utvecklingen.

[Se även avsnitt 3–7 och 13.]

Statens skolinspektion

Skolinspektionen ställer sig i allt väsentligt bakom förslagen i betänkandet.

Skolinspektionen konstaterar att avvikelser från lagen måste göras i flera avseenden genom speciallagstiftning. Dessa framgår av redovisningen nedan [se avsnitt 3, 5, 7, 8 och 10].

Högskoleverket

Högskoleverket välkomnar förslaget till en ny förvaltningslag. Verket tillstyrker förslaget med kommentarer i följande frågor.

Verket delar utredningens uppfattning att det bör framgå av aktuella specialförfattningar i vilken omfattning enskilda organ som anförtrotts förvaltningsrättsliga uppgifter bör tillämpa motsvarande handläggningsregler som gäller för myndigheter.

Ur medborgarperspektivet anser verket att en påminnelse om hänsynen till Sveriges internationella åtaganden skulle kunna vara befogad.

Högskoleverket tar upp tolkningen av partsbegreppet i tillsynsärenden och vad som kan anses ingå i ett ärende om betygssättning.

Verket har vissa frågetecken beträffande den föreslagna formuleringen av kommunikations- och motiveringsskyldigheten. Verket ifrågasätter även utredningens förslag att ta bort kravet på att ett beslut ska ha gått klaganden emot för klagorätt.

[Se även avsnitt 3, 5–8, 10 och 11.]

Myndigheten för yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan ställer i sig i stort bakom förslagen i betänkandet.

Här nedan följer vissa områden som myndigheten särskilt önskar kommentera [se avsnitt 3, 7, 8 och 10].

Centrala studiestödsnämnden

Lagförslaget syftar både till att förstärka rättssäkerheten samt främja snabba avgöranden. CSN konstaterar att huvuddelen av de föreslagna bestämmelserna innebär en förstärkning av rättssäkerheten. Detta är ett lovvärt syfte som CSN ställer sig bakom. De föreslagna bestämmelserna medför dock att myndigheterna

inte ges bättre förutsättningar för en effektiv handläggning. Visserligen föreslås bestämmelser som ger den enskilde bättre möjlighet att kräva ett avgörande av ett ärende inom rimlig tid men myndigheternas förutsättningar för att avgöra ärendena snabbare snarare försvåras. Gällande några av de föreslagna bestämmelserna menar CSN att vinsterna ur rättssäkerhetssynpunkt är så begränsade att de inte motiverar den fördröjning och det försvårande av handläggningen som de innebär. Detta gäller t.ex. de föreslagna bestämmelserna om rätten för enskild att lämna muntliga uppgifter, skyldighet för myndigheten att i vissa fall kommunicera inför beslut som inte går parten emot, rättelse efter att beslutet överklagats och om underrättelse till part i samband med rättelse. Sammantaget anser CSN att utredningen genom det lämnade förslaget inte uppnår ett av dess uttalade syften, att främja snabba avgöranden. Genom att handläggningstiden förlängs fördyras handläggningen och risken för felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen ökar.

Vidare anser CSN att utredningen inte tillräckligt har övervägt frågor gällande den föreslagna lagens inverkan på den alltmer utbyggda elektroniska förvaltningen. I princip saknas helt överväganden kring vilka effekter de föreslagna bestämmelserna kan innebära för en utvidgad e-förvaltning. Till exempel resonerar inte utredningen kring den rättsliga statusen för uppgifter som mellanlagras hos en myndighet i samband med övervägandena kring bestämmelsen om fastställande av ankomstdagen och inte heller kring kravet på beslutsdokumentation för maskinella beslut. Dessa frågor är i högsta grad aktuella hos många myndigheter men utredningen synes närmast ha väjt undan för sådana frågeställningar. Enligt CSN:s mening är det särskilt viktigt att dessa frågor noga övervägs mot bakgrund av den snabba teknikutvecklingen samt då den nya förvaltningslagen är avsedd att gälla under överskådlig tid.

I övrigt anser CSN att lagförslaget innebär en förbättrad struktur än enligt den befintliga förvaltningslagen. Vad gäller språkbruket anser CSN att utredningen visar en god ambition att förenkla och modernisera språket som dock inte når ända fram.

Vissa bestämmelser, som t.ex. den föreslagna 16 § om framställning från enskild, framstår som moderna och lättbegripliga. Andra bestämmelser, som t.ex. 19 § om utredningsansvaret eller 13 § om ombud och biträde, bibehåller ett språk som kan uppfattas som ålderdomligt och svårbegripligt. CSN anser därför att ytterligare en språklig översyn av lagförslaget bör äga rum inom ramen för det fortsatta arbetet för att göra bestämmelserna så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt.

Utöver ovanstående allmänna synpunkter anser CSN att följande synpunkter är av särskild vikt.

- CSN avstyrker förslaget att undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller beslut som inte går parten emot avskaffas. Vidare anser CSN att skyldigheten att kommunicera inför ett interimistiskt beslut inte bör utvidgas i förhållande till vad som gäller enligt befintlig praxis (RÅ 1991 ref. 109) och att tillämpningsområdet för det föreslagna undantaget från kommuniceringsskyldigheten i p. 2 måste förtydligas med avseende på interimistiska beslut.
- CSN avstyrker att det befintliga undantaget från skyldigheten att motivera beslut som inte går någon part emot avskaffas. Sådan skyldighet bör endast gälla i fall då kravet på en motivering framstår som särskilt påkallat.
- CSN avstyrker förslaget att upphäva möjligheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande.
- CSN avstyrker förslaget att avskaffa ordningen med att överklagandet förfaller om beslutsmyndigheten ändrar beslutet så som klaganden begär.
- CSN avstyrker förslaget att underrättelse ska ske till part i samband med rättelse i fler fall än i dag.
- CSN avstyrker förslaget att beslut om att anställa någon ska kunna överklagas till förvaltningsrätt.

Därutöver vill CSN särskilt framhålla nedanstående synpunkter utöver de som i övrigt framgår av yttrandet

- CSN avstyrker förslaget om dröjsmålstalan till den del som det innebär att den tidsfrist, inom vilken en överordnad instans förelägger en beslutsmyndighet att avgöra ett ärende, är bindande oavsett vilka omständigheter som inträffar efter överinstansens prövning.
- CSN anser att rätten för enskild att lämna uppgifter muntligen ska förutsätta att detta kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.
- CSN föreslår att bestämmelsen om rättelse av andra skäl (32 §) även ska omfatta rättelse av beslut av gynnande karaktär i gynnande riktning.
- CSN anser att det i 32 § uttryckligen bör framgå att det med oriktiga eller vilseledande uppgifter även avses utelämnande av relevanta fakta.
- CSN är tveksam till förslaget att beslutsmyndigheterna inte längre ska kunna rätta beslut som överklagats om överklagandet har överlämnats till överinstansen. CSN föreslår därför att beslutsmyndigheterna ska tillåtas ändra överklagade beslut som överlämnats till en överinstans efter kontakt med överinstansen.
- CSN föreslår att det i lagen tydliggörs i vilken ordning en beslutsmyndighet ska pröva om ett överklagat beslut ska rättas och om överklagandet kommit in i rätt tid.

[Se även avsnitt 5–11 och 13.]

Överklagandenämnden för studiestöd

Överklagandenämnden för studiestöd vill inledningsvis framhålla att det nuvarande undantaget från reglerna om kommunicering och beslutsmotivering i ärenden om tjänstetillsättning och betygssättning bör finnas kvar.

Lediga befattningar hos nämnden har lockat ett stort antal sökande, i vissa fall flera hundra sökande. Utan undantag från kommuniceringsskyldigheten skulle varje sökande få de andras ansökningshandlingar och få tillfälle att yttra sig över dem. Inkomna kompletteringar och yttranden skulle kunna föranleda nya massutskick till alla sökande. Även dokumentation från referenstagning, intervjuer och liknande måste rimligen kommuniceras inte bara den sökande dokumentationen gäller, utan också de medsökande. Denna formella hantering kommer sannolikt att förlänga handläggningstiden och fördyra förfarandet avsevärt. Härtill kommer den ökade risken att de sökande börjar lämna negativ information och negativa kommentarer om sina medsökande.

När det gäller betygssättning uppkommer frågan vad det är för material som ska kommuniceras. I skolan grundas betygen på elevens muntliga och skriftliga framställningar, men också på annat underlag till exempel i ämnet idrott och hälsa. Läraryrket ändras i grunden om elevernas enskilda prestationer måste dokumenteras och sparas för att sedan kommuniceras med eleven inför beslutet om betyg. När en myndighet som arbetsgivare ska lämna tjänstgöringsbetyg eller referenser framstår som mycket oklart vilket underlag som ska tas fram för kommunicering före beslut.

[Se även avsnitt 4, 7, 8 och 10.]

Stockholms universitet

Stockholms universitet tillstyrker i princip att förslaget läggs till grund för lagstiftning, men vill göra ett antal påpekanden samt föreslå att ytterligare överväganden görs i vissa avseenden. Nedan ges först en allmän kommentar, varefter synpunkter lämnas avseende vissa paragrafer [se avsnitt 3, 5–7, 9 och 10].

Stockholms universitet vill inledningsvis påpeka att många av förslagen kommer att innebära väsentliga förändringar i myndigheternas verksamhet och universitetet anser att konsekvenserna

för myndigheterna inte utretts tillräckligt. Utredningen fokuserar främst på den enskildes rättssäkerhet och underskattar till viss del hur förslagen kommer att påverka effektiviteten. Detta är särskilt tydligt för universitetets del när det gäller de s.k. massärendena (antagning m.m.), i och med att undantagen vad gäller kommunikations- och motiveringsskyldighet för dessa ärenden tas bort. Detta kan få ohanterliga konsekvenser för universiteten.

Universitetet vill vidare påpeka att förslaget att undantag från förvaltningslagen enbart ska kunna göras i lag kan komma att medföra problem på högskoleområdet där den naturliga regleringsformen i dag är förordning.

En mer generell synpunkt är att en samordning bör ske mellan den föreslagna förvaltningslagen och de föreslagna förändringarna i förvaltningsprocesslagen (Ds 2010:17). Där reglerna är avsedda att ha samma innebörd bör de ges samma språkliga utformning. Därutöver krävs överväganden huruvida vissa innehållsmässiga skillnader är motiverade.

Uppsala universitet

Yttrandet omfattar huvudsakligen de punkter där fakultetsnämnden har en från utredningen avvikande uppfattning varför det här bör sägas, att utredningen har presterat en förnämlig och skarpsinnig analys av gällande rätt med en utomordentlig värdefull praxisgenomgång, en framställning som i sig gott förtjänar att omarbetas till en välbehövlig handbok för förvaltningen. Detta särskilt som fakultetsnämnden på nedan anförda skäl avstyrker, att en helt ny förvaltningslag i enlighet med förslaget införs. Fakultetsnämnden anser visserligen, att somliga förfarandefrågor behöver få en bättre lösning än dagens system erbjuder, det gäller t.ex. systemen för omgörelse (omprövning och rättelse) av beslut. Nämnden anser vidare, att hela frågan om den kommunala ärendehandläggningen behöver en särskild genomlysning. Fakultetsnämnden anser dock inte, att det nu framlagda förslaget

svarar mot de behov som finns. Om förslaget genomförs riskeras en högre grad av skönsmässighet inom förvaltningen, något som inte gynnar förutsebarhet och rättssäkerhet för den enskilde utan ökar behovet av möjlighet till rättshjälp på det allmännas bekostnad. Det finns också en risk att förvaltningslagens betydelse som central förfarandelag minskar eftersom förslaget framkallar behov av alltmer speciallagstiftning på området.

Behovet av en ny förvaltningslag

Utredningen har haft i uppdrag (Dir. 2008:36) att lämna förslag till en lag som ersätter gällande förvaltningslag (1986:223, FL) och har i och för sig fullföljt uppdraget med den äran. Utredningsuppdraget, eller snarare behovet av en helt ny lag, behöver dock, enligt fakultetsnämndens uppfattning, diskuteras ytterligare. Uppdraget byggde väsentligen på ett förmodat behov av en ytterligare anpassning till dels en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning, dels ett internationellt sammanhang, närmast på grund av EU-rätten och Europakonventionen (EKMR). När nu utredningen i stort sett kommer fram till att problemen i nämnda hänseenden varken är särskilt framträdande eller särskilt svårbemästrade inom ramen för gällande system, en bedömning som fakultetsnämnden i vissa avseenden delar och återkommer till, återstår av uppdraget ett någorlunda begränsat antal konkreta frågor rörande brister i förfarandet i förvaltningen, som går att åtgärda inom gällande FL.

Moderniserad förvaltningslag?

En brist i förslaget är att resonemang och/eller anpassningar till dagens verklighet med bl.a. masshantering av ärenden, hantering av e-post och e-postens förvaltningsrättsliga betydelse saknas. Om nu en ny förvaltningslag ska införas hade det varit rimligt om en sådan produkt, som bör kunna stå sig åtminstone under

ett decennium, anpassats till den elektroniska verklighet som i dag gäller. Möjligheten till effektiviseringar finns sannolikt men också risken att hamna i förvaltningsrättsligt osäkra situationer där det kan bli tvistigt om en enskild verkligen yttrat sig i sitt ärende eller inte. Hur ska man se på att en myndighets e-post går via en server som ägs av en privat aktör belägen på en annan kontinent? Dagens förvaltningslag, men också i stor utsträckning förslaget, bygger på ett skriftligt förfarande och ett postväsende som var verklighet kanske så sent som 1980-talet men i dag ser det annorlunda ut. En moderniserad förvaltningslag hade varit rimligt att föreslå eller att åtminstone analysera och sedan förkasta om det var slutsatsen.

Praktiska problem

Det är värdefullt, att FL:s struktur och systematik fått en genomgång, men enbart vissa glapp i strukturen är knappast skäl nog för att rubba ett någorlunda väl fungerande system. Om det nu är ett välfungerande system? Svar på frågan om kvaliteten som sådan i svensk förvaltningspraxis i ett kvantitetsperspektiv är bristfällig ger utredningen inte, vilket kanske beror på att frågan inte ställts på det sättet i direktiven. Utredningen lyfter visserligen fram rättsliga felbedömningar i enskilda fall, som uppmärksammats av tillsynsmyndigheter eller som lett till ändring i högre instans, men någon storleksanalys av förekomsten av allvarliga problem med gällande ordning redovisas inte. Ändringsfrekvensen beträffande beslut inom förvaltningen relaterat till andelen fattade beslut eller kvantiteter när det gäller tillsynskritik, om problemen hänför sig huvudsakligen till vissa verksamheter/situationer eller har mer generell karaktär är frågor som kunde ha berörts men som inte behandlats. Det kanske inte heller var förväntat. Utredningen har enligt sitt uppdrag haft en uteslutande rättslig, närmast lagteknisk utgångspunkt. Detta innebär emellertid, att något samhällsekonomiskt eller statistiskt perspektiv inte anlagts på frågorna och att något sådant utrednings-

underlag inte heller redovisats. Några prognoser för hur förslagen kommer att slå i fråga om resursåtgång för de nya och mer komplicerade bedömningar som blir en följd av somliga av förslagen görs inte heller, rättare sagt utgår utredningen från att de inte innebär någon större skillnad i sådana hänseenden, men det kan nog diskuteras, som nedan kommer att ske här i yttrandet. När man ska bedöma behovet av grundläggande förändringar som rör en så omfattande verksamhet som ärendehandläggningen i stat och kommun är sådana data som här sagts också av intresse, vilket bör uppmärksammas i det fortsatta beredningsarbetet.

Förvaltningsmyndigheterna förväntas självklart fortlöpande anpassa sig till ständigt nya regelverk i fråga om den materiella delen av sitt offentliga uppdrag, alltså nya regler i sak och även nya tekniker vad gäller t.ex. myndighetskontrollen av kvaliteten på livsmedel, miljö eller djurhållning vartefter kraven på aktuella verksamheter förändras på grund av vetenskapens rön och/eller politikens förändring. Denna flexibilitet i de administrativa systemen måste ingå i myndighetsrutinen eftersom det är vad respektive myndighets samhällsuppgift syftar till; bättre livsmedel, miljöskydd och djurskydd med de anförda exemplen. Flexibilitet förväntas för övrigt också av de enskilda och företag som blir föremål för den aktuella tillsynen, alltså att klara av att anpassa sin verksamhet efter de nya kraven.

Den del av det offentliga administrativa systemet, som rör reglerna för myndighetskontakten med den enskilde i konkreta fall bör av rättssäkerhetsskäl och tilltrosskäl vara stabila och förutsebara på litet längre sikt än t.ex. regler om aktuell tillåten halt av vissa livsmedelstillsatser. Handläggningssystemet bör därför inte ändras ”i onödan”, detta också därför att den juridiska sakkunskapen på förfarandefrågor knappast är representerad på varje handläggarnivå eller ens myndighetsenhet, som utredningen själv uppmärksammar. Som exempel kan nämnas det miljörättsliga området.

Hos en miljömyndighet finns ofta sakkunskap att tillgå vad gäller miljörättens, nog så komplicerade, materiella del. Den rent

förvaltningsrättsliga delen av regelverket, som alltså rör själva ärendehandläggningen, ligger emellertid ofta utanför miljörättsexpertens specialistområde. Så kan det nog förhålla sig också på många andra förvaltningsområden. Därför bör behovet av ändringar av handläggningsreglerna noga analyseras. Gällande FL har varit i kraft snart 25 år, med en tradition som går längre tillbaka, och den interna kunskapsbanken i fråga om handläggningsfrågor på varje myndighetsområde är säkert betydande, även om juridiska specialister saknas. Det finns erfaren icke-rättsbildad personal, som kan ta till sig och föra vidare också nyheter inom ramen för gällande system, så länge inte juridiken blir alltför komplicerad. Den interna fortbildningen på förfarandeområdet blir svårare att sköta med en helt ny förfarandelag som innefattar nya system och begrepp och framför allt en ny handläggningsordning som innebär mycket mer av bedömningar av omständigheterna i de särskilda fallen, inte bara i den materiella delen utan nu också i förfarandedelen.

Man kan i och för sig ge utredningen rätt i att FL kan framstå som stelbent och otymplig med sin uppdelning på ärenden som innebär myndighetsutövning och ärenden som inte gör det samt detaljerade uppräkningar av ärendekategorier som utgör undantag från huvudregler m.m. Handläggningsmässigt innebär dock en sådan klassificeringsordning att varje myndighet lätt kan identifiera ”sina” kategorier. Myndigheten kan skapa handläggningsrutiner som fungerar också för elektronisk handläggning eller blanketthantering i annan form och även för icke-rättsbildad personal. Eftersom det är den personalen som normalt även handhar servicefunktionen i förhållande till enskilda är det viktigt, att regelverket fungerar väl på alla nivåer i myndigheten, inte minst som den enskilde sällan har någon annan att fråga; rättshjälp eller rättsligt biträde med hjälp av allmänna medel är möjligt bara i ett fåtal ärendetyper. Möjligen är just detta ett förhållande utredningen borde ha behandlat mera. I sammanhanget kan sägas, att fakultetsnämnden anser, att det rätta perspektivet på elektronisk handläggning i olika former är att den inte bör

styra utan underordnas kraven på säker och rättssäker handläggning.

Rent principiellt måste alltså diskuteras om det är nödvändigt att producera en helt ny förvaltningslag, när relativt få ändringar i sak föreslås i de regler vilkas innehåll överförs från FL till nya förvaltningslagen. Inte heller uppnås alltid någon ökad klarhet i fråga om reglernas innehåll med de språkliga förändringar som föreslås. Med allt vad en sådan nyordning för med sig av introduktion av ny begreppsapparat, inskolning av personal, omställning av stora administrativa system m.m., bör således frågan ställas om inte gällande ordning trots allt i stort fungerar tillräckligt bra med vissa tillägg och justeringar.

Begrepp m.m.

Utredningen har haft i uppdrag att åstadkomma lättillgängliga och pedagogiska regler och har tolkat uppgiften så, att etablerade juridiska begrepp och termer anses som juridiska finesser som helst ska undvikas. Också här har utredningen gjort en i och för sig aktningsvärd insats att uppfylla förväntningarna. Fråga är dock, om inte det nya språkbruket innebär nya svårigheter, utöver svårigheten för alla berörda att lära de nya begreppen, för också det mer allmänna språkbruket måste tolkas och därmed uppstår ny terminologi.

Det allmänna språkbruket är en, som man i dag säger, ”färskvara”, varför bruket av detta framkallar behov av en fortlöpande översyn, något som knappast främjar rättssäkerheten. Det kan för övrigt ifrågasättas, om uttryckssätt som ”*väsentlig mån*” är så mycket tydligare och begripligare än ”*synnerlig nytta eller skada*”, som används i jävsregeln, att det är motiverat att ändra en väl inarbetad paragraf om någon skillnad egentligen inte avsetts. Den synpunkten gäller flera andra fall av enbart språkliga justeringar.

Några mångtydigheter i begreppen enligt förslagets 4 § har redan nämnts. Andra för juristen självklara begrepp som faktiskt

inte får någon definition är t.ex. ”*part*” och ”*ärende*”. Bruket av det lilla ordet ”*kan*” sker inte heller alltid på ett tydligt sätt. En enskild *kan* väcka ett ärende sägs i 16 § – det framgår inte om det betyder att myndigheten därmed måste sakbehandla den framställning som görs. I 24 § sägs att beslut *kan* fattas av en ensam befattningshavare – det kan uppfattas som att så alltid är möjligt. T.o.m. ”*beslut*” kan nog tarva en förklaring, i vart fall såvitt gäller annat än slutliga beslut och särskilt i frågan huruvida ett beslut egentligen är fattat i den meningen att det inte utan vidare får ändras. I sistnämnda hänseende framstår 30 § som missvisande när det sägs, att beslut kan rättas innan det gjorts tillgängligt. De flesta skulle nog anse, att beslut i rättslig mening knappast ens föreligger förrän så skett. Innan dess finns det ett papper med beteckningen beslut, men att myndigheten ändrar ståndpunkt i det skedet handlar inte nödvändigtvis om att rätta ett fel, som paragraftexten kan uppfattas. I samma paragraf används ordet ”*utomstående*” – det kanske inte är en självklar läsning, att den av ärendet berörda parten, som vägletts och kommunicerats av myndigheten under hela handläggningen, räknas som utomstående i beslutsfasen. Även ersättandet av ”*finner*” med ”*anser*” i fråga om en myndighets ställningstagande enligt 32 § kan uppfattas negativt, snarast som ett mindre objektivt tyckande. Andra iakttagelser är att uttrycket ”*alltid*” i 30 § knappast är klargörande i sammanhanget.

I sak återkommer fakultetsnämnden till flera av de konkreta regler som berörts men vill här anföra, att det möjligen hade varit en bättre utgångspunkt att acceptera vissa begrepp och termer som mer beständiga företeelser, på gott snarare än ont, och i stället förklara dem i en inledande ordlista som skett på senare år i många lagar som berör enskilda, t.ex. personuppgiftslagen (1998:204), inkomstskattelagen (1999:1229) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Kanske bygger utredningsuppdraget rent av på en underskattning av de enskilda? De flesta förstår säkert, att juridiken, precis som medicinen, ekonomin eller datortekniken, fordrar en viss begreppsapparat och standardiserade uttryckssätt, även om

dessa inte uttrycks i formelspråk eller på främmande eller utdöda språk. Här finns åter skäl att erinra om vikten av servicereglerna och betydelsen av att myndigheten själv på alla nivåer kontinuerligt behärskar det system som den ska vägleda den enskilde i.

[Se även avsnitt 3–5, 7–9 och 10.]

Örebro universitet

Sammanfattningsvis är det Örebro universitets uppfattning att utredningens förslag innebär välkomna och nödvändiga förstärkningar av den svenska rättsstaten och medborgarnas rättssäkerhet. Vissa invändningar kan dock framföras mot utredningens förslag. Örebro universitet anser inte att begreppet myndighetsutövning är så pass vagt som FLU [Förvaltningslagsutredningen] anser. Utredningen har föreslagit att begreppet på grund härav ska utmönstras ur FL. Begreppet kan dock mycket väl behållas i FL om det bara ges en legaldefinition. Förslaget att i FL lagfästa legalitets- och objektivitetsprinciperna kan leda till att befattningshavare på förvaltningsmyndigheter får en större medvetenhet om principerna. Dessa finns dock redan lagfästa i regeringsformen (RF). Mot bakgrund härav kan ifrågasättas om det finns ett behov av att dubblera regleringen. FLU föreslår ett nytt remedium för att motverka för långa handläggningstider hos förvaltningsmyndigheter. Det finns ett påtagligt värde i en sådan reglering. Örebro universitet önskar emellertid att remediet vore vitessanktionerat eller liknande för att få önskvärd effektivitet. Örebro universitet anser, vad gäller förslaget på att lagfästa den s.k. officialprincipen, att denna kunde erhållit en tydligare utformning i lagtexten. Rådande förslag bär på vissa brister. Avslutningsvis har Örebro universitet valt att yttra sig över förslaget om att utöka regleringen av självrättelseinstitutet. I dagens FL är bara delar av institutet reglerat, vilket ger ett bristfälligt intryck. Utredningens förslag, att de mest grundläggande principerna ska föras in i lagtexten, innebär en väsentlig pedagogiskt förbättring av denna. Enligt Örebro universitet hade det varit av

värde om FLU hade tagit ställning till en del rättsligt oklara frågor avseende den s.k. negativa rättskraften, t.ex. i vilken mån sådan rättskraft råder om en beslutsmyndighet vill riva upp ett gynnande beslut till förmån för ett än mer gynnande beslutsinnehåll.

Övriga förslag från FLU synes väl övervägda och föranleder inga vidare kommentarer från Örebro universitets sida.

Nedan följer dels en allmän reflektion vad avser behovet av fortlöpande utbildning av offentliga befattningshavare, dels några funderingar kring förslaget till ny struktur på FL. I övrigt har Örebro universitet valt ut vissa kapitel i FLU:s betänkande där kommentarer ges [se avsnitt 4, 5 och 7–9].

Örebro universitet vill påtala den stora betydelse som fortlöpande juridisk utbildning torde ha vad gäller offentliga befattningshavare. Regelverk likt FL riskerar att få bara begränsad betydelse och genomslag i handläggningen hos förvaltningsmyndigheter om inte deras styrelser, nämnder, chefer och föredragande får en återkommande och fördjupad utbildning i offentlig rätt. En relativt stor mängd kritiska uttalanden från både JO och JK indikerar att kunskapsnivån i offentlig rätt, men även i allmänna juridiska spörsmål såsom regler för lagtolkning och tillämpning, är eftersatt hos vissa förvaltningsmyndigheter. FLU:s förslag bl.a. vad avser beslutsmotivering, där ett krav införs på angivande av författningsstöd, ökar behovet av juridiska kunskaper. Det skulle vara önskvärt om statsmakterna tog ett helhetsgrepp härom, då detta kan vara ett av den svenska rättsstatens mer påtagliga problem.

Örebro universitet anser att FLU:s strävan att fylla de strukturella brister i handläggningsförfarandet som kännetecknar dagens FL är mycket positiv. De flesta tjänstemän, vilka har att tillämpa FL torde sakna juridisk utbildning, vilket innebär att betydande krav måste ställas på lagstiftningens pedagogiska utformning. FLU:s förslag att i rubriker ange handläggningsförfarandets olika stadier – ärendes väckande, beredande och avgörande – torde göra FL lättare att orientera sig i och tillämpa. Örebro universitet anser dock att det borde övervägas om inte

det sista stadiet i förfarandet – besluts verkställighet – borde ges en egen rubrik.

Linköpings universitet

Betänkandet utgör allmänt en ambitiös och bred genomgång av den allmänna förvaltningsrätten och dess ställning, bl.a. i ett konventions- och EU-rättsligt perspektiv. Samtidigt lämnas i betänkandet förslag till omfattande förändringar av den nuvarande förvaltningslagen, förändringar vars genomförande i sina delar måste föregås av en ingående konsekvensanalys – inte minst med avseende på förslagets konsekvenser för högskoleområdet. Med denna bakgrund måste LiU för sin del avstyrka förslaget i nuvarande utformning.

Förslaget om att den nya förvaltningslagen till skillnad från den nuvarande inte längre ska vara subsidiär i förhållande till regeringens förordningsmakt utgör ett sådant exempel som kräver fortsatta överväganden. Statliga och kommunala myndigheter är i dag verksamma inom en rad skilda verksamhetsområden – ren tillsyns- och tillståndsverksamhet, verksamhet innebärande försäljning av varor och tjänster, rättighets- resp. skyldighetsgrundande verksamheter, tillhandahållande av utbildning, forskning jämte andra former av kunskapsspridning och information m.m. Förslaget är i denna del ägnat att stärka principen om folkstyret i 1 kap. regeringsformen och stärka medborgarnas rättskydd – *oberoende av vilken slags myndighetsverksamhet som bedrivs.*

Utifrån gällande principer för en effektiv statsförvaltning måste detta sättas i fråga. Utan ett väl utvecklat system av undantagsmöjligheter i den nya förvaltningslagen – som ett alternativ till bibehållande av subsidiaritetsprincipen i förening med av regeringen beslutade förordningar – kommer ett verksamhetsområde som utbildning och forskning att, mot bakgrund av nuvarande högskolelag, utsättas för ett omfattande förändringstryck i riktning mot ett mer utvecklat och renodlat förvaltnings-

rättsligt arbetssätt. Endast för de fall riksdagen i särskild ordning är beredd härtill skulle från förvaltningslagen avvikande föreskrifter kunna beslutas i lag. Detta förhållande skulle givetvis komma att gälla för samtliga myndigheter och deras verksamhetsområden, men är för högskoleområdet helt oförenliga med de utgångspunkter riksdagen nyligen har haft i fråga om besluten med anledning av den s.k. autonomiutredningen och uppdraget till regeringen om ytterligare åtgärder för ökad frihet för universitet och högskolor.

LiU utvecklar härutöver i det följande särskilda synpunkter rörande:

- Begreppen faktiskt handlande, ärende, beslut och myndighetsutövning [se avsnitt 3.1]
- Proportionalitetsprincipen [se avsnitt 4.1]
- Partsinsyn
- Kommunikation [se avsnitt 7.3]
- Dokumentation [se avsnitt 7.5]
- Motivering och överklagbarhet [se avsnitt 10.2]
- Avslutande kommentarer [se nedan]

En från rättssäkerhetssynpunkt väsentlig fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning den enskilde kan överklaga fattade beslut. Inom högskolan i dag råder stora begränsningar i överklaganderätten, något som i ett förändringsperspektiv skulle kunna inbjuda till diskussion. Redan i dag tillämpar Överklagandenämnden för högskolan den ordningen att en högskola inte ensam är bemyndigad att i ett enskilt ärende underrätta den klagande att det inte finns någon rätt till överklagande. Den bedömningsfrågan ska således alltid göras av Överklagandenämnden.

Begränsningarna i rätten att överklaga har öppnat för ett annat problem. HSV är sedan mitten av 1990-talet en tillsynsmyndighet för högskolan, med särskild uppgift att bevaka rättssäkerheten för studenterna. Under årens lopp har HSV [Högskoleverket] utvecklat en tillsynspraxis som påtagligt påverkar hög-

skolorna – utan att denna praxis skapats av en opartiskt dömande instans och utan formella möjligheter för högskolan att driva enskilda ärenden som part.

Frågan om förvaltningslagens tillämplighet för högskolan kräver också med hänsyn till autonomifrågan mer ingående överväganden. Dessa måste också ta hänsyn till redan pågående utvecklingstendenser i tolkningen och tillämpningen av förvaltningslagen för högskolans del och till vad som nu kan förutses med avseende på det liggande förslaget till ny förvaltningslag.

LiU förordar i första hand att breda undantagsmöjligheter föreskrivs i den nya förvaltningslagen för högskolans del. Med en sådan lösning skulle förvaltningslagen kunna anpassas till ett fortsatt arbete i frågan om ökad autonomi för högskolan utan ytterligare särlagstiftning. Detta får å andra sidan inte förhindra en diskussion kring alternativa former för säkerställandet av goda rättssäkerhetsvillkor för såväl anställda som studenter. Mot bakgrund av att en inte obetydlig andel av högskolans studenter fr.o.m. höstterminen 2011 kommer att betala för sin utbildning kan t.ex. anläggas mer civilrättsliga perspektiv, där antagningsbeslutet ses som ett ömsesidigt åtagande med inbördes rättigheter och skyldigheter och där tvister kan hänföras till någon form av oberoende skiljenämnd.

Lunds universitet

Utredningen har genomfört ett imponerande arbete genom en bred genomgång av den allmänna förvaltningsrätten. Betänkandet innehåller nya och innovativa förslag till förändringar och kodifiering av det som finns i praxis och doktrin. I vissa fall går utredningen så långt att man kan tala om en ny allmän förvaltningsrätt. Detta kräver noggranna överväganden. I några fall är nuvarande reglering att föredra. Förändringarna bör också ske på ett sådant sätt att det tillåter vidareutveckling av praxis.

Utredningen har emellertid också lämnat en mängd frågor obesvarade. Det gäller särskilt frågor där generella bestämmelser

i den nuvarande förvaltningslagen tagits bort och där utredningen föreslår specialregleringar som ersättning. Hur dessa specialregleringar ska se ut har utredningen inte närmare beskrivit eller utrett. Det gör att konsekvenserna av förslagen i stora delar inte går att bedöma nu. Universitetet förordar att detta utredningsarbete genomförs innan en ny förvaltningslag träder i kraft.

Konsekvenserna av förslaget är väsentliga förändringar i myndigheternas verksamhet. Dessa har enligt universitetets uppfattning inte utretts tillräckligt. Förslaget medför ett behov av väsentliga utbildningsinsatser och resursförstärkning. Enbart hanteringen av dröjsmålstalan kommer att öka arbetsbelastningen betydligt. Utredningen behandlar främst den enskildes rättssäkerhet. Den underskattar ibland hur förslagen kan komma att påverka effektiviteten. Lunds universitet anser t.ex. att förändringarna att ta bort undantagen för de s.k. massärendena vad gäller kommunikations- och motiveringsskyldigheten och att – som universitetet uppfattar det – utöka mängden beslut som får överklagas, inte är acceptabla ur effektivitetssynpunkt och kan få ohanterliga konsekvenser.

Vissa av de nya delarna av utredningens förslag kan genomföras genom ändringar av gällande förvaltningslag. Det gäller allmän dröjsmålstalan (se kommentaren till 11 § [avsnitt 5.3]).

Utredningen gör i vissa delar en genomgång av EU-rätt, internationell och komparativ rätt. Den för i vissa delar in förändringar i den svenska regleringen. Genomgången är emellertid ojämn och i vissa delar kunde praxis i anslutning till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna beaktats ytterligare. Vid en anslutning av EU till konventionen kommer den att utgöra det grundläggande skyddet för den enskilde.

Förhållandet mellan allmän och speciell förvaltningsrätt

Förvaltningslagen ska vara så generell att den i princip kan gälla utan större reservationer inom hela förvaltningsområdet. Re-

gleringen närmas i förslaget processen i förvaltningsdomstolarna. Det finns därför inte några närmare överväganden om det senaste årtiondets organisatoriska förändringar från många decentraliserade myndigheter till enhetsmyndigheter (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket m.fl.) borde leda till förändringar av förvaltningsförfarandet och därmed föras in i förvaltningslagen. Ett sådant övervägande kunde vara att göra intern omprövning till en förutsättning för överklagande.

Särskilt om universiteten

Utan att universiteten speciellt nämns finns i den gällande förvaltningslagen undantag åtminstone inom två områden med särskild relevans för universiteten, nämligen kommunikationsprincipen (17 § 2 p) och motiveringsskyldigheten (20 § 2 p). Utredningens förslag i dessa delar behandlas närmare längre fram i remissvaret [se avsnitt 7.3 och 8.3]. Lagen är också avsedd att reglera massärenden som t.ex. antagning. Bara vid Lunds universitet antogs 21 000 studenter höstterminen 2010. Denna typ av ärenden innehåller för det första en individuell del angående behörighetsfrågor. Beslut i sådana frågor kan överklagas. För det andra innehåller dessa ärenden en del där studentens meriter prövas mot andra urvalsfrågor. Beslut angående denna del kan enligt gällande regler inte överklagas. Omfattningen av antalet ansökningar betyder att ett mycket stort antal ärenden prövas under kort tid. Det är inte meningsfullt med en mera utdragen process än nu. Ett beslut som kommer en månad in på terminen har inte någon nytta för den enskilde, utan avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhetsgarantier måste ibland se annorlunda ut jämfört med vad som allmänt kan anses gälla. Universiteten är emellertid inte unika utan ärenden av denna karaktär förekommer inom exempelvis studiemedelsområdet, socialförsäkringsområdet och skatteområdet. Eftersom dessa områden rör stora delar av förvaltningsverksamheten måste hänsyn tas till detta. Utredningens förslag medför att stora delar av rättssäker-

hetsskyddet finns i speciallagstiftning. Enligt universitetets uppfattning vore det olyckligt. Det leder till att rättssäkerhetsfrågorna blir en sektorsfråga med andra avvägningar än de generellt önskvärda. En sådan utveckling sker redan inom skatte- och socialförsäkringsområdet, där rättssäkerhetsfrågor riskerar att bli underordnade effektivitetshänsyn. Det vore olyckligt om den nya förvaltningslagen enbart blev en lag som reglerar förvaltningsbeslut som överklagas till förvaltningsdomstol. I stället bör ambitionen vara den ursprungliga, nämligen att reglera förfarandet inom förvaltningsmyndigheterna. Går syftena inte att förena kanske regleringen måste göras annorlunda.

Vissa begrepp m.m.

Utredningen har valt att utmönstra begreppet myndighetsutövning. Utredningen konstaterar att kärnan i begreppet bara är ”fråga om ett i offentligrättsliga normer grundat beslutsfattande som i väsentlig mån påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation”. Uppenbarligen avser man myndighetsutövning mot enskild. I Europarådets rekommendation (CM/Rec(2007)7) *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration* urskiljs särskilt termen ”administrative decisions” som innefattar både generella normbeslut och beslut i enskilda fall av offentliga myndigheter ”when exercising the prerogatives of public power”. För den senare kategorin av beslut ställs högre krav i rekommendationernas avdelning II. Utredningen tycks inte närmare ha övervägt att ansluta till användningen av denna term. Som utredningen påpekar är det riktigt att gränserna mellan offentlig rätt och civilrätt inte längre är helt klara. Enligt universitetets uppfattning finns emellertid behov att reglera och att göra åtskillnad mellan dels regler som förvaltningsmyndigheter/offentligrättsliga organ alltid ska tillämpa, dels regler för förvaltningsverksamheten allmänt, dels regler för myndighetsutövning (när offentlig makt utövas). De två sistnämnda kategorierna av regler bör gälla oav-

sett vilken typ av organ som utövar den offentliga makten. Universitetet förordar därför att termen myndighetsutövning mot enskild används även fortsättningsvis.

Utredningen har också valt att inte utnyttja andra etablerade begrepp. Ett exempel på detta är laga kraft. Detta framstår ibland som omotiverat, eftersom dessa begrepp är etablerade och även har ett praktiskt värde. Utredningen etablerar också nya termer. Dessa bör då framgå av innehållet i paragraferna och inte enbart av rubriker. Ett exempel på detta är klagotid.

På ett flertal ställen i förslaget används uttrycket ”väsentligt”. Det kommer att dröja innan en rimlig praxis bestämts. Uttrycket bör preciseras exempelvis i förarbetena i den mån inte precisare uttryck kan användas i lagtexten.

Genomgång av lagförslaget paragrafvis

[Se avsnitt 3–11.]

Göteborgs universitet

Förvaltningslagsutredningen har lagt fram ett mycket förtjänstfullt förslag till ny förvaltningslag. Lagens struktur anknyter till ett ärendes gång, vilket gör att lagen blir lättare att följa. Likaså har språket genomgått en välbehövlig modernisering. Det är också positivt att ett avsnitt handlar om grunderna för god förvaltning där bl.a. hänvisning sker till principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Vi är också positiva till införandet bestämmelser rörande åtgärder vid dröjsmål. Sammantaget torde flertalet av de föreslagna förändringarna medföra ökad rättssäkerhet för den enskilde samt att lagen blir lättare att förstå och tillämpa.

Nedan följer synpunkter på följande delar av betänkandet: Myndighetsutövning [se avsnitt 3], Motivering av beslut [se av-

snitt 8], Rättelse [se avsnitt 9], Terminologi ”anspråk eller framställning” [se avsnitt 7].

Umeå universitet

Juridiska institutionen vid Umeå universitet vill inledningsvis understryka att Förvaltningslagsutredningens betänkande generellt håller en mycket hög standard. Samtliga frågor som tas upp behandlas systematiskt och konsekvent med en historisk överblick av förvaltningsförfarandets utveckling och nuläge i Sverige såväl i lagstiftning som i praxis och i den juridiska doktrinen. Därtill kommer att utredningen ofta gör utblickar i framför allt övriga nordiska länder samt sätter in den förvaltningsrättsliga lagstiftningen i ett europeiskt perspektiv. Det är önskvärt att fler betänkanden vore lika gedigna i genomgången av sina utredningsuppdrag. Det leder rimligen till att förslagen till lösningar blir mer genomtänkta och även lättare att förstå för den som ska analysera och förstå utredningens tankegångar. I den mån utredningens förslag genomförs underlättas även den framtida rättstillämpningen genom det underlag som presenterats.

Det är även juridiska institutionens uppfattning att det är nödvändigt att i lagstiftning slå fast vissa av de principer som har vuxit fram i praxis och doktrin, framför genom kodifiering av den negativa rättskraften. Förvaltningslagsutredningen föreslår även att legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen återges i den nya förvaltningslagen. Även om dessa för myndigheters agerande grundläggande principer redan återfinns i svensk lagstiftning, bland annat i regeringsformen, och i Europakonventionen, tillstyrker Juridiska institutionen att de kommer till konkret uttryck i lagtexten.

Förutom dessa generella kommentarer vill institutionen närmare ta upp några av de frågor som behandlas i betänkandet [se avsnitt 3, 5, 8 och 9].

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket anser att förslaget generellt är bra ur såväl den enskildes som myndighetens perspektiv. Till stor del motsvarar förslaget den praxis som bildats genom Justitieombudsmannens uttalanden. Det är positivt att denna praxis regleras i lagstiftning, särskilt från rättsäkerhetssynpunkt för den enskilde.

Verket vill emellertid lyfta fram några punkter där förslaget medför konsekvenser för myndigheten eller den enskilde som inte framkommer i betänkandet eller är otydligt.

Jordbruksverket menar att begreppet ”myndighetsutövning” bör definieras i lagen eftersom det har betydelse för den enskildes möjligheter att ta till vara sina rättigheter gentemot myndigheten. Särskilt angeläget är det i relation till skadeståndslagens bestämmelse om myndighetsutövning men även exempelvis delegation till organisationer eller kontrollorgan. Ett alternativ är att definiera begreppet myndighetsutövning i annan lagstiftning där begreppet används.

Den i betänkandet föreslagna bestämmelsen om dröjsmålstalan kommer att innebära att alla ärenden (215 000 stycken) om EU:s jordbrukarstöd kommer att kunna bli föremål för sådan. Myndighetens möjlighet att förkorta handläggningstiden är mycket begränsad med hänvisning till processerna kring handläggningen och EU:s regelverk.

Jordbruksverket anser att bestämmelsen om att en handling ska anses ha kommit in till myndigheten närmast föregående arbetsdag bör förändras så den inte kan vara till nackdel för den enskilde.

Vidare anser Jordbruksverket att alla beslut som en myndighet fattar ska dokumenteras skriftligt.

[Se även avsnitt 3, 5, 6 och 8.]

Livsmedelsverket

Utredningen har tagit fram ett förslag till en ny förvaltningslag som innehåller värdefulla ändringar, kompletteringar och förtydliganden i förhållande till dagens förvaltningslag. Förslaget har ett tydligt medborgarperspektiv.

Livsmedelsverket tillstyrker att principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet tas in i den nya lagen, att myndigheternas utredningsskyldighet lagfästs, att lagen inte längre ska upprätthålla skillnader mellan myndighetsutövning och annan handläggning samt mellan slutliga beslut och andra beslut, att beslut i jävsfrågor ska få överklagas särskilt, att de föreslagna åtgärderna mot dröjsmål i handläggningen genomförs samt att besluts överklagbarhet och klagorätten mot beslut regleras enligt förslaget.

Verket har särskilda synpunkter i nedanstående frågor [se avsnitt 5 och 8–10].

Fiskeriverket

Fiskeriverket tillstyrker i huvudsak förslaget till ny förvaltningslag men lämnar vissa synpunkter enligt följande.

Det välkomnas att förvaltningslagen föreslås mera fullständigt beskriva ett ärendes gång från anhängiggörande till beslut. Därmed skapas förutsättningar för att handläggningen sker på ett enhetligt sätt vid de olika myndigheterna vilket är en väsentlig rättssäkerhetsaspekt. Utmärkt är även att grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet samt viktig fast rättspraxis kodifieras. Särskilt viktigt är att frågor om ändring av gynnande beslut och för sent inkommet överklagande klargörs. Bra är också att gränserna för myndighetens utredningsansvar fastläggs och att ett beslut alltid ska innehålla en klargörande motivering.

[Se även avsnitt 3, 5, 7 och 9.]

Sametinget

Sametinget har inte några synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket anser att förslaget till ny förvaltningslag i stort har fått en systematisk och överskådlig struktur. Naturvårdsverket har i sitt yttrande särskilt framhållit synpunkter på förslag avseende åtgärder vid dröjsmål, kommunikation, motivering av beslut, överklagbarhet och klagorätt.

Naturvårdsverket anser att det är positivt att förslaget till ny förvaltningslag i stort har fått en systematisk och överskådlig struktur. Betänkandet följer gången av ett ärendes handläggning från dess väckande, över dess beredning och fram till ett beslut. Tydliga rubriker och underrubriker ökar tillgängligheten till regelkomplexet. Positivt är även syftet att reglerna ska ha en sådan teknikoberoende utformning att de inte ska hindra utvecklingen mot användning av moderna kommunikationsformer i förvaltningen.

[Se även avsnitt 3–5, 7, 8 och 10.]

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (KemI) är positiv till förslaget till ny förvaltningslag. Texten är väl genomarbetad och genomtänkt och har fått en modern och huvudsak lättbegriplig utformning. Betänkandet är mycket välskrivet. Oftast kan vi ställa oss bakom de förslag till ändrade regler som läggs fram. Vi vill dock lyfta fram särskilt en punkt där vi tycker att förslaget inte är tillräckligt genomtänkt [se avsnitt 3]. Vi är också tveksamma till reglerna om en särskild prövning vid dröjsmål i handläggningen [se avsnitt 5].

I övrigt lämnar vi några detaljkommentarer [se avsnitt 6, 8 och 10].

Lantmäteriet

Lantmäteriet anser generellt att förslaget till ny förvaltningslag är bra och i huvudsak tillstyrker vi förslaget. Dock har myndigheten synpunkter i vissa delar som redovisas här nedan.

Lantmäteriet vill särskilt framhålla att det är bra att språket har moderniserats.

Utredningen nämner redan tidigt i betänkandet frågan om elektroniska förfaranden. Frågan berörs vidare i förbigående på flera ställen i betänkandet. Därutöver har en omfattande redovisning av tidigare arbeten inom området ”elektroniska förfaranden” och närliggande områden sammanställts i bilaga 2 till betänkandet. Enligt direktiven skulle utredningen göra den nya förvaltningslagens regler anpassade för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning.

I anslutning till det nyss anförda kommer utredningen bl.a. fram till att bestämmelserna i nuvarande förvaltningslag inte utgör några hinder. Vissa problem är av så specifik eller utpräglat teknisk natur att de inte kan lösas inom förvaltningslagens ram.

Av nämnda sammanställning framgår att frågorna om elektroniska förfaranden är många inom den förvaltningsrättsliga verksamheten. Lantmäteriet delar utredningens uppfattning att dessa frågor i allt väsentligt bör regleras i specialförfattning. Det pågår på många håll inom den offentliga förvaltningen en mycket expansiv utveckling i riktning mot ökad användning av elektroniska förfaranden. Utredningen skulle därför, enligt Lantmäteriets mening, vinna på en utförligare analys av förvaltningslagens tillämplighet vid framtida elektroniskt förfarande. Då förvaltningslagen ofta tillämpas tillsammans med andra författningar, såsom tryckfrihetsförordningen, offentlighets och sekretesslagen och personuppgiftslagen, skulle det vara värdefullt om analysen omfattade även dessa.

[Se även avsnitt 3–10.]

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) välkomnar förslaget till ny förvaltningslag. PTS bedömning är att förslagen i betänkandet på ett tillfredställande sätt kommer till rätta med de problem och brister som föreligger i nu gällande förvaltningslag.

Det är positivt att förvaltningslagen anpassas till den internationella utvecklingen och inom EU etablerade rättsprinciper om exempelvis legalitet, objektivitet och proportionalitet. Även om svensk förvaltningsrätt redan i nuläget ställer höga krav på myndigheters handläggning är det betydelsefullt att säkerställa att de EU-rättsliga principerna om god förvaltning införs i den nya förvaltningslagen.

Vidare är det positivt från rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt att förvaltningslagen görs mer lättillgänglig och pedagogisk, inte bara för enskilda utan även för anställda inom den statliga förvaltningen. Det är också angeläget att den praxis och doktrin som föreligger på det förvaltningsrättsliga området kodifieras.

Det är positivt att samma rättssäkerhetsgarantier, såsom rätten till partsinsyn och myndigheternas kommunicerings- och motiveringsskyldighet, ska gälla gentemot part oavsett om ärendet gäller myndighetsutövning eller inte. PTS kan för myndighetens vidkommande inte se några tillämpningssvårigheter med förslaget att i den nya förvaltningslagen avskaffa begreppet myndighetsutövning.

PTS har, som utvecklas nedan, vissa invändningar exempelvis mot institutet dröjsmålstalan, men är i övrigt positiv till förslaget om ny förvaltningslag.

PTS kommer nedan att redogöra för myndighetens synpunkter på respektive avsnitt i betänkandet [se avsnitt 3–10 och 13].

Trafikverket

Allmänt välkomnar Trafikverket utredningens arbete med att komplettera och förtydliga den grundläggande författningsregleringen av förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Utredningen har i allmänhet väl avvägda förslag till sådana kompletteringar och förtydliganden. Förslagets författningsstruktur, där den förslagna förvaltningslagen följer ett ärendes normala gång, bidrar till att öka förståelsen för och tillgängligheten till författningen. Kort sagt menar verket att utredningen i allmänhet lyckats väl med att bota de brister som nuvarande författningsreglering innehåller.

Utredningens förslag innebär av allt att döma att kraven på förvaltningsmyndigheterna ökar i förhållande till regleringen i den nuvarande förvaltningslagen. Emellertid har på olika sätt förvaltningsmyndigheternas ärendehantering utvecklats bortom kraven i nu gällande förvaltningslag. Det har skett såväl genom utveckling i rättspraxis som i regeringens styrning av den statliga förvaltningen. Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen har också bidragit till att statsförvaltningen har utvecklats. Kort sagt ger den statliga förvaltningen mera av rättssäkerhet och god samhällsservice än vad som mera explicit följer av den nu gällande förvaltningslagen.

Det som nyss sagts gör det svårt att analysera och beskriva i vilken utsträckning utredningens förslag påverkar Trafikverket som myndighet. Till svårigheterna att bedöma konsekvenserna hör även att Trafikverket etablerades som en helt ny myndighet den 1 april innevarande år och verksamheten är i viss mening under uppbyggnad vad gäller rutiner, arbetssätt m.m.

Verket har ca 100 000 registrerade ärenden årligen. I den volymen ingår inte en del ärenden av typen massärenden. Det gäller t.ex. förarprov respektive ärenden rörande vissa dispenstransporter.

Det är givet att införandet av helt nya regler som innebär att det tillkommer nya moment i ärendehanteringen skulle kunna få drastiska konsekvenser i en verksamhet med Trafikverkets om-

fattning. Det finns visserligen något exempel på tillkommande moment i Förvaltningslagskommitténs betänkande (institutet dröjsmålstalan), men enligt verkets bedömning innebär det inte någon väsentligt ökad resursåtgång i verksamheten. Det är dock, som framgår ovan, svårt att göra helt säkra beräkningar av utredningens påverkan på myndighetens verksamhet.

Om utredningens förslag genomförs i sin helhet behövs en relativt omfattande informations- och utbildningsinsats i Trafikverket och verket anser att det är angeläget att tiden mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande för en ny förvaltningslag är minst ett år.

Nedan redovisas verkets synpunkter på några av de enskilda förslagen i betänkandet [se avsnitt 3–10].

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är övervägande positiv till de förändringar som föreslås i betänkandet. Transportstyrelsen har följande synpunkter [se avsnitt 6, 8 och 9].

Konkurrensverket

Huvudsakligen är de förslag som förs fram i utredningen sådana att Konkurrensverket inte har något att invända mot dem.

Förslaget i 6 § andra stycket om krav på underrättelse om mottagandet av elektroniska meddelanden avstyrks.

Förslaget i 21 § att utvidga myndigheters kommunikationsskyldighet avstyrks i den delen det avser beslut som inte avgör ärendet.

Konkurrensverket anser att det skulle vara värdefullt med en negativ definition av partsbegreppet innebärande att en anmälare inte regelmässigt blir att betrakta som part samt en utveckling av vilka krav, exempelvis avseende utredningsansvar, som ställs på en myndighet i samband med frågor om rättelse.

Utredningen har haft ett mycket omfattande uppdrag, att ge förslag till en ny förvaltningslag. Enligt Konkurrensverkets mening har uppdraget lösts på ett förtjänstfullt sätt och den föreslagna förvaltningslagen framstår som mer pedagogisk och lättillgänglig än den nuvarande. Även ansatsen att i så stor utsträckning som möjligt kodifiera praxis torde bidra till en större klarhet för såväl enskilda som myndigheter. En mer ingående konsekvensanalys hade dock varit önskvärt.

Huvudsakligen är de förslag som förs fram i utredningen sådana att Konkurrensverket inte har något att invända mot dem. Det finns dock ett antal punkter där Konkurrensverket finner det motiverat att närmare utveckla verkets inställning [se avsnitt 4, 6, 7, och 9].

Många av de rättigheter som enligt förslaget tillkommer enskilda är förbehållna den som är part. Någon definition av partsbegreppet anges inte i förslaget till lag och heller inte i utredningen.

En stor del av Konkurrensverkets ärenden tas upp på eget initiativ, ibland efter en anmälan från någon enskild. En sådan enskild anmälare blir inte part i verkets ärende, utan intar endast rollen som intressent (s. 246).

Med den utformning förslaget fått (se 16, 17, 19 och 37 §§) finns dock enligt Konkurrensverkets bedömning, en påtaglig risk att en enskild som anmäler en leverantör eller konkurrent till Konkurrensverket tror att han/hon i och med detta blir part i verkets ärende mot företaget. Därmed kan det hos anmälaren uppstå förväntningar om att bli behandlad som part, förväntningar som normalt inte kommer att infrias. Detta kan i förlängningen medföra en risk för att allmänhetens förtroende för, och tilltro till, myndigheterna minskar.

Konkurrensverket anser därför att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör, exempelvis i anslutning till 16 § om ärendens väckande genom framställning från enskild, införa en negativ definition som tydliggör att den som anmäler ett ärende till en myndighet inte därmed per definition blir att betrakta som part i ärendet.

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning, SGU, är den myndighet som svarar för frågor som rör jord, berg, grundvatten och mineralfrågor i Sverige. Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan, Bergsstaten, som har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral och som beslutar i frågor enligt minerallagen (1991:45). Ytterligare ärendetyper som förekommer vid SGU och vars handläggning kan komma att påverkas av förslaget till en ny förvaltningslag är exempelvis ärenden om tjänstetillsättning, forskningsbidrag, gruvmätarbehörighet och ärenden enligt kontinentalsockellagen (1966:314) och rennäringslagen (1971:437).

Utredningens förslag är i huvudsak anpassat efter behandlingen av förvaltningsärenden med endast en part. Många av förslagen passar illa till ärenden där det finns flera parter med motstridiga intressen. Detta gäller främst lagstiftningar som reglerar markanvändning, som plan- och bygglagen, miljöbalken samt torv- och minerallagarna men även ärenden om tjänstetillsättning och forskningsbidrag. Utredningen är medveten om detta och förutsätter att det där det behövs ska särregleringar införas i förhållande till den nya förvaltningslagen. SGU bedömer i och för sig att detta kan vara en möjlig väg men konstaterar samtidigt att detta fordrar omfattande utredning och lagstiftningsarbete, som bör vara genomfört i samband med den nya förvaltningslagens ikraftträdande.

Utredningen framför invändningar mot en rad begrepp och distinktioner som i och för sig inte är obefogade. Det gäller begreppet myndighetsutövning, slutliga beslut och att beslut ska ha gått någon emot för att få överklagas. Vad utredningen emellertid tycks ha bortsett ifrån är den tydlighet och klarhet med stor betydelse ur processekonomisk synpunkt som användningen av begreppen trots allt har. Att ta bort dessa innebär enligt SGU:s mening större oklarhet än rådande ordning. Det kan dessutom leda till krav på myndigheterna att behandla inlagor som nu med rätta kan betraktas som onyttiga. Enligt SGU:s mening är den

nuvarande förvaltningslagen i huvudsak ändamålsenlig. Många av de brister som utredningen pekar på avser heller inte förvaltningslagens bestämmelser som sådana, utan på bristfällig tillämpning av dessa. Utredningens förslag utgår i princip helt från de enskilda parterna men beaktar knappast alls myndigheternas möjlighet till en ändamålsenlig och rationell hantering.

Utredaren föreslår att tjänstetillsättningsärenden ska falla under förvaltningslagen som alla andra förvaltningsärenden. Många av förslagen kommer att komplicera anställningsförfarandet och därmed en central del av den statliga sektorns kompetensförsörjning. I dessa delar medför en strikt tillämpning av förslagen en kostnadsökning för myndigheter.

Närmare exempel lämnas i kommentarerna till de enskilda bestämmelserna [se avsnitt 3–10].

Patent- och registreringsverket

Det är ett gediget betänkande som remitterats. Med imponerande överblick över rättsområdet, innovativ lagteknik och livfullt språk har särskilde utredaren Hans Ragnemalm lämnat ifrån sig ett förslag till förvaltningslag i tiden.

Patent- och registreringsverket (PRV) anser att den valda lagstrukturen överlag är logisk och rimlig. Verket kan tillstyrka eller godta merparten av den föreslagna författningstexten.

I några avseenden står PRV emot argumentationskraften i utredarens överväganden. Invändningarna gäller till en början dels förslaget att utmönstra begreppet myndighetsutövning, dels inställningen att avvikelser från lagens föreskrifter ska kräva lagform och att regeringen alltså inte ska kunna sätta FL ur spel genom förordningsbestämmelser [se avsnitt 3.1 och 3.3].

PRV tar också särskilt upp frågan om FL:s tillämplighet på ärenden om tjänstetillsättningar. Verket menar att utredaren inte visat tillräcklig förståelse för undantag som behövs för myndigheternas praktiska hantering av anställningsärenden och, framför allt, för att säkra det allmännas kompetensförsörjning. Dessa kri-

tiska synpunkter utvecklas [nedan samt i avsnitt 7.3, 8.3, 8.5 och 10.1].

I övrigt har PRV en del anmärkningar och frågor som redovisas nedan i anslutning till respektive lagparagraf [se avsnitt 3–11].

Enligt särskilda undantagsbestämmelser i den nu gällande FL tillämpas vissa delar av lagen inte på ärenden som rör personalrekrytering. Av 17 § framgår att handlingar i ärenden om tjänstetillsättning inte behöver kommuniceras med samtliga parter. I 20 § anges att beslutsmotivering får utelämnas om beslutet rör tjänstetillsättning. Och enligt 22 a § gäller, i fråga om rätten att överklaga beslut till allmän förvaltningsdomstol, ett generellt undantag för beslut i anställningsärenden.

Utredaren vill göra rent hus med detta slags generella undantag i FL. Hans inställning får uppfattas så att det inte är motiverat att en gång för alla utesluta någon viss ärendetyp. Om det behövs får möjligheten till särlagstiftning utnyttjas under de förutsättningar som allmänt gäller enligt 3 §.

Det framkommer också att utredaren anser vissa av de nuvarande undantagen i sak obefogade. När det gäller krav på beslutsmotivering polemiserar han mot förarbetsuttalanden om grunderna för att undanta tjänstetillsättningsärenden (bet. s. 513). Ju mer diskretionär bedömningen av arbetssökandes kvalifikationer och egenskaper är, desto större anser han behovet vara av en transparent redovisning av vilka urvalsnormer som använts.

Något större förståelse har utredaren för att myndigheterna ska besparas skyldighet att kommunicera handlingar med sökande i bl.a. tjänstetillsättningsärenden, men bara om ”antalet parter är så stort, att ärendena annars blir ohanterliga” (bet. s. 450).

Enligt PRV:s mening har utredaren här gett uttryck för ett väl doktrinärt synsätt. Verkets uppfattning är att det inte är rimligt att vid tillämpning av FL fullt ut jämställa ärenden om tjänstetillsättning med förvaltningsärenden i allmänhet. Det får erinras om att staten konkurrerar med privata arbetsgivare på samma arbetsmarknad. Någon utbildning eller auktorisation som exklu-

sivt ger tillträde till statliga tjänster finns inte i Sverige. Eftersom staten inte ska vara löneledande kan det sägas att myndigheter har ett handikapp vid rekrytering av kvalificerad personal.

Det är angeläget att intresset för statlig anställning inte i onödan hämmas av omständlig och tidsödande byråkrati. Det ligger i både det allmännas och arbetssökandenas intresse att rekrytering till staten får ske på i princip samma villkor som gäller för den privata sektorn.

Givet är att myndigheternas rekryteringar måste vara tillgängliga för insyn. Allmänheten har ett befogat intresse av att kunna kontrollera att en myndighet inte godtyckligt förbigår kvalificerade sökande och, över huvud taget, att utrymmet för korruption vid rekrytering minimeras. De som är sökande ska självklart kunna få veta vilka deras konkurrenter om anställningen är. Dessa intressen tillgodoses i stor utsträckning med regler om partinsyn (9 § i förslaget till ny FL) och genom den grundlagsfästa rätten att få del av allmänna handlingar (2 kap. tryckfrihetsförordningen).

Bolagsverket

Bolagsverket välkomnar förslaget till en ny förvaltningslag. Lagförslaget är till största delen ett stort steg framåt för reglering av den svenska förvaltningsrätten. Den föreslagna lagtexten är överskådlig, lättillgänglig och pedagogiskt upplagd. De överväganden och motiv som redovisas i betänkandet är utomordentligt välskrivna.

Enligt Bolagsverkets uppfattning står verkets nuvarande rutiner i god överensstämmelse med den föreslagna nya förvaltningslagen.

Bolagsverket tillstyrker det remitterade lagförslaget med de synpunkter som lämnas nedan [se avsnitt 3–7, 10 och 11].

Statens energimyndighet

Energimyndigheten tillstyrker i stort förslaget till en ny förvaltningslag med ikraftträdande den 1 januari 2012. Myndigheten redovisar dock vissa synpunkter främst på paragrafnivå [se avsnitt 4, 5, 7, 8 och 13].

Energimyndigheten är positiv till den grundliga analys som utredningen företagit liksom till de kodifieringar av praxis som införts i lagförslaget. Energimyndigheten är också positiv till den struktur som givits lagen i förslaget.

En generell synpunkt Energimyndigheten har gäller en återkommande problematik i lagförslaget, som delvis har sin koppling i borttagandet av begreppet myndighetsutövning. Detta begrepp ger myndigheter i dag två nivåer av ärenden med tillhörande beslut. Myndighetsutövning kan vidare sägas utgöra en kvalifikationsgrund för att vissa bestämmelser i den nuvarande förvaltningslagen ska vara tillämpliga.

Energimyndigheten delar uppfattningen att begreppet myndighetsutövning är svårtillämpbart och att det finns nackdelar med att ha ett begrepp som är mer förankrat i teorin än i praktiken. Energimyndigheten delar också utredningens uppfattning att det inte går att hitta legaldefinitioner av begreppen beslut och ärende. Energimyndigheten vill dock framhålla att även den i lagförslaget valda lösningen, att lagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden samt uppdelningen i ”beslut” och ”beslut som kan överklagas”, rimligen också kommer att resultera i en teoribildning om dessa begrepp.

Energimyndigheten anser det ofrånkomligt att för en lag som har ett så generellt tillämpningsområde undvika begrepp som dels är svåra att definiera och dels kräver teoretiska resonemang för att bli tillämpbara. Energimyndigheten vill mot den bakgrunden tillstyrka utredningens val av begrepp i denna del.

I 9 § används för första gången i lagförslaget benämningen part. I exempelvis 10 § skrivs sedan att ärende väcks av ”enskild part” och i 16 § skrivs att ”enskild kan väcka ärende”.

Energimyndigheten anser att dessa benämningar bör ses över och användas på ett mer konsekvent sätt. Detta för att bland annat undvika onödiga teoribildningar om vissa begrepp.

Energimarknadsinspektionen

Energimarknadsinspektionen anser att utredningen är väl genomförd och tillstyrker i allt väsentligt förslaget till en ny förvaltningslag.

I några delar har inspektionen vissa begränsade synpunkter. Dessa redovisas nedan [se avsnitt 5, 8 och 9].

Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) tillstyrker i huvudsak förslaget till ny förvaltningslag.

DO har dock utifrån sitt ansvarsområde synpunkter vad gäller språket och utformningen av vissa bestämmelser [se nedan], rätten till tolkning och översättning [se avsnitt 5.4] samt konsekvensanalysen [se avsnitt 13]. Avslutningsvis lyfter DO också en frågeställning som rör ärendehandläggning och beslut hos DO [se avsnitt 14].

Enligt DO:s mening hade utredningen kunnat nå längre i sin ambition att göra lagen tillgänglig och enkel. Förvaltningslagen är en viktig del av underlaget för medborgarnas möjlighet till inflytande och möjligheten att ta till vara sina rättigheter. Hur språket i en sådan lag utformas är viktigt. När det gäller äldre regler som förts över i stort sett oförändrade till den nya lagen hade en språklig översyn varit på sin plats. DO är även tveksam till hur vissa, av de nya eller ändrade bestämmelser som föreslås har utformats. Till exempel framstår reglerna i 11 (angående dröjsmål) och 18 (angående fastställande av ankomstdag) §§ som något svårtillgängliga.

Statens kulturråd

Generellt sett framstår flera av de föreslagna förändringarna som välgrundade men Kulturrådet anser att det i flera fall saknas tillräckliga konsekvensutredningar och riskanalyser till stöd för förslagen. Det gäller även den konsekvensanalys som ges i slutet av utredningen. Vissa av förslagen om regeländringar motiveras av att man vill lösa problem som redan är lösta genom den nuvarande regleringen men som kvarstår på grund av att dessa regler inte följs. I flera fall motiverar utredaren ändringsförslagen med att lagen tagits upp för tolkning av JO i stället för att beskriva var en ändring bör komma till stånd. Dålig regelefterlevnad bör enligt Kulturrådet i första hand lösas med andra medel än regeländringar.

Enligt Kulturrådets uppfattning går många myndigheter ofta längre i sin service och andra åtgärder till förmån för den enskilde än de minimikrav som ställs i författning. Genom att ställa högre minimikrav minskar man myndigheternas möjligheter att anpassa sin tillämpning vid de undantagsfall då enskilda orsakar omfattande arbete för myndigheterna utan avsikt att tillvarata sina intressen. Sådana försök att missbruka sina rättigheter gentemot myndigheterna är till skada för allmänheten. Kulturrådet anser inte att utredningen i tillräcklig utsträckning beaktat att genomförande av förslaget skulle öka risken för sådant missbruk.

[Se även avsnitt 4–7 och 10.]

Riksarkivet

Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt. Allmänhetens förtroende för statsförvaltningen är en viktig demokratifråga. Riksarkivet välkomnar därför genomgången av förvaltningslagen.

Betänkandet i sig är genomarbetat och pedagogiskt, men Riksarkivet har ändå viss kritik mot utformningen av lagförslaget i de delar som redovisas nedan.

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att göra reglerna så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt och att modernisera språket. Utredningen återkommer flera gånger till att förvaltningslagen ska kunna läsas och förstås av alla.

Vad gäller förslagets systematik tycker Riksarkivet att utredningen har lyckats väl. Ett utvecklat rubriksystem gör det lätt att orientera sig i den föreslagna lagen. Man finner också stöd för åtgärder på ett sätt som inte finns i nuvarande lagtext. Den enskilde handläggaren kan följa den föreslagna lagen på ett systematiskt sätt i sin ärendehandläggning – från det att ärendet väcks, över beredning och fram till ett beslut. Likaså tror Riksarkivet att den nya systematiken kan underlätta förståelsen för vad man kan förvänta sig av myndigheterna.

Däremot är intrycket att språket är högtravande och byråkratiskt i vissa delar och inte lika lättillgängligt. I förslaget finns det flera exempel där man placerar huvudsatsen sist i meningen, använder långa inskott, substantiveringar och passiva verb. På några ställen är också meningarna mycket långa och svårgenomträngliga. En språklig granskning av förslaget skulle kunna göra texten mera lättfattlig.

På s. 709 i betänkandet säger utredningen att ”förvaltningslagen ska kunna tillämpas av en mycket vid krets av anställda inom den offentliga sektorn, med varierande utbildning och erfarenhet av regeltillämpning”. Som Riksarkivet konstaterade inledningsvis är en väl fungerande förvaltningslag en viktig demokratifråga. Frågan om kunskapen om viktiga principer för statstjänstemannarollen har återkommit under en lång följd av år.[1] Riksarkivet tror att en ny förvaltningslag är ett bra tillfälle att ytterligare tyd-

[1] Se bl.a. Regeringens proposition 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, s. 21, Regeringens proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 36 och det arbete som bedrivits inom ramen för Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus, arbete med www.forvaltningskunskap.nu och Offentligt etos – en god förvaltningskultur.

liggöra dessa frågor i förvaltningen, i stället för att som utredningen föreslår finansiera utbildningsinsatser inom befintliga ramar.

De risker som Riksarkivet ser med nuvarande förslag är att handläggningen, tvärt emot ambitionerna, kan komma att ta längre tid och därmed också leda till ökade kostnader. Riksarkivet ser också nya tolkningsproblem. Däremot kan förslaget leda till ökad rättssäkerhet för den enskilde.

[Se även avsnitt 3–5, 7, 8 och 10.]

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet välkomnar förslaget till ny systematik i förvaltningslagen, men avstår i övrigt från att lämna några synpunkter.

Myndigheten för radio och tv

Myndigheten för radio och tv anser att Förvaltningslagsutredningen lyckats väl i sin strävan att åstadkomma en lag som är pedagogiskt uppbyggd och lättöverskådlig. Genom att särskild omsorg ägnats åt att förenkla terminologin uppfylls också målet att lagen ska vara lättillgänglig för både enskilda och myndighetspersonal.

[Se även avsnitt 3, 4 och 6.]

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen *tillstyrker* i huvudsak utredningens förslag till ny förvaltningslag men finner anledning att lämna följande reservationer och synpunkter [se avsnitt 3–5 och 7–10].

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket ställer sig positivt till många av de förändringar som föreslås av utredningen. Däribland kan särskilt nämnas den föreslagna regleringen om myndighetens rättelse av egna beslut. Syftet att ”värna medborgarnas rättsäkerhet” och ”främja snabba avgöranden” är beaktansvärt och genomsyrar hela förslaget. Förslagets systematik och språk gör att lagtexten blir mer pedagogisk och lättillgänglig vilket främjar syftet.

Arbetsmiljöverket tillstyrker huvuddragen i förslaget men har kritik till utformningen och innehållet av vissa bestämmelser i förslaget vilka presenteras nedan. Arbetsmiljöverket anser även att den konsekvensanalys som har presenterats av utredningen är bristfällig och behöver förbättras betydligt.

[Se även avsnitt 4, 5, 7, 8, 10 och 13.]

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har tagit del av utredningen och har i huvudsak ingenting att erinra mot förslaget. IAF önskar dock framföra följande synpunkter [se avsnitt 3, 11 och 14].

Stockholms kommun

Stadsledningskontorets synpunkter redovisas under rubriker som finns i sammanfattningen [av betänkandet] [se avsnitt 3–5, 7–10, och 13].

Katrineholms kommun

Rent allmänt får förslaget anses vara väl genomarbetat och anpassat till dagens samhälle. Även om man inte helt lyckats med föresatsen att skriva en lag som kan förstås av alla så är resultatet

betydligt bättre än nuvarande lagstiftning och ett stort steg i rätt riktning.

[Se även avsnitt 3 och 4.]

Jönköpings kommun

Jönköpings kommun tillstyrker i allt väsentligt förslaget till förvaltningslag som lämnas i betänkandet. Vad som bör framhållas som positivt är att den nya förvaltningslagen får en överskådligare struktur med tydligare begrepp och systematik samt teknikoberoende bestämmelser. Att i lagen föra in föreskrifter om viktiga frågor i ärendeberedningen som i nuvarande förvaltningslag lämnats oreglerade, t.ex. om utredningsansvar och vilka beslut som får överklagas, är också steg i rätt riktning. Med enkla och smidiga kontakter mellan myndigheter och enskilda främjar lagförslaget förutsättningar för snabba, riktiga och begripliga avgöranden i första instans. Genom att i lagen slå fast att myndigheterna, enligt grunderna för god förvaltning, ska följa principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet kan rättssäkerhetskrav som bör vara förenade med handläggning av ärenden tillgodoses.

Jönköpings kommun vill emellertid föra fram särskilda synpunkter på vad som tas upp i betänkandet enligt följande [se avsnitt 4 och 5].

Växjö kommun

Växjö kommun (kommunen) tillstyrker lagförslaget i huvudsak. Särskilt positivt ser kommunen på de delar i lagförslaget som är ägnade att påskynda handläggningen av ärenden. Det är vidare positivt att flera nuvarande otydligheter och brister klarläggs.

Kommunen vill dock påpeka att flera av förslagen innebär att kommunerna åläggs utvidgade skyldigheter som kommer att ta ökade resurser i anspråk. Det gäller bland annat ökade krav på

kommunikation, motivering av beslut, tolkning och översättning. Dessa åligganden införs utan att kommunen kompenseras ekonomiskt. När det gäller det nya förslaget om dröjsmålstalan ser kommunen en risk att resurser kommer flyttas från huvudfrågan och på så sätt medföra ytterligare fördröjning. Kommunen anser slutligen att det i den nya lagen bör införas en bestämmelse som möjliggör ändring av gynnande beslut vid väsentligen ändrade förhållanden.

Nedan följer en utveckling av de avsnitt i förslaget där kommunen har invändningar och synpunkter [se avsnitt, 5, 7, och 8]. I övrigt anser kommunen att lagförslaget är tydligt och bra där många tidigare oreglerade luckor fylls samtidigt som viktiga principer lagfästs.

Karlskrona kommun

Karlskrona kommun ser positivt på förslaget till ny förvaltningslag. Lagförslaget är tydligt och har en bra struktur som systematiskt följer gången av ett ärendes handläggning. Karlskrona kommun vill därför främst lämna några generella, sammanfattande synpunkter och finner endast anledning att i ett par fall kommentera enskilda förslagna förändringar [se avsnitt 5, och 9].

Karlskrona kommun ser särskilt positivt på att lagförslaget täcker upp luckor i ett antal centrala frågor. Det är helt klart en brist i den nuvarande regleringen att frågor som krav på en framställning/ansökan, myndighetens utredningsansvar och besluts verkställbarhet inte lagreglerats. Förvaltningslagen tillämpas brett i kommunens organisation och det är därför särskilt angeläget att viktiga regler och principer kommer till uttryck i lagtexten och inte lämnas åt rättstillämpningen.

En bärande tanke i förslaget är att erbjuda den enskilde en ökad rättssäkerhet. Flera bestämmelser innehåller skärpta krav på myndigheterna bl.a. vad gäller kommunikationsplikten, skyldigheten att motivera beslut och skyldighet för myndigheten att

anlita tolk. Karlskrona kommun finner inga skäl att lämna några invändningar mot förslagen. De skärpningar som föreslås är inte av mer ingripande natur och känns väl motiverade utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Det kan dock påpekas att, även om förändringarna var för sig inte torde innebära någon större belastning på myndighetens administration, det nya lagförslaget sammantaget går i en riktning som trappar upp kraven på myndigheten. Konsekvenserna av detta är svåra att överblicka.

Karlskrona kommun delar utredningens uppfattning att begreppet myndighetsutövning kan utmönstras ur den nya lagen. Den genomgång paragraf för paragraf där begreppet förekommer i den nu gällande förvaltningslagen finner Karlskrona kommun visar att begreppet kan undvaras i den nya lagstiftningen och att det onödigtvis komplicerar bilden.

Helsingborgs kommun

Staden ställer sig i stort positiv till förslaget till ny förvaltningslag. Det är positivt att den enskilde involveras till större del i beslutsprocessen och att man betonat vikten av att beslut motiveras och förklaras utifrån den enskildes behov. En begriplig motivering får anses särskilt viktig vid ingripande beslut som kan komma att drabba individen hårt. Det är även viktigt med hänsyn till att en ökad förståelse kan innebära en minskad risk för att individen känner sig orättvist behandlad och kränkt samt att man därigenom troligtvis kan minska antalet ärenden som överklagas.

En bra motivering till beslutet kan även gynna högre instanser eftersom de i större utsträckning kan följa de överväganden och bedömningar myndigheten gjort som lett fram till beslutet.

Staden välkomnar att det i lagförslaget föreslås bestämmelser om hur ett ärende ska väckas och myndighetens utredningsansvar. I utredningen föreslås även ökade krav på kommunikation med enskild och skärpta regler för motivering av beslut. Dessa bestämmelser införs för att säkerställa att handläggningen av

ärenden inte sker över huvudet på den enskilde och för att besluten ska vara begripliga och väl underbyggda. Enskildas rätt till insyn och delaktighet i handläggningsprocesserna kan ibland upplevas betungande för myndigheter och i vissa fall även fördröja ärendena. Enligt stadens mening är det dock av oerhörd vikt att enskilda bereds möjlighet att påverka och delta i ärendehandläggningen inför beslut. För att undvika att detta sker godtyckligt är det positivt att de förvaltningsrättsliga reglerna förtydligas i dessa avseenden.

Myndigheters service och tillgänglighet samt samverkan mellan myndigheter är av mycket stor betydelse. Staden ser därför positivt på att myndigheters skyldighet att ge enskilda smidig service och vara tillgängliga har förtydligats i det nya lagförslaget.

Idag har många brukare/medborgare ofta kontakter med flera olika myndigheter. För många innebär det ett svåröverskådligt och tidsödande arbete för att kunna tillvarata sina rättigheter. Den skärpning som föreslås av myndigheters samverkansskyldighet för att underlätta för enskilda är således en bra och viktig markering. Det eventuella merarbete som kan uppstå för respektive myndighet får anses vara av underordnad betydelse.

Staden ställer sig även positiv till att kommuner och myndigheter ska kommuniceras innan beslut fattas av annan statlig myndighet i ärenden där kommunen är att anse som part. De får därigenom möjlighet att kunna påverka och bemöta underlaget innan beslutet fattas.

Möjligheten att anlita nuvarande och framtida elektroniska kommunikationsformer har särskilt beaktats i lagförslaget och denna anpassning till mer moderna förvaltningsformer ser staden mycket positivt på.

Myndigheter får enligt det nya förslaget utökade möjligheter att rätta sina egna beslut om det framkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning framstår som felaktigt. Särskilda restriktioner införs vid rättelse av gynnande beslut för någon enskild. Staden anser att det är bra att det nu blir möjligt att ändra felaktiga beslut på ett enklare och mindre kostsamt sätt än

tidigare. Det är dock viktigt att bevaka att möjligheten till rättelser inte används på sådant sätt att enskildas rättssäkerhet påverkas negativt.

Det nya institutet om dröjsmålstalan väcker dock en del frågor [se avsnitt 5].

I övrigt ställer sig staden positiv till de förslag till förändringar som läggs fram i betänkandet.

Göteborgs kommun

Göteborgs Stad är i huvudsak positiv till det förslag till ny förvaltningslag som utredningen föreslår. De språkliga förändringar som föreslås är bra och att det är positivt att begreppet myndighetsutövning tas bort i den nya förvaltningslagen. Göteborgs Stad har dock synpunkter på vissa delar i förslaget [se avsnitt 4, 5, 7–10 och 13].

Karlstads kommun

Karlstads kommun ställer sig i stort mycket positiv till förslaget till ny förvaltningslag. Emellertid önskar Karlstads kommun lämna följande synpunkter [se avsnitt 4, 5 och 13].

Utredningens förslag är mycket väl genomarbetat och innebär en rad förbättringar gentemot nuvarande lagstiftning. Systematiken i förslaget är mycket god och innebär att en handläggare kommer att kunna kan följa den föreslagna lagen på ett systematiskt sätt för sin ärendehandläggning – från det att ärendet väcks, över beredning och fram till ett beslut. Det enkla språket och ett utvecklat rubriksystem gör det lätt att orientera sig i lagen. Karlstads kommun välkomnar särskilt förslaget om bestämmelser för hur ett ärende ska väckas.

Örebro kommun

Utredningens förslag innebär ett utvidgat, mera pedagogiskt uppbyggt regelverk med förstärkta rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. För kommunernas del innebär den föreslagna begränsningen av lagens tillämpningsområde att flera bestämmelser, liksom med nu gällande förvaltningslag, endast blir tillämpliga i den specialreglerade kommunala verksamheten. Örebro kommun ställer sig bakom stora delar av förslaget och vill som svar på remissen avge följande yttrande [se avsnitt 4–7].

Västerås kommun

Västerås stad instämmer i förslaget den nya förvaltningslagen behövs och att den kommer att underlätta handläggning av ärenden som berörs av den nya lagen. Några specifika ändringar som förslaget innebär kommenteras särskilt nedan [se avsnitt 4, 7 och 13].

Örnsköldsviks kommun

Örnsköldsviks kommun instämmer i huvudsak till förslaget, men vill dock framföra följande synpunkter [se avsnitt 4 och 5].

Skåne läns landsting

I utredningens direktiv lyfts en rad olika skäl fram för en översyn av förvaltningslagen. Utredaren har därefter gjort en förtjänstfull insats och lämnat förslag till en, enligt Region Skåne, modernare och tydligare lagstiftning. Region Skåne har inga invändningar att resa mot förslaget till ny förvaltningslag, och instämmer också i de analyser och motiveringar som utredaren har lämnat.

Förändringarna i förhållande till dagens lagtext innebär inte någon förändrad syn på förvaltningsbegreppet eller på grundläggande rättsliga förhållanden i samhället. I stället är den nya lagen i stort sett ägnad att förtydliga och förenkla förståelsen av det som regleras, såväl för medborgaren som för dem som ska tillämpa den nya lagen.

På *ett* område anser Region Skåne att utredaren har förbisett en viktig aspekt, och det gäller kring principen om proportionalitet vid tillämpningen av den nya förvaltningslagen [se avsnitt 4].

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

Vi har tagit del av några av de svar våra medlemmar avger och upprepar inte de synpunkter som där framförs här. Vårt svar koncentreras därför till ett fåtal övergripande synpunkter.

Utredningen är välskriven och erbjuder en bred och heltäckande genomgång med konstruktiva och framåtsyftande förslag på en modernisering av den allmänna förvaltningsrätten.

SUHF noterar att ett antal undantagsregler av stor vikt för högskolesektorn föreslås försvinna. Det gäller bland annat undantag från kommunikationsprincipen och motiveringsskyldigheten. Dessa undantag är bland annat av stor vikt för att lärosätena på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska kunna hantera massärenden som antagning och examination. I det fall utredningens förslag till ny förvaltningslag blir verklighet bör det således förutsättas att en ny specialreglering för högskoleområdet införs. På vilket sätt det ska ske anser dock SUHF att utredningen lämnar obesvarat.

SUHF anser därför att tydliga konsekvensanalyser av förslaget måste göras om dess påverkan på verksamheten i högskolesektorn, framför allt med utgångspunkt i vilka specialregleringar som kommer att krävas om utredningens förslag blir verklighet. Det är vidare av avgörande betydelse att denna analys, samt de specialregleringar som det kan ge upphov till, finns på plats i god tid innan en ny förvaltningslag börjar tillämpas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Vi välkomnar den modernisering av förvaltningslagen som förslaget innebär och anser betänkandet vara väl genomarbetat. Vi har dock följande synpunkter i sak [se avsnitt 3–5 och 7–9].

Sveriges advokatsamfund

Advokatsamfundet tillstyrker i allt väsentligt förslagen i betänkandet.

Företagarna

Företagarna är positiva till den modernisering av regelverket som föreslås genom införandet av en ny förvaltningslag. Det är bl.a. bra att lagstiftningens språk och struktur har setts över samt anpassats efter en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning.

Översynen av lagen är påkallad och viktig för att säkerställa en god förvaltning och en stark ställning för medborgarna i deras förhållande till myndigheterna. En rad förslag kommer också påtagligt att stärka den enskildes situation, bl.a. tydliggörandet av myndigheternas serviceskyldighet och införandet av en spärr mot överdriven maktutövning.

Förekomsten av felaktig, bristfällig eller alltför tidsödande handläggning är ett problem inom förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Därför är det angeläget att utredningens förslag och de förbättringar som därmed åsyftas får ett reellt genomslag hos berörda myndigheter. Detta förutsätter genomförandet av adekvata informations- och utbildningsinsatser. Enligt utredningen får kostnaden för den typen av insatser anses kalkylerade i varje realistisk myndighetsbudget. Företagarna vill betona vikten av dessa insatser samt att utredningens antagande om myndigheternas resurser därför är i överensstämmelse med verkligheten.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

TCO har på grund av att betänkanden inklusive anmodan att yttra sig inte ankom till TCO förrän remisstiden nästan gått ut tvingats koncentrera sig på det ur ett rent fackligt perspektiv viktigaste: anställningsärenden [se avsnitt 7.3 och 10.1].

E-delegationen

E-delegationen (Fi 2009:01) har, enligt sina direktiv (Dir. 2009:19), inrättats för att främja utvecklingen av e-förvaltningen och skapa möjligheter för myndighetsövergripande samordning. Delegationen begränsar sina synpunkter till frågor som berör dessa områden.

E-delegationen tillstyrker förslaget i stort men har synpunkter i vissa delar som rör förutsättningarna för att främja e-förvaltningen, bl.a. samverkan mellan myndigheter.

[Se även avsnitt 3, 4 och 6.]

Regelrådet

I betänkandet föreslås en ny förvaltningslag som ska ersätta den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) samt ändringar i lagen (1986:1142) om överklagande av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Förslagen syftar till att förbättra rättsäkerheten genom att anpassa den nya förvaltningslagen till de förändringar som skett i den omgivande rättsliga miljön under de senaste tjugo åren. Syftet är också att skapa ett mer pedagogiskt uppbyggt regelverk med ett moderniserat språk. I den nya förvaltningslagen fastslås principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Vidare föreslås åtgärder för att motverka oskäliga dröjsmål i handläggningen och att ett nytt institut, s.k. dröjsmålstalan, inrättas. Förslagen innehåller också bestämmelser om åtgärder vid dröjsmål av ärenden som väckts av enskild part,

skärpningar när det gäller kommunicering och beslutsmotivering, regler om myndighets rättelse av egna beslut samt utvidgade regler om besluts överklagbarhet och om enskildas klagorätt.

Såvitt Regelrådet kan bedöma kommer ett genomförande av förslagen totalt sett att innebära minskade administrativa kostnader för berörda företag. Regelrådet tillstyrker förslagen.

Konsekvensutredningen är bristfällig [se avsnitt 13].

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträdet den 29 september 2010.

I beslutet deltog Stig von Bahr, ordförande, samt Lennart Palm, Christina Ramberg och Leif Melin.

Christina Ramberg och Leif Melin tillade för sin del följande.

Utredningen har ett tydligt myndighetsperspektiv. I den fortsatta handläggningen av förslaget är det angeläget att analysera frågorna ur ett företagarperspektiv. Det är mycket sannolikt att man då kan finna lösningar som medför större förenklingar och mindre administrativa kostnader för företag.

Svenska sektionen av Amnesty International

Amnesty, som har beretts tillfälle att yttra sig över ovan rubricerade betänkande, vill här inkomma med några kommentarer av mer principiellt slag.

Amnesty International är en världsomspännande organisation som arbetar för mänskliga rättigheter. Organisationen har som sitt åtagande att göra utredningar och agera med fokus på att förhindra och göra slut på grova kränkningar av rätten till fysisk och psykisk integritet, åsikts- och yttrandefrihet samt av rätten att inte bli diskriminerad, inom ramen för sitt främjande av alla mänskliga rättigheter.

Amnesty International välkomnar att lagen tydliggjorts i principiellt väsentliga delar. Att särskilt framhålla legalitet, objektivitet och proportionalitet som grunder för god förvaltning är en förbättring och ett viktigt klargörande i förhållande till nuvarande lag. Likaså välkomnas ett tydliggörande av myndigheter-

nas utredningsansvar och att regler kring kommunikation utvidgats genom att skyldigheten att föranstalta om kommunikation gjorts generellt tillämplig i samband med allt beslutsfattande.

Angående tolkning välkomnas förändringen från att myndigheten vid behov bör anlita tolk till att myndigheten ska anlita tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt. Likaså är det positivt och logiskt att likställa översättning och tolkning.

Amnesty välkomnar likaså åtgärder vid dröjsmål, något som även ur ett rättssäkerhetsperspektiv är mycket väsentligt.

Konsumentverket

De konsekvenser som Konsumentverket bedömer följer om utredningens förslag skulle genomföras uppfattar vi som ett hot mot myndigheters arbete med strategisk kompetensförsörjning. Verket avgränsar sitt yttrande till de frågor som är av största vikt från arbetsgivarperspektiv.

Det är av yttersta vikt att den svenska förvaltningen är en modern arbetsplats, och att de statliga värdena rättssäkerhet, effektivitet och demokrati genomsyrar hela förvaltningen och är tydliga, såväl för de som redan är anställa inom staten som för potentiella framtida anställda som i dag arbetar inom andra sektorer. Den statliga värdegrundens principer – demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service – är i sig utmärkta verktyg för att kommunicera vilken attraktiv arbetsgivare staten faktiskt är. Det vore mycket olyckligt att ta steg som gör att medborgarna uppfattar statlig förvaltning mindre effektiv och mer byråkratiskt än de gör idag.

Effektiv rekrytering är, som Konsumentverket ser det, en av de absolut viktigaste delarna av den strategiska kompetensförsörjningen. Redan i dag rekryterar staten från hela arbetsmarknaden, men har ett annat regelverk än den privata sektorn. Att anställningar i staten grundar sig på både offentligrättslig och civilrättslig reglering ger oss andra förutsättningar än privata ak-

törer. Beslut i anställningsärenden kan därmed inte likställas med beslut i andra mer normala förvaltningsärenden. Om skillnaden mellan hur privata aktörers villkor för kompetensförsörjning ser ut jämfört med den statliga förvaltningens, och denna skillnad från enskilda sökande kandidaters perspektiv, upplevs som negativ, byråkratisk eller mindre professionell står svensk statsförvaltning inom en snar framtid mycket illa rustad vad gäller kompetensförsörjning.

Konsumentverket anser att den nuvarande regeln i förvaltningslagstiftningen om undantag i anställningsärenden bör kvarstå.

[Se även avsnitt 7 och 8.]

Strålsäkerhetsmyndigheten

I utredningen föreslås att den nuvarande förvaltningslagen ersätts av ny lagstiftning som mer heltäckande ska reglera myndigheternas handläggning av ärenden och som tydligare lyfter fram de grundläggande rättsprinciper som ska karaktärisera sådan handläggning. Exempel på det senare är att legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen uttryckligen skrivs in i lagen och att principen att ”ingen ska dömas ohörd” får ett tydligare stöd i lagen. Den nya lagen syftar också till att motverka alltför långa handläggningstider och ska göras mer överskådlig och lättillgänglig genom att bestämmelserna mera systematiskt följer gången av ett ärende från början till slut och att användningen av specifika juridiska termer begränsas.

SSM bejakar initiativet till en ny förvaltningslagstiftning men menar att utredarens förslag till ändringar i bestämmelserna om överklagande och kommunicering samt den nya bestämmelsen om besluts verkställbarhet inte är helt genomtänkta och riskerar att i ärenden som rör tjänstetillsättning medföra negativa konsekvenser för både myndigheter och enskilda.

SSM är positiv till utredarens ambitioner att genom den nya lagstiftningen bl.a. stärka rättssäkerheten i myndigheternas

handläggning av ärenden, fylla igen luckor i den nuvarande lagen och motverka alltför långa handläggningstider. Myndigheten ser också positivt på att lagstiftningen blir tydligare och mer pedagogisk och därigenom mer lättillgänglig.

[Se även avsnitt 7, och 10.]

Akademikerförbundet SSR

Vi ser med glädje att Förvaltningslagsutredningen så modigt och förbehållslöst vågat se över den svenska förvaltningslagen. Det är påtagligt att utredningen har haft ett medborgarperspektiv vilket är välkommet. Framför allt märks det i förslag som handlar om att snabba upp handläggningen och effektiviteten samt öka tillgängligheten och rättssäkerheten. Akademikerförbundet SSR har inte möjlighet att svara på utredningens alla delar, men väljer att göra några nedslag, i för våra medlemmar, avgörande frågor.

Akademikerförbundet SSR organiserar ett stort antal tjänstemän inom offentlig förvaltning. Vi vill därför lyfta ett tjänstemannaperspektiv i förhållande till de förändringar som föreslås. Att snabba upp handläggningen inom offentlig förvaltning får aldrig innebära, varken att rättssäkerheten för den enskilda medborgaren äventyras, eller att arbetssituationen för den enskilda handläggaren blir orimlig. Våra medlemmar som arbetar på bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och inom socialtjänsten vittnar om att den ökade arbetsbelastningen och kraven på ökad effektivitet i offentlig verksamhet är svåra att förena med oförändrade eller minskande resurser såväl personellt som på andra sätt.

Många av våra medlemmar vittnar också om att det ökade tempot i lagstiftnings- och reformarbetet innebär att de underlag de får från lagstiftaren ofta är svårtydda och ibland också saknar det gedigna förarbete i form av bland annat statliga utredningar som kan hjälpa den enskilda handläggaren att förstå lagstiftarens intention och tillämpa lagen adekvat. De senaste förändringarna i sjukförsäkringsreglerna och Försäkringskassans svårigheter att

tolka lagstiftarens intention har visat att snabb handläggning kan föra problem med sig såväl på lagstiftningsnivå som på implementeringsnivå. Effektivitetsaspekten bör därför tydligare sättas i relation till implementeringsmöjligheten på lokal nivå.

[Se även avsnitt 3.]

Sveriges läkarförbund

Läkarförbundet har inte haft möjlighet att fördjupa sig i alla detaljer i det omfattande betänkandet, men vill lämna följande synpunkter.

Det är viktigt att parternas ställning i ärenden hos myndigheter är stark och att regleringen av myndigheternas ärendehantering tillgodoser högt ställda rättssäkerhetskrav. Samtidigt får regelverket inte innebära att myndigheternas arbete tyngs av onödigt omfattande förfaranderegler. Betänkandet innehåller ett flertal förslag som syftar till att förtydliga regleringen i förvaltningslagen, vilket är positivt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att central reglering gällande myndigheternas handläggning är så tydlig och lättförståelig som möjligt. Undantag från huvudreglerna i förvaltningslagen får sedan göras i speciallagstiftning.

[Se även avsnitt 3–5, 7 och 10.]

3 Lagens tillämpningsområde

3.1 Huvudregel (1 §)

Riksrevisionen

I utredningens betänkande föreslås att begreppet ”myndighetsutövning” inte ska ingå i den nya lagen. Detta motiveras genom en kritisk analys av begreppets bristande klarhet och hur det tidigare hanterats i lagstiftningen. Uttalanden i förarbeten till de lagar där begreppet förekommer beskrivs som utan skärpa, delvis motstridiga och sakna konsekvent synkronisering. Utredaren ställer också frågan om begreppet mot denna bakgrund över huvud taget bör förekomma i någon lagstiftning. Utredaren konstaterar dock att denna fråga låg långt utanför deras uppdrag men tillägger följande: ”Vi vill emellertid avslutningsvis erinra om vad vi ovan understrukit: Vårt förslag i detta hänseende påverkar över huvud inte tillämpningen av befintlig eller tillkommande lagstiftning på *andra områden*, där begreppet myndighetsutövning figurerar eller kan komma att introduceras.”

Den fråga som här berörs, men som egentligen aldrig utvecklas i betänkandet, är att myndighetsutövning förekommer både i den nuvarande regeringsformen och i det vilande förslaget till ny regeringsform. I båda fallen finns begreppet i paragrafer som anses vara centrala i det som brukar kallas för den svenska förvaltningspolitiska modellen och som bland annat rör förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Därutöver förekommer begreppet myndighetsutövning i ett drygt sextiotal lagar och förordningar. Påståendet att ett slopande av begreppet

myndighetsutövning i den nya förvaltningslagen, och av de skäl som utredningen angett, inte skulle få följdverkningar för tillämpningen av begreppet i annan lagstiftning övertygar inte. Genom att slopa begreppet myndighetsutövning i förslaget till ny förvaltningslag kan tillämpningsområdet för förvaltningslagen bli bredare än för de lagar som använder begreppet myndighetsutövning för att avgränsa förhållandet mellan det allmänna och enskilda medborgare. Riksrevisionen kan också se att det finns en risk för att den praxis och de inarbetade synsätt som utvecklats vid begreppets tillämpning i olika författningar kan komma att inverka på tillämpningen av den föreslagna nya förvaltningslagen och att det kan leda till en inte avsedd inskränkning i lagens tillämpningsområde.

Riksrevisionen anser att frågan bör belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Detta gäller särskilt implikationerna för stadgandena i regeringsformen.

Stockholms tingsrätt

Den nuvarande förvaltningslagen är för flera av sina regler avgränsad till ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Utredningens argument för att denna avgränsning ska upphävas framstår som övertygande. Det är emellertid uppenbart att praktiska problem kan uppkomma med den lösningen, exempelvis i anställningsärenden med många sökande. I ärenden av det slaget framstår de sakliga skälen för en omfattande kommunikation av handlingar inte heller alltid som särskilt starka. Det är därför, som utredningen också framhåller, viktigt att undantag från kommunikationsregeln görs i annan lagstiftning.

Skulle det av någon anledning anses att begreppet myndighetsutövning alltjämt behövs i en förvaltningslag menar tingsrätten att utredningen ändå lyckats fånga innebörden av begreppet när man konstaterar att det ska vara fråga om ett i offentligrättsliga normer grundat beslutsfattande, som [i väsentlig mån] på-

verkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation (bet. s. 102 n.).

Göteborgs tingsrätt

[Se Kammarrätten i Stockholms synpunkter; jfr avsnitt 2.]

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten avstyrker att bestämmelserna i förvaltningslagen görs generellt tillämpliga på anställningsärenden. Undantaget för denna typ av ärenden ska kvarstå i den allmänna förvaltningslagen i stället för att flyttas till speciallag.

Utredningen föreslår bland annat att undantaget för tjänstetillsättningar i bestämmelserna avseende kommunikation och motivering av beslut ska tas bort. Utredningen konstaterar samtidigt att det kan finnas ett behov av att befria myndigheterna från kommunikation vad gäller bl.a. ärenden om tjänstetillsättning. Det rör sig ofta om ett stort antal parter som är sökande till en och samma tjänst och att kommunikationsförfarandet i ett sådant fall blir ohanterligt. Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning i denna del.

Som exempel på behovet av undantag kan nämnas att kammarrätten har ca 150 sökande vid en ordinarie rekryteringsomgång av föredragande. Det skulle inte vara kostnadseffektivt eller meningsfullt att skicka avslagsbeslut till alla sökande som inte erhållit en tjänst. Ett undantag för ärenden rörande tjänstetillsättning är därför enligt kammarrättens mening absolut nödvändigt. Som utredningen antytt kan undantag även göras i speciallagstiftning. Särlagstiftning kräver ett omfattande lagstiftningsarbete. Av rent praktiska skäl är det därför lämpligt att undantaget för tjänstetillsättning kvarstår i förvaltningslagen. Vid rekrytering av föredragande konkurrerar dessutom kammarrätten med de privata aktörerna på marknaden. Det är därför av vikt att reg-

lerna för offentliga och privata aktörer är så likvärdiga som möjligt.

Av ovan anförda skäl avstyrker kammarrätten att förvaltningslagen görs tillämplig på anställningsärenden.

Kammarrätten tillstyrker i och för sig att begreppet ”myndighetsutövning” tas bort från lagtexten eftersom begreppet med den föreslagna utformningen av lagen förefaller att sakna betydelse för lagens tillämpning. Kammarrätten förordar dock att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet görs en noggrann analys av effekterna av ett borttagande.

Kammarrätten ifrågasätter vidare utredningens uppfattning att begreppet myndighetsutövning skulle försvåra det europeiska samarbetet. Begreppet myndighetsutövning har kommit att användas utanför Sveriges gränser. Begreppet förekommer internationellt, t.ex. i artikel 1 i Europarådets konvention om tillgång till allmänna handlingar, CETS 205 (”exercise administrative authority”).

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten delar utredningens uppfattning att förvaltningslagens tillämpningsområde till följd av rättsutvecklingen behöver utvidgas och att begreppet myndighetsutövning i traditionell mening då är för snävt. Begreppet har dock använts under lång tid och har trots avsaknad av legaldefinition fått en förhållandevis klar innebörd för dem som tillämpar det. Utredningen föreslår att detta begrepp ska ersättas med ärende. Förvaltningsrätten saknar dock en ordentlig genomlysning av vad det skulle få för konsekvenser för tillämpningsområdet, inte minst när det gäller rätten till domstolsprövning. Såvitt förvaltningsrätten kan förstå kommer inom det reglerade ärendebegreppet att falla en mängd frågor/beslut som hittills undantagits från skyldigheten att kommunicera och motivera och som inte ansetts överklagbara och som inte heller i fortsättningen bör vara överklagbara till förvaltningsdomstol. Som exempel kan bara nämnas anställ-

ningsfrågor, lönesättningsfrågor, betygsättningsfrågor, arbetsledningsfrågor och avslag på begäran om viss operation. Den av utredningen föreslagna möjligheten, specialreglering, för att komma till rätta med eventuella olägenheter framstår som osäker, otymplig och olämplig. Förslaget bör därför inte genomföras innan en genomlysning har gjorts.

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern har förståelse för att det ur ett rent förvaltningsrättsligt perspektiv framstår som ändamålsenligt att tillämpningsområdet för en mer pedagogisk och lättillgänglig förvaltningslag inte knyts till begreppet myndighetsutövning. Som utgångspunkt får också en utvidgning av tillämpningsområdet för de grundläggande bestämmelserna i NFL till att gälla generellt för förvaltningsmyndigheternas ärendehandläggning antas medföra en förstärkning av skyddet för den enskildes rättssäkerhet. Som anges i betänkandet finns det knappast heller ett sådant omedelbart samband mellan förvaltningslagens myndighetsutövningsbegrepp och begreppets användning i annan lagstiftning att det är nödvändigt att begreppet används även i NFL.

Mot bakgrund av den starka koppling som i nu gällande rätt föreligger mellan, å den ena sidan, det faktum att förvaltningslagens tillämplighet i väsentliga delar styrs av om det rör sig om ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild och, å den andra sidan, utformningen av främst reglerna om det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207) samt tjänstefelsansvaret enligt 20 kap. 1 § brottsbalken ställer sig Justitiekanslern dock tveksam till att begreppet helt kan utmönstras ur förvaltningslagen utan att de närmare konsekvenserna för de nu nämnda regelverken först får en närmare belysning.

Justitiekanslern vill i sammanhanget helt kort peka på den grundläggande betydelse för avgränsningen av det allmännas skadeståndsansvar som begreppet myndighetsutövning tillmättes

när det utvidgade skadeståndsansvaret för det allmänna avseende rena förmögenhetsskador tillkom genom skadeståndslagens bestämmelser. Även den senare tillkomna bestämmelsen i 3 kap. 3 § skadeståndslagen om skadeståndsansvar vid felaktig myndighetsinformation har en koppling till den åtskillnad som görs mellan de bestämmelser i förvaltningslagen som är generellt tillämpliga och de som endast gäller vid myndighetsutövning.

Det nu sagda behöver inte innebära att betänkandets förslag att utmönstra begreppet myndighetsutövning måste ifrågasättas, men väl att behovet av förändringar i annan lagstiftning som bygger på förvaltningslagens användning av begreppet myndighetsutövning bör ses över innan förslaget genomförs.

Justitiekanslern är inte heller helt övertygad om att begreppet myndighetsutövning är så svårtillgängligt och svårdefinierat som utredningen synes mena och som verkar vara ett av de vägande skälen för att utmönstra begreppet ur NFL. Även om det är eftersträvansvärt att samtliga begrepp som kommer till användning i NFL så långt som möjligt kan förklaras och förenklas bör det inte vara uteslutet att även i NFL använda begrepp som inte är direkt tillgängliga utan utgör juridiska fackuttryck. Även om gränsdragningsfrågor kan uppkomma när det gäller begreppet myndighetsutövning framstår ändå kärnan i begreppet som tämligen begripligt även för den som inte är juridiskt skolad. De gränsdragningsproblem som i dag får sin lösning genom en tolkning av begreppet myndighetsutövning kommer inte heller att försvinna genom att begreppet som sådant utmönstras ur NFL. Betänkandet ger inte heller något entydigt stöd för att utvidgningen av lagens tillämpningsområde svarar mot någon konstaterad brist i den enskildes rättssäkerhet som uppkommit på grund av att merparten av förvaltningslagens regler i dag har ett något mer begränsade tillämpningsområde än vad som nu föreslås ska gälla. Utredningen synes också i första hand ha bedömt konsekvenserna av det utvidgade tillämpningsområdet med utgångspunkt i de krav som i dag ställs på handläggningen av ärenden som innefattar myndighetsutövning. Som Justitiekanslern uppfattar det innebär emellertid förslagen till ändring när det gäller

de specifika reglerna, t.ex. bestämmelserna om muntliga uppgifter (20 §), kommunikation (21 §) och dokumentation (23 §), att kraven i NFL skärps och inte på samma sätt som i dag ger utrymme för en rimlig flexibilitet i tillämpningen. Det är mot den bakgrunden svårt att bedöma om slutsatsen att utvidgningen av tillämpningsområdet inte skulle medföra några mer omfattande praktiska konsekvenser är korrekt.

Justitiekanslern är alltså sammanfattningsvis inte fullt ut övertygad om att en ny förvaltningslag, vars tillämpningsområde vidgas genom att helt frikopplas från begreppet myndighetsutövning, bör genomföras utan att det först kommer till stånd en närmare utredning av vilka konsekvenser den föreslagna förändringen skulle få för bl.a. annan lagstiftning som knyter nära an till den nu gällande förvaltningslagens användning av begreppet.

Domstolsverket

Förvaltningslagens bestämmelser utgör en avvägning av medborgarnas rättssäkerhet och i vissa fall en effektiv förvaltning. Begränsningen att vissa myndighetsåtgärder endast är förbehållna åtgärder som innefattar myndighetsutövning, har i detta sammanhang utgjort en avvägning av dessa intressen. DV anser att det i det här avseendet även fortsättningsvis är befogat att avskilja beslut av mindre vikt, vilka annars riskerar att uppta obefogat stora resurser från myndigheterna. Även om begreppet myndighetsutövning i vissa fall förorsakat tolkningsproblem, ställer sig DV tveksamt till att utmönstra begreppet som urvalsinstrument ur förvaltningslagen. Det är i dagsläget svårt att överblicka vilka konsekvenser ett sådant utmönstrande skulle få. Begreppet förekommer dessutom inom andra rättsområden, t.ex. straffrätten. Enligt DV:s mening bör denna fråga vara föremål för ytterligare överväganden innan ett eventuellt utmönstrande sker.

Säkerhetspolisen

Utredningen finner att begreppet myndighetsutövning inte bör komma till användning i den nya förvaltningslagen och anser inte att en invändning om att en utmönstring av begreppet myndighetsutövning skulle rycka undan förutsättningar för begreppets användning inom andra rättsområden är hållbar.

Begreppet myndighetsutövning förekommer bl.a. i strafflagstiftningen, bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB. Enligt Säkerhetspolisens mening måste en analys av i vilka andra lagar och förordningar begreppet myndighetsutövning förekommer, hur de förhåller sig till varandra samt vilka konsekvenser en utmönstring får göras innan begreppet tas bort ur förvaltningslagen.

Kriminalvården

I stort sett alla åtgärder Kriminalvården vidtar i den egentliga kriminalvårdsverksamheten innebär myndighetsutövning i traditionell mening mot någon enskild. För denna verksamhet saknar det således betydelse att begreppet utmönstras ur förvaltningslagen. Kriminalvården har inte heller något principiellt emot att så sker. Kriminalvården noterar emellertid följande. Partsbesked i t.ex. skadeståndsärenden anses av utredningen utgöra beslut, men inte överklagbara sådana (sid. 639 f.). Sådana ärenden – som på grund av sin privaträttsliga karaktär har ansetts falla utanför området för myndighetsutövning – torde i och med borttagandet av begreppet myndighetsutövning komma att omfattas av merparten av den föreslagna lagens regler, exempelvis den om kommunikation (däremot möjligen inte av motiveringsplikten, se vidare under kommentaren till den föreslagna 27 §). Detta kan möjligen – med hänsyn till bl.a. möjligheten till partsinsyn och kommunikationskravet – minska myndigheternas intresse av att fullständigt utreda ett ärende innan partsbeskedet lämnas ifall detta kan leda till att myndighetens ställning i en framtida tvist

försämras (i vilket skede sekretess kan råda för uppgiften enligt 19 kap. 9 § OSL).

Utredningen föreslår att den nuvarande förvaltningslagens begränsade tillämpningsområde vad gäller icke slutliga beslut tas bort. Kriminalvården har inget att erinra mot detta, men noterar följande. Kriminalvården kan fatta intermistiska beslut i ärenden om bl.a. särskilda utslussningsåtgärder (71 § lagen [1974:203] om kriminalvård i anstalt, KvaL) och s.k. fotboja (16 § lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll). Finns behov av att fatta sådana interimistiska beslut torde i allmänhet förutsättningarna för att underlåta kommunikation och motivering av beslut vara uppfyllda.

Migrationsverket

Migrationsverket har inte heller några principiella invändningar mot att begreppet myndighetsutövning utmönstras från förvaltningslagen. Det är bra och enkelt att reglerna för ärendehandläggning är desamma oavsett ärendets karaktär. Dock krävs fler och tydligare avgränsade begrepp för myndigheters övriga verksamhet och åtgärder än utredningen föreslagit [jfr nedan och avsnitt 4].

Med utredningens förslag om kodifiering av legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna och att dessa principer ska gälla även i ”annan förvaltningsverksamhet” ökar kraven på tydlig definition och avgränsning av vad som avses med sådan verksamhet. Frågan om vad som är ”annan förvaltningsverksamhet” kommer att ställas på sin spets, särskilt avseende kravet på legalitet, på ett helt annat sätt än som varit fallet med nuvarande förvaltningslag. Det har sällan varit nödvändigt med exakthet i det avseendet när det gäller tillämpningen av regler om service, öppettider och samverkan mellan myndigheter. Migrationsverket saknar förtydligande i föreslagen lagtext alternativt klargörande resonemang kring detta i betänkandet.

Datainspektionen

Enligt Datainspektionens mening har begreppet ”myndighetsutövning”, även om det inte finns någon legaldefinition, inneburit en viktig avgränsning för när särskilda rättssäkerhetsskäl föranlett behov av starkare garantier i förvaltningsförfarandet. Begreppet förekommer också i lagstiftning på många andra områden. Genom att begreppet utmönstras kommer tillämpningsområdet att utvidgas för en mängd bestämmelser i förvaltningslagen. I förslaget finns dock ingen redovisning av vilka effekter detta får. En effekt kan t.ex. vara att många av de bestämmelser som är motiverade av rättssäkerhetsskäl blir tillämpliga på handläggning av alla slags ärenden hos en förvaltningsmyndighet, dvs. även sådana administrativa ärenden som avser interna planerings- och arbetsledningsfrågor. Något resonemang kring detta finns inte i betänkandet. Konsekvenserna av att begreppet ”myndighetsutövning” utmönstras är enligt Datainspektionens mening så svåra att överblicka att det inte går att ta ställning till förslaget. Datainspektionen avstyrker därför förslaget i denna del.

Försvarsmakten

Försvarsmakten motsätter sig den föreslagna lydelsen i 1 § och anser att bestämmelsen bör kompletteras med en definition av begreppet ärende respektive annan förvaltningsverksamhet.

Försvarsmaktens uppfattning är sammanfattningsvis att tjänstetillsättningsärenden och antagning till frivilligutbildningar m.m. även fortsättningsvis bör undantas från förvaltningslagens bestämmelser på det sätt som gäller idag. Vissa förvaltningsrättsliga bestämmelser bör, så som fallet är idag, gälla även vid tjänstetillsättnings- och antagningsärenden m.m. men all hantering av dessa ärenden ska enligt Försvarsmaktens uppfattning inte ske på samma sätt som för myndighetens övriga ärenden. En möjlig lösning kan vara att i den inledande paragrafen ange vilka regler som inte gäller för tjänstetillsättningsärenden

m.m. eller, om sådan reglering kommer på plats, ange att tjänstetillsättningsärenden m.m. regleras enligt särskild lag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är kritisk till förslaget om att begreppet myndighetsutövning utmönstras ur den nya förvaltningslagen. I motsats till utredningen (SOU 2010:29, s. 108) anser MSB inte att begreppet medför en onödig komplikation och motverkar snabbhet och effektivitet. Begreppet är välinarbetat inom förvaltningen och medför knappast några problem vid dess tillämpning. I de flesta ärenden är det oftast inte problematiskt att avgöra om ärendet avser myndighetsutövning eller inte. En sådan bedömning är i regel inte tidskrävande. Föreligger det några tveksamheter avseende avgränsningen tillämpas de strängare reglerna för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet.

Avskaffandet av begreppet kommer att förorsaka andra gränsdragningsproblem, framför allt vad gäller avgränsning av ärenden och beslut. Det finns inga lagstadgade definitioner av vare sig ärendebegreppet eller beslutsbegreppet. Avskaffandet av begreppet myndighetsutövning kommer att medföra nya definitionsproblem vilket riskerar att leda till förlängning av handläggningstider. Det är dessutom svårt att överblicka vilken betydelse de nya reglerna kan få för myndigheternas arbete i samband med krishantering, då många olika typer av frågor kan behöva beredas och avgöras under tidspress.

MSB anser att det finns ett behov av att särskilja offentliga ärenden av ingripande karaktär i vilka en myndighet ensidigt bestämmer mot en enskild om en rättighet eller en skyldighet. Ärenden som myndigheter handlägger är av skiftande karaktär och alla ärenden kräver inte iakttagande av rigorösa regler om dokumentation, kommunikation, beslutsmotivering, m.m. En utförlig och noggrann reglering av förfarandet kan inte anses vara lika påkallad på alla områden. Utredningens förslag om avskaffande av begreppet myndighetsutövning innebär att förvalt-

ningslagens regler som för närvarande är tillämpliga på ärenden som avser myndighetsutövning ska iakttas vid handläggning av alla ärenden, t.ex. ärenden som avser offentlig upphandling, avtalsrelationer, fastighetsförvaltning, lämnande av information enligt specialförfattning (t.ex. 3 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor). Detta kommer onekligen att leda till ökad arbetsbelastning och förseningar i handläggningen. Även enskilda som behöver ett snabbt svar på sin fråga, som faller inom en informationsskyldighet enligt en speciallag, kommer i kläm då myndigheter blir tvungna att följa alla förfaranderegler vilket onödigt kommer att fördröja handläggningen och skapa irritation hos de enskilda. Förslaget innebär onödig formalisering av handläggning av ärenden som inte avser myndighetsutövning och ökad byråkratisering som kommer att kräva ökade resurser från statens och kommunernas sida.

Enligt utredningen (s. 106–107) finns det dubbla spärrar i förvaltningslagens bestämmelser som ska tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning. Bestämmelserna är inte bara reserverade för myndighetsutövningsärenden, utan innehåller omfattande undantag. MSB vill i detta sammanhang påpeka att utredningen längre fram i sitt betänkande föreslår att avskaffa de flesta undantag i dessa bestämmelser.

MSB anser vidare att följderna för annan lagstiftning av avskaffandet av begreppet myndighetsutövning inte utretts tillräckligt. Som MSB ovan påpekat kommer förvaltningslagens bestämmelser, som i dag är avsedda för ärenden av myndighetsutövande karaktär, att bli tillämpliga på ärenden rörande offentlig upphandling. I prop. 2006/07:128 Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, s. 142–143, har det diskuterats huruvida det bör tas in i upphandlingsförfattningarna en regel om förvaltningslagens tillämplighet. Det har uttalats att begreppet myndighetsutövning inte omfattar upphandlingsärenden. Bestämmelser i förvaltningslagen som enbart gäller handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning tillämpas sålunda inte vid handläggning av ärenden rörande offentlig upphandling. I

propositionen har det poängterats att vissa bestämmelser i förvaltningslagen, i den mån förfarandet inte regleras i upphandlingsförfattningarna, är tillämpliga i ett upphandlingsärende hos en myndighet. De bestämmelser som kan komma i fråga är emellertid få. Frågan har inte föranlett någon lagstiftningsåtgärd.

Utredningens förslag medför att myndigheter formellt blir skyldiga att följa reglerna om partsinsyn och kommunikation i upphandlingsärenden vilket står i strid med regeln om anbudssekretess i 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det kommer att äventyra hela upphandlingsförfarandet och strida mot EU-direktiven[1] som genomförts genom de svenska upphandlingslagarna om anbudsgivarna som är parter i upphandlingsärendet får tillgång till andras anbud och om den upphandlande myndigheten åläggs kommunikationsskyldighet innan ett tilldelningsbeslut fattas. Detta är endast ett exempel på förslagets konsekvenser för annan lagstiftning vilket inte alls berörts i betänkandet.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket har inga invändningar mot beskrivningen av förvaltningsförfarandet i ett europeiskt perspektiv och inte heller mot resonemanget om utmönstring av begreppet myndighetsutövning.

Pensionsmyndigheten

I fråga om utredningens förslag att utmönstra begreppet myndighetsutövning i den nya förvaltningslagen kan Pensionsmyndigheten i allt väsentligt instämma i de överväganden som föregår utredningens förslag. Ur ett tydlighets- och rättssäkerhets-

[1] EG-direktivet om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (2004/18/EG) och EG-direktivet om samordning av förfarandena vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2004/17/EG).

perspektiv framstår det alltså som angeläget att inte laborera med det ur många aspekter problematiska begreppet i den nya lagen.

I de allra flesta fall torde förslaget i dessa delar inte få några eller under alla förhållanden ringa följder för myndigheternas verksamhet. På vissa områden inom den statliga förvaltningen torde utmönstringen emellertid kunna få vissa effekter som inte framstår som vare sig önskvärda eller effektiva för stärkande av rättssäkerheten.

Exempelvis är Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet till sin konstruktion i grunden inte förvaltningsrättslig utan uppvisar i stället tydliga likheter med sådan verksamhet som bedrivs inom privaträttsliga försäkringsbolag. Denna del av myndighetens verksamhet styrs också i stor utsträckning av de regelverk som tillämpas inom finansmarknadsområdet. Även om myndigheten redan i dagsläget tillämpar det förvaltningsrättsliga regelverket i förhållande till fondbolag och andra aktörer i denna verksamhet, kan ifrågasättas huruvida en utvidgning av tillämpningsområdet av förvaltningslagen är önskvärd. Enligt Pensionsmyndighetens mening behöver därför i den fortsatta beredningen ytterligare analyser göras av förslagets konsekvenser i dessa delar. Det torde sannolikt vara motiverat även beträffande de delar av statsförvaltningen som bedrivs utifrån något andra verksamhetsförutsättningar än de som utredningen i första hand synes ha haft för ögonen.

Ekonomistyrningsverket

Utan att motsätta sig att begreppet myndighetsutövning tas bort i enlighet med förslaget till nya förvaltningslag, konstaterar ESV att det kan medföra konsekvenser för uttolkning av annan lagstiftning. Såsom betänkandet konstaterar är begreppet svårhanterligt och otydligt, men utöver de uttalanden och försök till definition som tidigare har gjorts har ledning kunnat sökas i de uppgifter som återfinns i förvaltningslagen. Det finns därmed

anledning att överväga om och hur begreppet myndighetsutövning bör finnas kvar i andra föreskrifter.

Kronofogdemyndigheten

[Se Kronofogdemyndighetens synpunkter i avsnitt 3.2.1.]

Arbetsgivarverket

Att utmönstra begreppet myndighetsutövning kräver mer analys. Begreppet återfinns på många ställen i lagstiftningen till exempel i 23 § lagen om offentlig anställning och i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Statskontoret

Förvaltningslagsutredningen föreslår att begreppet myndighetsutövning inte ska användas i den nya förvaltningslagen. Det finns argument som talar för en sådan lösning. Statskontoret tycker dock att det är svårt att ta ställning till förslaget, eftersom utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat följderna inom förvaltningen av förändringen.

Om begreppet myndighetsutövning ändå utmönstras, är det viktigt att utforma bestämmelserna i den nya lagen så att de är möjliga att tillämpa i alla slags ärenden. Betydelsen av detta ökar när tillämpningsområdet vidgas avsevärt. Statskontoret pekar nedan på de tillämpningsproblem som uppstår i den egna verksamheten (se under rubriken dokumentation).

Statskontoret konstaterar vidare att även om ett svårtolkat begrepp, myndighetsutövning, utmönstras ur lagstiftningen så återstår andra begrepp som också de kan ge upphov till tolknings- och gränsdragningsproblem. Det kan till exempel handla om att skilja mellan s.k. faktiskt handlande och ärende-

handläggning och att slå fast vad som är ett beslut eller vem som är part i ett ärende. Statskontoret anser att utredningen har underskattat dessa svårigheter. Det rör sig visserligen inte om några helt nya begrepp. Likväl ökar behovet av att klarlägga deras betydelse om samtliga bestämmelser i förvaltningslagen ska gälla för alla ärenden, såväl sådana som innebär myndighetsutövning som sådana som inte gör det. Även om det inte är möjligt att ge exakta definitioner av begreppen i lagtexten är det angeläget att ge en så god vägledning som möjligt i förarbetena till lagen.

Kompetensrådet för utveckling i staten

Det kan finnas stora skillnader i förvaltningen mellan vad som kan vara ett ärende. Det som man i betänkandet huvudsakligen tar sikte på torde vara den omständighet som tidigare begränsades med begreppet myndighetsutövning dvs. den situation där ”ett i offentligrättsliga normer grundat beslutsfattande, som i väsentlig mån påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation”(s. 102). Det kan dock vara värt att påpeka att definitionen av ärenden enligt myndighetsförordningen (2007:515) är bredare (20 § ff.). Karaktären på ärenden kan variera stort mellan olika myndigheter beroende på verksamhetsområde och uppdrag och man bör vara uppmärksam på att nya problem uppstår då man breddar tillämpningsområdet och tar bort tidigare begränsningar och undantag ur förvaltningslagen.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om innebörden av begreppen *ärende* och *beslut*, även om utredningen genom sitt exempel i första stycket på s. 96 skjuter något bredvid målet. Det praktiska problem som förvaltningsmyndigheterna emellanåt ställs inför när det gäller frågan om ett ärende är för handen, är ju inte att avgöra vilken av två befattningshavare som handlägger

ett ärende, utan att avgöra huruvida det som en viss befattningshavare ägnar eller ska ägna sig åt, utgör ett ärende.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att begreppet *myndighetsutövning* inte bör komma till användning i den nya förvaltningslagen.

Statens skolverk

Det huvudsakliga syftet med förslaget till ny förvaltningslag är att reglera förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Endast i vissa avseenden gäller lagen även för annan förvaltningsverksamhet. Trots denna tyngdpunkt på ärenden och deras handläggning saknas en definition av vad som avses med ett ärende. Enligt utredarens mening föreligger det inga praktiska problem med att definiera vad som särskiljer ett ärende och utredaren ifrågasätter starkt behovet av en legaldefinition.

Bestämmelserna om handläggning av ärenden avser att garantera den enskilde rättssäkerhet och ålägger myndigheter i vissa fall rätt långtgående skyldigheter. Skolverket anser därför att en definition av begreppet vore på sin plats i lagen. Också i direktiven till utredningen framhålls det otillfredsställande i att bland annat ärendehandläggning inte definieras. I Skolverkets verksamhet förekommer verksamhet som man utan problem definierar som ärenden men det förekommer också verksamhet där det är mer tveksamt om det är ett sådant ärende där förvaltningslagens handläggningsregler ska tillämpas. En definition av vad som avses med ett ärende och vilka slags ärenden som omfattas av förvaltningslagens handläggningsregler vore av stort värde.

Skolverket tillstyrker förslaget att utesluta begreppet myndighetsutövning i den nya förvaltningslagen. Det är ett begrepp som medför onödiga komplikationer och i stället för att underlätta handläggningen blir kontraproduktivt från både rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt. Skolverkets mening är att begreppet bör utmönstras ur all lagstiftning. Det kan medföra komplikationer om det får finnas kvar i vissa sammanhang men

inte i den grundläggande lagstiftningen för förvaltningen. Till exempel används begreppet i 29 kap. 10 § i den nya skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010. I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen ska vissa bestämmelser i den nuvarande förvaltningslagen tillämpas.

Högskoleverket

Högskoleverket delar utredningens uppfattning att det ur rättssäkerhetssynpunkt kan ifrågasättas om det är rimligt att enskilda organ, som i den offentligrättsliga lagstiftningen anförtrotts sådana förvaltningsrättsliga uppgifter som normalt ankommer på myndigheter, inte är skyldiga att tillämpa samma förfaranderegler som gäller för förvaltningsmyndigheter. Högskoleverket kom till en liknande slutsats i sin rapport *Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt*, 2008:37 R, och i sitt yttrande över Autonomiutredningens betänkande *Självständiga lärosäten*, SOU 2008:104. Verket konstaterade då att studenter borde ha samma grundläggande rättsskydd oavsett om högskolan är offentlig eller enskild. Verket ansåg att en lösning skulle kunna vara att viktiga regler för att skydda studenternas rättssäkerhet, gjordes tillämpliga på de enskilda utbildningsanordnarnas verksamhet. Högskoleverket inser dock att den frågan inte kan hanteras inom ramen för förvaltningslagens generella reglering. Verket delar därför utredningens uppfattning att det i aktuella specialförfattningar bör anges i vilken utsträckning förvaltningslagens bestämmelser ska gälla alternativt att det i dessa författningar ingår en reglering som ger ett motsvarande rättsskydd för enskilda. Den nuvarande avsaknaden av sådana handläggningsregler i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina begränsar Högskoleverkets möjlighet till en effektiv tillsynsverksamhet över enskilda utbildningsanordnare.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Att utmönstra ett så centralt begrepp som myndighetsutövning bör inte ske så enkelt som det föreslås utan att en mer omfattande konsekvensanalys genomförs.

Stockholms universitet

Stockholms universitet har inga erinringar mot förslaget, men vill peka på de svårigheter som kan uppkomma avseende när ett ärende ska anses ha uppkommit hos en myndighet, exempelvis vid tillsyn. Vidare förefaller det angeläget att i detta sammanhang klargöra hur FL förhåller sig till RB:s regler avseende förundersökning (jfr SOU 2010:14 och anslutande utredningar).

Uppsala universitet

Utredningen överger begreppet myndighetsutövning som kontraproduktivt från rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt. Fakultetsnämnden kan hålla med om att det är fullt möjligt att skapa en förfarandelag för förvaltningen utan koppling till begreppet. Särskilt som, enligt utredningens förslag, det inte längre ska göras någon skillnad i fråga om myndigheternas handläggningsinsatser beroende på om ett ärende avser myndighetsutövning eller ej. Men nämnden kan inte hålla med om, att förslaget därmed gynnar effektiviteten, snarare tvärtom. Det blir fler bedömningar av vilka handläggningsåtgärder som krävs i det särskilda ärendet snarare än för grupper av ärenden, som nu är möjligt.

Begreppet myndighetsutövning har varit föremål för den juridiska doktrinens hatkärlek så länge det förekommit och visst finns det svårbedömda tolkningsfall, men på det hela taget torde det fungera ganska väl som särskiljande begrepp. I praktisk verksamhet, efter alla år med begreppet, finns nog inte någon myndighet på någon nivå som inom sin egen verksamhet inte har

fullkomligt klart för sig vilka ärendeslag som hör till kategorin myndighetsutövning och vilka som inte gör det.

Samma begrepp används dessutom i 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) när det gäller ansvaret för myndigheten själv i form av skadestånd när fel begåtts liksom när det gäller ansvar för handläggare och beslutsfattare genom tjänstefelsbrottet i 20 kap. 1 § brottsbalken. Begreppet kopplar således på ett tydligt vis ihop kravet på myndigheten vad gäller beslutsprocessen och konsekvensen av att denna inte följs på ett korrekt vis. Att avlägsna begreppet myndighetsutövning från förvaltningslagen riskerar att avsevärt minska medvetenheten om att dessa typer av ärenden hanteras under ett långtgående straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar. Redan där riskerar en rättsförlust att uppkomma för den enskilde. Det finns en poäng med att det både för den enskilde och handläggaren är tydligt att ett visst ärendes handläggning sker under ett rättsligt ansvar. Den kopplingen riskerar att försvinna om förslaget genomförs.

Begreppet myndighetsutövning kopplar också till omfattningen och inriktningen av JO:s och JK:s granskning. Men det finns också, nog så viktigt, en klar linje från begreppet myndighetsutövning i FL till myndighetens självständighet i beslutsfattandet genom 11 kap. 7 § RF. Kanske framför allt för kommunerna utgör myndighetsutövning en signalflagga när det gäller den kommunala revisionens avgränsning genom 2 kap. 10 § KL samt även i fråga om möjligheter och begränsningar vad gäller privatisering i olika former av kommunala verksamheter till följd av 11 kap. 6 § RF.

Det finns utan tvekan praktiska behov av förenklad handläggning i många ärendeslag som inte avser myndighetsutövning mot enskild utan att rättssäkerheten därmed sätts i fara. Tvärtom är det tydligare för den enskilde, att de aktuella ärendekategorierna kan urskiljas direkt i lagen. Det måste avfärdas som rena gissningar, att effektiviteten inte skulle bli lidande om förslaget genomförs.

Örebro universitet

FLU för i kapitel 5 ett resonemang avseende begreppet myndighetsutövning. Detta begrepp finns bl.a. i regeringsformen (RF), skadeståndslagen och FL. FLU uppställer en rad invändningar mot begreppet och föreslår att det mönstras ut ur FL. En viktig invändning är att begreppet är så pass oprecist att det för allmänheten och många jurister är höljt i dunkel. Örebro universitet delar inte utredningens uppfattning att begreppet är så svårtillgängligt. Studeras de ursprungliga förarbetena i ljuset av befintlig doktrin (se t.ex. Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 8 uppl., Jure Förlag, 2007 s. 41 ff.) är det möjligt att slå fast innebörden med en åtminstone acceptabel nivå av precision. Många juridiska begrepp kännetecknas av otydligheter och detta blir uppenbart ju mer noggrant begreppen studeras. Detta är dock något som både medborgare och rättstillämpare i många fall måste leva med. Begreppen har trots allt många gånger sådan stadga att de fyller en pedagogisk funktion och inte bör utmönstras ur lagstiftningen utan noggranna överväganden.

En grundläggande fråga är givetvis om begreppet myndighetsutövning bör användas för att avgränsa tillämpningen av en rad bestämmelser i FL. FLU föreslår att begreppet tas bort och således att en rad regler får utökad tillämpning, t.ex. bestämmelser om partsinsyn och kommunikation. Örebro universitet har inte någon bestämd uppfattning om det generellt lämpliga häri. Emellertid hade en djupare problematisering avseende förslagets konsekvenser varit önskvärd. Detta leder kanske till en förstärkning av rättssäkerheten i FL:s perspektiv, men till priset av ökade krav på myndigheterna. Det hade varit av värde att få en analys av vilka konsekvenser detta kunde få vad gäller förlängd handläggningstid och ökade kostnader.

Ska begreppet användas i en kommande FL bör dock en legaldefinition härom införas. Såvitt kan bedömas är det ingen enkel uppgift att konstruera en sådan bestämmelse, men det torde ändå vara möjligt med hänsyn till att begreppet under årens gång erhållit viss stadga.

Linköpings universitet

Inom den allmänna förvaltningsrätten görs en skillnad mellan en förvaltningsmyndighets *faktiska handlande* respektive *ärendehantering*. Utredningen erinrar om ett vanligt exempel på skillnaden mellan dessa båda begrepp. En professor som föreläser sysslar med faktisk förvaltningsverksamhet i sitt ämne, men då han eller hon har hand om examination i sitt ämne, är det fråga om handläggning av ett ärende utmynnande i ett beslut. Ärendebegreppet anknyter därmed till begreppet beslut.

Ett *beslut* definieras i sin tur i utredningen som ytterst ett uttalande där myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. ”Huruvida uttalandet – beslutet – verkligen får den avsedda effekten beror till en del på adressatens lojalitet men sammanhänger ytterst med myndigheternas tillgång till påtryckningsmedel för att förverkliga sina intentioner” (betänkandet s. 98). Typiskt för beslutet är att det är avsett att på det ena eller andra sättet verka normerande för adressatens agerande i den situation som beslutet avser. Det saknar härvid betydelse enligt utredningen om uttalandet är formlöst eller formbundet, internt eller externt, individuellt eller generellt, betungande eller gynnande, slutgiltigt eller interimistiskt.

Beträffande *myndighetsutövning* anför utredningen att det är fråga om en rent juridisk konstruktion syftande till att separera hanteringen av ”vanliga” förvaltningsärenden från sådana av särskild betydelse och att begreppet för många har en dunkel innebörd. Enligt utredningen kan man närmast definiera begreppet myndighetsutövning med att det ska vara fråga om i ett offentligrättsliga normer grundat beslutsfattande som i väsentlig mån påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation. Utredningen förordar att begreppet inte kommer till användning i den nya förvaltningslagen.

Redan med stöd av nuvarande förvaltningslag pågår en rättsutveckling beträffande högskolans utbildningsverksamhet i riktning mot att inte bara konkreta beslutssituationer riktade mot enskilda studenter – beslut om antagning, anstånd m.m., beslut

om hjälpmedel, beslut om befrielse från obligatoriskt utbildningsmoment, betygsbeslut, beslut om tillgodoräknande av betyg, beslut i diskriminerings- och disciplinärenden – utan också själva utbildningsverksamheten för varje student ska definieras som ett ”ärende”. Sålunda har Högskoleverket (HSV) i sin rapport Rättssäker examination (andra upplagan, 2008 36R) hävdat att påbörjandet av en kurs innebär att ett betygsärende har initierats redan vid studenternas registrering till kursen och att det uppkomna, individuella ”betygsärendet” utgörs av en initieringsfas (i samband med studentens registrering på kursen), en beredningfas (då själva utbildningsverksamheten bedrivs), en avgörandefas (då examinationsbeslut fattas) samt en avslutande verkställighetsfas (vanligen innefattande registreringsåtgärder av det fattade betygsbeslutet).

Enligt LiU:s mening medför de resonemang utredningen för kring nämnda, grundläggande förvaltningsrättsliga begrepp att allmänna förvaltningsrättsliga ärendehandläggningskrav kommer att tränga undan andra och för högskolorna mer grundläggande aspekter på vad utbildningsverksamheten syftar till och hur den lyfts fram av kunskapsrelaterade och didaktiska krav. Med ett renodlat förvaltningsrättsligt perspektiv omfattas uppenbarligen en rad huvudsakligen faktiska ställningstaganden vid genomförandet av en högskolekurs av lagförslagets allmänna krav på ärendehandläggning, så t.ex. beträffande:

- Beslut om val av kurslokal och om ändring av kurslokal
- Beslut om schema och ändring av schema
- Beslut om vilka lärare som ska undervisa och/examinera på kursen
- Beslut om identitetskontroll av enskilda studenter
- Beslut om undervisande lärares tillgänglighet genom t.ex. särskilda mottagningstider eller genom svar via Internet
- Beslut om litteraturanvisningar och fördelning av arbetsuppgifter inför gruppövningar och seminarier
- Beslut om gruppindelning på kurs
- Beslut om ändring av beslut om gruppindelning
- Beslut om att avvisa obehöriga från kurslokal

- Beslut i frågor rörande användande av elektronisk utrustning (mobiltelefon, digitalkamera, utrustning för ljudupptagning) vid föreläsningar
- Beslut om tilldelning av kopierat material med stöd av BONUS-avtalet
- Beslut om avstängning av student från högskolans datanät
- Beslut om tilldelning av verksamhetsförlagd praktikplats
- Beslut om godkännande av tema och inriktning på examensarbete
- Beslut om förnyade inlämningsuppgifter riktad mot enskild student/studentgrupp
- Beslut om studieanvisningar för att enskild student ska nå utbildningsmålen
- Beslut om färdigställande av examinationsuppgift
- Beslut om lokal för deltagande i skriftliga prov
- Beslut om tidpunkt för prov och tid för genomförande av prov
- Beslut om tidpunkt för meddelande av provresultat
- Beslut om formerna för meddelande av provresultat, provgenomgång m.m.
- Beslut om vilka hjälpmedel – litteratur etc. – som student får medta vid provtillfället
- Beslut om kontroll av enskilda studenter i syfte att förhindra fusk vid provtillfälle
- Beslut om att avvisa student som för sent ankommen till provtillfälle
- Beslut om att avvisa student från pågående prov med hänvisning till fusk eller ordningsstörande verksamhet

Det ovan redovisade befinner sig sålunda tämligen långt bort från utredningens lättsamma hänvisning till den föreläsande professorns ”dubbla” verksamheter. Utredningens resonemang och ställningstaganden kring ärendebegreppet m.m. medför enligt LiU:s mening att det i den löpande verksamheten i praktiken inte längre med säkerhet går att upprätthålla någon skillnad mel-

lan vad som tidigare kunnat hänföras till faktisk förvaltningsverksamhet i utbildningssituationen och vad som utgjorts av myndighetsutövning mot enskilda. Flertalet ställningstaganden i undervisningen – fortlöpande gjorda av ett mycket stort antal beslutsfattare i form av professorer, lektorer, adjunkter jämte inhyrda lärare i ständig interaktion med tusentals studenter – måste nu fortsättningsvis hanteras inom den nya förvaltningslagens ramar. I avsaknad av lämpliga undantagsbestämmelser i lagen – eller i speciallagstiftning – står högskolan inför ett omfattande förändrings- och utbildningsarbete vilket allvarligt kommer att återverka på högskolornas utbildnings- och forskningsuppdrag och kräva en betydande resursförstärkning.

Lunds universitet

Utredningen inkluderar inte andra organ än förvaltningsmyndigheter och domstolar bland de organ som ska tillämpa förvaltningslagen. Det är numera vanligt att offentlig makt kan utövas av enskilda organ. Sådana organ har i vissa fall uppgifter av mycket stor betydelse för den enskilde. Som exempel kan nämnas arbetslöshetskassorna. Det borde därför övervägas att låta sådana organ omfattas av lagen. Samma teknik kunde användas som i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) nämligen att i en bilaga räkna upp de övriga organ som ska tillämpa förvaltningslagen.

Göteborgs universitet

Begreppet myndighetsutövning ska inte längre förekomma i förvaltningslagen. Begreppet förekommer emellertid i flera olika författningar som t.ex. regeringsformen, brottsbalken, skadeståndslagen och olika speciallagar. Även om begreppet inte är helt enkelt att definiera är det väletablerat inom den offentliga

förvaltningen. Det fyller också en funktion när det gäller att beskriva den särskilt allvarliga formen av maktövning mot enskilda.

Det framstår inte som helt övertygande att begreppet kan undvaras helt. Ett tecken på detta är att utredningen laborerar med olika uttryck för att ersätta begreppet myndighetsutövning. I vissa paragrafer används begreppet obehövligt (20 §) eller uppenbart obehövligt (21, 27 och 28 §§). I den allmänna motiveringen används uttrycket ”mer kvalificerade” förvaltningsärenden och ”mycket betydelsefulla” ärenden utan att det framgår vad som avses (s. 114 och s. 230). Det talas också om mer kvalificerade beslut (s. 492) och på ett annat ställe förefaller begreppet myndighetsutövning synonymt med uttrycket ”ärende av mer kvalificerat slag” (s. 505).

Umeå universitet

Förvaltningslagsutredningen föreslår att begreppet myndighetsutövning inte ska användas i en ny förvaltningslag. Det huvudsakliga skälet till detta synes vara att utredningen vill skärpa rättssäkerheten för den enskilde genom att de krav som i dag ställs på myndigheter endast i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild i fortsättningen alltid ska beaktas vid handläggningen av alla slag av ärenden. Ett annat skäl för utredningens förslag är de allvarliga invändningar som kan riktas mot begreppet myndighetsutövning beträffande svårigheten att närmare ange den exakta innebörden i detta uttryck.

De svårigheter som utredningen anför rörande möjligheten att definiera innebörden i begreppet myndighetsutövning anser Juridiska institutionen något överdrivna. Det är visserligen svårt att göra en exakt definition och en skarp gränsdragning, vilket rättspraxis uppvisar många exempel på, men institutionen vill ändå hävda att det för den allra största delen förvaltningsärenden är relativt enkelt att göra en indelning av vilka ärenden som avser myndighetsutövning och vilka som inte gör detta.

Trots denna invändning delar Juridiska institutionen inställningen att det är önskvärt med en allmän åtstramning av förvaltningsförfarandet i syfte att stärka rättssäkerhetsgarantierna för enskilda i deras kontakter med myndigheterna. Utredningen anför goda skäl för att hävda att den uppdelning som för närvarande gäller i olika ärendetyper inte är meningsfull för myndigheterna och inte är godtagbar utifrån den enskildes perspektiv. Mot den bakgrunden ställer sig institutionen bakom utredningens förslag att samma krav på handläggningen bör gälla i samtliga ärenden där en enskild är part.

Statens jordbruksverk

Utredaren föreslår att begreppet ”myndighetsutövning” inte ska användas i den nya förvaltningslagen. Verket inser svårigheterna med att närmare bestämma innebörden eller exakt definiera begreppet. Uttrycket kan anses inte ha den tydlighet som kan krävas och en alltför vidlyftig användning kan vara ett hot mot rättssäkerheten. Det är positivt att förvaltningslagens bestämmelser får en vidare användning, exempelvis när det gäller dokumentationsskyldigheten. Som utredaren påpekar ska det faktum att begreppet inte används i förvaltningslagen inte påverka tilllämpningen av befintlig eller kommande lagstiftning där begreppet förekommer. Jordbruksverket anser dock att det finns skäl att överväga att hantera begreppet på ett annat sätt.

Begreppet används bland annat i skadeståndslagen vilken kanske är det fall där den enskilde har ett särskilt stort intresse av att det är tydligt vad som avses. Om begreppet inte kommer att användas och då inte heller definieras i den nya förvaltningslagen kommer vägledning till tolkningen att finnas i förarbeten till ett regelverk som inte längre gäller. Det är angeläget att regelverket är tillgängligt för den enskilde, i synnerhet när det gäller möjlighet till skadestånd etc.

Jordbruksverket använder ofta möjligheten att delegera arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning till organisatio-

ner/kontrollorgan. En sådan delegation kräver stöd i lag och i lagstödet används begreppet myndighetsutövning. Förvaltningslagens nuvarande formulering där begreppet myndighetsutövning använts har varit en vägledning när myndigheten anger vilka bestämmelser i lagen de organisationer/kontrollorgan som myndigheten delegerar till har att efterleva när de utför de delegerade arbetsuppgifterna. Det är viktigt för den enskilde att även organisationer/kontrollorgan när de utför av myndighet delegerade arbetsuppgifter följer vissa förvaltningsrättsliga regler.

Jordbruksverket vill på det här sättet uppmärksamma att begreppet myndighetsutövning har betydelse för den enskildes ställning gentemot myndigheter eller organisationer/kontrollorgan, inte bara är en begränsning för myndighetens ansvar. Det är svårt att överblicka vilka konsekvenserna kan komma att bli om begreppet inte används och mot bakgrund av det ovan nämnda anser Jordbruksverket att begreppet i stället bör definieras i lagen. Att som i förslaget välja att inte använda begreppet då det är svårt att definiera tillgodoser inte den enskildes behov ur rättsäkerhetssynpunkt. Ett alternativ är att definiera begreppet myndighetsutövning i annan lagstiftning där begreppet används.

Fiskeriverket

Utredaren har noga analyserat möjligheterna att i lagen definiera begreppet ärende men kommit fram till att detta svårligen går att genomföra. Denna slutsats får givetvis accepteras även om det hade varit att föredra att lagen gav någon ledning när ett så svårtolkat begrepp avgränsar dess tillämpningsområde. Fiskeriverket instämmer även i bedömningen att begreppet myndighetsutövning genom sin oklarhet utgör en svårighet i förvaltningsförfarandet och tillstyrker därför att begreppet utmönstras.

Naturvårdsverket

Det är även lovvärt att utmönstra det otydliga begreppet ”myndighetsutövning” ur lagen för att i stället konkret beskriva de situationer som omfattas av de aktuella paragraferna.

Lantmäteriet

I avsnittet diskuterar utredningen om den nya förvaltningslagens bestämmelser eller vissa av dem ska tillämpas också då förvaltningsärenden, eller möjligen endast mera kvalificerade sådana, handläggs av privaträttsliga subjekt. Av flera skäl avstår utredningen från att förorda en sådan lösning.

De organ åt vilka i specialförfattningar uppdragits att svara för offentlig förvaltning exemplifieras i betänkandet med olika former av sammanslutningar, t.ex. bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enskilda individer. Lantmäteriet vill emellertid lyfta fram samfällighetsföreningar som bildats i enlighet med lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Exempelvis är de gemensamhetsanläggningar som samfällighetsföreningarna är satta att förvalta i många fall en del av det offentligrättsliga plansystemet eller har nära anknytning till detta. Möjligheterna att t.ex. genomföra en detaljplan kan bli mycket beroende av om en samfällighetsförening fungerar på avsett vis eller inte. Ett uttryck för allmänintresset är t.ex. att länsstyrelsen, om synnerliga skäl föreligger, kan låta utse allmänrepresentanter till samfällighetsföreningens styrelse i sådan omfattning att dessa kommer att utgöra majoriteten av styrelsens ledamöter. Bildandet av en samfällighetsförening kan i en del fall grundas på tvångsbeslut som den enskilde fastighetsägaren inte har någon möjlighet att undandra sig. Såväl förvaltningen som dess objekt kan ibland ha en synnerligen komplex sammansättning liksom den lagstiftning som reglerar detta.

De enskilda subjektens förmåga att hantera detta varierar starkt i olika sammanslutningar. Detta gäller även för samfällig-

hetsföreningar. Styrelsen består normalt av lekmän som förväntas kunna hantera starkt varierande situationer såväl i praktisk som i formell mening. De enskilda fastighetsägarna är många gånger beroende av styrelsens agerande och kan mot denna bakgrund behöva insyn i styrelsearbetet och tillgång till olika handlingar. Då det emellertid i stort sett saknas regler om tillgänglighet och offentlighet för samfällighetsföreningar är det ibland omöjligt för enskilda fastighetsägare att få gehör för sina önskemål i detta avseende.

Mot bakgrund av det nyss anförda vill Lantmäteriet särskilt lyfta fram behovet av reglering i saken. Lantmäteriet delar uppfattningen att sådan reglering inte ska ske direkt i en ny förvaltningslag. I stället förordar Lantmäteriet utredningens förslag att regleringen tas in i aktuella specialförfattningar.

Post- och telestyrelsen

PTS instämmer i utredningens utgångspunkt att förvaltningslagen ger föreskrifter om grundläggande rättssäkerhetsgarantier i förfarandet hos förvaltningsmyndigheter och att sådana grundläggande bestämmelser förtjänar permanens och stabilitet.

Patent- och registreringsverket

I åtta paragrafer av nu gällande FL förekommer hänvisningar till ”myndighetsutövning”. Begreppet används för att avgränsa tillämpningsområdet för respektive bestämmelse.

Utredaren argumenterar återkommande för att ”myndighetsutövning” ska utmönstras och inte återkomma i den nya lagen. Skälen skulle vara dels att användningen av begreppet obefogat inskränker tillämpningen av vissa lagregler och därmed minskar rättssäkerheten för medborgarna, dels att den närmare innebörden av uttrycket är svårfångad.

PRV har inte låtit sig övertygas av utredarens förslag i denna del. Begreppet myndighetsutövning är rimligt väl etablerat i svensk rätt. Det förekommer i olika författningar, bl.a. i 3 kap. 2 § skadeståndslagen där myndighetsutövning anges som bestämmande för myndigheters och kommuners skadeståndsskyldighet. Redan denna viktiga funktion kan tala för att begreppet bör komma till uttryck i den lag där grundläggande villkor för myndigheters verksamhet regleras, dvs. FL.

Enligt PRV:s mening finns det också skäl för att behålla ”myndighetsutövning” som kvalificerande faktor för tillämpning av vissa bestämmelser i FL.

Det må vara att begreppet lämpligen skulle kunna rensas bort från några lagrum i nu gällande FL. Kandidater skulle i så fall främst vara de följande.

– 14 §: Bestämmelsen om rätt att lämna muntliga uppgifter kan göras mer generell i enlighet med utredarens förslag.

– 15 §: Muntliga upplysningar kan i vissa fall behöva dokumenteras även i andra ärenden än sådana som innefattar myndighetsutövning.

– 16 §: Partinsyn bör inte begränsas till ärenden som innefattar myndighetsutövning.

– 17 §: Eftersom de listade undantagen är så pass omfattande behöver bestämmelsens tillämpning inte generellt begränsas till ärenden om myndighetsutövning.

– 18 § tredje stycket: Det framstår som en överreglering att skyldigheten att delta i avgöranden exklusivt gäller ärenden om myndighetsutövning.

När det däremot gäller förekomsten av ”myndighetsutövning” i 20, 21 och 26 §§ i gällande FL, så är det PRV:s bedömning att hänvisningarna är motiverade och att de kan fylla sin funktion även i en ny lag.

PRV menar också att utredaren gett en naturlig öppning för ytterligare användning av begreppet myndighetsutövning i FL. I 10 och 11 §§ föreslås nu åtgärder med syftet att motverka dröjsmål hos myndigheterna. Bestämmelserna ska kunna tillämpas på ärenden ”som väckts av en enskild part”. Den valda formulering-

en tycks innebära att dröjsmålstalan inte skulle kunna komma i fråga för ärenden som en myndighet initierat ex officio, exempelvis i en fråga om eventuellt kännbara tillsynssanktioner. Den avgränsningsmekanism som utredaren lanserat framstår i ett sådant fall som godtycklig. Enligt PRV:s mening hade han kunnat göra det enklare för sig genom att falla tillbaka på ”myndighetsutövning” som kvalificerande för vilka ärenden som kan bli föremål för dröjsmålsåtgärder.

Ett kvarstående bekymmer är att räckvidden för begreppet myndighetsutövning inte är självklar. För den enskilde kan uttrycket stå för allt vad en myndighet kan tänkas syssla med. Även för dem med vidare insikter i offentlig rätt kan konturerna ibland vara oskarpa. Och naturligtvis är det inte tillfredsställande att lagstiftaren ogenerat använder sig av ett uttryck utan att i lagen närmare ange innebörden.

PRV ifrågasätter om tiden inte är mogen för att i FL ta in en bred definition av begreppet myndighetsutövning på grundval den doktrin som har utbildats. PRV vågar sig på följande skiss till ett särskilt stycke i FL:s inledande paragraf.

Med myndighetsutövning avses i denna lag sådan verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och medför att rättigheter tillerkänns eller skyldigheter åläggs enskilda.

Oavsett att en definition behövs för förståelse av lagens hänvisningar till ”myndighetsutövning” ser PRV ett värde i att lagstiftaren på så sätt ringar in vad myndigheterna i grunden är till för, nämligen att tjäna som instrument för offentlig, lagbunden maktutövning.

Riksarkivet

Riksarkivet välkomnar utredningens förslag att utmönstra det svårtolkade begreppet myndighetsutövning. Begreppen ”ärende” och ”beslut” blir i stället centrala och klargörs på ett pedagogiskt och tydligt sätt i avsnitt 5.2 [i betänkandet]. De eventuella pro-

blem som kan uppstå hänger samman med överklagandereglerna så som vi har beskrivit dem [se avsnitt 10.3].

Trots den avgränsning som i dag görs genom begreppet ”myndighetsutövning mot enskild” för vissa av förvaltningslagens bestämmelser tillämpar Riksarkivet analogt vissa av dessa bestämmelser i ärenden som faller utanför ”myndighetsutövning mot enskild”, så som de har utbildats i praxis, t.ex. vad gäller motivering av beslut och kommunikation. Detta aktualiseras särskilt i Riksarkivets tillsynsverksamhet där det är fråga om myndighetsutövning mot andra myndigheter. Riksarkivet uppfattar inte att utredningen är tillräckligt tydlig med huruvida även förslaget representerar en minimistandard och om förvaltningsmyndigheterna är oförhindrade att i rättsskyddssyfte ge lagens bestämmelser vidare tillämpning än som är påbjuden, t.ex. som i förslaget till 27 § om motivering av beslut. Särskilt mot bakgrund av att det i direktivet sägs att utredningen ska undersöka hur allmänna rättsliga principer som tillämpas för förvaltningsförfarandet kan regleras.

Myndigheten för radio och tv

Myndigheten för radio och tv bedömer att Förvaltningslagsutredningens förslag kommer att komplicera anställningsförfarandet och därmed försämra förutsättningarna för den statliga sektorns kompetensförsörjning. I dessa delar medför en konsekvent tillämpning av förslagen en tidsödande och byråkratisk hantering av alla anställningsärenden. Effekten inom detta område blir därmed också en kostnadsökning. Myndigheten för radio och tv anser inte att intresset av en symmetrisk förvaltningsrätt väger tyngre än vikten av en effektiv kompetensförsörjning i staten.

Arbetsförmedlingen

Utredningen förslår att begreppet myndighetsutövning inte ska komma till användning i den nya förvaltningslagen. Det vore mot bakgrund härav bra med ett klargörande om förvaltningslagen i dess helhet ska tillämpas på de partsbesked som fattas med stöd av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

Katrineholms kommun

Vilken effekt utmönstringen av ordet myndighetsutövning i lagförslaget kommer att få är osäkert, men utredningens redogörelse för skälen är bra och sannolikt korrekt.

Västerås kommun

Utredningens slutsats (s. 109 f. [i betänkandet]) att begreppet myndighetsutövning inte bör förekomma i den nya förvaltningslagen kan, enligt Västerås stad, innebära att det blir mer otydligt när lagen ska tillämpas och inte. Många kommunala myndigheter ägnar sig åt såväl rådgivande som normerande verksamhet, och det kan för dessa myndigheter skapa förvirring om begreppet myndighetsutövning tas bort från den nya förvaltningslagen, särskilt som begreppet kommer att finnas kvar i speciallagstiftning.

Konsumentverket

Konsumentverket anser att den nuvarande regeln i förvaltningslagstiftningen om undantag i anställningsärenden bör kvarstå.

Statens tjänstepensionsverk

SPV är en förvaltningsmyndighet som beräknar och betalar ut tjänstepensioner och andra avtalsförmåner till anställda inom staten. De flesta förmånerna är reglerade i kollektivavtal, som ingåtts mellan Arbetsgivarverket och arbetstagarorganisationerna på det statliga området. SPV:s beslut om förmåner prövas i regel enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA) och får enligt lagen (1987:439) om inskränkning av rätten att överklaga, inte överklagas till förvaltningsdomstol.

Enligt 1 § i förslaget ska lagen tillämpas på förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden. Något undantag för ärenden som regleras i kollektivavtal anges inte, varför lagens tillämpningsområde även torde gälla sådana ärenden. Så som SPV tolkar utredningens förslag kommer verket emellertid inte vara skyldig att tillämpa alla bestämmelser i den nya förvaltningslagen i sin ärendehandläggning. Anledningen till det är att utredningen har valt att i vissa bestämmelser knyta an till ett ärendes överklagbarhet. Detta gäller bl.a. 11 § om åtgärder vid dröjsmål samt 27 § om motivering vid beslut.

SPV kan konstatera att begreppet myndighetsutövning, som nu finns i vissa bestämmelser, har tagits bort ur den föreslagna förvaltningslagen. Anledningen till det anges vara bl.a. att det anses vara en begränsning i rättskyddet att vissa bestämmelser endast omfattar ärenden som avser myndighetsutövning. Eftersom vissa föreslagna bestämmelser endast ska tillämpas för ärenden som kan överklagas, så kan SPV konstatera, i enlighet med vad som nämnts ovan, att kollektivavtalsärenden ändå ibland faller utanför tillämpningsområdet. Det ger exempelvis till följd att det finns en skyldighet att kommunicera inkomna uppgifter i ett kollektivavtalsärende men däremot inte att motivera beslutet i samma ärende. Eftersom utredningen inte för något resonemang om lagens tillämplighet för kollektivavtalsärenden är det inte möjligt att bedöma om detta varit utredningens avsikt.

SPV anser att det vid behandlingen av betänkandet finns anledning att klargöra lagens tillämpningsområde vad gäller ärenden som regleras i kollektivavtal.

Akademikerförbundet SSR

Utredningen redogör utförligt och pedagogiskt för de juridiska argumenten för varför begreppet myndighetsutövning bör utrangeras ur förvaltningslagen. Vi har förståelse för de legala invändningarna emot ett så diffust begrepp.

Idén med begreppet myndighetsutövning har varit att ”skapa och avgränsa en ’lag inom lagen’ för handläggningen av särskilt kvalificerade ärenden”. Vi har inga problem att acceptera de juridiska invändningarna emot att ha kvar begreppet myndighetsutövning i förvaltningslagen, men konstaterar att detta syfte: ”en lag inom lagen” har haft fler innebörder än juridiska. I frågan om privatisering av offentliga tjänster har begreppet myndighetsutövning används på ett funktionellt sätt för att skilja de delar av offentlig förvaltning som kan läggas ut på externa entreprenörer från de delar som inte kan läggas ut. I den debatten blev begreppet myndighetsutövning extremt användbart, och är oss veterligen fortfarande en funktionell uppdelning mellan vad som i princip aldrig kan läggas ut på någon extern aktör, av skäl som handlar om rättssäkerhet och objektivitet.

När denna fråga prövades av JO 2001 (Dnr 2598-2000 och 2617-2000) skrev JO bland annat följande: ”Om ärendet innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt, om det inte finns stöd härför i lag.” I samma yttrande hänvisade JO dessutom till förvaltningslagens formuleringar som stöd för sin bedömning.

Eftersom myndighetsutövning är ett förvaltningsrättsligt begrepp som även återfinns i brottsbalken som en förutsättning för att kunna fällas till ansvar för tjänstefel enligt BrB 20:1, ser vi en

risk för att det kan uppstå begreppsförvirring om inte konsekvensändringar görs även i annan berörd lagstiftning.

Vi vill därför göra lagstiftaren uppmärksam på att ett borttagande av begreppet myndighetsutövning i förvaltningslagen inte får innebära att dess kraft och gränsdragningsfunktion försvagas i tillämpningen av andra lagar – som till exempel socialtjänstlagen.

För att förstå vikten av en adekvat gränsdragning kan vi citera Max Webers tjänstemannaideal. Tjänstemannen ska vara fri gentemot olika intressen (till exempel en arbetsgivares lönsamhet) samt helt sakna personlig nytta av vilka olika typer av beslut han eller hon fattar. Detta är bara två av många kriterier som kan äventyras om myndighetsutövningen till exempel utövas av en privat aktör med vinstintressen.

Om regeringen väljer att ta bort begreppet myndighetsutövning ur förvaltningslagen ser vi det som mycket viktigt att förutsättningarna för att vara en oförvitlig tjänsteman säkras på andra sätt. Den funktionella gränsdragning som begreppet myndighetsutövning har utgjort vad gäller rättssäkerheten samt att begreppet har minimerat risken för att andra hänsyn än rent professionella tas i myndighetsbeslut, måste i så fall säkerställas på annat sätt.

3.2 Begränsningar avseende kommunalförvaltningen (2 §)

Riksrevisionen

I förslaget till utformning av 2 §, om begränsningar avseende kommunalförvaltningen, har utredningen valt att behålla motsvarande metod som i 31 § i nu gällande förvaltningslag. Vissa uppräknade bestämmelser gäller inte i ärenden där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

I utredningens uppdrag ingick ”att göra förvaltningslagens regler så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt inte bara för

enskilda utan även för det stora antal anställda i stat och kommun som ska tillämpa lagens bestämmelser". Riksrevisionen menar att utredningen borde ha fört resonemang om en eventuellt tydligare formulering av bestämmelsen och som också bättre svarar mot vad utredningen slår fast inledningsvis i överväganden (avsnitt 7.7.2, s. 121), nämligen följande: "Det är givet att förvaltningslagen ska vara fullt ut tillämplig inom den omfattande kommunala verksamhet som grundas på olika typer av speciallagstiftning, och där de intressen som förvaltningslagen ska skydda gör sig lika starkt gällande vare sig det är en statlig eller kommunal myndighet som har ansvaret".

Pensionsmyndigheten

Det kan ifrågasättas om den kommunala förvaltningen även efter tillkomsten av en ny förvaltningslag bör undantas från tillämpningen av stora delar av de rättsregler som anses utgöra grunden för en god förvaltning. Utredningens argument för ett undantag, nämligen att det endast förekommer ett litet antal ärenden som berör enskilda på ett sådant sätt att lagens rättsäkerhetsgarantier omedelbart aktualiseras, framstår inte som särskilt tungt vägande. Inte heller framstår hänsynen till den kommunala självstyrelsen som ett gott argument för den föreslagna begränsningen. Enligt Pensionsmyndighetens mening torde tvärtom de skäl som förs fram för den enskildes rättssäkerhet göra sig minst lika gällande inom dessa delar av den offentliga förvaltningen.

Stockholms universitet

Förslaget innebär att de begränsningar av FL:s tillämplighet som nu följer av FL 31 § (kommunala beslut), FL 32 § (exekutiv och brottsbekämpande verksamhet) samt FL 33 § (hälso- och sjukvård) inskränks till att endast avse kommunala beslut som kan överklagas enligt KomL 10 kap.

Stockholms universitet delar utredningens bedömning att sektorsvisa undantag kan ge ”ett visst intryck av godtycke” och att en sådan lagstiftningsteknik endast bör motiveras av ”tungt vägande principiella skäl” (s. 121). I den mån en från FL avvikande ordning önskas kan alltså detta åstadkommas i olika speciallagar.

Vad avser undantaget för kommunala beslut kan antecknas att det finns ett problem. Det är endast kommunmedlem som har talerätt (KomL 10 kap., 1 § och 1 kap. 4 §), medan den talerätt som följer av t.ex. Europakonventionen artikel 6 är väsentligt mer vidsträckt. I RÅ 2006 not. 82 krävdes en vårdnadshavare – som var bosatt utanför kommunen – på återbetalning av avgifter för ett barns vistelse i ett kommunalt familjehem. Det anvisade rättsmedlet laglighetsprövning kunde alltså inte nyttjas, varvid möjligheten att nyttja FL 22 a § övervägdes. Detta bedömdes emellertid som omöjligt med hänvisning till lagmotiven, vari angavs att FL 22 a § ”självfallet” inte skulle tillämpas för kommunala beslut (prop. 1997/98:101 s. 64). RegR ansåg att det var tillfyllest med regleringen i dåvarande SoL 36 § (nu 9 kap. 3 §), om att kommunen måste vända sig till allmän förvaltningsdomstol om den ”betalningsskyldige” inte frivilligt betalar. Stockholms universitet är emellertid tveksam till om denna konstruktion, innebärande att den enskilde passivt får finna sig i att bli stämplad som betalningsovillig utan att kunna få grunderna för betalningsskyldigheten prövade, kan anses som tillräckligt effektivt. Det är möjligt att den enskilde kan få till stånd en prövning i allmän domstol genom en negativ fastställelsetalan, men fallet Mendel mot Sverige (no. 28426/08, dom den 7 april 2009) indikerar att en alltför krånglig väg till domstolsprövning kan underkännas. En möjlig lösning vore att i dylika fall tillämpa FL 22 a § (35 § enligt utredningens förslag), även om det blir en haltande konstruktion där ett och samma beslut i vissa fall ska prövas i ordningen för s.k. kommunalbesvär i andra fall som förvaltningsbesvär.

Uppsala universitet

Utan tillgång till exakt statistik kan nog ändå ganska riskfritt påstås, att huvuddelen av de beslut som fattas i svensk förvaltning är kommunala och utgörs av beslut som närmast berör medborgarna inom områden som skola, vård och omsorg. Det är en oerhört väsentlig del av den offentliga förvaltningen. Utredningen föreslår inte någon ändring i fråga om förhållandet mellan kommunallagen (1991:900, KL) och den nya förvaltningslagen. Det märkliga är dock, att den kommunala ärendehandläggningen får så liten uppmärksamhet av utredningen med tanke på dess omfattning och samhälleliga betydelse. Här finns nämligen gott om besvärliga förfarandesituationer, inte minst till följd av reglering i flera olika lagar parallellt. Den kommunala ärendehandläggningen skulle vara betjänt av en genomlysning i syfte att förenkla och förtydliga den kommunala hanteringen till nytta både för den enskilde och för kommunerna.

Förfarandefrågorna är komplicerade i sig och kommunerna har i allmänhet inte särskilt god tillgång till juridisk sakkunskap. Nämndernas handläggare är specialister på respektive sakområde och är socionomer, byggnadsingenjörer, tekniker med andra specialiteter men förväntas klara av handläggningens alla förfarandesteg. Parentetiskt kan nämnas, att dagens socionomer, till skillnad från gårdagens, i allmänhet inte är allmänt förvaltningsutbildade i någon större utsträckning utan huvudsakligen inriktade på det rent socialrättsliga området. Beslutsfattarna är förtroendevalda lekmän som huvudsakligen ägnar en del av sin fritid till uppdraget.

De kommunala nämnderna har på sina sammanträden ofta att hantera många ärenden enligt sinsemellan skilda förfarandesystem. Den kommunala nämnden är beredningss- och verkställighetsorgan till kommunfullmäktige och i den delen sker arbetet enligt KL. Den kommunala nämnden ska som verkställare kanske besluta om avtal med enskilda utförare eller andra företag enligt KL men också tillämpa civilrättens system, reglerna om offentlig upphandling icke att förglömma. Man ska i nämnden

fatta beslut som rör det kommunala självstyrelseområdet på delegation från fullmäktige, till största delen enligt KL men i vissa avseenden gäller FL också. Nämnden ska vidare i egen kapacitet fatta partsbeslut enligt speciallagstiftning som socialtjänstlagen (2001:453, SoL) eller plan- och bygglagen (2010:900, PBL), för att ta ett par exempel på sakområden som förfarandemässigt ofta faller under FL i full utsträckning. Men också här ska KL:s regler om förfarandet i nämnden tillämpas. Förfarandet för ärenden enligt speciallagstiftningen regleras dessutom ytterligare i flera avseenden i respektive lag, t.ex. SoL och PBL, som föreskriver i förhållande till FL mer speciella inslag, såsom högre grad av muntlighet i sociala ärenden, särskilda kommunikationsformer med allmänheten i planärenden och speciella partsförhållanden. Härtill kommer, att många mindre kommuner har slagit ihop all myndighetsutövning under samma nämnd, ofta kallad myndighetsnämnden, vilket innebär ytterligare speciella förfaranderegler enligt många speciallagar att hålla reda på, t.ex. enligt miljöbalken (1998:808, MB), känd för det komplicerade förfarandet, eller skollagen (2010:800), vars nya lydelse i aktuella hänseenden knappast är mer lättillgänglig än den tidigare.

Det skulle förenkla för kommunerna, liksom för enskilda i kontakt med kommunerna, om förfarandet för ärendehandläggningen i kommunerna kunde ses över. Eventuellt bör de hanteras mer samlat, kanske rentav helt och hållet i KL, om nu inte detta skulle störa principen att KL rör det kommunala självstyrelseområdet. En annan lösning vore en speciallag för kommunal handläggning, om det nu inte vore så stor skillnad sinsemellan på t.ex. ett socialt ärende och ett planärende. Kanske skulle det ändå underlätta något om hela handläggningen på nämndnivån fördes från FL in i respektive speciallag och inte bara avvikelserna från FL.

Något konkret förslag lämnas inte här, men handläggningsordningen för den kommunala ärendehandläggningen bör inte bara ”följa med” i detta lagstiftningsärende utan särskild genomlysning.

Lunds universitet

Utredningen föreslår att en undantagsbestämmelse vad gäller kommunerna förs över till den nya lagen och läggs i början av lagen. Universitetet tillstyrker att bestämmelsen förs över. Förhållandet mellan förvaltningslagen och kommunallagen uttrycks på ett sätt som är mera lättillgängligt än idag.

Umeå universitet

Utredningen föreslår att i likhet med vad som gäller i dag ska en stor del av bestämmelserna i den nya förvaltningslagen inte tillämpas i sådana ärenden där besluten kan överklagas genom så kallad laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Som skäl för detta anförs den kommunala självstyrelsen samt att frekvensen av ärenden som direkt berör enskilda på ett sådant sätt att rättssäkerhetsgarantierna aktualiseras är lägre inom denna sektor. Juridiska institutionen vill dock hävda att i de fall en enskild uppträder som part i ett ärende så bör samma krav på handläggningen gälla, oavsett vilket rättsmedel som ska användas för att angripa myndighetens beslut. Att generellt undanta till exempel bestämmelserna om partsinsyn och kommunikation kan enligt institutionens uppfattning inte motiveras av hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Likaså kan undantaget för den föreslagna regeln i 32 § om myndigheters rättelse av sina egna beslut leda till missuppfattning i fråga om hur beslut får ändras inom den kommunala förvaltningen. I paragrafen anges att rättelse av gynnande beslut som huvudregel inte får ske, men då denna bestämmelse inte föreslås gälla inom den oreglerade kommunalförvaltningen kan det leda till uppfattningen att myndigheten inom denna sektor kan ändra ett gynnande beslut även till det sämre för den enskilde.

För närvarande förekommer i speciallagstiftningen att det anges att vissa paragrafer i förvaltningslagen ska gälla i alla ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, även om besluten i

dessa ärenden överklagas genom laglighetsprövning. Detta visar att lagstiftaren ansett det nödvändigt att förvaltningslagens handläggningsregler av hänsyn till den enskilde används även i sådana ärenden.

Juridiska institutionen anser att reglerna i förvaltningslagen bör gälla fullt ut även i den kommunala sektorn och att eventuella nödvändiga undantag från detta får anges i annan lag. I dag finns till exempel en rad bestämmelser i kommunallagen som reglerar handläggningen av ärenden i kommuner och landsting och dessa regler ska även fortsättningsvis gälla i stället för bestämmelserna i förvaltningslagen eftersom dessa är subsidiära i förhållande till bestämmelser i annan lag. Eventuella ytterligare nödvändiga undantag från förvaltningslagens regler kan lösas genom speciallagstiftning.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen föreslår att förvaltningslagens tillämpningsområde utvidgas. I nuvarande förvaltningslag faller den så kallade oreglerade kommunalförvaltningen, vilka beslut överklagas enligt 10 kapitlet kommunallagen, utanför lagens tillämpningsområde. Stadsledningskontoret delar Förvaltningslagsutredningens inställning att nuvarande begränsning avseende kommunalförvaltningen ska föras över till den nya lagen.

3.2.1 Exekutiv och brottsbekämpande verksamhet

Riksdagens ombudsmän (JO)

Utredningen föreslår att undantaget i den nuvarande lagens 32 § avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet ska tas bort. Den nya lagen ska i sin helhet vara tillämplig även på dessa områden. Jag instämmer i de principiella överväganden som utredningen anför till stöd för det ställningstagandet (se betänkan-

det, s. 123 f.). Som utredningen konstaterar har det dock ansetts besvärligt att synkronisera den särreglering som sedan länge finns på vissa håll med förvaltningslagens allmänna regler. För att förslaget ska kunna genomföras torde krävas att ett underlag för en sådan synkronisering tas fram. Det kan inte uteslutas att det därvid visar sig vara svårare att genomföra denna del av utredningens förslag, än vad man i förstone kan anta.

Stockholms tingsrätt

Det nuvarande undantaget i förvaltningslagens tillämpning i exekutiv och brottsbekämpande verksamhet föreslås av utredningen bli borttaget. Som utredningen framhåller har undantaget funnits länge och synes ha överlevt under olika förvaltningsreformer i huvudsak av praktiska skäl. Att synkronisera förvaltningslagens bestämmelser med de berörda verksamheterna har, enligt utredningen, kort sagt tett sig besvärligt. Vidare menar man att om den särreglering som redan i dag finns skulle visa sig otillräcklig får det övervägas att i stället komplettera de aktuella specialförfattningarna (bet. s. 123 f.).

Enligt tingsrätten kan betydande effektivitets- och säkerhetsskäl tala för att särskilda hänsyn tas till den exekutiva och brottsbekämpande verksamheten. Utredningen gör heller ingen närmare analys av vilka praktiska effekter som förslaget kan få eller vilka kompletteringar i specialförfattningarna som eventuellt måste göras för ett hänsynstagande till de nämnda verksamheterna. Tingsrätten menar att det finns anledning att frågan – bl.a. mot bakgrund av vad som kan komma fram vid remissbehandlingen av betänkandet – uppmärksammas vid den fortsatta behandlingen av förslaget.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten instämmer i förslaget att ta bort de nuvarande begränsningarna i 31–33 §§ förvaltningslagen (1986:223) från lagens tillämpningsområde eftersom de bakomliggande skälen för att undanta viss verksamhet inte är av sådan dignitet som erfordras för att kunna motivera ett avsteg. Kammarrätten efterfrågar emellertid samtidigt en noggrann analys av konsekvenserna av ett borttagande, eftersom tillämpningsproblem kommer att uppkomma.

Justitiekanslern (JK)

Med utgångspunkt i de intressen som Justitiekanslern främst har att bevaka lämnar Justitiekanslern inte några mer ingående synpunkter på de ytterligare förändringar avseende tillämpningsområdet som föreslås i förhållande till 31–33 §§ förvaltningslagen. Justitiekanslern anmärker dock att beskrivningen av bakgrunden till undantaget enligt 32 § förvaltningslagen inte framstår som fullständig. Ett av de bäranden skälen för att förvaltningslagen inte har varit generellt tillämplig på Kronofogdemyndighetens, polis och åklagares, Tullverkets m.fl. myndigheters exekutiva respektive brottsbekämpande verksamhet torde vara att den specialreglering (såsom utsöknings- och rättegångsbalken) som gäller för dessa verksamheter uppställer väsentligen mer omfattande rättssäkerhetsgarantier för den enskilde än förvaltningslagens bestämmelser. För det fall NFL ska bli generellt tillämplig även för dessa verksamheter bör under alla omständigheter förhållandet mellan NFL och de aktuella regelverken samtidigt klarläggas.

Åklagarmyndigheten

Jag avstyrker förslaget att en ny förvaltningslag ska avse åklagares brottsbekämpande verksamhet på annat sätt än som gäller i dag. Förslaget har inte föregåtts av någon som helst analys av åklagarverksamheten och av vilka konsekvenser förslaget skulle få för denna verksamhet. Det är enligt min mening uppenbart att två regelsystem, ett förvaltningsrättsligt och ett annat baserat på rättegångsbalken med liknande funktioner som samtidigt löper genom åklagarväsendets centrala verksamhetsområden skulle vara oöverskådligt och innehålla svåra gränsdragningsproblem. Förslaget kommer med all sannolikhet, och i strid mot kommittédirektiven, att medföra längre handläggningstider, högre kostnader och i vissa avseenden till och med en lägre rättslig standard för den enskilde. Dessutom skulle åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet bli mindre effektiv utan motsvarande vinster för den enskildes rättssäkerhet.

I betänkandet (s. 120) ges en kortfattad bakgrund till nu gällande undantag för åklagares brottsbekämpande verksamhet i 32 § förvaltningslagen (1986:223; FL). En i sammanhanget viktig fråga som berörs är varför ett tidigare förslag av liknande innebörd som det nu aktuella från dåvarande Förvaltningsrättsutredningen (FRU) kom att frångås under departementsberedningen av förslaget. I den delen anför utredningen följande.

> Det bör nämnas att FRU i sitt till grund för lagen framlagda betänkande över huvud inte föreslog något undantag för de exekutiva eller brottsbekämpande myndigheterna med hänsyn till att det är fråga om kvalificerade myndigheter, vilkas verksamhet har väsentlig betydelse för allmänheten; det var enligt FRU rimligt att förutsätta lagform för avvikelser från vanliga handläggningsnormer (se SOU 1983:73 s. 51). Att förslaget på denna punkt – vilket principiellt inte mött några motsättningar från berörda remissinstanser som JK, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket – frångicks under departementsbehandlingen kommenteras inte särskilt i propositionen men samman-

> hänger rimligen med att också kritiska röster hörts, främst vad gäller avsaknaden av närmare analys av samspelet mellan förvaltningslagen och de övriga bestämmelser som styr de aktuella myndigheternas verksamhet (se den i Ds Ju 1985:6 intagna remissammanställningen).

Formuleringarna och särskilt uttryckssättet ”sammanhänger rimligen med att också kritiska röster hörts” ger intryck av att remissinstanserna var positiva till FRU:s förslag och att endast vissa kritiska röster hördes. En genomgång av remissvaren i departementspromemorian Ds Ju 1985:6 visar emellertid på en betydande kritik mot förslaget.

Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrkte förslaget och erinrade om att även RB och andra författningar innehöll bestämmelser som reglerade handläggningen av brottmålsärenden (s. 88).

JK (s. 82 f.) befarade i sitt remissvar inte några större olägenheter av att undantaget togs bort. Det var emellertid enligt JK angeläget att utformningen av lagstiftningen på centrala områden tillkom efter överväganden som grundade sig på ett tillräckligt beslutsunderlag. FRU hade inte kartlagt i vilken omfattning förslaget skulle komma att bli tillämpligt för berörda myndigheter och dess konsekvenser. Enligt JK:s uppfattning var det angeläget med ett så omfattande beslutsunderlag som möjligt innan ett slutligt ställningstagande togs i denna centrala lagstiftningsfråga.

Riksåklagaren kan inte sägas ha varit annat än starkt kritisk mot förslaget (s. 94 ff.). Min företrädare konstaterade således att den ”allmänna” förvaltningslagen och de till lagen anknutna regelsystemen enligt förslaget fortsättningsvis skulle komma att gälla ärenden i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet i den mån inte uttryckliga ”särbestämmelser” gavs i rättegångsbalken m.fl. författningar. Riksåklagaren anförde sammanfattningsvis att det framstod som en allvarlig och väsentlig brist att FRU inte hade analyserat den egentliga åklagarverksamhetens särställning inom förvaltningsförfarandet eller de konsekvenser som den föreslagna ordningen skulle kunna få.

Som redan framgått anser jag att de synpunkter som min företrädare framförde har full giltighet även på det nu framlagda förslaget.

Åklagares brottsbekämpande verksamhet

I specialmotiveringen till nuvarande 32 § FL (prop. 1985/86:80 s. 82) sägs att åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet är en särpräglad ärendetyp som bör undantas från FL:s tillämpningsområde. Ärendetypen är speciell i den betydelsen att den regleras exklusivt i rättegångsbalken och till den knutna författningar; t.ex. förundersökningskungörelsen.

Till skillnad från andra förvaltningsmyndigheter fattas beslut i den operativa verksamheten inte av myndigheten utan av den enskilda åklagaren i utövningen av uppgiften som allmän åklagare. Redan av det skälet faller flera av de bestämmelser som enligt utredningen ska vara tillämpliga på åklagarverksamheten, t.ex. formerna för fattande av beslut. I den utsträckning som beslut fattas av myndigheten, t.ex. olika administrativa beslut, finns det naturligtvis inga invändningar mot att förvaltningslagens regler ska gälla, på samma sätt som idag.

En åklagare har vid handläggningen av enskilda ärenden i huvudsak samma självständiga ställning som en domare. En åklagares tre huvuduppgifter följer direkt av rättegångsbalken. Dessa uppgifter är att svara för förundersökning i brottmål, att besluta i åtalsfrågor och att föra talan i brottmålsprocesser. Därtill har åklagare att utfärda strafföreläggande. Åklagarrollen får sitt innehåll genom reglerna i rättegångsbalken och de grundläggande principer som balken bygger på. Rättegångsbalkens regler utgår från ett domstolsperspektiv och från den enskilda åklagarens roll i brottmålsprocessen.

De bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar åklagarnas verksamhet ingår i ett system där det redan finns föreskrifter i de hänseenden som utredningen vill reglera genom förvaltningslagen, t.ex. frågor om partsinsyn och kommunikationsplikt liksom

principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet. I den utsträckning som nya eller ändrade regler behövs för den operativa åklagarverksamheten, för att stärka den enskildes rättssäkerhet eller i något annat avseende, bör reformerna därför göras inom ramen för rättegångsbalken och inte genom att ett helt annat regelverk kopplas på. Utredningen har över huvud taget inte ställt sig frågan om regleringen i rättegångsbalken med anknytande författningar är tillräcklig eller vilka brister som möjligen kan finnas där och vilka fördelar en tillämpning av förvaltningslagen skulle innebära för den brottsbekämpande verksamheten och för den enskilde.

Enligt min mening är det svårt att i direktiven finna stöd för förslag i den riktning som utredningen lägger fram när det gäller förhållandet mellan förvaltningslagen och de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Som jag tidigare berört saknar förslaget också all analys om såväl effekterna av förslaget som hur den praktiska tillämpningen är avsedd att fungera i dessa sammanhang. I det följande vill jag ta upp några och omedelbara synpunkter på detta.

Två regelsystem för åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet

Utredningen har uppenbarligen tänkt sig att den nya förvaltningslagen ska fylla ut rättegångsbalkens regler. I den riktningen talar resonemanget om att kvalificerade myndigheter som Åklagarmyndigheten är kompetenta att hantera en utvecklad förfaranderegelering liksom uttalandet att förvaltningslagens ”minimistandard” bör få genomslag inom hela förvaltningen (s. 123 f.). I samma riktning pekar också motiven till åtgärder vid dröjsmål (10 § och 11 §). Vid genomgång av JO:s praxis när det gäller långsam handläggning (s. 292) hänvisas till JO-beslutet Oacceptabelt långa handläggningstider hos åklagare och polis (JO 2008/09 s. 160). Avsnittet (s. 253 ff.) kan gärna inte tolkas på annat sätt än att dröjsmålstalan (en förfaranderegel) ska införas för att undvika långsam handläggning hos polis och åklagare.

Dröjsmålstalan ska således fylla ut bestämmelserna i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken och 2 a § förundersökningskungörelsen om att en förundersökning ska bedrivas skyndsamt. Det finns också andra regler som ställer krav på skyndsamhet i det straffrättsliga förfarandet.

Enligt 3 § i utredningens förslag ska en annan lag, som innehåller en föreskrift som avviker från den nya förvaltningslagen, gå före den nya lagen. Den fråga som omedelbart inställer sig för åklagarväsendets del och som utredningen lämnat obesvarad är vid vilken nivå en fråga anses utförligt reglerad i rättegångsbalken och när förvaltningslagen i stället tar över.

Utan en generell undantagsbestämmelse för åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet kommer regelsystemen att löpa parallellt med varandra genom åklagarverksamheten. Frågan hur långt rättegångsbalken – med utredningens terminologi särreglering – sträcker sig och vid vilken punkt förvaltningslagen tar vid skulle vara mycket svår att bedöma. Utredningen har nöjt sig med att konstatera att man får överväga att komplettera de aktuella specialförfattningarna – dvs. i det här sammanhanget i första hand rättegångsbalken – för det fall den relativt omfattande särreglering som finns i dag skulle visa sig otillräcklig (s. 124). Några närmare sådana överväganden har utredningen som sagt inte alls gett sig in på. Det säger sig självt att det utan några överväganden över huvud taget är högst oklart vad förslaget kommer att leda till. Något som är säkert är dock att ett system med undantagsregler och kompletteringar skulle bli oöverskådligt även med en aldrig så god lagstiftningsteknik och därför i praktiken omöjligt att hantera.

Konsekvenser för Åklagarmyndighetens brottsbekämpande verksamhet m.m. om undantaget utgår

Som jag redan har påpekat går det inte att förutse alla de konsekvenser som utredningsförslaget skulle leda till för åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet. Jag vill emellertid, helt kort,

peka på några av de möjliga effekterna för åklagarverksamheten utifrån delar av lagförslaget.

Avvikande bestämmelser (3 §)

Det är, som sagts i det föregående, oklart vilken grad av tydlighet som krävs av en bestämmelse i t.ex. rättegångsbalken för att bestämmelsen ska ha företräde framför förvaltningslagen. Innebär t.ex. de förhållandevis utförliga förfarandereglerna om beslag i 27 kap. och möjligheten till rättens prövning av dessa att en kommande förvaltningslag kommer att sakna betydelse för åklagares beslagshantering? Är bestämmelsen i 7 kap. 5 § om övertagande av åklagaruppgifter tillräckligt precisa för att överprövningsinstitutet ska äga företräde framför bestämmelserna om överklagande i lagförslaget? För en minutoperativ åklagare innebär teoretiska frågeställningar av dessa slag tillämpningssvårigheter som i slutändan riskerar att göra den brottsbekämpande verksamheten mindre effektiv. Åtskilliga andra liknande exempel kan anföras.

Framställning från enskild (16 §) och behandling av bristfällig framställning (17 §)

Bestämmelserna är över huvud taget inte ägnade att tillämpas på förundersökningsförfarandet. Det avgörande för skyldigheten att inleda en förundersökning är att det finns anledning anta att ett brott under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken) och förutsätter inte att någon enskild har gjort en brottsanmälan. En mycket vanlig anledning till att förundersökning inte inleds är för övrigt att anmälningsuppgifter en enskild lämnat inte ger anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Många anmälningar om brott, och inte minst s.k. motanmälningar, görs i chikanerande syfte. Det skulle ibland framstå som direkt stötande om undersökningsledaren förelade den som gjort en grundlös brottsanmälan att avhjälpa bristen i anmälan vid äventyr av avvisning.

Utredningsansvaret (19 §)

Inte heller denna bestämmelse är anpassad efter förhållandena i en förundersökning. Det kan av integritetsskäl knappast krävas att en målsägande enligt 19 § andra stycket ska komplettera utredningen genom att t.ex. ge in sin dagbok till polisen. Det kan också sättas i fråga hur detta kan förenas med regleringen om tvångsmedel som beslag.

Kommunikation (21 §)

Åklagare fattar ett stort antal beslut under handläggningen av ett ärende som berör enskilda på sådant sätt att kommunikation enligt 21 § i förslaget i och för sig skulle bli tillämplig. Många beslutstyper skulle kanske undantas från kommunikation med stöd av undantagen i 21 § första stycket 1 och 2, om det skulle befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet (t.ex. husrannsakan) eller då ett väsentligt allmänt intresse kräver att beslutet meddelades omedelbart (t.ex. beslut om anhållande). Därutöver finns det dock ett antal typer av beslut som f.n. inte kommuniceras innan de fattas. Det gäller bl.a. nedläggningsbeslut, beslut om s.k. förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelsebeslut.

Om den som berörs av beslutet skulle beredas tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas skulle avsevärda tidsförluster uppstå. Som ett belysande exempel kan nämnas ett beslut att meddela åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, där åklagaren bedömer att brott i och för sig kan styrkas, men det ändå inte finns anledning att väcka åtal. Syftet med bestämmelsen är bl.a. att effektivisera hanteringen av mindre allvarliga brott så att fokus och resurser i stället kan läggas på utredningen av allvarligare brottslighet. I allmänhet är det förundersökningen av s.k. mängdbrott som avslutas med beslut om åtalsunderlåtelse. Det rör sig typiskt sett om olika typer av förmögenhetsbrott såsom skadegörelse, snatteri eller häleri som betingar ett relativt lågt straffvärde, samtidigt som misstanke finns om ett eller flera all-

varligare brott. I dessa typer av brott finns ofta en enskild målsägande som lidit en mindre sakskada, genom att till exempel ha fått en fönsterruta krossad eller blivit utsatt för snatteri i sin butik. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 21 § ska dessa personer få tillfälle att yttra sig inom viss tid. Beslutet om åtalsunderlåtelse ska även motiveras utförligt och även kunna överklagas (enligt bestämmelserna i 27 § resp. 36 § i lagförslaget). Med det föreslagna förfarandet finns en klar risk att de i betänkandet förespeglade tidsbesparande effekterna av åtgärder vid dröjsmål enligt 10 § och 11 § helt går förlorade.

Ett annat relativt vanligt förekommande beslut som berör enskilda är när målsäganden framfört ett skadeståndsyrkande under förundersökningen som åklagaren enligt 22 kap. 2 § RB anser sig förhindrad att föra. Även denna typ av beslut torde kräva kommunikation enligt den föreslagna bestämmelsen. Det är uppenbart att detta skulle medföra att handläggningstiden fördröjdes vecko- eller månadsvis. Framför allt i ärenden där den misstänkte är frihetsberövad är en sådan effekt orimlig.

Motivering av beslut (27 §)

Enligt 27 § ska beslut som får överklagas i enlighet med 36 § motiveras. Avsikten med många beslut som åklagare fattar i den brottsutredande verksamheten skulle motverkas av att den som beslutet berör får en utförlig och tydlig motivering. Det skulle t.ex. ofta vara till stort men för brottsbekämpande verksamhet om en person fick en utförlig motivering till varför han var skäligen misstänkt vid delgivning av misstanke, vilka som var skälen för teknisk undersökning av misstänkts tillhörigheter eller skälen för en häktningsframställan.

Vidare syftar den långtgående förundersökningssekretessen i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till att undvika att förundersökningen försvåras, genom att den misstänkte eller annan får del av uppgifter, som vore till men för utredningen.

Överklaganden m.m.

Systemet med övertagande av åklagaruppgiften enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken, ur vilket rätten till s.k. överprövning härleds, är inte författningsreglerat eller formbundet. Utan ny lagstiftning skulle överprövningen komma att ersättas eller kompletteras av bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen.

Överprövningsförfarandet ger f.n. en högre åklagare möjlighet att gripa in när som helst och ta över handläggningen av ett enskilt ärende. Alla beslut av åklagare i brottmålsfrågor kan bli föremål för överprövning. Vanligast förekommande är överprövning av beslut i åtalsfrågor och beslut att lägga ned eller att inte inleda förundersökning, dvs. beslut varigenom åklagaren slutligt avgör ett ärende. Överprövningsinstitutet har flera fördelar. En sådan är att överprövning regelmässigt snabbt kan komma till stånd för att undvika att viktig bevisning går förlorad och att brott preskriberas. Jag har svårt att se fördelarna med att ersätta detta system med förvaltningslagens överklaganderegler.

En avgörande invändning är att man skulle komma att få två olika handläggningsordningar för i princip samma sak. Om en åklagare väcker åtal, kommer åtalet att prövas i allmän domstol. Blir beslutet däremot att åtal inte ska väckas, kommer beslutet enligt förslaget att kunna överklagas till en förvaltningsdomstol. Vid sidan av risken för att olika praxis kommer att utvecklas kan man ställa sig frågan om förvaltningsdomstol är bäst skickad att pröva förutsättningar att för att väcka ett allmänt åtal i brottmål och vilka konsekvenser som ett bifall till ett sådant överklagande skulle få. Som jag redan har berört flera gånger saknas i betänkandet alla reflektioner över dessa och liknande frågor.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har tre principiella invändningar mot förslaget som består i att förvaltningslagens tillämplighet på den brottsbekämpande verksamheten kommer att innebära ett sy-

stem med parallella regelverk, parallella domstolsförfaranden samt att några av de förvaltningsrättsliga bestämmelserna kommer att vara problematiska att tillämpa i den brottsbekämpande verksamheten. Ett system med parallella regelverk och parallella domstolsförfaranden medför inte enbart tillämpningsproblem i den brottsbekämpande verksamheten utan även att regelverket blir svåröverskådligt för den enskilde. Ett generellt undantag från förvaltningslagen för den brottsbekämpande verksamheten kommer således att innebära att regleringen av brottmålsprocessen blir mer lättillgänglig och pedagogisk för den enskilde.

Parallella regelverk

Brottsbekämpande verksamhet är i den nuvarande förvaltningslagen genom bestämmelsen i 32 § undantagen merparten av förvaltningslagens bestämmelser. Anledningen till att en undantagsbestämmelse infördes angavs i förarbetena till lagen vara att den brottsbekämpande verksamheten är särpräglad och i många hänseenden skiljer sig från annan förvaltning. Detta beror främst på att denna verksamhet i huvudsak regleras av rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen och har en nära anknytning till de allmänna domstolarnas verksamhet. Den brottsbekämpande verksamheten anses således inte omfatta traditionell ärendehantering i den mening som avses i förvaltningslagen. Ekobrottsmyndigheten anser att skälen för att undanta den brottsbekämpande verksamheten från förvaltningslagen alltjämt gör sig gällande och att det är olämpligt att införa en ordning med till viss del parallella regelverk, dvs. å ena sidan rättegångsbalken med förundersökningskungörelsen och å andra sidan förvaltningslagen. Parallella regelverk medför alltid viss risk för tillämpningsproblem.

Bakgrunden till att vissa rättigheter, såsom partsinsyn och kommunikationsplikt, infördes i förvaltningslagen var att förvaltningsförfarandet till skillnad från förfarandet enligt rättegångsbalken inte bygger på någon förhandlingsprincip eller

omedelbarhetsprincip som garanterar parten fullständig insyn i det material som läggs fram vid en huvudförhandling och ligger till grund för domstolens avgörande. Flertalet av de rättigheter som förvaltningslagen avser att reglera är således redan reglerade i rättegångsbalken och tillkommer därmed även parter i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan även påpekas att det kontinuerligt sker förändringar av rättegångsbalken som syftar till att göra brottsmålsprocessen mer effektiv och rättssäker.

Utredningen föreslår att den lagstiftning som reglerar den brottsbekämpande verksamheten ska synkroniseras med förvaltningslagens regler. Det görs emellertid ingen djupare analys av vilka konsekvenser en sådan ordning med parallella regelverk skulle medföra. Det är svårt att överblicka hur långt rättegångsbalkens reglering sträcker sig och vid vilken punkt som förvaltningslagen tar vid. Av utredningen framgår inte vilken nivå som krävs för att en fråga ska anses vara så utförligt reglerad i rättegångsbalken att förvaltningslagens bestämmelser inte är tillämpliga. Att synkronisera de aktuella reglerna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen till förvaltningslagen kommer att innebära relativt omfattande lagstiftningsåtgärder. Ett system med undantagsregler kommer troligen bli svåröverskådligt och gränsdragningsproblem torde bli vanligt förekommande. Mot bakgrund av de tillämpningsproblem som kan uppstå med parallella regelverk bör förvaltningslagens bestämmelser även i fortsättningen i huvudsak inte vara tillämpliga på den brottsbekämpande verksamheten.

Parallella domstolsförfaranden

Den föreslagna ordningen medför att alla beslut som fattas i den brottsbekämpande verksamheten och som ”kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende” får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om inte beslutet kan överklagas enligt en uttrycklig bestämmelse i rättegångsbalken till allmän domstol. För vissa beslut, såsom att

lägga ner en förundersökning eller att inte väcka åtal, finns det ingen uttrycklig lagreglering för hur en missnöjd kan få beslutet överklagat. Det finns dock möjlighet att få ett sådant beslut överprövat av högre åklagare, vanligen överåklagare eller vice överåklagare. Rätten att överpröva ett åklagarbeslut är ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken men är inte författningsreglerat utan har utvecklats i praxis. Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning men de beslut som ska prövas av allmän domstol tas normalt inte upp till överprövning. Ett åklagarbeslut överprövas i princip bara en gång. Mest frekvent är överprövning av beslut i åtalsfrågor samt beslut att lägga ned eller inte inleda förundersökning. Det finns inte någon särskild frist för den tid inom vilken en begäran om överprövning måste framställas utan den yttersta gränsen utgörs av det påstådda brottets preskriptionstid.

Om förvaltningslagen är tillämplig på den brottsbekämpande verksamheten kommer detta att innebära att positiva åtalsbeslut kommer att prövas i allmän domstol och att negativa åtalsbeslut kommer att prövas av allmän förvaltningsdomstol. Därtill kommer åklagarväsendets överprövningsinstitut. Eftersom överprövningsförfarandet inte är författningsreglerat är det oklart om detta system kommer att kunna användas eftersom avsteg från förvaltningslagen måste göras i annan lag. Det har i tidigare utredningar diskuterats om överprövningsinstitutet bör författningsregleras men man har då kommit till slutsatsen att så inte ska ske. Man har i stället ansett att det är Riksåklagarens uppgift att närmare bestämma formerna för överprövningsverksamheten som i grunden är en del åklagarväsendets interna kontrollverksamhet.[2]

För det fall överprövningsinstitutet anses vara tillämpligt, trots att detta förfarande inte är författningsreglerat, kommer det att innebära att det är möjligt att överklaga negativa åtalsbeslut dels till överordnad åklagare, dels till förvaltningsdomstolen.

[2] Se prop. 2000/01:92.

I förlängningen kan detta komma att innebära att åklagarmyndigheten och förvaltningsdomstolen kan komma till två olika bedömningar i samma fråga. Bestämmelserna om ingivande av överklagande och klagotid torde medföra att även överprövningsinstitutet kommer att ha en klagotid på tre veckor och att en begäran om överprövning ska avvisas om den kommer in för sent.

Utredningens förslag i denna del leder till att det blir en splittrad och icke enhetlig systematik vad gäller möjligheten att överklaga beslut som fattas i den brottsbekämpande verksamheten. Mot bakgrund av att förvaltningsdomstolarna inte handlägger brottmål har dessa domstolar ingen möjlighet att bygga upp de initierade och allmängiltiga kunskaper om brottsmålsprocessen som krävs för att pröva överklagande av olika beslut under förundersökningen. Allmän domstol och åklagarmyndighet torde därmed vara mest lämpade att pröva beslut som fattas i den brottsbekämpande verksamheten.

Förvaltningslagens bestämmelser i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten

De bestämmelser som kommer att innebära en avsevärd förändring mot vad som gäller i dag för den brottsbekämpande verksamheten, förutom bestämmelserna om överklagande som berörts ovan, är bestämmelserna om kommunicering i 21 §, motivering i 27 § och underrättelse i 28 §.

För flertalet beslut som fattas under en förundersökning, exempelvis tvångsmedelsbeslut, kommer kommunicering kunna underlåtas med stöd av undantagsbestämmelserna. För dessa beslut kommer således bestämmelsen om kommunikation i stor utsträckning bli utan verkan. Det finns emellertid andra sorters beslut som för närvarande inte kommuniceras innan de fattas och som inte kommer att falla in under undantagsbestämmelserna. Som exempel kan nämnas nedläggningsbeslut, beslut om förundersökningsbegränsning och beslut att inte föra målsägandens

talan avseende ett skadeståndsyrkande. Kommuniceringskravet i 21 § kommer i dessa fall innebära stora tidsförluster för den brottsbekämpande verksamheten. I ärenden med frihetsberövade personer kommer kravet på kommunicering innan beslut fattas vara orimligt.

Den föreslagna bestämmelsen i 27 § om motivering av beslut kommer att innebära att i stort sett samtliga beslut som fattas av en förundersökningsledare kommer att behöva motiveras. Som exempel rör det sig om beslut om beslag, husrannsakan, anhållande, andra tvångsmedelsbeslut, beslut att inleda förundersökning, beslut att lägga ner en förundersökning och beslut i åtalsfrågan. Det ställs även höga krav på innehållet i motiveringen. I dagsläget finns inget krav på motivering av de beslut som fattas av en förundersökningsledare. Trots detta motiveras ofta beslut att lägga ner en förundersökning eller beslut att inte väcka åtal. Bestämmelsen kommer att innebära att även beslut att väcka åtal kommer att behöva motiveras trots att åtalsbeslutet kommer att bli föremål för prövning i allmän domstol. För flertalet av de beslut som fattas under en förundersökning kommer emellertid en motivering kunna underlåtas eftersom besluten måste verkställas per omgående. Även för de beslut som är undantagna motiveringsskyldighet kan dock en efterhandsmotivering krävas. Rätten till efterhandsmotivering tillkommer inte enbart part utan även enskild om det behövs för att han eller hon ska ta till vara sin rätt. Bestämmelsen kommer således innebära att det krävs omfattande beslutsmotiveringar avseende de beslut som tas i den brottsbekämpande verksamheten. Denna omfattande motiveringsskyldighet innebär en stor förändring mot vad som gäller i dag och kommer innebära en ökad arbetsbelastning som i förlängningen skulle kunna leda till att handläggningstiderna kommer att öka.

Det finns bestämmelser om underrättelse av olika beslut i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. Något krav på att underrättelsen ska vara skriftlig uppställs dock inte. Det finns inom den brottsbekämpande verksamheten även beslut när en underrättelse till en misstänkt avsevärt skulle försvåra verkstäl-

landet av beslutet. Som exempel kan nämnas beslut att anhålla någon i deras utevaro, beslut om hemliga tvångsmedel och beslut om hämtning till förhör. Att införa en skyldighet att den som är part i en förundersökning ska underrättas om alla beslut kommer därmed att innebära problem för den brottsbekämpande verksamheten och skulle även medföra en avsevärd expedieringsskyldighet för åklagarväsendet.

Utredningens förslag att förvaltningslagen ska vara subsidiär endast till andra lagar innebär att det kommer att vara omöjligt att göra förändringar i förundersökningskungörelsen sedan förvaltningslagen trätt ikraft. Det är även oklart om överprövningsförfarandet kommer att vara tillämpligt efter förvaltningslagens ikraftträdande eftersom överprövningsförfarandet inte är författningsreglerat.

Bestämmelserna om rättelse i 32–33 §§ är inte anpassade för att användas i den brottsbekämpande verksamheten. En åklagare är exempelvis oförhindrad att ändra ett beslut som överklagats till domstol eller att återuppta en förundersökning om nya bevis tillkommit. Om ett beslut att lägga ner en förundersökning anses vara ett beslut av gynnande karaktär torde bestämmelserna om rättelse innebära att en förundersökningsledare inte kan återuppta en förundersökning på vilka grunder som helst.

Bestämmelserna om partsinsyn kommer, som utredningen fastslår, inte innebära något problem för den brottsbekämpande verksamheten. Rätten till partsinsyn anses dock bara tillfalla misstänkt/tilltalad. Det är således endast en misstänkt/tilltalad som anses vara part i en förundersökning medan en anmälare eller målsägande anses inte vara det.[3] Mot bakgrund av att partsbegreppet i en brottsutredning är begränsat till misstänkt/tilltalad torde reglerna om åtgärder vid dröjsmål i 10–11 §§ inte aktualiseras i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan dock inte uteslutas att förvaltningsdomstolen kan komma att utvidga partsbegreppet på så sätt att bestämmelserna blir tillämpliga.

[3] Sid. 88–89, Sekretess inom rättsväsendet, Anna-Lena Dahlqvist, andra upplagan, samt SOU 2010:14.

Detta innebär i sin tur att en förundersökningsledare, efter ett yrkande från målsäganden, kan komma att bli förelagd av en förvaltningsdomstol att fatta ett beslut i en åtalsfråga inom en viss tid, enligt 47 §. Det vore olyckligt om partsbegreppet får olika innehåll beroende på om förvaltningslagen eller om rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagen tillämpas.

Slutligen kan nämnas att flertalet av de bestämmelser som föreslås i förvaltningslagen inte i sig kommer att innebära något problem för den brottsbekämpande verksamheten. Bestämmelserna är dock anpassade för traditionell ärendehantering och är inte avsedda för att tillämpas i en brottsbekämpande verksamhet. Som exempel kan nämnas 16 § om framställning från enskild, 17 § om behandling av bristfällig framställning, 19 § om utredningsansvar, 20 § om muntliga uppgifter, 24 § om beslutsformer och omröstning, 25 § om avvikande mening samt 29 § om besluts verkställbarhet. I den brottsbekämpande verksamheten åligger således det fulla utredningsansvaret alltid åklagarmyndigheten, muntliga uppgifter tas upp i förhör, kollegiala beslut kan inte fattas och besluten måste kunna verkställas per omgående.

Rikspolisstyrelsen

Styrelsen avstyrker förslaget att en ny förvaltningslag ska omfatta Polisens brottsbekämpande verksamhet på annat sätt än i dag.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att förslaget till ny förvaltningslag innebär en radikal förändring för Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. I 32 § förvaltningslagen (1986:223) finns det undantag som innebär att stora delar av lagen inte ska tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten. Ett motsvarande undantag fanns även i 1971 års förvaltningslag. I betänkandet föreslås att något sådant undantag inte ska finnas i den nya lagen. Behovet av undantag för den brottsbekämpande verksamheten föreslås regleras i respektive speciallagstiftning, dvs. rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen m.fl. författningar.

Rikspolisstyrelsen finner det anmärkningsvärt att det i betänkandet inte finns någon analys av hur detta skulle fungera i praktiken eller vilka konsekvenser det skulle medföra för den brottsbekämpande verksamheten, vartill räknas den brottsförebyggande verksamheten, huvuddelen av övervakningsverksamheten, spanings- och utredningsverksamheten samt underrättelseverksamheten. Risken är uppenbar att parallella regelverk – en ny förvaltningslag respektive rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen m.fl. författningar – skulle utgöra ett system som blev svårt att tillämpa och överblicka, vilket skulle medföra minskad förutsägbarhet och försämrad rättssäkerhet. En sådan situation skulle snarast motverka reformens syften och innebära långsammare handläggning, lägre kvalitet och högre kostnad. Trots att det i avsaknad av en analys inte går att förutse alla följder förslaget skulle få för Polisens brottsbekämpande verksamhet vill styrelsen nämna några exempel.

Till problemen med den föreslagna lagstiftningsprincipen hör reglerna om partsinsyn (9 §). Det är ett komplicerat ämne. Frågan om partsinsyn enligt rättegångsbalken har nyligen utretts av Insynsutredningen. Ämnet som rör en misstänkt persons insyn i förundersökningen behandlas utförligt i betänkandet (SOU 2010:14) och utmynnar i förslag till lagändringar men belyses inte alls i Förvaltningslagsutredningens betänkande.

Förslaget till åtgärder vid dröjsmål (10 och 11 §§) skulle medföra problem, om det skulle tillämpas på förundersökningar. Den föreslagna tidsfristen om sex månader är i många fall alltför snäv. Många brottsutredningar är komplicerade och tar lång tid att genomföra. Vissa brottsutredningar har sådant samband med varandra att de av rättssäkerhets- och effektivitetsskäl måste handläggas gemensamt, varvid risken är överhängande att tidsgränsen passeras för det först inkomna ärendet.

Även förslaget att utvidga kommunikationsskyldigheten (21 §) till att omfatta även målsägande och till att avse inte bara slutliga beslut utan även andra beslut innebär en stor förändring vars konsekvenser är svåra att överblicka. Frågan är i vilken utsträckning kravet på kommunikation ska gälla även gentemot

målsägande. Det förekommer att personer som är målsägande i ett ärende är misstänkta i ett annat ärende som har starkt samband med det första. Hur förslaget skulle påverka beslut under en förundersökning är oklart.

Mot den föreslagna bestämmelsen om motivering av beslut (27 §) är den uppenbara invändningen att en klargörande motivering till beslut i den brottsbekämpande verksamheten angående t.ex. misstankegrad eller bevisuppgifter kan antas innebära att beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller att den framtida verksamheten skadas.

Även de föreslagna bestämmelserna om rättelse och överklagande (30–35 §§) väcker frågor. Beträffande rättelse av beslut är det oklart vad de föreslagna begränsningarna för rättelse av beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild innebär. Frågan är t.ex. om beslut att inleda, att inte inleda eller att lägga ner en förundersökning ska anges utgöra gynnande beslut eller inte.

Om förslaget till ny förvaltningslag ska kunna genomföras, måste i princip alla bestämmelser från lagförslagets 8 § och framåt jämföras med alla författningar som styr Polisens brottsbekämpande verksamhet. En konsekvensanalys kan enligt styrelsens bedömning göras antingen genom att utredningsarbetet i den fortsatta beredningen kompletteras med en konsekvensanalys som därefter får remissbehandlas eller genom att en ny utredning får i uppdrag att lämna förslag till särreglering av den brottsbekämpande verksamheten.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen avstyrker att förslaget om att ta bort nu gällande undantag för den brottsbekämpande verksamheten läggs till grund för lagstiftning utan vidare utredningsåtgärder.

Förslaget att inte längre undanta brottsbekämpande verksamhet från förvaltningslagens tillämpningsområde synes innebära en genomgripande förändring för Säkerhetspolisen. I betänkan-

det saknas dock helt en analys av vilka konsekvenser förslaget får för myndigheter som ägnar sig åt brottsbekämpande verksamhet, exempelvis Säkerhetspolisen. Det krävs en genomgång av befintlig lagstiftning, vilken typ av ärenden som kan komma att omfattas av förvaltningslagens bestämmelser samt i vilken mån det krävs särreglering. Utredaren hänvisar till den omfattande särreglering som redan finns i dag utan att närmare precisera den samt anger att om den visar sig otillräcklig får det övervägas att komplettera de aktuella speciallagstiftningarna. För Säkerhetspolisens del finns regler bl.a. i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen. Mot bakgrund av avsaknaden av analys är konsekvenserna av förslaget svåra att överblicka. Som exempel kan nämnas frågan om partsinsyn. Insynsutredning har i betänkandet partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU 2010:14) föreslagit en reglering av partsinsyn i förundersökning och domstol. Utredningen visar på de speciella förhållanden som gäller för den brottsbekämpande verksamheten och visar även på behovet av att det finns en särreglering för denna.

Kustbevakningen

Utredningen föreslår att ta bort de nuvarande begränsningarna i lagens tillämpningsområde avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet (32 §). Behovet av undantag för den brottsbekämpande verksamheten föreslås av utredningen att regleras i speciallagstiftning.

När det gäller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet regleras den i huvudsak av rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Det är Kustbevakningens uppfattning att det regelverk som finns i dag avseende den brottsbekämpande verksamheten fungerar bra och är väl inarbetat. Att ha ytterligare ett regelverk att tillämpa parallellt utgör en risk för tillämpningsproblem och otydlighet. Ett sådant system främjar varken rättsäkerhet eller effektivitet och underlättar inte heller för en enhetlig tillämpning. Brottsbekämpande verksamhet

får även i många avseenden anses skilt från annan verksamhet vilket enligt Kustbevakningens uppfattning talar för att det även fortsättningsvis i den nya förvaltningslagen ska finnas ett generellt undantag.

Kustbevakningen kan vidare konstatera att några förslag till reglering av undantag för den brottsbekämpande verksamheten i speciallagstiftning inte finns. Inte heller finns det en analys av hur ett parallellt regelsystem med bl.a. förvaltningslagen, rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen skulle fungera i praktiken eller vilka konsekvenser ett sådant regelsystem skulle få för den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen har själv konstaterat att anledningen till att undantaget för den brottsbekämpande verksamheten kvarstått vid tidigare översyn av lagen rimligen sammanhänger med avsaknaden av närmre analys av samspelet mellan förvaltningslagen och de övriga bestämmelser som styr de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Kustbevakningen anser att en närmare analys bör göras innan en förändring av lagens tillämpningsområde i denna del föreslås.

Med anledning av ovan anförda skäl avstyrker Kustbevakningen förslaget att den nya förvaltningslagen ska var tillämplig även på brottsbekämpande verksamhet.

Tullverket

Tullverket konstaterar att det saknas en närmare analys om bakgrunden till förslaget om att utöka lagens tillämpningsområde samt vilka konsekvenser detta förslag medför. Tullverket anser att det är en brist att betänkandet inte innehåller något närmare resonemang om i vad mån förvaltningslagen ska komplettera speciallagstiftning på de utökade områdena. Att förvaltningslagen är subsidiär är klart. Det är däremot inte helt klart vad som ska gälla avseende t.ex. motivering och underrättelse av beslut i den brottsbekämpande verksamheten när bestämmelser helt saknas i särlagstiftningen. Det hade varit önskvärt om det tydligt

framgick av betänkandet att i de fall ärendehandläggningen är särskilt reglerad, ska förvaltningslagens regler om ärendehandläggning inte tillämpas. Avsaknaden av förtydliganden i dessa delar kan därmed medföra tolknings- och tillämpningssvårigheter för den brottsbekämpande verksamheten. Detta, tillsammans med de skäl[4] som tidigare legat till grund för de generella undantagen, gör att Tullverket ifrågasätter att undantaget alls tas bort.

Skatteverket

I betänkandet föreslås att en kommande förvaltningslag ska bli tillämplig också i fråga om brottsbekämpande verksamhet. Förändringen må framstå som principiellt välgrundad, men Skatteverket vill som framgår nedan efterlysa en fördjupad analys.

Anledningen till att Skatteverket kommenterar förvaltningslagens tillämplighet gentemot den brottsbekämpande verksamheten är att verket är engagerat i området genom sina skattebrottsenheter.

På nu aktuell punkt finner Skatteverket motiveringen mindre välgrundad. Även om vissa förvaltningsrättsliga principer vunnit insteg inom den brottsutredande verksamheten – och därmed bör kunna kodifieras – framstår effekterna av en tillämpning av förvaltningslagen i dess helhet som svåröverskådliga.

Som exempel kan nämnas att förvaltningslagens bestämmelser om överklagande – till förvaltningsdomstol – i enlighet med förslaget skulle komma att bli tillämpliga på många beslut på området. De allmänna förvaltningsdomstolarna skulle tillföras de mål om beslut inom brottsbekämpningen som inte till följd av specialreglering destinerats till de allmänna domstolarna, en ordning som inte framstår som ändamålsenlig.

En sådan komplettering av aktuella specialförfattningar som betänkandet anser kan behöva övervägas framstår inte som möjlig att förverkliga inom kortare tidsramar.

[4] SOU 2010:29 s. 123; Hellners & Malmqvist, s. 350.

Mot bakgrund av att konsekvenserna inte är tillräckligt belysta avstyrker Skatteverket en utvidgning av förvaltningslagens tillämpningsområde till att omfatta brottsbekämpande verksamhet.

Kronofogdemyndigheten

Allmänt om Kronofogdemyndighetens verksamhet

Till Kronofogdemyndighetens kärnverksamheter hör verkställighet enligt utsökningsbalken och indrivning av statliga fordringar (”exekutiv verksamhet”, eller med myndighetens benämning ”verkställande verksamhet”), summarisk process samt skuldsanering.

Det utmärkande för Kronofogdemyndighetens kärnverksamheter är den starka kopplingen till rättegångsförfarandet i allmän domstol. Parterna (sökanden och svaranden) i mål och ärenden som handläggs vid myndigheten har ett stort eget ansvar för utredningsmaterialet. I vissa fall får myndigheten med hänsyn till sin opartiska roll inte komplettera utredningen. Förfarandena styrs av speciallagstiftning som i vissa fall innebär att handläggningen pågår under längre perioder, i många fall under flera år. I andra fall innebär förfarandet att myndigheten så snabbt som möjligt och i princip utan annan utredning än den sökanden presenterar fattar ett fastställelsebeslut i otvistiga frågor och att domstolen tar över om tvist uppstår. I speciallagstiftning anges vilka beslut som får överklagas och att överklagande ska ske till allmän domstol och således inte till förvaltningsdomstol. Vidare blir Kronofogdemyndigheten, i motsats till vad som gäller i förvaltningsförfarandet, inte part i målet hos domstolen när myndighetens beslut överklagas.

Den verkställande verksamheten (exekutiv verksamhet)

Förfarandet i ett utsökningsmål skiljer sig i grunden från förvaltningsförfarandet. Det utgör en del av rättsväsendet och är utförligt reglerat i utsökningsbalken (UB), som i viss utsträckning hänvisar till RB:s förfarandebestämmelser och utsökningsförordningen (UF). Utsökningsförfarandet är uttryckligen undantaget från tillämpning av bestämmelserna i FL, bortsett från de allmänt hållna reglerna om serviceskyldighet, myndighetssamverkan och allmänna krav på handläggningen. Skälen för att undanta utsökningsförfarandet framgår av prop.1971:30 s. 306, prop. 1985/86:80 s. 82 och beskrivs även i doktrinen (se t.ex. Gregow Utsökningsrätt 3:e upplagan s. 39).

Den summariska processen (betalningsföreläggande och handräckning)

Även förfarandet i summariska processen utgör en del av rättsväsendet (se t.ex. webbplatsen http://www.regeringen.se/sb/d/1912) och skiljer sig i lika hög grad från förvaltningsförfarandet som verkställighetsförfarandet. Det huvudsakliga syftet med den summariska processen är att snabbt, rättssäkert och kostnadseffektivt fastställa otvistiga anspråk i situationer där förlikning i frågan är tillåten. Ärendena är civilrättsliga och övertogs år 1992 från tingsrätterna. FL är tillämplig på verksamheten enbart av den anledningen att Kronofogdemyndigheten är en förvaltningsmyndighet. FL:s regler är dock i allt väsentligt undantagna genom att förfarandet är detaljerat reglerat i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BfL) och förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning (BfF). BfL innehåller ett flertal hänvisningar till bestämmelser i UB och rättegångsbalken (RB). Hänvisningar till förvaltningsprocesslagen (FPL) finns däremot inte.

Sökanden i ett mål om betalningsföreläggande kan välja mellan att ansöka om betalningsföreläggande eller att direkt stämma motparten i tingsrätt. Om svaranden bestrider en sådan ansökan

lämnas målet över till tingsrätt om sökanden begär det och då anses talan väckt hos tingsrätten redan när ansökan om betalningsföreläggande kom in till Kronofogdemyndigheten. Hos tingsrätten är det RB:s regler för tvistemålsprocessen som reglerar förfarandet.

Mål om särskild handräckning har en än tydligare koppling till processen i allmän domstol. I dessa mål ska Kronofogdemyndigheten pröva ansökan utifrån det skriftliga processmaterial som parterna presenterar och även fastställa parternas ansvar för kostnaderna i målet. Myndigheten kan även utan att höra svaranden bevilja den åtgärd som ansökan avser i ett interimistiskt beslut, om förutsättningarna härför är uppfyllda. Vid handläggningen av målen om särskild handräckning tillämpas samma bevisvärderingsprinciper som gäller för tvistemål i allmän domstol (se t.ex. prop. 1989/90:85 s. 68–69, 128 f., 131 m.fl.).

Skuldsanering

Förfarandet vid skuldsanering är också av en helt annan karaktär än vanliga förvaltningsärenden. Förfarandet regleras utförligt i skuldsaneringslagen (2006:548) och skuldsaneringsförordningen (1994:347). FL:s bestämmelser gäller dock i den mån särbestämmelser saknas i skuldsaneringslagstiftningen. Förutom de allmänna bestämmelserna om serviceskyldighet och samverkan är det framför allt bestämmelserna om kommunikation, motivering av beslut och i viss mån underrättelse av beslut som gör sig gällande.

Parterna i skuldsaneringsärendena är en gäldenär och dennes borgenärer. En viss del av utredningsansvaret vilar på gäldenären. Även borgenärerna har en avgörande roll i förfarandet. Kommunikation med borgenärerna sker i viss utsträckning genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar.

Om gäldenären medges skuldsanering, befrias denne från ansvar för betalning av de skulder som omfattas av saneringen. Beslutet om skuldsanering kan i vissa fall upphävas eller ändras genom omprövning, t.ex. om gäldenärens betalningsförmåga för-

ändras. De slutliga besluten i skuldsaneringsärendena överklagas till tingsrätt och inte till förvaltningsdomstol.

Förslagets effekter för Kronofogdemyndighetens kärnverksamheter

Av beskrivningen [under rubriken Allmänt om Kronofogdemyndighetens verksamhet] framgår att Kronofogdemyndighetens kärnverksamheter i väsentliga avseenden skiljer sig från ett renodlat förvaltningsförfarande. Enligt myndighetens uppfattning är det uppenbart att förslaget – som innebär att FL får en ännu starkare koppling till förvaltningsförfarandet än vad som f.n. gäller – inte passar myndighetens verksamheter.

I konsekvens härmed – och med hänvisning vad som anförts för en motsatt uppfattning i såväl förarbetena till UB som doktrinen – delar Kronofogdemyndigheten inte utredningens bedömning att det saknas tillräckliga skäl och sakliga motiv för att undanta verkställighetsförfarandet från den nya lagens tillämpning.

Utredningen föreslår att FL:s tillämningsområde vidgas dels genom att begreppet myndighetsutövning försvinner, dels genom att andra beslut än slutliga ska omfattas av lagen. Detta innebär att fler bestämmelser i FL blir tillämpliga i den *summariska processen* och *skuldsaneringsverksamheten* än vad som nu är fallet. Utvidgningen påverkar även *verkställighetsförfarandet* om det inte undantas från FL:s tillämpningsområde.

För *verksamheten med verkställighet* leder utredningsförslaget, så långt Kronofogdemyndigheten kan bedöma, initialt till tillämpningssvårigheter framför allt vad avser åtgärder vid dröjsmål. På sikt framstår effekterna som mer svåröverskådliga. Svårigheten att överblicka konsekvenserna förstärks dels av förslaget att bestämmelser i förordning inte ska få ha ett från FL avvikande innehåll, dels av att den nu gällande specialregleringen är mycket omfångsrik och i betydande utsträckning förekommer i förordningsform. En konsekvens av förslaget som redan nu kan konstateras är att nödvändiga ändringar i lagstiftningen inte kan

genomföras i den takt som är önskvärd om bestämmelser måste införas i UB i stället för i UF. Dessutom skulle framtida ändringar i FL kunna skapa behov av ändringar även i UB. Enbart UF innehåller drygt 200 paragrafer fördelade på 19 kapitel. Förslaget nödvändiggör en fördjupad analys som visar i vilken mån UB:s och UF:s bestämmelser harmonierar med eller avviker från de av utredningen föreslagna bestämmelserna och vilken betydelse detta får för verksamheten.

För den *summariska processen* och *skuldsaneringsförfarandet* fungerar reglerna i den gällande förvaltningslagen (FL) bra, i den begränsade utsträckning som de är tillämpliga. Med de förändringar som utredningen föreslår blir situationen den motsatta. Förslaget får, så långt myndigheten kan bedöma, oönskade effekter främst till följd av dess bestämmelser om åtgärder vid dröjsmål (11 §), om utvidgade krav på kommunikation av beslutsunderlag (21 §), om motivering av beslut (27 §), om underrättelse av beslut (28 §) och om besluts verkställbarhet (29 §) samt genom de utvidgade möjligheterna att överklaga till allmän förvaltningsdomstol (35–37 §§). Förslaget innebär att fler moment än nödvändigt införs i förfarandena och fördröjer dessa. Utredningsförslaget tar inte hänsyn till lagstadgade tidsfrister för olika åtgärder och inte heller till de svårigheter att delge den ena av parterna som oftast är anledningen till fördröjningar. Förslaget innebär att fler beslut än vad som är ändamålsenligt kan överklagas. Det innebär vidare att ett beslut under handläggningen ska överklagas till förvaltningsdomstol, trots att de slutliga besluten i samma mål ska överklagas till allmän domstol. Förslaget medför också att allmän domstol ska överpröva beslut enligt 11 §, även om det inte synes ha varit utredningens avsikt.

Enligt Kronofogdemyndighetens uppfattning motverkar förslaget effekten av de nu gällande särbestämmelserna, som i hög grad redan syftar till att styra upp och påskynda mål- och ärendegenomströmningen. Det motverkar även Kronofogdemyndighetens egna handlingsplaner med motsvarande syften. För den summariska processen kan det dessutom försvåra möjligheterna att uppfylla Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/35/EG

av den 29 juni 2000 om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner. Förslaget för även med sig handläggnings- och kostnadsmässiga påfrestningar som inte motsvaras av nyttan.

I förarbetena till skuldsaneringslagen och dess föregångare (prop. 2005/06:124 respektive 1993/94:123) diskuteras utförligt vilka effekter FL:s regler kunde få för verksamheten och vilka avvikande regler som behövdes i lagen. Motsvarande resonemang finns i förarbetena till BfL (prop. 1989/90:85). De förändringar som nu föreslås omkullkastar resultatet av dessa diskussioner och nödvändiggör en ny analys av vilka särregler som behövs.

Om den nya förvaltningslagen ska omfatta myndighetens verksamheter – som är så starkt kopplade till rättegångsförfarandet och i hög grad styrs av andra regler än FL:s – behöver det även fortsättningsvis vara möjligt att meddela bestämmelser som avviker från FL i förordningsform, åtminstone med stöd av bemyndigande i speciallagstiftning.

Utredningens förslag syftar till att tydliggöra myndigheternas serviceåtagande gentemot medborgarna, snabba upp ärendehandläggningen, öka rättsäkerheten och minska behovet av att överklaga. Såsom framgår av det ovanstående får förslaget i stället motsatta effekter för Kronofogdemyndighetens verksamheter.

Det kan även leda till osäkerhet hos företag, medborgare och andra myndigheter om vilka regler som gäller för handläggningen av ärenden hos myndigheten. De som är mindre insatta kan förledas att tro att FL är tillämplig, trots att förfarandet till stora delar är specialreglerat i andra författningar.

Mot bakgrund av det anförda motsätter sig Kronofogdemyndigheten förslaget att låta den nya förvaltningslagen omfatta myndighetens *verkställande verksamhet*. En fördjupad analys behövs innan avsteg görs från en reglering som uppbärs av goda skäl och som har gällt sedan den första förvaltningslagen trädde i kraft för snart 40 år sedan. Det förvaltningsrättsliga regelverket med överprövning i förvaltningsdomstol passar inte för ett förfarande med betydande civilrättsliga inslag med flera parter som har motstående intressen och där sakfrågorna överklagas till allmän domstol. Utan en analys som tydliggör effekter och beho-

vet av den ytterligare speciallagstiftning som förslaget föranleder, framstår ett genomförande av förslaget i denna del som olämpligt.

Myndighetens uppfattning är att förslaget inte heller bör omfatta den *summariska processen* och *skuldsaneringsförfarandet* utan mer djupgående analyser.

I Kronofogdemyndighetens verksamheter är ett stort antal sökanden och partsombud privata företag. Det kan därför också påpekas att den ökade komplexitet som följer av utredningsförslaget medför att arbetsbördan ökar hos dessa företag. På detta sätt rimmar förslaget illa med regeringens uttalade strävan mot att förenkla betingelserna för företagen.

[Se även Kronofogdemyndighetens synpunkter i avsnitt 13.]

Stockholms universitet

Vad avser nuvarande undantag för ”exekutiv verksamhet” kan noteras att diverse tillämpningsproblem har uppkommit eftersom den närmare innebörden av begreppet är oklar. Från rättspraxis kan pekas på NJA 2005 s. 3, där Kronofogden menade att ett beslut om kvittning inte utgjorde någon exekutiv verksamhet: Följaktligen gällde inte FL 32 § utan part informerades om möjligheten att överklaga till länsrätt med stöd av FL 22 a §. Förvaltningsdomstolarna däremot var av motsatt uppfattning. Målet hamnade sedermera i allmän domstol och HD fann att det föll inom deras kompetens eftersom det var fråga om just ”exekutiv verksamhet”.

Stockholms universitet ifrågasätter starkt om undantaget för brottsbekämpande myndigheter bör tas bort utan närmare utredning av vilka konsekvenser detta får för främst polisens, tullens och Skatteverkets verksamheter.

Uppsala universitet

Vad däremot gäller ändringarna i fråga om de undantag som enligt 32–33 §§ FL i dag gäller för kommuner och landsting respektive de brottsbekämpande myndigheterna finns det skäl att kommentera förslagen ytterligare. Det anförs knappast några tungt vägande sakskäl varför inte förfarandet för polisens m.fl. myndigheters brottsbekämpande verksamhet förfarandemässigt kan regleras fullt ut genom rättegångsbalken och andra speciallagar på brottsbekämpningens område. Eftersom det i allmänhet rör sig om just lagnivån i dessa sammanhang kommer ändå speciallagarna att ta över, varför det hela är en principsak utan reell betydelse. Utan att regelverken analyserats i alla förekommande avseenden kan det dock inte uteslutas, att det kan uppkomma onödigt komplicerade tolkningsproblem. Så t.ex. kan det uppstå tveksamhet kring de två proportionalitetsreglerna, dels enligt förslaget, dels enligt 8 § polislagen (1984:387, PL).

Post- och telestyrelsen

Det är positivt att den nya förvaltningslagen föreslås ges ett vidare tillämpningsområde genom att hädanefter även omfatta exekutiv och brottsbekämpande verksamhet samt hälso- och sjukvårdsärenden.

3.2.2 Hälso- och sjukvård

Kammarrätten i Stockholm

[Se Kammarrätten i Stockholms synpunkter i avsnitt 3.2.1.]

Socialstyrelsen

Utredningen har önskat hålla undantagen i förvaltningslagen så få som möjligt. I den mån det behövs ytterligare undantag anser utredningen att dessa i stället får tas in i respektive specialförfattning. Socialstyrelsen välkomnar denna lagstiftningsteknik som bidrar till att huvudreglerna tydliggörs och ökar läsbarheten.

Socialstyrelsen vill dock framhålla att det krävs en betydligt mer ingående konsekvensutredning innan en sådan förändring kan göras på hälso- och sjukvårdsområdet. Innan den föreslagna förändringen kan tillstyrkas krävs först och främst att samtliga de specialförfattningar som finns på området analyseras för att bestämma var undantag kan vara motiverade. Dessutom bör förslag på hur eventuella undantag ska vara utformade ha arbetats fram så att de kan antas tillsammans med den nya förvaltningslagen.

Uppsala universitet

Vad gäller hälso- och sjukvårdsbesluten är det inte heller klarlagt vad förslaget egentligen för med sig och det hänger delvis samman med den välkända svårigheten att avgöra vad som utgör ärende och beslut i vården. Den oklarheten kvarstår även om vårdlagstiftningen för vissa ärendekategorier anvisar en beslutsoch besvärsordning som sammanfaller med FL:s. Frågan rör omfattande och viktiga verksamheter i samhället och hade krävt en ytterligare analys.

Lunds universitet

Utredningen föreslår också att de övriga undantagen inte förs över utan i stället regleras i speciallagar. Här är en punkt där de fulla konsekvenserna av förslaget är oklara, eftersom speciallagstiftningen inte är klar.

Vad gäller hälso- och sjukvårdslagen förordar universitetet att bestämmelsen i den nu gällande förvaltningslagen finns kvar. Gränsdragningen mellan faktisk verksamhet och ärendebehandling är inom detta område oklar. Det gäller inte minst när beslut tas om vem som ska opereras eller få annan behandling och i vilken ordning. Utredningens exempel framstår på denna punkt inte som komplett.

Post- och telestyrelsen

[Se Post- och telestyrelsens synpunkter i avsnitt 3.2.1.]

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Utredningen föreslår att det nuvarande undantaget i förvaltningslagen (33 §) för hälso- och sjukvården avskaffas.

Såvitt Sveriges Kommuner och Landsting kan se innebär detta inte någon förändring i sak och förbundet har därför inget att invända. Om ändringen mot förmodan kommer att medföra problem håller förbundet med utredningen om att en undantagsreglering i specialförfattningar – och inte i förvaltningslagen – är att föredra.

Sveriges läkarförbund

I nuvarande förvaltningslag undantas i vissa fall uttryckligen ”ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård” från många av lagens regler. I betänkandet noteras att motivet för detta undantag angetts vara svårigheten att på detta område dra en gräns mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning. I betänkandet görs dock bedömningen att denna svårighet är överdriven och att det i förvaltningslagen inte längre ska göras något undantag för hälso- och sjukvård. Läkarförbundet vill i

detta sammanhang framhålla att det är mycket viktigt att denna föreslagna förändring inte uppfattas som och resulterar i att vårdpersonals beslut rörande patienters vård i enskilda fall (t.ex. beslut om att neka en patient viss behandling) underkastas en onödigt formell och tidskrävande handläggningsordning med krav på särskild kommunikation och överklagandeförfarande. Förbundet uppfattar inte att detta varit utredningens avsikt, men vill ändå efterlysa ett klargörande på denna punkt.

3.3 Avvikande bestämmelser (3 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten tillstyrker utredningens förslag att bestämmelser i förordning inte ska kunna sätta förvaltningslagen ur spel. Förslaget ligger helt i linje med det rättssäkerhetsfokus som genomsyrar betänkandet i sin helhet.

Kammarrätten i Sundsvall

Enligt den nuvarande lydelsen av 3 § förvaltningslagen finns i andra stycket en hänvisning till att bestämmelser om överklagande i förvaltningslagen alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning som framgår av artikel 6.1 i Europakonventionen. Utredningen har argumenterat kring om en regel av mer generell karaktär bör införas för att hindra att förvaltningslagen urholkas genom avvikande speciallagstiftning men stannat för att inte föreslå det (s. 137). Just i en central förfarandelag kan det enligt kammarrättens mening finnas anledning att ta in en erinran om de rättsäkerhetsgarantier som framgår av Europakonventionen och EU-rätten och förordar att den i betänkandet föreslagna lydelsen på s. 137 på ett andra stycke i 3 § införs.

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten är i och för sig inte främmande för att såsom utredningen föreslagit stryka undantagen i förvaltningslagen och däri ange att undantag endast får medges i lag. I utredningen saknas emellertid en kartläggning av vilka specialområden som genom en sådan reglering kommer att beröras, en analys av vilka konsekvenserna blir och vilken specialreglering som kommer att krävas. Som exempel på ett område där specialreglering kommer att krävas för att undvika orimliga konsekvenser är offentliga tjänstetillsättningsärenden där kommunikationsskyldigheten enligt kammarrättens mening inte kan upprätthållas.

Utredningen föreslår att hänvisningen i nuvarande förvaltningslagens 3 § andra stycke till artikel 6.1 Europakonventionen tas bort. Kammarrätten kan förvisso instämma i utredningens argument att det kan framstå som mindre konsekvent att just i förvaltningslagen erinra om Sveriges internationella åtaganden som följer av anslutningen till Europakonventionen och medlemskapet i EU. Kammarrätten finner det emellertid motiverat att av pedagogiska skäl påminna om de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen och EU-rätten. Kammarrätten förordar den lösning med en sådan hänvisning i ett tredje stycke av 3 § som alternativt föreslås i betänkandet (s. 137).

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern instämmer i bedömningen att starka principiella invändningar kan riktas mot att undantag från de grundläggande bestämmelser som föreskrivs genom förvaltningslagen ska kunna göras genom av regeringen beslutade förordningsbestämmelser. Dessa skäl är av sådan tyngd att de praktiska skäl som talar för den nuvarande ordningen bör få vika. Justitiekanslern har mot den bakgrunden inte någon erinran mot förslaget enligt 3 § NFL.

Domstolsverket

DV ställer sig tveksamt till förslaget att möjligheten att åsidosätta förvaltningslagen genom en avvikande förordning tas bort. DV anser inte att varje framtida behov av avvikelser från förvaltningslagen ska behöva beslutas i form av lag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Utredningen föreslår enligt sina direktiv att förvaltningslagen ska vara subsidiär endast i förhållande till annan lag. MSB vill lyfta följande frågeställningar som kan aktualiseras om förslaget genomförs.

Inom MSB:s verksamhetsområde är det vanligt förekommande att regeringens förordningar fyller ut bestämmelser i en speciallag som bemyndigar regeringen att utfärda nödvändiga föreskrifter. Exempelvis innehåller 36 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hantering av frågor till tillstånd. Med stöd av bemyndigandet har regeringen meddelat förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor som reglerar handläggning av tillståndsärenden. Enligt 18 § förordningen (2010:1075) får tillståndsmyndigheten begära av tillståndssökanden att certifikat, intyg eller annat dokument från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), vilket visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ges in i form av auktoriserad översättning. Myndigheten får alltid begära en icke-auktoriserad översättning av dokumentet till svenska. Bestämmelsen i 18 § förordningen (2010:1075) avviker från utredningens förslag till 12 § förvaltningslagen som föreskriver en skyldighet att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt. Antas utredningens förslag om att förvaltningslagen ska vara subsidiär endast i förhållande till en annan lag bör den nuvarande lagstiftningstekniken med omfattande bemyndigan-

den till regeringen att besluta i förfarandefrågor, som kan avvika från förvaltningslagen, överges.

Frågeställningen kan också aktualiseras vid genomförande av EU-direktiv som innehåller förfarandeartiklar som avviker från förvaltningslagen. I dag är det möjligt för regeringen att anta en föreskrift som genomför ett EU-direktiv och som i enlighet med direktivet innehåller avvikelser från förvaltningslagens bestämmelser. Utredningens förslag kommer att innebära att det blir nödvändigt att genomföra sådana EU-direktiv genom en lag vilket kan komma att leda till förlängning av genomförandeprocessen.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket instämmer i utredningens överväganden gällande avvikande bestämmelser i förordningsform.

Tullverket

Tullverket konstaterar att det saknas en analys av betänkandets konsekvenser på flera områden. Tullverket anser att det är en brist att utredningen inte har redogjort för sin bedömning av omfattningen av det efterföljande reformbehovet som förslaget om avvikande bestämmelser i lag medför. I övergångsbestämmelserna anges att föreskrifter som har beslutats av regeringen, som avviker från den föreslagna lagen, ska fortsätta gälla även efter förvaltningslagens ikraftträdande den 1 januari 2012.

Arbetsgivarverket

Utredaren utmönstrar begreppet myndighetsutövning samt tar bort möjligheten för regeringen att i förordning göra undantag från förvaltningslagen (se nuvarande och föreslagen 3 §). Men

vilka effekter dessa två ändringar får och vilka följdändringar i annan lagstiftning som krävs har inte utredaren redovisat.

Arbetsgivarverket anser att utredaren därmed inte presenterat en fullständig utredning och inte heller ett komplett förslag.

De gällande och i detta fall relevanta förordningarna måste identifieras för att man ska kunna veta för vilka den föreslagna övergångsregeln gäller i och med att eventuella ändringar måste ske genom lagstiftning. En annan effekt är att regeringens möjlighet att styra förvaltningens utveckling genom förordning begränsas.

Statskontoret

Förvaltningslagsutredningen vill avskaffa den nuvarande möjligheten att genom bestämmelse i förordning sätta förvaltningslagen helt eller delvis ur spel.

Statskontoret delar uppfattningen att det är olämpligt att regeringen får sätta åt sidan en för medborgarnas rättsskydd så grundläggande lagstiftning som förvaltningslagen.

Förvaltningslagsutredningen föreslår även att vissa bestämmelser av detaljkaraktär ska tas bort från förvaltningslagen och att frågan i stället lämnas till undantagsreglering i specialförfattning.

Statskontoret har inget att erinra mot den valda lagtekniska lösningen och delar uppfattningen att vissa bestämmelser passar bättre i speciallag än i förvaltningslagen. Det är dock en brist att utredningen inte lämnar några förslag till specialreglering.

Ett exempel är det nuvarande undantaget från kommunikationsskyldigheten i ärenden om tjänstetillsättning m.m. Om undantaget tas bort utan att ersättas av en ny bestämmelse skulle det bli svårt för myndigheterna att hantera till exempel anställningsärenden. Om en befattning söks av kanske ett hundratal personer, skulle den aktuella myndigheten tvingas kommunicera varje ansökan med sökandens samtliga konkurrenter. För att undvika konsekvenser av detta slag är det väsentligt att undan-

tagsbestämmelser kan träda i kraft vid samma tidpunkt som den föreslagna lagen. Statskontoret anser att det är viktigt att detta beaktas i den fortsätta beredningen av lagstiftningsärendet.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att någon motsvarighet till 3 § andra stycket i den gällande förvaltningslagen inte bör tas in i en ny sådan lag. Länsstyrelsen noterar – för att komplettera utredningens överväganden – att bestämmelsen i 2 kap. 23 § regeringsformen också har betydelse vid de överväganden som ska göras *om* någon bestämmelse ändå ska föras över till en ny förvaltningslag.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Avslutningsvis vill länsstyrelserna ifrågasätta om inte ordet ”föreskrift” i 3 § bör ersättas med ”bestämmelse”. Dels för att det i modern lagtext är det uttryck som ofta används, dels för att ”föreskrift” vanligen används som benämning på de bindande regler myndigheter utfärdar. Även i 4 § i utredningens förslag används ordet föreskrift och då i den senare betydelsen.

Statens skolverk

Regeringens bemyndigande att meddela avvikande bestämmelser om överklagande i fråga om bestämmelser om statsbidrag borde utökas till att avse även kommunicering. Beslut om statsbidrag är villkorat av för ändamålet anslagna medel och då besluten inte heller kan överklagas kan nyttan av att kommunicera allt material starkt ifrågasättas. Ett väl motiverat beslut som alla parter och andra kan ta del av torde uppfylla de rättssäkerhetskrav som kan ställas på dessa beslut. Att statsbidrag beviljas på ett ändamålsen-

ligt och rättssäkert sätt kontrolleras lämpligare genom uppföljning och utvärdering av utbetalade statsbidrag.

Statens skolinspektion

Skolinspektionen är i princip positiv till förslaget. Samtidigt konstaterar Skolinspektionen att speciallagstiftning såsom skollagen måste kompletteras med olika handläggnings- och förfaranderegler, bestämmelser om tidsfrister m.m. Även i andra avseenden blir det nödvändigt med kompletteringar i speciallagstiftning, t.ex. i 29 kap. 10 och 11 §§ skollagen (2010:800). Enligt dessa bestämmelser ska vissa regler gälla även för enskilda skolhuvudmän. Det rör sig framför allt om bestämmelser som reglerar myndigheternas skyldigheter i ärenden som avser myndighetsutövning. Reglerna i lagförslaget får således till följd att frågan om förvaltningslagens giltighet för fristående skolor måste ses över på nytt.

Högskoleverket

Enligt utredningen framstår det som mindre konsekvent att just i förvaltningslagen erinra om de begränsningar i den svenska normgivningskompetensen som följer av våra internationella åtaganden. På ett annat ställe i betänkandet (5.1) anges att reglerna i en ny förvaltningslag ska göras så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt inte bara för enskilda utan även för det stora antalet anställda i staten och kommunerna som ska tillämpa dem. Ur detta perspektiv skulle, enligt verkets uppfattning, en sådan påminnelse kunna vara befogad.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Att undantag från lagens bestämmelser endast får ske med lag kommer sannolikt att medföra en stor förändringsinsats avseende gällande författningar och naturligtvis en mer tungrodd process med ökade kostnader och administration om än rättsäkerheten kanske ökar.

Stockholms universitet

Utredningen, som är mycket kritisk till nuvarande utformning av FL 3 § st. 2, att FL:s bestämmelser om överklagande alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen artikel 6, föreslår att detta stycke helt utgår. Stockholms universitet delar utredningens uppfattning, att den information som ges är direkt missvisande såtillvida att endast konventionen omnämns medan motsvarande rättighet enligt EU-rätten – nu närmast art. 47 i EU:s rättighetsstadga och EU-domstolens praxis – förtigs. Utredningen förklarar att det inte bara är rätten till domstolsprövning som ”inte får naggas i kanten”, utan att svenska förfaranderegler allmänt sett inte får utformas så att de strider mot Europakonventionen eller EU-rätten, och att detta måste åtgärdas genom att specialförfattningarna utformas på ett adekvat sätt (s. 136).

Stockholms universitet menar emellertid att det är en bättre ordning att formulera om nuvarande föreskrift i FL 3 § st. 2 så att den på ett korrekt sätt återger vad som följer jämväl av EU-rätten. Det går inte att bortse från att vi i Sverige har haft särskilda svårigheter att få till stånd en tillräcklig domstolsprövning till följd av våra säregna traditioner med att beslut normalt skulle överklagas till regeringen och att prövningen omfattar både lämplig- och laglighet (jfr s. 79 f. och s. 601 [i betänkandet]), vilket alltså motiverar en särskild tydlighet som inte krävs i fråga om förfaranderegler i största allmänhet. I våra försök att anpassa svensk rätt till de europarättsliga krav som utgör gängse rutin i

flertalet andra europeiska stater har vi åstadkommit två lagar om rättsprövning (1988 resp. 2006), en princip om prövning i förvaltningsdomstol (FL 22 a §), kompletterad med FL 3 § st. 2 med den information som ovan angetts.

Alldenstund FL fortsatt avses att vara subsidiär, i vart fall med avseende på lagar (s. 127 ff. [i betänkandet]), kommer vi inte ifrån den motsägelsefulla situation som i dag råder, dvs. att ett explicit överklagandeförbud i en specialförfattning ställs mot FL 22 a § (enligt förslaget 35 §) om prövning i Förvaltningsrätten, en prövning som kan vara nödvändig enligt europarätten samtidigt som FL är subsidiär i förhållande till dessa författningar (FL 3 § st. 1). Nuvarande föreskrift i FL 3 § st. 2 utvisar att subsidiariteten får vika om det behövs för att uppfylla kraven på domstolsprövning enligt Europakonventionen. Det är visserligen korrekt – som utredningen påtalar – att vi är skyldiga att ge EU-rätten företräde och att tillämpa Europakonventionen även utan en dylik upplysning, men Stockholms universitet menar att just denna information, om än formulerad på ett korrekt sätt, är ägnad att utgöra en välbehövlig varningsklocka för att garantera domstolsprövning. Man kan inte bortse från att våra specialförfattningar innehåller ett stort antal överklagandeförbud eller påbud om att beslut endast kan överklagas till regeringen eller någon förvaltningsmyndighet, regler som kan föranleda problem med avseende på europarätten. Att ändra befintliga regler så att de uppfyller europarättsliga krav i detta avseende är ett omfattande projekt, särskilt som nya författningar, både lagar och förordningar, med tveksamma överklagandeförbud tillkommer. Se t.ex. Lagrådets anmärkningar betr. 7 § lagen, (2006:323), om utbyte av sprutor och kanyler (prop. 2005/06:60 s. 10 och s. 133). I nuläget befarar Stockholms universitet att ytterligare förvirring kan uppkomma om denna information utgår.

I sammanhanget kan tilläggas, att sagda ordning redan innebär problem vad avser överklagandehänvisningar. I normalfallet ska ju part upplysas om hur ett beslut överklagas (se FL 21 §, enligt förslaget 28 § st. 2). Dessa föreskrifter tar primärt sikte på överklagande till domstol enligt någon specialförfattning och

låter sig svårligen förenas med FL 22 a § (enligt förslaget 35 §). Det blir helt enkelt motsägelsefullt om en beslutsmyndighet *dels* ska informera om ett överklagandeförbud, *dels* om en eventuell möjlighet att överklaga enligt FL 22 a § (jfr t.ex. JO 4951-2005 eller JO 581-2009). Juridiska fakultetsnämnden, som inser svårigheterna att formulera korrekt information i detta sammanhang, menar likväl att regeringen bör överväga att i FL 28 § erinra om att prövning i Förvaltningsrätten kan förekomma enligt FL 35 § om det krävs enligt EU-rätten eller Europakonventionen. I annat fall riskeras att överklagandefristen om tre veckor (FL 23 §, enligt förslaget 42 §) kan komma att försittas, varvid fråga uppkommer om det varit fråga om ”felaktig underrättelse” och ett för sent inkommet överklagande inte ska avvisas (jfr FL 24 § st. 1–2, enligt förslaget 43 §). Till begrundan härav kan pekas på fallet Ferré Gisbert mot Spanien (no. 39590/05, dom den 13 oktober 2009) avseende Europakonventionen artikel 6 med kritik mot det sätt på vilket en överklagandefrist hade beräknats.

Uppsala universitet

Frågan om den nya förvaltningslagens ställning i förhållande till annan lagstiftning löses så enligt förslaget, att avvikande föreskrifter i annan författning måste meddelas genom lag för att ha företräde. I och för sig har förfaranderegler hittills inte ansetts tillhöra lagområdet och så inte heller till följd av den nya grundlagen. Ändå är det en begriplig inriktning, att en ny förvaltningslags särställning markeras.

Lunds universitet

Förslaget innebär att undantag från förvaltningslagen enbart ska kunna göras genom lag. För närvarande gäller också förordningar före förvaltningslagen. Normgivningsmässigt brukar förvaltningsmyndigheterna normalt betraktas som regeringens område.

Utredningen anger inom vissa områden att undantag vad gäller lån och bidrag bör regleras i förordningsform. Det pekar på behovet av specialreglering i förordningsform även mera generellt. Principen bryts alltså igenom redan i förslaget.

Det sägs inte något i betänkandet om det kommer att vara möjligt för riksdagen att i lag mera generellt delegera till regeringen att utfärda förordningar.

Inom många områden är den naturliga regleringsformen en förordning. Det gäller t.ex. högskoleområdet när de generella undantagen tas bort rörande kommunikation och motivering. Det är då inte säkert att den självklara formen är lagform. En alternativ möjlighet vore att tillåta avvikelser i förordningsform utom för vissa centrala regleringar. På ett område gäller detta redan i dag och det är överklagande. Detta gör också att ytterligare överväganden krävs innan den nya förvaltningslagen slutligt kan utformas. Övergångsbestämmelsernas p. 2 är inte tillräcklig eftersom nya regler måste övervägas och införas vad gäller de materiella ändringarna jämfört med nuvarande förvaltningslag. Övergångsbestämmelsen permanentar dessutom vissa förfaranden. Den bör därför tidsbegränsas. Av praktiska skäl bör tidsperioden inte göras för kort.

Fiskeriverket

Av 3 § följer att undantag från förvaltningslagen får göras i annan lag. Fiskeriverket anser att det bör eftersträvas att sådana undantag inte blir så många att de undergräver förvaltningslagens betydelse. Samtidigt kan det, på grund av ärendenas varierande karaktär och förvaltningslagens generella karaktär, i vissa avseenden finnas ett starkt behov av särskilda handläggningsregler. Om riksdagen i lag beslutar om sådana undantagsregler bör dessa även kunna innefatta ett bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att närmare föreskriva om undantaget.

Kemikalieinspektionen

Betänkandet är starkt inriktat på att säkerställa att myndigheterna ger en tillräcklig service till enskilda parter vid handläggningen av ärenden. Lagen ska enligt förslaget slå fast en miniminivå för service mot enskilda. Dessutom gäller enligt 3 § att det inte ska vara möjligt att avvika från lagens garantier annat än genom lag. Regeringen ska inte ges bemyndigande att hantera vissa ärendetyper eller vissa typer av enskilda parter på ett avvikande sätt, vilket är möjligt i dag.

Det finns givetvis inte skäl att invända mot utredningens målsättning som sådan. Utredningen har dock enligt KemI:s mening inte tillräckligt beaktat att det finns typer av ärenden där det är rimligt att ställa högre krav på en sökande än vad som följer av lagförslaget. Det är inte heller rimligt att behandla ett stort företag som t.ex. vill ha tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet på samma sätt som en enskild som vill ha tillstånd till en enkel förmån. Det finns ofta skäl att ställa betydligt större krav på företaget när det gäller att svara för ett fullständigt underlag för beslut.

KemI hanterar ansökningsärenden där det ställs mycket omfattande krav på den sökande parten, antingen i EG-regler eller genom nationell praxis grundad på krav i 2 kap. miljöbalken. De största ärendena gäller godkännandeprövning av bekämpningsmedel. Kraven är höga i sådana ärenden på den utredning som ska tas fram av sökanden, och som inte bara avser befintligt underlag utan också avancerade riskbedömningar som ska göras av sökanden själv. Ansökningarna måste vara på svenska eller engelska, vilket har EU-rättsligt stöd. Sådana stränga krav är rimliga när man betänker de allvarliga konsekvenserna för hälsa och miljö som kan uppstå om prövningen är otillräcklig och med hänsyn till att sökandena ofta är stora multinationella företag med stora resurser.

Om man ser på den typen av ärenden kan det diskuteras om följande regler i förslaget är rimliga att tillämpa, eller om de behöver modifieras eller preciseras:

- Enligt 5 § ska myndigheten ”lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen i frågor som rör myndighetens verksamhet.” Även med de kvalificeringar som finns i resten av paragrafen kan detta ses som ett mycket långtgående krav.
- Enligt 12 § ska myndigheten beträffande parter som inte behärskar svenska anlita tolk och låta översätta handlingar i ärendet, utan någon annan begränsning än ”att det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt”. Hur ska denna regel tillämpas på en ansökan om godkännande för bekämpningsmedel, som kan omfatta ett par tusen sidor?
- Enligt 19 § ska myndigheten se till att ett ärende blir utrett i den omfattning dess beskaffenhet kräver (officialprövningsprincipen). Myndigheten kan begära att utredningen kompletteras, men parten behöver bara ge in utredning som ”är tillgänglig för parten”. I ärenden med miljöanknytning är det ofta fråga om att kräva att parten tar fram ny information, inte bara redovisar tillgänglig sådan.

Vi tycker inte att det är möjligt att tillämpa dessa regler direkt på alla typer av ärenden och alla typer av parter. Det måste finnas en möjlighet att reglera ärendetyper mer i detalj, t.ex. genom att kräva att dokumentationen ska vara på svenska. För att detta ska vara praktiskt möjligt anser vi att möjligheten till delegation av föreskriftsrätt till regeringen bör finnas kvar i 3 §. Om så bedöms nödvändigt kan man överväga kriterier i lagen som innebär begränsningar i vilka fall föreskiftsrätten kan utnyttjas.

Lantmäteriet

För att kunna införa nya e-tjänster finns ibland behov av avvikande bestämmelser från förvaltningslagen. En sådan bestäm-

melse kan t.ex. avse att en ansökan ska lämnas in i ett visst tekniskt format. Sådana bestämmelser passar oftast bäst att införa i en förordning. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen att det endast är avvikande bestämmelser i lag som har företräde framför förvaltningslagen kan därför befaras innebära ett hinder mot införandet av nya e-tjänster. Lantmäteriet anser att det finns anledning att ytterligare se över konsekvenserna av en sådan bestämmelse innan den införs.

I bestämmelsens första och andra stycke används begreppet föreskrift med delvis olika betydelser. I första stycket avser begreppet en speciell bestämmelse i en lag som avviker från förvaltningslagen och i andra stycket avser det främst en förordning. Detta gör att det finns risk för missförstånd. Lantmäteriet föreslår därför att begreppet föreskrift i bestämmelsens första stycke ändras till bestämmelse. En sådan förändring gör även att bestämmelsens rubrik ”Avvikande bestämmelser” överensstämmer bättre med dess innehåll.

Post- och telestyrelsen

Det är även positivt att den nya förvaltningslagen inte längre föreslås vara subsidiär i förhållande till förordningar utan enbart i förhållande till bestämmelser i annan lag.

Trafikverket

Utredningen föreslår att lagformen ska vara obligatorisk för bestämmelser som avviker från förvaltningslagen. Utredningens förslag i denna del synes snarare grundad på ett principiellt resonemang än på åsikten att nuvarande ordning lett till en urholkning av förvaltningslagens grundprinciper. Trafikverket befarar att den föreslagna nyordningen kan leda till att väl underbyggda avvikelser från lagens bestämmelser fördröjs genom den längre genomförandeprocess som en riksdagsbehandling innebär och

verket är därför tveksamt till förslaget. Utredningen föreslår visserligen vissa övergångsbestämmelser som innebär att de avvikelser som vid ikraftträdandet har förordningsform övergångsvis har fortsatt giltighet.

En möjlighet som kan övervägas för att mildra effekten av den föreslagna förändringen är utforma övergångsregeln så att den inte träffar ändringar i befintliga förordningar utan gäller för helt nya förordningar. Trafikverket inser dock att en sådan generös övergångsbestämmelse skulle göra själva grundprincipen relativt verkningslös.

I sammanhanget vill verket även peka på en komplikation som rör vissa författningar på trafikområdet.

I trafikförordningen (1998:1276) finns särbestämmelser om bl.a. kommunicering (se bl.a. 10 kap. som gäller lokala trafikföreskrifter) som således tar över bestämmelserna i en ny förvaltningslag även efter ikraftträdandet. Om dessa regler därefter behöver ändras måste detta göras i lagform. Trafikförordningen eller vissa delar av den måste i så fall omarbetas till lag. En liknande problematik kan uppstå i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskilda vägar (5, 9 och 11 §).

Sveriges geologiska undersökning

Den föreslagna lydelsen i 3 § första stycket förvaltningslagen och dess övergångsbestämmelser kan framstå som enkel och tydlig. Att tolknings- och tillämpningssvårigheter ändå kan uppstå kan belysas med följande.

I minerallagen finns en avvikande bestämmelse från förvaltningslagens kommuniceringsregler. Bestämmelsen 8 kap. 1 § andra stycket anger att bergmästaren får avgöra ärenden om undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Bestämmelser om hur sakägare ska underrättas om ansökningarna (utan att ges tillfälle till yttrande) finns i mineralförordningen. Det kan uttryckas så att undantaget finns i lagen medan en särreglering av hur kommunikation i stäl-

let ska ske finns i förordningen. De senare bestämmelserna kommer i och för sig att fortsätta gälla enligt övergångsbestämmelserna till lagen men exemplet belyser den detaljeringsgrad som kan komma att krävas i framtida lagar om avvikelser fortsättningsvis inte ska kunna meddelas i förordningar. Ett annat exempel är förslagets 16 § om vad en framställning från en enskild ska innehålla. Bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla finns i mängder av författningar och då vanligtvis i förordningar. Dessa är många gånger detaljerade, t.ex. 1 § mineralförordningen om vad en ansökan om undersökningstillstånd ska innehålla. Dessa bestämmelser kommer med förslaget till lydelse i 16 § innebära avvikelser från denna, vilket i sin tur innebär att sådan detaljreglering måste införas i lag.

SGU anser i och för sig inte att den föreslagna bestämmelsen är orimlig men att ovanstående bör beaktas för att en ändamålsenlig författningsstruktur ska kunna upprätthållas.

Patent- och registreringsverket

FL är en ramlag. Genomförd enligt utredarens förslag kommer lagen att bli ännu mer avskalad än den nu gällande FL. Det betyder dock inte att föreskrifterna är så övergripande eller flexibelt utformade att de passar för alla områden av statsförvaltningen. En genomgång av författningstexten visar att det för många särskilda ärendetyper och förfaranden kommer att behövas skräddarsydda regler som går emot FL.

För PRV:s verksamhet finns i dag från FL avvikande föreskrifter i såväl speciallagar som i till lagarna hörande förordningar. Även i förhållande till utredarens förslag skulle PRV:s verksamhet kräva särregler i flera fall. Ett exempel följer med den föreslagna bestämmelsen i 11 § som möjliggör för en sökande att begära att en myndighet avgör ett ärende efter sex månader. När det gäller bl.a. patentansökningsärenden är en norm om att slutligt beslut ska meddelas inom sex månader orealistisk; jfr nedan kommentarer under avsnitt [5.3].

Det bekymmer, som PRV annars ser, ligger i utredarens förslag att lagform ska krävas för bestämmelser som avviker från FL. Särregler ska inte som i dag kunna tas in i förordning.

PRV delar fullt ut uppfattningen att avvikelser från de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som förvaltningslagen erbjuder inte bör beslutas i enskilda fall eller av normgivare på en lägre nivå än regeringen. PRV gör dock bedömningen att utredningens förslag att alltid kräva lagform för avvikande föreskrifter är för långtgående. Det kan inte ses som nödvändigt, eller rimligt, att riksdagen berövar sig möjligheten att senare i en speciallag bemyndiga regeringen att utfärda ändamålsenliga tillämpningsföreskrifter inom ett visst rättsområde, också sådana bestämmelser som avviker från FL. PRV anser att de avvägningar som har gjorts vid utformandet av regeringsformens normgivningsföreskrifter, även när det gäller förfarandebestämmelser för förvaltningen, tillgodoser rättsäkerheten för den enskilde samtidigt som intressen såsom snabbhet och effektivitet beaktas.

Ett ovillkorligt krav på lagform i varje enskilt fall ger risk för onödiga, i vissa fall också problemfyllda fördröjningar. Det nyss nämnda exemplet med nödvändig anpassning av förutsättningar för dröjsmålstalan visar på ett fall där lagstiftningsproceduren framstår som onödigt otymplig.

Om utredarens förslag om krav på lagform för avvikande bestämmelser följs, borde det enligt PRV:s mening vara möjligt att mildra de negativa effekterna genom att direkt i FL skriva in ett bemyndigande för regeringen att i förordning meddela avvikande bestämmelser från vissa utpekade bestämmelser i lagen. Med stöd av en sådan fullmaktsbestämmelse skulle regeringen bl.a. kunna anpassa tidsgränser för att initiera dröjsmålsåtgärder enligt 11 §.

Bolagsverket

Bolagsverket stödjer den ordning som nu föreslås dvs. att förvaltningslagen ska vara subsidiär endast i förhållande till be-

stämmelser i annan lag. Det är av principiella skäl inte en bra ordning innebärande, som är fallet enligt nu gällande förvaltningslag, att en förordningsregel som beslutas av regeringen har företräde framför en regel i lag som beslutats av den lagstiftande församlingen i landet, riksdagen.

Den övergångsregel som föreslås är en rimlig avvägning och som innebär att föreskrifter om avvikelse från den föreslagna förvaltningslagen fortsatt gäller efter lagens ikraftträdande.

Det går dock inte att komma ifrån att den ordning som nu gäller dvs. att förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelse i förordning är en mycket praktisk och effektiv ordning. Vid behov av regelförändring av en sådan regel så är det naturligtvis mycket enklare att regeringen utfärdar en ny förordningsbestämmelse än att gå vägen via lagändring genom riksdagen. Frågan kommer att aktualiseras i framtiden, om lagförslaget i den delen går igenom, när ovan nämnda slag av förordningsbestämmelser behöver ändras. Om regeln fortfarande ska ha företräde framför förvaltningslagen så måste den i så fall lyftas in i lag vilket naturligtvis blir ett mer omfattande arbete än att regeringen beslutar om förordningsändring.

Avvikande bestämmelser – innebörden för Bolagsverket

Enligt gällande rätt är alltså förvaltningslagen subsidiär i förhållande till speciallag vilket även avses bli förhållandet i den nya förvaltningslagen.

Bolagsverket har i sin verksamhet att tillämpa en rad olika speciallagar som har avvikande bestämmelser jämfört med förvaltningslagen. De lagar som här avses är t.ex. aktiebolagslagen (2005:551) (ABL), lag om bank- och finansieringsrörelse (2004:297), lag om ekonomiska föreningar (1987:667) och lag om företagsinteckning (2003:528). Exempel på i förhållande till förvaltningslagen avvikande bestämmelser i nämnda lagar kan vara t.ex. bestämmelser rörande överklagande av Bolagsverkets beslut i registreringsärenden kopplade till de lagarna.

Om Bolagsverket uppfattat utredningens överväganden rätt så menar man att ett föreläggande, som normalt i verkets ärendehandläggande verksamhet är att betrakta som en form av beslut under handläggningen, kan vara överklagbart. Verket menar att den uppfattningen reser en del frågeställningar som verket vill belysa genom några konkreta exempel från Bolagsverkets verksamhetsområde.

Bolagsverket handlägger bl.a. ärenden rörande bolagsordningsändring innefattande bl.a. firmaändring. En sökt firmas registrerbarhet prövas i enlighet med firmalagens bestämmelser. Firman anges i bolagsordningen för bolaget och registreringen av bolagsordningen hanteras enligt bestämmelserna i ABL. Inte sällan gör verket bedömningen att en sökt firma är förväxlingsbar enligt firmalagen med annans skyddade näringskännetecken varför den sökta firman inte kan registreras. I en sådan situation förelägger Bolagsverket sökanden i ärendet i enlighet med bestämmelserna 27 kap. 2 § ABL att yttra sig i frågan eller vidta rättelse inom viss tid, som det anges i bestämmelsen.

Förelägganden av aktuellt slag som innebär att sökanden informeras om verkets inställning att en sökt firma inte kan registreras kan naturligtvis vara ett stort avbräck för sökanden. Det behöver härvidlag inte bara röra sig om svårigheten att i största allmänhet komma på ett nytt kännetecken för sin rörelse utan relativt ofta ger företagare uttryck för att konsekvensen av att de inte får det namnförslag de ansökt om har stor ekonomisk och praktisk inverkan på dem och deras företag. Inte sällan har sökandena i sådana ärenden en från Bolagsverkets inställning avvikande mening i firmafrågan eller uttryckt på ett annat sätt – de är missnöjda med verkets bedömning.

En annan situation som inte sällan inträffar i ärenden som berörs i stycket ovan är att en företagare som redan har en registrerad firma menar att verket borde ha beaktat dennes firma vid prövningen av en firmaansökan och att registreringen av en annan firma, eller t.o.m. även verkets bedömning att inte anföra hans eller hennes redan registrerade firma som registreringshinder i föreläggande till sökanden, medför problem för denne och

som har en faktisk praktisk påverkan genom förväxling av företagsnamn och även en ekonomisk påverkan genom t.ex. förlust av kunder.

När det gäller t.ex. aktiebolagslagen, som är en av stommarna i verkets lagtillämpning, så är bestämmelserna om överklagande av Bolagsverkets beslut i ärenden rörande aktiebolag, samlade i dess 31 kap. Enligt verkets uppfattning, vilket stöds av rättspraxis, är den i kapitlet gjorda uppräkningen av verkets beslut uttömmande dvs. inga andra beslut än de uppräknade är överklagbara.

Det är således inte möjligt, menar verket, att enligt nu gällande lagstiftning överklaga ett föreläggande enligt 27 kap. 2 § ABL i ett registreringsärende eftersom det inte nämns som möjligt enligt 31 kap. ABL.

Samma förhållande gäller registreringsbeslut som innebär att verket beslutar att registrera ett av ett bolag anmält ändrat förhållande i bolaget dvs. beslut att registrera ett ärende som anmälts enligt aktiebolagslagen är inte överklagbart då det inte är uppräknat i ovan nämnda kapitel.

Bolagsverket uppfattar, och som antytts ovan, att utredningens principiella inställning är att beslut som har den innebörd och ibland den konsekvens som redovisats ovan, mycket väl kan rymmas under kategorin myndighetsbeslut som är överklagbara enligt nuvarande förvaltningslag och rättspraxis och inte minst bedöms kunna överklagas i större utsträckning i framtiden, om verket uppfattat övervägandena rätt. Mot detta kan naturligtvis anföras, som också är verkets uppfattning, att bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen är subsidiära i förhållande till aktiebolagslagen vars uppräkning av överklagbara beslut i 31 kap. är uttömmande.

Det går dock inte att bortse ifrån det som framgår av utredningen, nämligen att utvecklingen har gått och går mot ett förhållande som innebär att det i praxis fästs mindre vikt vid formella indikationer på rätt till överklagande av beslut och större vikt vid materiella omständigheter i det enskilda fallet dvs. en fokusering på bedömningen hur ett visst beslut faktiskt träffar

den enskilde, oavsett om beslutet är ett s.k. beslut under handläggningen eller ett s.k. slutligt beslut. En sådan utveckling skulle kunna innebära att argumenten för verkets ståndpunkt, att aktiebolagslagens bestämmelser är uttömmande vad gäller möjlighet till överklagande, urholkas till förmån för en mer ”generös” inställning innebärande att även andra beslut, t.ex. beslut om föreläggande eller registreringsbeslut, är överklagbara, om inte enligt aktiebolagslagen så i vart fall enligt förvaltningslagen. Bolagsverket menar att det finns risker förknippade med en sådan utveckling. En sådan risk kan vara att överklaganden görs slentrianmässigt. Detta kan medföra att ärendehanteringen vid verket allvarligt fördröjs i vissa fall och att domstolar överhopas av överklaganden. Det kan också innebära att sådana vägar för överklaganden tas i bruk av andra intressenter trots redan existerande och fungerande rättsmedel på området.

För att åter anknyta till de ovan redovisade exemplen så menar Bolagsverket att de beslut som där redogörs för är angripbara med de regler som redan nu finns och som enligt verkets mening ger den enskilde en tillräcklig rättssäkerhet. Följande avser återspegla detta. Om sökanden t.ex. vidhåller en sökt firma efter att verket förelagt om registreringshinder på grund av risk för förväxling med ett annat redan registrerat näringskännetecken så ska ärendet avslutas, om inte sökanden kommer in med ett nytt firmaförslag, genom ett överklagbart avslagsbeslut. Vidare finns regler innebärande att den som menar att en registrerad firma kränker hans eller hennes rätt till sitt skyddade näringskännetecken har möjlighet att föra talan om hävande av firman enligt 16 § firmalagen. När det gäller registrering av bolagsstämmobeslut i allmänhet så finns bestämmelser om klander vid domstol av sådana beslut i 7 kap. 50 § ABL. Nämnda bestämmelser innebär således att såväl sökanden i ett registreringsärende som andra intressenter har möjlighet att få Bolagsverkets slutliga beslut i registreringsärenden, såväl avslagsbeslut som registreringsbeslut, rättsligt prövade i domstol. Verket menar att dessa möjligheter svarar mot det behov som finns för prövning av lagligheten av Bolagsverkets beslut. Enligt verkets mening föreligger inget re-

ellt behov som kan motivera en tolkning av förvaltningslagen och aktiebolagslagen innebärande att även förelägganden eller registreringsbeslut i t.ex. aktiebolagsärenden skulle vara överklagbara.

Även andra verksamhetsområden vid Bolagsverket kan påverkas i enlighet med det ovan anförda. Här kan som exempel nämnas eventualiteten att man överklagar verkets beslut att ta ut avgift vid beställning av registreringsbevis eller andra handlingar.

Bolagsverket menar att det är angeläget för verkets rättstillämpning, inte minst för framtiden, att frågeställningarna ovan blir ordentligt belysta innan en ny förvaltningslag införs.

Riksarkivet

Riksarkivet finner det väl motiverat att bestämmelser i specialförfattningar bara ska ha företräde framför förvaltningslagens regler, om de finns i en annan lag. Problemet med den valda lösningen, att reservera förvaltningslagen för bestämmelser av fundamental vikt, är att man måste söka riktlinjer för handläggningen på många olika ställen. Varje myndighet behöver gå igenom konsekvenserna för den egna myndigheten. Att dessutom, i övergångsbestämmelserna, göra undantag från huvudregeln, gör det hela än mer oöverskådligt, i motsats till utredningens ambitioner.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

3 § i författningsförslaget med innebörden att endast speciallag ska kunna göra undantag från förvaltningslagen får konsekvenser för det rubricerade området.

En viktig del av IAF:s uppdrag består av att på delegering från Justitiekanslern behandla skadeståndsanspråk i vissa fall (JK dnr 3714-04-40). Delegeringen har lämnats till IAF med stöd av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk

mot staten. Aktuell förordning innehåller ett överklagandeförbud (15 § i förordningen).

Enligt lagförslagets övergångsbestämmelser (punkt 2) har en avvikande föreskrift som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande företräde framför lagen även efter ikraftträdandet. Möjligheten enligt 11 § författningsförslaget att överklaga ett avslagsbeslut på en framställan om avgörande av ett ärende sätts därmed ur spel i och med att ett överklagande ska ske i samma ordning som gäller för överklagande av ärendet i sak (skadeståndsanspråket).

Lagförslagets övergångsbestämmelser punkt 2 ger inte heller svar på om förordningsförbudet mot överklagande fortsatt ska ha företräde framför lagförslagets bestämmelser om rätt till överklagande (35–47 §§) vid en redaktionell ändring i förordningen som t.ex. går ut på att 15 § endast byter paragrafnummer.

Katrineholms kommun

Att förvaltningslagen föreslås vara subsidiär endast till annan lag och inte som i dag även till bestämmelser i förordning är inte en dag för tidigt.

E-delegationen

E-delegationen anser att regeringen även i fortsättningen ska ha vissa möjligheter att meddela föreskrifter som ska kunna gälla i stället för den nya lagen.

Utredningen föreslår att endast föreskrift i lag, som avviker från den föreslagna nya förvaltningslagen, ska ha företräde framför den senare. Enligt nuvarande ordning i 3 § förvaltningslagen (1986:223) kan även föreskrifter i förordning ha företräde framför förvaltningslagen. Genom en övergångsbestämmelse föreslår utredningen att förordningar som i dag avviker från förvaltningslagen ska gälla även i förhållande till den nya lagen.

E-delegationen avstyrker förslaget och anser att regeringen även i fortsättningen ska kunna meddela föreskrifter som har företräde framför den föreslagna lagen.

Av 8 kap. 13 § första stycket regeringsformen följer att regeringen genom förordning får besluta om föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). Regeringen kan därmed föreskriva om sådant som inte innebär åligganden eller ingrepp utan som är neutrala eller gynnande för den enskilde. Bestämmelsen hindrar inte riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. Det kan noteras att nuvarande reglering i 3 § förvaltningslagen inte bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i större omfattning än den skulle ha om förvaltningslagen inte hade funnits. Regeringens möjligheter att sätta förvaltningslagen ur spel är således begränsade, vilket tillgodoser kraven på rättssäkerhet.

Det är behovet av att kunna främja utvecklingen av e-förvaltningen som ligger bakom delegationens bedömning. Det kan finnas områden inom förvaltningen som behöver en snabbare och enklare reglering än i lagform. Det kan t.ex. gälla form, format, standarder, fastställande av formulär, m.m. för handlingar som ska ges in via en e-tjänst till ett visst mottagningsställe eller samverkan mellan myndigheter.

I sammanhanget vill delegationen dessutom framföra att det inte är helt enkelt att ta ställning till utredningens förslag. Utredningen har t.ex. inte gått igenom och kategoriserat de förordningar som omfattas av den föreslagna övergångsbestämmelsen – och således ska gälla även i förhållande den nya förvaltningslagen. Det hade varit mer konsekvent om utredningen hade gått igenom de aktuella förordningarna och antingen föreslagit att de upphöjs till lag eller att de upphör.

Sveriges läkarförbund

Betänkandets förslag att avlägsna möjligheten att genom bestämmelser i förordning sätta förvaltningslagens bestämmelser ur spel förefaller rimligt.

4 Grunderna för god förvaltning

4.1 Legalitet, objektivitet och proportionalitet (4 §)

Riksdagens ombudsmän (JO)

Utredningen har föreslagit att vissa grundläggande principer ska komma till uttryck i lagen. Det rör sig delvis om sådant som redan finns fastlagt i regeringsformen. I dessa delar tillför det som föreslås knappast något i förhållande till det grundlagen stadgar. Utredningens huvudsakliga skäl för att ändå föra in principerna även i allmän lag synes vara pedagogiskt. Det anförs även att tillsynsorgan som JO inte känner sig helt bekväma med att inte kunna luta sig mot en mera handfast bestämmelse i vanlig lag då man vill påtala bristande objektivitet och saklighet i myndigheternas aktiviteter.

För JO:s del finns det enligt min mening inget behov av de föreslagna reglerna. Att känna tvekan inför att åberopa en princip för att den finns i grundlag förefaller mig alldeles förfelat. Tvärtom ger reglernas grundlagsstatus dem en extra tyngd. Jag vill även erinra om att 3 § i JO:s instruktion i praktiken uppdrar åt JO att använda sig av regeringsformens bestämmelse om saklighet och opartiskhet.

Att i lag reglera sådant som finns stadgat i grundlag kan skapa osäkerhet om såväl grundlagens innehåll som dess tillämplighet på områden där det inte i vanlig lag särskilt påtalats att dess principer är gällande.

Jag är således tveksam till utredningens förslag såvitt gäller de principer som finns i grundlagen. Ambitionen att tydliggöra des-

sa principer för myndigheterna är dock god. Det borde kunna ske genom att den föreslagna lagen hänvisar till regeringsformen.

När det särskilt gäller proportionalitetsprincipen är läget annorlunda, eftersom den inte finns upptagen i grundlagen. Något hinder mot att kodifiera den praxis som utvecklats av framför allt Regeringsrätten finns i och för sig inte. Även här talar pedagogiska skäl för någon form av omnämnande.

Riksrevisionen

I betänkandet framhålls att myndigheter inte ska ingå samarbete som saknar författningsmässigt stöd. Kravet på legalitet som ställs är delvis oklart och kan skapa osäkerhet om myndigheternas befogenheter. Riksrevisionen menar att klarhet bör skapas i denna fråga.

Av diskussionen framgår att legalitetsprincipen har en klar konstitutionell dimension och att förvaltningslagen uppenbarligen inte är rätt plats för en allmän, mera heltäckande reglering av principens ställning i svensk rätt.

Det framgår också att behovet av en fastare tillämpning av legalitetsprincipen beror på att risken för övertramp från myndigheternas sida ökar därför att ”klassisk förvaltning alltmer kommit att sammanblandas med informationsuppgifter och mera kundrelaterade aktiviteter.” Denna sammanblandning kan då ses som ett resultat av tidigare förvaltningspolitiska reformer som bland annat inneburit att man velat fjärma sig från sådan ”klassisk förvaltning”.

Det ligger här också nära till hands att dra slutsatsen att legalitetsprincipen inte bara ska ge vägledning till myndigheterna om vad som är deras uppgifter och vilka åtgärder de ska avstå från. Den kan också ses som ett kriterium för god reglering då legalitetsprincipen urholkas i den mån lagar eller andra författningar inte ger tydliga anvisningar om vilka gränser författningarna sätter. Genom att utredningen kommer med många reservationer när det gäller hur strikt legalitetsprincipen ska tolkas – eller just

därför – skapas en oklarhet om principens innebörd. Den formulering utredningen föreslår – ”*En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift.*” – framstår som mer restriktiv än den diskussion som förs i betänkandet. Där sägs bland annat att det ”väsentliga är att myndigheterna hindras från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden.”

Svensk förvaltningspolitik har länge präglats av ett betydande mått av effektivitetstänkande. Inte sällan har regelstyrningen förknippats med en stelbent byråkrati man velat modernisera. Riksrevisionen hade därför önskat att förhållandet mellan legalitetsprincipen och den förda förvaltningspolitiken fått en tydligare belysning. Kravet på legalitet kan ställa myndigheterna inför svåra val om det uppstår oklarheter om deras befogenheter. Det kan leda till att myndigheter efterlyser ökad reglering för att undanröja osäkerhet eller att de blir överdrivet försiktiga när det är oklart vad som gäller. I betänkandet framhålls exempelvis att myndigheter inte ska ingå samarbete som saknar författningsmässigt stöd. Vad detta får för praktiska konsekvenser för myndigheternas dagliga arbete är svårt att bedöma.

Riksrevisionen anser därför att legalitetsbestämmelsens lydelse såsom rättskälla uttrycker ett längre gående legalitetskrav än de resonemang som förs i utredningens överväganden. En möjlighet är att i lagen begränsa kravet på legalitet till att en myndighets åtgärder ska ha stöd i lag eller annan föreskrift.

Även ur ett mer övergripande konstitutionellt perspektiv kan kravet på legalitet få konsekvenser. Riksrevisionen har i ett flertal granskningar kunnat konstatera att staten ofta väljer samarbetsformer med kommuner – både landsting och primärkommuner – som inte alltid är transparenta och som framstått som juridiskt oklara. Mot sådana samverkansformer har Riksrevisionen riktat kritik.

Kammarrätten i Stockholm

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs som innebär att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Kammarrätten instämmer i utredningens bedömning att de aktuella principerna är av sådan betydelse att de bör framgå uttryckligen av förvaltningslagen.

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten anser det positivt att legalitets- och objektivitetsprinciperna skrivs in i förvaltningslagen. Det kan även vara av värde att proportionalitetsprincipen lagfästs. I tredje stycket till 4 § har en definition av proportionalitetsprincipen införts. Principen begränsas till att avse ingrepp i ett ”väsentligt enskilt intresse”. Även om väsentlighetsrekvisitet tillkommit mot bakgrund av lagens vida tillämpningsområde som en följd bl.a. av att begreppet myndighetsutövning utmönstrats kan kammarrätten förutse vissa tillämpningsproblem. Därtill kommer att proportionalitetsprincipen i förslaget till 29 § tredje stycket andra meningen lagfästs med en annan innebörd.

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern instämmer helt i bedömningen att de grundläggande principerna för en god förvaltning bör komma till direkt uttryck i NFL och tillstyrker förslaget till utformning av bestämmelsen.

Såvitt gäller proportionalitetsprincipen vill Justitiekanslern särskilt instämma i utredningens bedömning att en sådan princip inte bör ges en från framför allt unionsrättsliga rättsprinciper avvikande innebörd. Att, som kommer till uttryck i de särskilda yttrandena, införa en princip som syftar till att skydda annat än

enskilda intressen, skulle enligt Justitiekanslerns mening kunna leda till sådana betydande oklarheter kring dess innebörd att man i så fall bör avstå från lagreglering.

Säkerhetspolisen

Enligt den s.k. legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas under lagarna. I betänkandet föreslås att legalitetsprincipen ska slås fast i 4 § förvaltningslagen, som enligt förslaget ska lyda ”En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift”. Den lagtekniska utformningen av bestämmelsen synes emellertid vara mer långtgående än vad som varit avsikten. Enligt de överväganden som utredningen har gjort (avsnitt 9.2.4) framgår bl.a. att kravet på att myndigheterna ska ha stöd i författning inte förutsätter specifika bemyndiganden för varje enskild åtgärd. Det väsentliga är att myndigheterna hindras från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden. Lagtexten ger dock inte uttryck för detta synsätt.

En grund för de åtgärder som Säkerhetspolisen vidtar är 8 § polislagen (1984:387) som anger allmänna principer för polisingripanden. Säkerhetspolisen utgår från att en tillämpning av den bestämmelsen även i fortsättningen ska vara tillräcklig för att polisens åtgärd ska anses ha haft stöd i lag eller annan föreskrift dvs. även i enlighet med den föreslagna 4 § i förvaltningslagen. Detta bör dock belysas i det fortsatta beredningsarbetet.

Migrationsverket

Som redogjorts för ovan kräver en kodifiering av dessa principer att tillämpningsområdet är tydligt definierat och avgränsat. Betänkandet är inte tillräckligt klargörande rörande detta. Den lagtekniska utformningen är i stället aningen förvirrande. I 1 § sägs att 4–7 §§ gäller även *annan förvaltningsverksamhet* hos myndig-

heten. 4 § första stycket sägs avse varje myndighetens *vidtagande av åtgärder* när det gäller kravet på legalitet. 4 § andra stycket med krav på objektivitet, liksom 5 § angående servicekrav, sägs gälla i myndighetens *verksamhet* (alltså inte endast i förvaltningsverksamhet). Eftersom redan 1 § anger att 4–7 §§ gäller vid *annan förvaltningsverksamhet* måste förstås ordvalen i aktuellt avseende i dessa lagrum vara av underordnad betydelse. Ordvalen i 4 § första och andra styckena liksom i 5 § ter sig dock utvidgande i förhållande till 1 §. Ordvalen i 4 och 5 §§ kan vara förledande för en rättssökande allmänhet.

I 4 § tredje stycket anges begränsningar för myndighet att *ingripa*. Eftersom denna inskränkning av tillämpningsområdet gäller åtgärdens karaktär och inte verksamhetens karaktär uppstår inte motsvarande problem som i första och andra styckena.

Utredningens genomgångar rörande legalitets- och objektivitetsprincipernas tillämpningsområden i nuvarande praxis gör det inte enklare att förstå hur begreppet *annan förvaltningsverksamhet* ska avgränsas. Exemplifieringen under rubriken 9.2 Legalitet rör ärendehandläggning med karaktär av myndighetsutövning. Exemplen under rubriken 9.3 Objektivitet handlar däremot om all typ av verksamhet inbegripet där myndigheten är ett privaträttsligt subjekt. I betänkandet anges att avsikten är att kodifiera gällande praxis. I hittillsvarande praxis har emellertid objektivitetsprincipen haft ett vidare tillämpningsområde än legalitetsprincipen. Den föreslagna lagtexten överensstämmer således inte med nu gällande praxis och bör därför klargöras.

För Migrationsverket ter det sig rimligt att objektivitetsprincipen har ett vidare tillämpningsområde än legalitetsprincipen. Det är t.ex. inte orimligt att ålägga myndigheter att agera *objektivt* i privaträttsliga sammanhang. Däremot är det omöjligt att tillämpa en legalitetsprincip i det sammanhanget. Då är det emellertid inte möjligt att använda benämningen ”annan förvaltningsverksamhet” för att ange tillämpningsområdet för båda principerna.

En kodifiering av *legalitetsprincipen* förutsätter en tydligare avgränsning än den enligt utredningens förslag. En myndighet

vidtar en mängd nödvändiga *åtgärder* utanför det författningsreglerade uppdraget. Det kan inte krävas att myndigheten har ett uttryckligt författningsstöd för alla dessa. Detta gäller t.ex. när myndigheten uppträder som privaträttsligt subjekt – i dessa sammanhang är normen den motsatta, dvs. det som inte är förbjudet får anses vara tillåtet. Många åtgärder som en myndighet vidtar har sin legalitet utifrån vanliga avtal och t.ex. kollektivavtal. Andra åtgärder har sin legalitet i årligen återkommande regeringsbeslut. Det gäller t.ex. i fråga om verkets vidarebosättningsprogram. Migrationsverket har för sin del även en ganska omfattande förvaltningsverksamhet rörande EU:s fondmedel där det knappast finns författningsstöd för alla åtgärder och som innefattar avtal med EU:s institutioner och medfinansierande andra aktörer. Denna typ av system är i stället uppbyggda på detaljerade kontrollsystem som ytterst bevakas av olika revisorer.

Legalitetsprincipen kan alltså inte, som anges i 4 § första stycket, gälla alla åtgärder som en myndighet vidtar och inte heller inom all *annan förvaltningsverksamhet* som anges i 1 § tredje stycket.

Med tanke på avgränsningssvårigheterna ifrågasätter Migrationsverket det lämpliga i att kodifiera legalitetsprincipen i förvaltningslagen. Detta särskilt som lagtexten riskerar att vara förledande för en rättssökande allmänhet. Den mer allmänt hållna principregeln i 1 kap. 1 § RF kan enligt verkets mening vara tillräckligt normgivande för myndigheters agerande. För det fall principen ändå ska kodifieras i förvaltningslagen måste tillämpningsområdet tydligare begränsas än vad som är fallet i utredningens förslag. En lösning skulle kunna vara att det slås fast att en myndighets verksamhet ska avse de *uppdrag* som getts myndigheten i lag.

När det gäller *objektivitetsprincipen* har Migrationsverket i och för sig inget att invända mot att tillämpningsområdet anges vara även ”annan förvaltningsverksamhet” (1 § tredje stycket). Ett alternativ kan vara att principen ska gälla all myndighetens verksamhet, vilket uttryckssättet i 4 § andra stycket ger anledning att tro. Oavsett vilket som väljs bör lagtexten vara entydig.

Migrationsverket har inga invändningar mot att *proportionalitetsprincipen* kodifieras på föreslaget sätt. Principen finns uttryckt på olika sätt inom speciallagstiftningen. I 1 kap. 8 § utlänningslagen stadgas att ”lagen skall tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall”. Denna skrivning är något snävare än den som föreslås ingå i förvaltningslagen – någons väsentliga intresse är ett avsevärt vidare begrepp än någons frihet. Detta kan möjligen medföra tolkningsproblem.

Försäkringskassan

I bestämmelsen slås fast att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

När det gäller proportionalitetsprincipen sägs i bestämmelsens tredje stycke att myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot.

Försäkringskassans handläggande verksamhet består huvudsakligen av att bedöma rätten till olika typer av socialförsäkringsförmåner. Denna bedömning kan leda till att den enskilde får ersättning eller avslag på sin ansökan om ersättning. I vissa fall kan det bli aktuellt att dra in ersättning och att återkräva för mycket utbetald ersättning. I andra fall kan det dessutom, om det finns misstanke om brott, bli aktuellt att göra polisanmälan.

Försäkringskassan har svårt att se att myndighetens ovan beskrivna verksamhet utan vidare faller in under proportionalitetsprincipen. Möjligtvis skulle man kunna se att Försäkringskassans återkravshantering eller en polisanmälan om misstanke om bedrägeri mot Försäkringskassan skulle kunna ses som ett sådant ”ingrepp” som faller in under den föreslagna bestämmelsen.

Försäkringskassan har inget att invända mot att proportionalitetsprincipen skrivs in i lagen men anser att det behöver utvecklas närmare om och när det kan bli aktuellt att tillämpa principen i en verksamhet av den typ som Försäkringskassan bedriver.

Läkemedelsverket

När det gäller den föreslagna 4 § första stycket noterar Läkemedelsverket en viss otydlighet i resonemanget om att formuleringen ”lag eller annan föreskrift” inte avses utesluta ”subsidiära, allmänt accepterade och därmed till ’rättsordningen’ hörande källor, som undantagsvis kan anses jämförbara med egentliga föreskrifter och därmed legitimera viss åtgärd” (s. 148). Det förefaller något tveksamt med en sådan oklarhet kring en bestämmelse om just legalitetsgrundsatsen.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har en avvikande mening i fråga om lämpligheten av det av utredningen föreslagna uttrycket ”lag eller annan föreskrift” i den aktuella paragrafens första stycke. I vart fall om det är meningen att myndigheterna ska kunna stödja sitt handlande ”inte bara [på] lagarna i rent teknisk bemärkelse och andra författningar utan även [på] t.ex. sedvanerätt” (jfr s. 144 m och s. 148 m). Till skillnad från uttrycket ”under lagarna”, som åtminstone i grundlagssammanhang kan innefatta även annat än författningar, låter sig formuleringen ”stöd i lag eller annan föreskrift” knappast kunna tolkas som innebärande ett mandat att stödja sig på annat är just föreskrifter, jfr rubriken till 8 kap. regeringsformen.

Med anledning av de särskilda yttranden som har bifogats betänkandet vill länsstyrelsen uttrycka att den delar utredningens bedömning att en bestämmelse om proportionalitet i en förvaltningslag av nu aktuellt snitt ska reglera förhållandet till *enskilda*

intressen. Frågan om proportionalitet vid statliga myndigheters ingripanden mot kommuner eller kommunala myndigheter bör regleras i grundlag eller i t.ex. myndighetsförordningen, men inte i en förvaltningslag som i övrigt inte behandlar det mycket speciella förhållande som råder mellan staten och landets kommuner.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Kodifieringen av proportionalitetsprincipen innebär som länsstyrelserna ser det inga nyheter. Principen gäller redan som en följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det kan emellertid finnas anledning att förtydliga hur den nu föreslagna proportionalitetsprincipen förhåller sig till andra författningar som redan i dag föreskriver att principen ska gälla. En tillämpning av proportionalitetsprincipen i två led skulle kunna strida mot lagstiftarens intentioner. Länsstyrelserna har ett antal ärendetyper där flera enskilda personer kan ha olika intresse i samma ärende (exempelvis ärenden enligt plan- och bygglagen, begravningsärenden, miljöskyddsärenden och lokala trafikföreskrifter). För en part kan det vara av intresse att myndigheten strikt följer lagstiftningen och lagstiftarens intentioner medan det ligger i motpartens intresse att myndigheten bortser från lagens ordalydelse och i stället tillämpar proportionalitetsprincipen.

För domstolarna saknas motsvarande bestämmelse som nu föreslås i den nya förvaltningslagen. Även om Europakonventionen uppställer ett krav på att tillämpa proportionalitetsprincipen är denna princip begränsad till mål som omfattas av konventionens bestämmelser. För övriga måltyper har domstolarna att beakta legalitetsprincipen och saknar stöd för egna proportionalitetsöverväganden, om inte den aktuella lagstiftningen medger det.

Det kan också finnas anledning att uppmärksamma och klargöra att proportionalitets- och legalitetsprinciperna ibland strider mot varandra.

Den föreslagna legalitetsprincipen föreskriver att ”en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift”. Att tillämpa proportionalitetsprincipen kan medföra att en åtgärd vidtas – eller underlåts på grund av att en uttrycklig bestämmelse inte följs när proportionalitetsprincipen tillämpas. Det bör därför klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet om den föreslagna lagfästa proportionalitetsprincipen är av den karaktären att den uppfyller kraven i legalitetsprincipen, det vill säga åtgärden har stöd i lag.

Uppsala universitet

Relationen till regeringsformen (RF) och frågan om styrningen av förvaltningen får en lösning som inte är alldeles lättillgänglig, snarare framstår förslagets 4 § som otydlig och mer vittsyftande än som kan ha varit avsikten. Är verkligen nya förvaltningslagen platsen att förklara för förvaltningsmyndigheter, statliga som kommunala, vad som är deras uppdrag? Begreppet ”åtgärder” i paragrafens första stycke har ingen självklar innebörd och kan tolkas så, att därmed avses kompetensområdet som sådant, vilket kan skapa förvirring.

Proportionalitetsregeln i lagförslaget innebär lagfästande av en etablerad princip och försvarar sin plats i sammanhanget, men här kommer regeln något oförmedlat och kan uppfattas som en sorts allmän anvisning om vad som är myndighetens uppgifter. Innebörden av uttrycket ”ingripa” är i sammanhanget knappast mer självklar än nyss nämnda ”åtgärder”, vilket i sig visar, att det juridiska språket kämpar med svårigheten att använda ”vanliga” ord i särskilda betydelser, något som behandlas ytterligare i senare avsnitt.

I sak kan proportionalitetsprincipen beskrivas som en precisering för vissa fall av innebörden i saklighetskriteriet och kanske kunde en bättre lösning av kopplingen till RF sökas efter den linjen.

För att här något återgå till relationen mellan RF och FL bör sägas, att 1 kap. 9 § RF nog är utmärkt klar och tydlig av egen kraft och därtill just åter riksdagsbehandlad. Skälen till att upprepa dess viktiga principer i den nya förvaltningslagen övertygar inte, möjligen kunde för tydlighetens skull en hänvisning ske till RF. Tvärtemot utredningen anser fakultetsnämnden, att det förhållande att JO och JK i sin tillsyn ibland hänvisar till grundlagsregeln knappast sker i brist på bättre utan tvärtom förstärker den kritik som framförts i ett granskningsärende. Att bli beskylld för maktmissbruk innebär ett hårt slag för en befattningshavare i det allmännas tjänst!

Örebro universitet

FLU föreslår att legalitets- och objektivitetsprinciperna ska införas i FL. En anledning härtill anges vara att myndigheternas medvetenhet om och iakttagande av dessa principer härmed skulle öka.

Enligt Örebro universitets uppfattning kan det rent pedagogiskt vara motiverat att föra in principerna i FL, trots att de redan finns lagfästa i RF. Rent generellt kan troligen antas att handläggare har större förtrogenhet med FL jämfört med RF.

Det finns samtidigt en fara med FLU:s förslag. I RF kapitel 1 finns redan både legalitets- och objektivitetsprinciperna lagfästa. Frågan är då varför dessa behöver regleras på en lägre normnivå. Detta kan sända något tveksamma signaler från statsmakternas sida, nämligen att RF inte riktigt är att ta på allvar. Faran är att detta delvis undergräver RF:s auktoritet som ett levande rättsligt instrument. Det hade varit önskvärt med en djupare problematisering kring denna fråga.

I den juridiska doktrinen talas ibland om något olika legalitetsprinciper beroende på om det rör sig om förvaltningsrätt, straffrätt eller skatterätt. Det hade varit av värde om FLU hade tagit ställning till hur principen eller principerna borde tolkas

och i samband härmed utvecklat så långt möjligt vad som kännetecknade den legalitetsprincip som utredningen vill lagfästa i FL.

När det gäller objektivitetsprincipen har Håkan Strömberg i en lärobok (Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 uppl., Liber, 2002 s. 66 f.) gett uttryck för uppfattningen, att RF 1:9 rymmer två något olika principer, dels en objektivitetsprincip, dels en likhetsprincip. Även här hade det enligt Örebro universitets uppfattning varit värdefullt om FLU hade tagit ställning till denna tolkningsfråga i samband med att utredningen föreslår ett lagfästande av objektivitetsprincipen. Det kan förvisso hävdas att skillnaden mellan Strömbergs två principer är av mer akademiskt intresse, men Örebro universitet anser att det är viktigt att utredningar så långt möjligt försöker konkretisera innebörden i abstrakta och för många rättstillämpare svårtillgängliga principer.

Linköpings universitet

Följande synpunkter avser inte att vara uttömmande utan har tillkommit för att närmare exemplifiera vilka slags konsekvenser för främst högskolans utbildningsverksamhet förslaget till ny förvaltningslag medför.

Utredningen redovisar en förtjänstfull sammanställning av proportionalitetsprincipen och hur den härleds ur svensk och europeisk rättspraxis. Principen avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Utredningen förordar att principen kodifieras i den nya förvaltningslagen och anger ett antal skäl härför. Bl.a. anförs följande (betänkandet s. 182 f.): ”Proportionalitetsprincipen syftar till att påkalla försiktighet i det allmännas utnyttjande av sin lagliga bestämmanderätt med beaktande av att agerandets skadeverkningar för den enskilde bör minimeras. Även om principen främst brukar knytas till formligt beslutsfattande, anser vi att tillämpningsområdet bör omfatta vidtagande av alla typer av åtgärder med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda. Detta synes sakligt befogat och eliminerar också

behovet av att i det enskilda fallet separera beslutsfattande från faktiskt handlande."

Hur väl motiverad denna princip än kan vara för att allmänt sätta gränser för myndigheters maktutövning understryker den ändå vilka konsekvenser lagförslaget kommer att få för lärarna vid högskolan. De rättsliga normer som främst styr den löpande utbildningsverksamheten utgörs av högskolans egna lokala föreskrifter – främst utbildnings- och kursplaner. Meningsbrytningar mellan lärare och student – enbart LiU har innevarande läsår ca 26 000 studenter deltagande i olika kurser och program – förekommer dagligen, inte minst med avseende på skilda uppfattningar i fråga om prestationer och vilka konsekvenser skilda pedagogiska modeller – t.ex. avseende problembaserat lärande – ska få för de olika besluten i utbildningsverksamheten. Oaktat att all högre utbildning är frivillig och för flertalet fortfarande kostnadsfri skapar ett införande av proportionalitetsprincipen inom ramen för en tvingande lagstiftning utan undantag en situation som kan komma att avsevärt försvåra för högskolorna att upprätthålla tillräcklig kvalitet i sin verksamhet. Varje enskilt ifrågasättande med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen blir också ett ärende i sig – att hantera enligt lagens allmänna krav på ärendehantering.

Lunds universitet

Utredningen föreslår att vissa grundläggande principer som uttrycks i regeringsformen även upptas i förvaltningslagen. Universitetet har inga invändningar mot detta eftersom detta numera är en vanlig lagstiftningsteknik. Utredningen väljer emellertid att inte inkludera likhetsprincipen. Den främsta motiveringen är att denna princip inte tillför något utöver saklighetskravet i objektivitetsprincipen. Likhetsprincipen tillför enligt universitetets uppfattning ett krav på konsekvens i beslutsfattandet när det inom ramen för ett sakligt beslut finns utrymme för ett val. Att inkludera likhetsprincipen skulle dessutom tydliggöra att såväl

beslutsresultatet som processen omfattas av likhet. Det är inte ovanligt att det finns utrymme för en individuell prövning när det gäller ”massärenden”. Ett exempel på det är de särskilda prövningar vid antagningen, som högskoleförordningen möjliggör. Det bör då rimligen finnas ett krav på konsekvens i beslutsfattandet, samtidigt som det står den beslutsfattande myndigheten fritt att ändra de (sakliga) kriterierna för besluten. I artikel 3 i Europarådets rekommendation nämns principen om likabehandling. I de ändringar av grundlagen som för närvarande behandlas bevaras likhetsprincipen. Det är då svårt att se varför den inte också skulle finnas med bland de principer som beskrivs. Det är inte fel att proportionalitetsprincipen kodifieras, eftersom den ansetts gällande. Formuleringen i paragrafen ansluter till den formulering som används av EU-domstolen.

Det borde övervägas om offentlighetsprincipen inte också bör nämnas eftersom den också är en grundläggande princip i svensk offentlig verksamhet.

I författningsförslaget talas om ”åtgärd*er*”. Språkligt är nog ”åtgärd” i singularis mera naturligt.

Umeå universitet

[Se Umeå universitets synpunkter i avsnitt 2.]

Naturvårdsverket

I 4 § införs regler som innebär att myndigheterna i sin förvaltningsverksamhet ska följa de grundläggande principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Principerna om legalitet och objektivitet har en förankring i grundlagen då de återfinns i regeringsformens avsnitt om statsskickets grunder (1 kap.). Proportionalitetsprincipen skiljer sig dock från övriga ovan nämnda principer genom att den inte finns

reglerad i grundlag, utan har utvecklats inom EU-rätten, doktrin och Regeringsrättens praxis.

Naturvårdsverket anser därför att det är av stor vikt att en så grundläggande princip även intas i grundlag så att den åtnjuter samma dignitet som de två övriga principerna.

Lantmäteriet

I den offentliga förvaltningen tillämpas i realiteten många viktiga rättsgrundsatser. Emellertid kommer dessa inte till tydligt uttryck i nu gällande förvaltningslag. Exempel på sådana grundsatser är legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Utredningen har på ett mycket förtjänstfullt sätt införlivat dessa grundsatser i den föreslagna bestämmelsen. Enligt Lantmäteriets mening bidrar detta till att förtydliga myndigheternas roll i den offentliga förvaltningen. Lantmäteriet förordar således dessa förtydliganden.

Post- och telestyrelsen

Legalitets- och objektivitetsprincipen har förankring i grundlagen genom stadganden i 1 kap. 1 § respektive 9 § regeringsformen. Proportionalitetsprincipen har utvecklats som en allmängiltig rättsäkerhetsgaranti inom EU-rätten och inom ramen för tilllämpningen av Europakonventionen och principen har genom doktrin och praxis införts i svensk rätt.

Nu gällande förvaltningslag innehåller dock inte några regler om legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen. PTS tillstyrker att utredningen försöker avhjälpa denna brist. Principerna utgör grundläggande riktlinjer för offentlig förvaltningsverksamhet som syftar till att understryka viktiga rättssäkerhetsgarantier och ska därför iakttas i all förvaltningsverksamhet. Det är nödvändigt att principerna införs i en ny förvaltningslag också

mot bakgrund av den internationella utvecklingen och inom EU etablerade rättsprinciper om god förvaltning.

PTS anser att det är angeläget att legalitetsprincipen framhävs i den nya förvaltningslagen, för att ge en tydlig signal om att all offentlig verksamhet, oavsett karaktär, måste grundas på skrivna normer. Såsom utredningen framhåller finns det en risk för övertramp av legalitetsprincipen i samband med att klassisk förvaltning alltmer kommit att sammanblandas med informationsuppgifter och kundrelaterade aktiviteter. För att undvika denna risk är det motiverat att i den nya förvaltningslagen markera betydelsen av författningsstöd för den offentliga förvaltningen.

PTS instämmer också med utredningens förslag att det i den nya förvaltningslagen bör införas en bestämmelse om krav på sakligt och opartiskt handlande. Även om objektivitetsprincipen kommer till uttryck i den svenska grundlagen bör principen införas i förvaltningslagen för att ytterligare understryka dess betydelse för att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetsgarantier.

Proportionalitetsprincipen är inte grundlagsfäst, men gäller som en allmän rättsgrundsats inom svensk förvaltningsrätt och har kodifierats på olika håll i annan lagstiftning. Även denna princip är central inom EU-rätten och enligt Europakonventionen. En kodifiering av proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen är angelägen och skulle innebära att principen framhävs redan i första instans. Det är viktigt att proportionalitetsprincipen i tillämpningen av ett enskilt ärende vägs mot krav på effektivitet. Det måste råda en rimlig balans mellan nyttan av åtgärden och dess negativa konsekvenser för den enskilde.

Trafikverket

Trafikverket välkomnar att proportionalitetsprincipen blir lagfäst med hänsyn till hur begreppet utvecklats i svensk rätt och ur ett europarättsligt perspektiv. Den utformning av bestämmelsen som valts innebär en tolkning av begreppet ”*väsentligt enskilt intresse*” och ”*om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till*

de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot" som den framtida rättstillämpningen får lösa.

Att det kan uppstå skillnader mellan vad den enskilde uppfattar som "väsentligt enskilt intresse" och myndighetens bedömning i ett visst fall är givet.

Konkurrensverket

I anledning av de särskilda yttranden som bifogats utredningen vill Konkurrensverket understryka att verket delar utredningens bedömning att proportionalitetsprincipen inte har någonting att göra med balansen mellan motstridiga allmänna intressen och att en kodifiering av principen inte bör ta sikte på annat än att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.

Patent- och registreringsverket

I paragrafens tredje stycke har utredaren formulerat ett krav på proportionalitet i myndigheternas agerande. Bestämmelsen skulle kunna läsas så att en myndighet i vissa fall skulle se sig förhindrad att tillämpa en viss föreskrift eller, annorlunda uttryckt, att behöva göra en prövning av om regeln står i motsättning till 4 § FL därför att den framtvingar ett beslut som bedöms vara alltför ingripande.

Enligt PRV:s mening bör det klargöras att proportionalitetsbestämmelsen i 4 § FL inte förutsätter någon sådan lagprövning. Eventuellt kan detta ske genom en omformulering av lagtexten, förslagsvis i linje med följande.

Myndigheten *ska så långt möjligt avstå från att* ingripa i ett väsentligt enskilt intresse, om ingreppet *inte* kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och *ska stå* i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att de offentligrättsliga principerna legalitets-, objektivitets- samt proportionalitetsprincipen ska komma till uttryck i den nya lagens 4 §.

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att de i offentlig verksamhet sedan länge gällande principerna om legalitet och objektivitet bör finnas med i en ny förvaltningslag. Dessa är i dag grundlagsfästa genom bestämmelser i regeringsformen. Såväl medborgarperspektivet som EU:s rättssystem talar för att dessa principer slås fast som grunder för god förvaltning i den nya lagen.

Vad gäller proportionalitetsprincipen är förslaget till lagreglering inte lika självklart. Proportionalitetsprincipen avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Denna princip har inte tidigare lagreglerats utan främst utvecklats i rättspraxis särskilt efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen och inkorporeringen av Europakonventionen.

Stadsledningskontoret menar att det kan ifrågasättas om principen bör komma till uttryck i den nya lagen och hur den i sådant fall bör formuleras.

Stadsledningskontoret delar den uppfattning som kommit till uttryck i de särskilda yttrandena av Roger Petersson, bilaga 2, och Irene Reuterfors-Mattsson, bilaga 3. För det fall proportionalitetsprincipen ändå skrivs in i en ny förvaltningslag bör den kommunala självstyrelsen beaktas. Mot bakgrund av kommuners och landstings starka ställning enligt nationell rätt och samhällsutvecklingen är det av vikt att principen även tillämpas till förmån för dessa vid såväl lagstiftning som tillämpning av lag. Av lagtexten bör alltså framgå att proportionalitetsprincipen ska gälla vid alla former av statliga ingrepp mot kommuner och landsting.

Jönköpings kommun

I 4 § tredje stycket förslaget till förvaltningslag föreskrivs en proportionalitetsprincip att ”myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot.” Enligt Jönköpings kommun bör, som framhålls i betänkandets särskilda yttranden, frågan ställas om proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen ska gälla även till skydd för kommunerna när dessa inte företräder civilrättsligt grundade intressen.

Genom de ändringar i regeringsformen som träder i kraft den 1 januari 2011 ska den särskilda ställning som kommunerna och den kommunala självstyrelsen har komma till tydligare uttryck. Ändringarna innebär bl.a. att det införs en proportionalitetsprincip som ålägger lagstiftaren en skyldighet att undersöka om det ändamål som en reglering avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen, jfr prop. 2009/10:80 s. 212–213). Att införa en proportionalitetsprincip i förvaltningslagen till skydd för kommunerna skulle innebära att hänsyn till den kommunala självstyrelsen inte bara tas under lagstiftningsprocessen utan även vid tillämpning av lag. Vidare har proportionalitetsprincipen ett så stort genomslag att den skulle kunna komma till uttryck vid all maktutövning hos myndigheterna oavsett om den riktar sig mot enskild eller mot kommun (jfr betänkandet s. 713–715). Enligt Jönköpings kommun talar starka skäl för att proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen ska gälla även till skydd för kommunerna. Å andra sidan kan hävdas att förvaltningslagens primära syfte inte är att beakta kommunernas intressen utan tillgodose grundläggande rättssäkerhetsgarantier för enskilda vid myndigheternas handläggning

av ärenden. Som påpekas i betänkandet har proportionalitetsprincipen enligt rättspraxis ingenting att göra med balansen mellan motstridiga allmänna intressen hos t.ex. stat och kommun (jfr betänkandet s. 181). Ur den synvinkeln kan det ifrågasättas att i en lag om handläggning av ärenden, som reglerar förhållandet mellan myndighet och enskild, införa en skyddsprincip för kommuner som hittills inte har stöd i rättstillämpningen. Frågan bör övervägas ytterligare innan lagförslaget antas.

Göteborgs kommun

Proportionalitetsprincipen föreslås endast ska gälla när myndigheter ingriper mot enskilda intressen. Göteborgs Stad anser inte att proportionalitetsprincipen bör begränsas på ett sådant sätt. Om proportionalitetsprincipen skrivs in i en ny förvaltningslag bör den kommunala självstyrelsen beaktas. Mot bakgrund av kommuners och landstings starka ställning enligt nationell rätt och samhällsutvecklingen, är det av vikt att principen även tillämpas till förmån för dessa vid såväl lagstiftning som tillämpning av lag. Det bör därför framgå av lagtexten att proportionalitetsprincipen ska gälla vid alla former av statliga ingrepp mot kommuner och landsting.

Karlstads kommun

Karlstads kommun ser positivt på förslaget om att det ska införas en bestämmelse om proportionalitetsprincipen [som] ska skydda enskilda intressen. Denna bestämmelse borde emellertid även omfatta landsting och kommuner. Hänsyn måste tas till den kommunala självstyrelsen, inte bara vid lagstiftning utan även vid tillämpning av lag. Principen om proportionalitet bör därför innebära att förvaltningsmyndigheterna generellt uppmärksammas på att inga åtgärder i det allmännas intresse får vid-

tas utan att motstående enskilda eller allmänna intressen, som företräds av kommuner och landsting, samtidigt tas i beaktande.

Örebro kommun

I den föreslagna 4 § slår utredningen fast principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet som grunder för en god förvaltning. De två förstnämnda principerna ska enligt förslaget tillämpas fullt ut, dvs. oavsett vem maktutövningen riktas mot. Proportionalitetsprincipen ska enligt utredningen begränsas till att gälla när myndigheter ingriper i enskilda intressen. Att lagfästa ovan nämnda principer innebär ett skydd mot överdriven maktutövning från det allmännas sida. Maktutövning inom förvaltningen utövas i inte obetydlig omfattning av statliga myndigheter mot kommuner och landsting, t.ex. vid tillsyn. Även statliga åtgärder som vidtas mot kommuner, och begränsar kommunens handlingsfrihet, bör stå i proportion till de allmänna intressen som företräds av dessa myndigheter. Örebro kommun vill därför invända mot den föreslagna begränsningen av proportionalitetsprincipen och instämmer i de synpunkter som framförs i särskilda yttranden av sakkunnige Roger Petersson och experten Irene Reuterfors-Mattsson.

Örnsköldsviks kommun

Örnsköldsviks kommun instämmer i det som anförts om proportionalitetsprincipen i de särskilda yttrandena av sakkunnige Roger Persson och av experten Irene Reuterfors-Mattsson, Sveriges Kommuner och Landsting.

Luleå kommun

Utredningen föreslår att proportionalitetsprincipen bara ska gälla när myndigheter ingriper i enskilda intressen. Luleå kommun delar de synpunkter som framförts i de särskilda yttrandena och anser att även åtgärder som statliga myndigheter vidtar mot kommunerna måste stå i proportion till de allmänna intressen som företräds av kommunen.

Skåne läns landsting

Enligt förslaget ska denna [proportionalitets]princip enbart tillämpas för att skydda *enskilda* intressen och inte de allmänna intressen som kommuner och landsting har att företräda. Region Skåne delar härvid den uppfattning som framkommer i betänkandets två särskilda yttranden, nämligen att proportionalitetsprincipen bör genomsyra all maktutövning.

Staten ska inte genom sina myndigheter kunna fatta förvaltningsbeslut riktade mot kommuner och landsting utan att *också* ta hänsyn till innebörden i och syftet med principen om proportionalitet. Den nya förvaltningslagen ska därför, enligt Region Skåne, korrigeras i förslaget till 4 § på så sätt att principen om proportionalitet även omfattar maktutövningen mellan olika offentliga organ.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

I den föreslagna 4 § slår utredningen fast principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet som grunder för en god förvaltning. De två förstnämnda ska tillämpas fullt ut men proportionalitetsprincipen föreslås endast gälla när myndigheter ingriper i enskilda intressen.

Statliga myndigheter utövar en betydande makt mot kommuner och landsting. Utvecklingen under senare tid har gått mot

allt större befogenheter för staten att agera t.ex. vid tillsyn (se bl.a. prop. 2008/09:160 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten). Sveriges Kommuner och Landsting vill därför kraftfullt invända mot den föreslagna begränsningen av proportionalitetsprincipen och ställer sig helt bakom de synpunkter som framförs i särskilda yttranden av sakkunnige Roger Petersson och experten Irene Reuterfors-Mattsson.

Sveriges läkarförbund

Det är också rimligt att i förvaltningslagen, i enlighet med betänkandets förslag, uttryckligen ange att myndigheternas agerande ska baseras på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

4.2 Service, tillgänglighet och samverkan (5–7 §§)

Riksdagens ombudsmän (JO)

Utredningen föreslår en mer generell reglering när det gäller bl.a. service och tillgänglighet. De skäl som förs fram för en sådan ordning är i och för sig goda. Erfarenheter från JO:s verksamhet visar emellertid att det i vissa avseenden finns behov av enkla och klargörande regler för vad som ankommer på myndigheterna. Stadgandet om myndigheternas skyldighet att besvara frågor från enskilda är exempel på en sådan regel. Även om denna skyldighet ryms inom den nu föreslagna bestämmelsen finns det ett värde i att skyldigheten kommer till klart uttryck även i en ny förvaltningslag. Samma resonemang kan föras när det gäller regeln som ålägger myndigheterna att visa enskilda som vänt sig till fel myndighet till rätta.

Regeln om myndigheternas öppethållande under minst två timmar tillkom efter initiativ av JO och efter att JO under flera år noterat och även kritiserat myndigheter för att de hållit helt stängt under s.k. klämdagar. Om det uttryckliga kravet på visst

öppethållande nu tas bort ur lagregleringen finns det en påtaglig risk för att tillgängligheten återigen försämras. Regleringen behöver inte tyngas med någon exakt tidsfrist för öppethållande men det bör framgå att myndigheterna ska vara tillgängliga alla normala vardagar. Av bestämmelsen bör också uttryckligen framgå att myndigheten ska vara tillgänglig för besök. Att enskilda kan komma till en myndighet och personligen föra fram sin sak till en handläggare är viktigt ur ett medborgarperspektiv.

Om lagstiftaren skulle välja att genomföra utredningens förslag är det angeläget att det i en författningskommentar slås fast att några ändringar i sak inte är åsyftade utan att avsikten endast är att uttrycka det som gäller i mer generella ordalag.

Andra stycket i den föreslagna 6 § innehåller regler om myndighetens tillgänglighet via e-post. Bestämmelserna om bekräftelse av mottagen e-post innebär en mycket god service gentemot allmänheten. Någon motsvarande reglering när det gäller handlingar som sänds med ordinarie postgång finns emellertid inte och det kan ifrågasättas om regleringen inte bör vara enhetlig.

Göta hovrätt

Utredningen föreslår här att en myndighet som mottar ett meddelande elektroniskt ska, om inte särskilt hinder möter, underrätta avsändaren om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet. Någon motsvarighet till detta föreslås inte när ett meddelande på annat sätt kommer till myndigheten.

Hovrätten tillstyrker förslaget men ifrågasätter om det finns tillräckligt starka skäl att införa ett system där en myndighets skyldighet att underrätta en part om att ett meddelande mottagits görs beroende av den teknik avsändaren använt sig av. Behovet av en bekräftelse får nämligen antas vara lika stort oberoende av om meddelandet skickats i brev eller med e-post. Hovrätten förordar därför att den föreslagna regeln ska omfatta alla meddelanden oberoende av den teknik avsändaren använt. För att för-

bättra servicen till medborgarna är det enligt hovrättens mening också angeläget att en sådan bekräftelse förses med dels en uppgift om när ett beslut i ärendet kan förväntas, dels en upplysning om innehållet i den föreslagna regeln i 11 §.

Stockholms tingsrätt

I [sjätte] paragrafens andra stycke föreslås vid mottagande av e-postmeddelanden en underrättelseskyldighet till avsändarna, vilken får betecknas som närmast ovillkorlig.

Frågan är om den föreslagna regleringen verkligen kan sägas svara mot ett behov och om den inte kan få vittgående konsekvenser.

En avsändare – på vars risk all befordran av meddelande sker – torde själv kunna skaffa sig bevis om att meddelandet sänts genom s.k. skärmdump eller liknande samt också begära en bekräftelse på mottagande från myndigheten på sätt som kan ske idag.

Vidare är det tingsrättens erfarenhet att e-postmeddelanden ibland kommer in i sådan mängd och på ett så repeterande sätt att det framstår som helt opåkallat att skicka en bekräftelse på mottagandet.

Även om – som utredningen påpekar – systemet med bekräftelse på mottagande av e-postmeddelande kan automatiseras menar tingsrätten att det starkt kan ifrågasättas om underrättelseskyldigheten för e-postmeddelande ska vara så omfattande som föreslås, vilket dessutom blir en särreglering för en viss typ av meddelanden.

Utredningen föreslår i ett andra stycke i [sjunde] paragrafen att en myndighet ska under vissa villkor bistå den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Lydelsen av själva paragrafen – som inledningsvis handlar om samverkan mellan myndigheterna – ger upphov till frågan om den ger en myndighet en vittgående rätt till upplysningar som den enskilde inte avsett att tillföra ärendet. Av betänkandet

(s. 213) framgår emellertid att den föreslagna biståndsskyldigheten inte ska befria myndigheterna från att iaktta de regler om begränsningar i informationsutbyte som följer av t.ex. sekretess- och personuppgiftslagstiftning.

Enligt tingsrätten hör den föreslagna regleringen om biståndsskyldighet till enskilda inte hemma i en paragraf som behandlar samverkan mellan myndigheterna. Mera naturligt faller sig att hänföra biståndsskyldigheten till den reglering som föreskriver serviceskyldigheten, dvs. den föreslagna 5 §, där den kan ses som en hjälp eller ett bistånd som ges i samband med kontakten mellan den enskilde och myndigheten. Genom att hänföra biståndsskyldigheten dit kan man dessutom undvika den tveksamhet som kan ligga i biståndsskyldighetens omfattning om den läggs under ramen för myndigheternas samverkansskyldighet.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att andra meningen i [6 §] andra stycket utgår.

Kammarrätten anser att förslaget i denna del är omodernt. De allra flesta kommunicerar i dag i större utsträckning med e-post än med brev skickade per post. I de flesta e-postprogram finns det möjligheter att använda sig av såväl krav på mottagningsbevis som läskvitto. I konsekvens med att myndigheter i dag inte skickar någon underrättelse om att de mottagit skrivelser som anlänt per post och däri anger tidpunkten för mottagandet finns inte heller någon anledning för myndigheter att skicka sådan bekräftelse när en skrivelse anländer med e-post. Förslaget är snarast av ren servicekaraktär och kan inte motiveras en plats i en central lag som förvaltningslagen.

En bestämmelse med motsvarande innehåll om underrättelse skulle emellertid kunna förtjäna en plats i förvaltningslagen om den avsåg formulär ifyllda och skickade direkt via dator till en myndighet, t.ex. en elektronisk ansökan om sjukpenning.

Kammarrätten förordar en språklig ändring i [sjunde] paragrafens första mening genom att ordet ”Myndigheterna” ändras till ”Myndigheter”.

Enligt förslaget ska ett nytt andra stycke införas i samverkansbestämmelsen av innebörd att myndigheten ska ”bistå den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter” även när fråga inte är om formlig ärendehandläggning. Kammarrätten efterfrågar en exemplifiering i övervägandena till förslaget.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten ifrågasätter införandet av en skyldighet för myndigheterna att underrätta avsändaren om att ett elektroniskt meddelande har mottagits och när så har skett (6 §). Behovet av en sådan bekräftelse för avsändaren tycks snarare vara större när ett meddelande överlämnas till myndigheten på annat sätt. Om t.ex. ett e-postmeddelande inte kommer fram får avsändaren vanligtvis ett automatiskt meddelande om detta, till skillnad från vad som gäller vid vanlig post. Något förslag till motsvarande reglering i de fall då ett meddelande överlämnas till myndigheten på annat sätt än elektroniskt har inte lämnats. Enligt kammarrätten saknas det anledning att införa en bestämmelse som medför att myndigheternas skyldighet att underrätta en part om att ett meddelande har mottagits görs beroende av det befordringssätt avsändaren har använt sig av. Om kravet skulle göras neutralt i förhållande till befordringssättet kan enligt kammarrätten inte fördelen med en bekräftelse väga över den nackdel i form av ytterligare arbetsinsats som detta skulle innebära för myndigheten. För domstolarnas del, som hanterar ärenden under såväl förvaltningslagen som förvaltningsprocesslagen, rättegångsbalken och ärendelagen, innebär förslaget att man om förvaltningslagen är tillämplig måste underrätta avsändaren men annars inte.

Kammarrätten i Sundsvall

I [6 § andra stycket] första meningen föreslås en bestämmelse om att myndighet ska anvisa e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe. Kammarrätten ifrågasätter behovet av att reglera adressfrågor och liknande detaljfrågor i lag bl.a. mot bakgrund av att bestämmelserna i sådana fall inte blir teknikneutrala (jfr s. 206). En bestämmelse med motsvarande innehåll kan i stället införas i författning på lägre nivå än lag.

I andra meningen föreslås en bestämmelse om att myndighet som mottar ett meddelande elektroniskt ska, om inte särskilda hinder möter, underrätta avsändare om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet. Av utredningen framgår inte de närmare skälen till varför elektronisk post ska hanteras på annat sätt än ”vanlig” post. Kammarrätten ifrågasätter behovet av regleringen.

Kammarrätten i Jönköping

Utredningen föreslår att lagtexten i 5 § ska ha följande lydelse: ”En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla”. Formuleringen är otydlig, eftersom det inte klart framgår i vems intresse kontakterna ska vara smidiga och enkla; den enskildes eller myndighetens. Kammarrätten föreslår följande klarläggande ordalydelse: ”En myndighet ska se till att enskildas kontakter med myndigheten blir smidiga och enkla”.

För att den enskilde i görligaste mån ska kunna förvissa sig om att ett meddelande nått fram till adressaten föreslår utredningen att det bör föreskrivas att myndigheten – om avsändaren använt sig av det anvisade mottagningsstället – ska underrätta honom eller henne när så skett [6 § andra stycket]. Kammarrätten anser att det är bra med en bekräftelse på att e-postmeddelanden kommit fram, men vill ändå peka på den skillnad som uppkommer gentemot vanliga brev. Som en allmän regel gäller att avsändaren bär risken för att ett brev kommit fram

till en myndighet. Skulle man införa en specialregel för e-post kommer avsändaren i ett bättre läge än den som använder vanligt brev, eftersom den enskilde då inte normalt får någon underrättelse om att brevet kommit fram.

Förvaltningsrätten i Umeå

Bestämmelsen [5 §] tar sikte på att garantera att den enskilde får den hjälp han eller hon behöver när han eller hon kontaktar myndigheten. Vi anser därför att det tydligt bör framgå av bestämmelsen att den utgår från den enskildes perspektiv.

Vi förordar att bestämmelsen ges följande lydelse.

Myndigheten ska se till att den enskilde på ett smidigt och enkelt sätt kan komma i kontakt med myndigheten och där få sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen i frågor som rör myndighetens verksamhet.

Förslaget till ny förvaltningslag genomsyras av tanken på att lagen ska vara teknikneutral och att frågor som föranleds av den tekniska utvecklingen i nuläget hålls utanför lagen. Vi ifrågasätter mot denna bakgrund den detaljerade reglering som föreslås i andra stycket av bestämmelsen [6 §]. Den enskildes intresse av att myndigheten agerar på det sätt bestämmelsen föreskriver, oavsett vilken teknik den enskilde använder i sin kontakt med myndigheten, tillgodoses redan genom den lagstadgade serviceskyldigheten.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Utredningen föreslår att myndigheterna, inom ramen för sin serviceskyldighet, ska bistå den enskilde med upplysningar och yttranden från andra myndigheter [7 §]. Vi anser att den enskildes behov av sådan hjälp inte överväger nackdelen det innebär för myndigheten att agera utanför sitt eget kompetensområde.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Justitiekanslern (JK)

Utformningen av bestämmelserna om service, tillgänglighet och samverkan är nära förknippad med det övergripandet val som gjorts i fråga om utvidgningen av tillämpningsområdet för NFL. Med den utgångspunkten har Justitiekanslern inte några synpunkter på bestämmelsernas utformning förutom vad avser 6 § andra stycket.

Justitiekanslern delar självfallet utredningens bedömning att det är angeläget att det ökade inslaget av elektronisk kommunikation tas till vara i den moderna förvaltningen. Som utredningen också understryker bör dock lagbestämmelserna så långt som möjligt vara teknikoberoende. Att införa en särskild regel i NFL angående myndigheternas skyldighet att vara tillgängliga per e-post framstår mot den bakgrunden som mindre lämpligt. Förslaget till den uttryckliga bestämmelsen i 6 § andra stycket, att myndigheterna ska anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kan sändas, förefaller vidare kunna leda till olyckliga motsatsslut eller i vart fall missuppfattningar när det gäller frågan på vilka andra sätt myndigheterna ska kunna nås. Det framstår också som inkonsekvent att i lag ålägga myndigheterna en skyldighet att bekräfta mottagandet av just elektroniska försändelser när någon sådan skyldighet inte gäller beträffande andra försändelser. Detta även om bestämmelsen i den delen tekniskt torde kunna ordnas så att bekräftelsen sker automatiskt och därmed inte tar personella resurser i anspråk. Justitiekanslern vill dock peka på att det motsatta torde vara fallet i fråga om bestämmelsens sista led. En underrättelse om att meddelandet eller bifogat material helt eller delvis inte har kunnat uppfattas kan knappast ske på automatisk väg utan förutsätter att det enskilda e-brevet öppnas. I praktiken kan alltså det förfarandet *inte* fullgöras samtidigt som mottagandet av e-brevet bekräftas och det kan inte ske på automatisk väg. Justitiekanslern kan inte se att det finns skäl att behandla elektroniska meddelanden som inte kan uppfattas på något annat sätt än en handling som t.ex. på grund av brister i kopieringen inte är fullt läsbar.

Sammanfattningsvis bör enligt Justitiekanslerns mening eventuella behov av att kunna ställa högre krav när det gäller service, tillgänglighet och samverkan anses gälla oavsett om hanteringen sker på elektronisk väg eller ej.

Domstolsverket

I 6 § andra stycket i förslaget lämnas vissa föreskrifter rörande möjligheterna att kommunicera elektroniskt med myndigheterna. Förslaget stämmer väl överens med det pågående e-förvaltningsarbetet. DV vill i sammanhanget särskilt poängtera att det är nödvändigt att se över myndigheternas registerförfattningar för att säkerställa att inkomna elektroniska meddelanden kan hanteras elektroniskt i den fortsatta handläggningen och att denna hantering kan ske utan att stå i strid med personuppgiftslagen (1998:204). I sammanhanget bör även övervägas hur en elektronisk akthantering kan tillåtas och hur gallring och bevarande av inkomna elektroniska handlingar ska ske.

Rikspolisstyrelsen

Det ska självfallet gå att kommunicera med myndigheterna via e-post (6 §). Styrelsen ställer sig dock, även med beaktande av utredningens delredovisning i Promemorian Elektroniska förfaranden, tveksam till förslaget om krav på bekräftelse av mottagna elektroniska meddelanden. Enbart det förhållandet att det är tekniskt möjligt och ibland okomplicerat motiverar inte att elektronisk post ges en särställning.

Säkerhetspolisen

Enligt förslaget om tillgänglighet (6 § andra stycket) ska myndigheten, i de fall ett e-postmeddelande har anlänt till ett anvisat

mottagningsställe, underrätta avsändaren om att meddelandet har tagits emot samt ange tidpunkten för mottagandet. Detta motiveras huvudsakligen med att den enskilde i görligaste mån ska kunna förvissa sig om att meddelandet har nått fram till adressaten. Vidare har den enskilde i många fall, t.ex. när en särskild tidsfrist måste iakttas, behov av bekräftelse på tidpunkten för mottagandet.

Det är enligt Säkerhetspolisen självklart att enskilda ska kunna kommunicera med myndigheten via e-post. Myndigheten ställer sig, även med beaktande av de argument som utredaren framförde i Promemorian Elektroniska förfaranden – delredovisning av Förvaltningslagsutredningen, emellertid tveksam till denna särreglering för e-post. Samma behov för den enskilde gör sig gällande minst lika starkt avseende annan kommunikation, t.ex. vanlig post. Det förhållandet att det är tekniskt möjligt motiverar inte att e-post ges en särställning.

Migrationsverket

Migrationsverket anser, i likhet med utredningen, att en ny förvaltningslag så långt det är möjligt bör vara teknikneutral. Utredningens resonemang handlar dock främst om e-postkommunikation. Migrationsverket saknar djupare överväganden kring andra typer av elektroniska flöden och kommunikation, t.ex. virtuella forum som ”min sida” och sms. Migrationsverket ser stora fördelar med att styra kommunikationen med myndigheten mot ”min sida”, dvs. mot anvisat mottagningsställe, i stället för en e-postadress. Det är troligt att tekniken utvecklas i riktning mot helt andra elektroniska kommunikationsvägar än e-post. Mot denna bakgrund anser Migrationsverket att det i lagtexten räcker att använda beskrivningen elektroniskt mottagningsställe utan särskild specifikation.

Även beträffande detta avsnitt vill verket peka på att förslaget kan medföra problem för verkets förvaltning av fondmedel.

Kommissionen kan ha andra regler beträffande serviceskyldighet än vad som gäller enligt svensk lag.

Datainspektionen

Skyldigheten att skicka en bekräftelse på att e-post mottagits, samt underrättelse om att meddelandet eller bilagor inte kunnat läsas, synes enligt Datainspektionens mening alltför vidsträckt [6 §]. Syftet med en sådan bekräftelse bör vara att ge den enskilde möjlighet att se om meddelandet tagits emot i sådana fall där det är motiverat av rättssäkerhetsskäl, t.ex. vid ingivande av en ansökan om tillstånd eller förmån, komplettering av ett ärende inom viss tidsfrist, överklagande etc. I en mängd andra situationer, såsom e-postmeddelanden som innefattar reklam, prenumerationsaviserade meddelanden, twittermeddelanden m.m., kan det knappast anses befogat eller ens lämpligt att myndigheten per automatik skickar en mottagningsbekräftelse. Bekräftelsen skulle till och med i sig kunna upplevas som en slags myndighetsspam. Datainspektionen anser att bekräftelseskyldigheten bör knytas till behovet för den enskilde att av rättssäkerhetsskäl få veta om ett meddelande inkommit och inte utformas som en skyldighet att per automatik skicka ut meddelanden även i sådana fall där det inte fyller någon egentlig funktion.

I betänkandet föreslås en ny bestämmelse om skyldighet att inhämta upplysningar från andra myndigheter [7 §]. Samtidigt anges att avsikten inte är att befria myndigheterna från att iaktta de begränsningar i informationsutbyte som kan finnas i sekretesslagstiftningen och personuppgiftslagen. Enligt utredningen har dock någon kartläggning av sådana begränsningar inte rymts inom uppdraget. I avsaknad av en sådan kartläggning kan Datainspektionen inte ta ställning till bestämmelsen och dess praktiska konsekvenser. Personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning och det bör klargöras vad detta innebär för den föreslagna skyldigheten i förvaltningslagen.

En skyldighet att inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter kan också sägas rymmas i bestämmelsen om utredningsansvar i ärendehandläggningen (19 §). Bestämmelsen i 7 § andra stycket avser dock myndigheternas förvaltningsverksamhet i stort. Datainspektionen ställer sig frågande till om det är rimligt att ålägga myndigheter en sådan generell samverkansskyldighet i all verksamhet, t.ex. allmän upplysningstjänst via telefon. En annan fråga är om bestämmelsen snarare är att anse som en föreskrift om myndigheternas serviceskyldighet och därför borde tas in i anslutning till 5 §.

Försvarsmakten

Försvarsmakten motsätter sig bestämmelsen i den delen det avser krav på bekräftelse av meddelanden skickade via e-post [6 § andra stycket andra och tredje meningen]. En särbehandling av e-postmeddelanden jämfört med ”vanlig” post förefaller omotiverad. Eventuella krav på rutiner för hantering av e-post bör regleras på annat sätt, t.ex. genom en förordning. Om reglering ändå bedöms ska ske i förvaltningslagen bör detta närmare utredas och kompletterande anvisningar lämnas hur detta ska ske särskilt med beaktande av myndigheternas behov av skydd mot SPAM, virus och andra skadliga meddelanden som myndigheterna kan komma att motta.

Mot bakgrund av att den enskilde kan använda olika tekniska lösningar vid avsändande av ett e-postmeddelande till myndigheten kan myndigheten inte garantera att avsändaren erhåller det automatgenererade svaret vilket får till följd att även e-postmeddelanden kan komma att hanteras på olika sätt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har synpunkter på utredningens förslag om obligatoriskt mottagningsbevis genom vilket en myndighet ska bekräfta att ett

meddelande har anlänt till ett elektroniskt mottagningsställe som ska anvisas på ett lämpligt sätt, t.ex. på hemsidan och i korrespondens med enskilda (s. 209) [6 § andra stycket].

För närvarande kan det förekomma en omfattande brevväxling via e-post mellan parten och handläggaren under handläggning av ett ärende. För handläggaren betyder kravet på obligatoriskt mottagningsbevis att mottagningsbeviset ska skickas på samtliga inkomna meddelanden från enskilda. Detta kräver en aktiv åtgärd från handläggarens sida för att identifiera meddelanden som kräver ett utskickande av ett mottagningsbevis och för att skicka mottagningsbeviset. Nuförtiden får handläggare dagligen en mängd e-postmeddelanden från den egna myndigheten och andra myndigheter vilka enligt förslaget inte kräver utskickande av mottagningsbevis, såvida avsändaren inte begärt det. Att ställa ett krav på handläggare att i samtliga fall skicka mottagningsbevis på alla meddelanden från enskilda kommer att leda till ökad arbetsbörda med konsekvensen att handläggningsförfarandet kommer att vara lidande då tiden kommer att tas i anspråk för avskiljande av meddelanden från enskilda och utskickande av mottagningsbevis. Om ett meddelande som den enskilde skickar på handläggarens e-postadress eller bifogat material helt eller delvis inte kan uppfattas ligger det inom ramen för myndighetens serviceskyldighet att kontakta den enskilde och upplysa honom eller henne om det. Det ingår även i myndighetens utredningsansvar att kontakta den enskilde i sådant fall.

MSB anser att det i bestämmelsen bör förtydligas att kravet på obligatoriskt mottagningsbevis gäller när ett meddelande skickas till ett gemensamt för hela myndigheten mottagningsställe. Det finns annars risk att myndigheterna kommer att dra sig för att anvisa handläggarnas e-postadresser i brev till enskilda.

Försäkringskassan

De förtydliganden som föreslås när det gäller kraven på service och tillgänglighet ligger helt i linje med Försäkringskassans mål-

sättning och strategi för kontakterna med enskilda. Exempelvis är skrivningarna i den föreslagna 6 § om hur myndigheterna på bästa sätt ska hantera inkomna e-postmeddelanden från enskilda viktiga för att förvaltningsmyndigheterna ska kunna upprätthålla en hög tillgänglighet mot medborgarna.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen delar utredningens ambition att begränsa de bestämmelser som förs in under avsnittet ”grunderna för god förvaltning”. Socialstyrelsen anser dock att hela 4 § FL är av sådan grundläggande karaktär att bestämmelsen bör föras över till den nya lagen i sin helhet. Socialstyrelsen konstaterar att författningsförslaget till 5 § väl motsvarar första stycket till gällande 4 § FL. Socialstyrelsen anser dock att även andra och tredje stycket i 4 § FL borde överföras till författningsförslaget.

Att en myndighet ska svara på frågor kan visserligen sägas ligga redan i 4 § första stycket FL men genom andra stycket samma bestämmelse tydliggörs det att en myndighet har en skyldighet att organisera sin verksamhet så att frågor från enskilda kan besvaras inom rimlig tid.

Genom 4 § tredje stycket FL tydliggörs att serviceskyldigheten inte begränsas till myndighetens verksamhetsområde. Därutöver bör myndigheter även hjälpa enskilda till rätta om de vänt sig till fel myndighet. Att i förvaltningslagen precisera denna skyldighet kan inte anses vara att gå längre än vad som kan anses rymmas under begreppet ”grunderna för god förvaltning” och ger samtidigt ett värdefullt stöd för medborgare som i sina kontakter med det offentliga kan ha svårt att hitta rätt.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket noterar att det med hänsyn till intresset av att kunna skydda sig mot virus och spam etc. (s. 209) regelmässigt

torde möta ”särskilda hinder” att ge automatiska mottagandebekräftelser (6 § andra stycket).

Statens institutionsstyrelse

Utredarens förslag om att 6 § nya FL som rör myndigheters tillgänglighet inte ska vara lika detaljerad som den nuvarande bestämmelsen inger enligt SiS vissa betänkligheter. Om man vill förvissa sig om att en myndighet kontinuerligt har en bemanning som möjliggör att handlingar kan lämnas ut enligt vad lagstiftningen föreskriver, bör det enligt SiS föreskrivas att myndigheten ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda varje helgfri måndag–fredag (förutom de i nuvarande bestämmelse angivna ”aftnarna”).

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten anser att stora krav ska ställas på myndigheterna att tillhandahålla medborgarna service av hög kvalitet och med god tillgänglighet.

Det är viktigt att denna service tillhandahålls i rimlig tid och att myndigheterna uppfattar detta som en integrerad del av uppdraget. Beträffande den föreslagna 6 § i betänkandet vill Pensionsmyndigheten framföra följande synpunkter. Inledningsvis kan konstateras att risken för att ett e-postmeddelande inte kommer fram till den avsedda mottagaren torde vara mindre än risken för att en traditionell postförsändelse inte når sin adressat.

Med hänsyn till detta framstår utredningens förslag om att myndigheten sedan den mottagit ett meddelande i ett elektroniskt mottagningsställe ska underrätta avsändaren om detta samt tidpunkten för mottagandet som märkligt. Enligt Pensionsmyndigheten framstår det som minst lika angeläget för en enskild att få ett meddelande som befordrats med sedvanlig post bekräftat av myndigheten. Det finns dock inte någon anledning att mot-

sätta sig en ordning där myndigheterna på något sätt bekräftar mottagandet av e-post från enskilda.

Pensionsmyndigheten konstaterar vidare att utredningens överväganden i dessa delar inte föregåtts av några egentliga analyser av vilka krav på informationssäkerhet som ett dylikt förfarande skulle ställa. Inom exempelvis socialförsäkringen hanteras en stor mängd sekretessreglerade uppgifter och även i övrigt känsliga uppgifter. Hanteringen av dessa måste ske på ett säkert sätt så att den enskildes integritet inte kränks. Vidare är myndigheternas möjligheter att kommunicera sådana känsliga uppgifter med enskilda via det publika Internet begränsade till följd av kraven på informationssäkerhet. Enligt Pensionsmyndighetens mening är utredningens betoning på e-post i detta sammanhang därför olycklig eftersom det riskerar att hindra utvecklingen av mer ändamålsenliga och säkra sätt att kommunicera med enskilda, exempelvis efter inloggning med e-legitimation på ”Mina sidor”. Den snabba teknikutvecklingen inom detta område är vidare ett generellt argument mot att i lagform reglera hur myndigheterna ska kommunicera med enskilda. Pensionsmyndigheten avstyrker mot denna bakgrund att den föreslagna 6 § andra stycket leder till lagstiftning. Bestämmelsen bör i stället utformas så att det slås fast att alla myndigheter ska ha en hög tillgänglighet även via elektroniska kanaler.

Pensionsmyndigheten vill i detta sammanhang framhålla följande. Inom myndighetens verksamhet förekommer i huvudsak tre olika typer av beslut, nämligen automatiska, maskinella och manuella beslut. De automatiska besluten fattas helt och hållet genom ADB. Detta får till följd att myndigheten fritt kan hänvisa den enskilde som vill diskutera sitt beslut till valfri lämplig tjänsteman på myndigheten. De manuella besluten innefattar inte sällan en rad olika mer eller mindre skönsmässiga bedömningar. I dessa fall är det givetvis väsentligt för en enskild som närmare önskar få mer information om beslutet och dess innebörd att få tala med den tjänsteman som fattat beslutet. Vissa manuella beslut saknar emellertid helt skönsmässiga bedömningar. Beträffande dessa och de maskinella besluten, som vanligen i

mer begränsad utsträckning kan påverkas av mänskliga bedömningar, torde emellertid nyttan för den enskilde att få komma i kontakt med den tjänsteman som fattat beslutet vara liten. De eventuella frågor som en enskild kan ha torde i nästan alla fall kunna besvaras även av någon annan. Pensionsmyndigheten anser dock inte att rättsläget i dag fullt ut ger stöd för att i dessa fall hänvisa den enskilde till någon annan än den formella beslutsfattaren. Detta förhållande skapar relativt stora problem för myndigheten att bedriva en effektiv handläggning av ärenden samtidigt som den enskilde inte tillförs några egentliga fördelar från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt Pensionsmyndigheten är detta exempel på förhållanden som bör bli föremål för ytterligare belysning i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Pensionsmyndigheten samverkar med ett flertal myndigheter inom olika områden. Bland annat sker samverkan med Försäkringskassan, Skatteverket samt Kronofogdemyndigheten med stöd av lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. Utöver detta sker en mycket omfattande samverkan med Försäkringskassan genom köp av tjänster m.m. Det handlar inte bara om sådana tjänster som t.ex. avser tillhandahållande av intern service. Viktigare här, särskilt om man ser till Pensionsmyndigheternas kostnader, är de omfattande inköp av IT-tjänster som sker inom förvaltningen.

Av motiven torde kunna utläsas att den samverkan som utredningen föreställer sig med förslaget i 7 § torde avse någon annan slags myndighetssamverkan än den som faktiskt sker i dag mellan t.ex. de ovan nämnda myndigheterna, dvs. en samverkan som väsentligen har en närmare koppling till den enskildes möte med myndigheten och som inte handlar om hur myndigheterna ska samarbete för att kunna erbjuda varandra tjänster på ett kostnadseffektivt sätt. Någon sådan begränsning av tillämpningsområdet för 7 § första stycket kan dock inte utläsas av lagtexten, som snarare synes påbjuda en tämligen långtgående obligatorisk samverkan mellan myndigheterna inom de mest vitt skilda områden och i många olika slags situationer. Enligt Pensionsmyndigheten är det med andra ord något oklart vilken

räckvidd 7 § är avsedd att ha och i vilken utsträckning som den ställer krav på de former av samverkan mellan myndigheterna som i första hand avser samarbete kring frågor om t.ex. tjänster och verksamhetsutveckling.

Pensionsmyndigheten ställer sig inte negativ till en sådan skyldighet men anser att – innan förslaget leder till lagstiftning – denna bör förklaras och utvecklas samt sättas i relation till andra föreskrifter om myndighetssamverkan. Här kan hänvisas till de riktlinjer som regeringen ställt upp i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175, s. 55 ff.) samt till 6 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten. Det bör sammanfattningsvis klargöras hur de föreslagna bestämmelserna i 7 § förhåller sig till dessa riktlinjer och normer för myndigheternas samverkan.

Finansinspektionen

I utredningen understryks att myndigheterna dels ska vara skyldiga att erbjuda medborgarna service, dels ska ansvara för att utredningen i varje ärende blir komplett och fullständig.

FI invänder inte mot hur bestämmelsen om serviceskyldigheten utformas i förslagets 5 §. Däremot leder den diskussion som förs i utredningen fel, eftersom den inte tar tillräcklig hänsyn till att olika myndigheter har kontakt med vitt skilda grupper av enskilda. Detta gäller t.ex. det som anges om service, om en skärpning av kraven på myndigheterna, om att hjälpen ska ges så snabbt som möjligt och om att syftet är att den enskilde ska besparas arbete genom att myndigheterna samverkar. För en myndighet som FI kan ett utökat service- och utredningskrav (samt samverkanskrav enligt 7 §) vara direkt olämpligt eftersom det motverkar behovet av en stabil finanssektor med aktörer som har kunskap om de regler och krav som ställs på deras verksamhet.

Utöver det stora antalet generella frågor som kommer in till FI från juridiska och fysiska personer kontaktar företagen under tillsyn ofta myndigheten för att ställa specifika frågor av mycket

varierande slag. Dessa frågor är ibland enkla att svara på. Men ofta kräver de en grundlig rättsutredning. Frågorna ställs ofta innan ett företag lämnar in en ansökan till FI och handlar om hur ansökningen ska utformas. En annan typ av frågor rör hur redan pågående verksamhet ska utformas i olika avseenden för att inte bryta mot någon regel. Besvarandet av sådana frågor drar en hel del resurser för FI. Frågorna ställs antingen av företaget eller av någon rådgivare som företaget anlitar, t.ex. en advokatbyrå.

FI beviljar som tidigare nämnts tillstånd för finansiella företag och utövar tillsyn över att reglerna följs. Finansiell verksamhet förutsätter i princip tillstånd, som lämnas av FI först efter en prövning av att företaget uppfyller en rad uppställda krav. Sedan företaget fått sitt tillstånd ska det följa ett stort antal regler, som utformats för att värna den finansiella stabiliteten och för att skydda företagets kunder, andra fordringsägare, skattebetalarna och samhället i stort från negativa effekter.

Regler om att myndigheten har yttersta ansvaret för att ge uttömmande service, samverka med andra myndigheter och därtill ansvarar för att ärenden blir fullödigt utredda för att avhjälpa brister i ansökningar riskerar att leda till att potentiella finansiella företag erbjuds så mycket hjälp med sina ansökningar om att driva verksamhet att både den finansiella stabiliteten och konsumentskyddet äventyras när i grunden okunniga aktörer ges möjlighet att agera på finansmarknaden. Enligt FI:s erfarenhet finns det ett direkt samband mellan att ett bolag har behövt mycket vägledning när det ansöker om tillstånd och att FI har tvingats ingripa med sanktioner på grund av att bolaget därefter inte klarat av att följa regelverken.

Dessutom medför illa rustade finansiella företag direkta kostnader för samhället då de kräver mer omfattande tillsynsinsatser.

Sammantaget anser FI att myndighetens servicenivå och utredningsansvar alltid måste anpassas från fall till fall, dvs. beroende på vem som ställer frågan och dennes möjligheter att själv ta reda på svaret. I den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet behöver därför belysas hur en myndighet ska förhålla sig när den som åberopar myndighetens serviceskyldighet, utred-

ningsansvar eller ställer krav på att myndigheten ska ge parten anvisningar om hur en ofullständig utredning bör kompletteras är en resursstark juridisk person som dessutom normalt sett själv ska ha förmågan att tolka och tillämpa regelverket.

Därtill är det tveksamt om det är lämpligt att myndigheterna i alla lägen ska bespara de enskilda tidsödande arbete. En alltför långtgående serviceskyldighet och ansvar för utredningen och hur denna ska kompletteras riskerar att tränga undan annan verksamhet som från ett samhällsperspektiv är minst lika, eller ännu mer, angelägen. Om myndigheterna ska lägga sina resurser på att göra denna typ av uppgifter innebär det att andra arbetsuppgifter får läggas åt sidan eller skjutas upp. Inte minst bör det klarläggas hur kravet på skyndsam service ska förhålla sig prioriteringsmässigt till handläggning av avgiftsbelagda ärenden.

Lotteriinspektionen

I betänkandet föreslås att en myndighet ska underrätta avsändaren av ett meddelande, som inkommit till av myndigheten anvisad e-postadress, om att meddelandet anlänt [6 §]. Lotteriinspektionen ställer sig frågande om detta även ska gälla för meddelanden som inkommer direkt till myndighetens personliga e-postadresser. Är även dessa adresser att ses som av myndigheten anvisade? Att även i dessa fall automatiskt informera mottagaren om att meddelandet tagits emot är tekniskt mera komplicerat och behovet härav kan ifrågasättas. Det bör enligt inspektionens mening tydliggöras att den föreslagna underrättelseskyldigheten enbart gäller myndighetens e-postadress.

Kammarkollegiet

Ett uttryck som ”smidiga och enkla” bör inte användas i lagtext [5 §]. Det bör räcka att endast ange ”enkla” för att uppnå syftet med bestämmelsen.

Sista meningen i paragrafen [6 §] bör kunna utgå. Det framgår redan av myndighetens serviceskyldighet att myndigheten ska underrätta en enskild som har skickat in ett meddelande som inte är komplett.

Bestämmelsen [i 7 § andra stycket] hör bättre hemma i förslagets 5 § om myndighetens serviceskyldighet.

Statskontoret

Förvaltningslagsutredningen föreslår att myndigheten på lämpligt sätt ska anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kan sändas [6 § andra stycket]. Har ett meddelande anlänt till det anvisade mottagningsstället, ska myndigheten, om inte särskilt hinder möter, underrätta avsändaren om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet.

Statskontoret ifrågasätter om det är befogat att underrätta samtliga avsändare om att deras meddelande nått fram. I vissa fall, till exempel när en medborgare ansöker om en förmån, är det givetvis angeläget för den enskilde att få en bekräftelse på att ansökan har tagits emot av myndigheten. I andra situationer ter det sig alltför långtgående att kräva detta av myndigheterna. En bestämmelse som är generellt tillämplig på alla meddelanden som kommer in till en myndighet kommer, enligt Statskontorets uppfattning, att gå ut över effektiviteten.

Statskontoret har också svårt att förstå varför bestämmelsen inte har gjorts teknikneutral. Det borde vara lika viktigt att få bekräftat att ett meddelande har anlänt till myndigheten, oavsett om det har skickats i pappersform eller till ett elektroniskt mottagningsställe.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen anser det tämligen självklart att myndigheter t.ex. på sin webbplats ska ange e-postadress eller motsvarande, dit den enskilde kan sända meddelanden till myndigheten. Länsstyrelsen har emellertid svårt att se varför meddelanden av detta slag ska särbehandlas i fråga om bekräftelse av inkommet meddelande [6 §]. Rimligen bör samma krav på bekräftelse gälla för inkomna meddelanden, oberoende av på vilket sätt de inkommit till myndigheten.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen tillstyrker de föreslagna bestämmelserna [5–7 §§]. Med anledning av bestämmelsen om myndigheternas öppethållande i nuvarande 5 § tredje stycket anser länsstyrelsen att det bör övervägas att ta in någon motsvarande bestämmelse i en lag eller förordning som även i övrigt handlar om allmänna handlingar.

Statens skolverk

Skolverket ifrågasätter varför avsändaren ska underrättas om att e-post har anlänt till myndigheten när något motsvarande krav inte finns eller föreslås för annan post [6 § andra stycket]. Antingen bör en avsändare alltid informeras om att ett meddelande nått myndigheten oavsett medium eller så bör kravet på underrättelse om mottagen e-post slopas. En automatiserad mottagningsfunktion som skickar mottagningsbevis till en avsändare som är myndighet och utrustad med samma automatiska mottagningsfunktion kan snabbt fylla myndigheternas inkorgar med onödiga mottagningsbevis och leda till överbelastning på myndigheternas servrar.

Överklagandenämnden för studiestöd

Överklagandenämnden för studiestöd anser det vara en självklarhet att myndigheter ska ha en postadress för brev, en e-postadress för e-brev och en mottagare för försändelser per telefax [6 §]. Lika självklart är det att myndigheten informerar om adresser och telefaxnummer på brevpapper, webbsidor och andra lämpliga sätt. En annan självklarhet är att myndigheter på begäran ska bekräfta mottagandet av de försändelser som lämnats in och att en myndighet som mottar en skadad eller ofullständig försändelse tar kontakt med avsändaren för att ge avsändaren tillfälle att komplettera den. Det framstår onödigt att lagreglera dessa trivialiteter och i vart fall inte teknikneutralt att bara reglera för elektroniska meddelanden.

Inte heller förslaget att avsändare av elektroniska meddelanden normalt ska underrättas om att försändelsen kommit fram framstår teknikneutralt. Intresset av att få en sådan bekräftelse borde vara lika stor oavsett om försändelsen skickats som brev eller i elektronisk form. Automatiska svarsfunktioner riskerar också att leda till överbelastning på nätet, till exempel om två sådana svarsfunktioner börjar skicka bekräftelser till varandra. Det är en god ordning att till exempel Skatteverket lämnar en bekräftelse när en elektronisk inkomstdeklaration lämnats. Det för emellertid för långt att låta denna princip gälla i stort sett alla typer av elektroniska meddelanden som inkommer till myndigheterna.

Lunds universitet

I författningsförslaget [5 §] används uttrycket ”utan onödigt dröjsmål”. Uttrycket används också i 6 kap. 3 § OSL i anslutning till prövning av utlämnande av allmänna handlingar. I det sammanhanget ska utlämnande ske ”genast”. Vad som är onödigt dröjsmål måste bedömas i relation till den andra delen av meningen. En bättre formulering vore därför att ”Hjälpen ska läm-

nas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet och utan onödigt dröjsmål."

Det bör framgå av lagstiftningen [6 §] att myndigheten kan kräva en undertecknad (ev. elektronisk) bekräftelse av handlingar. Detta ska ses som ett skydd för den enskilde mot missbruk av den enskildes identitet (jfr övervägandena angående denna möjlighet i förslaget till ändringar i förvaltningsprocesslagen i Ds 2010:17 s. 127).

I förslagets [6 §] 2 st. finns en detaljerad reglering av vad som ska ske när ett meddelande anlänt. Det är tekniskt lätt att ordna ett sådant svar, men regleringen framstår som en onödig detaljreglering. Varje myndighet bör få bestämma hur detta ska ske. Det är kanske mera angeläget att reglera att myndigheten ska meddela att ärendet inkommit och när ett ställningstagande kan väntas.

Förvaltningslagen kan förväntas gälla under en lång tid. Det bör framgå att myndigheterna bör ha kontakt med den enskilde på det sätt den enskilde begär och föredrar. I dag kan detta innebära e-post. Om några år kan det betyda att meddelande skickas med post. Tröskeln vad gäller elektronisk kommunikation är nu passerad. Också de som vill kommunicera på annat sätt kan behöva skyddas i lagstiftningen.

Av [sjunde] paragrafen borde också framgå den skyldighet att samverka med myndigheter i andra länder som följer av Sveriges internationella samarbete, främst genom EU-samarbetet.

Naturvårdsverket

I 7 § andra stycket anges att en myndighet ska, i den utsträckning som kan anses rimligt, bistå den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Naturvårdsverket anser att det tydligare bör framgå att myndigheterna i den angivna situationen ska samråda med varandra i syfte att underlätta för den enskilde. Den föreslagna formule-

ringen i betänkandet ger intryck av att bestämmelsen primärt är till för att reglera förhållandet mellan myndigheten och den enskilde, vilket inte torde vara avsikten då den återfinns under rubriken ”samverkan”.

Post- och telestyrelsen

PTS välkomnar förslagen i denna del. Förslagen uppfyller behovet om generellt tillämpliga regler om service, tillgänglighet och samverkan. Det är positivt att bestämmelsen i förslagets 6 § beaktar det ökade inslaget av elektronisk förvaltning och även möjliggör att bestämmelsen kan vara tillämplig vid en framtida teknikutveckling.

Konkurrensverket

Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag om krav för myndigheter att bekräfta mottagandet av elektroniska handlingar.

För Konkurrensverket är tillgänglighet en prioriterad fråga. Verket genomför kontinuerligt intressentundersökningar där vi bland annat mäter tillgänglighet, service, bemötande och förtroendet för myndigheten. Av mätningarna framgår i nu relevant avseende att bland de som har varit i kontakt med Konkurrensverket ger en klar majoritet överbetyg när det gäller tillgänglighet och bemötande.

Som ett led i arbetet för att vara en tillgänglig myndighet har Konkurrensverket gjort medarbetarnas direktnummer, e-postadress och organisatoriska tillhörighet tillgängligt på Internet Enligt verkets bedömning underlättar det allmänhetens förutsättningar att på ett smidigt sätt komma i kontakt med för dem relevanta medarbetare.

I utredningen föreslås att myndigheterna ska anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit elektro-

niska meddelanden kan skickas. Konkurrensverket har redan verkets e-postadress angiven såväl på verkets webbplats som i korrespondens och trycksaker från verket och den föreslagna bestämmelsen är således i detta avseende oproblematisk.

Emellertid kopplas i utredningen vissa rättsföljder (se nedan om bekräftelse samt [betänkandet] avsnitt 18.5.5) till den omständigheten att ett elektroniskt meddelande har nått just det anvisade mottagningsstället. Det kan antas att förslagen, om de genomförs, kommer att driva enskildas elektroniska kommunikation bort från direktkontakt med handläggare till en indirekt kontakt via myndighetens anvisade elektroniska mottagningsställe. Enligt Konkurrensverkets bedömning torde följden av detta snarast vara en minskad tillgänglighet.

Vidare införs enligt förslaget en skyldighet för myndigheter att bekräfta det fullständiga mottagandet av elektroniska handlingar. Någon motsvarande skyldighet att bekräfta mottagandet av andra meddelanden, till exempel vanliga brev, föreslås inte. Meddelandets format styr således vilka åtgärder myndigheten ska vidta i anledning av meddelandet.

Detta utgör enligt Konkurrensverkets mening ett omotiverat avsteg från principen om teknikneutralitet och medför att enskilda, i sina kontakter med myndigheter, kommer att behandlas olika beroende på om de har tillgång till Internet, och förmåga att nyttja detta kommunikationsmedel, eller inte.

Utredningen resonerar (s. 209) kring att avsändaren av ett elektroniskt meddelande i vissa fall kan ha ett behov av bekräftelse på att meddelandet har kommit fram. Observationen är korrekt, men gör sig i lika hög grad gällande för enskilda som begagnar andra kommunikationsformer, såsom vanlig post.

Att, mot den bakgrunden, i lag fastslå en skillnad i myndigheternas behandling av enskilda beroende på deras tillgång till, och fallenhet för att använda, elektroniska kommunikationsmedel framstår enligt Konkurrensverkets mening som betänkligt. Utredningens resonemang om att elektroniska kommunikationsformer kan leda till effektivitetsvinster får i detta avseende anses väga mindre tungt.

Utredningen förutsätter att den föreslagna bekräftelsen ska kunna ske automatiskt. Detta är dock inte självklart. Särskilt problematiskt torde det vara att bekräfta att eventuella bilagor både kunnat öppnas och uppfattas. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma torde detta normalt kräva manuell hantering, vilket innebär ett betydande merarbete för myndigheterna.

Det kan dessutom ifrågasättas huruvida de enskildas behov av bekräftelse på att vissa meddelanden har mottagits verkligen motiverar att myndigheter ska skicka bekräftelse på mottagandet av alla elektroniska meddelanden. Särskilt mot bakgrund av att den som har ett behov av att få mottagandet av ett meddelande bekräftat enkelt kan ordna detta genom att själv kontakta myndigheten.

Av ovan angivna orsaker anser Konkurrensverket att den föreslagna skyldigheten för myndigheter att bekräfta mottagandet av elektroniska meddelanden inte bör införas.

Sveriges geologiska undersökning

Förslaget i [6 §] andra stycket om anvisad e-postadress bör ändras något så att det inom en myndighet med tydligt avgränsade verksamheter är möjligt att ha flera sådana adresser. Bergsstaten, som är ett särskilt beslutsorgan inom Sveriges geologiska undersökning, är ett exempel på en sådan avgränsad verksamhet. Det skulle innebära merarbete och sämre servicenivå för Bergsstatens intressenter om inkommande e-post skulle behöva passera en central e-postmottagning vid SGU. Bergsstatens intressenter använder i mycket hög grad e-post för att sända in handlingar och annan kommunikation. Det torde vara tillräckligt att bestämmelsen ändras till ”...anvisa den eller de e-postadresser...”.

Patent- och registreringsverket

Som utredaren framhåller har den enskilde ett befogat anspråk på att i viss utsträckning kunna räkna med en myndighets assistans för att få sina intressen tillgodosedda. PRV har därför inte något att invända mot den föreslagna bestämmelsen i 5 § som anger att den enskilde ska få sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen i frågor som rör myndighetens verksamhet.

PRV, som håller en hög servicenivå gentemot dem som vänder sig till verket, har noterat att de som söker information i vissa fall efterfrågar sådan hjälp som måste anses falla utanför myndighetens serviceskyldighet. Det kan gälla anspråk på sådan rådgivning som ombud med juridisk specialistkompetens tillhandahåller, t.ex. hur en ansökan om immaterialrättsligt skydd mer exakt ska utformas i ett enskilt fall, eller vilken kommersiell strategi som bör styra innehållet i en ansökan. Felaktiga eller missvisande svar från myndigheten på sådana frågor skulle kunna medföra skadeståndsskyldighet för staten enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen. PRV utgår dock ifrån att den föreslagna formuleringen ”tillvarata sina intressen” inte lägger en så långtgående rådgivningsskyldighet på myndigheterna, utan att innebörden är att myndigheten som hittills ska informera om regler och rutiner, t.ex. vilka slags uppgifter en ansökan ska innehålla, vad som finns registrerat och liknande. Det får ses som angeläget att gränserna för myndigheternas serviceskyldighet kommer till tydligt uttryck i författningstext och motivuttalanden.

Förslaget i 6 § att myndigheterna ska ”anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kan sändas” är enligt PRV:s mening inte oproblematiskt. Myndigheterna använder sig i dag av dels generella e-postadresser (”myndighetsadresser, ”registratorsadresser”), dels adresser för särskilda funktioner (serviceadresser, kundtjänstadresser), dels e-postadresser som tilldelats enskilda anställda. På brevpapper och webbplatser är det kanske bara den officiella myndighetsadressen (ex. prv@prv.se) och vissa funktionsadresser (ex. kundtjanst@prv.se, interpat@prv.se, biblioteket@prv.se) som anges.

De ”personliga” e-postadresserna tillgängliggörs inte på samma sätt men framgår normalt av meddelanden som går ut från resp. anställd.

Hur ska då det lanserade begreppet ”anvisat mottagningsställe” appliceras på uppsättningar av e-postadresser som en myndighet använder? Är det den officiella ”myndighetsadressen” som ska vara reserverad för tillämpning av 6 §? Eller är det e-postadresser som (i viss ordning) getts till känna på en webbplats, i arbetsordning, på myndighetens anslagstavla, på brevpapper? Är det även sådana ”personliga” e-postadresser som inte har kommunicerats till allmänheten men som framgår av ett e-postat föreläggande till en sökande (och som kanske för övrigt är lätta att lista ut med kännedom om en handläggares namn och myndighetens domännamn)?

Svaret på dessa frågor blir av större eller mindre vikt beroende på vilka rättsverkningar som knyts till användning av ”anvisade mottagningsställen”. Är tanken att automatiska kvittenser ska genereras bara på meddelanden som sänts till den officiella myndighetsadressen, eller ska även e-post till enskilda handläggare obligatoriskt föranleda sådana reaktioner?

En särskild fråga är om lagtexten skulle kunna förstås så att den befriar myndigheterna från att bevaka inkommande meddelanden till enskilda handläggares e-postadresser som inte särskilt ”anvisats”. JO har i flera fall uttalat att e-post som skickas direkt till en befattningshavare inte får bli liggande, och att det inte är godtagbart att adressaten nöjer sig med att i ett automatiskt frånvaromeddelande hänvisa avsändaren att vända sig till den centrala registratorsfunktionen (jfr bl.a. JO dnr 2668-2000/ JO 2002/03 s. 497 och dnr 4772-2006). Sannolikt har det inte varit utredarens tanke att rubba denna ordning, men frågan förtjänar ett klargörande.

Också de andra frågor som nu tagits upp motiverar ytterligare analys.

Förslaget [6 § andra stycket] innebär att elektroniska meddelanden till ”anvisade” adresser ska kvitteras särskilt. Någon sådan skyldighet ska inte gälla beträffande traditionell, pappersburen

post. PRV ifrågasätter den sakliga grunden för att på så sätt göra åtskillnad mellan ingivna handlingar i olika format.

Förslaget tycks utgå från utredarens föreställning att konstruktionen med anvisat elektroniskt mottagningsställe skulle ge förutsättningar för automatisk kvittens. En sådan kvittens kan emellertid i de flesta fall innefatta endast information om att något slags meddelande nått myndigheten vid en viss tidpunkt. En verifikation som därutöver avser det närmare materiella innehållet i, eller karaktären av, ett meddelande, kan genereras automatiskt i de fall då myndigheten har anvisat en särskild kanal för förmedling av vissa handlingar – ett exempel är PRV:s webbtjänst för säker ingivning av patentansökningar. Men någon bekräftelse av att myndigheten uppfattat vad ett ordinärt e-postmeddelande innehåller kan knappast framställas med automatik.

Man får alltså förutsätta att kravet på kvittens nödvändiggör större eller mindre manuella insatser från myndigheternas sida. Särskilt kan detta bli fallet om den föreslagna regeln visar sig lägga en skyldighet också på enskilda befattningshavare att bekräfta e-postmeddelanden till den egna myndighetsbrevlådan.

Av sista stycket i den föreslagna 1 § följer att 6 § blir tillämplig på sådan verksamhet hos myndigheterna som går utöver handläggning av egentliga förvaltningsärenden. PRV ifrågasätter om det är motiverat att i lagen kräva separata bekräftelser av allsköns förfrågningar som kommer in via e-post.

Det kan finnas särskilda risker med att använda sig av automatiska svarsmeddelanden. Även om sorteringsfilter för spam och liknande försändelser finns installerade hos myndigheten går det knappast att gardera sig mot oönskad, ibland infekterad e-post till ”anvisade mottagningsställen”. Med automatiska rutiner för svar/kvittenser ökar riskerna för skadlig trafik.

PRV:s inställning är att FL inte behöver tyngas med någon bestämmelse om skyldighet för myndigheter att särskilt kvittera elektroniska handlingar. Förslaget i denna del avstyrks alltså.

Underrättelseskyldigheten i 6 § aktualiserar för övrigt också frågan om när en elektronisk handling ska anses ha tagits emot av en myndighet; jfr kommentaren under avsnitt [6.2] nedan.

Bolagsverket

Utredningens uppfattning är att man beaktat den nuvarande snabba tekniska utvecklingen som för närvarande pågår vilket naturligtvis är positivt. Utredningen har valt att låta förvaltningslagen vara relativt teknikneutral för att inte göra den sårbar för den ständigt pågående tekniska utvecklingen. Den metod som utredningen valt är enligt Bolagsverkets mening en lösning som är hållbar över tiden. Förvaltningslagen torde således inte behöva uppdateras tid efter annan på grund av teknikutvecklingen.

Det hade dock varit bra om förslaget till ny förvaltningslag innehållit vissa ramar eller anvisningar för hur minimikrav på format och standarder ska fastställas vad avser möjlighet till kommunikation med en myndighet genom e-post och även vad gäller kommunikation med myndighet via s.k. e-tjänster [6 §]. Enligt verkets mening är det rimligt att ställa vissa grundläggande krav på en myndighets ”lägstaförmåga” när det gäller tekniska standarder på nu aktuellt område. På samma sätt är det viktigt för myndigheterna att veta vilka krav som ställs på dem i detta avseende, men också att myndigheterna inte ska behöva anpassa sig till för tillfället ovanliga tekniska standarder som allmänheten kan komma att vilja använda för sina kontakter med myndigheterna.

Statens energimyndighet

Den underrättelseskyldighet som åläggs myndigheterna [6 § andra stycket] kan lösas på olika sätt. En variant som kan bli aktuell är att med automatik sända en bekräftelse. Detta torde IT-tekniskt inte vara särskilt komplicerat. Energimyndigheten vill

dock påpeka att ett sådant förfaringssätt däremot kan vara ett problem säkerhetsmässigt, då även SPAM-meddelanden kan komma att bekräftas. Besvaras vissa SPAM-meddelanden kan det innebära att skadliga koder eller virus överförs till en myndighets IT-system.

Energimyndigheten är mycket positiv till en utveckling mot ett ökat samarbete mellan myndigheter [7 §]. I detta sammanhang vill Energimyndigheten uppmärksamma på att definitionen av vad som är allmän handling försvårar ett effektivt utbyte mellan myndigheter i ett ärendes beredningsstadium. Regleringen av vad som är allmän handling ligger visserligen utanför förvaltningslagen, men Energimyndigheten vill ändå framhålla denna problematik i detta sammanhang.

Informationsteknologi ger i dag väldiga möjligheter till ett effektivt och rationellt utbyte av kunskap mellan myndigheter. E-post är sedan flera år ett självklart kommunikationsverktyg och i dag finns också möjlighet att till exempel skapa så kallade projektplattformar, där ett antal aktörer kan föra en ”informell” och sluten dialog inom ett visst område. Definitionen av allmän handling gör emellertid att i princip all kommunikation som en myndighet företar med andra aktörer utanför myndigheten och med hjälp av den moderna tekniken kommer att lyda under offentlighetsprincipen. Det bistånd en myndighet kan erbjuda en annan myndighet på beredningsstadiet genom synpunkter på utkast, dialog på en projektplattform etc. riskerar i många fall att behöva lämnas ut till tredje man enligt offentlighetsprincipen.

Statens kulturråd

Lydelsen ”i den utsträckning som anses rimlig” i förslaget till 7 § andra stycket borde ändras så att skyldigheten i stället hänvisar till serviceskyldigheten i 5 §. Det blir härigenom tydligare när skyldigheten föreligger.

Riksarkivet

Riksarkivet tror att det kan bli vissa tolkningsproblem med skrivningarna ”som är lämplig” [5 §] och ”som kan anses rimlig” [7 §] och vilken betydelseskillnad som ligger däri. Risken är att bestämmelserna inte innebär något förstärkt skydd för den enskilde då myndigheterna t.ex. kan komma att hänvisa till resursbrist. Utformningen av 7 § 2 st. kan även ge en felaktig uppfattning att myndigheterna inte bara ska skicka vidare frågor som har kommit till fel myndighet, utan att de själva ska utreda frågan innan så sker.

En skyldighet att låna ut arkivhandlingar har ansetts följa av förvaltningslagens nuvarande samverkansregel, något som utredningen inte berör i betänkandet. I sammanhanget kan det därför vara värt att påpeka att enligt 7 § arkivförordningen (1991:446) får en myndighet låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter.

Riksarkivet ställer sig positiv till att utmönstra detaljreglerna om öppethållande från förvaltningslagen. Däremot behöver detta regleras på annat håll för att tillgodose tryckfrihetsförordningens regler om utlämnande av allmän handling. Det finns också en risk för att allmänhetens förtroende för myndigheterna minskar om allmänheten har svårt att komma i kontakt med myndigheterna t.ex. om man möts av telefonköer och telefonsvarare.

E-post har hittills haft en särställning inom den elektroniska kommunikationen, men har på senare tid alltmer ersatts av andra former, inte minst inom sociala medier som t.ex. Flickr, Twitter och Facebook. Riksarkivet finner det märkligt att utredningen inte tagit upp detta i sitt betänkande. Utredningen säger sig vilja möta en framtida teknikutveckling och inte låsa sig vid de varianter som nu förekommer och har en ambition att anpassa reglerna för en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning. Mot den bakgrunden är det än märkligare att utpeka en särskild form av elektronisk kommunikation, e-post, i lagtexten [6 §]. Bestämmelsen borde i stället utformas teknikneutralt. Annars riskerar arbetet med en utbyggd e-förvaltning att motverkas.

Vad gäller bestämmelsen om mottagningsbevis kan den i en framtid få avgörande betydelse för frågan om huruvida ett ärende får anses vara väckt hos myndigheten, t.ex. genom kontakter via andra elektroniska kommunikationsmedel än e-post. Det kan också, i praktiken, få betydelse för vad som kan anses som inkommet hos myndigheten och därmed vad som har blivit allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. Riksarkivet anser att det finns anledning att avvakta E-delegationens riktlinjer för hur myndigheter ska använda sociala medier innan man utformar ett slutligt förslag om hur myndigheterna ska vara tillgängliga.

Myndigheten för radio och tv

Förvaltningslagsutredningen föreslår att myndigheten på lämpligt sätt ska anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kan sändas [6 §]. Har ett meddelande anlänt till det anvisade mottagningsstället ska myndigheten, om inte särskilt hinder möter, underrätta avsändaren om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet.

Myndigheten för radio och tv anser att förslaget medför bättre service till enskilda, som genom detta snabbt får ett en bekräftelse på att meddelandet uppfattats. Behovet av myndighetens respons i form av en mottagningsbekräftelse är dock troligen inte lika stort under hela handläggningsprocessen. Man kan därför ifrågasätta om inte kravet bör begränsas till den enskildes första skrivelse i ett ärende.

Det är uppenbart att Förvaltningslagsutredningen inte vill ålägga myndigheterna en skyldighet att kvittera mottagandet av spam. Detta skulle kunna komma till tydligare uttryck om lagtexten formulerades: ”Har ett meddelande anlänt till det anvisade mottagningsstället ska myndigheten, om inte särskilda hinder möter *eller det är uppenbart obehövligt*, underrätta avsändaren om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet. En sådan lydelse skulle också täcka de fall där det även utan särskild un-

derrättelse står klart för avsändaren att meddelandet har nått mottagningsstället.

Arbetsförmedlingen

Utredningen föreslår i 6 § andra stycket i lagförslaget att myndigheten, om ett e-postmeddelande har anlänt till det anvisade mottagningsstället och inget särskilt hinder möter, ska underrätta avsändaren om detta samt ange tidpunkten för mottagandet. Om meddelandet eller bifogat material helt eller delvis inte har kunnat uppfattas, ska avsändaren underrättas även om detta.

Arbetsförmedlingen gör bedömningen att det är möjligt att utan alltför stora kostnader inom ramen för befintligt e-postsystem tillse att ett automatiskt mottagningsmeddelande sänds till avsändaren av e-postmeddelandet. Arbetsförmedlingen delar därmed utredningens slutsats att detta inte kan anses vara alltför betungande. Det förtjänar dock att poängteras att inte alla e-postsystem kan ta emot autogenererade meddelanden. Det finns därför inte någon garanti att alla mottagare nås av mottagningsmeddelandena.

Utredningens förslag i sista meningen, att myndigheter generellt ska meddela avsändaren om meddelandet inklusive samtliga bilagor inte är läsbara, är enligt Arbetsförmedlingens mening att gå för långt då det skulle vara så pass tekniskt komplicerat att lösa att det inte kan stå i rimlig relation till nyttan. Arbetsförmedlingen känner inte till om det finns system som klarar att tolka innehåll i sådan omfattning att e-post- meddelanden i alla lägen blir läsbara/tolkningsbara för mottagaren och/eller som kan signalera om så inte skulle vara fallet.

Arbetsmiljöverket

Service 5 §

Vi motsätter oss föreslagen lydelse eftersom det ger en försämrad rättsäkerhet för den enskilde.

Vi anser att förslaget ska förtydligas så att det klargörs att enskilda även fortsättningsvis ska hjälpas till rätta.

Vi efterfrågar en konsekvensanalys.

Enligt gällande lags 4 § tredje stycke gäller att ”om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta”. Enligt den föreslagna lydelsen av 5 § ska myndigheten ”lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen i frågor som rör myndighetens verksamhet”. Det är vanligt förekommande att såväl post som e-post skickas till fel myndighet. Arbetsmiljöverket ställer sig frågande till om en myndighet, med den föreslagna lydelsen, behöver skicka vidare felsända handlingar och meddela adressaten då det inte kan anses röra myndighetens ”egna verksamhet”. Att ta bort nuvarande formulering innebär en försämring för den enskildes rättsäkerhet vilket inte är förenligt med utredningens mål.

Tillgänglighet 6 §

Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen i andra stycket då syftet redan är tillgodosett genom befintliga tekniska lösningar.

Vi ser IT-tekniska problem med förslaget.

Vi efterfrågar en konsekvensanalys.

Syftet med bestämmelsen är enligt utredningen att den enskilde i görligaste mån ska kunna förvissa sig om att ett meddelande nått fram till adressaten. Avsändaren får redan i dag ett automatsvar en s.k. NDR (non delivery report) från sin e-postserver om meddelandet inte når sin mottagare automatiskt efter x antal timmar. Om inte avsändaren har fått ett sådant automatsvar så har e-postmeddelandet tagits emot. Detta är en eta-

blerad standard inom e-posthantering. Vi ifrågasätter därför om utredningens förslag över huvud taget är nödvändigt då den enskilde redan i dag enkelt kan förvissa sig om att ett meddelande nått fram.

Det saknas en tillräcklig konsekvensutredning av förslaget. Ett problem som kan uppstå med föreslagen bestämmelse är t.ex. mellan myndigheter som kommunicerar med varandra. Myndigheternas kvittenser kan komma att ”studsa” i en s.k. mail-loop (kvittens på kvittensen osv.) om det här förslaget genomförs. Förslaget resulterar även i en markant ökning i e-posttrafik och datamängder som skickas om myndigheten som huvudregel ska skicka en kvittens när vi har tagit emot e-post. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget. Myndighetens mailserver kan t.ex. uppfattas som spamserver p.g.a. att det strider mot ”best-practice” konfiguration av en e-postserver. Risken finns att myndigheten hamnar på s.k. black list vilket kan resultera i att legitim e-post som skickas från oss inte når våra intressenter.

Det finns också risk att kvittensen uppfattas som ett irritationsmoment om man skickar ett meddelande till ett stort antal mottagare hos oss och automatiskt får ett svar av samtliga att meddelandet har nått fram. Ska kvittensen vara tvingande eller ett frivilligt val för den som skickar e-post? Det finns i dagsläget ett mycket enkelt sätt för en avsändare att själv begära läskvitto från sin e-postklient.

Den e-posthantering som utredningen föreslår medför att många myndigheter kommer att behöva lägga ekonomiska resurser på olika systemlösningar.

Samverkan 7 §

Vi motsätter oss andra stycket i den föreslagna lydelsen då den innebär en för långtgående serviceskyldighet och är oklar. Vi föreslår att den tas bort.

Vi föreslår att bestämmelsen begränsas till att omfatta ärendehantering och flyttas till servicebestämmelsen i 5 §.

Andra stycket i paragrafen är en helt ny bestämmelse som ålägger myndigheten en skyldighet att bistå den enskilde med att inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Av utredningen är det svårt att utläsa att denna bestämmelse är motiverad utifrån något vanligt förekommande problem. Behovet av bestämmelsen kan därför ifrågasättas.

Arbetsmiljöverket ser tvärtemot att bestämmelsen kan skapa problem. Det uppkommer tolkningsproblem gällande rekvisitet vad ”som ska anses rimligt”. Utredningen menar att innebörden med bestämmelsen är att ”man alltid seriöst ska överväga detta alternativ men att andra hänsyn ibland måste prioriteras. Även resursbrist kan vara ett sådant skäl.” Därtill kommer att myndigheten alltid måste iaktta sekretesslagstiftning och personuppgiftslagstiftning vilket också är ett svårt och resurskrävande område för myndigheterna att hantera. Då myndigheten således kan hänvisa till resursbrist torde ovan nämnda bestämmelse inte innebära någon nämnvärt förstärkt rättsäkerhetsskydd för den enskilde och bestämmelsen kan därför ifrågasättas.

Arbetsmiljöverket föreslår därför i första hand att 7 § andra stycket om samverkan i förslaget bör utgå. Om bestämmelsen anses nödvändig så föreslås i andra hand att den föreslagna bestämmelsen flyttas till serviceparagrafen (5 §) för att upprätthålla systematiken. Det är verkets åsikt att bestämmelsen i så fall bör gälla vid ärendehantering.

Katrineholms kommun

En fråga är varför skyldigheten att meddela att ett meddelande inkommit till myndigheten endast begränsas till att gälla inkommen e-post [6 §]. Utredningens förklaring är att dagens teknik gör att automatiska svar kan skickas på inkommande e-post och att det skulle leda till för mycket merarbete om skyldigheten även omfattade andra sätt att meddela sig med myndigheten. Det är förvisso sant, men även om meddelandet eller bifogat material helt eller delvis inte har kunnat uppfattas ska avsändaren under-

rättas om det. Katrineholms kommun anser att, med tanke på att grundsyftet med lagen är service till allmänheten och rättssäkerhet för de som träder i kontakt med myndigheter, skyldigheten att meddela att ett meddelande inkommit till myndigheten bör omfatta alla sätt som en myndighet kan få ett meddelande.

Karlstads kommun

Tillgänglighet och service hos myndigheter samt samverkan mellan myndigheter är av mycket stor betydelse för enskilda medborgare. Det är därför positivt att kraven på tillgänglighet och på att ge smidig service förtydligas i förslaget. Eftersom många enskilda i dag ofta har kontakt med flera olika myndigheter vilket ofta kan vara både svårt och tidsödande är en skärpning avseende myndigheters samverkansskyldighet positiv.

Örebro kommun

Utredningen föreslår att myndigheten på lämpligt sätt ska anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kan sändas [6 §]. En sådan regel om ett särskilt utpekat mottagningsställe främjar enligt utredningen en rationell hantering inom myndigheten av inkomna handlingar och upplyser den enskilde om att detta är den säkraste kanalen för att få fram meddelandena. Meddelanden som inkommit till det särskilt utpekade mottagningsstället ska enligt förslaget hanteras enligt en särskild ordning med en principiell skyldighet för myndigheten att till avsändaren bekräfta att och vid vilken tidpunkt meddelandet nått fram samt underrätta denne om meddelandet eller till detta bifogade filer inte kunnat uppfattas. Örebro kommun inser att det finns uppenbara fördelar med att alla, eller i vart fall merparten, av elektroniska meddelanden som inkommer till myndigheten gör det via en kanal men vill peka på problematiken med att inkomna handlingar behandlas olika beroende på vilken

myndighetsbrevlåda dessa inkommit till. Om myndigheterna valt att ha flera elektroniska brevlådor som är öppna för ingående post måste detta faktum hanteras av myndigheten på ett sätt som inte påverkar rättssäkerheten för den enskilde.

Luleå kommun

Utredningen anser att ett meddelande som kommit till myndighetens anvisade mottagningsställe ska hanteras i särskild ordning [6 §]. Det innebär att myndigheten kan ha olika rutiner för att lämna avsändaren svar beroende på vilken myndighetsbrevlåda som meddelandet skickats till. Allmänheten utnyttjar i allt större utsträckning möjligheten att kommunicera med myndigheter genom deras e-postadresser. Luleå kommun anser att införandet av olika regler beroende på om meddelandet skickats till en adress som är gemensam för myndigheten eller till en enskild medarbetares e-postadress på myndigheten inte är lämplig. Meddelandet är inkommet till myndigheten oavsett vilken av myndighetens e-postadresser som har använts varför samma regler bör gälla för att inte äventyra rättssäkerheten för den enskilde.

E-delegationen

E-delegationen anser inte att utredningen har beaktat e-förvaltningens behov av samverkan mellan myndigheter. En ny förvaltningslag måste på ett mycket tydligare och kraftfullare sätt, med utgångspunkt i behov som är gemensamma för förvaltningen, betona myndigheternas skyldighet att samverka med varandra. Även krav på samverkan med näringslivet bör, enligt delegationens mening, komma till uttryck i en ny förvaltningslag.

Den föreslagna bestämmelsen (7 § första stycket) anger mycket kortfattat att ”Myndigheter ska inom sina respektive verksamhetsområden samverka med varandra”. Utformningen av

bestämmelsen främjar inte tillräckligt att en myndighet samverkar med varandra för att tillgodose samhällsgemensamma behov. Det är i praktiken myndigheten som utifrån sina egna intressen får bedöma om samverkan kan anses rymmas inom dess verksamhetsområde. Utformningen befäster ett s.k. stuprörstänkande.

Begränsningen till verksamhetsområdet bör, enligt delegationens mening, tas bort. Det bör ankomma på de samverkande parterna att i samband med genomförande av gemensamma förstudier m.m. överväga vilka ekonomiska, legala och andra förutsättningar som måste komma på plats inför olika steg i en samverkansprocess.

Vidare anser delegationen att krav på samverkan även med andra än myndigheter bör ingå i en ny förvaltningslag. Utvecklingen av e-förvaltningen kan inte ske utan att företagens och marknadens förutsättningar respekteras och tas tillvara. Det kan t.ex. gälla samverkan med programvaruleverantörer för att handlingar från enskilda till myndigheten ska kunna hämtas in på ett sätt som är effektivt för hela samhället.

E-delegationen vill i sammanhanget särskilt fästa uppmärksamhet på regeringens Nationell handlingsplan för den svenska eFörvaltningen från maj 2008 (regeringens e-handlingsplan) och regeringens proposition (2009/10:175) Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (den s.k. förvaltningspolitiska propositionen). I båda dessa dokument finns långtgående krav på att myndigheter ska samverka med varandra och med enskilda.

5 Allmänna krav på handläggningen av ärenden

5.1 Riktlinjer för handläggningen (8 §)

Riksdagens ombudsmän (JO)

I nuvarande förvaltningslag heter det att ”varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts” (7 §). Motsvarande regel i utredningens förslag lyder: ”Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.”

Även om det som sägs är självklart är det av värde att det blir sagt i lag. I den typ av tillsynsverksamhet som bl.a. JO bedriver utgör stadganden av detta slag en god utgångspunkt för vidare bedömningar i enskilda ärenden.

Det är delvis en smaksak vilken av formuleringarna man föredrar. Lokutionen ”den enskildes rättssäkerhet” är dock mindre lyckad. Rättssäkerhet är något som ska prägla rättstillämpningen som helhet. Preciseringen att det endast är den enskildes rättssäkerhet som inte får eftersättas kan leda till missuppfattningen att det viktigaste är att den enskilde som part i ett ärende får sina intressen tillgodosedda. Så snävt kan myndigheterna inte tillåtas se på rättssäkerheten, som bl.a. förutsätter att ärenden handläggs likformigt, på sådant sätt att lika fall behandlas lika. Om lagstiftaren väljer utredningens förslag bör lydelsen därför ändras till ”… utan att rättssäkerheten eftersätts”.

Kammarrätten i Göteborg

I betänkandet (s. 230) anges att den valda formuleringen betonar vikten av den enskildes önskemål och markerar att myndigheten på ett objektivt sätt måste kunna motivera varför den inte anser sig kunna bifalla en enskilds begäran om att få anlita muntlig form i det ena eller andra avseendet. Den föreslagna ordalydelsen av lagtexten ger emellertid myndigheten möjlighet att neka den enskilde muntlig form även då detta är lämpligt, eftersom myndigheten *får* bestämma att handläggningen ska vara helt eller delvis muntlig om det inte är olämpligt, men inte har någon skyldighet att göra det. Enligt kammarrättens mening föreligger det således en brist på överensstämmelse mellan det avsedda syftet och den föreslagna formuleringen.

Kammarrätten i Sundsvall

I den nuvarande lydelsen av 14 § andra stycket förvaltningslagen anges uttryckligen att myndigheten särskilt ska beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra. Enligt vad som kan utläsas av de överväganden som gjorts i betänkandet är ingen förändring avsedd i detta hänseende. Kammarrätten ser därför gärna att en liknande formulering tas in i förslaget.

Förvaltningsrätten i Malmö

Förslaget om riktlinjer för handläggningen fyller en viktig funktion som förvaltningsrätten ställer sig bakom. Förvaltningsrätten ställer sig emellertid frågande till varför paragrafens första stycke endast anger den enskildes rättssäkerhet. Riktlinjerna borde även gälla det allmännas rättssäkerhet. Förvaltningsrätten föreslår därför att 8 § förvaltningslagen justeras så att orden *den enskildes* tas bort och att *rättssäkerhet* ändras till *rättssäkerheten*.

Förvaltningsrätten i Umeå

Utredningen föreslår bestämmelser om muntlig handläggning både i 8 och 20 §§. Vi anser att bestämmelserna bör samordnas och att regleringen lämpligen görs i 20 §.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern ansluter sig till utredningens ståndpunkt att det på ett tydligare sätt än i dag bör framgå att handläggningen kan innehålla muntliga inslag, även om huvudregeln alltjämt ska vara att handläggningen är skriftlig. Denna huvudregel kommer till uttryck på ett bra sätt i 8 § NFL.

När huvudregeln i 8 § läses tillsammans med de förändringar som föreslås genom 16, 20, 21 och 23 §§ framstår det emellertid som mer svårbedömt om regleringen i alla stycken kan antas främja sitt primära syfte, nämligen att värna den enskildes rättssäkerhet. Striktare regler som i princip garanterar den enskildes rätt att välja kommunikationssätt kan vid första påseende synas leda till en bättre rättssäkerhet för den enskilde. Ett mindre flexibelt regelverk blir emellertid av nödvändighet mindre anpassningsbart till den enskilda situationen och kan leda till en mindre smidig och därmed mer resurskrävande handläggning. En enkel, smidig och snabb handläggning är också väsentliga komponenter i den enskildes berättigade krav på en god förvaltning. Det går knappast heller att bortse från att den enskilde kan tänkas ha en från myndigheten avvikande uppfattning om i vilken utsträckning dennes uppgifter har relevans för ärendet. Myndighetens dokumentation av uppgifter som lämnas muntligen torde i regel utformas som en sammanfattning, där myndighetens egen bedömning av uppgifternas relevans kan antas inverka på innehållet. Att den enskilde själv lämnar uppgifterna skriftligen garanterar att samtliga de uppgifter som den enskilde anser relevanta också tillförs ärendet. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen

och de utökade möjligheterna att kommunicera med myndigheten på elektronisk väg framstår ett sådant förfarande också som väsentligen mindre omständligt för den enskilde i dag än vad som tidigare har varit fallet.

Utredningen har anfört att den nu föreliggande möjligheten för en myndighet att neka att ta emot uppgifter muntligen med hänsyn till arbetets behöriga gång inbjuder till missbruk. Utredningen presenterar dock inte något underlag som visar att det skulle förekomma missbruk av denna möjlighet. Justitiekanslern ifrågasätter därför om den minskade flexibilitet som de föreslagna reglerna medför är sakligt motiverad liksom antagandet att de striktare reglerna inte skulle få några mer omfattande praktiska konsekvenser för myndigheternas arbete. För det senare antagandet har det också betydelse att de skärpta reglerna föreslås bli tillämpliga generellt och inte endast på ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Även om det knappast bör vara bestämmande för bedömningen av förslagen generellt kan det anmärkas att förslagen för Justitiekanslerns del kommer att få direkta konsekvenser för väsentliga delar av myndighetens verksamhet. Varken Justitiekanslerns tillsynsverksamhet eller statens s.k. frivilliga skadereglering innefattar myndighetsutövning mot enskild och huvuddelen av förvaltningslagens bestämmelser är därmed inte i dag direkt tillämpliga i vår verksamhet. Förvaltningslagens grundprinciper tillämpas dock analogt i Justitiekanslerns verksamhet. Den flexibilitet som förvaltningslagen erbjuder gagnar enligt Justitiekanslerns mening i hög grad den enskildes intressen av en enkel, smidig och snabb handläggning samtidigt som myndighetens resurser inte tas i anspråk på ett mindre ändamålsenligt sätt. Som Justitiekanslern uppfattar den föreslagna regleringen skulle den t.ex. medföra att Justitiekanslern knappast kan underlåta att dokumentera och lägga upp ett särskilt tillsynsärende för varje telefonsamtal från en enskild som önskar att Justitiekanslern ska granska ett påstått missförhållande i den offentliga förvaltningen. Ett ärende som, med hänsyn till de begränsningar som gäller för Justitiekanslern tillsynsverksamhet, samtidigt som

det lades upp inte skulle föranleda någon ytterligare åtgärd och därmed omedelbart avslutas.

Tullverket

Tullverket anser att det kan finnas en risk att utredningens förslag till utformningen [av bestämmelsen] om muntlig handläggning kan missleda tillämparen. Lagtexten kan ge intrycket att den skriftliga dokumentationen helt kan överges i dessa fall, trots att det inte bör vara utredningens avsikt, (jfr förslagen om dokumentation [23 §] och beslutsdokumentation [26 §]).

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att formuleringen ”om det inte är olämpligt” betonar vikten av den enskildes önskemål, jfr s. 230 m. Länsstyrelsen delar däremot bedömningen att bestämmelsen om muntlighet bör utformas på ett sätt som gör det tydligt att den enskildes önskemål måste tillmätas betydelse. Paragrafens andra stycke bör därför ges en annorlunda lydelse än vad utredningen har föreslagit.

Stockholms universitet

Bestämmelsens andra stycke ger intryck av att enskilda i förhållande till nuvarande reglering ges en mer inskränkt rätt att få lämna uppgifter muntligen. Möjligen bör bestämmelsen föras samman med 20 § i förslaget.

Lunds universitet

Ett grundläggande mål för myndigheternas verksamhet nämns inte i paragrafen och det är att handläggningen ska syfta till in-

nehållsligt (materiellt) korrekta beslut. En erinran om detta bör finnas med i paragrafen.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket anser att uttrycket ”kostnadseffektivt” bör användas i stället för ”ekonomiskt”, eftersom det betydligt bättre beskriver det syfte som handläggningen ska tillgodose.

Naturvårdsverket

I 8 § första stycket anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.

Naturvårdsverket föreslår att ordet *ekonomiskt* i paragrafens första stycke ersätts med ordet *kostnadseffektivt*.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det inte klart hur andra stycket förhåller sig till 20 §, där enskild part ges rätt att lämna uppgifter muntligt, om det inte framstår som obehövligt. Detta bör förtydligas.

Post- och telestyrelsen

PTS instämmer i att det kan vara positivt att i den nya förvaltningslagen tydliggöra att skriftlig handläggning är huvudregeln vid handläggning i förvaltningsmyndigheter. Det är dock viktigt att framhålla att även muntliga inslag får förekomma om det inte är olämpligt.

Statens energimyndighet

Energimyndigheten föreslår ett tillägg i denna del [8 § första stycket], så att även hänsyn tas till miljön. En myndighets hand-

läggning och beslutsfattande kan ha såväl en direkt som indirekt påverkan på miljön. Den direkta påverkan finns i all handläggning och där finns en mängd hänsyn att tas – t.ex. pappersanvändning och resor. Energimyndigheten föreslår därför följande skrivning:

”Ett ärende ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt samt med hänsyn till ekonomiska och miljömässiga intressen utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.”

Energimarknadsinspektionen

Utredningen föreslår att det i 8 § ska föreskrivas att handläggningen ska vara skriftlig men att myndigheten om det inte är olämpligt *får* bestämma att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig. I motiveringen (sid. 230) anför utredningen att det på detta sätt tydligt markeras att myndigheten på ett objektivt sätt måste kunna motivera varför den inte anser sig kunna bifalla en enskilds begäran om att få anlita muntlig form samt att skrivningen innebär ett hinder för myndigheten att på eget initiativ förordna om muntligt förfarande.

Energimarknadsinspektionen ifrågasätter om bestämmelsen får avsedd innebörd med den föreslagna ordalydelsen. Enligt inspektionens uppfattning är innebörden enligt ordalydelsen snarare en helt öppen möjlighet för myndigheten att i alla fall där det inte är olämpligt förordna om muntligt handläggning om den så önskar.

5.2 Partsinsyn (9 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten förordar att en gemensam översyn görs av nuvarande bestämmelses i förvaltningslagen förhållande till 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [OSL].

Den föreslagna paragrafen är svårtolkad i förhållande till bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL. Enligt den föreslagna paragrafen följer rätten att ta del av en handling av förvaltningslagen, medan begränsningar i denna rätt följer av OSL. Första meningen i 10 kap. 3 § OSL innehåller en upprepning av vad som uttalas i förvaltningslagen och förefaller, mot bakgrund av vad som uttalas i förvaltningslagen, överflödig eftersom den inte heller passar in i OSL:s systematik. Genom RÅ 2001 ref. 27 har Regeringsrätten emellertid uttalat att motsvarande sekretessbestämmelse i sekretesslagen (1980:100) är en s.k. kollisionsnorm, dvs. en bestämmelse som reglerar vad som ska gälla vid konflikt mellan olika typer av regler – i förevarande fall konflikten mellan bestämmelser om sekretess och regler om rätt till partsinsyn som kan finnas på annat håll än i sekretesslagstiftningen. Förslaget till 9 § i förvaltningslagen klargör på intet sätt förhållandet mellan dessa lagar utan bidrar snarare till en otydlighet genom uttalandet att begränsningar framgår av bestämmelsen i OSL – något som följaktligen inte överensstämmer med gällande praxis.

Kammarrätten förordar att rätten till partsinsyn kvarstår i förvaltningslagen. Samtidigt förordar kammarrätten att det görs en separat översyn av bestämmelsen om partsinsyn i förvaltningslagen och den bestämmelse som återfinns i 10 kap. 3 § OSL och dess förhållande till varandra. Att anmärka är att Insynsutredningen nyligen slutfört sitt uppdrag i betänkandet SOU 2010:14 rörande partsinsyn enligt rättegångsbalken. Kammarrätten förespråkar att det fortsatta lagstiftningsarbetet samordnas såvitt avser rätten till partsinsyn.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen beklagar att begreppet part inte föreslås definieras mera exakt i en ny förvaltningslag [avsnitt 12.5.1 om begreppet part i betänkandet]. Länsstyrelsen har dock förståelse för svårigheten att finna en definition som fungerar generellt. Som utredningen har noterat finns också en risk för att en allmängiltig le-

galdefinition i realiteten kan komma att inskränka partsbegreppet. Det faktum att Regeringsrätten tillämpar begreppet på ett generöst sätt utgör dock inte ett tillräckligt stöd för de myndigheter som varje dag behöver hantera frågan om en viss person är part eller inte i ett ärende. Länsstyrelsens önskemål i denna del får därför vara att det inom respektive lagområde övervägs om begreppet part kan definieras närmare där. Då undviks åtminstone det problem som nu gör sig gällande i det att begreppet part i förvaltningslagen måste ha en generellt gällande betydelse.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömningar [i övrigt i fråga om partsinsyn].

Det finns dock två ytterligare frågor om partinsyn där lagstiftning bör övervägas under den fortsatta beredningen av ärendet. Den ena frågan gäller partsinsynen/bestämmelsens tillämpning i ett ärende hos en myndighet som handlar om att någon vill få tillgång till en handling hos myndigheten som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Den andra frågan gäller huruvida partsinsynen innebär ett anspråk för en part på att också kunna få kopia av det material som har tillförts ett ärende. I många fall medför detta inte något som helst tillämpningsproblem, men i den utsträckning som det tillförda materialet ännu inte är allmän handling och parten befinner sig långt från myndigheten, så kan frågan innebära att parten antingen kan nekas att ta del av materialet annat än på plats hos myndigheten, eller att myndigheten tvingas att göra materialet till allmän handling genom att lämna ut det.

Högskoleverket

Utredningen kommer fram till att partsbegreppet kan och bör användas på samma sätt som tidigare, alltså utan att det i lagtexten ges en mera exakt definition (12.5.1). Högskoleverket har ingen annan uppfattning, men konstaterar att begreppet ”part” får en större tyngd när begreppet ”myndighetsutövning mot någon enskild” utmönstras ur förslaget. Att s.k. intressenter – t.ex.

den som anmäler ett tillsynsärende – normalt inte anses vara parter i första instans är en viktig praxis för tillsynsmyndigheter som Högskoleverket. Enligt verkets bedömning borde inte heller ett tillsynsobjekt anses ha ställning som part i ett utvärderings- eller tillsynsärende. Däremot kan det finnas andra skäl att tillämpa motsvarande rutiner när det är rimligt.

Stockholms universitet

Stockholms universitet har inga erinringar mot förslaget, men vill i sammanhanget peka på Regeringsrättens avgöranden i RÅ 2000 not. 197 och RÅ 2009 not. 51 som synes innebära att det är möjligt att ”processa sig till” en förmånligare ställning i sekretesshänseende.

Vidare kan noteras att det alltjämt inte i alla sammanhang är helt klart vem som ska betraktas som part i ett ärende, exempelvis när det gäller anmälare enligt reglerna i miljöbalken, skollagen etc.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker förslaget om partsinsyn.

Naturvårdsverket

Enligt 9 § har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet.

Naturvårdsverket anser att ordvalet *material* är otydligt och inte täcker allt som parten har rätt att ta del av. Uttrycket *uppgift* skulle kunna användas eller så kan den nuvarande formuleringen med ”det som har tillförts ärendet” vara kvar.

Post- och telestyrelsen

När det gäller bestämmelsen om partinsyn i 9 § välkomnar PTS utredningens förslag, som bl.a. innebär en rationalisering av benämningen på insynens objekt, ”sökande, klaganden eller annan part”, till att enbart ange begreppet ”part”. Det är vidare välkommet att lagtexten skiljer mellan rätten till partsinsyn och myndighetens kommunikationsplikt för att på så sätt framhålla deras respektive funktion samt betydelse för handläggningen. Det är rimligt att kravet om myndighetsutövning rationaliseras bort i detta sammanhang, eftersom en part bör ha rätt till insyn oavsett vad ärendet gäller.

Riksarkivet

Riksarkivet delar inte utredningens uppfattning att det i tryckfrihetsförordningen använda begreppet ”uppgifter” utan vidare kan ersättas med begreppet ”material”. Betydelsebärande föremål kan utgöra allmänna handlingar och omfattas av begreppet ”uppgifter”. Iakttagelser som gjorts vid en syneförrättning och som kan ha betydelse för beslutet ska dokumenteras och omfattas alltså också av begreppet ”uppgifter”. Avser man att parter ska få tillfälle att medverka vid syneförrättningar är det bättre med en uttrycklig regel som ger den rätten.

Utredningen har valt att inte definiera de centrala begreppen [part, enskild och enskild part]. I de flesta fall är det tydligt vad som avses, t.ex. förklaras begreppet ”part” i förslaget till 9 § ingående i avsnitt 12.5.1 [i betänkandet] och det är uppenbart att man avser samma krets t.ex. i förslaget till 28 § angående underrättelsens subjekt i avsnitt 27.3.6.

Endast på ett ställe i förslaget, 42 §, finns en uttrycklig särreglering för det fall att en part företräder det allmänna. I övrigt uppfattar Riksarkivet att de regler som inte uttalat gäller för enskilda, även avser att omfatta andra som är parter. På motsvaran-

de sätt finns det regler som gäller för alla enskilda, oavsett om de är parter eller inte.

5.3 Åtgärder vid dröjsmål (10 och 11 §§)

Riksdagens ombudsmän (JO)

Kapitel 13 i betänkandet, om åtgärder vid dröjsmål, är mycket värdefullt och tankeväckande. Utredningens utgångspunkt förtjänar att upprepas:

Att handlägga ärenden på ett rättssäkert sätt tar tid. Vill man förvissa sig om att ärendena är ordentligt utredda, att parternas intressen tillgodosetts på ett rimligt sätt och att besluten är korrekta och väl motiverade, måste man acceptera en viss tidsåtgång. Överdrivna förhoppningar om mycket snabba avgöranden grusas inte sällan av helt legitima skäl. (s. 253)

Utredningen anser med rätta att den som kritiserar myndigheternas handläggningstider måste beakta det sagda. Det som kan kritiseras är ”oskäliga dröjsmål, som inte har något samband med vidtagandet av nödvändiga rättssäkerhetsåtgärder, liksom naturligtvis […] fullständig passivitet” (a. st.). Till skillnad från utredningen anser jag att man inte kan räkna dröjsmål som kan visas bero på bristande resurser som oskäliga, i vart fall inte med den enskilda myndigheten som ansvarig. Jag återkommer till detta.

Redogörelsen i betänkandet visar på ett övertygande sätt att det krävs åtgärder med sikte på de problem som är kopplade till myndigheters handläggningstider och medborgarnas förväntningar därvidlag. Lämpligheten i utredningens förslag att handläggningstider över sex månader ska kunna bli föremål för särskild prövning har dock föranlett invändningar under JO:s beredning av detta remissvar. Flera av dessa har att göra med betänkligheter av samma slag som synes ha förekommit i ett motsvarande lagstiftningsärende i Finland (se betänkandet, s. 265). En schematisk och undantagslös tidsgräns ansågs där

med hänsyn till förvaltningsärendenas varierande art inte ändamålsenlig.

Det kan enligt min mening ifrågasättas om lagen bör ange en generell tidsgräns, när en försvarbar handläggningstid för olika ärenden inom förvaltningen som helhet kan variera från några dagar upp till ett år eller mer. Ett generellt angreppssätt beaktar inte heller att handläggningstidens betydelse varierar för olika slags ärenden. Typiskt sett har den enskilde mer befogade anspråk på snabb handläggning vid myndighetsingripanden som riktar sig mot hans eller hennes rättssfär, än i ärenden som initieras av den enskilde vid exempelvis ansöknings- eller tillståndsförfaranden.

En besvärande omständighet är att det inte ges någon normativ vägledning för när ett ärende måste avgöras och när avgörandet kan anstå (jfr lagen [2009:1058] om förtursförklaring i domstol, som anger vissa rekvisit för bedömningen av om ett mål eller ärende ska handläggas med förtur, se betänkandet s. 276). Eftersom överinstansernas beslut inte ska gå att överklaga kan någon prejudikatbildning inte heller komma till stånd. Utan en rättslig norm att tillämpa riskerar överinstanserna att tvingas till andra slags bedömningar än de normalt gör, såsom om myndigheten har organiserat sin verksamhet effektivt, gjort rimliga prioriteringar bland sina uppgifter etc. Ställningstaganden av det slaget är snarare revisionella än juridiska.

Att problem med långa handläggningstider förekommer är tydligt. Det finns därför goda skäl att överväga rättsregler som inskärper vikten av snabb ärendehandläggning. Möjligen har utredningen utgått från en något för enkel bild av problemen. Det talas bl.a. generellt om ”myndigheternas långa handläggningstider” (s. 271). Det kan ge intryck av att det är ett allmänt vedertaget faktum att myndigheterna arbetar långsamt. Men så förhåller det sig knappast; det är i varje fall inte närmare utrett. Ur JO:s perspektiv kan konstateras att problemen kan se olika ut.

Grava fall, med ett mer eller mindre uppsåtligt förhalande eller annan allvarlig misskötsel, inträffar undantagsvis. Det kan då leda till åtal och fällande dom för tjänstefel. Därutöver finns de

ärenden som av ett eller annat skäl ”blivit liggande” på ett oacceptabelt sätt. De dröjsmål som uppkommer i fall av dessa slag skulle kunna angripas med den typ av regler som utredningen föreslår.

Slutligen finns de ärenden vilkas handläggande tar lång tid – idealiskt sett alltför lång tid – utan att man för den skull kan peka på att myndigheten eller någon tjänsteman i det enskilda fallet förfarit klandervärt. Till den gruppen hör handläggningstider som av myndigheten försvaras med att man jobbar så fort man kan och att man med rådande resurser inte kan göra mer. Hit kan även räknas långa handläggningstider som beror på andra omständigheter över vilka myndigheten inte råder, t.ex. av staten beslutade omorganisationer.

Den sistnämnda gruppen bedömer jag på grundval av de klagomål som inkommer till JO som rätt stor. Utredningen har i det sammanhanget anfört att resursbrist absolut inte duger som generell förklaringsmodell (s. 298). På annat ställe anförs: ”Att förklaringar som hänför sig till stor arbetsbörda, resursbrist eller andra administrativa problem aldrig kan accepteras som godtagbara skäl följer av Europadomstolens praxis …”.

Hänvisningen till Europadomstolens praxis haltar. Domstolens avgöranden riktar sig till stater och grundar sig på dessa staters konventionsåtaganden. De utgår från att en stat har utrymme att fördela sina resurser så att konventionsåtagandena kan uppfyllas. De rättsprinciper avgörandena ger uttryck för kan däremot inte direkt göras gällande mot enskilda myndigheter i en stat. En myndighet kan inte fördela andra resurser än de den fått sig anslagna. Om en myndighet, som argument för att den inte hunnit handlägga ett ärende inom vad som från allmän synpunkt kan synas vara en normal tidsrymd, anför att den saknar resurser att arbeta fortare än den gör med den aktuella ärendetypen, måste detta argument enligt min mening granskas och, om det är välgrundat, beaktas. Det kan inte avfärdas med hänvisning till Europadomstolens praxis. Om en myndighet gör så gott den kan med befintliga resurser men ändå inte lever upp till Europakon-

ventionens krav är det staten och inte den enskilda myndigheten som ska ställas till svars.

Förutsatt att en myndighet arbetar rationellt och gör korrekta prioriteringar, är dess handläggningstider en funktion av tre saker: arbetsuppgifternas omfattning (ärendenas mängd och komplexitet), arbetets kvalitet (den kompetens och grundlighet med vilken uppdraget utförs) och resurserna. Om arbetsmängden ökar men kraven på kvalitet och resurserna är oförändrade kommer handläggningstiderna att förlängas. Frågan om resurser är med andra ord inte något som man kan bortse från vid ställningstagandet till om en myndighets handläggningstider är rimliga eller inte. Gör man det finns det en uppenbar risk för att myndigheterna tvingas att i stället ge avkall på handläggningens kvalitet, något som i enlighet med utredningens ovan angivna utgångspunkt vore mycket olyckligt. Även om det är viktigt att ärenden handläggs snabbt är det än viktigare att de handläggs korrekt och rättssäkert.

Det som nu sagts leder fram till slutsatsen att en förvaltningsrättslig reglering innefattande rättsliga åtgärder vid dröjsmål kräver ytterligare överväganden. Därvid kan det finnas skäl att även undersöka alternativ till den ”skarpa” reglering med krav på beslut och möjlighet till överklagande som föreslagits. Utredningen redogör för den diskussion som förts i Norge, där myndigheterna synes ha uppställt egna tidsfrister, och där förslag om serviceutfästelser, organisatoriska åtgärder, ekonomiska styrmedel och information lagts fram som alternativ till i lag fastställda tidsfrister. Detta ligger i linje med utredningens förslag att en myndighet ska underrätta en part om ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Det skulle kunna kompletteras med en skyldighet för myndigheterna att på lämpligt sätt informera allmänheten om handläggningstider för olika typer av ärenden.

Göta hovrätt

I en god förvaltning liksom i en god rättskipning ska givetvis mål och ärenden avgöras snabbt och rättssäkert. Mot den bakgrunden finns det skäl att välkomna förslagen i 10 § och 11 §. En myndighet bör emellertid också åläggas att underrätta den enskilde i de fall myndigheten inte förmår hålla en av en överinstans enligt 11 § förslaget satt tidsgräns, om en sådan skyldighet inte kan anses omfattas av förslaget i 10 §.

Det är givetvis vanskligt att göra några prognoser om hur förslaget i denna del kan påverka ärendemängden och arbetsbördan i de instanser som blir berörda av förslaget. Hovrätten anser emellertid att en viss ökning av arbetsbördan kan förväntas.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten avstyrker att en generell möjlighet till dröjsmålstalan införs i förvaltningsärenden.

I svensk rätt finns krav på att myndigheterna ska handlägga sina ärenden med skyndsamhet. I förslaget till ny förvaltningslag finns nämnda krav i 8 §, enligt vilken ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts. Vidare finns i artikel 6.1 i Europakonventionen liknande krav. Det krävs emellertid varken enligt EU-rätten, Europakonventionen eller enligt svensk rätt att det ska finnas en allmän rätt till dröjsmålstalan i förvaltningsärenden.

En grundläggande förutsättning för att införa en sådan rätt till dröjsmålstalan är att det verkligen finns ett behov av ett sådant institut. Långa handläggningstider är, såsom utredningen påpekar i förslaget, ett problem och förekommer hos många förvaltningsmyndigheter. Emellertid har vi i Sverige sedan länge vidtagit åtgärder mot långsam handläggning, främst genom JO:s och JK:s tillsynsverksamhet – ett system som väldigt få andra EU-länder har hunnit utveckla ännu. I förslaget nämns inte den

effekt JO:s och JK:s tillsyn faktiskt har utan räknas endast upp en mängd fall som tagits upp av dem. Antalet fall bör inte ses som ett misslyckande att nå ut med krav på snabb hantering eller med kritik mot långsam sådan. I de flesta fall tar myndigheterna kritiken på stort allvar och rättar sig därefter. Det svenska systemet fungerar tillfredsställande och i avsaknad av uttryckliga krav på domstolsprövning finns därför i dag ingen anledning att Sverige ska införa ytterligare möjligheter för enskilda att komma till rätta med dröjsmål i handläggningen vid myndigheterna.

Kammarrätten anser i stället att det åligger varje enskild myndighetschef att komma till rätta med problemet genom att vidta organisatoriska förändringar, såsom att bl.a. göra prioriteringar bland ärenden, omfördela personalresurser samt sätta upp interna mål för handläggningstider. Reformen uppmuntrar inte till en aktiv styrning av myndighetens verksamhet, utan kan tvärtom leda till en passivisering både i chefs- och handläggarled.

Kammarrätten anser att enskildas rätt till en effektiv och snabb handläggning generellt tryggas bättre genom att myndigheten får fokusera på den verksamhet som leder fram till ett slutligt beslut för den enskilde. Kammarrätten gör i denna del en jämförelse med det av statsmakterna införda institutet förtursförklaring i domstol. Sedan denna möjlighet infördes kan kammarrätten konstatera att utvecklingen där enskilda begär förtur ökar månad för månad, något som tar allt större resurser från domstolarnas dömande verksamhet utan motsvarande tillskott av resurser.

Genom att införa en möjlighet till dröjsmålstalan med överprövning i domstol riskerar man att ytterligare belasta redan hårt ansträngda myndigheter och domstolar utan att internationella regelverk ställer ett egentligt krav på att det i svensk rätt ska finnas en sådan möjlighet. Ett införande skulle tvärtom kunna resultera i längre handläggningstider både hos de förvaltningsmyndigheter och hos de förvaltningsrätter som ska pröva dröjsmålstalan. Det kan inte heller uteslutas att bestämda handläggningstider och en rätt till dröjsmålstalan skulle kunna få en negativ inverkan på noggrannheten i ärendehandläggningen. Det går inte

heller att bortse från att faktorer av strukturell art som bl.a. tilldelning av resurser och ändrade regler spelar en stor roll i fråga om oskäliga dröjsmål i handläggningen hos myndigheterna.

Kammarrätten bedömer att problemen med långa handläggningstider på intet sätt kommer att försvinna genom att Sverige inför en form av dröjsmålstalan i förvaltningslagen. Utredningen presenterar i betänkandet inga belägg för att de länder som har någon form av dröjsmålstalan generellt sett skulle ha kortare handläggningstider hos respektive länders myndigheter. Det förefaller snarare som att dessa i en jämförelse med Sverige i liknande utsträckning görs ansvariga för oskäliga dröjsmål vid Europadomstolen och EU-domstolen.

Att beakta är också att förslaget kan komma att leda till att en och samma förvaltningsdomstol har att göra en bedömning av myndighetens utredningsbehov i flera prövningar – inom ramen för dröjsmålstalan och sedermera i samband med ett ordinärt överklagande.

Härtill befarar kammarrätten att den föreslagna sexmånadersgränsen kan komma att motverka sitt syfte genom att den driver upp handläggningstiderna där sex månader blir en normal måttstock och leda till felaktiga prioriteringar hos myndigheterna.

Om lagstiftaren ändå väljer att införa dröjsmålstalan i förvaltningsärenden bör den del tas bort som innebär att myndigheten ex officio ska underrätta enskild part om skälen för dröjsmålet. Syftet med ett rättsmedel av karaktären dröjsmålstalan är enligt kammarrättens mening att ge den enskilde möjlighet att påskynda handläggningen, inte tvinga fram ett påskyndande från myndighetens sida. Ett sådant agerande från myndighetens sida kan i flera fall vara till nackdel för den enskilde.

Kammarrätten i Göteborg

Skyldigheten att underrätta enskild part om dröjsmål begränsas visserligen till fall då ärendet kommer att bli *väsentligt* försenat och underrättelse kan ges helt formlöst. Med hänsyn till svårig-

heterna att avgöra när ett ärende kommer att bedömas som väsentligt försenat och till de resurser som kan antas krävas av myndigheterna för att uppfylla skyldigheten enligt den föreslagna 10 § anser kammarrätten emellertid att bestämmelsen är alltför långtgående. Kammarrätten kan således inte tillstyrka att en sådan bestämmelse införs.

Vid utformningen av bestämmelser om s.k. dröjsmålstalan måste en avvägning göras mellan den enskildes intresse av att få ett snabbt avgörande av ärendet och myndigheternas behov av en viss handläggnings- och utredningstid för att kunna fatta ett korrekt beslut. Kammarrätten anser att den föreslagna tidsfristen på sex månader i och för sig förefaller rimlig i normalfallet [11 §]. Förvaltningslagen är dock tillämplig vid handläggningen av en stor mängd olika ärendetyper av varierande omfattning och svårighet. Det lämpliga i att i lagtexten ange en bestämd tidsfrist kan därför ifrågasättas.

Kammarrätten ställer sig frågande till hur bestämmelsen om s.k. dröjsmålstalan ska tillämpas när det finns flera parter med motstående intressen, som exempelvis i vissa plan- och byggärenden. Eventuella problem i detta avseende bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten ifrågasätter behovet och nyttan av bestämmelsen [10 §].

För att Sverige ska kunna leva upp till sina skyldigheter enligt Europakonventionen och EU-rätten torde införandet av ett rättsmedel mot långsam handläggning så småningom bli nödvändigt. Kammarrätten tillstyrker därför förslaget om att införa dröjsmålstalan [11 §].

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning mål/ärenden om dröjsmålstalan kommer att nå förvaltningsrätter och berörda högre förvaltningsmyndigheter. Förhoppningsvis leder en begäran om ett ärendes avgörande hos förvaltningsmyndighet i mer-

parten av fallen till att myndigheten avgör ärendet. Bestämmelsen skulle därmed kunna fylla ett syfte för att påskynda beslutsförfarandet.

Det är kammarrättens bedömning att hanteringen hos den överprövande instansen kan komma att bli mer resurskrävande än vad utredningen förutspått. En seriös prövning av om ett ärende är tillräckligt utrett för att avgöras torde kunna kräva en inte obetydlig insats som kan variera beroende på ärendets komplexitet.

Kammarrätten noterar att handläggningen av överklaganden hos andra organ än förvaltningsdomstolar inte omfattas av förslaget och inte heller av bestämmelserna om förtursförklaring. För en heltäckande möjlighet att påskynda handläggningen i enlighet med Europakonventionen och EU-rätten bör denna fråga utredas vidare.

[Se även Kammarrätten i Sundsvalls synpunkter i avsnitt 2.]

Kammarrätten i Jönköping

Kravet på effektivitet vid handläggningen av ärenden motiverar en möjlighet för den enskilde att driva på processen. Kammarrätten önskar emellertid göra följande anmärkningar med anledning av förslaget.

För att den föreslagna regleringen ska bli verkningsfull måste den enskilde ha möjlighet att få vetskap om vilka åtgärder han kan vidta. Det får därför förutsättas att information finns tillgänglig i myndigheternas allmänna informationsmaterial och på deras hemsidor.

Vad avser effekterna av förslaget bör det noteras att en ny arbetsuppgift kommer att läggas på förvaltningsdomstolarna. Det är givetvis svårt att förutse hur många ärenden som domstolarna kommer behöva hantera men det är ofrånkomligt att resurser kommer att krävas. För att domstolarna ska kunna fastslå en tid inom vilken beslutsmyndigheten ska avgöra ärendet måste en utredning göras. Denna kommer att omfatta flera olika aspekter

såsom ärendets karaktär, parternas agerande under handläggningstiden och sakens betydelse för de enskilda parterna. Prövningen kommer förmodligen även innebära att yttrande måste inhämtas från berörd myndighet.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten har inte några invändningar mot att en möjlighet till dröjsmålstalan införs i enlighet med utredningens förslag [11 §]. Det finns dock en påtaglig risk för att arbetstyngda myndigheter prioriterar handläggningen av ärenden initierade av enskilda och lägger andra angelägna arbetsuppgifter på hög t.ex. återkallelser av körkort, vapenlicenser och yrkeslegitimationer samt återkravsärenden. Resultatet av det kan i förlängningen bli preskription eller att en återkallelse ter sig orimlig med hänsyn till den tid som förflutit sedan den händelse inträffade som initierade ärendet.

Förvaltningsrätten delar inte utredningens optimism när det gäller möjligheten att komma till ett snabbt avslut i dröjsmålsfrågan. Med några få undantag blir det förvaltningsrätterna som får dessa mål på sina bord. Då slår förvaltningsprocesslagen till och det kan behövas både komplettering och kommunicering. Yrkas muntlig förhandling kan yrkandet inte avslås utan slutföreläggande.

Dröjsmålsförfarandet föreslås få tas i anspråk endast en gång under ärendets handläggning. Om detta gäller hela instanskedjan eller i varje instans framgår inte av vare sig lagtext eller motiv. Vissa ärendetyper passerar både kommun och länsstyrelse innan de når domstol.

Förvaltningsrätten i Malmö

Det är ett bra förslag att införa särskild dröjsmålstalan för att undvika för långa handläggningstider [11 §]. Förvaltningsrätten

tror liksom utredningen att det kommer att göra skillnad att möjlighet till sådan talan finns och att myndigheterna i stor utsträckning kommer att se till att avgöra ärendena inom fyra veckor för att slippa en process i domstol.

Eftersom den nya måltyp som uppstår är av förturskaraktär föreslår förvaltningsrätten att *Ett sådant överklagande ska prövas skyndsamt* läggs till som sista mening i paragrafen.

Måltypen dröjsmålstalan förefaller vara av enkel beskaffenhet. Förvaltningsrätten föreslår därför att måltypen införs i 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar där mål av enkel beskaffenhet räknas upp.

Förvaltningsrätten i Göteborg

Bestämmelsen i 10 § ålägger beslutsmyndigheten att underrätta en enskild part om ett ärende blir väsentligt försenat. Förvaltningsrätten anser att den föreslagna bestämmelsen ligger helt i linje med vad som kan anses som ”god förvaltning” och tillstyrker förlaget, med tillägget att myndigheten även bör åläggas att underrätta parten om inom vilken tid denne kan förväntas få sitt beslut.

Den föreslagna bestämmelsen i 11 § innebär att en enskild kan begära att en förvaltningsmyndighet avgör ett ärende om det inte har avgjorts inom sex månader. Om myndigheten inte avgör ärendet inom fyra veckor ska myndigheten i ett överklagbart beslut ange skälen härtill. Beslutet kan därefter överklagas till förvaltningsdomstol genom en s.k. dröjsmålstalan. Skälen till bestämmelsen är att korta handläggningstiden för ett ärende. Förvaltningsrätten ifrågasätter om en sådan bestämmelse kommer att få avsedd verkan inte minst då det saknas sanktioner kopplade till beslutsmyndighetens underlåtenhet att följa överinstansens eventuella bifall till en sådan dröjsmålstalan. Därtill finns i dag möjlighet för enskilda att vända sig till bl.a. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern i frågor om långa handläggningstider och möjlighet till skadestånd. Den föreslagna ordningen in-

nebär således att även domstolar får en tillsynsfunktion gällande dröjsmål. Att tillsyn över dröjsmål på detta sätt kommer att hanteras av olika myndigheter kan innebära att rollfördelningen blir otydlig och att det bl.a. kan bli svårt för den enskilde att veta vart denne i olika situationer ska vända sig. Enligt förvaltningsrättens mening bör problemet med långa handläggningstider i första hand hanteras inom beslutsmyndigheten. Förvaltningsrätten förordar mot den bakgrunden att 11 § helt utgår. Som en följd härav ska även 47 § utgå.

Förvaltningsrätten i Umeå

Vi anser att det är betydelsefullt för tilltron till rättsväsendet att den enskilde informeras om att, och i så fall varför, ett enskilt ärende drar ut på tiden. Syftet med den föreslagna bestämmelsen [10 §] är därför vällovligt. Vad som är en väsentlig försening av ett ärende torde variera kraftigt mellan ärendetyper men också mellan myndigheter. En normal handläggningstid kan också avvika kraftigt från såväl uppsatta mål för verksamheten som den enskildes förväntningar. Om syftet är att ta den enskildes intresse av information på allvar anser vi att det bör införas en bestämmelse som ålägger myndigheten att informera den enskilde dels om den förväntade handläggningstiden hos myndigheten (i samband med att ärendet initieras), dels om dröjsmål i det enskilda fallet (då det står klart att ärendet kommer att försenas). Eftersom den enskildes intresse av information inte tillgodoses fullt ut genom föreslagen bestämmelse kan det ifrågasättas om nyttan för den enskilde motsvarar den arbetsinsats som föreslagen underrättelseskyldighet innebär för myndigheten.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Mot bakgrund av utvecklingen av bl.a. EU-rätten kan vi konstatera att det finns skäl att införa ett rättsmedel för att motverka långa handläggningstider inom förvaltningssystemet. Vi anser att det förslag som utredningen presenterar [11 §] har fördelar jämfört med andra alternativa lösningar. I sammanhanget bör

dock övervägas hur det obligatoriska omprövningsförfarandet på t.ex. socialförsäkrings- och skatteområdena förhåller sig till den överprövningsmöjlighet som regleras i bestämmelsen. Vi vill även framhålla att det, för att skapa rimliga handläggningstider utan att kvaliteten eftersätts, är av största betydelse att myndigheternas arbete bedrivs på ett effektivt sätt och att medel tillskjuts i tillräcklig omfattning.

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern har under senare tid handlagt ett stort antal ersättningsanspråk mot staten grundade på att rätten till rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har åsidosatts. Den rätt till ersättning för framför allt ideell skada vid sådana överträdelser som har slagits fast genom Högsta domstolens praxis utgör en komponent för att uppfylla det krav som åligger Sverige i egenskap av konventionsstat enligt artikel 13 i konventionen, nämligen att på det nationella planet ge den enskilde tillgång till ett effektivt rättsmedel för att komma till rätta med konventionsöverträdelser. Möjligheten att i efterhand utge ekonomisk ersättning som gottgörelse för en konventionsöverträdelse kan dock, som Europadomstolen vid upprepade tillfällen har framhållit, sällan ensamt anses utgöra ett tillfredsställande system för att garantera den enskildes konventionsrättigheter. Det är också mot denna bakgrund som lagen (2009:1059) om förtursförklaring i domstol har införts. Såväl möjligheten till skadestånd som bestämmelserna om förtursförklaring i domstol gäller samtliga fall som omfattas av artikel 6.1 i konventionen.

När det gäller bakgrundsbeskrivningen i betänkandet angående artikel 6.1 i Europakonventionen önskar Justitiekanslern lämna vissa förtydligande synpunkter. Detta bl.a. med hänsyn till att utredningen har hänfört sig till ett äldre JK-beslut som inte återspeglar Justitiekanslerns nuvarande inställning i dessa frågor.

Rätten till rättegång inom skälig tid inträder när det föreligger en reell och seriös tvist om en civil rättighet eller skyldighet eller

när någon på ett sådant sätt att det tillräckligt tydligt påverkar dennes situation har anklagats för ett brott.

Avseende civila rättigheter anses en tvist angående rättigheten i fråga av naturliga skäl föreligga när talan har väckts i domstol. I ärenden där domstolsprövning har kommit till stånd har Europadomstolen i handläggningstiden i vissa situationer även räknat in den tid som ett föregående administrativt förfarande har tagit. Det har då emellertid krävts att det administrativa förfarandet har varit en förutsättning för en prövning i domstol. Den relevanta tidsperioden börjar i sådana fall däremot inte att löpa redan när en ansökan har lämnats in till myndigheten utan först när myndigheten har meddelat ett avslagsbeslut eller, om det finns en lagreglerad frist för beslut, när beslutsfristen har gått ut. Dessförinnan föreligger det inte någon tvist om rättigheten i den mening som avses i artikel 6.1 i konventionen. (Se t.ex. Hellborg v. Sweden, *Application no. 47473/99*, punkten 59 med där angiva hänvisningar och Svea hovrätts dom den 6 april 2009 i mål nr T 8924-07.)

För svenska förhållanden innebär det sagda att i förvaltningsärenden där den enskilde söker utverka en förmån som är att anse som en civil rättighet i Europakonventionens mening, rätten till prövning inom skälig tid inte aktualiseras förrän en tvist har uppkommit, dvs. i regel först då myndigheten har meddelat ett avslagsbeslut. Detta innebär dock inte att artikel 6.1 i konventionen saknar betydelse om dröjsmål uppkommer i handläggningen vid en förvaltningsmyndighet. Enligt artikel 6.1 i konventionen ska den enskilde tillförsäkras tillgång till domstolsprövning i en rättssäker process. Bestämmelsen ställer upp en rad olika specifika krav på hur domstolsprövningen ska vara utformad för att den ska anses innefatta tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier, bl.a. rätten till rättegång inom skälig tid. Den primära rätt som följer av artikeln avser dock själva tillgången till domstolsprövning som sådan (access to court). Av Europadomstolens praxis framgår att de rättigheter som följer av konventionen, bl.a. rätten till domstolsprövning, ska garanteras på ett effektivt sätt. Bedömningen av om den enskildes rätt till dom-

stolsprövning har upprätthållits ska därmed göras mot bakgrund av samtliga de omständigheter som präglar det enskilda fallet. Även om det nationella systemet i princip tillhandahåller en möjlighet till domstolsprövning kan det därför bli fråga om en överträdelse av konventionen om den enskildes rätt i det konkreta fallet trots detta har blivit illusorisk. Med hänsyn till avsaknaden av en möjlighet att föra passivitetstalan kan så bli fallet i det svenska systemet om förvaltningsmyndigheten dröjer så länge med att fatta beslut att den enskilde de facto kan anses betagen sin möjlighet att genom ett överklagande få saken prövad i domstol. För en närmare utveckling av Justitiekanslerns syn på dessa frågor hänvisas till Justitiekanslerns beslut den 10 februari 2009 i ärendet med dnr 5969-08-40.

Justitiekanslern ställer sig mot den här i korthet tecknade bakgrunden positiv till att ett system införs för att motverka dröjsmål som kan leda till att konventionens rätt till domstolsprövning åsidosätts. Avgörande för om det föreslagna systemet bedöms som godtagbart kommer att vara dess praktiska effektivitet. Detta bör tydligt understrykas också i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som Justitiekanslern uppfattar det har förslaget angående åtgärder vid dröjsmål snarare utformats mot bakgrund av kravet på rätt till rättegång inom skälig tid än med hänsyn till kravet på rätt till tillgång till domstolsprövning som sådan. Detta synes i och för sig inte ha fått någon avgörande betydelse för bestämmelsernas innehåll. Det är dock möjligen förklaringen till att det inte tydligt framgår av bestämmelsen att den inte ska vara tillämplig på t.ex. statens frivilliga skadereglering. Justitiekanslern utgår från att avsikten inte kan vara annan än att bestämmelserna endast ska vara tillämplig i ärenden där förvaltningsmyndighetens beslut är en förutsättning för att saken ska kunna bli föremål för domstolprövning. När det t.ex. gäller statens frivilliga skadereglering kan den enskilde när som helst under handläggningen välja att avsluta ärendet för att i stället väcka talan i domstol. Att sådana ärenden inte omfattas kan möjligen utläsas motsatsvis av utformningen av ordningen för överklagande i 11 §.

Det vore dock att föredra att detta framgick på ett tydligare sätt ur bestämmelsen; eventuellt kan en liknande avgränsning som görs i tillämpningsområdet för motiveringsskyldigheten (36 §) komma till användning.

Justitiekanslern är vidare något osäker på bestämmelsens tillämpningsområde i övrigt. Som Justitiekanslern förstår det är tanken att möjligheten till dröjsmålstalan främst ska gälla ärenden som i Europakonventionens mening rör civila rättigheter. Detta med hänsyn till att bestämmelserna är avgränsade till att gälla ärenden som har väckts av enskild part. Därmed kommer den rena brottsutredande verksamheten att ligga utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. När det däremot gäller skatte- och skattetilläggsärendena förefaller det mer oklart. Den rena skatteprocessen rör vare sig en tvist om civila rättigheter eller skyldigheter eller en anklagelse för brott och omfattas således inte av artikel 6.1 i konventionen. Det hindrar i och för sig inte att en nationell regel om dröjsmålstalan kan omfatta även ett sådant ärende, men det är alltså inte ett krav som följer av konventionen. Justitiekanslern är osäker på om det ordinära skatteärendet kan uppfattas som ett ärende som väcks av enskild part i bestämmelsernas mening. Frågan om påförande av skattetillägg avser en anklagelse för brott i konventionens mening men Justitiekanslern antar att skattetilläggsärenden inte skulle komma att omfattas av bestämmelserna med hänsyn till kravet att ärendet ska ha väckts av den enskilde själv.

Det är angeläget att tillämpningsområdet för bestämmelserna om åtgärder vid dröjsmål blir tydligt framför allt med hänsyn till att möjligheten till dröjsmålstalan kommer att ingå som en komponent av flera i det system som syftar till att säkerställa att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen. Det är också att föredra att möjligheten till åtgärder för att motverka dröjsmål kan utformas så att de kan tillämpas i samtliga ärenden som i konventionens mening avser civila rättigheter eller skyldigheter och anklagelser för brott.

Domstolsverket

DV anser att det är positivt att det införs en åtgärd som kan påskynda beslutsförfarandet i myndigheterna [11 §]. Det nya förfarandet kommer att medföra en ny ärendegrupp i förvaltningsdomstolarna. Även om detta sannolikt inte ensamt kommer att medföra ett behov av ökade personella resurser på de allmänna förvaltningsdomstolarna vill DV framhålla att ett flertal mindre resurskrävande reformer sammantaget kan medföra att ett resurstillskott är nödvändigt. Därtill vill DV framhålla att från tid till annan kan myndigheter av olika skäl nå kraftiga arbetstoppar med följd att ärenden blir fördröjda. I sådana situationer är det sannolikt att den nu aktuella möjligheten att överklaga till domstol kommer att utnyttjas i stor utsträckning vilket givetvis i sin tur kan påverka arbetsläget på domstolarna.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen ställer sig också tveksam till förslaget till ny handläggningsordning (10 och 11 §§) avseende åtgärder vid dröjsmål. För det första går det i de flesta fall där handläggningen drar ut på tiden inte att i förväg säga att ärendena kommer att bli väsentligt försenade. För det andra finns det risk att förslaget att en part ska kunna överklaga myndighetens beslut att avslå begäran om avgörande kan uppfattas som kontraproduktivt. Att ett inledande ärende (ursprungsärendet) leder till ytterligare ett ärende (avgörandebegäran) som i sin tur leder till ett tredje ärende (överklagande) kan knappast anses effektivt. För det tredje är det tveksamt om bestämmelsen kommer att medföra förbättrad rättssäkerhet. Enligt förslaget ska domstolen förelägga myndigheten att inom viss tid avgöra ärendet, varvid myndigheten ska fatta beslut i ärendet, även om det råder osäkerhet och även om kravet på kommunikation inte har hunnit tillgodoses. Detta skulle kunna medföra att myndigheten fattar förhastade och felaktiga beslut på ofullständiga underlag.

Om de föreslagna bestämmelserna om åtgärder vid dröjsmål ändå genomförs, skulle det enligt styrelsens bedömning vara rimligt att senarelägga tidpunkten från vilken tidsfristerna ska börja löpa så att myndigheterna inledningsvis ges visst utrymme att arbeta av redan inkomna ärenden.

Säkerhetspolisen

Denna form av talan [11 §] torde innebära ytterligare administration för såväl myndigheter som domstolar samt kan upplevas som kontraproduktiv gentemot det i 8 § angivna syftet att ärenden ska handläggas enkelt och snabbt. Temat för domstolens prövning ska uteslutande vara huruvida de redovisade skälen för fördröjningen är hållbara. Även om överinstansen inte ska uttala sig i sakfrågan är frågan om det är möjligt att bedöma om ett ärende är klart för avgörande eller inte utan sätta sig in i sakfrågan. Utredningens bedömning att några större resurser inte tas i anspråk kan således ifrågasättas.

Dröjsmålstalan ska enbart vara tillämplig avseenden ärenden som har väckts av enskild part. Säkerhetspolisens bedömning är att en förundersökning aldrig kan anses vara väckt av en enskild part. En förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda en förundersökning ska enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken fattas av polismyndighet eller åklagaren. En angivelse av brott enligt 20 kap. 5 § rättegångsbalken ska i enlighet med detta inte anses innebära att en enskild part har initierat ett ärende. Detta bör dock klargöras i den fortsatta beredningen.

Kriminalvården

Utredningen föreslår att det föreslagna förfarandet vid dröjsmål ska få tas i anspråk efter sex månaders handläggningstid [11 §].

Utredningen understryker härvid att sexmånadersfristen endast markerar gränsen för att det nya, särskilda förfarandet ska kunna tas i anspråk och inte anger en rekommenderad tidsåtgång (sid. 302). Merparten av Kriminalvårdens ärenden ska naturligtvis vara avgjorda inom sex månader. Kriminalvården befarar emellertid att en tidsfrist som anges i lag kan komma att uppfattas som normativ av såväl tjänstemän (vilket torde kunna lösas genom utbildning) som allmänheten. Kriminalvården ser också en risk i att det föreslagna förfarandet kan komma att användas som ett sätt att få ett ärende att behandlas med förtur. Kriminalvården ser slutligen en viss risk för att en myndighet utan ett komplett beslutsunderlag avgör ett ärende till den enskildes nackdel om det kommer in en framställan enligt förslaget och att utredningsansvaret härigenom förskjuts till högre instans. Kriminalvården anser mot denna bakgrund att konsekvenserna av förslaget behöver utredas ytterligare.

Migrationsverket

Utifrån Europadomstolens praxis och utvecklingen inom EU-rätten framstår det som ofrånkomligt att Sverige inför ett remedium av typ dröjsmålstalan. Europadomstolen har i ett mål slagit fast att Finlands remedier i form av JO, JK och skadestånd inte är tillfyllest. Inom EU-rätten förekommer tidsfrister där det ofta förutsätts att medlemsstaterna tillhandahåller en möjlighet att i högre instans direkt angripa en underlåtenhet att agera. Mot denna bakgrund har Migrationsverket inga principiella invändningar mot utredningens förslag om ett nytt rättsmedel i form av dröjsmålstalan (11 §).

Även om Migrationsverket följaktligen i sak inte invänder mot att ett rättsmedel mot dröjsmål i handläggningen införs, bör ändå påtalas att resurser måste tas från ordinarie ärendehandläggning för att hantera denna nya ärendekategori. Detta kan, om resurstillskott inte ges, leda till förlängda handläggningstider. Den totala handläggningstiden kan också komma att förlängas

ytterligare i de dröjsmålsärenden som den enskilde överklagar till förvaltningsdomstol. Även om det, som utredningen säger, bör röra sig om en prövning som ska kunna göras snabbt och enkelt finns risk att handläggningen av sakärendet bromsas upp under handläggningen av dröjsmålsärendet.

För att minska dessa olägenheter föreslår Migrationsverket att den generella möjligheten att föra dröjsmålstalan inträder först efter ett år från ärendets väckande. Inom t.ex. EU:s sekundärrätt förekommer många olika tidsfrister som kanske bättre hanteras inom ramen för svensk speciallagstiftning. Oavsett vilken tidsfrist som anges i förvaltningslagen måste speciallagstiftningen ses över i omedelbar anslutning till beslut i detta lagstiftningsärende. Enligt Migrationsverkets mening är det bättre att ha skärpande regler i speciallagen än mer eller mindre friskrivande regler.

Migrationsverket ansluter sig till utredningens uppfattning att tyngdpunkten i prövningen ska ligga i första instans. Utredningens förslag kan emellertid leda till avsteg från denna princip. Enligt utredningen bör en myndighet som förelagts att avgöra ett ärende inom viss tid avslå ansökningen om myndigheten anser att beslutsunderlaget är otillräckligt och osäkerheten för stor för att ett bifallsbeslut ska kunna fattas. Detta kan medföra en viss förskjutning av prövningen till överinstansen. Den föreslagna regleringen leder också till en konflikt mellan myndighetens utredningsskyldighet enligt 19 § och ett föreläggande att avgöra ärendet enligt 47 §, på så sätt att myndigheten kan tvingas fatta ett beslut trots att ärendet enligt myndighetens mening inte är tillräckligt utrett.

Utredningen understryker upprepade gånger att en myndighets förklaring till varför ett ärende inte avgjorts inom skälig tid inte kan baseras på argument som bristande resurser eller hög arbetsbelastning. Det är argument som heller aldrig JK godkänner i sin bedömning av myndigheternas ärendeförteckningar. Migrationsverket är väl medvetet om detta förhållande men vill ändå framhålla att det rent faktiskt förhåller sig så att från tid till annan gör medelsbrist det svårt för myndigheten att i samtliga

ärenden fatta beslut inom rimlig tid. Det är då inte en fråga om självvald passivitet från myndighetens sida, utan bristande förutsättningar att faktiskt kunna fullgöra handläggningen.

Sammanfattningsvis ser Migrationsverket en del problem med den föreslagna lagtekniska lösningen när det gäller 11 §. Vi återkommer med ytterligare synpunkter i övrigt under rubriken Konsekvensanalys [se avsnitt 13].

Utöver införandet av institutet dröjsmålstalan föreslår utredningen att en myndighet, om man bedömer att ett ärende kommer att bli väsentligt försenat, ska underrätta parten om detta (10 §). I förslaget ges ingen ledning för bedömning av vad som kan anses väsentligt försenat och relationen till den handläggningstid om sex månader som anges i 11 §. Såvitt Migrationsverket kan bedöma kräver varken EU-rätten eller Europadomstolens praxis att ett sådant stadgande införs. Med tanke på den otydlighet som präglar den föreslagna paragrafen, och som antagligen måste prägla en bestämmelse av denna karaktär, ifrågasätter Migrationsverket dess nytta. Det får anses ingå i myndighetens serviceskyldighet att lämna allmän information om handläggningstider. Det framstår också som en diger arbetsuppgift för en myndighet att för varje enskilt ärende kontinuerligt bedöma om och när tidpunkten för att detta ska anses ha blivit väsentligen fördröjt har inträtt och därefter underrätta parten om detta med motivering därtill. Mot denna bakgrund avstyrker Migrationsverket införandet av en bestämmelse om särskild underrättelseskyldighet rörande fördröjning.

Datainspektionen

Förslaget innehåller också en ny bestämmelse som ger enskild part rätt att begära ett avgörande om viss tid förflutit från det denne väckte ärendet [11 §]. Datainspektionen uppmärksammas ofta på frågor om huruvida personuppgiftsbehandling skett på ett tillåtet sätt eller inte genom klagomål från enskilda. Om inspektionen inleder tillsyn mot en personuppgiftsansvarig är det

dock denne som anses som part i ärendet. Den klagande har ingen partsställning i tillsynsärendet. Enligt Datainspektionens mening är det inte heller rimligt att en klagande i det fallet skulle kunna begära avgörande av tillsynsärendet. Datainspektionen utgår ifrån att förslaget inte innebär någon förändring i detta avseende då detta skulle få alltför långtgående konsekvenser.

Försvarsmakten

Förslagen om åtgärder vid dröjsmål syftar enligt utredningen till att motverka de i vissa fall långa handläggningstider som drabbar enskilda på ett negativt sätt. Försvarsmakten bedömer att förslagets 10 och 11 §§ riskerar att resultera i ytterligare arbetsbelastning i form av bl.a. processföring i domstol för myndigheterna som i sin tur kan leda till ännu längre handläggningstider till förfång för den enskilde.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Det är givetvis angeläget av rättsäkerhetsskäl att ärenden som väckts av enskilda parter handläggs inom rimliga tider. Det kan därför finnas behov av regler som åsyftar att motverka oskäliga dröjsmål. Utredningens förslag väcker dock en viss kritik.

MSB:s inställning är att de föreslagna åtgärderna (10 och 11 § förslaget) bör begränsas till ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Det är just i situationen, då staten eller en kommun bestämmer gentemot en enskild om en rättighet eller en skyldighet, viktigt att handläggningstiden inte blir oskäligt lång och att den enskilde får rättslig möjlighet att påskynda förfarandet.

Enligt lagförslagets 10 § åläggs myndigheterna en skyldighet att underrätta den enskilde parten om att ärendet kommer att bli väsentligt försenat. Utredningen har (s. 308) lämnat viss vägledning för bedömningen av när ett ärende kan anses vara väsentligt

fördröjt. MSB anser dock inte den vägledningen tillräcklig för tillämpning av en helt ny bestämmelse. MSB efterlyser därför tydligare riktlinjer för bedömningen av väsentlig fördröjning och särskilt vad som konstituerar väsentlighet.

Enligt lagförslagets 11 § ska sexmånadersfristen efter utgången av vilken den enskilde kan starta det nya förfarandet med dröjsmålstalan räknas från datumet då ärendet väckts hos myndigheten. Det förekommer inte sällan att enskilda, särskilt i tillståndsärenden, lämnar ofullständiga ansökningar. Komplettering av en ofullständig ansökan kan vara tidskrävande. Hur snabbt en sådan ansökan kan kompletteras beror oftast på den enskilde. Myndigheten kan inte lastas för fördröjningar som föranleds av ofullständiga framställningar. Även kommunicering med den enskilde parten vilket sker i den enskildes intresse kan ta lång tid i anspråk, särskilt när uppgifterna som kommuniceras är av omfattande karaktär och parten behöver längre tid för att kunna sätta sig in i frågan och utforma sina synpunkter.

Med anledning av det ovan anförda anser MSB att det är rimligare att påbörja beräkningen av sexmånadersfristen från datumet då en fullständig framställning har lämnats till myndigheten och inte från datumet för ärendets väckande. I annat fall kan myndigheter och domstolar bli onödigt belastade med handläggning av enskildas framställningar som rör dröjsmål avseende ärenden i vilka dröjsmål har uppstått till följd av avhjälpande av bristfälliga framställningar. MSB anser vidare att tiden som kommuniceringsförfarandet tar i anspråk inte bör räknas in i sexmånadersfristen.

Det kan vidare tilläggas att förseningar i handläggningen oftast beror på resursbrist. Införandet av de aktuella bestämmelserna kommer att leda till ökad arbetsbörda för myndigheter vilket kommer att kräva ytterligare resurser.

Enligt utredningens motiv till bestämmelsen om överinstansens åtgärder (s. 304–307) blir konsekvensen av dröjsmålstalans bifall att beslutsmyndigheten föreläggs att inom viss tid avgöra det aktuella ärendet. Ingen möjlighet till uppskov föreslås. Myndigheten måste således besluta i ärendet inom den angivna tiden,

även om nya omständigheter tillkommit (s. 305). Avsaknaden av möjligheten till uppskov kommer att innebära en svår balansgång för beslutsmyndigheten. Myndigheten måste följa överinstansens föreläggande och samtidigt uppfylla sin utredningsskyldighet. Enligt MSB:s uppfattning är det otillfredsställande att nya omständigheter inte kan påverka tidsfristen. Det kan leda till att beslut fattas på bristande beslutsunderlag. I motsats till utredningen anser MSB att det bör finnas en möjlighet för beslutsmyndigheten att hos överinstansen begära uppskov på grund av nya omständigheter.

Avsaknaden av möjligheten till uppskov kan också ge upphov till en följande situation. Beslutsmyndigheten följer överinstansens föreläggande och beslutar om ett avslag fast ärendet borde ha utretts mer, t.ex. på grund av tillkomst av nya omständigheter. Parten överklagar och anför att beslutsmyndigheten har brustit i sitt utredningsansvar. Domstolen återförvisar målet till myndigheten för ytterligare utredning. Det förlänger ytterligare handläggningstiden. På detta sätt kan den föreslagna regleringen motverka sitt syfte.

MSB instämmer med utredningen att förfarandet enligt förslagets 11 § endast får tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning

Försäkringskassan

Försäkringskassan ser mycket positivt på förslaget att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat ska myndigheten med angivande av skälen underrätta parten om detta. Försäkringskassan vill i detta sammanhang nämna att myndigheten redan i dag har beslutat om ett antal serviceåtaganden. För vissa förmåner innebär dessa att handläggaren inom en vecka ska kontakta den enskilde för att bland annat informera henne eller honom om ärendets gång och när beslut kan förväntas.

Försäkringskassan ser också mycket positivt på förslaget om ett nytt institut, en form av dröjsmålstalan från den enskildes sida. Upplägget av det föreslagna nya institutet i 11 § bör i de enskilda fallen kunna snabba på myndigheternas beslutsfattande.

Det behöver förtydligas vad som avses med att ett avslagsbeslut ”får överklagas i samma ordning som avgörandet i ärendet”. Såvitt framgår av texten i betänkandet är avsikten endast att reglera vilken domstol eller högre myndighet som ska pröva överklagandet. Bestämmelsen kan emellertid tolkas som att den även reglerar sättet och tiden för överklagandet. En sådan tolkning skulle för Försäkringskassans del innebära dels att beslutet måste omprövas innan det får överklagas, dels att omprövnings- respektive överklagandetiden skulle vara två månader. En sådan ordning vore inte rimlig med hänsyn till att syftet med bestämmelsen är att skynda på handläggningen. Försäkringskassan föreslår att bestämmelsen formuleras om så att det direkt av lagtexten framgår att det endast är prövningsinstansen som avses.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen välkomnar ett förslag om att införa ett nytt remedium där den enskilde kan vända sig till överprövningsinstans med begäran om dess ingripande för att påskynda handläggningen [11 §]. Socialstyrelsen finner dock att förslaget, så som det utformats, inte ger alla i en likartad situation samma skyddsnivå i och med att förfarandet endast kan tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Socialstyrelsen anser därför att frågan om hur en begränsning av hur ofta remediumet kan tas i anspråk behöver utredas vidare innan förslaget kan genomföras.

Utredningen har genom skrivningarna i lagförslagets andra stycke önskat undvika att en part som förlorat i dröjsmålsfrågan återkommer och vid upprepade tillfällen på nytt avkräver beslut i handläggningsfrågan. Denna strävan är inte oväsentlig då det inte går att utesluta att remediumet annars skulle kunna komma att ta mycket kraft och resurser från handläggningen av de egentliga

ärendena. Om remediumet införs utan några begränsningar kan det dessutom komma att bli kostsamt för myndigheterna att hantera. Att införa någon sorts begränsning i hur remediumet kan användas är därför rimligt.

Den metod för begränsning av det nya remediumets användning som valts i förslagets andra stycke kan dock leda till att lika fall behandlas olika. Detta eftersom en person som en gång använt remediumet men då fått avslag därefter inte kan få frågan prövad igen ens om handläggningen fortsätter att dra ut på tiden. Han eller hon kan dock knappast sägas vara i en mindre skyddsvärd situation bara för att de en gång tidigare under ärendets handläggning tagit förfarandet i anspråk. Frågan om hur en begränsning av hur ofta remediumet kan tas i anspråk behöver därför utredas vidare.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket ställer sig något frågande till lämpligheten av att införa en möjlighet till dröjsmålstalan i en generell reglering som förvaltningslagen. Frågan är om det inte vore bättre att först pröva det föreslagna institutet på några utvalda områden. Vi vill dock samtidigt framhålla att förslaget framstår som väl övervägt och balanserat.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Av den föreslagna 11 § nya förvaltningslagen framgår att talan om dröjsmål ska kunna föras i de fall sex månader förflutit utan att ett ärende avgjorts av myndigheten. TLV önskar påpeka följande.

Enligt 9 § förordningen (2002:687) om läkemedelsförmåner m.m. ska TLV meddela beslut inom 180 dagar från det att en fullständig ansökan om ett läkemedel eller en vara ska ingå i förmånen inkommit till myndigheten. Föreskriften har sin grund i

artikel 6.1 i Rådets direktiv 89/105/EEG (transparensdirektivet). Av nämnda artikel framgår vidare att om de uppgifter som lämnats till stöd för ansökan är otillräckliga, ska uppskov meddelas. I de fall ansökan bedöms att vara ofullständig när den inkommer till TLV är detta oproblematiskt eftersom detta är i enlighet med 9 § förordningen om läkemedelsförmåner m.m. (bestämmelsen bör dock föras över till lagen [2002:160] om läkemedelsförmåner m.m. jämför 3 § förslaget till ny förvaltningslag). Det är dock inte ovanligt att det under ett ärendes handläggning framkommer skäl vilka innebär att kompletteringar behövs. TLV tillämpar i sådana fall bestämmelsen i artikel 6.1 transparensdirektivet, dvs. att uppskov ska meddelas när en ansökan är otillräcklig (så kallat ”stoppa klockan”). I detta avseende kan påpekas att TLV saknar möjlighet att ”stoppa klockan” för en vara.

Det bör inte föreligga några problem i de fall ansökan inte anses vara komplett när den kommer in till TLV som nämnts ovan. Saken bör dock vara en annan i de fall där TLV ”stoppar klockan”. Handläggningstiden kan i sådana fall överstiga de angivna sex månaderna. Såvitt framgår av den föreslagna lagtexten kan en dröjsmålstalan då föras. Ett överklagande av TLV:s förklaring att ärendet inte kan avgöras eftersom underlaget under handläggningen befunnits vara ofullständigt kan sålunda överklagas till förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen bör inte komma till annat slut än att dröjsmålet med avgörandet är befogat i dessa fall och rätten bör således avslå överklagandet. Ett sådant förfarande är endast resurskrävande och bör inte vara något som påverkar den enskildes rättssäkerhet i positiv riktning eller legitima behov av att ett ärende avgörs så snart det är möjligt.

TLV är av uppfattningen att detta huvudsakligen är en teoretisk frågeställning för TLV:s del. Det kan dock inte uteslutas att uppfattningen om en ansökan behöver kompletteras eller inte, skiljer sig mellan TLV och sökanden. TLV förordar mot bakgrund av ovan att ”stoppa klockan”-institutet lagfästs och att möjlighet att även ”stoppa klockan” för varor införs i sådan bestämmelse.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten anser i likhet med vad som sägs i betänkandet att det är angeläget att enskilda inte hålls ovetande om vad som händer i deras ärenden. Det är vidare rimligt att myndigheterna i vissa fall åläggs att informera part om att ärendet fördröjts och skälen för detta. Med hänsyn till de möjligheter till snabb och säker kommunikation via tjänster som e-post och ”Mina sidor” torde de administrativa bördorna av en sådan skyldighet kunna hållas på en rimlig nivå. Pensionsmyndigheten anser dock att den av utredningen förslagna regleringen i dessa avseenden riskerar att bjuda vissa tillämpningsproblem.

Enligt Pensionsmyndigheten fordrar den föreslagna bestämmelsen [10 §] att normaltider för handläggningen av olika ärendetyper fastställs på ett relativt formellt sätt. Hur och på vilken nivå detta ska ske, dvs. om det ska ske i form av något slags föreskrift eller om det snarare borde ske inom ramen för ett serviceåtagande eller liknande utfästelser, har inte berörts av utredningen och bör därför bli föremål för fortsatta överväganden.

För att tillämpningen på myndigheterna ska bli enkel och enhetlig borde också betydelsen av kriteriet ”väsentligt försenat” utvecklas och förklaras.

Pensionsmyndigheten anser att det är mycket angeläget att den enskildes rättigheter i samband med en myndighets dröjsmål eller passivitet stärks.

Enligt Pensionsmyndighetens mening är det remedium som i dagsläget finns – skadeståndstalan – helt klart otillräckligt och inte heller ändamålsenligt. Pensionsmyndigheten ställer sig således i princip positiv till den reglering som utredningen föreslår i dessa delar, trots att den varken är invändningsfri eller okomplicerad.

Pensionsmyndigheten konstaterar att förslaget [11 §] enbart tar sikte på sådana ärenden som initierats av en enskild. Utredningen anför som skäl för att reglerna inte ska gälla ärenden som inletts genom myndighetens agerande ex officio i huvudsak att om även dessa ärenden föll inom tillämpningsområdet, skulle

detta få svåröverskådliga konsekvenser samt bereda betydande tillämpningssvårigheter.

Pensionsmyndigheten kan inte utan vidare godta argumentet att det är svårt att göra en konsekvensanalys som ett skäl för att inte utsträcka tillämpningsområdet. Inte heller i fråga om tillämpningssvårigheterna kan Pensionsmyndigheten instämma i att dessa borde få leda till att reglernas tillämpningsområde inskränks utan att en mer utvecklad analys först görs. Inom socialförsäkringen förekommer ett stort antal ärenden som rör återkrav av felaktigt utbetalda förmåner och som inte kommer att omfattas av den föreslagna regleringen. I dessa fall lever enskilda under en, inte sällan, mycket betungande ovisshet om hur deras ekonomi kommer belastas till följd av det eventuella beslutet om återbetalning. Enligt Pensionsmyndighetens mening gör sig behoven av att ärenden handläggs inom rimlig tid minst lika gällande i dessa ärenden som i sådana ärenden där den enskilde själv initierat ärendet genom en ansökan om t.ex. en socialförsäkringsförmån. Beträffande återkravshanteringen kan Pensionsmyndigheten inte heller se att det nödvändigtvis måste uppstå sådana tillämpningssvårigheter som utredningen befarar t.ex. avseende att fastställa starttidpunkten för tidsberäkningen. Pensionsmyndigheten anser alltså att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om inte lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att även avse dessa typer av ärenden.

Såvitt gäller den tid – sex månader – som ska ha förflutit sedan ett ärende väckts innan den enskilde kan begära att det ska avgöras, konstaterar Pensionsmyndigheten att denna tid i väntan på ett beslut framstår som oskäligt lång beträffande de flesta av de förmåner som regleras inom socialförsäkringen. Pensionsmyndigheten har förståelse för att ett stort mått av skön måste accepteras när en dylik gräns ska anges i en generellt tillämpbar lagbestämmelse. Det går dock att ifrågasätta varför just EU-domstolens praxis och bestämmelser i EU:s sekundärrätt ska vara styrande beträffande den tid som ska gälla för svenska förhållanden. I detta avseende hade förslaget tjänat på att utredningen mer noggrant analyserat vilka krav och mål som ska sättas

för den moderna svenska förvaltningen samt, om dessa framstått som mer offensiva än vad som följer av EU-rätten, i stället lagt dem som grund för förslaget.

Inom Pensionsmyndighetens verksamhetsområde, där en automatisering av ärendehandläggningen delvis redan skett och alltjämt pågår beträffande allt fler förmåner, skulle en väsentligt kortare tid vara att föredra för att tillförsäkra den enskilde ett effektivt remedium vid myndighetens dröjsmål. De kortare tider som i de flesta fall skulle vara att föredra för Pensionsmyndighetens ärenden skulle givetvis inte med nödvändighet passa andra verksamheter. Enligt Pensionsmyndighetens mening borde i den fortsatta beredningen av förslaget övervägas om bestämmelsen inte ska konstrueras på ett sådant sätt att regeringen bemyndigas att fastställa den tid som ska ha förflutit innan en part kan begära att ärendet ska avgöras.

I fråga om sättet att angripa en myndighets avslag av en begäran om att ett ärende ska avgöras vill Pensionsmyndigheten framhålla följande.

Beträffande samtliga de förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar gäller att endast sådana beslut som tillkommit genom omprövning får överklagas (jfr exempelvis 13 kap. 17 § lagen [1998:674] om inkomstgrundad ålderspension). Med hänsyn till ändamålet med bestämmelsen – att erbjuda enskilda ett effektivt remedium vid myndigheters långsamma handläggning – framstår det som direkt olämpligt att ett avslagsbeslut skulle kunna överklagas till förvaltningsdomstol endast om det tillkommit genom omprövning. Detta synes inte heller vara utredningens avsikt. För att undanröja all tveksamhet i detta avseende bör regleringen dock kompletteras i denna del på så sätt att det klart anges att ett beslut att avslå en enskilds framställan om att ett ärende ska bli avgjort, får överklagas till förvaltningsdomstol utan hinder av det inte tillkommit genom omprövning.

Tullverket

Som utredningen konstaterat[1] finns redan bestämmelser om dröjsmålstalan i Moderniserad tullkodex. Det kan konstateras att handläggningstiden och delar av förfarandet är reglerat i artikel 16.2–3 tillsammans med artikel 23 Moderniserad tullkodex, men att det krävs kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Tullverket instämmer i uppfattningen att det är en fördel om de närmare formerna för hur en dröjsmålstalan ska föras, regleras i lag. De föreslagna bestämmelserna i nya förvaltningslagen [11 §] kommer med hänsyn härtill inte kunna få fullt genomslag i tullärenden, utan behöver anpassas till den EU-rättsliga regleringen. Mot bakgrund av att tullagen i övrigt innehåller de kompletterande bestämmelser som den EU-rättsliga tullagstiftningen kräver i andra fall, vill Tullverket uppmärksamma att nödvändiga ändringar sker i tullagen även i detta avseende. Enbart den föreslagna regleringen i förvaltningslagen kommer annars att medföra tillämpningssvårigheter då endast vissa delar kan tillämpas på tullrättsliga ärenden.

När det gäller förvaltningsärenden i övrigt anser Tullverket, mot bakgrund av ärendenas skilda karaktär, att det kan vara svårt att enas om en gemensam tidpunkt då ett ärende ska anses ha för lång handläggningstid. För vissa ärenden är en sex månaders regel för kort, för andra är den alldeles för lång. För ärenden som rätteligen skulle avgjorts inom några veckor kan den föreslagna bestämmelsen – i vart fall indirekt – ge handläggare uppfattningen att de får en längre respit än tidigare. För mer komplicerade ärenden kommer en handläggningstid om sex månader inte vara tillräcklig. Institutet kommer i dessa ärenden inte ha annan effekt än att det innebär ytterligare ett moment i handläggningen. Tullverket finner därmed anledning att ifrågasätta om institutet, med den utformning som det fått, kommer få avsedd effekt.

Tullverket bedömer att förslaget om dröjsmålstalan i första hand inte botar orsaken till lång handläggningstid, som ofta upp-

[1] SOU 2010:29 s. 287 f.

ges vara resursbrist. I stället blir effekten av förslaget att den som aktivt kräver ett avgörande, får sitt ärende behandlat med förtur. Detta kan ifrågasättas ur ett rättviseperspektiv och rimmar illa med grunderna för en god förvaltning. Tullverket anser att det är en brist att en närmare utredning av behoven på särskilda resurstillskott inte företes av utredningen,[2] mer än att det konstateras att det nya institutet, trots dess bakomliggande orsaker, bör kunna hanteras inom befintliga ramar.

Det finns även en risk att det yttersta utredningsansvaret i praktiken flyttas över till domstol, trots den föreslagna bestämmelsen[3] – om myndighetens utredningsansvar – som ska förtydliga att myndigheten har detta ansvar. Det föreslås[4] att domstolen, utan att gå in på sakfrågan, ska bedöma om ärendet är tillräckligt utrett och i förekommande fall ange en tidpunkt för när myndigheten ska avgöra ärendet. I praktiken kan instansordningens princip riskeras. Det är en brist att dessa risker inte har analyserats närmare i betänkandet.

Finansinspektionen

Utredningen har med utgångspunkt i Europakonventionen, rättsfall från EU-domstolen och flera av JO:s och JK:s kritiska uttalanden lagt fram ett förslag till nya regler vid dröjsmål.

FI vill redovisa några argument som fortfarande, trots senare tids rättsutveckling inom detta område, talar mot den föreslagna regleringen.

Man kan tänka sig flera skäl till varför det drar ut på tiden innan ett ärende avgörs av en myndighet. Myndigheter pekar ofta på resursbrist. Utredningen avvisar, med stöd av EU-domstolen, JO och JK, den hänvisning till sin arbetsbörda eller till resursbrist som myndigheter ofta för fram. FI vill för sin del peka på att EU-domstolens uttalanden i detta sammanhang snarare utgör

[2] s. 298.
[3] s. 416 f.
[4] s. 304.

anvisningar till en medlemsstat än till den enskilda myndigheten. På motsvarande sätt anges i Europakonventionens artikel 6.1 att staterna ska organisera sina rättssystem på ett sådant sätt att de kan möta vad som åligger dem. Samtidigt som en myndighet självklart ska vara skyldig att organisera sitt arbete effektivt och på bästa möjliga sätt bruka sina resurser är den alltid beroende av att tilldelas tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppgifter. I den mån lång handläggningstid har förklaringen resursbrist och en hög arbetsbelastning måste frågan ställas på vilket sätt ytterligare arbetsuppgifter om hantering av ärenden om åtgärder vid dröjsmål kommer att påskynda ärendehandläggningen i allmänhet?

Denna nya regel riskerar att i stället leda till en slumpmässig hantering av ärendena där den som är påläst och kunnig kan få sitt ärende avgjort först, medan enskilda som inte ids bråka, eller känner till att man kan göra det, får en fördröjning av sina ärenden. Därtill finns det en risk, som enligt FI utredningen underskattar, för att ärenden avgörs med ofullständigt underlag av en myndighet som vill undvika att bli tvingad att handlägga en dröjsmålsprocess.

FI har för övrigt också uppfattningen att utredningen undervärderar hur komplicerad förvaltningsrättens handläggning av ett överklagat dröjsmålsärende kan bli. Om myndigheten och den enskilde har olika uppfattning om ett ärende är färdigt för avgörande eller om hur lång tid myndigheten rimligen bör få ta på sig för att pröva ett ärende sedan det färdigställts för avgörande, kan detta leda till att överinstansen tvingas sätta sig in i ett utomordentligt omfattande material inom vad som kanske dessutom är ett främmande rättsområde för den enskilde domaren. FI tvivlar på att det i sådana fall kan röra sig om, som utredningen antar, någon veckas arbete.

Utredningen framför emellertid också goda argument för den föreslagna ordningen. FI vill därför inte avstyrka förslaget i denna del utan stannar vid att rikta uppmärksamheten mot vilka svårigheter som kan uppstå.

Skatteverket

I enlighet med direktiven prövas i betänkandet möjligheter att komma till rätta med alltför långa handläggningstider hos myndigheterna. Det lagda förslaget [11 §] innebär att det ska införas ett nytt rättsmedel, institutet domstolstalan om dröjsmål. Förslaget är en radikal nyhet i svensk rätt. Även om förslaget framstår som teoretiskt välavvägt uppkommer frågan om det kan föra med sig nackdelar vid tillämpningen.

Skatteverket handlägger ett mycket stort antal ärenden som väckts av enskild part. Verket instämmer i att enskilda har rätt till handläggning utan oskäligt dröjsmål men verket har god kontroll över sina handläggningstider och anser från denna allmänna utgångspunkt inte att det inom Skatteverkets verksamhetsområden finns ett uttalat behov av möjlighet till ett helt nytt domstolsförfarande.

Det är svårt att bedöma vilken omfattning de föreslagna besluten och domstolsprocesserna om dröjsmål skulle kunna få. Om de nya ärendena blir frekventa tar de i anspråk resurser för beredning och i förekommande fall för domstolsprocess. Inför en sådan situation ställer sig Skatteverket starkt tveksamt till värdet av den omfördelning av resurser från handläggningen av ordinarie förvaltningsärenden som blir följden.

Utan att gå in på en närmare rättslig analys vill Skatteverket därtill väcka frågan om en enskild myndighets eventuella brist på resurser – med beaktande av regeringsformens likabehandlingsprincip – kan medföra en rätt till förtur för den enskilde som väljer att påkalla detta. Myndigheten (och den överprövande domstolen) torde ha att beakta faktorer som angelägenhetsgrad och turordning. I ett nationellt perspektiv torde det däremot inte råda någon tvekan om att resursbrist aldrig utgör godtagbart skäl för dröjsmål.

Skatteverket avstyrker förslaget eftersom konsekvenserna är svåra att överblicka och då det – som rättslig innovation – borde bli föremål för ytterligare analys i såväl principiellt som praktiskt avseende.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet anser att det är viktigt att myndigheten avgör ärenden inom rimlig tid. Lika viktigt är det att myndigheten uppfyller sitt utredningsansvar och att myndighetens beslut är väl underbyggda. Kammarkollegiet förordar någon form av lagreglerad påtryckning men ifrågasätter om förslaget är ändamålsenligt (11 §). Det skulle innebära betydande svårigheter för domstolen att i enskilda fall bedöma vad som kan anses vara en rimlig handläggningstid. Risk finns att förslaget skulle framtvinga beslut som inte är tillräckligt utredda. Förslaget kan också antas förlänga, i stället för förkorta, ärendens avgörande.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Utredningen har inte exemplifierat sitt förslag att myndigheterna ”i vissa fall åläggs att informera part om att ärendet fördröjts och anledningen till detta”, men menar att bara ”helt klara fall” berörs [10 §]. Länsstyrelsen anser att förslaget är så oprecist formulerat att det riskerar medföra stora tillämpningssvårigheter. Det överlämnar åt myndigheten att avgöra om den har en skyldighet att underrätta parten om förseningen, med utgångspunkt från ”när ett ärende kommer att bli väsentligt försenat”, en skrivning som torde lämna så mycket utrymme för myndighetens skön att bestämmelsen riskerar att i praktiken bli utan värde.

Utredningens förslag [11 §] är anpassat efter den svenska förvaltningsrättsliga traditionen, på så sätt att förvaltningsmyndigheten svarar för beredning och avgörande, men överinstansen kan förelägga myndigheten att inom viss tid avgöra ärendet. Länsstyrelsen anser det positivt att det mer omständliga och svårtillämpade institutet passivitetstalan därmed undviks. Det är emellertid uppenbart att svårigheter föreligger med att generellt ange en gräns för vad som kan anses utgöra rimlig handläggningstid för ett ärende hos en myndighet. Länsstyrelsen föreslår

därför att gränsen för när part kan åberopa det föreslagna remediet bestäms till ett år, i stället för som föreslagits, sex månader.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen tillstyrker den föreslagna bestämmelsen [10 §].

Länsstyrelsen finner inte anledning att motsätta sig att den föreslagna bestämmelsen antas [11 §]. Länsstyrelsen vill dock problematisera ett antal frågor som bör övervägas under den fortsatta beredningen.

Länsstyrelsen noterar att det inte framgår klart att utredningen har reflekterat över den typ av instansordning som gäller för ett antal av de ärendegrupper som länsstyrelserna har att hantera, nämligen att myndigheten är en ”mellaninstans” mellan å ena sidan en kommunal förvaltningsmyndighet som första instans och å andra sidan en domstol som tredje instans, dvs. att domstolar finns i instansordningen utan att för den skull vara överinstans till den primära beslutsmyndigheten. Länsstyrelsen har dock som redan anförts ändå inte anledning att motsätta sig utredningens förslag även om det kan få vissa konsekvenser som utredningen inte har beaktat. Det kan också tilläggas att i vissa ärenden där länsstyrelsen är första instans, överinstansen är en tingsrätt.

Vad gäller utredningens bedömningar på s. 299–305 har länsstyrelsen inget att invända. När det gäller avsnittet Domstolens beslut konstaterar länsstyrelsen först att temat för överinstansens prövning är ”huruvida de redovisade skälen för fördröjningen är hållbara” (s. 304 m.). Omedelbart inställer sig då frågan om detta ska gälla även för det fallet att de redovisade skälen inte håller, men det för överinstansen på någon annan grund framstår som uppenbart att ärendet inte är färdigt för avgörande. Om det ska gälla även i ett sådant fall, så uppstår en situation då den första instansen – på grund av en felaktig motivering – ska tvingas att avgöra ett ärende som inte är färdigt för avgörande. Och om så sker, vad ska detta innebära för den överinstans som efter

överklagande sedan får ärendet på sitt bord för prövning i sak? Länsstyrelsen anser alltså inte att detta är skäl nog för att avvisa förslaget, men väl att det är en fråga som måste bearbetas i den fortsatta beredningen. Den beskrivna situationen innebär också en viss risk för ett slags sammanblandning mellan överinstansens roll som överprövare av sakfrågan och rollen som, kan man uttrycka det som, tillsynsmyndighet i fråga om underinstansens handläggningstid.

Det kan inte uteslutas att överinstansens prövning kan bli beroende av en bevisfråga; något bör därför övervägas också om detta. I synnerhet som utredningen har förutsatt att ett dylikt överklagandeärende avgörs utan skriftväxling.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelserna delar utredningens uppfattning om att det är viktigt att komma till rätta med alltför långa handläggningstider men är delvis tveksam till utredningens förslag i denna del.

En skyldighet för myndigheten att underrätta part om att ett avgörande blir försenat är motiverat men det skisserade förfarandet med överprövning i domstol kan komma att leda till ett resurskrävande arbete för myndigheten. Långa handläggningstider beror i många fall på resursbrist. Om resurser måste läggas på annat än den faktiska handläggningen av ärendet kan reformförslaget snarast leda till förlängda handläggningstider.

Förslaget tar dessutom endast sikte på handläggningen i första instans. Enligt länsstyrelsernas erfarenhet är handläggningstiderna i överinstanserna efter överklagande ett minst lika stort problem som handläggningstid i första instans.

Enskilda initiativ som kräver tillstånd är ofta kontroversiella och det är inte ovanligt att tillståndsbeslut överklagas med långa förseningar. Samhällsviktiga projekt riskerar därför att fördröjas efter överklaganden som egentligen har som enda syfte att försena projektet. Länsstyrelserna efterlyser därför en analys om problemet med förlängda handläggningstider kan lösas på annat sätt.

Statens skolverk

Institutet dröjsmålstalan [11 §] kan medföra tillämpningsproblem och merarbete. Förhoppningsvis har bestämmelsen en sådan preventiv effekt att den inte behöver tillämpas.

Statens skolinspektion

Den nya möjligheten att föra dröjsmålstalan kan allmänt sett fylla ett viktigt behov, eftersom den motverkar passivitet hos en myndighet. Risken för att handläggningstiderna generellt förlängs, om myndigheter samtidigt med den ordinarie ärendehandläggningen ska hantera en dröjsmålstalan, bör övervägas ytterligare innan förslaget genomförs.

För Skolinspektionens del kommer ett genomförande av förslaget att orsaka problem för handläggningen av ärenden om godkännande av fristående skolor. Här gäller enligt förordningen (2010:803) om Statens skolinspektions prövning i vissa fall av utbildning med enskild huvudman att ansökan ska ha kommit in till Skolinspektionen före den 1 februari året innan verksamheten startar, och att Skolinspektionen om möjligt ska fatta beslut senast den 1 oktober. Här har regeringen fastställt åtta månader som en rimlig handläggningstid, men att en viss fördröjning i enstaka fall kan vara motiverad. Ett genomförande av förslaget om dröjsmålstalan innebär att dessa ”administrativa” bestämmelser på nytt måste införas i skollagen.

Centrala studiestödsnämnden

CSN anser att ambitionen att införa en form av dröjsmålstalan, eller en möjlighet att i högre instans direkt angripa en underlåtenhet hos en myndighet att agera, i och för sig är lovvärd. CSN utgår också ifrån att myndigheten endast i mycket begränsad utsträckning kommer att påverkas av förslaget, eftersom myn-

digheten generellt sett har förhållandevis korta handläggningstider.

CSN har dock en del principiella invändningar mot förslaget om s.k. dröjsmålstalan i 11 §. Invändningarna rör utredningens ståndpunkter när det gäller förfarandet i den första instansen efter bifall till ett överklagande. Som förslaget är utformat tvingas en myndighet som av en överinstans har ålagts att avgöra ett ärende vid en viss tidpunkt att göra detta, oavsett förändringar i beslutsunderlaget efter överinstansens beslut. Det kan t.ex. tänkas att parten själv ger in nytt och omfattande material kort tid före den av överinstansen fastställda tidpunkten för avgörande av ärendet. Att myndigheten inte ens i ett sådant fall ges någon möjlighet till flexibilitet eller ytterligare skäligt rådrum inför avgörandet av ärendet är otillfredsställande.

[Se även Centrala studiestödsnämndens synpunkter i avsnitt 10.7.]

Uppsala universitet

Utredningen föreslår en nyhet i den svenska förvaltningsrätten, nämligen möjlighet att föra ett slags dröjsmålstalan. Detta föreslås bl.a. i 11 och 47 §§ i förslaget. Det innebär att om längre tid än sex månader förflutit från en enskild väckte ett ärende hos en myndighet kan den enskilde vända sig till besvärsinstansen och klaga. Besvärsinstansen kan då bifalla och förelägga den senfärdiga myndigheten att avgöra ärendet inom viss tid. Frågan är dock vad som uppnås med detta. Långsam handläggning är ett välkänt problem i svensk förvaltning. Inte minst hos domstolarna. Ofta handlar det om resursbrist hos myndigheten. Oklart är dock *vilken funktion* besvärsinstansens föreläggande kommer att ha. Det blir naturligtvis ett slags påtryckningsmedel, en ”skampåle” för långsamma myndigheter. Precis som JO:s kritik är idag. Huruvida myndigheterna rent faktiskt kommer att reagera på detta är dock oklart. Inom exempelvis socialtjänstområdet är långsam handläggning ett problem som utretts flera gånger utan att några

större förändringar skett. Inom det området är det troligen resursbrist i verkställighetsstadiet som orsakar långsam eller utebliven handläggning. Kommunerna saknar helt enkelt resurser att exempelvis erbjuda någon ett särskilt boende. Om ett sådant ärende hanteras enligt förslaget kommer förvaltningsdomstolen att förelägga den kommunala nämnden att inom X antal månader avgöra ärendet. Om nämnden inte gör det så inträffar ingenting. I vart fall inget som är en frukt av förslaget. Man kan självfallet tänka sig att den enskilde eller tillsynsmyndigheten vidtar olika åtgärder men det kan de göra även idag. Om avsikten är att komma till rätta med problemet med långsam handläggning kanske inte en ändring i förvaltningslagen är den rätta vägen. Mer troligt är att skarpare instrument till tillsynsmyndigheter i förhållande till beslutsmyndigheten är en mer framgångsrik väg.

En konsekvens av förslaget i denna del är helt enkelt att förvaltningsdomstolarna och andra besvärsinstanser kommer att få mer att göra. Tidsutdräkten vid handläggande av ärenden i instanser över beslutsmyndighet har de senaste åren blivit större. Om inte förslaget ska innebära ytterligare ett dröjsmål i processen torde en resursförstärkning av besvärsmyndigheternas resurser krävas. Att koppla in ett domstolssystem som också lider av långsam handläggning kan knappast gynna snabbheten och effektiviteten hos förvaltningsmyndigheterna. De relevanta frågorna att ställa är väl om förslaget innebär att det kommer att gå fortare och att den enskilde kommer att få sin rätt tillgodosedd på ett effektivare sätt. Det synes tveksamt.

Slutligen bör påpekas den märkliga ”rollförskjutning” som riskerar att uppstå då en domstol först ska förelägga en beslutsmyndighet att avgöra ett ärende inom viss tid och senare få överpröva detta avgörande om det överklagas den ordinarie vägen. Domstolen blir ett slags tillsynsmyndighet samtidigt som den är besvärsmyndighet. Här kommer domstolen att få en funktion som liknar JO/JK:s. Det kan i sammanhanget påminnas om att JK har en liknande funktion redan i dag att bevaka myndigheters ärendehandläggning genom den s.k. JK-listan. En bättre väg kan-

ske hade varit att ge dessa institutioner ökade resurser och/eller ökade befogenheter.

Örebro universitet

FLU föreslår ett nytt remedium mot långsam handläggning. Bakgrunden är utvecklingen i Europa och den frekvent förekommande kritiken hos JO och JK avseende långsam handläggning. Enligt Örebro universitets uppfattning torde det finnas ett betydande behov av föreslagen reglering. Långsam handläggning eller till och med uteblivna beslut kan leda till betydande rättsförluster för enskilda parter och kan inte accepteras i en rättsstat. Den föreslagna strukturen på de nya reglerna (10 och 11 §§ i förslaget till ny lag) ger uttryck för en klok avvägning mellan olika motstående intressen och hänsyn.

Av stor betydelse torde bli att det besvärsprövande organet – i regel en domstol – uppställer tydliga krav på inom vilken tid första instansen ska ha avgjort ärendet, så att inte otydlighet i detta avseende leder till ytterligare fördröjd handläggningstid. En brist i FLU:s förslag är att besvärsorganets avgörande inte är direkt sanktionerat genom t.ex. vitesmöjligheter eller liknande. Utredningen påpekar att det i svensk rätt i princip ansetts främmande att statliga myndigheter ska kunna rikta vitesföreläggande mot varandra och mot bakgrund härav tar utredningen avstånd från en sådan modell. Här vore en djupare problematisering önskvärd. Det kan vara värt att prova på nya sanktionsmöjligheter och utvärdera om dessa kan få önskvärda effekter. Den föreslagna modellen bygger på att första instansen lojalt följer besvärsmyndighetens avgörande och detta kan enligt Örebro universitets uppfattning inte alltid tas för givet. Det finns från senare decennier åtskilliga exempel på förvaltningsmyndigheters lag- och domstolstrots. Kritiska uttalanden från JO och JK eller ett eventuellt skadeståndsansvar är knappast tillräckliga garantier för att säkerställa efterlevnad av besvärsmyndighetens avgöranden.

Lunds universitet

I anslutning till förslagets 6 § påpekade universitetet att det är angeläget att reglera att myndigheten ska meddela att ärendet inkommit och när ett ställningstagande kan väntas. Detta bör också gälla om ärendet sedan blir väsentligt försenat i förhållande till förväntat, vilket redan framgår av den föreslagna lydelsen [10 §]. Om väntetiden är kortare än en viss tidsfrist (t.ex. tre veckor) kanske ett sådant meddelande inte behöver skickas ut.

Universitetet tillstyrker införandet av en möjlighet till dröjsmålstalan [11 §]. En sådan reglering kan införas utan att de övriga delarna i utredningens förslag genomförs. Det kommer emellertid att leda till en ökad arbetsbelastning och (därmed resursbehov) både hos myndigheterna och överinstanserna.

Vad gäller förslaget kan det finnas anledning att överväga om svarsfristen om fyra veckor inte kan vara tre veckor med tanke på att denna tidsfrist används på andra ställen i förvaltningslagen. I stället för att dröjsmålsprövning bara kan begäras en gång, bör regleringen innebära att en förnyad prövning av dröjsmål bara kan begäras efter ytterligare tolv månader.

Innehållet i förslagets 47 § bör flyttas hit.

En ordning som innebär att dröjsmål alltid kan prövas av förvaltningsdomstol bör övervägas.

Umeå universitet

Utredningen föreslår införandet av möjlighet till särskild talan om sex månader förflutit utan att en myndighet har avgjort ett ärende som har väckts av en enskild part [11 §]. I de fall myndigheten avslår en skriftlig framställning om att avgöra ärendet, ska detta avslagsbeslut kunna överklagas särskilt. Överklagande ska ske i samma ordning som gäller för ett avgörande i den fråga ärendet avser. Juridiska institutionen tillstyrker förslaget. Möjligheten att i högre instans få prövat om myndighetens skäl för att inte slutligt avgöra ärendet är godtagbara, förutsätter enligt

förslaget att det ärende saken gäller får överklagas. Ett överklagandeförbud i annan lag än förvaltningslagen kan således hindra en prövning i högre instans huruvida myndigheten har tillfredsställande skäl för att ännu inte ha avgjort ärendet. Visserligen kan det anföras att överklagande alltid kan ske i sådana frågor som faller in under artikel 6 i Europakonventionen, men det kan finnas för den enskilde viktiga ämnen som inte räknas dit med påföljd att inte heller en dröjsmålstalan kan överklagas.

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket är centralt ansvarig myndighet för EU:s jordbrukarstöd och länsstyrelsen är för de flesta stöd behörig myndighet att ta emot ansökningar och besluta om stöd. De flesta stöden söks i en gemensam ansökan. Det är ungefär 72 500 jordbrukare som söker stöd och de flesta söker flera stöd. Totalt rör det sig om cirka 215 000 ärenden.

Ärendena masshanteras i ett gemensamt IT-stöd och processen är till största delen styrd av EU:s regelverk. Medlemsstaterna fastställer sista ansökningsdag inom en ram som anges i EU-förordningarna och i Sverige är sista ansökningsdag 22 april för stödåret 2010. Sista ansökningsdag ska fastställas med hänsyn till den tid som behövs bland annat för de administrativa och fysiska kontroller som ska göras enligt EU-reglerna. Utbetalningstidpunkt styrs av EU:s budgetår och andra EU-regler och utbetalningsdatum för de olika stöden varierar från december stödåret till april efterföljande år. För till exempel gårdsstödet får utbetalning inte göras före 1 december och stödet för kvalitetscertifiering (med cirka 7 400 sökanden) kan inte betalas ut förrän i april året efter på grund av att tillgängliga medel inte kan fastställas tidigare. Mellan beslut om utbetalning och utbetalning bör det inte gå mer än 30 dagar på grund av räntelagen, vilket innebär att inget ärende kan avgöras förrän tidigast 1 november. Till detta kommer att stödmyndigheten även måste avvakta ett regeringsbeslut om finansieringen av utbetalningarna. Även med

snabbast möjliga handläggning går det mer än sex månader mellan sista ansökningsdag och första möjliga tidpunkt att avgöra ärendena. En sökande kan dessutom lämna in sin ansökan tidigare än sista ansökningsdag (från ungefär mitten av februari).

Under 2010 har Jordbruksverket och länsstyrelsen i ett gemensamt projekt arbetat för att förkorta tidplanen för jordbrukarstödsprocessen. Trots att processen kortats med nästan två månader är det således fortfarande mer än sex månader mellan sista ansökningsdag och tidigaste möjliga beslutsdag för samtliga stöd. Detta innebär att alla ärenden som rör EU:s jordbrukarstöd, dvs. 215 000 ärenden, skulle kunna bli föremål för en dröjsmålstalan [11 §]. Även om möjligheten skulle utnyttjas endast av en liten andel av jordbrukarna skulle det innebära en stor mängd ärenden att hantera både för länsstyrelsen som stödmyndighet och för Jordbruksverket som överprövande instans. Den hanteringen blir givetvis tidskrävande för såväl myndigheterna som jordbrukarna samtidigt som möjligheterna till att påverka tidsåtgången är begränsad på grund av EU-reglerna.

Fiskeriverket

Bestämmelserna i 10–11 §§ om åtgärder vid dröjsmål i ett ärendes handläggning har ett angeläget syfte men framstår som svårtillämpade. Handläggningstiderna varierar mellan och inom olika ärendetyper. Exempelvis tillämpar Fiskeriverket beträffande ansökningar om stöd ur Europeiska fiskerifonden en ordning med tre ansökningsperioder per år, vilket medför att sådana ärenden kan bli liggande i flera månader innan en inbördes prioritering kan ske. Ett system med underrättelser kommer att förlänga handläggningstiderna.

Även i EU:s, av utredaren omnämnda, tjänstedirektiv finns från förslaget avvikande regler om tidsfrister i ärendehandläggningen. Nationella bestämmelser härom finns, förutom i direktivets införlivandelag, i 10 kap. 2 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets områ-

de. Bestämmelserna avser tidsfrist och förlängning av handläggningstiden i ärenden om registrering av förstahandsmottagare av fisk.

Naturvårdsverket

Enligt 11 § får enskild part om sex månader förflutit från det att ärendet väcktes i första instans, skriftligen begära att det ska avgöras. Myndigheten ska inom fyra veckor från det att framställan gjorts, antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå framställningen. Ett sådant avslagsbeslut får överklagas i samma ordning som avgörandet i ärendet.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att myndigheters alltför långa handläggningstider är ett problem.

Naturvårdsverket anser emellertid att det finns risk att dröjsmålstalan skulle kunna leda till större tidsutdräkt i myndigheternas handläggning av ärenden. Att fatta beslut i dröjsmålsärenden och delta som part i de fall ärendena överklagas till domstol kräver tid som annars skulle kunna läggas på handläggning i sak. Vidare kan det föreligga risk för att en myndighet, i syfte att undgå domstolsprövning eller tillmötesgå en domstols beslut att avgöra ärendet, fattar beslut på ofullständigt underlag. Utredningen är inte heller helt tydlig när det gäller omfattningen av domstolsprövningen. Det kan bli svårt för domstolarna att bedöma handläggningstiden utan att ge sig in i sakfrågan. I sådana fall skulle prövningen kunna strida mot instansordningsprincipen.

Naturvårdsverket anser att ambitionen att komma till rätta med långa handläggningstider är viktig, men mot bakgrund av ovanstående är verket tveksam till om utredningens förslag till dröjsmålstalan är en effektiv lösning på problemet.

Kemikalieinspektionen

Enligt 11 § ska en part kunna begära ett särskilt beslut om ett ärende inte avgjorts inom sex månader. Beslutet ska antingen innebära att ärendet avgörs eller att begäran avslås, vilket i så fall kan överklagas. Vi är tveksamma till om detta kan bidra en effektivare hantering. Långa generella handläggningstider beror enligt vår erfarenhet i huvudsak på resursbrist eller komplicerade utredningar. I de ansökningsärenden som KemI hanterar beror förseningar ofta på att sökanden kommer in med nytt material under handläggningen för att komplettera brister i ansökan. Ofta leder kompletteringarna till att ytterligare klarlägganden krävs, vilket leder till ytterligare skriftväxling. Dessutom har vissa komplicerade ärenden alltid längre handläggningstider än sex månader. Bekämpningsmedel är åter ett exempel. Enligt de nya EU-reglerna om växtskyddsmedel gäller t.ex. en prövningsperiod om 12 månader för godkännanden, vilket kan förlängas med sex månader. Dessa tider kan givetvis underskridas, men prövningsprocessen är så komplicerad att väsentligt kortare handläggningstider är mycket svåra att uppnå.

Konsekvensen av utredningens förslag kan möjligen bli ökad byråkrati eller att den som klagar får en fördel (snabbare handläggning) jämfört med dem som inte klagar, utan att detta egentligen är motiverat och utan att det påverkar handläggningstiderna generellt sett.

Lantmäteriet

En typ av ärenden som är många till antalet och som Lantmäteriet hanterar är lantmäteriförrättningar. Enskild part kan uppleva att dessa ärenden tar lång tid att handlägga utan att det är något särskilt som hänt som fördröjer ärendet. Dessa ärenden är ofta flerpartsärenden som kan ta lång tid att handlägga utan att det föreligger passivitet t.ex. omarronderingar och infrastrukturförrättningar. I sådana ärenden är det i regel komplicerat att hantera

flera parter med ofta motstående intressen och därför överstiger handläggningstiden inte sällan sex månader. Lantmäteriet föreslår därför att det ska ha förflutit ett år i stället för sex månader innan en enskild part skriftligen ska kunna begära att ett ärende ska avgöras. Det skulle innebära att bestämmelsen enbart blir tillämplig vid onormalt långa handläggningstider.

När det gäller flerpartsärenden är det oklart om utredningen har tänkt sig att det bara är den part som har väckt ett ärende som ska kunna begära att ärendet ska avgöras eller om även andra parter i ärendet ska kunna göra detta. Lantmäteriet föreslår att bestämmelsen förtydligas avseende dess tillämplighet i flerpartsärenden.

I 15 kap. 4 § fastighetsbildningslagen (1970:988) finns en liknande bestämmelse som den nu föreslagna. Lydelsen är följande:

”Menar sakägare att förrättningen onödigt uppehålles genom lantmäterimyndighetens beslut eller är han missnöjd med beslut varigenom förordnande enligt 5 kap. 21 § meddelats eller medgivande enligt 5 kap. 22 § vägrats, får han överklaga beslutet. Skrivelsen med överklagandet skall ges in till lantmäterimyndigheten. Denna rätt att överklaga är inte begränsad till viss tid”

Skillnaden mellan denna bestämmelse och den nu föreslagna är att bestämmelsen i fastighetsbildningslagen är tillämplig när man fattar ett beslut under förrättningens gång som innebär att förrättningen onödigt drar ut på tiden.

Vid införandet av den nya bestämmelsen i förvaltningslagen kan det finnas anledning att se över om bestämmelsen i 15 kap. 4 § fastighetsbildningslagen fortfarande behövs eller om den behöver ändras.

Post- och telestyrelsen

PTS avstyrker förslaget om dröjsmålstalan. PTS välkomnar ambitionen att komma till rätta med långa handläggningstider i den statliga förvaltningen och inser att utvecklingen inom EU är att flertalet länder inför rättsmedel av typen dröjsmålstalan. PTS

ifrågasätter dock om förslaget med dröjsmålstalan, såsom det är utformat, är ett effektivt sätt att komma till rätta med dröjsmålsproblematiken. Syftet med förslaget är att komma till rätta med långa handläggningstider, men PTS befarar att förslaget kommer att ta stora resurser i anspråk och därför riskerar att motverka sitt syfte. Förslaget kan komma att bli tungrott och innebära merarbete och därmed medföra ökad byråkrati i den statliga förvaltningen.

PTS kan också se svårigheter för förvaltningsdomstolarna att avgöra om det finns fog för en begäran om dröjsmålstalan. Olika typer av ärenden kräver olika utredningsinsatser och tidsåtgång. Rimligen kan det i vissa fall vara svårt för domstolen att bedöma om ett beslutsunderlag är tillräckligt för att myndigheten ska kunna fatta ett tillfredsställande beslut. En fastslagen tidsgräns om sex månader kan vidare innebära orimligt lång handläggningstid i vissa ärenden och alltför kort i andra. Vid exempelvis mål av enklare slag, som kräver ett snabbt beslut för att ha någon reell betydelse för den enskilde, är det inte möjligt att ansöka om dröjsmålstalan förrän efter sex månader. Vid denna tidpunkt kan ärendet ha hunnit bli inaktuellt för den enskilde. Den ökade måltillströmningen vid förvaltningsrätterna riskerar också att innebära förlängda handläggningstider för att avgöra målen i sak.

Vidare befarar PTS att ett institut med dröjsmålstalan där domstolens föreläggande inte kan förenas med något påtryckningsmedel riskerar att vara tandlöst. Det kan också diskuteras hur det föreslagna institutet skulle harmoniera med JO:s och JK:s funktioner. Det kan t.ex. ifrågasättas hur en JO-anmälan från en enskild avseende långsam handläggning skulle bedömas om den enskilde under handläggningstiden inte begärt dröjsmålstalan.

Det framstår som att förslaget innebär ökade kostnader för samhället som inte motiveras av den positiva effekten att komma till rätta med problematiken med långsam handläggning vid förvaltningsmyndigheter.

Däremot tillstyrker PTS förslaget i 10 § att myndigheterna ska underrätta part om att ett ärende kan väntas bli väsentligt

försenat. En sådan bestämmelse kan innebära en effektiv påtryckning på myndigheterna som i sig kan motverka oskäliga dröjsmål vid handläggning av förvaltningsärenden.

Trafikverket

Behovet av ett rättsmedel för att angripa oskäliga dröjsmål i myndigheters handläggning finns förvisso och Trafikverket tillstyrker i huvudsak förslaget. Verket ser dock vissa risker i sammanhanget. Den föreslagna sexmånadersgränsen kan komma att uppfattas som en generell frist både inom och utom myndigheten. I utredningen framhålls särskilt att den föreslagna tidsfristen inte ska vara ägnad att uppfattas så, men det är ändå en reell risk att så sker.

Det finns givetvis också en risk att viss tid kommer att få ägnas handläggning av dröjsmålsärenden. Å andra sidan har myndigheterna möjlighet att själva styra detta genom att i god tid avgöra de ärenden som kan avgöras.

Den sista meningen i lagförslagets 11 § anger att ett avslagsbeslut i en dröjsmålstalan får överklagas” i samma ordning som avgörandet i ärendet”. Formuleringen väcker frågan om möjligheten att föra dröjsmålstalan ska vara avhängig sakfrågans överklagbarhet. Trafikverket kan konstatera att det förekommer ärenden för vilka särskilt föreskrivits att de inte kan överklagas och utredningens förslag kan därför behöva förtydligas på denna punkt.

Sveriges geologiska undersökning

Den subjektiva delen ”väsentligt försenat” i 10 § tillsammans med kravet på att myndigheten vid sådant förhållande på eget initiativ ska vidta åtgärder gör att bestämmelsen förefaller både svårtillämpad och omotiverad. Förslaget torde utgå från att det är fråga om ”massärenden” med en i grunden ”normal” hand-

läggningstid. Det finns dock mängder av ärenden där det inte förhåller sig så. För att kunna ta ställning till om ett avgörande är ”väsentligt försenat” måste det finnas någon tid att förhålla sig till, vilket sällan eller aldrig är fallet. I de fall det finns torde den vanligaste orsaken till förseningar vara hög ärendetillströmning eller höga ärendebalanser av andra skäl. Det framstår inte som rationellt att kräva att myndigheten i sådana situationer ska nyttja tiden för bedömningar och handläggningsåtgärder som tar ytterligare tid i anspråk utöver vad som annars skulle fordras för att nå ett avgörande i ärendet. SGU avstyrker förslaget i denna del.

Även förslagets 11 § kommer att leda till merarbete för myndigheterna. Detta kan i och för sig leda till att den enskilde i det ärende där dröjsmålstalan förs får sitt avgörande tidigare än vad som annars skulle vara fallet, eftersom myndigheterna sannolikt i första hand kommer att försöka avgöra ärendet inom fyra veckorsfristen. En icke önskad konsekvens av detta blir emellertid att dröjsmålstalan blir ett medel för den enskilde att få förtur i förhållande till andra på annat än sakliga grunder. Enligt SGU:s mening bör tiden i 11 §, om förslaget genomförs, sättas till ett år i stället för de sex månader som föreslås. Med en sådan tidsfrist kommer bestämmelsen sannolikt endast vara tillämplig i de fall då avgörandet av ärendet dragit ut på tiden av andra skäl än höga balanser och tillfälliga arbetstoppar. Det bör också tas i beaktande att 6 månader i vissa ärenden kan anses vara en kort handläggningstid på grund av ärendenas komplexitet, föreskrivna samrådsförfaranden och tidsfrister i handläggningen, t.ex. bearbetningskoncessioner enligt minerallagen.

Patent- och registreringsverket

PRV har sympati för utredarens bedömning att det är av värde att bestämmelser i lag ger parter i ärenden möjlighet att komma till rätta med dröjsmål och passivitet från myndigheternas sida.

Fråga är bara om möjligheten till domstolsprövning är vad som bäst ger förutsättningar för snabb ärendebehandling. Det kan visserligen vara så att dröjsmål med beslut faller tillbaka på brister i organisation av arbetet. Men man kan räkna med att förseningarna ofta har andra orsaker som är svårare att komma åt. Det kan röra sig om effekter av ändrad lagstiftning eller av sviktande IT-stöd. Det kan, vilket PRV har smärtsam erfarenhet av, handla om att en påtvingad utlokalisering leder till personalflykt och kompetensbrist. I sådana lägen är en domstolsorder till myndigheten om att avgöra ett ärende kanske inte det mest effektiva medlet för att minska ärendebalanserna. Effekten kan i stället bli att en redan hårt pressad myndighet får lägga sina resurser på att hantera yrkanden enligt 11 § FL och alltså ägna dyrbar tid åt att formulera skäl till varför ärenden inte har avgjorts i sak. En annan konsekvens kan bli att myndigheten tvingas ge förtur åt de sökande som genom dröjsmålstalan utverkar föreläggande från överinstansen enligt 47 § FL. Det framstår inte som helt tilltalande att en sökande på detta sätt ska gynnas av det enda skälet att han eller hon visat större otålighet än andra.

PRV har övervägt om det för intresset att påskynda ärendeavverkning inte skulle kunna räcka med att stärka Justitiekanslerns tillsynsfunktioner. Enligt 29 § myndighetsförordningen (2007:525) ska myndigheterna varje år förse JK med en förteckning över äldre ärenden. Förteckningarna granskas av JK enligt 9 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Det kan också erinras om bestämmelsen i 3 § i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, enligt vilken JK handlägger bl.a. anspråk på ersättning med stöd av 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen, om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut.

PRV vill trots allt inte motsätta sig en ordning med dröjsmålstalan i linje med förslaget till 11 § FL. Upplägget, att myndigheten ska utforma ett överklagbart beslut, är då att föredra

framför konstruktionen att ett negativt eller positivt beslut ska fingeras ha blivit meddelat efter viss tid.

Med hänvisning till vad som ovan anförts under [avsnitt 3.1] ifrågasätter dock PRV om den av utredningen valda begränsningen av de föreslagna föreskrifternas tillämplighet är den mest lämpliga. Enligt PRV:s mening bör inte bara ärenden ”som väckts av en enskild part” kunna bli föremål för dröjsmålstalan, utan också vissa ärenden som myndigheten initierat ex officio. PRV förordar att begreppet myndighetsutövning används som bestämmande för tillämpningsområdet.

Som utredningen anger finns det inte någon allmän normaltid för avgörande av förvaltningsärenden. T.ex. kan hos PRV ett besked om utgivningsbevis lämnas inom någon vecka medan det kan ta två år eller mer innan ett beslut i ett patentansökningsärende meddelas.

Det är alltså givet att det i en lag som ska tillämpas av myndigheter med mycket skiftande verksamheter inte är möjligt att ange en tidsfrist som kan tillämpas av alla och att den tid om sex månader som utredningen föreslår därför är en grov genomsnittstid. I den mån de av PRV framförda synpunkterna angående möjligheterna att utfärda avvikande förordningsbestämmelser beaktas och en viss flexibilitet att ändra fristen i särskilda fall därmed möjliggörs har PRV inte något att invända mot den föreslagna fristen. Däremot ser PRV problem om avvikande fristbestämmelser kan meddelas endast i lag.

Bland de serviceåtaganden som PRV antagit till komplettering av regleringsbrev anges att i 85 % av alla nationella patentansökningsärenden ett slutligt beslut ska meddelas inom 24 månader, och att ett slutligt beslut ska meddelas inom 36 månader i 100 % av alla ansökningsärenden.

Dessa tidsramar kan framstå som väl tilltagna. Faktum är dock att de vid en internationell jämförelse är exceptionellt snävt satta. Patentlagstiftningens regler om att en ansökan ska hållas hemlig under viss tid, normalt 18 månader från första ansökningsdagen, innebär att underlaget för patenterbarhet inte kan fullt ut överblickas förrän viss tid har förflutit. Ett beslut i ett

patentansökningsärende skulle, kort sagt, inte vara av särskilt stort värde efter så kort tid som sex månader efter ansökan. En så snabb hantering efterfrågas naturligt nog inte heller av sökandena.

En FL-regel om rätt till dröjsmålstalan efter sex månader skulle alltså inte vara gångbar för patentansökningsärenden. Avvikande föreskrifter behövs och om utredarens förslag i 5 § går igenom måste sådana särregler tas in i lag.

Det är förstås inte bara patentärenden som motiverar särregler om tidströskel för dröjsmålsåtgärder. PRV ser det som angeläget att sådana regler kan anpassas med den flexibilitet som förordningsreglering medger.

Som nämnts sist under [avsnitt 3.3] ovan skulle det till nöds kunna vara en lösning att direkt i FL skriva in ett bemyndigande för regeringen att i förordning meddela avvikande bestämmelser bl.a. beträffande tidströskeln enligt 11 §.

Statens energimyndighet

Energimyndigheten är positiv till införandet av det nya instrumentet dröjsmålstalan. Däremot är det myndighetens uppfattning att konsekvenserna för domstolarna kan bli större än vad utredningen anger. Ett beslut av domstol att förelägga en myndighet att inom viss tid besluta i ett ärende innebär en relativt kvalificerad bedömning från domares sida om vad en rimlig tidsåtgång kan vara. Dessutom kan det inte uteslutas att antalet prövningar i dröjsmålstalan kan väsentligt komma att öka jämfört med de anmälningar som i dag görs till Justitieombudsmannen.

Energimarknadsinspektionen

Enligt förslaget till 10 § ska myndigheten göra en bedömning av om ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Det anges inte

vilka kriterier som ska vara avgörande för bedömningen eller i förhållande till vad som avgörandet ska vara försenat. I motiven nämns relationen till den normala handläggningstiden men också materialets omfång (sid. 308). För den enskilde torde det avgörande för om informationen är nödvändig eller inte vara dennes förväntningar på handläggningstiden. Energimarknadsinspektionen ser svårigheter med att bedöma om något kan anses väsentligt försenat.

Förslaget till 11 § innehåller en begränsning till ärenden *i första instans.* Det framstår i denna del som oklart vad som gäller vid avgörande av ärenden som enligt författning vid överklagande alltid, i stället för översändande till domstol, ska omprövas av samma myndighet som har fattat det ursprungliga beslutet (ofta görs omprövning då inom en annan del av myndigheten). I sådana fall kan den första instansen sägas vara densamma som den andra instansen. Energimarknadsinspektionen anser inte att det framgår om bestämmelsen om åtgärder vid dröjsmål i dessa fall även omfattar omprövningsförfarandet.

Möjligheten att angripa en försening ska enligt utredningens förslag begränsas på så sätt att den bara kan tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Om en enskild i ett skede begär ett avgörande och inte får rätt innebär det att det inte finns något sätt att senare angripa fördröjningen på även om avgörandet sedermera drar ut väsentligt på tiden. En sådan begränsning riskerar medföra att en enskild avvaktar med att angripa en fördröjning längre än nödvändigt för att vara säker på att få rätt. Energimarknadsinspektionen ifrågasätter mot bakgrund härav lämpligheten av den föreslagna begränsningen.

Diskrimineringsombudsmannen

[Se Diskrimineringsombudsmannens synpunkter i avsnitt 2.]

Riksarkivet

Riksarkivet anser att frågan huruvida det föreslagna dröjsmålsinstitutet är förenligt med myndigheternas utredningsansvar inte är tillräckligt belyst i betänkandet. Det är viktigt att det framgår tydligt att ansvaret för utredningen ligger på myndigheten och inte på domstolen. Riksarkivet ser också vissa tolkningsproblem vad gäller rekvisitet ”väsentligt försenat”.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen kan konstatera att ett rättsmedel som dröjsmålstalan förefaller vara nödvändigt att införa i svensk rätt. Av utredningens konsekvensanalys framgår att man generellt förväntar sig kortare handläggningstider och lägre kostnader. Det kan dock ifrågasättas om problemet med långa handläggningstider kommer att påverkas i förväntad omfattning genom införandet av detta rättsmedel. De långa handläggningstiderna torde endast till viss del bero på felaktiga prioriteringar från en myndighets sida och mer vara ett utslag av faktisk resursbrist. I praktiken kan de enskilda som begagnar sig av denna möjlighet ”få förtur” i sina ärenden medan övrigas ärenden får en lika lång eller kanske längre handläggningstid. Det generella problemet med handläggningstiderna riskerar att kvarstå.

Dröjsmålstalan kommer oundvikligen att innebära en ökad byråkrati och belastning för såväl myndigheter som domstolar. Utredningen har påpekat att domstolarna i sin prövning inte ska uttala sig i sakfrågan och att prövningen därmed borde kunna ske snabbt och enkelt av en ensamdomare inom någon vecka. Den bedömning av om skälen för förseningen är hållbara som domstolen ska utföra, kan nog inte helt göras utan att i någon mån också sätta sig in i sakfrågan. Det kan inte uteslutas att handläggningstiderna hos domstolen initialt kan komma att bli längre än önskvärt.

Arbetsmiljöverket

Vi motsätter oss förslaget eftersom dröjsmålsinstitutet inte är förenligt med utredningsansvaret.

Rekvisiten ”väsentligen försenat” måste klargöras.

Vi efterfrågar en konsekvensanalys.

Vid ett bifall till en dröjsmålstalan (11 §) bestämmer domstolen inom vilken tid myndigheten ska avgöra ärendet. Det kommer vara en svår bedömning för domstolen att avgöra vad som är rimlig handläggningstid i många av de frågor som finns på Arbetsmiljöverket. Myndigheten ska, om den inte avgör ärendet, i ett särskilt beslut avslå en framställning om att ett ärende ska avgöras och i detta beslut ska myndigheten ange skälen för att ärendet inte kan avgöras. När detta beslut överklagas kommer domstolen i de flesta fall att kommunicera med myndigheten som då får bemöta överklagandet. I många fall kommer det att ske en fortsatt kommunicering gällande dröjsmålsfrågan i domstol som i sig leder till att handläggningstiden förlängs och att resurser tas i anspråk på ett ineffektivt sätt. Arbetsmiljöverket ifrågasätter även om det föreslagna dröjsmålsinstitutet är förenligt med utredningsansvaret, dvs. att ansvaret för utredningen ligger på myndigheten. Förslaget kan komma att innebära att domstolarna ålägger myndigheten att avgöra ett ärende som myndigheten själv inte tycker är tillräckligt utrett. Dessutom är sex månader i många fall en kort tid för att göra tillräcklig utredning. Vi anser att utredningen inte innehåller tillräckliga konsekvensanalyser gällande dröjsmålsinstitutet.

När det gäller skyldigheten att underrätta parten (10 §) om ett ärende kommer att bli väsentligen försenat så ser Arbetsmiljöverket svårigheter med att tolka rekvisitet ”väsentligen försenat”. Utredningen anger att det ska avse ”helt klara fall” men några exempel på vad som omfattas nämns inte. Vi anser att detta måste klargöras genom att exempelvis lägga till att det ska vara väsentligen försenat i jämförelse med ärende av samma karaktär/typ och under liknande omständigheter.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

[Se Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens synpunkter i avsnitt 3.3.]

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit ett nytt institut, en form av dröjsmålstalan. Den föreslagna bestämmelsen innebär att en enskild part, i ett av parten väckt ärende, skriftligen kan begära att ärendet ska avgöras om sex månader har förflutit utan att ärendet blivit avgjort i första instans. Den föreslagna bestämmelsen innebär vidare att myndigheten inom fyra veckor från det att en sådan begäran gjorts antingen ska avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå framställningen med angivande av sina skäl. Ett sådant avslagsbeslut får, enligt den föreslagna bestämmelsen, överklagas i samma ordning som avgörandet i ärendet.

Stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till att införa en tidsbestämd generell bestämmelse. Precis som Förvaltningslagsutredningen redogör för finns det ingen ”normaltid” för avgörande av förvaltningsärenden. Beroende på ärendets karaktär och därmed sammanhängande behov av utredningsinsatser kan en rimlig tid variera mellan en vecka och ett år. Eftersom förvaltningsärendena kan vara av så vitt skilda karaktärer är det enligt stadsledningskontorets uppfattning lämpligare att införa tidsregler i de olika specialförfattningarna. Den tidsåtgång som Europadomstolen enligt sin tumregel finner skälig är ett år per instans. Om en generell tidsbestämd regel ska införas är det lämpligare att införa en tidsram om ett år.

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att vid en skriftlig begäran ska myndigheten avgöra ärendet inom fyra veckor. Inom den kommunala förvaltningen, där bland annat ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och är av principiell beskaf-

fenhet eller annars av större vikt ska fattas av nämnd, är tidsfristen, enligt stadsledningskontorets mening, alltför kort.

Förvaltningslagsutredningen har vidare föreslagit att vid ett bifall till en dröjsmålstalan bestämmer domstolen inom vilken tid myndigheten har att fatta beslut. Enligt stadsledningskontorets mening kan det vara svårt för domstolen att avgöra vad som är en rimlig tid för en myndighet att avgöra ett ärende och det bör därför finnas en möjlighet för myndigheten att påverka bestämmandet av tiden. Vidare föreslås att myndigheten inte får begära förlängd tidsfrist. Detta trots att myndigheten kan ha behov av uppskov på grund av nytillkomna omständigheter som behöver utredas. Vid en sådan situation fattar myndigheten beslut på ett ofullständigt beslutsmaterial vilket ytterst kan leda till att domstolen vid ett överklagande återförvisar ärendet för ny utredning. Det kan ifrågasättas om det förfarandet är effektivt och förenligt med den så kallade officialprincipen, det vill säga att ansvaret för utredningen i första hand ligger på myndigheten, och kravet på rättsäkerhet.

Jönköpings kommun

Av 11 § förslaget till förvaltningslag framgår att ”har sex månader förflutit utan att ett ärende, som väckts av en enskild part, blivit avgjort i första instans, kan parten skriftligen begära att så sker. Myndigheten ska inom fyra veckor från det att en sådan begäran gjorts antingen avgöra ärendet eller med angivande av skälen härför i ett särskilt beslut avslå framställningen. Ett sådant avslagsbeslut får överklagas i samma ordning som avgörandet i ärendet. Detta förfarande får endast tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning.” I 47 § föreskrivs vidare att ”bifalls ett överklagande av sådant avslagsbeslut som avses i 11 §, ska beslutsmyndigheten föreläggas att inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra ärendet. Överinstansens beslut får inte överklagas.”

Jönköpings kommun har i princip inget att invända mot de föreslagna bestämmelserna. Vad som emellertid är oklart är hur ett ärende ska hanteras om, efter det att överinstansen förelagt beslutsmyndigheten, nya omständigheter kommer fram eller nytt material presenteras i ärendet som gör det svårt eller rentav omöjligt för myndigheten att följa föreläggandet. Den situationen ger lagförslaget inget svar på. Frågan bör klargöras.

Växjö kommun

Förslaget är ägnat att påskynda handläggningen genom möjlighet till talan under pågående handläggning. Det torde vara en självklar ambition för de flesta myndigheter att undvika oskäliga dröjsmål och passivitet. Risken kommunen ser med förslaget är att resurser tas från handläggningen av huvudärendet för att bemöta den förda talan. Myndigheterna kommer först att avkrävas besked om anledningen till fördröjningen och sedan bemöta den förda talan i domstolen. Kommunen ska då behandla yttranden i politisk nämnd med föregående beredning vilket kräver resurser och gör att handläggningen fördröjs. Fråga är om det kommer att bli någon effektivitetsvinst med den nya regeln. Möjligen kommer regeln att verka preventivt. Regeln verkar också sakna sanktion för de myndigheter som gör sig skyldiga till oskäligt dröjsmål. Kommunen ser även en risk att domstolarna belastas med en måltyp som kan vara främmande och onödigt resurskrävande för domstolarna att utreda.

Karlskrona kommun

Den föreslagna möjligheten för part att väcka dröjsmålstalan innebär en helt ny uppgift för myndigheterna. Det är svårt att förutspå i vilken utsträckning denna nya uppgift kommer att påverka myndigheterna. Karlskrona kommun tycker att mycket talar för att de i regleringen inbyggda begränsningarna sätter stopp för

att myndigheten i någon större utsträckning kommer att överhopas med sådana dröjsmålsärenden. Det är emellertid otroligt viktigt att det nya institutet inte får till effekt att motverka sitt syfte och tar i anspråk så mycket resurser att nya dröjsmål uppstår.

Helsingborgs kommun

Som nämnts ovan kommer förslaget medföra en rätt för domstol att fastställa ett datum då ett beslut ska vara fattat i de ärenden där någon enskild väckt talan angående ett ärendes avgörande och där myndigheten inte ansett sig kunna fatta beslut på grund av att det krävs mer utredning i ärendet. Beroende på utredningsläget och omständigheterna i övrigt kan behovet av tidsutrymme variera. Det anges att myndigheten bör ange ett slags ”körschema” i sitt beslut där man motiverar när ärendet beräknas vara klart för avgörande. Har beslutet sedan överklagats till en domstol som bifaller överklagan faller det sig naturligt att domstolens fastställande av tid kommer innebära att körschemat frångås och att ärendet ska avgöras tidigare. Detta kommer innebära problem för myndigheten i de ärenden där den är beroende av yttrande eller utlåtande från någon annan instans, myndighet eller något privaträttsligt organ och därför har svårt att påskynda ärendet eller ens kunna påverka handläggningstiden. Myndigheten har inga möjligheter till påtryckningsmedel gentemot annan instans/myndighet för att kunna kräva att utlåtandet eller yttrandet färdigställs i rätt tid. Även om myndigheten använder sig av föreläggandet för att visa vid vilken tid ärendet ska vara avgjort kommer den i många ärenden vara helt beroende av att annan instans prioriterar just det aktuella ärendet framför sin egen prioriteringsordning. Att myndigheten tvingas fatta beslut inom en viss tid medför även en risk för att beslut fattas på ofullständigt underlag.

Göteborgs kommun

Göteborgs Stad har förståelse för att något måste göras för att motverka långa handläggningstider men ställer sig tveksam till att införa en tidsbestämd generell bestämmelse för initierandet av en dröjsmålstalan. Precis som utredningen redogör för finns det ingen ”normaltid” för avgörande av förvaltningsärenden. Beroende på ärendets karaktär och därmed behov av utredningsinsatser kan en rimlig tid variera mellan en vecka och ett år. Då förvaltningsärendena kan vara av så vitt skilda slag är det lämpligare att införa tidsregler i de olika specialförfattningarna. Förslaget bör också innehålla en möjlighet att frångå domstolens föreläggande att avgöra ett ärende inom viss tid, om det tillkommer omständigheter som varken domstolen eller myndigheten kunnat förutse och som gör det omöjligt för myndigheten att avgöra ärendet på ett fullständigt beslutsmaterial inom den förelagda tiden.

Karlstads kommun

Karlstads kommun anser i likhet med utredningen att det är rimligt att en funktion införs i lagen som ger den enskilde medborgaren ett verktyg för att själv se till att få sitt ärende avgjort i rimlig tid. Denna bestämmelse bör, om den införs, emellertid kompletteras med en möjlighet för en myndighet att efter det att dröjsmålstalan avgjorts få anstånd när nya, icke förutsägbara, omständigheter tillkommit. Det torde vara rimligt att det finns en möjlighet för en myndighet att vända sig till domstolen för att begära förlängd utredningstid i de få fall där nya omständigheter tillkommit i ärendet vilka man inte kunnat förutse vid tillfället för domstolens avgörande. Om inte en sådan möjlighet införs finns det en risk för att myndigheter kommer att riskera att fatta beslut på ofullständigt underlag.

Örebro kommun

Möjligheten för en enskild att under pågående behandling av ett ärende kunna vända sig till högre instans med begäran om ett ingripande för att påskynda handläggningen, är enligt utredningen ett naturligt inslag i vad som inom EU-rätten benämns ”god förvaltning”. Ett rättsmedel mot alltför långsam handläggning i förvaltningsärenden har hittills saknats i svensk rätt men utvecklingen i Europa gör, enligt utredningen, att ett förslag till ny förvaltningslag måste innehålla ett sådant. Örebro kommun uppfattar utredningens förslag som väl avvägt. Förvaltningslagen anpassas till europeisk standard utan alltför stora ingripanden i förvaltningsmyndigheternas verksamhet och självbestämmande.

Örnsköldsviks kommun

Med hänvisning till EU-rätten och den respekt för kommunernas självbestämmande som visas har kommunen inte något att invända mot utredningens förslag.

Luleå kommun

Ett ärende ska handläggas så snabbt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts. Om myndigheten bedömer att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat föreslår utredningen att myndigheten ska underrätta parten om detta och skälen till förseningen. Luleå kommun konstaterar att en part i ett enskilt ärende, som inte har fått besked om vilken handläggningstid som beräknas, kan ha en annan förväntning än myndigheten om vad som är en försening. Den enskilde kan därmed förvänta sig att få ett besked om varför ärendet dröjer medan myndigheten inte har för avsikt att skicka ut något besked om detta eftersom det är normal handläggningstid som beräknas. En försening ur myndighetens perspektiv beror däremot ofta på till-

fällig arbetsanhopning eller sjukdom/annan frånvaro hos personalen. Att i detta läge dessutom belasta handläggningen med ett motiverat meddelande till samtliga parter innebär enligt kommunens uppfattning enbart att handläggningen blir ytterligare fördröjd. Dessutom är den enskilde vanligtvis inte är intresserad av anledningen till fördröjningen utan vill i stället ha ett besked i sakfrågan. Den som däremot vänder sig till myndigheten och undrar varför avgörandet dröjer ska givetvis få besked om detta vilket ingår i myndighetens serviceskyldighet redan i gällande förvaltningslag. Luleå kommun anser därmed att 10 § i förslaget inte ska införas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Ett rättsmedel mot alltför långsam handläggning i förvaltningsärenden har hittills saknats i svensk rätt. Sveriges Kommuner och Landsting uppfattar utredningens förslag som väl avvägt. Förvaltningslagen anpassas till europeisk standard utan alltför stora ingripanden i förvaltningsmyndigheternas verksamhet och självbestämmande.

Jusek

Jusek avstyrker ett införande av en dröjsmålstalan i sin helhet.

Det finns naturligtvis fördelar med att den enskilde känner att han eller hon kan påverka sin situation och det finns anledning att samhället ser till att enskilda inte drabbas av oskäliga dröjsmål i myndighetsutövningen. Möjligheterna till en dröjsmålstalan likt den som utredningen har föreslagit i 11 § kommer dock inte att lösa de problem som finns med alltför långa handläggningstider på våra myndigheter. En möjlighet för den enskilde att vända sig till domstol som därefter, utan några sanktionsmöjligheter, ska ålägga handläggande myndighet att påskynda ärendet kommer sannolikt inte att få önskad effekt.

Att myndigheterna uppmanas att lämna ifrån sig ”ofärdiga” beslut är problematiskt i flera hänseenden. Den enskilde riskerar att få ett beslut utan att myndigheten gjort någon verklig utredning. Utredningsbördan flyttas på detta sätt från myndigheten till domstolen. I längden riskerar förtroendet för myndigheterna att urholkas. Den enskilde riskerar vidare att gå miste om en tvåinstansprövning vilket kan ha negativa konsekvenser för rättsäkerheten. Slutligen finns även frågor hur dröjsmålstalan förhåller sig till JO-förfarandet. Två parallella förfaranden kan bli förvirrande för den enskilde.

Myndigheter och inte minst våra förvaltningsdomstolar är redan i dag hårt belastade. Jusek delar inte utredningens uppfattning att förslaget inte leder till att större resurser tas i anspråk på domstolarna. Särskilt inom migrationsområdet, där handläggningstiden på myndigheten ofta överstiger sex månader, finns det risk att belastningen på domstolarna blir betydande. De begränsningar av dröjsmålstalan som föreslås i utredningen förändrar inte detta ställningstagande.

Problemen med långa handläggningstider på myndigheterna borde i stället lösas genom ökade resurser till myndigheternas verksamhet så att de kan anställa och behålla kompetent arbetskraft.

Sveriges läkarförbund

I betänkandet föreslås införande av ett nytt institut, dröjsmålstalan. Syftet, att undvika att myndigheternas handläggning drar ut på tiden, är gott. Läkarförbundet befarar dock att utnyttjandet av möjligheten till dröjsmålstalan kan riskera att faktiskt fördröja handläggningen ytterligare och ställer sig därför tveksamt till förslaget om dröjsmålstalan.

5.4 Tolkning och översättning (12 §)

Förvaltningsrätten i Stockholm

I 12 § andra stycket används begreppet punktskrift. Ett modernare och mer teknikneutralt uttryck bör väljas.

Justitiekanslern (JK)

I betänkandet anges att bestämmelsen om tolkning och översättning inte är avsedd att innebära några dramatiska förändringar i den existerande och som det förefaller välfungerande ordningen. Justitiekanslern vill dock väcka frågan om inte bestämmelsen, genom det ovillkorliga kravet på tolkning och översättning så snart det behövs för att den enskilde ska kunna ”ta till vara sin rätt”, har fått en utformning som kan medföra en avsevärd förändring i vissa typer av ärenden. Det gäller t.ex. statens skaderegleringsärenden där en sökande som inte behärskar svenska i dag inte kan framställa sitt skadeståndsanspråk på ett annat språk än svenska och påkalla att staten ska stå för kostnaderna för översättning. Språkligt sett förefaller det svårt att uppfatta att ett sådant ärende inte skulle avse sökandens rätt. Justitiekanslern ifrågasätter om det är rimligt att staten, som i sådana ärenden utgör den enskildes motpart, ska vara skyldig att stå för kostnaderna och merarbetet för att sökanden ska kunna föra sin talan på varje annat språk än svenska.

Kriminalvården

Utredningen föreslår att begreppet *översättning* förs in i den nya lagens bestämmelse om tolk, utan att härmed åsyfta någon förändring i sak jämfört med vad som gäller enligt 8 § förvaltningslagen (sid. 315). Kriminalvården har många klienter som inte behärskar svenska och ställs ofta inför frågan om hur extensivt 8 § ska tolkas. JO har härvid uttalat att det inte finns någon generell

skyldighet för Kriminalvården att översätta lagar och föreskrifter eller beslut till olika språk, men att myndigheten har en skyldighet att för den intagne förmedla innehållet i beslutet på ett språk som han förstår (se t.ex. JO:s beslut den 19 mars 2009, dnr 305-2008). Kriminalvården befarar dock att den föreslagna lagtexten kan komma att tolkas som längre gående skyldighet för myndigheter att översätta handlingar i sin helhet, till skillnad från att göra innehållet i handlingen begripligt på ett språk som motparten förstår. Kriminalvården fattar över 100 000 beslut varje år bara gällande intagna i anstalt. En stor del av dessa berör intagna som inte behärskar svenska till den grad att de kan tillgodogöra sig innehållet i ett skriftligt beslut. Att låta översätta dessa beslut skulle naturligtvis medföra betydande kostnader. Kriminalvårdens beslut i dessa ärenden är vidare i regel omedelbart verkställbara (se t.ex. 69 § KvaL). Beslutet kan således redan vara verkställt när översättningen är klar. I andra fall kan ändamålet ha förfallit, t.ex. för att en permissionstidpunkt har passerats. Kriminalvården anser mot denna bakgrund att det tydligt måste framgå av lagtexten att översättningsskyldigheten inte medför att alla lagar och beslut måste översättas utan att översättningsskyldigheten innebär att den enskilde har rätt att få den väsentliga innebörden återgiven för sig.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Utredningen föreslår skärpning av bestämmelsen om tolkning och översättning genom att göra om den till en skyldighet och ta bort uttrycket ”vid behov”. MSB är kritisk till förslaget och anser att den nuvarande regleringen bör behållas.

Enligt utredningen (s. 314) torde regeln inte innefatta någon saklig avvikelse från vad som redan anses gälla. Enligt MSB:s uppfattning är det inte alls självklart, då regeln rent semantiskt innebär skärpning.

Den nuvarande regeln i 8 § förvaltningslagen (1986:223) anger att myndigheten vid behov bör anlita tolk. Regeln tillåter att

ta hänsyn till kostnaderna för tolkservice. Behovsprövningen varierar beroende på den enskildes möjlighet att själv bekosta översättning.[5] Det har exempelvis ansetts rimligt att kräva att näringsidkare från ett annat EES-land som söker tillstånd för en viss verksamhet i Sverige översätter inlämnade certifikat, intyg eller liknande till svenska.[6] MSB befarar att regeln med den föreslagna formuleringen kommer att innebära att tolkservice ska ges även till de enskilda som enligt dagens bestämmelse själva ska stå för översättningskostnader vilket kommer att medföra markant ökning av myndigheters kostnader för översättning. Det kan knappast anses rimligt att resursstarka marknadsaktörer får möjlighet att övervältra sina kostnader för översättning av handlingar i ärenden som avser ekonomisk verksamhet på det allmänna.

MSB instämmer med utredningen att bestämmelsen bör omfatta allvarligt synskadade vad gäller överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget.

Tydliggörandet i andra stycket att överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt jämställs med översättning åt någon som inte behärskar svenska eller är allvarligt hörsel- eller talskadad anser Socialstyrelsen är en mycket välkommen förbättring av möjligheterna för allvarligt synskadade att kunna leva självständigt likt andra personer av motsvarande ålder.

Tullverket

Tullverket har inga invändningar mot att rätten till tolk och översättning förtydligas. Däremot bedömer Tullverket att den föreslagna ändringen från en bör- till en ska-regel kommer att

[5] Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 100-105.
[6] Se t.ex. 18 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.

uppfattas som en skärpning av tillämparen, trots att utredningen[7] inte avsett någon sådan. Formuleringen av behovskriteriet – om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt – i bestämmelsen kan för den vanliga tillämparen vara svårt att uppfatta.

Finansinspektionen

Utredningens förslag präglas även i denna del av en önskvärd ambition att underlätta för enskilda, fysiska personer i deras kontakter med myndigheter. FI saknar emellertid en belysning av hur reglerna i 10 § språklagen (2009:600), av vilken det framgår att språket i förvaltningsmyndigheter är svenska, ska tillämpas samtidigt som de föreslagna bestämmelserna.

Den föreslagna bestämmelsen ger, liksom motiven för den, intryck av att ansökningar ska kunna ges in till myndigheter på vilket språk som helst för att sedan vid behov översättas av myndigheten på myndighetens bekostnad. Detta kommer att leda till en förlängning av handläggningstiderna. Dessutom anser FI att det är främmande att regelmässigt godta ansökningar på andra språk från företag som i sin verksamhet är skyldiga att rätta sig efter ett omfattande regelverk som är skrivet på svenska. Det finns därför anledning att utforma bestämmelsen så att den tar hänsyn till att andra krav bör ställas på kommersiella företag som vill verka på en reglerad marknad å ena sidan och enskilda medborgare å andra sidan. Det bör inte stå näringsidkare fritt att lägga över kostnader som är förknippade med att de vill driva reglerad verksamhet på skattebetalarna.

Kammarkollegiet

Det är inte givet att det finns tolkar att tillgå på alla språk. Detta bör beaktas vid utformandet av lagtexten.

[7] s. 313.

Statens skolverk

Skolverket anser att det är bättre att i författningstexten beskriva att en person *har* en hörselskada, talskada eller synskada i stället för att skriva att personen *är* hörselskadad, talskadad eller synskadad.

Stockholms universitet

Bestämmelsen har givits en tämligen kategorisk utformning. Enligt Stockholms universitets mening kan det uppkomma situationer när en översättning behövs för att enskild ska kunna ta till vara sin rätt, men där det inte är givet att myndigheten ska stå för detta. Som exempel kan ges Post- och telestyrelsens ärenden som involverar utländska operatörer och i huvudsak är av kommersiell natur. Stockholms universitet ställer sig tveksam till om bestämmelsen faktiskt inte innebär en förändring gentemot vad som gäller i dag (jfr s. 314). Förslagets lydelse ger utrymme för att tolka in ett långtgående ansvar för myndigheter att översätta alla handlingar på andra språk än svenska, vilket i praktiken skulle innebära en ansenlig arbetsbelastning för myndigheter.

Vidare synes det vara en tendens i praxis att kretsen klagoberättigade vidgas (jfr t.ex. RÅ 2006 ref. 9). Att, så som föreslås, inte knyta bestämmelsens tillämpningsområde till partsbegreppet utan till enskilda som berörs kan komma att innebära ett ganska stort ansvar för myndigheterna i detta avseende.

Lunds universitet

Förvaltningslagen bör erinra om svenska språkets ställning enligt språklagen som huvudspråk i Sverige och ange att förfarandet sker på svenska. Vidare bör nämnas att det finns särskilda bestämmelser om de nationella minoritetsspråken i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Förändringen om att översättning *ska* ske framstår som mycket långtgående om den skulle tillämpas på inkommande handlingar. Även om den nu gällande förvaltningslagen och anslutande praxis inte har tillämpats på detta sätt, ger lydelsen i förslaget utrymme för att tolka bestämmelsen så att alla handlingar på andra språk än svenska måste översättas, oavsett i vilken typ av ärende de aktualiseras. Lagtexten bör utformas så, att den ger utrymme för att beakta fördelningen av utredningsansvaret vid bedömningen av om översättning ska ske.

Vidare innebär förslagets lydelse att översättning ska ske när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska språket. Förslaget säger däremot inte något om vad som ska gälla om någon som behärskar svenska språket ger in handlingar på något annat språk, exempelvis examina från ett annat land vid ansökan om antagning till högre utbildning. Denna aspekt bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Förslaget om tolkning och översättning tillstyrks i övrigt i stort. Det vore emellertid mindre detaljinriktat att i första stycket tala om funktionshindrade och att låta andra stycket utgå. Formen punktskrift eller t.ex. talsyntes bör avgöras i det enskilda fallet.

Lantmäteriet

Det är viktigt att den enskilde kan ta till vara sin rätt vid kontakt med en myndighet. Vid exempelvis tvångsförrättningar som förekommer hos Lantmäteriet är det extra viktigt att sakägaren förstår vad som händer. I och med att fler utländska medborgare köper fast egendom i Sverige kommer ett utökat krav på översättning att öka kostnaderna för översättning hos myndigheterna. Detta är en konsekvens av förslaget som bör beaktas.

Post- och telestyrelsen

PTS är positiv till förslaget i denna del, särskilt vad gäller förslaget om en utvidgning avseende kommunikation med synskadade där de nu ska tillförsäkras samma behandling i förvaltningsförfarandet som de har i domstolsprocessen. Det är vidare positivt att förslaget inte endast anger rätten till tolkning utan även rätten till översättning av handlingar, eftersom förfarandet vid förvaltningsmyndigheter till övervägande del är skriftligt.

Sveriges geologiska undersökning

Bland sökandena i Bergsstatens ärenden återfinns världens största gruvföretag. Det är inte ovanligt att dessa och andra bolag framför önskemål om att få lämna in handlingar på engelska, att Bergsstaten ska tillhandahålla blanketter på engelska eller att få Bergsstatens beslut översatta. Från Bergsstatens sida finns en hög grad av servicenivå när det gäller att kommunicera på engelska men när det gäller ansökningshandlingar, som kan vara mycket omfattande, meddelas bolagen att dessa bör vara författade på svenska, dels för att undvika missförstånd och dels för att de då normalt sett är mer lättillgängliga för motparterna. Emellanåt accepteras ändå material, främst av teknisk natur, på engelska. Någon enstaka gång har företag valt att kommunicera ytterligare något språk, t.ex. danska.

Med den nuvarande regleringen i förvaltningslagen har Bergsstaten i och för sig inte ansett att det går att kräva att sökandena kommunicerar på svenska men ändå kunnat framföra till dem att det är de som står risken för eventuella missförstånd eller att de hamnar i dålig dager hos motparterna. Det förslag som nu lämnas till ändrade regler innebär i princip att Bergsstaten inte kommer att ha några argument för att begära att svenska används. Kraven i förslaget medför också att organisationens egna språkkunskaper inte kan nyttjas, utan att tolk måste anlitas utifrån, eftersom korrekta översättningar kommer att vara en krä-

vande och tidsödande uppgift. Detta förefaller orimligt i förhållande till de sökande som Bergsstaten normalt har att göra med. Frågan om krav på att anlita tolk kan också vara olämplig att särreglera i speciallagstiftningen. Nuvarande ordning med en behovsprövning fungerar enligt Bergsstatens mening väl. SGU instämmer i denna bedömning och avstyrker förslaget.

Patent- och registreringsverket

Den föreslagna 12 §, om att en myndighet ska anlita tolk och låta översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt, är ytterligare ett exempel på en bestämmelse som kan behöva suppleras med avvikande föreskrifter i specialförfattning. I den lagstiftning som styr PRV:s verksamhet finns bestämmelser om att det är sökanden, inte myndigheten, som har att översätta ingivna handlingar av visst slag (se bl.a. 7 § patentlagen, 3 § patentkungörelsen, 7 § varumärkesförordningen och 3 § mönsterskyddsförordningen). PRV:s uppfattning är att sådana krav är nödvändiga, eftersom de översatta texterna är mer eller mindre knutna till rättsverkningar som sökanden måste ta ansvaret för.

När det gäller den serviceskyldighet som myndigheterna ska ha enligt huvudregeln i 12 § FL noterar PRV utredarens ord om att den föreslagna utformningen inte innebär några ”dramatiska förändringar i den existerande och, som det förefaller, i praktiken välfungerande ordningen”.

Verket har ingen invändning mot denna analys men ser en risk för att det i den föreslagna ”ska-regeln” tolkas in ett åläggande för myndigheterna att hjälpa till med tolkning och översättning i en utsträckning som varken är avsedd eller sakligt motiverad.

Statens energimyndighet

Genom förslaget ändras nuvarande reglering från att en myndighet *bör* anlita tolk till att myndighet *ska* anlita tolk. Utredningens uppfattning är att konsekvenserna av detta knappast kommer att bli märkbara. Energimyndigheten ifrågasätter inte i sig övergången i formuleringen från bör till ska, men utesluter inte att detta för vissa myndigheter kan få inte minst ekonomiska konsekvenser.

Diskrimineringsombudsmannen

DO anser att rätten att få tolkning eller översättning bör utvidgas i förhållande till vad utredningen föreslår så att även personer som av andra skäl än hörsel-, syn eller talskada har ett sådant behov omfattas av denna rätt. Det kan till exempel handla om personer med en funktionsnedsättning i form av dyslexi. Enligt DO bör det snarare vara den enskildes behov av tolkning och översättning, än exakt vad behovet beror på, som styr rätten till tolkning och översättning.

Statens kulturråd

Förslagen till förändringar gällande ”Tolkning och översättning”, 12 § och ”Muntliga uppgifter”, 20 § riskerar att leda till merarbete för myndigheten. Kulturrådet anser att motsvarande skrivningar i gällande FL 8 §, 14 § väl tillgodoser en effektiv och rättssäker handläggning.

Växjö kommun

Ändringen i bestämmelsen om tolk och översättning är välmotiverad ur rättssäkerhetssynpunkt. Kommunen vill dock påpeka att ändringarna innebär en skärpning som kommer att innebära

ökade kostnader för myndigheterna i form av ökade tolkkostnader och kostnader för överföring till punktskrift eller till vanlig skrift.

Örnsköldsviks kommun

I princip är kommunen av samma uppfattning som utredaren, dvs. att tolkning och översättning ska erbjudas om den enskilde inte kan ta till vara sin rätt. Kommunen anser dock inte att ordet bör ska ändras till ordet ska. Förslaget kommer att ställa högre krav på kommunerna än nuvarande lagstiftning. Det saknas en konsekvensbeskrivning för vad detta kan innebära för kommunerna. Många frågor är obesvarade. Finns det möjlighet att tillgodose kravet på tolkar och översättare, kan den enskilde med egna medel tillvarata sin rätt etc.

Luleå kommun

Kravet på när myndigheten ska anlita tolk föreslås skärpas och ändras till att uttryckligen även omfatta krav på översättning av handlingar. Luleå kommun anlitar i dagsläget tolk när den enskilde har behov av det vid kontakter med kommunen. Ofta kan emellertid saken lösas utan anlitande av auktoriserad tolk genom att i stället kommunicera med hjälp av personal som kan andra språk, vanligtvis engelska eller finska. Ett större krav på tolkning och översättning av handlingar torde innebära att auktoriserad översättare behöver anlitas. Detta kommer att innebära betydligt ökade kostnader för kommunen, till exempel i ärenden hos överförmyndaren där bland annat fastighetsförsäljningar och arvskiften lämnas in på andra språk. Även handläggningstiden kommer att öka om handlingar oftare måste skickas på översättning till auktoriserade översättare. Kommunen anser att de nuvarande bestämmelserna är tillräckliga för att säkerställa att den enskildes rätt tas till vara.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Vissa ändringar föreslås av förvaltningslagens nuvarande regel om tolkning. Utredningen vill bl.a. transformera den nuvarande ”bör-regeln” till en ”ska-regel” och göra ett förtydligande så att kravet på tolkning och översättning ska reserveras för fall då den enskilde utan sådan inte kan ta till vara sin rätt.

Sveriges Kommuner och Landsting är i princip av samma uppfattning som utredaren – dvs. tolkning och översättning ska erbjudas om den enskilde annars inte kan ta till vara sin rätt, men menar att det är oacceptabelt att i lagstiftningen införa ett ska-krav som myndigheterna troligen inte helt kan leva upp till. Utredningen om kontakttolkar konstaterade i sitt betänkande (SOU 2005:37) att behovet av tolkar var störst hos Migrationsverket, kommunerna, landstingen och inom rättsväsendet, och att det rådde brist på auktoriserade tolkar i många språk. Inte ens inom de stora tolkspråken kunde efterfrågan tillgodoses (s. 104–105). Tillgången till tolkar varierade också stort över landet. I vissa län saknades auktoriserade tolkar helt. Förvaltningslagsutredningen hänvisar inte till några data som visar att situationen förbättrats. En ändring i bestämmelsen av bör till ska är eftersträvansvärd men bör enligt förbundet avvaktas tills behovet av tolkar och översättare är möjligt att tillgodose.

Till skillnad mot vad utredningen framhåller menar förbundet att en ändring i bestämmelsen av ordet bör till ska, är en verklig förändring som innebär större krav på myndigheterna. Ambitionsnivån förändras men en konsekvensbeskrivning saknas. Den föreslagna bestämmelsen kommer att medföra ökade kostnader för kommuner och landsting.

Den 27 december 2009 trädde lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden i kraft. Den utgör en implementering av tjänstedirektivet 2006/123/EG.

Tjänstedirektivet är ett utflöde av fördragets principer om fri etableringsrätt och fri rörlighet för tjänster. I direktivet och i lagen föreskrivs att det ska finnas en gemensam kontaktpunkt (GKP) där information ska kunna hämtas och alla formella för-

faranden fullgöras för en leverantör som vill etablera sig eller bara tillfälligt tillhandahålla tjänster i Sverige.

Alla myndigheter ska via sin egen hemsida lägga in information i GKP. Enligt 6 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden ska informationen också i lämplig utsträckning vara tillgänglig på engelska. Något ytterligare språkkrav har man inte satt upp.

Svenska är ett EU-språk och direktivet kräver ingenting utöver svenska. I direktivet finns också vissa bestämmelser av intresse. Art. 5.3 talar om att medlemsstaterna ska godta alla dokument som uppfyller likvärdigt syfte som de inhemska och att de inte får kräva *auktoriserad* översättning. I andra stycket anges att första stycket inte ska påverka medlemsstaternas rätt att kräva icke-auktoriserade översättningar av handlingar på något av deras egna officiella språk.

Den fulla effekten av tjänstedirektivet har vi inte sett ännu, men i takt med en ökad kunskap om direktivet kommer med all sannolikhet omfattningen på gränsöverskridande tjänster att öka. Om kommunerna i det läget måste översätta handlingar från alla olika EU-stater, kommer det att få betydande konsekvenser.

Enligt förbundets mening finns ingen anledning att i den nya förvaltningslagen införa bestämmelser som sträcker sig långt utöver de EU-rättsliga kraven. Den gamla FL skrevs för traditionell förvaltning. Elektroniska förfaranden skapar nya och annorlunda arbetsflöden och delvis en annan typ av handlingar. Detta måste beaktas i en konsekvensanalys så att eventuella ändringar kostnadsberäknas och görs med försiktighet.

Slutligen bör i detta sammanhang observeras att ärenden med internationell anknytning i vilka översatta handlingar förekommer blir allt vanligare i kommunala verksamheter. Ett exempel är familjerättsliga ärenden enligt 13 kap. 10 § och 14 kap. 11 § föräldrabalken angående överförmyndarens samtycke i fall där ett dödsbo äger fastighet i utlandet och en dödsbodelägare är omyndig eller har en förordnad god man eller förvaltare.

5.5 Ombud och biträde (13 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten förordar att regleringen samordnas med förslaget till ändring i 48 § förvaltningsprocesslagen (Se ”En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess”, Ds 2010:17). Vidare att det i fjärde stycket 13 § nya förvaltningslagen görs ett tillägg enligt följande. Myndigheten får också förklara ombudet eller biträdet obehörig, för viss tid eller tills vidare, att verka vid den myndigheten.

I förslaget ställs inte upp något hinder mot användandet av juridiska personer som ombud och biträden. Enligt förslaget till ändring i 48 § andra stycket förvaltningsprocesslagen kommer det däremot inte längre att vara möjligt att använda sig av en juridisk person som ombud eller biträde i en förvaltningsdomstol. Kammarrätten förordar att regleringen samordnas så att den enskilde inte blir tvingad att byta biträde eller ombud om tvistefrågan hamnar i domstol.

I betänkandet anges helt kort att utredningen även fortsättningsvis finner det motiverat att diskvalifikationen begränsas till att gälla ärende där huvudmannen är part. Motivering härför saknas. Kammarrätten ställer sig frågande till en sådan begränsning. I stället anser kammarrätten att det finns mycket att vinna i tid och kostnader för såväl enskilda som myndigheter genom att redan på myndighetsnivå begränsa utrymmet för uppenbart oskickliga ombud eller biträden. Det är inte rimligt att myndigheten gång efter annan måste låta uppenbart oskickliga ombud eller biträden visa prov på sin olämplighet för att därefter kunna förklara denne obehörig i ärendet. Kammarrätten föreslår därför ett tillägg till 13 § fjärde stycket nya förvaltningslagen.

Kammarrätten i Göteborg

Enligt kammarrätten kan ordalydelsen *fråntas rätten att vidare befatta sig med ärendet* tolkas så att ombudet inte över huvud taget får befatta sig med ärendet. Myndigheten bör rimligtvis endast kunna hindra ombudet från att befatta sig med ärendet i direkta kontakter med myndigheten och den föreslagna bestämmelsen bör justeras i enlighet härmed.

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten noterar att det i betänkandet Ds 2010:17, En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess, finns förslag om att rättegångsbalkens bestämmelser om ombud och avvisning av ombud ska tillämpas i förvaltningsprocessen som bl.a. innebär att det ska vara möjligt att avvisa ett ombud direkt, utan krav på att ombudet först måste ha visat sig olämplig t.ex. vid muntlig förhandling. Kammarrätten menar att det finns skäl att samordna förslagen på den aktuella punkten [13 § fjärde stycket] så att ett ombud inte bara kan avvisas i ett ärende utan generellt. Detta innebär inte att kammarrätten förordar att någon hänvisning till rättegångsbalken ska göras utan att regleringen bör införas i förvaltningslagen.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Det bör framgå av lagtexten i 13 § att om fullmakt inte uppvisats ska den anses gälla utan inskränkningar. Det finns annars en risk för påståenden i ett senare skede att ombudet t.ex. inte är behörigt att ta emot delgivning.

Förvaltningsrätten i Umeå

Vi anser att ordvalet i bestämmelsens sista stycke (”att vidare befatta sig med ärendet”) är olämpligt då det ger intryck av att ombudet/biträdet inte över huvud taget får befatta sig med ärendet. Det bör tydligt framgå att myndigheten endast har befogenhet att begränsa ombudets/biträdets insats *inför myndigheten*.

Justitiekanslern (JK)

När det gäller möjligheten att frånta ombud eller biträde som har visat sig olämplig för sitt uppdrag rätten att vidare befatta sig med ärendet föreslås inte någon ändring i sak. Justitiekanslern vill dock framhålla att avsaknaden av en möjlighet i nu gällande lagstiftning att besluta att mer generellt avvisa ett ombud har medfört vissa bekymmer i den praktiska tillämpningen. Frågan har på senare tid bl.a. aktualiserats i ärenden hos Migrationsverket. Riksdagens ombudsmän (JO) uppmärksammade motsvarande problem avseende utformningen av 12 kap. 5 § rättegångsbalken i ett beslut den 30 augusti 2007 (JO:s dnr 5062-2005). Detta är alltså en fråga som det finns skäl att ytterligare överväga i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Utredningen föreslår att komplettera bestämmelsen om ombud och biträde med regeln om fullmakt. MSB är i princip positiv till förslaget. MSB vill emellertid framföra kritik mot förslagets utformning. Förslagets 13 § tredje stycket andra meningen lyder: ”Om en ansöknings- eller överklagandehandling är undertecknad av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att framställningen annars kan komma att avvisas”. Utredningen har inte förklarat närmare varför fokusen ligger på en ansöknings- och överklagandehandling. Även begäran om omprövning eller anmälan,

som kan vara undertecknade av ett ombud som inte styrkt sin behörighet, kan ha stor betydelse för parten. Regeln bör omfatta alla handlingar som innehåller en framställning till myndigheten. Bestämmelsen, som den är formulerad, kan dessutom missförstås av en beslutsmyndighet när ett överklagande av dess beslut kommer in vilket ska överlämnas vidare till en högre instans. I ett sådant fall är beslutsmyndigheten inte behörig att avvisa ett ofullständigt överklagande. Beslutsmyndigheten hjälper vanligtvis parten inom ramen för sin serviceskyldighet och upplyser honom eller henne om att framställningen kan komma att avvisas av överinstansen om bristen inte avhjälps. Det synes att utredningen endast fört över 49 § andra stycket förvaltningsprocesslagen med mindre språkliga justeringar till lagförslaget utan att ta hänsyn till skillnader i verksamheter vid myndigheter och domstolar.

Försäkringskassan

I bestämmelsens fjärde stycke sägs att ett ombud eller biträde som visat sig olämplig för sitt uppdrag får av myndigheten frântas rätten att vidare befatta sig med ärendet.

Det förekommer att ett ombud vid upprepade tillfällen visar sig olämplig för sina uppdrag. Ett sådant ombud är inte till gagn för den enskilde utan utgör ett hinder för att han eller hon ska få sitt ärende handlagt på bästa möjliga sätt. Försäkringskassan anser att det vore mycket värdefullt om det i bestämmelsen även infördes en möjlighet för myndigheterna att om ett ombud vid upprepade tillfällen avvisats på grund av olämplighet även frånta honom eller henne rätten att för viss tid eller tills vidare vara ombud i olika ärenden hos myndigheten.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten konstaterar att i departementspromemorian ”En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess” (Ds 2010:17) föreslås skärpta krav på den som vill uppträda som ombud i en förvaltningsprocess samt ett hinder för juridiska personer att agera som ombud.

Pensionsmyndigheten har inte haft något att invända mot dessa förslag men ansett att det framstår som omotiverat att ha olika behörighetskrav m.m. inom förvaltningsförfarandet respektive förvaltningsprocessen. Pensionsmyndigheten har inte anledning att ändra uppfattning i den frågan och anser således att även det nu remitterade förslaget bör justeras så att det står i överensstämmelse med vad som beslutas beträffande ändringarna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inte något att direkt erinra mot den föreslagna bestämmelsen. Vad gäller det sista stycket – om möjligheten att diskvalificera ett ombud eller biträde – konstaterar länsstyrelsen att det av innebörden av begreppet ärende (jfr avsnitt 5.2 [i betänkandet]) följer att ett beslut att skilja ett ombud från sitt uppdrag inte har någon verkan utanför just det aktuella ärendet hos just den myndighet som meddelar beslutet. Om ärendet fullföljs så ankommer det på nästa myndighet att vid behov fatta ett motsvarande beslut för sitt ärende. Länsstyrelsen noterar också att det inte framgår t.ex. under vilken tid det ska ha ”visat sig” att ett ombud eller biträde är olämplig.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker förslaget om biträde och ombud.

Post- och telestyrelsen

Det är positivt att utredningen föreslår att den nya förvaltningslagen ska förtydligas vad gäller vilka krav som ska ställas på ombud och dessas fullmakter.

Bolagsverket

I stadgandets andra stycke anges att myndigheten får begära att ett ombud styrker sin behörighet genom skriftlig eller muntlig fullmakt. Enligt verkets mening kan det finnas ett behov att komplettera stadgandet med möjligheten för ett ombud att styrka sin behörighet med s.k. kungörelsefullmakt enligt 2 kap. 14 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Bakgrunden till verkets synpunkt är att verket överväger att utreda möjligheten att i sin ärendehantering öppna möjligheten och skapa en rutin för ombud i ärenden att styrka sin behörighet på nämnda sätt. Det kan inte uteslutas att skrivningen i stadgandet skulle försvåra en sådan rutin.

Arbetsförmedlingen

I 13 § 2 stycket i förslaget anges att myndigheten *får* begära att ett ombud styrker sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. Utredningen har uppgivit att det vore att föra onödigt långt att i förvaltningslagen uppställa ett generellt krav på att ett ombud styrker sin behörighet genom fullmakt, på sätt som sker hos förvaltningsdomstolarna. Utredningen anför att då det är fråga om mindre väsentliga ärenden kan ett sådant behörighetsbevis ofta med fördel undvaras.

Arbetsförmedlingen anser att den förslagna formuleringen är olycklig. Fullmakten är inte endast i snäv mening ett bevis på behörighet. Fullmakten löser, givetvis beroende på avfattningen, många gånger myndigheten samtidigt från sekretess. Uppgifter i

ärenden om arbetsförmedling omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Redan den uppgiften att en person är arbetslös och inskriven vid arbetsförmedlingen är en sekretessbelagd uppgift. En tjänsteman på Arbetsförmedlingen kan exempelvis över huvud taget inte besvara den enklaste fråga avseende en inskriven arbetssökande som ställs av en anhörig som uppger sig företräda den arbetssökande, med mindre att det finns en fullmakt från den arbetssökande. Den föreslagna formuleringen kan förleda en tjänsteman att uppfatta att han eller hon kan avstå från att begära in en fullmakt och därmed begå ett brott mot tystnadsplikten.

5.6 Jäv (14 och 15 §§)

Stockholms tingsrätt

I [15 §] tredje stycket föreslås en regel som innebär att något ovillkorligt förbud för den beslutsfattare som jävsfrågan gäller att delta vid behandlingen av frågan inte ställs upp. Detta får dock ske endast under vissa förutsättningar. Regeln torde förestavas av praktiska skäl. Den föreslagna regleringen har en motsvarighet i 4 kap. 15 § tredje stycket rättegångsbalken.

Med dagens domstolsorganisation – med större domstolar än tidigare – torde emellertid situationen med att den som jävsfrågan gäller också måste delta i prövningen bli synnerligen ovanlig. Motsvarande synsätt torde kunna anläggas för förvaltningsmyndigheterna, som vanligen har ett flertal beslutsfattare. Mot den bakgrunden och då själva regleringen i sig kan framstå som egenartad inte bara för den enskilde menar tingsrätten att det bör övervägas om inte regleringen kan undvaras.

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten ifrågasätter om regleringen i [15 §] första stycket andra meningen och rekvisitet ”olägligt dröjsmål” speglar den restriktiva tillämpning som utredning avsett (jfr s. 350).

Förvaltningsrätten i Malmö

Även om institutet underställning hos myndigheter i stort sett är avskaffat, så finns det enligt förvaltningsrättens mening skäl att särskilt referera till detta i bestämmelsen om jäv i 14 § 3. Förvaltningsrätten föreslår därför att *eller underställning av en annan myndighets beslut* läggs till i 14 § 3 efter orden *efter överklagande*.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

Vad gäller förslaget om jäv har TLV inget att erinra. Följande kan dock påpekas om jäv allmänt. TLV använder i relativt stor omfattning medicinska experter i ärendehandläggningen. Från riksdag och regering uppmuntras ett samarbete mellan forskning och industri samtidigt som myndigheterna har ett objektivitetskrav (1 kap. 9 § regeringsformen och förslaget 4 § andra stycket). Det är ett påtagligt problem för bland annat TLV att anlita nödvändig expertis samtidigt som objektivitetskravet upprätthålls. Antingen uppfyller myndigheterna objektivitetskravet och riskerar i det avseendet att inte få det kunskapsunderlag som behövs för uppdraget eller så anlitas de bästa experterna och då riskeras i stället att objektivitetskravet inte upprätthålls. Det noteras endast att detta är problematiskt för bland annat TLV.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen tillstyrker den föreslagna ingressen till [14 §] första stycket samt det andra stycket. Angående jävsgrunderna vill

länsstyrelsen endast uppmärksamma den situation som liknar tvåinstansjäv, förutom den avgörande omständigheten att situationen uppstår i en och samma instans. Ett enkelt exempel är handläggningen av ett ärende om rättelse av ett beslut. Mot att jäv ska aktualiseras i ett sådant fall kan möjligen invändas bl.a. att möjligheten till prövning av en annan instans också typiskt sett finns. Ett annat exempel – som mycket väl kan förekomma hos t.ex. länsstyrelserna – är att en handläggare i ett ärende av en viss typ har tagit ställning till frågor, som är av avgörande betydelse för utgången även av ett annat ärende som myndigheten, och kanske samma handläggare, har att befatta sig med, samtidigt eller senare.

Länsstyrelsen anser att det bör övervägas om det inte i stället ska föreskrivas att den som är jävig inte får ta befattning med ett ärende, som ett alternativ till det av utredningen föreslagna att den inte får handlägga ärendet respektive närvara vid ärendets (slutliga) avgörande [15 §]. Länsstyrelsen anser vidare – mot bakgrund av de bedömningar som utredningen gör och som länsstyrelsen delar – att det ska framgå att det alltid ska fattas ett beslut så snart en fråga om jäv ”har uppkommit” mot någon. Lydelsen av sista stycket första meningen bör justeras med anledning av detta.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker i stort förslagen om jäv. Utredningen anser att exemplifieringar så långt möjligt bör undvikas. Universitetet delar inte denna uppfattning, utan anser att exemplifieringar underlättar användningen av lagtexten och gör den tydligare. Utredningen har inte visat att den gällande förvaltningslagen har orsakat några problem i dessa avseenden trots vissa exemplifieringar. Exemplifieringar kan naturligtvis också ske i förarbetena.

Utredningen har valt att ta bort biträdesjäv och låter det i stället inordnas under generalklausulen. Universitetet har inget

att erinra mot förslaget men vill påpeka att en mera allmän lagtext leder till tolkningsproblem.

Post- och telestyrelsen

PTS välkomnar förslaget om nya jävsregler i den nya förvaltningslagen. Det är positivt att reglerna om jäv moderniseras och görs mer lättillgängliga samt att ett beslut om jäv nu föreslås kunna överklagas.

6 Ärendenas väckande

6.1 Framställning från enskild och behandling av bristfällig framställning (16 och 17 §§)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att ordet ”väcka” utgår från lagtexten [16 §] och ersätts med ordet ”inleda”. Kammarrätten föreslår – i konsekvens med föreslagen ändring i 16 § att rubriken till 16–18 §§ ändras till ”Ärendenas inledande”. Kammarrätten föreslår vidare ett tillägg till paragrafen enligt följande. Om en myndighet godtar att ett ärende enligt 16 § inleds muntligen ska myndigheten dokumentera lämnade uppgifter.

Den av utredningen valda termen ”väcka”, liksom begreppet ”anhängiggöra” som utredningen har övervägt, är enligt kammarrättens mening ålderdomligt och används i dag mera sällan. I syfte att modernisera terminologin i lagtexten bör därför ordet ”väcka” bytas ut mot ordet ”inleda”. Ett sådant byte överensstämmer också med språket i förslag till ändring i förvaltningsprocesslagen, i vilken det i såväl 3 § som 6 § talas om den som ”inleder ett mål”. I konsekvens härmed bör rubriken till 16–18 §§ ändras till ”Ärendenas inledande”.

Utredningen har inte velat reglera anhängiggörandet utan konstaterar i betänkandet att även muntliga initiativ måste godtas i enklare fall. Om en myndighet accepterar att en ansökan, en anmälan eller en framställning sker muntligen bör förvaltningslagen enligt kammarrättens mening innehålla ett krav på dokumentation. Kammarrätten förordar därför att ett tillägg görs till

16 § enligt följande. Om en myndighet godtar att ett ärende enligt 16 § inleds muntligen ska myndigheten dokumentera lämnade uppgifter.

Migrationsverket

Migrationsverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Det är bra att riktlinjer för det inledande skedet av handläggningen införs i lagtexten. När det gäller utformningen av 16 § anser Migrationsverket, i motsats till vad utredningen anför i betänkandet, att det även i detta lagrum kunde vara lämpligt att betona den allmänna regeln om skriftligt förfarande, förslagsvis genom att införa en hänvisning till 8 §. Migrationsverket har inte något att erinra gentemot den föreslagna lydelsen av 17 §.

Datainspektionen

I en särskild bestämmelse ges regler om vad en framställning från enskilda ska innehålla [16 §]. I nuvarande förvaltningslag finns inte någon bestämmelse som reglerar detta. Däremot finns ofta särskilda regler om vad en ansökan, anmälan etc. ska innehålla i många myndighetsföreskrifter. Mot bakgrund av att den nya förvaltningslagen föreslås vara subsidiär endast i förhållande till annan lag, kan det finnas skäl att uppmärksamma detta i det fortsatta arbetet. Det bör observeras att övergångsbestämmelsen endast anger att avvikande bestämmelser som beslutats av *regeringen* ska fortsätta att gälla.

För det fall en framställning avser utlämnande av allmän handling finns en grundlagsskyddad rätt för den enskilde att vara anonym. Detta kan vara värt att göra tydligt.

Försvarsmakten

Försvarsmakten instämmer i att det föreligger ett behov av reglering av väckande av ärenden och av handläggningsåtgärder. Någon form av minimikrav på den enskildes framställning till myndigheten bör emellertid införas för att myndigheternas skyldighet att hantera en skrivelse eller liknande enligt de föreslagna 16 och 17 §§ ska träda in. Av vad som föreslås i 17 § andra stycket kan det tolkas som att en, i det närmaste ”nonsensskrivelse”, måste föregås av ett föreläggande gentemot den enskilde att denne ska avhjälpa bristen innan myndigheten kan avsluta ärendet. Då definitioner av begreppen ärende och framställning som avses i 16 och 17 §§ saknas motsätter sig Försvarsmakten bestämmelserna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB anser att bestämmelsen om framställning i förslagets 16 § kan missförstås av enskilda. Bestämmelsen kan exempelvis uppfattas av den som initierar ett ärende (t.ex. en anmälare av missförhållanden) att han eller hon med automatik får en partsställning i ärendet vilket kan resultera i att vederbörande riktar krav mot myndigheten att myndigheten ska behandla honom eller henne som part och följa reglerna om partsinsyn, kommunikation, motivering m.m.

Bestämmelsens krav på att framställningen ska innehålla namn, adress och andra kontaktuppgifter som behövs kan avskräcka en enskild som vill anmäla missförhållanden till en myndighet och förbli anonym. Sådana krav är motiverade att ställa på framställningar som ges in av den som anses vara part i ärendet.

Försäkringskassan

Försäkringskassan ser med tillfredsställelse att utredningen i den föreslagna lagen har skrivit in möjligheten att förelägga den enskilde att komma in med komplettering av ofullständig framställning och att i föreläggandet informera den enskilde om att om inte kompletteringen kommer in kan hans eller hennes framställan komma att avvisas. Möjligheten att i en sådan situation avvisa den enskildes framställan finns redan nu men den bygger då på allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser. Som utredningen påpekar har detta också förts in i socialförsäkringsbalken som träder i kraft den 1 januari 2011 (110 kap. 10 och 11 §§ socialförsäkringsbalken).

Kammarkollegiet

Paragrafen [16 §] tar endast upp hur ärenden väcks av enskild. Kammarkollegiet befarar att bestämmelsen kan tolkas som att en myndighet inte kan väcka ärenden.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen vill med anledning av den skyldighet att ange namn och andra kontaktuppgifter som föreskrivs i förslaget anmärka att det finns fall där anonymitet i olika grad, i vart fall enligt rådande praxis, kan accepteras även för den som formellt väcker ett ärende hos en myndighet [16 §]. Länsstyrelsen motsätter sig inte alls att utredningens lagförslag genomförs, men möjligheten till anonymitet – om den ska finnas – måste då regleras i annan lag.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning och tillstyrker lagförslaget [17 §].

Högskoleverket

Under detta avsnitt vill verket uppmärksamma regeringen på de speciella förhållanden som gäller betygsärenden. Högskoleverket har tagit upp denna problematik i rapporten *Rättssäker examination*, 2008:36 R, s. 28 f.

Centrala studiestödsnämnden

Enligt CSN:s mening bör ordet ”får” i den föreslagna paragrafens andra stycke bytas ut till ”ska” [17 §]. För det fall situationen är sådan att den enskildes framställning har sådana brister att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak bör det vara obligatoriskt – och alltså inte fakultativt – för myndigheten, att efter att myndigheten försökt vägleda den enskilde, förelägga denne att avhjälpa bristen. Vidare bör kraven på föreläggandet även innefatta angivande av tidpunkt då kompletteringen senast ska ha kommit in till myndigheten.

Stockholms universitet

Stockholms universitet ifrågasätter om det inte även bör regleras vad en framställning från en myndighet ska innehålla (jfr s. 371). Det kan inte uteslutas att det finns olika former av publika anhängiggöranden som inte omfattas av speciella författningsregler.

Stockholms universitet noterar att utredningen inte tagit upp frågan om det krävs några ytterligare överväganden till följd av ett allt mer utbrett användande av s.k. webbformulär, samt de önskemål som finns hos många myndigheter om att detta ska vara den enda möjligheten att göra vissa typer av anmälningar m.m.

Lunds universitet

Utredningen föreslår en ny paragraf om att den enskilde kan väcka ett ärende [16 §]. Terminologin är inte utan problem. Det är inte ovanligt att handlingar som kommer in (ibland ställda till flera myndigheter) i princip bara innehåller allmän information. Det finns inget som indikerar på någon fråga, yrkande eller liknande. Det är här oklart om detta också omfattas av paragrafen.

Som andra stycket är formulerat framstår det som om anonyma framställningar inte behandlas. Detta kan tas till intäkt för en myndighet att inte behandla en anonym hänvändelse trots att myndigheten borde göra detta ex officio. Paragrafen borde erinra om att förvaltningsmyndigheter – till skillnad från domstolar – kan väcka ett ärende ex officio. I paragrafen anges inte att den enskilde ska vara ens avlägset berörd av ärendet, vilket kan skapa orealistiska förväntningar om agerande från myndighetens sida.

I [17 §] anges vad som ska ske om framställningen är bristfällig. Ordet framställning är olyckligt och framstår som ålderdomligt. Ett bättre ord bör sökas. I anslutning till 18 § kan ordet handling användas. I tryckfrihetsförordningen används ordet handling i en vid mening som med fördel kan utnyttjas här.

Post- och telestyrelsen

Det är en brist, även om vägledning finns att hämta i doktrin och praxis, att det i den nuvarande förvaltningslagen saknas föreskrifter om väckande av ärenden på förvaltningsområdet. Förslaget innebär i denna del [16 §] en kodifiering av gällande rätt. PTS anser att det är angeläget att dessa grundläggande bestämmelser om initiering av ärenden vid förvaltningsmyndigheter införs i en ny förvaltningslag.

PTS välkomnar förslaget även i denna del [17 §]. I vissa fall kan den enskilde behöva komplettera eller förtydliga sin framställning och det är positivt att förslaget lyfter fram att myndigheten, inom ramen för sin serviceskyldighet, ska hjälpa den en-

skilde att åtgärda eventuella brister. Det måste dock finnas en möjlighet för myndigheten att i sista hand avvisa ärendet om framställningen är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

Sveriges geologiska undersökning

SGU anser att bestämmelsen [16 §] är väl formulerad och tydliggör vad som kan begäras av den enskilde som vänder sig till myndigheten. Vad som framförts i anslutning till förslagets 3 §, att alla bestämmelser i speciallagstiftningarna om ansökningarnas innehåll kommer att utgöra avvikelser från 16 §, bör dock beaktas på något lämpligt sätt.

Bolagsverket

Av stadgandets [17 §] första stycke följer att myndigheten ska hjälpa den enskilde till rätta om en framställan är bristfällig. Genom andra stycket ges myndigheten möjlighet att förelägga den enskilde om det finns kvarstående brister. En fråga som inställer sig är om myndigheten först måste informera den enskilde om bristerna och först om dessa inte åtgärdas, kan myndigheten förelägga. Enligt verkets uppfattning torde avsikten med stadgandet inte vara denna, det skulle vara ett oekonomiskt och ineffektivt förfarande. Ett förfarande som innebär att myndigheten som en första kontakt med den enskilde skickar ett formellt föreläggande där eventuella brister påtalas torde väl även i framtiden ses som huvudalternativet. Verket ser stadgandets första stycke mer som en allmän strävan att i alla kontakter med en enskild ge bra service utan onödig byråkrati. Tillämpningen och förståelsen av stadgandet bör väl ske i samklang med 5 §.

Myndigheten för radio och tv

Myndigheten ser positivt på förändringar som leder till ökad rättssäkerhet. Samtidigt måste kraven anpassas till den typ av ärenden som handläggs. När en enskild vänder sig till en tillsynsmyndighet med en anmälan och hans situation inte är sådan att han eller hon i väsentlig mån kan antas påverkas av myndighetens beslut, är det viktigt att stor hänsyn kan tas till behovet av en snabb, enkel och ekonomisk handläggning.

Myndigheten för radio och tv har bland annat till uppgift att besluta om tillstånd, avgifter och registrering i frågor som rör tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar. Myndigheten registrerar även databaser och meddelar utgivningsbevis i enlighet med 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Genom det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv (granskningsnämnden) övervakas att program som har sänts i tv eller ljudradio eller tillhandahållits som beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen (2010:696) och de programrelaterade villkor i meddelade tillstånd som kan gälla för sändningarna. Antalet anmälningar från allmänheten som rör programinnehåll uppgår till runt 1 300 per år. Den som anmäler ett program till gransknings-nämnden får inte ställning som part i ärendet. Nämnden är inte heller skyldig att ta upp alla anmälningar till prövning i sak.

Myndigheten för radio och tv anser att den föreslagna regleringen lämpar sig väl för de av myndighetens ärenden som rör ansökningar om tillstånd, beslut om registrering och avgifter. Förslaget motsvarar också i stort den praxis som redan tillämpas vid myndigheten vid handläggning av dessa typer av ärenden. Däremot är det, enligt myndighetens mening, inte lika lämpligt med en generell skyldighet att begära kompletteringar vid framställningar som består i att en enskild, på eget initiativ, uppmärksammar en tillsynsmyndighet på ett visst förhållande. I vart fall inte i ärenden där det står klart att det beslut som myndigheten fattar inte påverkar anmälarens situation i någon högre mån.

6.2 Fastställande av ankomstdagen (18 §)

Göta hovrätt

Hovrätten tillstyrker den föreslagna regleringen i första och andra styckena och menar att en likalydande reglering bör göras i rättegångsbalken och ärendelagen för att skapa enhetlighet. Lokutionen ”när den tagits emot där” i tredje stycket är emellertid enligt hovrättens mening sådan att den, om inte ett förtydligande sker, kan förväntas leda till tolkningsproblem.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten anser att det är önskvärt att regleringen i förvaltningslagen om när en handling ska anses ha kommit in till domstolen ges en likalydande lydelse som motsvarande reglering i förslaget till ändring i 44 § förvaltningsprocesslagen.

Vid en jämförelse mellan förslag till 18 § i förvaltningslagen och förslag till ändring i 44 § förvaltningsprocesslagen konstaterar kammarrätten att förslagen skiljer sig åt. Enligt kammarrätten bör förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen vara likalydande i de delar som avser fastställande av ankomstdag. Det underlättar för enskilda i kontakten med myndigheter och domstolar men även för de myndigheter som fattar överklagbara beslut och som följaktligen har att tillämpa båda lagarna.

Kammarrätten anser att den föreslagna lydelsen av 18 § förvaltningslagen är pedagogisk, lättillgänglig för tillämparen och anpassad till modern teknik. Kammarrätten förordar därför att förvaltningsprocesslagen anpassas därefter.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten anser att uttrycket *när den tagits emot där* (fjärde stycket) bör förtydligas för att undvika eventuella tillämpningsproblem.

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten anser att handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna kommer att underlättas genom de föreslagna reglerna i andra och tredje stycket. Ovan under bestämmelsen om tillgänglighet i förslaget till 6 § har dock ifrågasatts om det i en teknikneutral lag uttryckligen bör föreskrivas om anvisad e-postadress. I enlighet med detta bör föreslagen reglering i fjärde stycket utgå.

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten, som tillstyrker den föreslagna regleringen, anser att motsvarande regler bör införas i 44 § förvaltningsprocesslagen (jfr förslaget i Ds 2010:17).

Justitiekanslern (JK)

Av motiveringen till bestämmelsen om fastställande av ankomstdag (18 §) framgår att den är avsedd att i grunden vara identisk med den nu gällande bestämmelsen i 10 § förvaltningslagen. Justitiekanslern har inga synpunkter på att bestämmelsen lämnas innehållsmässigt oförändrad men ifrågasätter om lagtexten har fått en i alla delar lyckad utformning. Det framstår som i någon mån motsägelsefullt att huvudregeln i första stycket har uttryckts så att handlingen ”är inkommen” när den har anlänt till myndigheten samtidigt som hjälpreglerna är utformade så att handlingen ska ”anses inkommen” en annan dag. För den som ska diarieföra handlingen torde det med hänsyn till huvudregelns språkliga utformning framstå som kontraintuitivt att registrera handlingen som inkommen någon annan dag än just den dag då handlingen anlände. Det kan anmärkas att begreppet ”ankomstdagen” i bestämmelsens rubrik över huvud taget inte återkommer i själva bestämmelsen.

Domstolsverket

DV har svårt att bedöma om detta förslag innebär en kodifiering av den praxis som kan råda i detta avseende. Oavsett det, anser DV att det bör vara den enskildes ansvar att tillse att dennes försändelse kommer in i tid till myndigheten. DV anser att den enskilde själv kan minimera risken för rättsförluster genom att lämna sin försändelse till postbefordran i god tid före fristdagen. Samtidigt ska påpekas att reglerna för bestämmande av ankomstdagen, oavsett hur dessa bestäms, i allt väsentligt bör vara likartade i alla förfarandelagar, t.ex. rättegångsbalken, ärendelagen och förvaltningsprocesslagen.

Försäkringskassan

Försäkringskassan välkomnar den föreslagna bestämmelsen om fastställande av ankomstdagen. Det är en efterlängtad bestämmelse som förenklar och underlättar myndigheternas arbete med att fastställa när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet.

Läkemedelsverket

Hjälpregeln i 18 § andra stycket framstår som en något märklig generell förlängning av tidsfrister med en dag.

Finansinspektionen

Den föreslagna regeln anger att när en handling kommer in till myndigheten genom en postförsändelse ska den alltid anses ha inkommit dagen innan.

FI anser att det är viktigt att göra skillnad mellan när en inkommen handling *utlöser* en tidsfrist inom vilken myndigheten

ska vidta åtgärder, och när en handling ska vara *inkommen inom* en viss tidsfrist.

När en handling ska vara inkommen inom en viss tidsfrist är det lämpligt med en regel som anger att den ska anses ha kommit in dagen innan.

Men när en inkommen handling *utlöser* en tidsfrist är det inte till hjälp för den enskilde att tidsfristen naggas i kanten av att handlingen ska anses inkommen dagen innan. För FI:s del följer tidsfristerna ofta direkt av lagbestämmelser som är grundade på EU-direktiv. Ibland är tidsfristerna utformade som så kallade stupstocksregler, dvs. om inte FI har sagt nej till en begäran från ett bolag inom en viss tid så ska det anses som att FI har beviljat en begäran. Därtill finns särskilda tidsfrister för inom vilken tid t.ex. ett svar ska meddelas. Dessa tidsfrister är i vissa fall mycket korta. Ett exempel, som för övrigt nämns av utredningen i ett annat sammanhang, är när FI ska göra en ägarprövning, dvs. ge tillstånd till att en juridisk eller fysisk person kan få vara ägare till ett finansiellt institut. Vid prövning av dessa ärenden ska FI inom två (2) dagar från det att en begäran kommit in skicka ett svar där myndigheten ska ha gjort en första kontroll av om de handlingar som kommit in är tillräckliga för att ansökan ska kunna prövas. Det skulle i ett sådant fall inte finnas mer än en (1) dag för FI att gå igenom och kontrollera ansökan och skicka ut information om komplettering. Att hantera en tidsfrist på två dagar är mycket svårt för FI, att få denna halverad blir omöjligt.

FI föreslår att regeln endast ska omfatta de fall där en handling ska anses inkommen inom en viss tidsfrist.

Lotteriinspektionen

I betänkandet föreslås en huvudregel (18 § första stycket) avseende inkomstdag för handlingar, Denna huvudregel kompletteras med tre hjälpregler avseende specifika handlingar (postförsändelser, avi om betald postförsändelse [18 § andra stycket], post i myndighetens brevlåda [18 § tredje stycket] samt elektro-

niska handlingar till anvisat elektroniskt mottagningsställe [18 § fjärde stycket]). Då det vanligaste sättet för en myndighet att motta handlingar alltjämt torde vara genom postförsändelse riskerar hjälpregeln i andra stycket bli huvudregeln. Inspektionen ställer sig frågande till behovet av ett förslag som innebär att den post som inkommer till myndigheten på t.ex. en tisdag ska anses ha inkommit på måndagen. Det bör tydliggöras att hjälpregeln i 18 § andra stycket endast ska användes i de fall oklarhet råder om när handlingen inkom till myndigheten såsom i hjälpregeln i tredje stycket.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inget att erinra mot den föreslagna huvudregeln. De s.k. hjälpreglerna lider dock av vissa brister som bör åtgärdas.

Först och främst kan det anmärkas att hjälpreglerna inte är några hjälpregler i egentlig mening. Deras funktion är ju att med undantag från huvudregeln i första stycket särreglera ankomstdagen för tre olika typer av försändelser. Bestämmelsen i 10 § andra stycket i gällande förvaltningslag inleds med orden ”kan det antas att”, till skillnad från de föreslagna extrareglerna som är kategoriska, även om de endast föreskriver att handlingen ”ska anses” ha kommit in.

Vad gäller reglerna i andra och tredje styckena så lider de framför allt av bristen att peka ut en ankomstdag som enligt alla andra kända uppgifter kan visa sig vara overklig. Eftersom en handling enligt dessa bestämmelser ska anses ha kommit in ”närmast föregående arbetsdag” kan det förekomma att en handling ska anses inkommen innan den ens har blivit upprättad av avsändaren. Det är inte rimligt att ”hjälpregler” ska kunna ha en sådan effekt. Ett sätt att läka bristen är att – liksom i den nu gällande motsvarande regeln – göra bestämmelsen tillämplig endast om ”det kan antas” att handlingen har lämnat avsändaren senast den dagen.

Ett alternativ kan vara att göra de föreslagna andra och tredje styckena tillämpliga endast på handlingar som ska komma in inom en viss frist. En situation som utredningen verkar ha förbisett är nämligen att det finns ärendetyper där ankomstdagen är essentiell utan att det för den skull är fråga om någon frist som ska iakttas. Inte minst finns det flera anmälningsärenden som är av det slaget att en viss verkan ska inträda när anmälan har gjorts, vilket i själva verket ofta är liktydigt med den dag då anmälan enligt tillämpliga bestämmelser har kommit in till en myndighet.

Statens skolverk

Det blir allt vanligare med webbformulär och webbenkäter i Skolverkets verksamhet. Ett problem som uppstår i samband med användandet av sådana formulär är att de enligt nuvarande reglering räknas som inkomna handlingar till Skolverket tidigare än den som fyller i formuläret avser. Anledningen är ofta att Skolverkets formulär finns på en server som tillhör Skolverket och ett delvis ifyllt formulär hamnar på samma server och anses därmed som inkommet till Skolverket. Det behövs en reglering som innebär att sådana delvis ifyllda formulär inte anses utgöra en framställning av en enskild om väckande av ett ärende. Ett ärende ska inte väckas förrän den som använder sig av formuläret är färdig med ifyllandet och exempelvis trycker på en ”klar-knapp” eller på något annat sätt aktivt anger att formuläret är färdigifyllt och ska skickas till Skolverket. Delvis ifyllda formulär som anses inkomna till en myndighet och därmed väcker ett ärende medför mycket onödigt arbete med att påbörja handläggningen av ett ärende som inte är komplett. Skolverket anser att en sådan reglering behövs i förvaltningslagen.

Centrala studiestödsnämnden

CSN är positiv till att det föreslås nya, enklare och mera lättillämpade regler för fastställande av den tidpunkt då en handling ska anses inkommen till en myndighet. CSN anser också att den föreslagna regeln är i huvudsak väl utformad.

Det kan dock ifrågasättas om det finns ett behov av en särskild hjälpregel i fjärde stycket i den föreslagna 18 § för handlingar som har sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe. CSN bedömer att sådana handlingar skulle kunna omfattas av huvudregeln i paragrafens första stycke och alltså anses inkomna den dag de anlänt till myndigheten (eller kommit en behörig tjänsteman till handa). Om en särskild hjälpregel för handlingar som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe ändå bedöms behövlig, anser CSN att det bör klargöras vad som menas med att en handling i detta sammanhang har *tagits emot.* CSN befarar att det annars finns risk för tolknings- och tillämpningssvårigheter.

CSN ställer sig också frågande till varför det i utredningen förs ett resonemang om att en avsändare, som inte får någon respons på ett e-postmeddelande som han eller hon har sänt till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, förutsätts säkra bevisning om att meddelandet har sänts och tidpunkten för detta. Detta mot bakgrund av att förslaget bl.a. syftar till att myndigheterna ska slippa bevisfrågor och den föreslagna regeln inte heller verkar ge utrymme för någon bedömning av sådana.

Lunds universitet

I paragrafen anges principer för fastställande av ankomstdagen för en handling. Det är inte säkert att sista stycket leder till större klarhet. Den tekniska utvecklingen gör att det är svårt att reglera detta mera precist. Den generella regeln i 1 st. täcker enligt universitetets uppfattning in även denna situation.

Statens jordbruksverk

Den föreslagna hjälpregeln innebär att en postförsändelse ska komma in till myndigheten en viss dag ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag. Detta innebär att en försändelse som kommer in en måndag ska anses kommit in föregående fredag. Om en försändelse kommer in första vardagen efter en långhelg kan den komma att anses kommit in så tidigt som sex dagar innan den faktiskt kom in till myndigheten. Intentionen med förslaget är god eftersom den begränsar den enskildes risk vid avsändande av försändelser. Jordbruksverket vill uppmärksamma att förslaget också kan komma att vara negativt för den enskilde. Vid delgivning av beslut ska den enskilde återsända ett delgivningskvitto. På delgivningskvittot ska den enskilde ange det datum då delgivningen ägde rum. Det förekommer emellertid inte så sällan att datumet inte är angivet, då anses den enskilde delgiven det datum då delgivningskvittot kom in till myndigheten. Om delgivningskvittot kommer in till myndigheten första dagen efter en långhelg och det ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag kan den enskilde berövas sex dagar av överklagningstiden.

Kemikalieinspektionen

Utredningen konstaterar (s. 377 f.) att en myndighet givetvis kan kräva att eventuella tveksamheter om en avsändares identitet undanröjs (detta kan t.ex. avse rätten att företräda ett företag). Vi delar uppfattningen att möjligheten att kräva underskrift i 10 § nuvarande förvaltningsprocesslag kan tas bort, men tycker ändå att en allmän bestämmelse om myndigheternas befogenhet i detta avseende är motiverad. Särskilt gäller detta när ärenden i allt högre grad initieras genom elektroniska handlingar, där det ofta är oklart vilka krav som kan ställas på att en part styrker sin identitet eller befogenhet i övrigt.

Lantmäteriet

I avsnittet föreslår utredningen att innehållet i 10 § tredje stycket i nuvarande förvaltningslag (1986:223) inte ska överföras till den nya. Den bestämmelsen ger myndigheten en möjlighet att begära en egenhändigt undertecknad handling. Utredningen anser att bestämmelsen är onödig och kan ersättas med åtgärder inom ramen för föreslagna regler om service, samverkan, riktlinjer för handläggningen, framställning från enskild, behandling av bristfällig framställning och utredningsansvaret (s. 388).

Enligt Lantmäteriets mening erbjuder inte förslaget till ny förvaltningslag något bra alternativ till den nu aktuella bestämmelsen i 10 § tredje stycket förvaltningslagen. Det innebär att myndigheterna därmed förlorar ett sätt att styra på vilket sätt handlingar från enskilda kommer in till myndigheten.

Post- och telestyrelsen

Såsom utredningen anför kan frågan om den tidpunkt då en handling ska anses ha inkommit till en myndighet vara viktig i en mängd olika sammanhang då en frist är föreskriven, t.ex. vid en anmälan eller ett överklagande. Konsekvenserna för den enskilde kan bli allvarliga om en handling kommer in för sent till myndigheten. Det är därför angeläget att praxis på området kodifieras i den nya förvaltningslagen. Vidare är det positivt att regleringen görs teknikoberoende.

Trafikverket

Det är tveklöst så att det finns ett behov av att se över förvaltningslagens reglering av när en handling ska anses inkommen till en myndighet. Inte minst har utvecklingen av ny teknik förändrat förutsättningarna sedan lagens tillkomst. Frågan är emellertid om det finns ett behov av att utveckla regleringen på ett sådant

sätt som utredningen föreslagit. Verket avser då särskilt förslaget att en handling som inkommer till myndigheten via postförsändelse en viss dag ska anses ha inkommit föregående dag.

Som verket förstår utredningens förslag är avsikten att handlingar som anländer via posten viss dag *alltid* ska anses ha anlänt föregående dag. Även om det numera är allt vanligare med annan teknik för överföring av ett budskap än via brev så är det trots allt fortfarande ett mycket stort antal handlingar som inkommer till Trafikverket via vanlig post. I de allra flesta fall är inte dagen för handlingens ankomst till myndigheten av avgörande betydelse och det är därför enligt verkets mening en väl drastisk lösning att all inkommande post ska registreras som inkommen en annan dag än den då den faktiskt inkommer. Den nuvarande hjälpregeln (10 § 2 st. FL) och den praxis som utbildats fungerar enligt Trafikverket mening väl i de ärenden där ankomstdagen är av avgörande betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Det är således enligt verkets mening mera ändamålsenligt att behålla nuvarande hjälpregel för den situation som här beskrivits.

Möjligen ska den nya regleringen förstås så att andra stycket i 18 § endast ska tillämpas när ankomstdagen är av avgörande betydelse för den enskilde eller för myndigheten. Utredningen beskriver bestämmelsens första stycke som huvudregel och övriga stycken som hjälpregler. Om dessa hjälpregler endast ska tillämpas när huvudregeln inte räcker så bör det göras mycket tydligare i bestämmelsen.

Transportstyrelsen

Förslaget i 18 § andra stycket kan få mycket allvarliga konsekvenser för den enskilde då registrering av datum i vägtrafikregistret får en direkt rättsverkan för den enskilde. För att belysa det problem som kan uppstå kan följande exempel ges: En enskild skickar in en postförsändelse, t.ex. ett registreringsbevis, med syftet att ”ställa av” sitt fordon. Postförsändelsen inkommer till myndigheten en måndag. Den föreslagna lydelsen skulle

innebära att den enskilde inte skulle ha haft rätt att köra bilen under helgen om myndigheten ska räkna ankomstdagen som närmast föregående arbetsdag (dvs. fredagen) (det strikta ägarrättsansvaret som följer av registrering av t.ex. ägaruppgifter i vägtrafikregistret framgår av lagen (2001:558) om vägtrafikregister och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister).

Konkurrensverket

Den i 18 § fjärde stycket intagna bestämmelsen om när elektroniska meddelanden ska anses inkomna till myndigheten har begränsats till meddelanden skickade till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe. Enligt Konkurrensverkets mening bör det övervägas huruvida den begränsningen är nödvändig eller om det är möjligt att utvidga bestämmelsen till att omfatta även annan elektronisk kommunikation till myndigheten, exempelvis e-postmeddelanden som skickats direkt till berörd tjänsteman.

Om en sådan utvidgning av bestämmelsen inte är möjlig anser Konkurrensverket att det skulle vara värdefullt med klargörande uttalanden avseende huruvida en i korrespondens angiven e-postadress till handläggande tjänsteman är att betrakta som ett anvisat elektroniskt mottagningsställe.

Sveriges geologiska undersökning

SGU ställer sig tveksam till förslaget i andra stycket att anse en handling som sänds med posten vara inkommen till myndigheten närmast föregående arbetsdag innan den anlänt. De praktiska aspekterna som utredningen pekar på för att rättsförluster p.g.a. försenad postgång inte ska uppstå är i och för sig relevanta. Mot detta måste emellertid också vägas att det kan uppstå problem när det gäller förståelsen av regelverket om innebörden av reglerna inte överensstämmer med ordalydelsen. Det kan komma att uppstå pedagogiska svårigheter, som i enpartsärenden i och

för sig sällan kan leda till problem. I flerpartsärenden kan återigen konsekvenserna bli olyckliga. SGU vill också peka på att inkomsttidpunkten i ärenden om framför allt undersökningstillstånd enligt minerallagen också är en fråga om konkurrens mellan sökandena, se 2 kap. 3 § minerallagen. För att rättsförluster inte ska uppstå för sökandena är det nödvändigt att en ny bestämmelse görs lika känd som den som nu gäller. Den teoretiska möjlighet som nu finns att lämna in en konkurrerande ansökan samma dag som någon som sänt in ansökan med post försvinner.

Patent- och registreringsverket

PRV avstyrker förslaget till den s.k. *första hjälpregeln*. Fiktionen att postbefordrade handlingar, vilka de facto anländer till myndigheten en viss dag, per automatik ska anses inkomna närmast föregående arbetsdag, kan med fog kritiseras som verklighetsförvanskande.

En sådan regel får också ses som illa synkroniserad med 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen (TF), enligt vilken en handling anses inkommen till myndigheten när den har *anlänt* dit. Det skulle alltså i fler fall än nu kunna bli så att en handling som faktiskt levererats via post till PRV en viss dag alltifrån den dagen är att se som allmän handling enligt TF hos verket, medan den enligt FL:s regelverk anses inkommen redan dagen dessförinnan.

Den föreslagna hjälpregeln kan också tänkas medföra onödiga rättsförluster. De som söker immaterialrättsligt skydd behöver ofta lämna in ansökningar hos flera nationella eller regionala myndigheter. Reglerna om s.k. konventionsprioritet kan då utnyttjas. Exempelvis kan enligt 6 § patentlagen en sökande inom 12 månader från den första ingivningsdagen ge in en patentansökan om samma uppfinning. Överskrids den fristen kommer den första ansökningen att utgöra hinder mot patent i annat land. Om man då antar att en sökande skickat in en patentansökan via post till PRV och 12 månader senare åberopar den svenska ansökan som prioritetsgrundande för en eller flera ansökningar ut-

omlands, skulle det, om utredarens förslag genomförs, kunna komma som en obehaglig överraskning att PRV i sitt prioritetsbevis anger ingivningsdagen som en dag tidigare än vad sökanden utgått från som normalt. Det kan visa sig att prioritetsfristen då har passerats med en dag. Inte minst mot denna bakgrund avråder PRV från att en hemmagjord svensk lagregel om ingivningsdag införs.

PRV ser också en risk för att en hjälpregel som den föreslagna ger grund för villfarelsen att samma metod för beräkning av ingivningsdag gäller även andra slags frister, exempelvis absoluta frister för betalning av avgifter. Konsekvensen av en sådan missuppfattning skulle kunna bli långtgående för den enskilde.

När det gäller utredarens motiv för den föreslagna hjälpregeln, så aktualiseras numera sällan bevisfrågan om huruvida en försändelse faktiskt avskilts för myndighetens räkning på postanstalt. Att postförsändelser befordras på avsändarens risk får antas vara allmänt känt, liksom att avsändaren måste räkna med en viss tidsmarginal innan handlingarna faktiskt når sin adressat. Det förhållandet att den enskilde själv kan minimera rättsförluster – helt enkelt genom att posta försändelsen i god tid – försvagar motiven för den föreslagna hjälpregeln.

Syftet med en särskild hjälpregel för elektroniska handlingar får antas vara att entydigt klargöra slutpunkten för överföringen. PRV menar dock att utredaren här lämnar läsaren i sticket när han utan närmare förklaring anger att ”en handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe ska anses ha kommit in när den tagits emot där”.

För det första kan frågan ställas vad som ska förstås med ”anvisat elektroniskt mottagningsställe”. PRV har ovan under [avsnitt 4.2] tagit upp frågor om innebörden. När det särskilt gäller tillämpning av den förslagna bestämmelsen i 18 § sista stycket FL är oklarheten påfallande. Hjälpregeln täcker enligt sin ordalydelse endast det fallet att en handling sänts till ett *anvisat* mottagningsställe. Hur man ska bedöma ankomstdagen för en handling som skickats direkt till en annan e-postadress än en som är ”anvisad” har inte kommenterats. Det är i sammanhanget av inte

minst intresse att klargöra om t.ex. även en enskild tjänstemans e-postadress ska anses vara anvisad, åtminstone i det fall myndigheten tidigare har kommunicerat via adressen ifråga.

För det andra är formuleringen ”tagits emot där” oprecis. Ordalydelsen skulle kunna förstås så att ett e-postmeddelande anses inkommet först då en behörig tjänsteman hos myndigheten faktiskt tillgodogjort sig innehållet i meddelandet, eller åtminstone öppnat det. En för ingivaren så oförmånlig läsning av bestämmelsen är dock inte rimlig.

Formuleringen får i stället tolkas mot bakgrund av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, där det anges att en ”upptagning” anses inkommen till myndigheten när någon annan har gjort den på visst sätt *tillgänglig för myndigheten*. Den kritiska tidpunkt då e-post ska anses ha kommit in måste vara när meddelandet nått myndighetens (anvisade) mottagningsställe så att dess innehåll går att ta del av där. Denna innebörd kan med litet välvilja läsas in i orden ”tagits emot där”, men PRV anser att en tydligare skrivning är önskvärd och möjlig.

Bolagsverket

Utredningen har valt samma teknikneutrala metod vad avser begreppet och funktionen ”anvisat elektroniskt mottagningsställe” i 18 § fjärde st. Motiven till att den ”neutrala” beskrivningen används finns i betänkandet på s. 393. Enligt Bolagsverkets uppfattning hade det dock varit att föredra en mer konkret beskrivning i lagtexten av begreppet och funktionen av i princip samma skäl som redovisas i [avsnitt 4.2] ovan.

Det finns ett stort behov av tydlighet, ordning och reda på det område som stadgandet reglerar. Bolagsverkets uppfattning är att utredningen härvidlag har lyckats med att ta fram en bra och tydlig regel. Emellertid, reglerna i stadgandet kan i vissa fall få konsekvenser som den enskilde möjligen får svårt att inse klokheten med. Verket avser här en situation som rör prioritet för ansökta firmor. Firmalagen innehåller en bestämmelse som

anger att en ansökt firma som leder till registrering har prioritet från och med den dag ärendet kommer in till registreringsmyndigheten. Om vi har en situation där en enskild lämnar in en firmaansökan i Bolagsverkets reception och en annan enskilds postförsändelse med en identisk firmaansökan anländer till myndigheten samma dag så får den sistnämnda firmaansökan prioritet framför den som lämnas in i receptionen, trots att båda firmaansökningarna rent fysiskt har anlänt till myndigheten samma dag. Regeln är klar och tydlig men kan vara svår att ta till sig för den som väljer att personligen lämna in sin ansökan i receptionen.

I stadgandets tredje stycke anges att ”En handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, ska ha anses ha kommit in när den tagits emot där.” Det pågår en utveckling mot ökat samarbete och samverkan myndigheter emellan. När man i sådana sammanhang inför e-tjänster med gemensam s.k. portal för myndigheterna diskuteras ibland frågor rörande när en handling ska anses ha kommit in till respektive myndighet.

Bolagsverket uppfattar det föreslagna stadgandet så att det är den enskilda myndigheten som självständigt anvisar till ett elektroniskt mottagningsställe. Denna lösning är öppen och ger myndigheten möjlighet att själv styra sin e-hantering gentemot företag och enskilda i övrigt samt avgränsa den gentemot andra samverkande myndigheter.

Diskrimineringsombudsmannen

[Se Diskrimineringsombudsmannens synpunkter i avsnitt 2.]

Statens kulturråd

Det kan finnas skäl att förtydliga förslaget till 18 § fjärde stycket genom hänvisning till TF 2 kap. 10 § så att det tydligare framgår

att en handling som mottagits för teknisk bearbetning inte anses vara inkommen till myndigheten.

Örebro kommun

Även ankomstdagen specialregleras i förhållande till det utpekade elektroniska mottagningsstället som föreslås i 6 §. Örebro kommun ifrågasätter behovet av den ”hjälpregel” som anger att ”en handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, ska anses ha kommit in när den tagits emot där.” Huvudregeln att ”en handling är inkommen till en myndighet den dag den anlänt till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa” bör tillämpas på alla e-postmeddelanden, oavsett vilken brevlåda dessa sänts till. Det framgår inte av utredningen att någon saklig åtskillnad avses med begreppen ”anlänt” och ”tagits emot”.

Luleå kommun

Luleå kommun delar inte utredningens förslag, i den så kallade första hjälpregeln, att postförsändelser ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag. Kommunen anser att ankomstdagen ska vara den dag handlingen anlänt till myndigheten.

Kommunen ifrågasätter även behovet av den tredje hjälpregeln som reglerar när en handling som sänts till ett *anvisat* elektroniskt mottagningsställe ska anses inkommen. Huvudregeln i 18 § är enligt kommunens mening tillfyllest för alla handlingar som inkommit elektroniskt, det vill säga att handlingen är inkommen den dag den anlänt till myndigheten.

E-delegationen

E-delegationen anser att den föreslagna 18 §, om fastställande av ankomstdag, bör bli bättre belyst från ett e-handlingsperspektiv. Det gäller framför allt hur första stycket ska tolkas i förhållande till fjärde stycket.

Enligt första stycket anses en handling inkommen den dag den anlänt till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa. I fjärde stycket anses en handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe ha kommit in när den tagits emot där. Eftersom fjärde stycket uteslutande handlar om elektroniska handlingar finns en risk att den ska tillämpas framför första stycket när det gäller sådana handlingar. Sannolikt är detta inte avsikten, vilket bör klaras ut.

I avsnittet [18.5.1 i betänkandet] föreslår utredningen att innehållet i 10 § tredje stycket i nuvarande förvaltningslag inte ska överföras till den nya. Den bestämmelsen ger myndigheten en möjlighet att begära en egenhändigt undertecknad handling. Utredningen anser att bestämmelsen är onödig och kan ersättas med åtgärder inom ramen för föreslagna regler om service, samverkan, riktlinjer för handläggningen, framställning från enskild, behandling av bristfällig framställning och utredningsansvaret (se s. 388).

E-delegationen anser inte att utredningen i denna del beaktat bestämmelsens betydelse för att främja utvecklingen av e-förvaltningen. Delegationen anser att bestämmelsen bör ingå i den nya lagen eller att den ersätts med andra bestämmelser som kan uppnå samma resultat för utvecklingen av e-förvaltningen.

När myndigheter inför e-tjänster är det angeläget att användarna använder dessa, och inte några andra elektroniska förfaranden. Myndigheten har byggt upp rutiner och tillsatt resurser för att hantera e-tjänsten och de handlingar som kommer in den vägen. Den som använder e-tjänsten kan normalt inte avvika från de rutiner som är förenade med denna. Därmed säkerställs att handlingen krypteras under befordran, kommer in till anvisat mottagningsställe i visst format, uppställt på visst sätt och att le-

gitimeringen eller underskriften sker på ett sätt som myndigheten kan hantera, t.ex. genom att använda e-legitimation.

Myndigheten som har e-tjänster för att inhämta viss typ av handlingar har sällan några rationella rutiner för att ta hand om sådana handlingar om de ges in på andra elektroniska sätt. Teoretiskt kanske myndigheten kan ta hand om exempelvis ett e-postmeddelande som innehåller ostrukturerad information motsvarande den som e-tjänsten hanterar på ett strukturerat sätt. Praktiskt sett kan emellertid detta bli mycket svårt, på gränsen till omöjligt. Exempelvis kan den elektroniska underskriften kräva program och resurser som myndigheten inte förfogar över. I detta läge har myndigheten i dag möjligheten att hänvisa till ett rent manuellt förfarande genom att begära att handlingen ges in på traditionellt sätt med underskrift på papper.

Enligt delegationens mening erbjuder inte den föreslagna lagen något bra alternativ till den nu aktuella bestämmelsen i 10 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223). Förslaget motverkar därmed i denna del utvecklingen av e-förvaltningen. Detta kan dessutom förstärkas genom förslaget om att regeringen inte längre i något avseende ska kunna föreskriva om regler som avviker från den nya förvaltningslagen, se ovan under [avsnitt 3.3].

7 Ärendenas beredning

7.1 Utredningsansvaret (19 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten delar förslaget att myndigheterna ska åläggas samma utredningsansvar som förvaltningsdomstolarna. På så sätt kan onödiga överklaganden förhindras.

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten har nyligen besvarat en remiss rörande förslag till vissa ändringar i förvaltningsprocesslagen (FPL) (Ds 2010:17), bl.a. av 8 § den lagen om utredningsansvaret i förvaltningsdomstol. Kammarrätten hade inte någon erinran mot de föreslagna ändringarna i denna paragraf, bl.a. att den tidigare bestämmelsen om att ”rätten vid behov ska anvisa hur utredningen bör kompletteras” byts ut mot en bestämmelse om att ”rätten genom frågor och påpekanden ska försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar”. Förvaltningslagsutredningen föreslår nu att en bestämmelse införs i förvaltningslagen som motsvarar den nuvarande lydelsen i 8 § FPL. Dessa förslag bör samordnas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Kammarrätten förordar den lydelse som föreslås i departementspromemorian.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Utredningen har till 19 § i stort sett ordagrant överfört förvaltningsprocesslagens utredningsbestämmelse. Förvaltningsrätten anser att det i 19 § på ett mycket tydligare sätt måste uttryckas dels den långtgående utredningsskyldighet som myndigheterna redan har och som sträcker sig längre än domstolarnas, där numera tvåpartsprocess dessutom är legio, dels att skyldigheten också innefattar ett absolut krav på objektivitet från myndigheternas sida.

Försäkringskassan

Försäkringskassan välkomnar också att myndigheternas utredningsansvar skrivs in i den nya förvaltningslagen. Som utredningen noterat har en motsvarande bestämmelse förts in i 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket välkomnar regleringen av utredningsansvaret i förslagets 19 §. Särskilt värdefull är bestämmelsen i andra stycket om parts medverkan.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten anser att en kodifiering av myndigheternas utredningsansvar är något positivt. Det är vidare rimligt att en sådan bestämmelse också reglerar de krav som kan ställas på att en enskild medverkar till utredningen. Pensionsmyndigheten har således i princip inte något att invända mot utredningens förslag i dessa delar.

Enligt Pensionsmyndighetens mening framstår dock förslagets andra stycke i sin nuvarande form som en aning svårtolkat

i fråga om vad som avses med uttrycket ”utredning som är tillgänglig för parten”. Detta uttryck torde kunna tolkas som att endast sådan utredning som den enskilde för tillfället är i besittning av omfattas. En annan – enligt Pensionsmyndigheten rimligare – tolkning skulle vara att med uttrycket ska förstås all sådan utredning som parten utan orimlig kostnad eller andra väsentliga olägenheter på något sätt kan få fram och således ge in till myndigheten. Pensionsmyndigheten anser att ett förtydligande om hur bestämmelsen i detta avseende ska tolkas är önskvärt.

Finansinspektionen

[Se Finansinspektionens synpunkter i avsnitt 4.2.]

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen tillstyrker att en bestämmelse i enlighet med första stycket tas in en ny förvaltningslag. När det gäller utredningens förslag till paragrafens andra stycke verkar utredningen i den första meningen ha förbisett att bestämmelsen träffar även ärenden som väcks genom t.ex. anmälan där den enskilda parten inte alls har något anspråk. Den valda formuleringen förutsätter enligt länsstyrelsens mening att det är fråga om ett ansöknings- eller överklagandeärende. Bestämmelsen bör ändras på ett eller annat sätt.

Centrala studiestödsnämnden

CSN anser att det är positivt att något så grundläggande som officialprincipen kodifieras i förslaget till ny förvaltningslag. CSN menar dock att bestämmelsen kan utformas på ett språkligt mer lättförståeligt sätt, t.ex. ”En myndighet ska se till att ett ärende blir tillräckligt utrett.”

Stockholms universitet

Enligt Stockholms universitets mening bör denna reglering samordnas med den som föreslagits för förvaltningsprocessens del (Ds 2010:17).

Örebro universitet

I utredningens förslag ingår även ett förtydligande av myndigheternas utredningsansvar. Enligt förebild från bl.a. förvaltningsprocesslagen 8 § föreslås en regel som ger uttryck för den s.k. officialprincipen. Denna kan i dag bara delvis läsas ut ur relativt otydliga regler i FL 4 och 7 §§. Dessa regler måste vara svårförståeliga både för enskilda parter, likväl som för många förvaltningsmyndigheter, där den juridiska kompetensen är begränsad. I förslag till ny lagtext anges att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Problemet med denna formulering är att den är relativt intetsägande. I den föreslagna bestämmelsens andra stycke följer emellertid en viss precisering vad avser ärenden vilka väckts av enskilda parter (ansökan, anmälan). Det klargörs bl.a. att en enskild part ska ge in den utredning som är tillgänglig för parten och som parten vill åberopa till stöd för det framställda anspråket.

Örebro universitet saknar ett motsvarande försök till precisering vad avser ärenden, vilka kan utmynna i för parter betungande beslut. Det borde finnas ett intresse att klargöra att förvisso åligger det alltid myndigheten att ansvara för ett besluts riktighet men att det i rättspraxis ställs lite olika krav på parters aktivitet med hänsyn till om det kan bli fråga om ett gynnande eller betungande beslut. Ett tydliggörande härav i lagtext hade varit önskvärt.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker att officialprincipen liksom den enskildes åberopsbörda uttryckligen regleras i den nya lagen.

Göteborgs universitet

I 16 §, som handlar om framställning från enskild, anges att en enskild kan väcka ett ärende hos en myndighet genom ansökan, anmälan eller annan framställning.

I 19 §, som handlar om utredningsansvaret, anges att enskild part som väckt ett ärende hos en myndighet, ska ge in den utredning som är tillgänglig för parten och som parten vill åberopa till stöd för det framställda anspråket. Utredningen anför i samband med behandlingen av 19 § att typiskt gäller ärendet inte något betungande ingrepp utan en begäran om ett beslut, som för initiativtagaren framstår som gynnande (s. 419). Ett ärende hos en förvaltningsmyndighet kan emellertid väckas också genom överklagande. Frågan är därför om inte begreppet framställning, som används i 16 § också borde komma till användning i 19 § i stället för anspråk.

Post- och telestyrelsen

Det är en brist att nuvarande förvaltningslag saknar bestämmelser om utredningsansvarets fördelning mellan myndighet och part. Enligt doktrin och praxis är det myndigheten som i första hand är ansvarig för utredningen. PTS är positiv till förslaget att i den nya förvaltningslagen inkludera en bestämmelse om myndigheternas principiella utredningsansvar. Det är dock nödvändigt att lagen ändå markerar att en enskild part, som väckt ett ärende hos en myndighet, ska ge in den utredning som är tillgänglig för parten och som parten vill åberopa till stöd för det framställda anspråket. Samtidigt är det rimligt att myndigheten

har en skyldighet att hjälpa den enskilde att komplettera ofullständig utredning.

Förändringen som föreslås medför att tyngdpunkten på förfarandet ligger i första instans, vilket också är naturligt eftersom myndigheten har de bästa förutsättningarna att ta fram nödvändigt underlag. Detta leder förhoppningsvis till materiellt riktiga beslut och förhindrar därmed onödiga överklaganden.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Stadsledningskontoret delar Förvaltningslagsutredningens uppfattning att det är lämpligt att införa den så kallade officialprincipen i förvaltningslagen.

7.2 Muntliga uppgifter (20 §)

Datainspektionen

I denna del innebär förslaget en utökad rätt för enskild part att lämna uppgifter muntligt. Såsom bestämmelsen är utformad får den anses innebära en stark presumtion för att muntligt uppgiftslämnande ska få ske, utan möjlighet att – som tidigare – ta hänsyn till arbetets behöriga gång. Enligt Datainspektionens mening kan detta i många fall, särskilt i kombination med de föreslagna reglerna om dokumentation och kommunikation, leda till en mer komplicerad och långsammare handläggning. Enligt utredningen finns inget påvisat missbruk av den nuvarande bestämmelsen om muntliga uppgifter. Med hänsyn till det och då det råder viss oklarhet i fråga om bestämmelsens konsekvenser avstyrker Datainspektionen en sådan utvidgning.

Med hänsyn till de exempel som anges i betänkandet vill Datainspektionen också påpeka att den enskilde i många fall kan uppleva det som olustigt att hans/hennes telefonsamtal med en myndighet spelas in. Denna metod att lämna (och dokumentera) muntliga uppgifter bör därför användas endast om den enskilde är medveten om inspelningen och har lämnat sitt medgivande. Det bör också uppmärksammas att personuppgiftslagens regler om personuppgiftsbehandling måste iakttas i fråga om sådana upptagningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är kritisk till förslaget att skyldigheten att ta emot muntliga uppgifter ska gälla i alla ärenden. Parters rätt att lämna uppgifter muntligen bör reserveras för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild vilket gäller enligt nuvarande 14 § förvaltningslagen (1986:223). Det är framför allt i sådana ärenden som den enskildes intresse bör beaktas vid valet av handläggningsform.[1] Om skyldigheten att ta emot muntliga uppgifter utvidgas till att avse alla ärenden kommer det att leda till ökning av myndigheters arbetsbörda i ärenden där det inte är lika angeläget med muntlig handläggning. I övriga ärenden bör myndigheter även i fortsättningen bestämma om uppgifter kan lämnas muntligt.

Rätten att lämna muntliga uppgifter bör även i fortsättningen gälla under förutsättningen att det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Myndigheten bör kunna hänvisa parten till att lämna uppgifterna skriftligt om dessa är så omfattande och komplicerade att de inte kan lämnas muntligen utan allvarliga störningar i arbetet. Myndigheter kan annars bli tvungna att avsätta speciella tider och extra handläggare för att kunna ta emot omfattande muntliga uppgifter. Det finns även en risk för rättsäkerhetsförluster för den enskilde om omfattande och komplice-

[1] Prop. 1985/86:80, s. 65.

rade uppgifter vid spontant uppgiftslämnande misstolkas eller missförstås eller allt helt enkelt inte kommer med.

Tullverket

Inte heller när det gäller rätten att lämna muntliga uppgifter anser Tullverket att utredningens intentioner och avsikt med den nya regleringen återspeglas i lagtexten. Bestämmelsen är avsedd att hindra att den enskilde lämnar, dels redan känd eller irrelevant information, dels i och för sig relevanta uppgifter men så pass omfattande att myndigheten bedömer att dessa lämpligen ska lämnas i skriftlig form. Den föreslagna paragrafens lydelse ”myndigheten bestämmer hur detta lämpligen ska ske” kan inte anses innefatta en sådan begränsning som skulle behövas för att återspegla det bakomliggande syftet.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inget att erinra mot det föreslagna innehållet i bestämmelsen, men ifrågasätter behovet av en särskild regel i denna avdelning av lagen, med tanke på vad som föreslås föreskrivas i 8 § andra stycket andra meningen. Länsstyrelsen anser att det vore lämpligare att formulera om den meningen, eller alternativt att tillföra en tredje mening i 8 § andra stycket som tar sikte på muntliga uppgifter.

Centrala studiestödsnämnden

CSN anser att rätten för enskild att lämna uppgifter muntligt även fortsättningsvis bör kunna begränsas utifrån uppgiftslämnandets påverkan på myndighetens arbetssituation och avstyrker därför förslaget att denna begränsning i rätten för enskild att lämna uppgifter muntligt avskaffas. Som utredningen konstate-

rar finns det inte något som tyder på att myndigheterna har missbrukat rätten att vägra ta emot uppgifter muntligen med hänvisning till arbetets behöriga gång. Utredningens förslag medför osäkerhet kring myndighetens möjlighet att med hänsyn till arbetsläget vägra ta emot omfattande mängder muntliga uppgifter som i och för sig är relevanta och tidigare okända för myndigheten. Visserligen föreslås att myndigheten ska ges rätt att bestämma hur det muntliga uppgiftslämnandet lämpligen ska ske men detta synes ta sikte på sättet för det muntliga uppgiftslämnandet, t.ex. telefon eller möte, och synes inte kunna åberopas för att kunna hänvisa den enskilde till att lämna omfattande mängder uppgifter skriftligen.

Lunds universitet

I paragrafen om rätten att lämna muntliga uppgifter har uttrycket myndighetsutövning tagits bort. Uttrycket ”om det inte framstår som obehövligt” är ett oprecist begrepp. Utredningen borde i större utsträckning diskuterat vad de nya landstäckande enhetsmyndigheterna innebär för ärendehandläggning och markerat att rätten avser kontakt med någon som handlägger ärendet. Den nu gällande paragrafen tillkom när myndigheterna till stor del var mera decentralt organiserade.

Lantmäteriet

Det förekommer att enskild part muntligt vill lämna omfattande uppgifter där vissa av dessa uppgifter är relevanta för ett ärende. Det kan dessutom vara fråga om ett komplicerat ärende som den som tar emot uppgifterna på myndigheten inte är insatt i och då finns en risk att inte alla relevanta uppgifter blir dokumenterade. Det är i sådana undantagsfall bättre från rättssäkerhetssynpunkt att myndigheten får möjlighet att hänvisa en enskild part att i stället lämna uppgifterna skriftligt. Med utredningens förslag

till bestämmelse är detta inte möjligt eftersom det i en sådan situation inte framstår som obehövligt att en enskild part får lämna uppgifterna muntligt. Lantmäteriet anser därför att det bör framgå av bestämmelsen att om enskild part vill lämna omfattande och komplicerade uppgifter får myndigheten begära att dessa lämnas skriftligt.

Post- och telestyrelsen

PTS välkomnar att en enskild part som vill lämna uppgifter muntligt ska få tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Det är bra att det införs en mer generös möjlighet, t.ex. genom att begränsningen till myndighetsutövningsärenden bortfaller, att som ett komplement till huvudregeln om skriftlig handläggning inom vissa ramar lämna muntliga uppgifter.

Statens kulturråd

Förslagen till förändringar gällande ”Tolkning och översättning”, 12 § och ”Muntliga uppgifter”, 20 § riskerar att leda till merarbete för myndigheten. Kulturrådet anser att motsvarande skrivningar i gällande FL 8 §, 14 § väl tillgodoser en effektiv och rättssäker handläggning.

Arbetsförmedlingen

Utredningen har uppgett att nuvarande reglering avseende muntlig handläggning i 14 § förvaltningslagen, innebärande att en myndighet kan vägra part att lämna muntliga uppgifter i ett ärende med hänvisning till ”arbetets behöriga gång”, skulle inbjuda till missbruk. Detta trots att något sådant missbruk inte har kunnat påvisas.

Utredningen föreslår i stället i 20 § i förslaget att en myndighet kan vägra en enskild att lämna uppgifter muntligt om det framstår som ”obehövligt”. Utredningen utvecklar inte närmare vad som skulle kunna vara att betrakta som ”obehövligt”. Någon form av precisering vore dock nödvändig i lagtexten. Annars framstår inte lagändringen som en förbättring.

Utredningen anger att vad som åsyftas är att parten ska ha rätt att välja muntlig i stället för skriftlig form då han eller hon förser myndigheten med beslutsunderlag. Arbetsförmedlingen är av den uppfattningen att så i praktiken är fallet med en tillämpning av 14 § i den utformning den har idag.

Arbetsförmedlingen kan mot bakgrund av den utvidgning som nu föreslås i 20 § förslaget förutse fler långa samtal med enskilda, som lämnar uppgifter som i många fall inte tillför ärendet något nytt relevant beslutsunderlag, upprepningar av tidigare lämnade uppgifter m.m. som den enskilde anser vara behövliga. Vidare att handläggaren senare får ägna åtskillig tid att dokumentera vad som har sagts i samtalen och kommunicera detta till part. En tjänsteman kan inte i varje läge på förhand bedöma om de uppgifter den enskilde kommer att lämna är för ärendet behövlig eller obehövlig information och kan därför nödgas avsätta tid för långa samtal och dokumentera trots att det i efterhand visar sig vara obehövligt. Myndigheten och den enskilde kan ha olika uppfattning av vad som är ”behövligt”.

Utredningen har anfört att myndigheten, eftersom den själv bestämmer *hur* den vill tillgodogöra sig de muntliga uppgifterna, kontrollerar vilka kostnader i tid, pengar och arbete som nyordningen orsakar det allmänna. Detta är givetvis en sanning med modifikation, eftersom hanteringen av ett ökat antal muntligen lämnade uppgifter oavsett form genererar mer arbete.

Arbetsförmedlingen anser att rättssäkerhetskraven är tillgodosedda med den nuvarande möjligheten till muntlig handläggning. Utredningens förslag kommer inte att förbättra rättssäkerheten utan att försämra effektiviteten i myndigheternas handläggning.

Växjö kommun

Förslaget innebär en ökad rätt att lämna muntliga uppgifter i och med att de nuvarande begränsningarna i form av myndighetsutövning och hänsyn till arbetets behöriga gång tas bort. Kommunen har ingen invändning i sig mot ökad rätt att lämna muntliga uppgifter. Men till skillnad från utredningen bedömer kommunen att detta kan komma att medföra ökad belastning för myndigheterna. Att t.ex. föra anteckningar vid telefonsamtal kan vara mycket tidskrävande. För att säkerställa att man uppfattat parten rätt bör i vissa fall anteckningarna även kommuniceras med parten vilket i sin tur kräver ytterligare resurser.

7.3 Kommunikation (21 §)

Riksdagens ombudsmän (JO)

Den föreslagna bestämmelsen i 21 § om kommunikation innebär att tillämpningsområdet vidgas i förhållande till den ordning som gäller idag. Kommunikation med part ska i princip föregå allt beslutsfattande och begränsning knuten till myndighetsutövningsbegreppet utgår liksom förutsättningen att det rör sig om slutliga beslut. Kommunikation behöver dock inte ske om det är uppenbart obehövligt.

Från den enskildes synpunkt är det naturligtvis tilltalande att han eller hon informeras om olika åtgärder samt ges möjlighet att påverka förloppet i större utsträckning än vad som gäller idag. Detta gäller särskilt när det är fråga om beslut som berör den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden. Man kan dock inte utesluta tillämpningssvårigheter. Enligt förslaget ska kommunikation föregå även beslut under förfarandet (s. 451 f.). Beslut om anstånd, inhämtande av sakkunnigutlåtande och andra beslut om utredning är således exempel på beslut som kan komma att föregås av kommunicering. I många fall torde det röra sig om beslut där myndighetens åsikt om behovet av åtgärden inte

kan påverkas av den enskildes eventuella synpunkter. I det fallet tillgodoses självfallet informationsbehovet men något egentligt skäl att kommunicera i sådana fall kan knappast föreligga. Möjligen kan det som nu sagts hänföras till sådana fall där det är uppenbart obehövligt med kommunicering. För att förslaget ska få avsedd effekt och inte onödigt tynga myndigheternas arbete bör tillämpningsområdet ytterligare klarläggas.

Göta hovrätt

Liksom utredningen (s. 450) vill hovrätten trycka på att ett behov av undantag från den föreslagna regeln med all säkerhet kan antas uppkomma när det gäller ärenden om tjänstetillsättning. På de av utredningen anförda skälen bör därför särlagstiftning i lagen om offentlig anställning och eventuellt i lagen om fullmaktsanställning komma till stånd.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att undantaget för anställningsärenden ska bestå.

Eftersom anställningsärenden är en typ av flerpartsärenden som med full kommunikationsskyldighet skulle leda till stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av beslut om anställning anser kammarrätten att undantaget ska kvarstå i lagtexten.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten ställer sig tveksam till utvidgning av kommunikationsskyldigheten på det sätt som föreslås i 21 §. Genom att kommunicering endast ska ske om det inte är *uppenbart obehövligt* begränsas visserligen skyldigheten. Begreppet tycks dock inte

vara avsett att tillämpas på samma sätt som i 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, och som påpekas i betänkandet (s. 448) markerar uttrycket en stark restriktivitet. I den föreslagna bestämmelsen begränsas kommunikationsskyldigheten även på så sätt att parten ska underrättas endast om material *av betydelse för beslutet*. Vad som avses härmed är enligt kammarrätten något oklart och bör förtydligas.

Kammarrätten anser att myndigheterna, liksom tidigare, alltid ska ha möjlighet att underlåta kommunicering i de fall då avgörandet inte går parten emot. Att i dessa fall ge parten möjlighet att yttra sig över material, som inte kommer att påverka myndighetens beslut i negativ riktning för parten, framstår som obehövligt.

Kammarrätten anser vidare att undantaget från kommunicering när det gäller ärenden om tjänstetillsättning m.m., som i dag finns i 17 § första stycket 2 FL, ska finnas kvar. Ärenden av aktuella slag skulle bli svårhanterliga med den föreslagna kommuniceringsskyldigheten. I betänkandet anges att särbehandling får ske genom avvikande bestämmelser i speciallag. Kammarrätten anser att det aktuella undantaget bör behållas, i vart fall tills problematiken utretts ytterligare och undantagsbestämmelser införts i aktuella speciallagar.

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten ifrågasätter om inte bestämmelsen som gäller all ärendehantering har fått en för vid tillämpning och därmed blir svår att tolka. Fördelen med den generella lydelsen begränsas i viss utsträckning av att det kommer att bli nödvändigt med undantag som ska regleras i lag t.ex. vad gäller ärenden om tjänstetillsättning.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten anser inte att utredningen har lagt fram några hållbara skäl för att avskaffa undantaget i nuvarande 17 § 2 […] förvaltningslagen. Förslaget får oöverblickbara konsekvenser inte minst för domstolarna i form av ökat antal överklaganden och ökad arbetsbörda i den egna administrationen (anställningsärenden, tjänstgöringsbetyg m.m.). Förslaget avstyrks i denna del.

Förvaltningsrätten i Göteborg

Den föreslagna bestämmelsen innebär att undantaget för tjänstetillsättningar som nu återfinns i 17 § förvaltningslagen tas bort. Utredaren anser i och för sig att det finns behov av att befria myndigheterna från kommunikationsskyldighet i frågor om tjänstetillsättning men att undantagen får hanteras i speciallagstiftning. Enligt förvaltningsrätten bör dock undantaget finnas kvar i förvaltningslagen främst mot bakgrund av tjänstetillsättningsärenden är vanligt förekommande hos myndigheterna och att det skulle innebära en orimlig arbetsbelastning på myndigheterna med full kommunikationsskyldighet.

Förvaltningsrätten i Umeå

Utredningen föreslår att kommunicering med part får underlåtas i två angivna situationer, dels om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet (likalydande med rådande bestämmelse), dels om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslut meddelas omedelbart (ny föreslagen situation). Utredningens exempel på när den första punkten kan tillämpas (att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom) synes även falla in under den i andra punkten beskrivna situationen varför det torde vara tillräckligt att endast den un-

dantagssituationen beskrivs i lagtexten. Ordalydelsen av punkten 1 ger dock utrymme för att tillämpa undantaget även i andra situationer. För det fall punkten 1 har en självständig betydelse i förhållande till punkten 2 bör detta klargöras.

Justitiekanslern (JK)

När det särskilt gäller förslaget till ny regel för kommunikation (21 §) kan Justitiekanslern ansluta sig till utredningens bedömning att bestämmelsen bör ges en utformning som bättre återspeglar vad som med hänsyn till praxis får antas gälla redan i dag i fråga om krav på att även vissa icke slutliga beslut ska föregås av kommunikation. Att kommunikationsbestämmelsen åtskiljs från bestämmelsen om partsinsyn och uttryckligen anger att syftet med kommunikationen är att bereda den enskilde tillfälle att yttra sig bidrar till ökad tydlighet.

Justitiekanslern ställer sig dock tveksam till förslaget att kommunikationsskyldigheten inte ska begränsas till material som har tillförts ärendet av annan än parten själv. Utredningen har som skäl för förslaget i den delen anfört att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte framstår som helt riskfritt att behålla denna begränsning med hänsyn till att det ibland kan förekomma gränsdragningsfrågor mellan flera olika ärenden med samma part hos myndigheten. Vad utredningen pekar på i den delen synes snarare vara risken för en felbedömning av om visst material har tillförts det ärende i vilket kommunikationen sker. Situationen framstår inte som alltför frekvent förekommande och det saknas i utredningen en redovisning av om det har kunnat konstateras några brister i detta avseende.

Inte heller förslaget att slopa den nuvarande begränsningen att kommunikation inte behöver föregå ett beslut som inte går parten emot förefaller ha sin grund i en konkret och konstaterad brist. Den ”ventil” som i stället förespråkas i betänkandet, att kommunikation kan underlåtas om det är uppenbart obehövligt, torde i praktiken sällan kunna komma till tillämpning. Som Justi-

tiekanslern uppfattar det rör det sig egentligen enbart om den situationen att materialet är irrelevant för beslutet i ärendet. Det framstår i varje fall inte som ett orimligt antagande att just relevansen av materialet svårligen låter sig bedömas förrän ärendet fullt ut har lästs in för slutligt avgörande. Justitiekanslern vill mot denna bakgrund väcka frågan om inte förslaget i praktiken riskerar att leda till slentrianmässig kommunikation med oundvikliga fördröjningar i handläggningen och ökade kostnader i verksamheten till följd.

Bestämmelsen om kommunikation skulle med hänsyn till NFL:s vidgade tillämpningsområde även komma att gälla i statens frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Som ett exempel från Justitiekanslerns verksamhet kan då nämnas att förvaltningslagens kommunikationsregel som utgångspunkt tillämpas analogt i skaderegleringsärendena. Däremot gör Justitiekanslern i vissa fall bedömningen att det är till fördel för den enskilde att denne inte behöver lägga ner onödigt merarbete på att bemöta vad en myndighet har anfört i sitt remissvar till Justitiekanslern i sådana fall där skadeståndsfrågan ter sig klar. Den skadeståndssökande som kommuniceras den ”felande” myndighetens remissvar kan svårligen förväntas avstå från att argumentera mot vad myndigheten har anfört om svaret inte i alla stycken är till fördel för sökanden. Det är emellertid Justitiekanslern, i egenskap av företrädare för staten, som slutligen prövar frågan om ersättning ska utgå i ärendet och remissyttrandet utgör endast ett underlag för den bedömningen. I de fall Justitiekanslern t.ex. gör en annan bedömning än remissmyndigheten är det varken ändamålsenligt för den enskilde eller staten att sökanden lägger ner arbete på att bemöta vad remissmyndigheten har anfört.

Justitiekanslern vill även peka på att Insynsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2010:14) har gjort en annan och enligt Justitiekanslern väl avvägd bedömning när det gäller hur kommunikationsplikten bör avgränsas i allmän domstol. Även om förhållandena i domstol i vissa stycken skiljer sig från myndighetshandläggning är de grundläggande utgångspunkterna för

kommunikationsplikten desamma och kraven på kommunikation när det gäller parter i ett mål i domstol borde väl om något sättas högre än vad som bör gälla helt generellt i förvaltningsärenden.

Domstolsverket

Slopandet av särregleringen avseende kommunicering i anställningsärenden kommer att medföra en kraftigt ökad arbetsbelastning och därmed också ökade kostnader för det allmänna. Den föreslagna ordningen innebär att samtliga sökande ska ha del av det, ofta mycket omfattande och ibland kanske känsliga material som sökandena ger in till myndigheten. Det kan ifrågasättas om detta ligger i sökandenas intresse samt om det är acceptabelt ur integritetssynpunkt. Visst kan någon sökande i undantagsfall vara intresserad av att ta del av konkurrenternas samlade meriter, men mest sannolikt är att de flesta sökande ogärna vill att deras egna handlingar rutinmässigt skickas ut. Vad som normalt kan tilldra sig de sökandes intresse är kvalifikationerna hos den som anställs. Redan i dag kan sökandes och utomståendes berättigade behov av insyn i ansökningshandlingar tillgodoses genom offentlighetsprincipen. Denna möjlighet innebär inte en, såsom nu föreslagits, slentrianmässig kommunikation av ansökningshandlingar, utan en möjlighet till insyn efter det att en skadebedömning har gjorts. Det kan också poängteras att den ökade administrationen kommer att medföra en ökad tidsutdräkt i anställningsärendena, vilket inte heller ligger i de sökandes intresse. Den föreslagna kommuniceringsskyldigheten innebär således inte enbart fördelar för dem som söker anställning hos en myndighet. För myndigheternas vidkommande kommer kommuniceringsskyldigheten även att innebära en inte obetydlig konkurrensnackdel i konkurrensen med den privata sektorn om kvalificerad arbetskraft, då det finns en risk att sökande, med vetskap om myndigheternas kommuniceringsskyldighet, i stället kan komma att söka sig till arbetsgivare inom den privata sektorn.

För DV:s del kan även tilläggas att antalet sökande i anställningsärenden inom Sveriges Domstolar (notarier, domstolssekreterare m.fl.) är mycket stort, ibland flera hundra sökande per tjänst. Den föreslagna ändringen kommer därför att innebära en kraftigt ökad arbetsbelastning för DV. DV anser inte att förslagets eventuella nytta för sökandena överväger de olägenheter och kostnader som kommer att uppstå för det allmänna. DV avstyrker med anledning härav utredningens förslag i den här delen.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen avstyrker förslaget att ta bort den bestämmelse i 17 § andra punkten som innebär undantag från skyldigheten att kommunicera uppgifter i ett pågående ärende, bl.a. om ärendet rör tjänstetillsättning. Undantaget motiveras av att kommunikation i sådana ärenden inte fyller något större behov, att kommunikation medför att ärenden fördröjs och att den enskilde inte ska utsättas för onödigt obehag. Det är tidskrävande och resurskrävande att kommunicera alla uppgifter i tillsättningsärenden och en sådan ordning kan anses strida mot den föreslagna bestämmelsen i 8 § att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts. Det kan vidare anses tveksamt ur integritetssynpunkt att kommunicera alla ansökningshandlingar och allt vad därtill hör med alla sökande. Den starkt begränsade undantagsmöjlighet som utredningen föreslår är enligt styrelsens bedömning inte tillräcklig. Dessutom bör, enligt styrelsens bedömning, ett undantag regleras i förvaltningslagen och inte, som utredningen föreslår, i annan lag.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen avstyrker förslaget om att ta bort undantaget för kommunicering i anställningsärenden. Den motivering som

låg till grund för införandet av det aktuella undantaget gör sig fortfarande gällande. Vidare avstyrker Säkerhetspolisen att förslaget om att utvidga området för kommunikationsplikten till att omfatta alla beslut, dvs. även beslut under förfarandet, läggs till grund för lagstiftning utan vidare utredningsåtgärder.

Utredningen föreslår att det undantag för kommunicering i tjänstetillsättningsärenden som finns i nuvarande förvaltningslag ska tas bort. Som grund anförs bl.a. att undantaget inte har tillkommit för att kommunikationsbehovet i sådana ärenden typiskt sett skulle vara mindre utan av rena praktikabilitets- och effektivitetsskäl. Förslaget skulle medföra stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av ärendenas avgörande. Utredningen anser att problematiken får lösas genom speciallagstiftning men någon analys av nuvarande speciallagstiftning görs inte.

Vidare utvidgas kommunikationsplikten till att omfatta alla beslut, även sådana beslut som fattas under förfarandet. Hur förslaget i denna del påverkar Säkerhetspolisen, t.ex. avseende beslut under en förundersökning, är oklart. Med hänsyn till avsaknaden av analys rörande konsekvenserna av att brottsbekämpande verksamhet ska omfattas av den nya förvaltningslagen har Säkerhetspolisen svårt att överblicka vilka konsekvenser förslaget får för myndigheten.

Migrationsverket

Migrationsverket har inte några invändningar mot att utredningen av rättssäkerhetsskäl föreslår en utvidgning av myndigheternas kommunikationsplikt och ett anläggande av ett mindre restriktivt synsätt än vad som återfinns i nuvarande förvaltningslag. Detta stärker den enskildes möjligheter att bevaka sina intressen. Det bör dock tydligare framhållas att förslaget samtidigt leder till en ökad belastning på myndigheterna.

Datainspektionen

Genom att begreppet ”myndighetsutövning” tas bort utvidgas området för när kommunikationsskyldighet ska gälla. En utvidgning uppstår också i och med att kommunikationsskyldigheten gäller alla beslut under förfarandet, inte bara slutliga sådana, samt genom att undantagen för gynnande beslut och beslut i tjänstetillsättningsärenden m.m. tas bort. Denna utvidgning, i kombination med den starkt restriktiva tolkning som ska göras av möjligheterna till undantag, kan enligt Datainspektionens mening komma att leda till en såväl osäker tillämpning som en i många fall onödigt fördröjd handläggning.

När det gäller det slopade undantaget för tjänstetillsättningsärenden hänvisas till att de behov av undantag som ändå kan finnas får tillgodoses genom specialreglering. Datainspektionen anser att det är omöjligt att ta ställning till förslaget i denna del eftersom det inte finns någon sådan reglering ännu. Mot bakgrund av det resonemang som förs i betänkandet vill inspektionen också betona att svårigheterna kring kommunikation av handlingar i tjänstetillsättningsärenden inte enbart beror på att det kan finnas praktiska problem i ärenden med ett stort antal parter. Mycket av den information som ges in i ett sådant ärende är av personlig karaktär (betyg, referenser och andra personuppgifter) och kan av den anledningen från integritetssynpunkt vara direkt olämplig att sprida. Mot bakgrund av de integritetshänsyn som måste gälla avstyrker Datainspektionen bestämt förslaget i denna del. Det kan också noteras att förslaget inte stämmer överens med det synsätt som motiverat de regler som numera gäller beträffande sekretess vid tillsättning av myndighetschefer. Datainspektionen befarar att förslaget i denna del allvarligt kan försvåra myndigheters kompetensförsörjning.

Även i fråga om kommunikation uppstår det problem som tagits upp under ”Åtgärder vid dröjsmål” [se avsnitt 5.3] för myndigheter som bedriver tillsynsverksamhet såsom Datainspektionen. Många av de tillsynsärenden som hanteras har uppkommit på myndighetens eget initiativ men som en följd av ett

klagomål från enskilda. Den enskilde kan i sådana fall uppleva sig vara part även om det inte är myndighetens uppfattning. Såsom angetts ovan utgår Datainspektionen från att avsikten inte är att ändra innebörden av partsbegreppet.

Försvarsmakten

En definition och gränsdragning av begreppet beslut saknas i dessa bestämmelser. Utgör t.ex. ett beslut om avvisning enligt 17 § andra stycket ett sådant beslut?

Försvarsmakten avstyrker förslaget på samtliga punkter som innebär att tjänstetillsättningsärenden samt antagande till frivilligutbildning m.m. utan undantag ska lyda under förvaltningslagens bestämmelser om hantering av ärenden. Någon ändring i sak från nuvarande reglering bedöms inte påkallad. Utan nuvarande undantagsregler eller sådan speciallagstiftning som föreslås av utredningen på plats kan Försvarsmakten inte tillstyrka den nya förvaltningslagen i dessa delar.

Utredningen anger att det kan behövas speciallagsstiftning på området eftersom förslaget i vissa fall, särskilt då det handlar om kommunicering i ärende med ett stort antal sökanden, kan vara problematiskt för myndigheterna. Dessa problem får enligt utredningen eventuellt lösas genom speciallagstiftning. Det förslag som Försvarsmakten har att ta ställning till innehåller emellertid inte någon lösning på problemen som kommer att uppstå vid tillämpningen.

Den föreslagna förvaltningslagen innebär att dessa ärenden ska handläggas som alla andra på myndigheten normalt förekommande ärenden, vilket i sin tur skulle leda till orimliga konsekvenser för myndigheterna i form av ökad arbetsbelastning. Vidare kan särskilt kommunikationsskyldigheten leda till obehag för enskilda i form av längre handläggningstider samt diverse olägenheter när personliga uppgifter sprids på bred front. Med beaktande av bestämmelserna i bl.a. personuppgiftslagen krävs ett manuellt handhavande av en sådan masskommunikation vil-

ket utöver en kraftigt ökad arbetsbelastning även innebär en ökad pappershantering.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är kritisk till utredningens förslag och anser att den nuvarande regleringen som är tydlig och välavvägd bör behållas.

Som utredningen har påpekat kan kommunikationsskyldigheten ses som ett utflöde av principen att ”ingen ska dömas ohörd”. Det är synnerligen angeläget att en part ges tillfälle att bemöta de uppgifter som tillförts ärendet innan myndigheten ensidigt beslutar om hans eller hennes rättighet eller skyldighet. Bestämmelsen om myndigheters kommunikationsskyldighet bör därför som i dag reserveras för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om bestämmelsen utökas till att omfatta alla ärenden kommer det att leda till ökad formalisering av förfarandet och fördröjningar i handläggningen.

Enligt utredningens förslag ska kommunicering ske innan myndigheten meddelar ett beslut, dvs. även beslut under förfarandet. MSB befarar att utredningens förslag kommer att leda till orimliga resultat. Det fattas många beslut under handläggning av ett ärende, men alla beslut har inte sådan ingripande karaktär som kan aktualisera rätten att försvara sin sak. Ett exempel är när myndigheten bestämmer att inhämta ett yttrande från en annan myndighet efter det att myndigheten har hämtat vissa uppgifter från Internet. Vid detta tillfälle är det osäkert hur de från Internet inhämtade uppgifterna påverkar ärendets utgång, men de har betydelse för beslutet att inhämta ett yttrande från tredje man. Eftersom parten rent hypotetiskt kan framföra synpunkter kan det enligt förslaget inte anses vara uppenbart obehövligt att kommunicera. Senare under handläggningen kommer myndigheten fram till att de från Internet inhämtade uppgifterna inte alls har någon betydelse för ärendets utgång och ska rensas bort. Frågan är om kommuniceringen i detta fall har fyllt någon funk-

tion. Handläggningstiden har dock tagits i anspråk vilket gjort att ärendets avgörande har fördröjts.

Kommuniceringsplikt före alla beslut kommer att ge upphov till gränsdragningsproblem avseende beslut under förfarandet och verkställighetsåtgärder beträffande ett annat beslut under förfarandet.

Det finns en stor risk att kommunicering inför alla beslut under förfarandet kommer att uppfattas som onödig och oerhört formalistisk. Dessutom kommer den utvidgade kommuniceringsskyldigheten med stor sannolikhet att leda till betydande förlängning av handläggningstider. Kommuniceringsplikten bör därför som i dag inträda innan myndigheten avgör ett ärende. Anses det att kommuniceringsplikten bör utsträckas till att omfatta även beslut under förfarandet bör det förbehållas sådana beslut som innebär allvarliga ingrepp i partens personliga eller ekonomiska förhållanden.[2]

Utredningen föreslår att kommunikationens objekt ska vara allt material som är av betydelse för beslutet. MSB är kritisk till förslaget att det är material som ska kommuniceras, och inte uppgift som idag. I vissa fall kan det vara lämpligt att kommunicera hela materialet som tillförts, t.ex. att sända en kopia av handlingen till parten. I ärenden med omfattande utredningsmaterial kan kommunicering av hela materialet emellertid orsaka onödigt arbete för både parten och myndigheten och i värsta fall leda till en rättsförlust för parten. I ett ärende som innehåller ett material där endast få uppgifter har betydelse för beslutet är det mer lämpligt att underrätta parten om de uppgifter som är relevanta för beslutet och inte tillställa honom eller henne hela materialet. På detta sätt uppmärksammas parten på att just de uppgifterna som myndigheten kommunicerar är betydelsefulla för beslutet och kan fokusera sig på dem. Kommunicering av hela materialet innebär att parten måste gå igenom hela underlaget utan att riktigt veta vilka uppgifter myndigheten kommer att tillmäta betydelse vid sitt beslutsfattande. Förutom att detta kommer att

[2] Exempel på sådana beslut finns på s. 443–444 i betänkandet.

ta längre tid i anspråk finns det risk att parten kan missa en eller flera relevanta uppgifter.

Kommunicering går ut på att parten ska underrättas om den uppgift, dvs. den information, som är relevant för myndighetens ställningstagande i frågan. Att informationens bärare kan vara ett föremål eller en handling spelar ingen betydelse. MSB anser att det är riktigare att tala om kommunicering av en uppgift, och inte av ett material, som i allmänt språkbruk oftast uppfattas som ett fysiskt föremål, t.ex. en handling.

MSB ifrågasätter att det finns behov att kommunicera med parten andra uppgifter än s.k. tredjemansuppgifter och att kommunicering ska ske även om beslutet inte går parten emot.

Enligt utredningen är det från rättssäkerhetssynpunkt inte helt riskfritt att uppgifter från parten själv helt avskärs från regelns tillämpningsområde, t.ex. när myndigheten kan komma att använda uppgifterna på ett sätt som parten inte avsett (s. 447). I detta sammanhang bör det påpekas att den generella kommuniceringsplikten inte omfattar myndighetens tilltänkta bedömning av de inlämnade uppgifterna, utan endast uppgifterna själva. Parten kan således inte vid kommuniceringstillfället bilda sig en uppfattning om hur myndigheten kommer att bedöma uppgifterna som inkommit från honom eller henne själv. Denna bedömning kommer att framgå av beslutet.

Om uppgiften som parten lämnat i ett annat ärende hos myndigheten eller en annan myndighet tillförs ett nytt ärende som är under handläggning ska den givetvis kommuniceras enligt den gällande bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen (1986:223) eftersom uppgiften har tillförts det nya ärendet av någon annan än parten själv. Uppgiften har i det första fallet tillförts av den handläggande myndigheten och i det andra fallet av den andra myndigheten, från vilken uppgiften hämtats. Att bestämmelsen i 17 § ibland inte tillämpas regelrätt innebär inte att den brister. MSB är av bestämd uppfattning att både statliga och kommunala myndigheter strävar efter att tillämpa regelverket korrekt. Misstag och oavsiktliga fel förekommer dock vilket ställer krav på fortsatt förbättringsarbete.

Till skillnad från utredningen anser MSB inte att det finns risk för rättssäkerheten om kommuniceringsplikten endast gäller uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv. Snarare finns det risk att kommunicering av uppgifterna som inkommit från parten själv kommer att uppfattas av parten som byråkratisk och onödig.

Sådan risk finns också om myndigheten utför kommunicering inför ett beslut som inte går parten emot. Om det förekommer delade meningar om beslutets verkningar kan myndigheten knappast påstå att beslutet inte går parten emot. Kommunicering ska därför ske i enlighet med den nu gällande bestämmelsen.

Kommuniceringskravet utgör ytterst en av de viktigaste garantierna för materiellt riktiga beslut.[3] Underlåtenhet att kommunicera tredjemansuppgifter kan förorsaka parten rättsförluster i form av felbedömningar och förhastade beslut. Om myndigheten avser att fatta ett beslut som inte går parten emot har myndigheten gjort bedömningen att utredningsunderlaget stödjer partens sak. Eventuellt har myndigheten bortsett från vissa inkomna uppgifter. Då kan det knappast påstås att uppgifterna som myndigheten bortsett från har någon betydelse för myndighetens ställningstagande. Att upprätthålla kommuniceringskravet i sådant fall framstår som närmast meningslöst och kan leda till irritation hos parten som så snart som möjligt vill underrättas om beslutet som inte går honom eller henne emot.

MSB anser att kommuniceringsskyldigheten bör begränsas till uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och att undantaget om att kommunicering inte behöver ske när beslutet inte går parten emot bibehålls. Även EU-domstolens praxis stödjer denna uppfattning. Av flera domar som utredningen redogjort för (s. 72–73) följer att principen om rätten till försvar inte ska gälla i absurdum. Principen är tillämplig när myndigheterna avser att vidta en åtgärd som går den enskilde emot (s. 73). EU-domstolen har också ansett motiverat att

[3] Hellners, Malmqvist, s. 183.

begränsa rätten till försvar där inga uppgifter utöver dem som getts in av sökanden lagts till grund för beslutet (s. 73).

MSB avstyrker förslaget om att undantaget som gäller ärenden som rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning m.m. inte behöver finnas i förvaltningslagen.

Enligt MSB har de skäl som åberopats i förarbetena[4] vid regelns införande ännu större aktualitet i dag när myndigheterna ibland anser sig tvungna att på grund av risken för alltför många sökande anlita rekryteringsföretag. Även vid antagning till frivillig utbildning och betygssättning handlar det om ett stort antal inblandade i processen. Utsträcks kommuniceringsskyldigheten till att omfatta dessa typer av ärenden kan det leda till situationer som blir närmast ohanterliga för myndigheter.

Enligt utredningen kan vissa undantagssituationer regleras i speciallagstiftning. Utredningen lämnar dock inga förslag på lagändringar. Lagstiftningsvakuum får absolut inte uppstå, anser MSB.

MSB vill belysa ett av problemen som kan uppstå till följd av avskaffandet av undantaget. Beroende på vad som menas per definition med ”beslut” under exempelvis en rekryteringsprocess gång kan det i sin mest intensiva uttolkning innebära en byråkratisering som inte alls står i proportion till mervärdet av utökad transparens för den enskilde. Det finns en uppenbar risk att myndigheterna inte har eller får de resurser som krävs för att klara den ökade administrationen på grund av de nya kraven på kommuniceringsskyldighet. Effekten kan då mycket väl bli ett slags moment 22 där ökad kommuniceringsadministration leder till ännu längre handläggningstider som får till följd att enskilda begär ett skyndsamt avgörande enligt den föreslagna nya regeln om fyraveckorsfristen (förslagets 11 §) och att den prövningen i sig leder till att den totala handläggningstiden ytterligare förlängs.

Avslutningsvis kan det tilläggas att ett av utredningens argument för avskaffande av begreppet myndighetsutövning är att

[4] Prop. 1971:30, s. 469–470.

det förekommer ett stort antal undantag i bestämmelserna som är avsedda att tillämpas i ärenden av myndighetsutövande karaktär (s. 106). Utredningen föreslår dock att ta bort de flesta undantag ur de aktuella bestämmelserna.

Kustbevakningen

Utredningen föreslår att ta bort den nuvarande begränsningen vad gäller kommunikationsplikt vid tjänstetillsättning (17 § punkten 2). Behovet av undantag för kommunikationsplikt vid tjänstetillsättning föreslås av utredningen att regleras i speciallagstiftning som t.ex. lagen om offentlig anställning. Några förslag till sådan reglering i speciallagstiftning finns inte.

Kustbevakningen har ett mycket stort rekryteringsarbete. Att behöva kommunicera alla uppgifter i ärenden om tjänstetillsättning skulle innebära stor tidsåtgång för myndigheten och fördyra tjänstetillsättningsförfarandet. Kommuniceringsplikten innebär också ett intrång i den sökandes personliga integritet eftersom t.ex. tjänstgöringsbetyg skulle behöva kommuniceras. Intresset för att söka anställning inom statliga myndigheter skulle sannolikt försämras eftersom integritetsskyddet skulle minska. Handläggningstiden skulle förlängas avsevärt. Därtill kommer den handläggningstid ett överklagande till förvaltningsdomstol innebär. Utredningens förslag att ett beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut innebär dessutom att ett överklagande medför att det under överklagandeprocessen i princip blir omöjligt för myndigheten att tillsätta aktuell tjänst. Detta kan få stora konsekvenser för myndighetens verksamhet.

Med anledning av ovan anförda avstyrker Kustbevakningen förslaget om att den nya förvaltningslagens regler om kommunicering, överklagande och besluts verkställbarhet ska vara tillämpliga även i ärenden om tjänstetillsättning.

Försäkringskassan

En hel del beslut som Försäkringskassan fattar kan anses gå helt i linje med den enskildes ansökan om aktuell förmån. Exempelvis grundas bedömningen i ärenden om bostadsbidrag på uppgifter om bostadskostnader och inkomstförhållanden. Om den som ansökt om bidraget får det som maximalt kan ges ut utifrån de uppgifter som han eller hon lämnat om sina kostnader får han eller hon anses ha fått fullt bifall till sin ansökan och någon kommunicering med parten behöver inte ske före beslut. I vissa fall kan det vara svårt att fastställa vilken den maximala ersättningen är. Det gäller till exempel i ärenden om assistansersättning. Det finns ingen övre gräns för antalet timmar som assistansersättningen beviljas för. Uppstår tveksamhet om den försäkrade fullt ut får det han eller hon begär att få måste självfallet kommunicering ske. Detta är två exempel på hur Försäkringskassan tillämpar nuvarande 17 § förvaltningslagen om kommunicering. Såvitt Försäkringskassan kan se ger den föreslagna 21 § utrymme för samma synsätt när det gäller kravet på kommunicering. Det överensstämmer också med vad som uttalas i betänkandet under avsnitt 21.7.4, s. 446 och 447. Om Försäkringskassan har tolkat skrivningarna i betänkandet rätt omfattar uttrycket ”om det inte är uppenbart obehövligt” renodlat positiva beslut där den sökande får fullt bifall till sin ansökan. Det vore dock bra om tolkningen av bestämmelsen kunde utvecklas ytterligare under den fortsatta beredningen av förslagen.

Uttrycket i den föreslagna 21 § att parten ”ska underrättas om allt material av betydelse för beslutet” bekymrar Försäkringskassan. Det finns mycket stora risker för att förslaget kommer att leda till alltför omfattande och urskillningslös kommunicering av handlingar till parten. Med nuvarande 17 § förvaltningslagen finns ingen sådan risk. Det handlar då om att kommunicera med parten sådana uppgifter som har tillförts av någon annan än parten. Av betänkandet framgår att syftet med den föreslagna formuleringen framför allt är att fånga upp situationen när myndigheten i det aktuella ärendet återanvänder in-

formation som den enskilde har lämnat i ett annat ärende. Sådant material har emellertid enligt Försäkringskassans uppfattning ”tillförts ärendet genom någon annan” än den försäkrade och det ska alltså kommuniceras redan enligt nuvarande 17 § förvaltningslagen. Försäkringskassan har svårt att se fördelarna med den föreslagna kommuniceringsregeln och förordar att bestämmelsen i stället formuleras ”underrätta den som är part om allt material av betydelse för detta som har tillförts ärendet genom myndigheten eller någon annan än honom eller henne själv”.

Läkemedelsverket

Utgångspunkten bör vara att material som tillförts ärendet av en part endast undantagsvis behöver kommuniceras med denna part. Att ställa upp ett uppenbarhetskrav för att kunna låta bli sådan kommunikation framstår som onödigt strängt. Regelns utformning riskerar att, genom att ge sken av en mycket långtgående skyldighet, onödigtvis betunga förfarandet.

Statens institutionsstyrelse

När det gäller utformningen av 21 § i den förslagna nya FL argumenterar utredaren för att undantagen i punkten 2 i nuvarande 17 § förvaltningslagen ska tas bort för att i stället regleras i speciallagstiftning. SiS ser inga fördelar med den ordning som föreslås utan anser att nuvarande reglering bör behållas.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

I förslaget till ny förvaltningslag finns en utökad kommunikationsplikt. Kommunikationsplikten föreslås omfatta, med vissa undantag, underlag inför beslut. Med beslut avses, till skillnad från nuvarande reglering, även andra beslut än slutliga. Det är

inte helt klart hur den föreslagna kommunikationsregeln förhåller sig till förslagets 22 § om remiss. TLV använder sig på regelbunden basis av remiss till sakkunniga inom framför allt det medicinska området. Omfattas ett beslut om sådan remiss av kommunikationsplikten? Av olika skäl kan ett sökande företag ha relevanta synpunkter på remissinstansen. Även i andra myndigheters verksamhet kan frågeställningen uppkomma, nämligen att remissinstansen av olika skäl är olämplig. Detta synes tala för att ett beslut om remiss omfattas av kommunikationsplikten.

För TLV:s del framstår risken för att ett remissutskick ska kunna medföra skada för någon såsom liten. Den är emellertid inte utesluten. I samband med att en expert ombeds yttra sig i en specifik ansökan begär TLV dels in en jävsdeklaration, dels tecknas en sekretessförbindelse med experten. TLV anser därför att risken för att sökande företag ska lida skada är minimerad. TLV avser framdeles därtill att utse vetenskapliga råd med särskilda ansvarsområden. I och med detta så ligger det i sakens natur att en ansökan kan komma att granskas av ett redan i förväg känt vetenskapligt råd. Något behov av att kommunicera sådan avsikt torde därmed inte finnas. Det kan emellertid ifrågasättas om det därmed är uppenbart obehövligt såsom krävs enligt den föreslagna lagtexten.

Som angetts ovan kan det emellertid finnas risk för skada på olika sätt i samband med remissutskick. TLV förordar därför att det närmare resoneras om vilka beslut som generellt sett är av sådan art att de ska kommuniceras inför. Om oklarheten består finns en risk att myndigheterna överkommunicerar eller tolkar kommuniceringsplikten för snävt. Det finns därtill en inte obetydlig risk att en omfattande kommunikationsplikt kan ha konsekvenser för möjligheten att avgöra ett ärende inom den tid som anges i den föreslagna 11 §.

Tullverket

Utredningen föreslår att undantagen vad gäller kommunikationsplikt[5] och motiveringsskyldighet[6] tas bort på flera specialområden, bl.a. vad gäller tjänstetillsättningsärenden. I stället överlämnas till speciallagstiftningen att avgöra om reglerna i förvaltningslagen ska vara tillämpliga eller inte, när det gäller t.ex. motivering och kommunicering.

Tullverket konstaterar att flera av förslagen kommer att påverka tjänstetillsättningsförfarandet negativt. Det föreslagna förbudet mot verkställighet av beslut – innan beslutet har vunnit laga kraft – kommer i vissa fall omöjliggöra att anställning påbörjas. Kortare anställningstillfällen, såsom vikariat och tidsbegränsade anställningar, riskerar därmed att gå helt förlorade.

Att tjänstetillsättningsärenden numera föreslås överklagas till förvaltningsdomstol, innebär att dessa belastas ytterligare. Det kan förmodas att ett överklagat anställningsärende kan komma att dra ut på tiden jämfört med idag.

Med hänvisning till det ovan sagda ifrågasätter Tullverket att undantagen alls tas bort. Mot bakgrund av den föreslagna övergångsbestämmelsen kommer det, under en inte alltför kort övergångsperiod, finnas stor risk för oklarhet hos tillämparen om vilka bestämmelser som gäller på vissa sakområden.

Finansinspektionen

I utredningen föreslås att dagens begränsning för tjänstetillsättning ska tas bort och i stället hanteras genom specialreglering. FI vill understryka att det är angeläget att en sådan specialreglering finns på plats innan begränsningen tas bort ur förvaltningslagen, annars följer enligt FI en drastisk ökning av kommunikationsskyldigheten om även samtliga tjänstetillsättningar ska omfattas av de nya reglerna.

---

[5] s. 450 f.
[6] s. 513 f.

Skatteverket

I betänkandet föreslås i fråga om myndigheters kommunikationsplikt ”en grundregel om att ett beslut, oavsett vad det gäller, och när det fattas, inte får meddelas förrän underlaget kommunicerats med part”. Om nödvändiga inskränkningar i denna, med betänkandets ord, ytligt sett radikala vidgning av institutets tillämpningsområde, anförs att det måste finnas en spärr mot helt meningslös kommunikation. Som lösning föreslås att den nya regeln ska inledas med orden ”Om det inte är uppenbart obehövligt”, ett uttryck som avses markera en stark restriktivitet mot undantag.

Den föreslagna ordningen kan enligt Skatteverkets uppfattning möjligen passa in på ärenden av traditionell ansökningsnatur. Verket handlägger dock ofta ärenden av en mera komplex natur.

Skatteverket anser att utvidgningen av kommunikationsskyldigheten, i förening med att begränsningen med avseende på beslut som gäller myndighetsutövning föreslås slopad, innebär en för långtgående förändring och avstyrker den föreslagna ordningen. Det ska nämnas att inte ens i fråga om betygssättning föreslår betänkandet någon särbehandling. Om en särbehandling av sådana ärenden är angelägen sägs denna få ske genom avvikande bestämmelser i annan lag.

Skatteverket handlägger ett mycket stort antal ärenden, såväl i fråga om ärendeslag som framför allt i fråga om antalet berörda enskilda. När det gäller inkomsttaxering handhas ärenden som berör i princip hela befolkningen.

Visserligen är en stor del av Skatteverkets verksamhet reglerad genom speciallagstiftning, men verket har flera andra verksamhetsgrenar, såsom folkbokföring. Utredningen av ett ärende innefattar ofta ett antal beslut under beredningen – av mer eller mindre ingripande karaktär.

Även med beaktande av speciallagstiftning anser verket att en annan ordning för kommunikation vore att föredra. Skatteverket instämmer i att det kan finnas beslut på ett beredningsstadium

som kan ha lika stor betydelse för den enskilde som ett avgörande av ärendet. En mera rimlig begränsning av tillämpningsområdet för kommunikationsskyldighet skulle kunna uppnås om förutsättningarna kopplades till beslutets överklagbarhet på motsvarande sätt som betänkandet föreslår i fråga om motiveringsskyldighet. Skatteverket förordar en sådan lösning.

I sammanhanget ska tilläggas att Skatteverket i högsta grad delar uppfattningen i betänkandet att kommunikationsskyldigheten i flerpartsärenden gällande till exempel anställning måste specialregleras. Ärendena skulle annars, med betänkandets ord, bli ohanterliga.

Kronofogdemyndigheten

Ärenden som rör tjänstetillsättning, antagning till frivillig utbildning och betygsättning är i dag undantagna från den i FL stadgade skyldigheten att kommunicera uppgifter med parterna innan beslut meddelas. Utredningen föreslår att detta undantag ska tas bort. Utredningen menar att det visserligen finns skäl för undantag från kommuniceringsskyldigheten, men i mindre omfattning än för närvarande, och att de undantag som bör finnas ska regleras i speciallagstiftning. Därtill föreslås en utvidgad skyldighet att motivera besluten. Förslaget innebär att alla parter i t.ex. ett ärende om tjänstetillsättning ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet. Förslaget innebär även att anställningsbeslut blir överklagbara till förvaltningsdomstol om den specialreglering i förordning som nu gäller inte blir bestående.

Kronofogdemyndighetens uppfattning är att förslaget kan få oacceptabla konsekvenser. För Kronofogdemyndigheten innebär förslaget bl.a. att myndigheten varje år skulle behöva kommunicera med och därefter expediera ett motiverat anställningsbeslutet till ca 10 000 personer, med orimliga kostnader som följd. Eftersom motsvarande regler inte gäller inom den privata sektorn, där kutymen är att inte röja eller sprida person- och löne-

uppgifter, kan förslaget även leda till att den offentliga sektorn inte kan leva upp till målet att vara en attraktiv arbetsgivare utan i stället får svårt att konkurrera om arbetskraften. Om anställningsbeslut blir möjliga att överpröva till allmän förvaltningsrätt leder det till att den som erhållit en tjänst hamnar i en situation utan traditionellt anställningsskydd under den tid överklagandeprocessen pågår. Det leder sannolikt även till fler överklaganden. Kronofogdemyndighetens erfarenhet är att redan inrättandet av en överklagandenämnd har bidragit till en högre frekvens av överklaganden.

Det är synnerligen angeläget att undanta anställningsbeslut och andra liknande beslut, t.ex. om betyg, från tillämpningen av den nya förvaltningslagen. Om specialreglering väljs som metod är det nödvändigt att denna reglering är genomförd när lagen träder ikraft. I annat fall behövs övergångsbestämmelser som förlänger tillämpningen av nu gällande FL.

Arbetsgivarverket

Utredaren föreslår en skärpt reglering av kommunikationsskyldigheten och tar bort undantaget för tjänstetillsättningsärenden. Utredaren håller i och för sig med om att det finns ett behov av att befria myndigheterna från kommunikationsskyldighet vad gäller ärenden om tjänstetillsättning. Men däremot inte i nu föreskriven utsträckning utan bara under förutsättning att antalet parter är så stort, att ärendena annars blir ohanterliga.

Utredaren föreslår att undantagen tas bort ur förvaltningslagen och överlämnar till speciallagstiftningen att formulera undantag i till exempel lagen om offentlig anställning.

Arbetsgivarverket anser att det nuvarande undantaget från kommunikationsskyldighet i anställningsärenden ska bestå – i förvaltningslagen, i annan lag eller i förordning.

Anställningsärenden är en typ av mångpartsärenden som med full kommunikationsskyldighet enligt huvudregeln skulle bli

ohanterliga eftersom det är vanligt förekommande med över hundra sökande.

Dessutom skulle en kommunikationsskyldighet till alla parter av alla andra sökandes handlingar med detaljerade bilagor såsom tjänstgöringsbetyg, anteckningar från anställningsintervjuer eller urvalstester (jfr rätten till partsinsyn enligt 16 § FL) medföra ett omfattande intrång i de sökandes personliga integritet. Förslaget skulle om det genomförs medföra ökade kostnader samt minska attraktionskraften för den statliga sektorn.

Även detta förslag är inkomplett eftersom den speciallagstiftning som det gäller inte är specificerad och det därmed inte finns ett färdigt förslag att ta ställning till.

Kammarkollegiet

I paragrafen betecknas parten ”part”, samtidigt som man talar om ”honom och henne”. Det är därför inte helt klart om det är ”part” eller ”enskild part” som avses. Även en juridisk person kan vara enskild part. Bestämmelsen bör förtydligas, t.ex. genom att orden ”honom eller henne” ersätts med ”parten”.

Kompetensrådet för utveckling i staten

Krus vill också erinra om att borttagandet av undantaget i ärenden om tjänstetillsättning m.m. kan komma att innebära ökade kostnader för myndigheterna om alla ansökningar måste kommuniceras samtliga konkurrenter. Krus föreslår att detta förslag utreds ytterligare och att undantagsbestämmelser införs i relevant lagstiftning samtidigt som den nya förvaltningslagen träder i kraft.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Enligt Länsstyrelsens uppfattning föreligger ett stort behov av att från kommunikationsskyldighet undanta ärenden om tjänstetillsättning. Länsstyrelsen delar härvid inte utredningens uppfattning att undantag i dessa fall skulle vara motiverat endast när ”antalet parter är så stort, att ärendena annars blir ohanterliga”. En fullständig kommunikationsskyldighet för myndigheten riskerar således att – redan vid ett mindre antal parter – göra varje ärende om tjänstetillsättning omotiverat omfattande och tidskrävande. Undantag från kommunikationsskyldigheten kan förvisso, som utredningen föreslagit, regleras i specialförfattning. Vilka specialförfattningar som kan komma i fråga samt på vilket sätt dessa berörs behöver emellertid utredas. Om regleringen av undantag från kommunikationsskyldigheten sker i specialförfattning är det av stor vikt att en reglering träder i kraft senast samtidigt som den nya förvaltningslagen.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inget att erinra mot utredningens förslag till bestämmelse, även om det finns en del frågetecken som behöver rätas ut. Länsstyrelsen noterar t.ex. att kommunikationsfrågan inte har behandlats särskilt med avseende på flerpartsärenden. Om den föreslagna bestämmelsen genomförs precis som den ser ut, så bör det tydliggöras att reglerna om kommunikation gäller mot samtliga parter, även om det bara är någon eller några av dem som i egentlig mening kan antas beröras av ett tilltänkt beslut. En annan fråga, som ställs på sin spets i denna bestämmelse, är vad som är ett beslut i lagens mening. Utredningen behandlar den frågan som ett moment i frågan om hur en spärr mot meningslös kommunikation ska utformas. Länsstyrelsen har inget att invända mot angreppssättet men frågan är om orden ”uppenbart obehövligt” ger ett tillräckligt stort utrymme för att underlåta kommunikation, mot bakgrund av att det finns många hand-

läggningsåtgärder som bör passera som ”beslut”. Ett par exempel av många kan här få utgöras av myndighetens beslut i en jävsfråga, respektive myndighetens beslut att förelägga en part att styrka ombudets behörighet med risk för att en framställning annars avvisas.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelserna är även tveksamma till det långtgående förslaget att utmönstra delar av de så kallade kommuniceringsundantagen. Det kan ifrågasättas om inte förslaget i dessa delar är onödigt långtgående. Detsamma gäller de komplikationer som uppstår i anställningsärenden som utredningen föreslår ska hanteras som andra förvaltningsärenden.

Statens skolverk

Skolverket delar utredarens uppfattning att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att beslut inte ska fattas utan att den som är part delges myndighetens underlag för beslutet och ges tillfälle att yttra sig.

Förslaget innebär dock att även det material som den enskilda själv har gett in ska kommuniceras, om det inte är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen riskerar att försena och fördyra handläggningen av ett ärende utan att den tillför något substantiellt för den enskildes rättssäkerhet.

Det kommer att bli en angelägen uppgift att i speciallagstiftning undanta slag av ärenden där det inte är meningsfullt att kommunicera. I den nya skollagen undantas exempelvis betygssättning från förvaltningslagens bestämmelser om bland annat kommunikation. Liknande undantag kan komma att behöva göras också för vissa andra ärenden som Skolverket beslutar i. Det är svårt att i dagsläget överblicka vilka ärenden där undantag

kommer att behövas men det finns anledning att noga överväga frågan.

Statens skolinspektion

Skolinspektionen har inte några invändningar mot att den lagstadgade kommunikationsskyldigheten utvidgas. Myndigheten kommunicerar redan i dag handlingar m.m. till parter och enskilda i större utsträckning än vad nuvarande förvaltningslag kräver. Skolinspektionen har inte heller något att invända mot den föreslagna undantagsregeln om att kommunikation ska kunna underlåtas när detta är ”uppenbart obehövligt”. Denna undantagsregel kommer sannolikt att ha begränsad betydelse för Skolinspektionens del.

Skolinspektionen vill dock understryka att det är angeläget att det i speciallagstiftning införs kompletterande undantagsregler från skyldigheten att kommunicera för vissa ärendegrupper. Såsom utredningen anför gäller detta främst i fråga om anställningsärenden och betyg.

Högskoleverket

I betänkandet föreslås en ny bestämmelse om kommunikationsskyldigheten med den som är part. Undantagen från kommunikationsskyldigheten i 17 §, punkten 2 i den nu gällande förvaltningslagen (”tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart”) föreslås tas bort. Utredningen anser att de eventuella praktiska hanteringsproblemen inte är desamma i alla de fall som förts ihop i denna undantagspunkt och lämnar frågan om eventuell undantagsreglering till specialförfattningar (lagen om offentlig anställning, högskolelagen, skollagen etc.).

Högskoleverket ser en risk för att rättssäkerheten försämras om regleringen av undantagen överlämnas till flera olika special-

lagar och dessutom, i vissa fall, görs beroende av antalet parter. Kravet på likabehandling och de skäl som tidigare har anförts för att undanta den typen av ärenden från kommunikationsskyldigheten, dvs. ”stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av ärendenas avgörande”, talar enligt verkets mening för att behålla dessa undantag från kommunikationsskyldigheten även i den nya förvaltningslagen.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Föreslagen regel om utökad kommunikation kommer att medföra en klart ökad arbetsbelastning i bl.a. tjänstetillsättningsärenden och där föreslagna undantag ej är tillfyllest, utan komplettering bör ske med lag alternativt att förslagets undantag utökas.

Centrala studiestödsnämnden

CSN är i grunden positiv till att kommunikationsprincipen förtydligas och förstärks. En negativ effekt av en mer omfattande skyldighet för myndigheterna att kommunicera är dock att handläggningstiderna förlängs. Det innebär för CSN:s verksamhet att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Det är därför av stor betydelse att skyldigheten att kommunicera inte görs för omfattande och att den enbart ska gälla i fall då det är påkallat för att tillgodose intresset av rättssäkerhet. CSN avstyrker därför att det befintliga undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller avgöranden som inte går parten emot avskaffas. Vidare anser CSN att kommuniceringsskyldigheten inför ett interimistiskt beslut inte ska utvidgas utöver vad som redan i dag följer av praxis. Därmed skulle det vara möjligt för CSN att även fortsättningsvis fatta interimistiska beslut om att hålla inne studiestöd utan krav på föregående kommunicering, vilket är av stor betydelse för att förhindra felaktiga utbetalningar. Vidare bör tillämpningsområdet för det föreslagna undantaget från kommu-

niceringsskyldigheten i p. 2 förtydligas med avseende på interimistiska beslut.

CSN avstyrker att undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller avgöranden som inte går parten emot avskaffas. Som CSN uppfattar utredningens förslag kommer det normalt vid tillämpning av den föreslagna bestämmelsen att vara uppenbart obehövligt att kommunicera i dessa fall. De exempel som utredningen för fram då kommunicering ändå bör ske framstår som rena undantagssituationer. Därför medför det ökad tydlighet om det befintliga undantaget från kommuniceringsskyldigheten vad gäller avgöranden som inte går parten emot inte avskaffas. Felaktiga bedömningar från myndighetens sida vad gäller om beslutet går parten emot eller inte kan minimeras genom en nyanserad tillämpning av undantaget och dessutom kommer risken för felaktiga bedömningar från myndighetens sida i detta avseende inte att minska med den föreslagna bestämmelsen där myndigheterna i stället har att pröva om kommunicering är uppenbart obehövlig. Vad avser de undantagssituationer som utredningen för fram anser CSN att kommunicering ändå kommer att ske i dessa fall då det är befogat. Kan det antas att uppgifterna är felaktiga eller missvisande ingår det i myndighetens utredningsskyldighet att utreda uppgifternas riktighet, i allmänhet genom att kommunicera uppgifterna med den enskilde, förutsatt att uppgifterna är av betydelse för utgången.

Enligt den föreslagna bestämmelsen kommer skyldigheten att kommunicera som huvudregel att gälla även inför interimistiska beslut. CSN har sedan den 1 juli 2010 en rätt enligt bestämmelsen i 6 kap. 3 a § studiestödslagen (1999:1395) att fatta interimistiska beslut om att hålla inne studiestöd eller lämna studiestöd med ett lägre belopp till dess att ett slutligt beslut om rätt till studiestöd fattas. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:141 s. 31) framgår tydligt att regeringens uppfattning är att dessa interimistiska beslut inte ska föregås av kommunicering. Detta bör innebära att regeringen inte anser att ett interimistiskt beslut om studiestöd är ett sådant beslut av stor praktisk eller ekonomisk betydelse för enskild som avses i RÅ 1991

ref. 109 och som måste föregås av kommunicering. CSN anser att en skyldighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut i många fall kan medföra en fördröjning som drabbar både det allmänna och den enskilde på ett negativt sätt. Det är därför av stor betydelse för CSN att även fortsättningsvis kunna fatta interimistiska beslut om studiestöd utan föregående kommunicering. Därför anser CSN att den uttryckliga skyldigheten att kommunicera inför ett interimistiskt beslut inte bör utvidgas i förhållande till vad som redan följer av Regeringsrättens praxis och att någon skyldighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut enligt 6 kap. 3 a § studiestödslagen (1999:1395) sålunda inte bör gälla. Av utredningens förslag framgår inte med tillräcklig tydlighet vilken förändring som är avsedd i detta avseende och CSN anser därför att det bör förtydligas i vilka fall kommunicering kan underlåtas med stöd av undantaget i den föreslagna bestämmelsen p. 2, särskilt med avseende på interimistiska beslut samt att undantaget ska utformas på sådant sätt att CSN inte heller fortsättningsvis ska ha en skyldighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut om att hålla inne studiestöd.

CSN anser vidare att bestämmelsen bör förtydligas på så sätt att det framgår att den enskilde ska ges skäligt rådrum för att besvara myndighetens kommunicering. CSN ser även gärna klarläggande uttalanden kring vilka minimifrister som bör gälla för kommunicering. I dag får myndigheterna söka ledning i ett antal JO-avgöranden. Rättsläget i denna del kan förtydligas.

Överklagandenämnden för studiestöd

Förslaget innebär att även det material som den enskilde själv givit in ska kommuniceras med honom eller henne, om det inte är uppenbart obehövligt. Uttrycket uppenbart obehövligt markerar en stark restriktivitet, vilket också tydliggörs genom det exempel som ges på sidan 446 f. Tvärtemot vad som sägs i utredningen (sidan 448) kommer regeln rimligen att leda till åtskillig

slentrianmässig kommunikation som för den enskilde framstår absurd och som endast fördyrar och försenar handläggningen av ärendet. För överklagandenämndens del kommer det att krävas ett betydande arbete att gå igenom en omfattande akt som överlämnats från CSN när nämnden ska avgöra vilket material som ska kommuniceras med den klagande. Sannolikt kommer i många fall hela akten att behöva skannas eller kopieras och skickas till den klagande.

Stockholms universitet

Stockholms universitet välkomnar den föreslagna utformningen att kommunikationsplikten gäller det *material* som är av betydelse. Det finns flera exempel på att olika tillsynsmyndigheter ansett att kommunikationsplikten även omfattar den bedömning beslutsmyndigheten gör utifrån befintligt material, en uppfattning som Stockholms universitet inte delar. Den föreslagna skrivningen gör avsikten med regeln tydligare.

Samtidigt noteras att de problem som funnits avseende vilket material som ska anses ”tillfört” delvis kvarstår. Grundfrågan gäller här hur mycket kunskap som kan ”spilla över” mellan olika ärenden. Det kanske tydligaste exemplet är migrationsärendena. Möjligen är man här betjänt av ytterligare överväganden.

Se även under 23 § nedan [avsnitt 7.5].

Uppsala universitet

En konsekvens av att myndighetsutövningsbegreppet utmönstras är att kraven på motivering och kommunikation i princip omfattar allt beslutsfattande. Det innebär att det som i dag är undantaget kommer att omfattas av dessa krav. Examination, upprättande av avtal, anställningar m.m. kommer att kräva motivering och kommunikation. Den inskränkning som enligt förslaget kommer att finnas är att det är ”uppenbarligen obehövligt”. Det

torde vara svårt att hävda att exempelvis ett beslut avseende examination är uppenbart obehövligt att kommunicera och motivera. Det är för den enskilde ofta ett beslut av mycket stor vikt. Konsekvenserna av förslaget i den delen är att det kommer att bli ytterligt resurskrävande för myndigheterna att kunna leva upp till den föreslagna lagstiftningen. Frågan är också om det förbättrar rättssäkerheten i motsvarande mån som det drar offentliga resurser.

I förslaget framkommer dock att tanken möjligen inte är denna. Snarare ska det i specialförfattning, t.ex. högskolelagen, tas in särskilda undantagsbestämmelser där behov finns. För vissa ärendetyper som är specifika för ett område kan det i och för sig vara en rimlig lösning. Mer bisarrt blir det dock med ärendetyper som i princip alla myndigheter hanterar, t.ex. upprättande och slutande av avtal, anställningsärenden m.m. I sådana fall borde naturligtvis undantaget framgå av den generella lagstiftningen, förvaltningslagen, direkt. Det blir ytterligt märkligt om alla speciella förvaltningslagar som reglerar förfarandet ska innehålla undantag från kommunikations- och motiveringskraven. Rent tekniskt och symboliskt finns det också ett värde i att förvaltningslagen i så stor utsträckning som möjligt återspeglar det verkliga offentliga förvaltningsförfarandet. För den enskilde blir regleringen i specialförfattningarna också mindre transparent än generella regler i en förfarandelagstiftning.

Det stora problemet i detta avseende är att den inskränkning som i dag finns, myndighetsutövningsbegreppet, helt enkelt avlägsnas och därmed öppnas dammluckorna helt. I kommentaren till förvaltningslagen av Hellners/Malmqvist uttrycks det så att ”Ett viktigt skäl till att dessa regler gäller bara myndighetsutövningsärenden är att behovet av dem är störst i sådana ärenden. Om de utsträcktes till att omfatta andra ärenden, skulle de ibland hindra att myndigheterna sköter sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt. I ärenden som avser det allmännas privaträttsligt reglerade mellanhavanden står vidare andra former för rättsskydd till buds för den enskilde än förfaranderegler.” Citatet visar hur man tidi-

gare tänkt kring denna avgränsning som uppfattats som ändamålsenlig.

Går man ännu längre tillbaka så avlägsnades legaldefinitionen av myndighetsutövning från förvaltningslagen då begreppet numera ansågs så inarbetat att ingen definition längre behövdes. Det var i samband med att nuvarande förvaltningslag från 1986 infördes.[7] Utredningens slutsats/påstående om att begreppet är problematiskt kan därför ifrågasättas. Det är snarare så att det i dag är än mer inarbetat och känt.

Om förslaget genomförs måste vi hitta nya instrument för att göra en rimlig inskränkning avseende dessa rättssäkerhetskrav. Här finns avsevärda problem som måste lösas, antingen inom olika specialområden eller generellt. Det är svårt att hävda att begreppet myndighetsutövning orsakat några större problem och att det är orsaken till att det avlägsnas.

Om tanken är att söka renodla förvaltningslagen bl.a. genom att avlägsna de inskränkningar och undantag som finns riskerar detta att få en märklig bieffekt. Undantagen måste finnas någon annanstans. Det är exempelvis knappast rimligt att avtal och kontrakt ska motiveras och kommuniceras eller att ett rekryteringsärende ska göra det. En förvaltningslag som saknar de undantag och inskränkningar som sannolikt behöver finnas kommer inte att spegla den rättsliga verkligheten. Förvaltningslagen riskerar därigenom att förlora status som den huvudsakliga författningen som reglerar offentlig förvaltning. Frågan är vilket syfte en ny förvaltningslag har om regleringen i hög utsträckning finns i speciallagstiftning, i praxis eller i RF.

Linköpings universitet

Följande synpunkter avser inte att vara uttömmande utan har tillkommit för att närmare exemplifiera vilka slags konsekvenser

[7] Se prop. 1985/86:80 s. 55.

för främst högskolans utbildningsverksamhet förslaget till ny förvaltningslag medför.

Utredningen föreslår en ny formulering av myndigheternas kommunikationsplikt – skyldigheten för myndigheten att innan ett beslut meddelas underrätta den som är part om allt material som är av betydelse för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att inom bestämd tid yttra sig över materialet – med utgångspunkt i principen ”ingen ska dömas ohörd”. *Enligt lagförslaget ska kommunikation med part i princip föregå allt beslutsfattande.* Begränsningar knutna till förutsättningen att det rör sig om myndighetsutövning och slutliga beslut utgår. I utredningen framhålls att detta ”innebär att paragrafens tillämpningsområde på ett relativt markant sätt vidgas i förhållande till nuvarande ordning”, (betänkandet s. 455). Utredningen har härvid bl.a. prövat frågan om särskilda undantag för ärenden rörande betygssättning, men avfört detta med hänvisning till att ev. undantag får ske genom avvikande bestämmelser i annan lag .

LiU har ovan [i avsnitt 3.1] erinrat om det stora antalet beslut i högskolans utbildningsverksamhet som sannolikt faller under den nya förvaltningslagens allmänna krav på ärendehandläggning. Även om till äventyrs genomförande av en högskolekurs anses utgöra ett sammanhållet ”betygsärende” i enlighet med HSV:s uppfattning, medför likväl den nya kommunikationsregeln att alla slags ställningstaganden och aktiviteter i samband med kursens genomförande som innebär att nytt material (i princip i vilken form som helst) kommer att lyda under lagens kommunikationskrav. Utredningen anför särskilt att fråga ”om kommunicering av part uppkommer kontinuerligt i samband med att nytt material tillförs ärendet och kräver rutiner som i görligaste mån bör befrias från ingående analyser av ett besluts mer eller mindre ingående verkningar”, (betänkandet s. 445). För LiU är det uppenbart att den föreslagna kommunikationsregeln riskerar att lamslå den utbildningsverksamhet som i dag bedrivs av högskolan. Detta gäller f.ö. inte bara beslut under pågående utbildning utan också för i dag etablerade rutiner för antagning till högskolan. Att i avsaknad av särskilda undantagsbestämmelser – i för-

valtningslagen eller i speciallag – tillstyrka den föreslagna regleringen är inte möjligt.

Lunds universitet

Utredningen föreslår att kommunikationsprincipen formuleras mera allmänt och att vissa undantag, som bland annat berör universiteten, tas bort. Universitetet avstyrker förändringen eftersom de närmare konsekvenserna inte är utredda och förslag till specialreglering inom alla områden inte finns. Det finns risk för allvarliga effektivitetsförluster t.ex. inom universitetsområdet om undantaget från kommunikationsplikten tas bort beträffande de s.k. massärendena.

Fiskeriverket

När det gäller kommunikationsplikten i 21 § förslaget har undantaget i nuvarande 17 § första stycket 2 rörande ärenden om tjänstetillsättningar m.m. tagits bort av principiella skäl. Fiskeriverket anser att de av undantagsregeln omfattade ärendetyperna är av sådan speciell karaktär att det ändå är motiverat att behålla regeln. Följden blir annars att samtliga sökande i ett tjänstetillsättningsärende ska få del av handlingarna beträffande en person som myndigheten avser att tillsätta. Ett sådant förfarande blir både tidsödande och kostsamt.

Naturvårdsverket

Enligt 21 § ska, om det inte är uppenbart obehövligt, en myndighet innan ett beslut meddelas, underrätta den som är part om allt material av betydelse för detta och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det.

Naturvårdsverket anser att ordvalet *material* är otydligt och inte täcker allt som parten har rätt att ta del av för att kunna yttra sig. Den nuvarande formuleringen i 17 § förvaltningslagen, ”uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv”, är enligt Naturvårdsverkets uppfattning heltäckande och bör således vara kvar. Den bör dock göras könsneutral.

I 21 § finns vidare två utpekade situationer där kommunikation får underlåtas. Av betänkandet (sidan 451) framgår att den första punkten avser akuta situationer där det exempelvis finns fara för liv, hälsa eller egendom.

Naturvårdsverket anser att när det gäller den andra punkten att det är oklart vilka situationer, utöver de som ingår i första punkten, som omfattas. Någon klargörande ledning ges inte heller i motiven till betänkandet.

I nuvarande förvaltningslag 17 § punkten 2 redogörs för ett antal fall då myndigheten får avgöra ärendet utan kommunicering.

Naturvårdsverket anser att denna kommunikationsregel ska finnas kvar avseende tjänstetillsättning och avseende tilldelning av forskningsbidrag. Konsekvenser av föreslagen ändring behöver utredas ytterligare.

Lantmäteriet

Lantmäteriet anser att det är viktigt att det i aktuella specialförfattningar, exempelvis lagen (1994:260) om offentlig anställning, införs från förvaltningslagen avvikande bestämmelser om kommunicering för ärenden som rör tjänstetillsättning. Det är även viktigt att en sådan avvikande bestämmelse träder i kraft samtidigt som den nya förvaltningslagen.

Post- och telestyrelsen

PTS anser att det är positivt att tillämpningsområdet för myndigheternas kommunikationsplikt föreslås utvidgas. Det är avgörande för rättsäkerheten och ett viktigt element i principen om god förvaltning att den som är part i ett ärende hos en myndighet får information om uppgifter som tillförs ärendet så att denne kan tillvarata sin rätt.

Det är samtidigt nödvändigt att en undantagsbestämmelse finns så att myndigheten har möjlighet att, om det är uppenbart obehövligt, underlåta att kommunicera med part. Som utredningen framhåller ska dock undantaget tillämpas restriktivt. En avvägning måste göras mellan rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten inom den statliga förvaltningen.

Trafikverket

I rubricerat avsnitt föreslår utredningen bland annat att de flesta av de uttryckliga undantag från kommunikationskravet som återfinns i nuvarande reglering ska mönstras ut från förvaltningslagen och eventuella undantag ska i stället framgå av relevant speciallagstiftning. Trafikverket har inte något att erinra mot det principiella synsättet att sådana undantag bör meddelas i författning utanför förvaltningslagen. För en konkret ärendetyp, ärende rörande tjänstetillsättning, anser sig verket emellertid endast kunna tillstyrka den mera avskalade regleringen i förvaltningslagen, om sådant undantag verkligen beslutas. Bakgrunden till detta ställningstagande är att verket med drygt 6000 anställda har ett mycket stort antal ärenden om tjänstetillsättning varje år. Att i varje sådant ärende, vissa omfattar flera hundra sökande, kommunicera tillförd information med alla, såväl inför beslut under beredningen av ett tillsättningsärende som inför slutligt beslut om tillsättningen är praktiskt närmast ogörligt.

Konkurrensverket

Konkurrensverket avstyrker förslaget i den del det avser att införa kommuniceringsskyldighet även inför beslut som inte avgör ett ärende då detta bedöms leda till en mer tungrodd ärendehantering och längre handläggningstider.

Konkurrensverket anser att kommunicering är en självklar del av ärendehandläggningen och ofta en förutsättning för att nå fram till korrekta beslut. Generellt sett kommunicerar Konkurrensverket i större utsträckning än lagen kräver och verket saknar indikation på att bristande kommunicering från verkets sida skulle vara ett existerande problem.

Konkurrensverket har inget att invända mot att de undantag som enligt nuvarande förvaltningslag gäller för bland annat tjänstetillsättningsärenden mönstras ut ur förvaltningslagen. Dessa fall får anses förhållandevis lättidentifierade och vid behov torde det inte medföra några större svårigheter att i stället införa motsvarande begränsningar i relevanta speciallagar. Konkurrensverket ser inte heller några väsentliga problem med att utsträcka kommuniceringsskyldigheten till att gälla även beslut som inte avser myndighetsutövning mot enskild.

Annorlunda förhåller det sig med förslaget att utvidga kommuniceringsskyldigheten till att omfatta även beslut som inte avgör ärendet. Enligt Konkurrensverkets mening är ansatsen oproportionerlig och en sådan utökning av kommuniceringsskyldigheten kommer att resultera i en mer tungrodd ärendehantering och längre handläggningstider.

Det är tämligen lätt att identifiera ett antal fall där beslut som inte avgör ett ärende ändå är av sådan karaktär att de bör föregås av kommunicering (se t.ex. s. 444). Emellertid finns även många beslut under handläggningen av ärenden, vilka, oavsett huruvida den enskilde anser det behövligt, inte lämpar sig för föregående kommunicering.

För Konkurrensverkets del kan till exempel nämnas verkets beslut om att genomföra en särskild undersökning vid prövningen av en företagskoncentration, beslut att förelägga tredje part

att inkomma med information och beslut att ansöka om och att genomföra oanmälda undersökningar hos företag. Det kan förutsättas att även andra myndigheter fattar en mängd olika beslut där det av en eller annan anledning är direkt olämpligt att uppställa krav på föregående kommunicering.

Mot den bakgrunden anser Konkurrensverket att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att kommunicering endast måste ske innan meddelande av beslut som avgör ett ärende. De fall där det föreligger ett reellt och vägande behov av kommunicering på ett tidigare stadium i handläggningen bör i stället omhändertas i speciallag. På så sätt kan kommunikationsskyldigheten avgränsas till fall där den verkligen garanterar ett vägande rättssäkerhetsintresse. Enligt Konkurrensverkets mening bör det dessutom kopplas en sanktion till åsidosättande av en sådan mer begränsad kommunikationsskyldighet. På så sätt undviks en mer tungrodd ärendehantering och förlängda handläggningstider samtidigt som enskilda får ett effektivt rättsmedel mot bristfällig kommunicering i de fall där vägande rättssäkerhetsintressen motiverar det. Enligt Konkurrensverkets mening skulle en sådan ordning vara både effektivare och mer proportionerlig än den som förs fram i förslaget.

Sveriges geologiska undersökning

Enligt SGU:s mening är det direkt olämpligt att generellt ta bort distinktionen om att kravet på kommunikation endast gäller inför den slutliga prövningen. De invändningar som utredningen framför mot att kommunikation inte sker inför vissa ingripande beslut under ärendets gång är i och för sig berättigade. SGU bedömer dock att de exempel utredningen pekar på är de avvikande fall där klagorätten i stället bör regleras i speciallagarna. Utredningen tycks inte ha noterat de otaliga beslut under ett ärendes beredningsskede som fattas av myndigheten. Det kan t.ex. gälla beslut om att kommunicera motparter, inhämta yttranden från andra myndigheter, företa syn, förelägga sökanden om att in-

komma med kompletteringar etc. Det skulle kunna hävdas att sådana beslut i många fall kommer att falla inom ramen för vad som är ”uppenbart obehövligt”. Detta uttryck är emellertid av subjektiv natur och myndigheten, sökanden och eventuellt andra motparter kan ha olika uppfattningar i detta avseende. Att kommunikationsregeln är enkel och tydlig är också viktigt från processekonomisk synpunkt. Den vanligaste orsaken till att myndigheters beslut upphävs av överprövande instanser av formella skäl torde vara just brister i kommunikationen.

Den föreslagna bestämmelsen är en av dem som skulle komma att bli mer eller mindre omöjlig att tillämpa på ett korrekt och rimligt sätt i de ärenden det finns flera motparter med motstående intressen i ärendet.

När de gäller kommunikation i tjänstetillsättningsärenden har dessa tidigare varit undantagna i den nuvarande förvaltningslagen (17 §). Utredaren håller med om att det finns ett behov att befria myndigheterna från kommunikationsskyldighet vad gäller ärenden om bl.a. tjänstetillsättning. Enligt utredaren bör dock undantaget i den nuvarande bestämmelsen tas bort och ersättas med regler i speciallagstiftning t.ex. i lag (1994:260) om offentlig anställning. Eftersom tjänstetillsättningsärenden är en typ av mångpartsärenden som med full kommunikationsskyldighet enligt den föreslagna regeln skulle bli ohanterliga anser SGU att undantaget bör bestå.

SGU anser sammanfattningsvis att grundbestämmelsen om kommunikation endast ska avse slutliga beslut och att särregleringar av detta i stället bör övervägas i speciallagarna. Vidare bör tjänstetillsättningsärenden vara undantagna alternativt regleras i speciallagstiftning.

Patent- och registreringsverket

När det gäller skyldigheten som myndigheterna normalt har att självmant kommunicera inkomna handlingar med parter menar PRV att detta obligatorium måste modifieras i anställningsären-

den. Antalet sökande är här ofta stort. Om var och en av dem ska ges tillfälle att yttra sig över alla konkurrenters uppgivna meriter, och om alla sådana inkomna synpunkter i sin tur ska kommuniceras, så ser man lätt för sig en ohanterlig situation för myndigheten. PRV menar att det finns starka skäl för att undanta uppgifter i tjänstetillsättningsärenden från krav på obligatorisk partskommunikation. Ett sådant undantag skulle i och för sig kunna tas in i speciallag. Med hänsyn till anställningsärendenas påtalade särart förordar PRV att undantaget för tjänstetillsättningsärenden i 17 § av nu gällande FL överförs till den nya lagen (21 §).

PRV har ovan [avsnitt 2] tagit upp frågor som allmänt gäller FL:s tillämplighet på tjänstetillsättningsärenden. Med hänvisning till de synpunkter som redovisats där menar PRV att ett undantag för beslut om tjänstetillsättningar bör skrivas in direkt i 21 § FL.

Statens energimyndighet

En skillnad mellan nuvarande reglering och lagförslaget är att vissa uttryckliga undantag från reglerna om att myndighet ska kommunicera med part och motivera beslut har tagits bort i lagförslaget. Det krävs med den föreslagna regleringen att undantag från dessa huvudregler görs i annan lag.

Energimyndigheten ser en ärendetyp som bör undantas från såväl dessa huvudregler som de allmänna bestämmelserna om överklagande som återfinns i lagförslaget. Denna ärendetyp är tjänstetillsättningar. Förvaltningslagen är en generell lagstiftning och ska tillämpas på en mängd olika ärendetyper hos en mängd olika myndigheter. Regeln i 3 § att det i princip bara är lag som kan bryta förvaltningslagens regler anser Energimyndigheten är bra. Utredningen har sedan i sina analyser lagt möda på att försöka få ärendetypen tjänstetillsättningar in under det ramverk som förvaltningslagen utgör. Energimyndigheten anser för sin

del att ärendehandläggningen för just tjänstetillsättningar i stället bör regleras i annan lag.

Det är inte ovanligt att en utlysning av tjänst resulterar i hundratals ansökningar. Arbetsbördan för myndigheter kommer väsentligt att öka om samtliga sökande ska kommuniceras innan beslut och om motivering ska göras för varje beslut, såväl tillsättningsbeslut som avslagsbeslut.

Energimyndigheten ställer sig vidare tveksam till det borttagande av Statens överklagandenämnd som utredningens resonemang i denna del skulle leda till. Det vore, enligt Energimyndighetens uppfattning, till nackdel att låta överklaganden i tjänstetillsättningsärenden ingå i den normala instansordningen med tre nivåer. Detta skulle i hög grad riskera att minska effektiviteten i tjänstetillsättningarna.

Det ska betänkas att myndigheter agerar på samma marknad som alla andra aktörer när det gäller att få så bra arbetskraft som möjligt. Det är därför viktigt att spelreglerna är så långt möjligt desamma för samtliga potentiella arbetsgivare. Energimyndigheten vill här dra en parallell till regelverket om offentlig upphandling som myndigheter har att tillämpa vid bland annat anlitande av konsulter. En sådan motsvarande reglering i lag för tjänstetillsättningar kan undanta vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen i enlighet med 3 § i lagförslaget.

Riksarkivet

Trots att ambitionen är god riskerar den föreslagna 21 § att inte få avsedd effekt utan i stället leda till merjobb för myndigheterna. Med de många undantagen i olika speciallagar och rekvisitet ”uppenbart obehövligt” riskerar man att olika uppgifter kan komma att kommuniceras in absurdum. Detta kan komma att leda till mycket långa handläggningstider, inte minst för tjänstetillsättningar i och med att undantaget för sådana ärenden föreslås utgå.

[Se även Riksarkivets synpunkter i avsnitt 5.2.]

Arbetsförmedlingen

Utredningen förslår att undantaget för kommunicering i nuvarande 17 § första stycket 2 förvaltningslagen avseende bland annat tjänstetillsättning bör tas bort.

Arbetsförmedlingen kan konstatera att det inom Arbetsförmedlingen är fråga om rekryteringar med ett stort antal sökande, åtskilliga hundra sökande på en annons är inte ovanligt. Vid ett tillfälle har Arbetsförmedlingen exempelvis haft 2 436 sökande i ett rekryteringsärende. Det är varken realistiskt eller lämpligt att kommunicera samtliga ansökningar i dessa ärenden. Vidare skulle detta innebära betydliga förseningar i tjänstetillsättningsärendena.

Arbetsförmedlingen anser i första hand att undantaget borde överföras till den nya förvaltningslagen. För det fall lagstiftaren ändå väljer att avstå från att överföra sådant undantag i den nya förvaltningslagen måste ovillkorligen en motsvarande reglering ske i speciallag, förslagsvis i lagen om offentlig anställning, att träda i kraft samtidigt med den nya förvaltningslagen.

Arbetsmiljöverket

Angående rekvisitet ”uppenbart obehövligt” anges i utredningen att det är en tillämpning med stor restriktivitet som avses och att kommunikation alltså ska ske i den övervägande delen av alla ärenden. Den nuvarande regeln (17 §) med en renodlad huvudregel som anges först i paragrafen och därefter uppräknade undantag är både pedagogisk och lättillgänglig. Arbetsmiljöverket anser att t.ex. gynnande beslut fortsättningsvis bör vara undantagna och detta ska framgå av lagtext. Arbetsmiljöverket ser problem med att samtliga undantag som är nödvändiga ska finnas i olika speciallagar. Det föreslagna systemet med kompletterande regler i speciallagar är varken lättöverskådligt eller användarvänligt för medborgarna eller myndigheterna. Det är verkets uppfattning att förvaltningslagen även fortsättningsvis bör ha med de viktigaste

undantagen i paragrafen. Arbetsmiljöverket anser sammanfattningsvis att den föreslagna regeln är mer oklar än den tidigare och att paragrafen bör omarbetas.

Förslaget är inte komplett eftersom den speciallagstiftning som det gäller inte är specificerad och det därmed finns inte ett förslag att ta ställning till.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit som huvudregel att om det inte är uppenbart obehövligt ska en myndighet innan ett beslut meddelas underrätta den som är part om allt material av betydelse för detta och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det. I den föreslagna regeln har till exempel ordet ”myndighetsutövning” tagits bort. Tillämpningsområdet har också vidgats på så sätt att Förvaltningslagsutredningen har begränsat antalet uttryckligt föreskrivna undantag till huvudregeln, däribland undantaget vid gynnande beslut.

Stadsledningskontoret delar Förvaltningslagsutredningens uppfattning om att myndighetsutövningsbegreppet bör tas bort från förvaltningslagen. Stadsledningskontoret anser dock att det kan uppfattas som oklart vid vilka tillfällen en kommunicering ska ske, vilket framför allt får konsekvenser vid gynnande beslut.

Förvaltningslagsutredningen ser huvudregeln som en spärr mot meningslös kommunikation i och med att kommunicering inte ska ske om det är uppenbart obehövligt. Uttrycket markerar dock stark restriktivitet. För att man helt ska bortse från kommunikationsbestämmelserna krävs att det rör sig om en situation där det måste stå klart för både myndighet och part, att en kommunikation saknar varje mening. Stadsledningskontorets uppfattning är att den nya regeln kommer att innebära att kommunicering vid gynnande beslut kommer att ske i betydligt högre omfattning än enligt nuvarande regler. Detta kommer att betyda en större administrativ belastning samt en tidsfördröjning av beslutsfattandet, vilket inte är önskvärda konsekvenser för

varken myndighet eller enskild. Stadsledningskontoret är av den uppfattningen att nuvarande undantag från kommuniceringsskyldigheten vid gynnande beslut bör gälla oförändrat.

Växjö kommun

I det nya förslaget har myndighetsperspektivet fått stå tillbaka till förmån för den enskilde. Kommunikationsplikten utökas till att omfatta fler situationer vilket kommer att kräva mer resurser av myndigheterna.

Göteborgs kommun

Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning om att kommunikationsplikten inte bör begränsas till ärenden som avser myndighetsutövning och slutliga beslut. Det kan dock uppfattas som oklart vid vilka tillfällen en kommunicering ska ske, vilket framför allt får konsekvenser vid gynnande beslut. Enligt förslaget ska kommunicering inte behöva ske om det är uppenbart obehövligt. Uttrycket markerar dock stark restriktivitet. För att man helt ska kunna bortse från att kommunicera krävs att det rör sig om en situation där det måste stå klart för både myndighet och part att en kommunikation saknar varje mening. Göteborgs Stads uppfattning är att den nya regeln resulterar i att kommunicering vid gynnande beslut kommer att ske i betydligt högre omfattning än enligt nuvarande regler. Detta kommer att betyda en större administrativ belastning och en tidsfördröjning av beslutsfattandet, vilket inte är önskvärt varken för myndigheter eller enskilda. Göteborgs Stad anser därför att det nuvarande undantaget från kommuniceringsplikten vid gynnande beslut bör gälla oförändrat.

Örebro kommun

Att kommunikationsplikten enligt förslaget utökas till att gälla allt beslutsfattande och inte begränsas till att gälla slutliga beslut i ärenden som avser myndighetsutövning kommer sannolikt att öka förtroendet för den offentliga förvaltningen. Det finns dock en risk att effektiviteten i ärendehandläggningen försämras som ett resultat av den nya regeln. Förslaget innebär att varje ärendehandläggare kontinuerligt under ärendets gång måste ta ställning till om nytt material i ärendet ska kommuniceras med parten. Detta kan, trots de begränsningar som regeln slår fast, innebära att ärendehandläggningen tar mer tid och resurser i anspråk. Att beslut om betyg och tjänstetillsättningsärenden omfattas av kommunikationsplikten må vara bra för den enskilde men det går inte att bortse från att hanteringen kommer att belasta verksamheten vilket måste vägas mot nyttan med kommuniceringen. Beträffande tjänstetillsättningsärenden kan man också ifrågasätta om kommunicering i ärendet kan innebära mer nackdelar än nytta för den enskilde. Att kommunicera underlaget för ett tjänstillsättningsärende måste rimligen innebära att samtliga ansökningshandlingar skickas till alla sökande till tjänsten. Dessa omfattas förvisso av offentlighetsprincipen men får på detta sätt en större spridning än vad som är fallet i dag. I remissbehandlingen till nu gällande förvaltningslag fanns en stark opinion för att inskränka kommunikationsplikten i anställnings- och betygsärenden. Man pekade på att kommunikation i sådana ärenden inte fyllde något större behov och skulle medföra stora praktiska olägenheter. Örebro kommun, som instämmer i denna tidigare remisskritik, ställer sig tveksam till att utöka kommunikationsplikten på det sätt utredningen föreslår för att i specialförfattning reglera eventuella undantag.

Västerås kommun

Västerås stad anser att lagförslaget bör förtydligas i det hänseendet att det borde framgå tydligare att det är beslutsunderlaget och inte förslaget till beslut som ska kommuniceras.

Västerås stad anser vidare att de regler för kommunikation som gäller enligt den nuvarande förvaltningslagen är ändamålsenliga. Ökade krav på kommunikation innebär, enligt Västerås stad, en uppenbar risk för att handläggningen fördröjs. Handläggningstidens längd är inte bara beroende av myndigheternas agerande utan i än större grad, enligt Västerås stads uppfattning, av den enskildes agerande. Det är Västerås stads uppfattning att långa handläggningstider ofta beror på dröjsmål hos den enskilde snarare än hos myndigheten. Västerås stad saknar en analys i utredningen av i vilken mån ökad kommunicering kommer att innebära en ökning av handläggningstider. Västerås stad saknar också en djupare analys i utredningen av nyttan av en ökad kommunicering.

Luleå kommun

Rättsstatens fundament att ingen ska dömas ohörd är en viktig princip både för den enskilde och för att myndigheten ska få ett bra underlag för sitt ställningstagande. Likaså är det av stor vikt för den enskilde att få myndighetens motivering till varför ett visst beslut har fattats. Att även ärenden om tjänstetillsättningar och betyg ska omfattas av dessa grundläggande principer har Luleå kommun dock svårt att se nyttan med. Det förhållandet att ansökningshandlingar till ledigförklarade tjänster är offentliga innebär redan i dag att det kan vara svårt att få kvalificerade sökande till vissa högre befattningar. Att dessutom kommunicera alla tjänsteansökningar till övriga sökande av tjänsten torde innebära att fler personer avstår att söka tjänster inom offentlig förvaltning, vilket inte gynnar vare sig den enskilde eller myndigheten. Dessutom innebär förmodligen ett sådant förfarande

snarare att spridningen av de personliga ansökningsbreven förorsakar mer obehag än nytta för de sökande.

Även motiveringar till beslut om betyg och tjänstetillsättningar skulle förmodligen inte få sådant innehåll att det klarlägger för den enskilde varför myndigheten fattat beslutet.

Om de föreslagna förändringarna i dessa delar ska införas krävs en ordentlig översyn av speciallagstiftningen för att där införa undantag från förvaltningslagens regler.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

I den föreslagna bestämmelsen har undantagen gällande betygssättning, tjänstetillsättning, tilldelning av forskningsbidrag m.m. tagits bort. Vi tillstyrker detta i sak och vi har förståelse för att förvaltningslagen inte bör ha särregler gällande specifika ärendeslag. För grundskolan gäller att betyg inte kan överklagas, genom det särskilda överklagandeförbudet i 8 kap. 2 § grundskoleförordningen. Detta innebär att kommunikationsplikten kommer att gälla för den kommunala grundskolan. Detta kommer att medföra mycket stora praktiska problem och innebär också en rättsolikhet mellan friskolor och grundskolan, som inte är bra. Om undantaget avseende betyg m.m. tas bort från förvaltningslagen så måste det, enligt vår uppfattning, skapas ett motsvarande undantag på annan plats i lagstiftningen, vilket utredningen diskuterar på sidan 451. Ikraftträdandet av den nya lagen måste enligt vår uppfattning därför avvakta beredning av en sådan lagändring i skollagstiftningen.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Utredningen föreslår att anställningsärenden ska behandlas enligt samma principer som andra förvaltningsärenden och att en rad undantag och särskilda processer som finns i dag ska tas bort.

Det innebär t.ex. att undantag från kraven om kommunikation och dokumentation tas bort och att sådan information i princip ska delges alla parter (sökande till en viss tjänst, etc.). I dag finns undantag för detta med hänsyn till såväl den administrativa omfattningen – det stora antalet sökande till många tjänster – som till den personliga integriteten, samt behovet av att kunna genomföra anställningsbeslut relativt snabbt av hänsyn till verksamheten och till den enskildes anställningstrygghet. Det finns starka skäl som talar för dagens undantag och särskilda tillämpningar vid anställningsförfarande. Utredningen visar också att särskilda regler vid anställningsförfarande jämfört med andra förvaltningsärenden förekommer utbrett i andra länder, inte minst våra nordiska grannländer.

Det finns också starka skäl som talar för ökad öppenhet, insyn och delaktighet vid anställningar. Sådana rutiner gör rekryteringsprocessen rättvisare och mer transparent samt motverkar diskriminering, vilket i sin tur ökar möjligheten att den som är bäst lämpad får tjänsten. Anställningsförfarande med särskilt höga krav på öppenhet, insyn, motivering, osv. finns redan etablerat inom den statliga sektorn i dag för vissa tjänster, t.ex. vid tillsättning av professorer och vid antagning av doktorander vid universitet och högskolor. Även om sådana anställningar ibland tar längre tid än vad som annars är brukligt så åtnjuter de också en hög grad av legitimitet.

Det borde vara möjligt att uppnå sådana positiva effekter också vid andra anställningar utan en alltför stor administrativ börda, orimligt långa anställningsförfaranden eller för stora intrång i den personliga integriteten. Ett möjligt alternativ kan vara att endast en mindre krets av sökande, som kommit längre i rekryteringsprocessen, omfattas av de högre kraven. Förfarandet kring övriga sökande kan då kvarstå vid dagens tillämpning med omfattande undantag och särregler jämfört med andra förvaltningsärenden. I dag saknas dock en vidare analys för att kunna uttala sig om för- och nackdelarna med olika förfaranden.

Konsumentverket

Konsumentverket anser att förslaget som rör det ökade kommunikationskravet, samt hur eventuella undantag från denna ska regleras, inte kan läggas till underlag för beslut om förändring – i varje fall inte utan att en gedigen konsekvensanalys görs.

Utredningen för ett resonemang om att kommunikation i enlighet med förslaget kan bli ohanterligt i tillsättningsärenden på grund av stort antal sökande och föreslår att frågan regleras i specialförfattning, något som inte preciseras närmare. Som Konsumentverket förstår det, medför föreliggande förslag en överhängande risk att framtida kandidater som söker anställning på myndigheten upplever tillsättningsprocessen som byråkratisk och kanske till och med avstår från att söka anställning inom staten.

Strålsäkerhetsmyndigheten

SSM har också synpunkter på förslaget att från nuvarande 17 § förvaltningslagen ta bort undantaget från kommuniceringsskyldigheten för ärenden som rör tjänstetillsättning. Ett slopat undantag kan innebära problem från integritetssynpunkt, eftersom samtliga sökande då med automatik skulle få del av alla de andra sökandenas ansökningshandlingar och till dem bifogade handlingar. Visserligen är dessa handlingar redan i dag allmänna handlingar och ska lämnas ut till den som begär ut dem, men det innebär en avsevärt större risk för att en sökande ska få sin integritet kränkt om hans eller hennes handlingar skickas ut till samtliga andra sökande.

En annan effekt av ett slopat undantag är att den administrativa bördan för myndigheterna ökar. Anställningsärenden består ofta av ett stort antal ansökningar och det skulle många gånger bli alltför tidsödande att kommunicera alla uppgifter i ärendet till samtliga sökande.

SSM har svårt att se nyttan av en sådan ändring som såväl innebär problem från integritetssynpunkt som en ökad administrativ börda för myndigheterna. Både integritetsskäl och praktiska skäl talar därför för att behålla en begränsningsregel för anställningsärenden när det gäller kommuniceringsskyldigheten. Om en sådan regel inte överförs till den nya förvaltningslagen så är det av stor vikt att det i stället införs motsvarande begränsning i speciallagstiftning, t.ex. LOA.

Sveriges läkarförbund

Utredningen föreslår en utvidgad kommunicerings- och motiveringsskyldighet för myndigheterna. Bland annat undantas i nuvarande reglering ärenden/beslut som rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag och liknande från huvudreglerna om kommunicerings- och motiveringsskyldighet. I betänkandet föreslås att dessa undantag tas bort. Det anges att undantagen främst motiverats av effektivitetsskäl – det stora antalet parter gör kommunicerings- och motiveringsskyldigheten mycket resurskrävande – men att för det fall avsteg från huvudreglerna anses nödvändiga får undantagsregler införas i speciallagstiftning. Läkarförbundet bedömer att vissa undantag i nu angivna avseenden kommer att behövas även i fortsättningen, t.ex. vad gäller betygssättning och tjänstetillsättning. Förbundet ifrågasätter om det inte är lämpligast att dessa förutsebara undantag även fortsättningsvis återfinns i förvaltningslagen.

7.4 Remiss (22 §)

Kammarrätten i Sundsvall

Kammarrätten bedömer regleringen i första stycket som tillräcklig och att regleringen i andra och tredje stycket är onödig och bör utgå.

Förvaltningsrätten i Umeå

Det bör övervägas om det fortfarande finns skäl att i lagtexten använda ordet remiss såsom beteckning på en situation när en myndighet inhämtar yttranden från andra myndigheter. Någon självständig betydelse torde det inte ha att yttranden inhämtas ”genom remiss”.

Lunds universitet

Universitetet har inget att erinra mot förslaget om remisser.

Post- och telestyrelsen

Det är ett bra förslag att anlägga en mer positiv ton i bestämmelsen som möjliggör för myndigheter att inhämta yttrande från andra myndigheter eller enskilda. Det är betydelsefullt att tillvarata andra myndigheters och enskildas kompetens för att därigenom kunna ta fram ett tillfredställande beslutsunderlag. Om remissförfarandet används på ett effektivt sätt kan det således vara en viktig del i utredningen av ett ärendes handläggning. För att ytterligare framhålla vikten av effektivitet i den statliga förvaltningen är det också positivt med en skärpning som innebär att det i remissen ska framgå vad yttrandet ska avse och inom vilken tid yttrandet ska ha kommit in.

Bolagsverket

Stadgandet behandlar inhämtande av remiss från andra myndigheter. Några andra uttryckliga bestämmelser om samverkan mellan olika myndigheter i t.ex. samverkansprojekt saknas. Som nämnts tidigare i yttrandet är Bolagsverkets erfarenhet, och även regeringens intentioner, att utvecklingen går mot ett ökat samarbete mellan myndigheter varför det på nämnda område finns ett behov av reglering som inte beaktats av utredningen i tillräckligt hög grad.

7.5 Dokumentation (23 §)

Riksdagens ombudsmän (JO)

När det gäller dokumentationsskyldigheten har JO:s praxis sedan länge gett uttryck för att skyldigheten sträcker sig längre än vad som direkt framgår av gällande förvaltningslag. Enligt utredningen har JO haft mycket goda grunder för att inta denna position.

Utredningen föreslår nu en utvidgad dokumentationsskyldighet. Den gäller uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Med en sådan lydelse synes emellertid dokumentationsskyldigheten enligt lagen även fortsättningsvis bli väsentligt snävare än vad den enligt JO:s praxis bör vara.

På ett allmänt plan bör dokumentationsskyldigheten omfatta allt som krävs för att följa ett ärendes gång. Det är nödvändigt redan för att en myndighets egen verksamhet ska fungera friktionsfritt, t.ex. vid handläggarbyten. För den enskilde är det av vikt att uppgifter som han eller hon lämnar muntligen blir antecknade så att de blir del av myndighetens underlag, oavsett om myndigheten bedömer att uppgifterna är av betydelse för kommande beslut eller inte. Även den enskildes rätt till partsinsyn kräver fullgod dokumentation. Om ett ärende ska granskas av

annan – en överklagandeinstans eller en tillsynsmyndighet – krävs att dokumentationen på ett korrekt sätt återspeglar inte bara sådant som påverkat beslutet utan även handläggningen i dess helhet. Detsamma gäller den rätt allmänheten har att genom offentlighetsprincipen bereda sig insyn i myndigheternas verksamhet.

Av detta följer att dokumentationsskyldigheten måste omfatta väsentligt mer än det som den föreslagna lagtexten uttryckligen föreskriver. Exempel på sådant som kan sakna betydelse för ett beslut men som i förekommande fall likväl bör dokumenteras är hur ett ärende initierats, särskilda incidenter under handläggningen, utredningsåtgärder som i och för sig inte lett till åsyftat resultat, klagomål från den enskilde avseende handläggningen och hur dessa hanterats m.m.

Dokumentationsskyldigheten är av särskild betydelse vid myndighetsutövning. I andra sammanhang torde det inte möta några hinder att ställa dokumentationskraven lägre. Utredningen har föreslagit att den nya lagen ska gälla även då det inte är fråga om myndighetsutövning. Såvitt gäller dokumentationsskyldigheten har utredningen valt att i stället begränsa denna till uppgifter som är av betydelse för ett beslut i ärendet. Resultatet har som framgår av det sagda inte blivit optimalt.

Kammarrätten i Sundsvall

I 21 § har utredningen föreslagit att ordet ”uppgifter” ska ersättas med ordet ”material”. Till stöd för detta anför utredningen att utredningsmaterial kan vara av mycket skiftande art allt från handlingar till föremål och iakttagelser vid syneförrättning (s. 446). I konsekvens med den föreslagna regleringen i 21 § bör övervägas en annan lydelse av 23 § första meningen t.ex. ”Allt material som en myndighet får på annat sätt än genom en handling ska snarast dokumenteras, om det kan ha betydelse för ett beslut i ärendet”.

I 23 § andra meningen sägs att dokumentationen ska dateras och förses med notering om vem som utfört den. Av regleringen bör även framgå varifrån materialet kommer.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Med utgångspunkt i sin kritik mot förslaget om avskaffande av begreppet myndighetsutövning anser MSB att bestämmelsen om dokumentationsskyldigheten bör reserveras för ärenden som avser myndighetsutövning.

Arbetsgivarverket

Utredaren föreslår att dokumentation, av uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, ska ske vid alla beslut i ärendet och inte endast vid ärendets avgörande. Detta ökar arbetsbördan och komplicerar anställningsärenden i vilket ju en mängd delbeslut tas under ärendets handläggning. Ett exempel är att förslaget troligen innebär att intervjuer av sökande kräver en omfattande dokumentering.

Om dessutom undantaget för kommunikation i anställningsärenden tas bort ska denna dokumentation även kommuniceras alla parter.

Den sammantagna effekten av förslagen rörande dokumentation och kommunikation vid anställningsärenden är kraftigt ökad arbetsbelastning och påverkan på den personliga integriteten. Förslaget riskerar även att bidra till fler överklaganden när detaljerad dokumentation finns att ta del av.

Konsekvenserna synes gå i motsatt riktning till de som motiverat lagstiftningen om sekretess vid tillsättning av myndighetschefer och sekretess för urvalstester.

Arbetsgivarverket anser att effekterna av denna ändring inte är tydliggjorda och att den i vart fall inte bör genomföras för anställningsärenden.

Statskontoret

Förvaltningslagsutredningen föreslår att en myndighet snarast ska dokumentera uppgifter den får på annat sätt än genom en handling, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet.

Förslaget innebär en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde jämfört med vad som gäller idag. För det första gäller den nuvarande bestämmelsen enbart ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Eftersom detta begrepp generellt utmönstrats ur lagen så kvarstår inte den begränsningen. För det andra ska, enligt lagförslaget, alla uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet dokumenteras. Tidigare var dokumentationsskyldigheten knuten till uppgiftens betydelse för utgången i ärendet.

Statskontoret delar givetvis uppfattningen att det är väsentligt att förvaltningslagen innehåller en bestämmelse om dokumentation av icke skriftligt material. Statskontoret vill dock peka på att förvaltningsmyndigheternas ärenden kan vara av många olika slag. När Statskontoret utreder en fråga på regeringens uppdrag så handlägger myndigheten ett ärende. Ett sådant ärende bedrivs i projektform och pågår ofta under ganska lång tid. Statskontorets utredande verksamhet liknar den som bedrivs inom ramen för det statliga kommittéväsendet. I ärendena förekommer ganska omfattande icke skriftliga inslag, som telefonsamtal och andra muntliga avstämningar. Av Statskontorets interna riktlinjer framgår att muntliga uppgifter i regel ska dokumenteras. Det framhålls att det i dag inte finns någon lagstadgad dokumentationsskyldighet, men att det får anses höra till god förvaltningssed att agera på detta sätt. Statskontoret dokumenterar därför redan i dag muntliga uppgifter av större vikt, till exempel de intervjuer som görs i utredningsprojekten.

Nu föreslås som sagt en utvidgad dokumentationsskyldighet, som även gäller för sådan ärendehandläggning som inte är myndighetsutövning. Enligt Statskontorets uppfattning kan den föreslagna bestämmelsen bli komplicerad att tillämpa i myndighetens verksamhet. Vilka telefonsamtal kan tänkas få betydelse för

ett beslut i ärendet (de beslut som fattas är främst den rapport som lämnas till regeringen)? Hur omfattande behöver dokumentationen vara? Denna typ av frågor kan vara svåra att svara på i en utredande verksamhet. De medarbetare som handlägger ärendena riskerar att ställas inför svåra avvägningar och kan frestats att överdokumentera.

Avsikten med den nya bestämmelsen är, enligt utredningen, inte att lägga onödiga bördor på myndigheterna. Statskontorets ärenden skiljer sig väsentligt från vissa andra ärendetyper, till exempel sådana ärenden som avser myndighetsutövning. Om Statskontoret – eller till exempel de statliga kommittéerna – tvingas dokumentera flertalet av de muntliga kontakter som sker i ett utredningsprojekt, som kanske pågår under flera års tid, kan effektiviteten bli lidande på ett sätt som knappast kan ha varit avsikten.

Statskontoret avstyrker den föreslagna bestämmelsen om dokumenteringsskyldighet, eftersom den leder till orimliga konsekvenser. En möjlig lösning på det beskrivna problemet är att göra ett tillägg i bestämmelsen med innebörden att dokumentation kan underlåtas om det är uppenbart obehövligt.

Kompetensrådet för utveckling i staten

Mot bakgrund av det ovan anförda kan de krav på dokumentation som föreslås i 23 §, medföra vittgående komplikationer för myndigheter som arbetar i projekt eller med utredande verksamheter. Krus är en stabsmyndighet som bedriver en stor del av verksamheten i projektform och i samverkan med andra statliga myndigheter och gör detta genom olika metoder som innefattar alltifrån konferenser till utbildningsverksamhet och utredningar. Samtliga dessa former är i sig att betrakta som ärenden. Att tillämpa förvaltningslagens regler om dokumentation och kommunicering i detta sammanhang skulle medföra stora onödiga kostnader för myndigheten. Ett projekt spänner ofta över ett antal år, och det kan vara svårt att bedöma vilken information som är be-

tydelsefull för ärendets avgörande. För att säkerställa att man lever upp till lagens bestämmelser skulle sannolikt myndigheten behöva nedteckna i princip allting som tillförs ärendet, och sedan i efterhand sålla ut det som varit av betydelse. Kostnaderna för detta skulle sannolikt vara stora, och förfarandet oproportionellt i förhållande till syftet. Krus förordar därför att man vidare utreder vilka konsekvenser dokumentationskraven kan medföra i ärenden som inte hör till de som nu omfattas av myndighetsutövningsbegränsningen.

Förslagsvis skulle man kunna överväga att lösa detta genom att komplettera bestämmelsen med ”om det inte är uppenbart obehövligt”.

Centrala studiestödsnämnden

I betänkandet (s. 467) anges att JO med fog hävdar att alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för beslut och andra åtgärder i ärendet ska dokumenteras. Detta utgör alltså det befintliga rättsläget. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska skyldigheten att dokumentera avse uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. CSN anser att det bör förtydligas om en begränsning av dokumentationsskyldigheten är avsedd i detta avseende, alltså om dokumentationsskyldigheten enligt den föreslagna bestämmelsen enbart ska avse uppgifter som ligger till grund för beslut eller om den, som följer av JO:s praxis, även ska avse uppgifter som ligger till grund för andra åtgärder än beslut. Om det sistnämnda är fallet bör detta framgå av den föreslagna bestämmelsen.

Stockholms universitet

Stockholms universitet vill när det gäller dokumentationsplikten väcka frågan om inte en ny förvaltningslag även bör innehålla regler om hur uppgifter från part ska hanteras. Frågan hänger

samman med kommunikationsreglerna. Inte sällan blir det i olika ärenden diskussioner om vad som egentligen har sagts då enskild lämnat muntliga uppgifter, dvs. det görs gällande att dokumentationen i vissa delar är missvisande. Såvitt nämnden förstår hanteras dokumentationen på skilda sätt av olika myndigheter. Vissa skickar över anteckningen (kommunicerar den), andra läser upp anteckningarna och ytterligare andra gör ingenting. Grunden för dessa skillnader verkar inte bygga på någon analys av regelverket utan det är ett förhållningssätt som ”ärvs” inom personalen vid respektive myndighet. Det kan argumenteras att uppgifter som lämnas muntligen och dokumenteras blir tillförda ärendet av tjänstemannen på myndigheten. Därmed blir kommunikationsreglerna tillämpliga. En annan sak är att kommunikationen många gånger kan vara obehövlig eller genomföras mycket enkelt, t.ex. genom en uppläsning i slutet av samtalet. Syftet med kommunikationsreglerna är ju dels att parten ska få kännedom om vilket material myndigheten förfogar över, dels beredas möjlighet att reagera på innehållet i detta. Mot bakgrund av olika kunskapslägen, erfarenheter etc. finns det en uppenbar risk att dokumentationen avviker från vad parten avsett att framföra. Frågan är därför om inte detta bör regleras i lagen.

Linköpings universitet

Följande synpunkter avser inte att vara uttömmande utan har tillkommit för att närmare exemplifiera vilka slags konsekvenser för främst högskolans utbildningsverksamhet förslaget till ny förvaltningslag medför.

Ett utvecklat krav på dokumentation av uppgifter som har betydelse för beslut i ett förvaltningsärende lämnas i betänkandet. Som utgångspunkt anför utredningen att ”ett beslutsunderlag ska vara komplett, identifierbart och lättillgängligt utgör ett grundläggande krav från både rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt. Den enskilda måste t.ex. genom att utnyttja sin rätt till partsinsyn, kunna försäkra sig om att allt material som tillförs

ärendet också bevaras och beaktas. Myndigheten måste ha kontroll över beslutsunderlagen, bl.a. för att korrekt kunna fullgöra sin kommunikationsskyldighet", (betänkandet s. 465 f.). Utredningen framhåller vidare bl.a. att innebörden av dokumentationskravet är att *inget beslut fattas utan att underlaget finns dokumenterat – oavsett om det gäller själva avgörandet eller beslut under handläggningens gång.*

I dagens utbildningssystem utnyttjas e-post och Internet i stor utsträckning av högskolan. Huvuddelen av de dialoger som förs mellan lärare och student inom ramen för genomförande av en kurs och som inte äger rum vid personliga möten finns som regel elektroniskt tillgängliga. Några rutiner för ett mer formbundet dokumentationsförfarande finns dock inte utvecklat – i vart fall inte i den utsträckning som det nya lagkravet förutsätter. Med den definition av förvaltningsärende LiU har utgått från med ovanstående exempel understryker det åter behovet av avvikande föreskrifter för högskolan.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker förslaget om dokumentation av uppgifter i ärendet.

Post- och telestyrelsen

Även detta förslag, att utvidga och skärpa kraven att dokumentera uppgifter om dessa kan ha betydelse för ett beslut i ärendet, är positivt för att öka rättssäkerheten och effektiviteten i handläggningen av förvaltningsärenden. Dokumentationsskyldigheten fyller många viktiga funktioner. Den utgör en nödvändig komponent för att en myndighet ska kunna fullgöra sin skyldighet att kommunicera med part och för parts möjlighet till insyn i ärendet. Även överinstanser och andra kontrollorgan behöver tillgång till allt material som finns i ett ärende för att kunna kon-

trollera att handläggningen gått till på ett korrekt sätt eller för att kunna göra en överprövning av ett beslut. PTS välkomnar således förslaget.

Växjö kommun

Det nya förslaget om dokumentation är bra ur rättssäkerhets-synpunkt. Men samtidigt är det ytterligare ett lagfäst krav som åläggs myndigheterna och som kommer att ta tid.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

[Se TCO:s synpunkter i avsnitt 7.3.]

8 Myndighetens beslut

8.1 Beslutsformer, omröstning och avvikande mening (24 och 25 §§)

Göta hovrätt

Hovrätten vill som ett exempel där lagtexten bör granskas peka på 24 §, som handlar om beslutsformer och omröstning, och där det i paragrafens första stycke talas om befattningshavare medan ordet ledamot används i paragrafens fjärde stycke. Det är enligt hovrättens mening knappast korrekt att tala om ledamot eller ledamöter i detta sammanhang. Ordet ledamot för närmast tanken till beslutande församlingar eller till domstol.

Kammarrätten i Sundsvall

Det måste anses givet att en avvikande mening ska anmälas innan ett beslut expedieras eller på annat sätt görs tillgängligt för utomstående. Kammarrätten finner därför att sista stycket i föreslagen lydelse av 25 § är överflödigt och med fördel kan utgå ur lagtexten. Som framgår nedan finner kammarrätten i stället att uppgift om avvikande mening bör omfattas av dokumentationsskyldigheten.

Försvarsmakten

En definition och gränsdragning av begreppet beslut saknas i dessa bestämmelser [24 §]. Utgör t.ex. ett beslut om avvisning enligt 17 § andra stycket ett sådant beslut?

Kammarkollegiet

I 24 § första stycket anges att ”[v]id den slutliga handläggningen kan en föredragande och andra befattningshavare *medverka utan att* delta i avgörandet”.

I 25 § andra stycket används uttrycket ”föredraganden och andra befattningshavare *som är med om* den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet”.

Enligt 26 § femte punkten ska beslutshandling visa ”vem *som har varit med vid* den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet”.

I förslaget finns således tre olika uttryck för den som närvarar vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Såvitt Kammarkollegiet kan bedöma är någon saklig skillnad mellan dessa bestämmelser inte avsedd. För att undvika missförstånd bör samma terminologi användas i samtliga tre paragrafer.

Om avsikten är att det ska föreligga en saklig skillnad bör detta framgå tydligare av lagtexten.

Lunds universitet

Placeringen av andra meningen i [24 §] 1 st. gör att den kan missförstås, eftersom innebörden i avgörande framgår först av andra stycket. Meningen kan i stället placeras som ett sista stycke.

Universitetet tillstyrker paragrafen som rör rätten och tidpunkten för att anmäla avvikande mening [25 §].

Post- och telestyrelsen

PTS välkomnar de förtydliganden som skett i denna del och har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Trafikverket

I den föreslagna 24 § talas i fjärde stycket om ledamot. Det är, även om det här är fråga om omröstning, knappast riktigt att tala om ledamot i detta sammanhang. I det fjärde stycket bör därför ”varje ledamot” ersättas med ”den”.

Statens energimyndighet

I båda dessa bestämmelser [25 och 26 §§] omnämns den slutliga handläggningen. I 25 § skrivs ”... befattningshavare som är med *om* den slutliga handläggningen...”, medan det i 26 § skrivs ”... vem som har varit med *vid* den slutliga handläggningen...”.

Energimyndigheten vill uppmärksamma på denna skillnad i ordval och anser att ordvalet bör vara detsamma i de två paragraferna.

Energimarknadsinspektionen

Enligt förslaget till 24 § fjärde stycket ska varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen vara skyldig att delta även i avgörandet. Av första stycket framgår samtidigt att en föredragande och andra befattningshavare kan vara med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Energimarknadsinspektionen anser att innebörden av bestämmelsen är oklar. Innebär den att föredraganden och andra befattningshavare som normalt inte är med i avgörandet, men i den slutliga handläggningen, är skyldiga att delta också i avgörandet? Under vilka omständigheter gäller i sådana fall denna skyldighet? Utredningen

anför (sid. 477) att det för parter och andra kan framstå som egendomligt och oklart om inte alla *beslutsfattare* tar ställning. Av 24 § framgår dock som sagt att även andra än beslutsfattare kan delta i den slutliga handläggningen.

Riksarkivet

I 24–26 §§ används flera olika begrepp för att beskriva vilka som är med vid den slutliga handläggningen och vilken roll de spelar. För dem som deltar i själva beslutandet används ”beslut fattas”, ”beslutats” och ”delta i avgörandet”. För annan medverkan än som beslutsfattare används ”medverka”, ”delta i den slutliga handläggningen”, ”är med om den slutliga handläggningen” och ”varit med vid den slutliga handläggningen”. Det är svårt att veta om det är meningen att de olika uttryckssätten är avsedda att innebära någon skillnad i betydelse. Riksarkivet efterlyser en tydligare skrivning där man väljer ett begrepp för varje betydelse.

8.2 Beslutsdokumentation (26 §)

Kammarrätten i Sundsvall

Utredningen har endast låtit skriftliga beslut omfattas av dokumentationsskyldigheten. Kammarrätten ser det som en brist att dokumentationsskyldigheten inte också skulle omfatta muntliga beslut. Vidare bör det av beslutsdokumentationen, utöver de uppgifter som räknas upp i förslaget, framgå uppgift om avvikande mening.

Kammarrätten i Jönköping

Utredningen har uppfattningen att den omständigheten att också ett muntligt beslut innehållsmässigt kan uppfylla förutsättningarna för att utgöra ett objekt för ett överklagande, vilket

förutsätter att det är skriftligt dokumenterat, inte ger anledning att komplettera den nu aktuella regeln med någon bestämmelse om rätt att på begäran få ett muntligt beslut transformerat till ett skriftligt sådant. Kammarrätten efterlyser en närmare analys av om behov av krav på skriftligt beslut kan finnas på vissa specialområden för att tillgodose rättssäkerheten. Som exempel kan psykiatriområdet anges inom vilket många muntliga beslut fattas av läkaren utan att dokumenteras. Detta skapar ibland problem vid överklagande av patienten.

Försvarsmakten

En definition och gränsdragning av begreppet beslut saknas i dessa bestämmelser. Utgör t.ex. ett beslut om avvisning enligt 17 § andra stycket ett sådant beslut?

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet anser att det i uppräkningen av vad ett skriftligt beslut ska innehålla bör ingå en sjätte punkt om att avvikande mening i förekommande fall ska anges.

En avvikande mening visar att beslutet inte fattats enhälligt. Den omständigheten att någon har en avvikande mening kan, som utredaren påpekar, även ge en större tyngd till ett överklagande. En avvikande mening bör därför vara av sådan betydelse att den alltid ska framgå av ett beslut. En motsvarande ändring av 28 § andra stycket blir med denna inställning nödvändig.

[Se även Kammarkollegiets synpunkter i avsnitt 8.2.]

Centrala studiestödsnämnden

CSN anser att bestämmelsen bör ange vilka krav på dokumentation som gäller för beslut som fattas genom automatiserad be-

handling, s.k. maskinella beslut. Trots att det i dag fattas en mycket stor mängd maskinella beslut inom förvaltningen resonerar utredningen över huvud taget inte kring vilka krav på beslutsdokumentation som bör ställas i dessa fall. I dag är detta område otillräckligt reglerat, t.ex. finns undantag från vissa av kraven i den nuvarande 21 § myndighetsförordningen i några myndigheters instruktioner men sådana undantag finns inte för samtliga myndigheter som fattar maskinella beslut. För att öka tydligheten bör det alltså särskilt anges i den föreslagna bestämmelsen vilka krav på beslutsdokumentation som gäller för maskinella beslut.

Överklagandenämnden för studiestöd

Utredaren förefaller ha förbisett att åtskilligt beslutsfattande inom trygghetssystemen sker maskinellt, utan att någon kan anges som beslutande eller föredragande.

Lunds universitet

Paragrafen om beslutsdokumentation har förts över från myndighetsförordningen. I grunden är den en god precisering av de grundläggande krav som bör ställas på ett beslut. Den är emellertid olyckligt formulerad. Beslutsfattande sker numera i så många olika former att det är svårt att finna en stringent formulering. I princip innebär formuleringen att ett skriftligt beslut ska dokumenteras, vilket eventuellt kan ses som en tautologi. Alla punkterna behöver emellertid inte vara aktuella. Av speciallagstiftning och även ibland av interna myndighetsföreskrifter kan framgå att beslut kan tas utan föredragning, vilket gör att punkterna 4 och 5 kan falla bort. Det bör därför i dessa punkter anges att de ska tillämpas i förekommande fall. Beslut (ofta massbeslut) kan också fattas med hjälp av tekniska hjälpmedel. Det borde också klar-

göras att beslut kan dokumenteras i protokoll eller andra former av handlingar.

Statens jordbruksverk

Enligt förslaget gäller bestämmelsen enbart skriftliga beslut. Skrivningarna i betänkandet kan dock ge uppfattningen att det öppnas en möjlighet att inte behöva dokumentera muntliga beslut vilket skulle vara en förändring jämfört med gällande rätt. Jordbruksverket fattar en stor mängd muntliga beslut och anser att det inte minst med hänsyn till rättssäkerheten för den enskilde är viktigt att alla beslut dokumenteras. Verket är av uppfattningen att dokumentationsskyldigheten bör omfatta alla beslut en myndighet fattar.

Post- och telestyrelsen

Det är grundläggande för rättssäkerheten att en myndighets beslut ska dokumenteras. Även om detta tidigare gällt som en allmän princip bör det komma till uttryck i en förvaltningslag. Det är angeläget att strama upp myndigheters beslutsfattande och säkerställa att myndigheter tydligt skiljer mellan vad som är ett beslut och myndigheters andra åtgärder såsom att lämna information eller råd t.ex. på en hemsida.

PTS välkomnar därför förslaget att införa en bestämmelse om beslutsdokumentation i den nya förvaltningslagen. Det är positivt att det i den föreslagna bestämmelsen specificeras vilka uppgifter som ska framgå av ett beslut, exempelvis dagen för beslutet, beslutets innehåll och vem som har fattat beslutet. Förslaget om att införa en bestämmelse om beslutsdokumentation gäller enbart skriftliga beslut. Det kan dock ifrågasättas om det inte är rimligt att en part som meddelats ett beslut muntligt även ska ha rätt att begära ett skriftligt beslut, vilket då bör uppfylla kraven i den nu föreslagna bestämmelsen.

Statens energimyndighet

[Se Statens energimyndighets synpunkter i avsnitt 8.1.]

Riksarkivet

[Se Riksarkivets synpunkter i avsnitt 8.1.]

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Vi tillstyrker att förvaltningslagen bör innehålla en bestämmelse om beslutsdokumentation. Kommunallagens (KL) bestämmelser härom gäller protokoll vid sammanträden i fullmäktige och nämnder. Protokollen ska dokumentera vilka beslut som fattats vid sammanträdet. Däremot finns i KL inga regler om att varje beslut ska upptas i en separat handling. KL:s regler är inte direkt tillämpliga vid beslut som fattas av en tjänsteman med stöd av delegering, alltså huvuddelen av allt beslutsfattande hos kommuner och landsting.

Vi bedömer att 26 § kommer att bli tillämplig för sådana kommunala tjänstemannabeslut med stöd i delegering som inte kan överklagas med laglighetsprövning enligt 10 kap. KL. Alltså beslut där särreglering i förhållande till förvaltningslagen inte finns. Den föreslagna bestämmelsen kräver att det i varje beslutshandling ska anges vad som räknas upp i punkterna 1–5. Bestämmelsen är utformad med tanke på den statliga förvaltningen. Innehållet i punkt fem om vem som varit närvarande vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet är sällan aktuellt för beslutsfattande på tjänstemannanivå i kommunalförvaltningen. Det är då alltid endast en beslutsfattare och många gånger finns ingen ytterligare person närvarande när beslutet tas. Vi invänder mot utredningens uppfattning på sidan 489 att det är onödigt att i lagtexten påpeka att det inte alltid förekommer särskild föredragande och personer som varit närvarande vid den

slutliga handläggningen. Vi föreslår därför att det görs ett tillägg i lagtexten och att fjärde och femte punkterna slås ihop enligt följande.

, och

4. i förekommande fall vem som har varit föredragande och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

8.3 Motivering av beslut (27 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att undantaget för anställningsärenden ska bestå.

Ett anställningsärende har hos kammarrätten oftast ett stort antal parter. Den föreslagna regleringen innehåller en skärpning i skyldigheten att motivera beslut och en skärpning i fråga om innehållet i motiveringen av beslutet. Av rent praktiska skäl förordar kammarrätten att det för denna typ av ärenden finns ett undantag kvar i förvaltningslagen.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten anser att undantaget från motiveringsskyldighet när det gäller ärenden om tjänstetillsättning m.m., som i dag finns i 20 § första stycket 2 FL, ska finnas kvar. Att i denna typ av beslut lämna en klargörande motivering framstår som svårt och mycket resurskrävande och det kan antas att motiveringarna i praktiken skulle bli schablonartade.

Kammarrätten i Sundsvall

Det kommer liksom när det gäller kommuniceringsskyldigheten i 21 § att finnas behov av undantag i lag t.ex. när det gäller be-

tygssättning. Därtill kommer att den förslagna lydelsen inte täcker motiveringsskyldigheten hos t.ex. nämnder som utgör sista instans och vars beslut som en följd härav inte kan överklagas.

[Se även Kammarrätten i Sundsvalls synpunkter i avsnitt 2.]

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten anser inte att utredningen har lagt fram några hållbara skäl för att avskaffa undantaget i nuvarande […] 20 § 2 förvaltningslagen. Förslaget får oöverblickbara konsekvenser inte minst för domstolarna i form av ökat antal överklaganden och ökad arbetsbörda i den egna administrationen (anställningsärenden, tjänstgöringsbetyg m.m.). Förslaget avstyrks i denna del.

Förvaltningsrätten i Malmö

Förslaget i 27 § andra stycket reglerar efterhandsmotivering av beslut. Förvaltningsrätten ställer sig frågande till varför endast enskild ska kunna begära motivering i efterhand och föreslår att orden *av enskild* i 27 § andra stycket stryks och att *han eller hon* byts ut mot *någon*. Det är oklart hur länge en sådan efterhandsmotivering kan begäras. Om avsikten är att tidsfristen för efterhandsmotivering ska vara under samma tid som överklagandetiden ser förvaltningsrätten gärna att det förtydligas.

Förvaltningsrätten i Umeå

Utredningen föreslår att det införs en rätt för enskild att få en efterhandsmotivering, om det behövs för att han eller hon ska kunna ”ta till vara sin rätt”. Vi anser att konsekvenserna av en sådan regel noga bör övervägas. Till exempel bör påpekas att

skyldigheten inte är tidsbegränsad vilket kan skapa praktiska svårigheter för den beslutande myndigheten. Vi kan även notera att det inte föreslagits någon förlängd överklagandetid för det fall motivering lämnas efter överklagandetidens utgång. Det kan således ifrågasättas i vad mån det är väsentligt för den enskilde att få en efterhandsmotivering efter det att överklagandetiden gått ut. Om förslaget vidhålls anser vi att det, till ledning för rättstillämpningen, bör preciseras i vilka situationer i övrigt som en efterhandsmotivering kan behövas för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt. Även frågan om enskild klagoberättigads intresse av klargörande motivering kontra sekretesskyddet för känsliga uppgifter bör övervägas ytterligare, särskilt mot bakgrund av förslaget att vidga kretsen klagoberättigade subjekt. Vidare bör övervägas om ett beslut att neka ytterligare motivering är ett överklagbart beslut och om det i så fall är en lämplig ordning.

Justitiekanslern (JK)

Utredningen framhåller med rätta att motiveringsskyldigheten utgör ett centralt moment för den enskildes rättsskydd. Justitiekanslern ansluter sig till utredningens utgångspunkt att man på detta område bör ha en hög ambitionsnivå. Vad som framkommer i betänkande ger dock inte underlag för någon slutsats i frågan om det nu gällande regelverket har medfört faktiska problem med beslut som inte åtföljs av motiveringar. Justitiekanslern har inte heller något annat underlag för att bedöma om man, som utredningen anger, bör ha en högre ambitionsnivå på området. Justitiekanslern uttrycker därför inte någon uppfattning i den frågan men konstaterar att t.ex. slopandet av undantaget från motiveringsskyldigheten avseende beslut som inte går någon part emot förutsätter att man bedömer att det i detta avseende verkligen finns skäl att skärpa kraven.

Justitiekanslern vill också peka på den inkonsekvens som uppkommer mellan tillämpningsområdet för motiveringsbe-

stämmelsen och främst bestämmelsen om kommunikation genom det system som har valts i NFL. Förslaget att bestämmelsen om motiveringsskyldighet ska vara tillämplig på beslut som kan överklagas framstår som välövervägd. Härigenom bör de beslut som får påtagliga konsekvenser för den enskilde fångas upp av bestämmelsen. En följd av den avgränsningen blir emellertid att exempelvis beslut i statens frivilliga skadereglering inte omfattas av motiveringsskyldigheten eftersom beslut som handläggs enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten inte får överklagas (15 §).

Domstolsverket

I princip är DV positivt till att utvidga myndigheternas motiveringsskyldighet och instämmer i att det är rimligt att även andra ingripande beslut än sådana som avgör ärendet hos myndigheten ska motiveras. Vad gäller avskaffandet av undantaget i 20 § punkten 1 FL delar DV bedömningen att det kan finnas beslut som inte har gått part emot, men som likväl bör motiveras. DV anser att de beslut av den här karaktären som även fortsättningsvis bör kunna lämnas utan motivering, är sådana att de kan lämnas utan motivering med stöd av den generella spärren mot meningslösa motiveringar. Däremot ställer sig DV tveksamt till förslaget om avskaffande av det nuvarande undantaget i 20 § punkt 2 FL. I ett anställningsärende förekommer ofta ett stort antal sökanden. Kravet på motiverade beslut, möjligen också individuellt utformade sådana, medför i den här typen av ärenden en oproportionellt stor arbetsbelastning för myndigheterna. DV ifrågasätter därför om detta förslags fördelar överväger de problem som kommer att uppstå. DV avstyrker därför förslaget i denna del.

Kriminalvården

Utredningen föreslår att sådana beslut som enligt 36 § förslaget får överklagas ska motiveras på ett visst sätt. Utredningen anför här att beslut som av praktikabilitetsskäl inte kan motiveras, t.ex. betyg, bör befrias från motiveringsskyldigheten genom att beslutet frånkänns överklagbarhet (sid. 514 f.). Kriminalvården ställer sig tveksam till denna slutsats. Att ett beslut av praktiska skäl inte kan motiveras medför inte att det är av den karaktär att det inte bör kunna överklagas.

Kriminalvården är vidare, av flera anledningar, tveksam till den föreslagna lagtekniska lösningen.

Den första invändningen hänför sig till förvaltningslagens subsidiaritet. Merparten av de beslut som Kriminalvården fattar är överklagbara enligt bestämmelser i speciallagstiftning (t.ex. 74 § KvaL, och 19 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., häkteslagen). Sådana beslut kan inte överklagas med stöd av den föreslagna 37 § och skulle således, vid en objektiv läsning av lagtexten, inte omfattas av kravet på motivering. Kriminalvården noterar här att utredningen i andra sammanhang har upprepat samma rekvisit i olika bestämmelser (t.ex. hänvisningen till offentlighets- och sekretesslagen i 9 och 21 §§ och ärendets brådskande karaktär i 21 och 27 §§).

Kriminalvården noterar vidare att det föreligger en divergens i fråga om kriterierna för överklagbarhet i den föreslagna förvaltningslagen och t.ex. KvaL och häkteslagen. Sålunda krävs enligt lagförslaget inte att beslutet har gått den enskilde emot för att vara överklagbart (en uppfattning som Kriminalvården delar), vilket krävs för att det ska gå att ompröva (vilket i sin tur är en förutsättning för överklagbarhet) enligt de nämnda lagarna.

Även vad gäller motivering av beslut kan man slutligen åter anknyta till vad utredningen anför om partsbesked (sid. 639 f.). Ett partsbesked utgör enligt utredningens uppfattning över huvud taget inte ett överklagbart beslut, varför något undantag för partsbeskeds överklagbarhet inte har ansetts behöva föras in i 36 §. Ett partsbesked skulle således inte omfattas av motiverings-

skyldigheten enligt 27 §, men däremot – som en konsekvens av utmönstrandet av begreppet myndighetsutövning – av bl.a. kommunikationsplikten.

Kriminalvården föreslår mot denna bakgrund att rekvisiten för överklagbarhet, om de ska vara avgörande för motiveringsskyldigheten, återges i 27 §.

Kriminalvården noterar avslutningsvis att den s.k. kriminalvårdssekretessen enligt 35 kap. 15 § OSL, som skyddar enskilds personliga förhållanden, inte gäller beslut av Kriminalvården. Ofta finns därför skäl att med stöd av nuvarande 20 § 3 FL, föreslagna 27 § 1, låta bli att motivera ett beslut. Det är emellertid inte alltid en lämplig lösning med hänsyn till den part som berörs av beslutet. Se vidare Kriminalvårdens framställan till regeringen den 30 november 2009, Kriminalvårdens dnr 11-2009-27977.

Migrationsverket

Migrationsverket tillstyrker utredningens förslag. Vi vill dock framhålla att en utökad motiveringsskyldighet också blir mer resurskrävande. Vår uppfattning är vidare att utredningen överdriver de tidsvinster som kan komma att uppstå genom att överklagandefrekvensen minskar på grund av att beslut motiveras mer utförligt. Inom Migrationsverkets verksamhetsområde har överklagandefrekvensen historiskt inte påverkats av åtgärder av denna karaktär.

Datainspektionen

På samma sätt som beskrivits ovan under ’*Kommunikation*’ [se avsnitt 7.3] innebär denna bestämmelse en utökad skyldighet för myndigheter att motivera beslut. Samma synpunkter som Datainspektionen där redovisat i fråga om tjänstetillsättningsärenden och integritetsrisker gör sig gällande i denna del.

Ytterligare en utvidgning sker i fråga om skyldigheten att lämna motivering i efterhand. Denna skyldighet har tidigare endast gällt gentemot en part men ska nu kunna krävas av ”enskild” om det behövs för att han/hon ska kunna ta till vara sin rätt. Skyldigheten har tidigare också varit begränsad till de fall där det varit ”möjligt” att upplysa om skälen i efterhand. I den nya bestämmelsen finns ingen sådan begränsning. Utredningen påpekar visserligen att man av sekretesshänsyn måste iaktta stor återhållsamhet när det gäller efterhandsmotivering men att den enskilde ändå har rätt att få så pass mycket information att han eller hon kan ”ta till vara sin rätt”. Enligt Datainspektionens mening innebär bestämmelsen, såsom den nu är formulerad, en risk för att även uppgifter som avser enskildas personliga och ekonomiska förhållanden kan komma att omfattas av skyldigheten i fråga om efterhandsmotivering.

Försvarsmakten

[Se Försvarsmaktens synpunkter i avsnitt 7.3.]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Utredningen föreslår att koppla motiveringskravet till beslut som enligt 36 § kan överklagas. Det är inte obefogat att ställa krav på att ett beslut som kan överklagas ska motiveras av beslutsmyndigheten. Problemet uppstår när myndigheten tvingas att ta ställning i överklagbarhetsfrågan. Överklagbarhetsregeln i 36 § är så vagt formulerad att det kommer att leda till stora tillämpningssvårigheter vid bedömningen av motiveringsskyldigheten. MSB anser att den gällande regleringen av motiveringsskyldigheten som omfattar beslut som avgör ett ärende, om ärendet avser myndighetsutövning, är tillfredställande och bör behållas.

MSB anser dessutom att utredningens förslag som innehåller en tydlig koppling till en bestämd paragraf som i allmänhet regle-

rar överklagbarhet kan missförstås av enskilda. Detta gäller särskilt i sådana fall där det framgår av en speciallag att beslutet över huvud taget inte får överklagas. Trots att specialregleringen i detta fall sätter förvaltningslagens regel om överklagbarhet ur spel hänvisas man ändå i sin bedömning av motiveringsskyldighet till förvaltningslagens paragraf. Om det övervägs att lägga fram ett lagförslag i enlighet med utredningens bedömning föreslår MSB att bestämmelsen förtydligas genom att motiveringsskyldigheten kopplas till beslut som kan överklagas, utan att hänvisningen görs till förvaltningslagens regel om överklagbarhet.

MSB är i princip positiv till förslaget att i den nya förvaltningslagen kodifiera praxis att motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången. MSB vill dock understryka att motiveringens omfattning även i fortsättningen bör variera, beroende på vilket beslut det rör sig om. Det kan knappast vara motiverat att utförligt redovisa tillämpliga lagregler och sakförhållandena i ett beslut som inte går parten emot. Beslut som inte går parten emot bör kunna motiveras på ett väldigt kortfattat sätt. Parten torde knappast uppskatta att myndigheten tar längre tid i anspråk för utformning av en utförlig motivering när beslutet inte går honom eller henne emot. Det bör även påpekas att enligt EU-domstolens praxis avseende medlemsstaternas skyldigheter endast sådana beslut som är negativa för den enskilde behöver motiveras (s. 77).

MSB anser vidare att det inte bör ställas långtgående krav på myndigheter att återge all tillämplig lagstiftning ordagrant.[1] Det bör vara tillräckligt att ange en tillämplig regel i sammandrag vilket också kommer att underlätta för den enskilde att förstå regeln.

MSB avstyrker utredningens förslag att avskaffa undantaget som gäller beslut om tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart.

[1] Se Hellners, Malmqvist, s. 229.

Det är svårt att se hur motiveringarna i ett anställningsärende skulle kunna utformas på annat än ett övergripande sätt med avseende på en sammantagen och viktad helhetsbedömning av meritvärderingskriterierna utbildning, praktiska erfarenheter och personliga kapaciteter. Det är därför rimligt att anta att motiveringarna ändå blir av begränsat upplysningsvärde för de sökande som beslutet gått emot.

Avseende beslut som gäller betygssättning har utredningen uttalat att de knappast kan bli föremål för motivering i det enskilda fallet, utan att hela systemet kollapsar (s. 514 [i betänkandet]). Frågan bör enligt utredningen lösas i speciallagstiftning. MSB anser att det är motiverat att föreskriva om undantaget i förvaltningslagen. Utbildningar som staten och kommuner har ansvar för regleras i en mängd föreskrifter. På MSB:s område finns t.ex. förordningen (2003:477) om utbildning om skydd mot olyckor som reglerar frågor om bl.a. antagning, studieuppehåll, avskiljande och överklagande. Att föreskriva undantaget i varje lag och förordning som rör utbildningsverksamhet är både tidsödande och olämpligt då många utbildningar regleras genom förordningar vars avvikande bestämmelser enligt utredningens förslag inte kommer att ha företräde framför förvaltningslagen.

MSB:s inställning är att det bör vara möjligt att helt utelämna efterhandsmotivering på grund av starka sekretesskäl. Det kan uppkomma situationer då den enskildes rättssäkerhet bör ge vika på grund av de stora värden som står på spel om motiveringen lämnas ut. Detta kan särskilt vara aktuellt av hänsyn till rikets säkerhet. Bestämmelsen kan utformas på ett sådant sätt att det klart framgår att den ska tillämpas med stor restriktivitet.

Försäkringskassan

I bestämmelsens första stycke sägs bland annat att om det inte är uppenbart obehövligt ska ett beslut som enligt 36 § kan överklagas innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka

föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången.

Försäkringskassan är en stor myndighet som fattar hundratusentals beslut i försäkringsärenden varje dag. Flertalet av dessa beslut har hittills inte försetts med motivering eftersom Försäkringskassan har sett dem som helt positiva för den enskilde; han eller hon har beviljats begärd ersättning. Som Försäkringskassan tolkar skrivningarna i betänkandet ska uttrycket ”om det inte är uppenbart obehövligt” uppfattas som att sådana helt positiva beslut även fortsättningsvis kan lämnas utan motivering. Eftersom skrivningarna inte är helt tydliga på den här punkten kan dock detta behöva utvecklas ytterligare under den fortsatta beredningen av ärendet.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen avstyrker förslaget.

Att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende är begripligt för den enskilde och innehåller de skäl som bestämt utgången får anses vara grundläggande krav på en god förvaltning. Socialstyrelsen anser dock att kravet på motivering av beslut uttrycks bättre genom den nuvarande bestämmelsen i 20 § FL än genom utredningens förslag.

I gällande 20 § FL anges att ”ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis 1. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen.” Det blir alltså tydligt att en enskild ska kunna utläsa skälen till varför ett beslut gått honom emot. I den föreslagna bestämmelsen kopplas kravet på motivering av beslut till om beslutet är överklagbart. Socialstyrelsen menar att denna koppling är mindre lämplig då den medför att bestämmelsens tillämpningsområde begränsas. Även en part som inte kan överklaga ett beslut men där detta gått den-

ne emot har ett berättigat intresse att få veta skälen. Inom Socialstyrelsens verksamhet gäller detta t.ex. för myndighetens hantering av statsbidrag. Sådana bidrag kan inte överklagas, jfr 27 § förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen, men är ofta författningsstyrda och sökande som inte beviljas ett sökt bidrag har rätt att få en upplysning om de skäl som bestämt utgången.

Läkemedelsverket

Att även beslut om t.ex. tjänstetillsättning ska motiveras är enligt Läkemedelsverkets ett långtgående förslag. Det förefaller tveksamt om vinsten för en sökande uppväger merarbetet för myndigheterna.

Statens institutionsstyrelse

I den föreslagna 27 § nya FL anges när ett beslut ska innehålla en klargörande motivering. SiS kan inte heller här se några fördelar med att ta bort undantagsbestämmelsen i punkten 2 i nuvarande 20 § förvaltningslagen. Eftersom den föreslagna bestämmelsen hänvisar till överklagbarhetsregeln i 36 § innebär bestämmelsens utformning också vissa tolkningssvårigheter när beslutens överklagbarhet följer av speciallagstiftning, t.ex. vad gäller beslut om vissa s.k. särskilda befogenheter i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Även dessa beslut ska enligt SiS självfallet vara motiverade.

Många av de beslut som fattas inom SiS verksamhetsområde kan emellertid över huvud taget inte överklagas, t.ex. omhändertagande av egendom. Även i dessa fall finns enligt SiS anledning att föreskriva en motiveringsskyldighet. SiS har således i en skrivelse till Socialdepartementet i december 2009 föreslagit änd-

ringar i socialtjänstförordningen (2001:937) och förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård som innefattar krav på att skälen för beslut rörande de särskilda befogenheterna ska dokumenteras (SiS dnr 31-583-2009).

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket

TLV finner förslaget om motivering av beslut som väl genomtänkt. TLV noterar emellertid följande om att tillsättningsbeslut föreslås omfattas av motiveringsplikten.

En motivering av beslut om myndigheters tjänstetillsättning ställer högre krav på tydlighet i rekryteringsprocessen. Förberedelsearbetet är särskilt viktigt, det vill säga att göra en ordentlig och genomarbetad kravspecifikation för den tjänst som ska tillsättas. Myndigheten behöver därtill en transparent metod för att bedöma de sökande.

TLV anser dock att det framstår som osäkert mot vilka sökande den mest lämpade sökanden ska jämföras i en beslutsmotivering. Är det samtliga sökande till tjänsten, de som motsvarade kravspecifikationen, de som blivit utvalda till intervju eller de som kvarstod vid den avslutande bedömningen. TLV förordar därför att den krets som beslutet ska motiveras i förhållande till närmare resoneras kring.

Tullverket

[Se Tullverkets synpunkter i avsnitt 7.3.]

Skatteverket

I betänkandet föreslås att tillämpningsområdet för myndigheternas motiveringsskyldighet utvidgas. Motiveringsskyldighet för överklagbara beslut upphör endast i fall när det är uppenbart

obehövligt. Vid minsta tvekan om behovet ska motivering lämnas. Det framhålls att beslut som inte går någon part emot inte generellt bör undantas från motiveringsskyldigheten. Bland grunderna för detta förslag nämns att det kan finnas någon offentlig befattningshavare som har att tillvarata det allmännas intresse och därför tillerkänns klagorätt. Vidare anges att det från allmän kontrollsynpunkt kan vara rimligt att kräva motivering för beslut som förorsakar stat eller kommun stora kostnader.

Skatteverket anser mot bakgrund av det sagda att det finns en betydande risk för att den föreslagna motiveringsskyldigheten blir för omfattande för att kunna hanteras i praktiken. Skatteverket fattar bokstavligen flera miljoner beslut, varav många inte går den enskilde emot men där allmänna ombudet vid Skatteverket har möjlighet att överklaga. Med betänkandets syn skulle allmänna ombudet vara betjänt av en motivering i de många fall där en enskilds yrkanden i ett ärende om till exempel inkomsttaxering kommit att bifallas. Tillspetsat skulle det därmed inte kunna karaktäriseras som uppenbart obehövligt att lämna motivering till ettvart beslut.

När betänkandet avhandlar frågor om undantag från motiveringsskyldigheten lämnas ett exempel som gäller betygssättning och konstateras att motiveringsskyldighet på det området skulle medföra att hela systemet kollapsar. Som lösning föreslås speciallagstiftning.

Skatteverket avstyrker bestämt det lämnade förslaget i sin nuvarande utformning och vill i fråga om sin verksamhet anmärka att om betänkandets förslag om slopande av kriteriet motgångsbeslut genomförs är speciallagstiftning absolut nödvändig.

Kronofogdemyndigheten

[Se Kronofogdemyndighetens synpunkter i avsnitt 7.3.]

Arbetsgivarverket

Förslaget innehåller en skärpt skrivning av skyldighet att motivera och även ökade krav på motiveringens innehåll. Dessutom är det nuvarande undantaget om tjänstetillsättning, det vill säga anställningsärenden, borttaget. Utredaren menar att det inte finns skäl att behålla det undantaget.

Arbetsgivarverket anser att undantaget för anställningsärenden ska finnas kvar. Överklagandenämndens praxis har inneburit en omfattande ökning av byråkratisk praxis och komplikationer vid anställningsbeslut. Förslaget med omfattande detaljerade motiveringar kommer att kraftigt öka risken för överklaganden. Till exempel så kan krav på en mer detaljerad motivering medföra att ställningstagandet avseende en sökande ska motiveras relativt alla andra sökande.

Statens skolinspektion

I allt väsentligt lever Skolinspektionen redan i dag efter de förslagna reglerna om motiveringsskyldighet. Dock kan detta krav på motivering, i likhet med vad som sagts i fråga om kommunikationsskyldigheten, bli orimligt i fråga om anställningsbeslut.

Om dessa beslut alltid måste motiveras finns en uppenbar risk att myndigheter skriver en kortfattad standardmotivering som inte tjänar något rimligt syfte. Alternativet är att myndigheter skriver utförliga motiveringar, vilket kan innebära svåra avvägningsfrågor rörande vilken och hur omfattande information som bör redovisas. Här bör också beaktas, att vid nyrekryteringar läggs stor vikt vid sökandenas personliga egenskaper, något som i regel klart framgår av annonsen. I de fall då myndigheten – i och för sig på sakliga och objektiva grunder – lagt avgörande vikt vid personliga egenskaper kan nämnda avvägningsproblem bli svåra. Medsökande som inte fått den sökta anställningen kan provoceras av att bli förbigångna på den grunden. Rättssäkerhetskravet bör enligt Skolinspektionens bedömning anses vara

uppfyllt om dagens regler med skyldighet för myndigheten att på begäran lämna en motivering i efterhand kvarstår.

Högskoleverket

Utredningens utgångspunkt är att motiveringskravet bör undergå en viss skärpning. Samtidigt föreslår utredningen att motiveringsskyldigheten ska gälla enbart för beslut som får överklagas enligt 36 §. Denna paragraf föreslås få följande lydelse: ”Ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.”

Eftersom förvaltningslagen föreslås vara subsidiär till avvikande bestämmelser i en annan lag, kommer ett uttryckligt undantag från överklagandemöjligheten i speciallagar gälla även för vissa beslut som annars skulle vara överklagbara enligt 36 § i den nya förvaltningslagen.

Högskoleverket anser därför att det med den föreslagna hänvisningen är oklart om den typen av icke-överklagbara beslut skulle omfattas av motiveringsskyldigheten enligt 27 § i den nya förvaltningslagen. En klargörande motivering är särskilt viktig när det gäller ett beslut i den sista instansen. En skriftlig motivering kan också vara viktig vid beslutsmyndighetens prövning av om ett beslut ska rättas. Exempel på beslut inom högskolesektorn som inte får överklagas enligt specialreglering är vissa beslut av högskolor, alla beslut av Överklagandenämnden för högskolan och Högskoleverkets beslut enligt högskoleförfattningarna (12 kap. högskoleförordningen (1993:100). Högskoleverket anser att det behövs klargöranden av förslagets innebörd i den här delen.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Förslaget innehåller inte något undantag från motiveringsskyldigheten vid tjänstetillsättning. Detta kommer att innebära att

tillsättningsmyndigheten antingen kommer att använda standardmotiveringar som egentligen saknar innehåll, eller kommer vara så utförlig att den sökandes personliga egenskaper redovisas, vilket den sökande sannolikt inte upplever som önskvärt. Nuvarande rättsregel bör således kvarstå.

Centrala studiestödsnämnden

CSN avstyrker att det befintliga undantaget från skyldigheten att motivera beslut som inte går någon part emot avskaffas. Sådan skyldighet bör endast gälla i fall då kravet på en motivering framstår som särskilt påkallat.

Som CSN tolkar utredningen anser den att det i allmänhet är uppenbart obehövligt att beslut varigenom en person i sin helhet beviljas den förmån som han eller hon har ansökt om motiveras förutsatt att det inte finns någon utomstående enskild intressent som berörs av beslutet, någon offentlig befattningshavare som kan överklaga beslutet eller att beslutet förorsakar det allmänna stora kostnader. Överfört på CSN:s verksamhet innebär detta att t.ex. ett beslut att i sin helhet bevilja en person studiestöd i enlighet med dennes ansökan normalt inte behöver motiveras. Då det mest vanliga även med tillämpning av den föreslagna bestämmelsen alltså kommer att vara att beslut som inte går någon part emot inte fordrar någon motivering anser CSN att detta uttryckligen bör framgå av bestämmelsen. Den av utredningen föreslagna skrivningen medför enligt CSN:s mening otydlighet då den inte uttrycker vad som är avsett att gälla som huvudregel gällande besluten som inte går någon part emot.

CSN anser vidare att kravet på efterhandsmotivering i den föreslagna bestämmelsens andra stycke står i tveksam överensstämmelse med undantaget från motiveringsskyldigheten i första stycket p. 1. I fall som avses i p. 1 torde hindret mot att ge en klargörande motivering ibland kunna kvarstå även i efterhand. Det kan därför ifrågasättas om kravet på att myndigheterna ska tillhandahålla en efterhandsmotivering ska vara ovillkorligt.

Överklagandenämnden för studiestöd

Utredaren förefaller ha förbisett att det finns myndigheter – bland annat ett antal domstolsliknande nämnder – som är högsta instans inom sina områden. Förslaget, som innebär att dessa inte längre skulle behöva motivera sina beslut, behöver korrigeras i den delen.

Uppsala universitet

[Se Uppsala universitets synpunkter i avsnitt 7.3.]

Örebro universitet

FLU föreslår en skärpning när det gäller kravet på myndigheternas beslutsmotiveringar, bl.a. ska dessa i sina beslut ange vilka föreskrifter som tillämpats och tydliggöra vilka omständigheter som varit avgörande för utgången.

Enligt Örebro universitets uppfattning är detta förslag i hög grad önskvärt. En effekt av kravet på att det ska anges vilket författningsstöd myndigheten har för sitt agerande eller beslut kan vara att myndigheten tvingas tänka mer ”rättsstatligt” eller ”juridiskt”. Myndigheten kan inte bara besluta i linje med hur den alltid gjort i liknande ärenden, utan man tvingas beakta rättskällan författningar som en självklar del i beslutsunderlaget. Dessutom torde beslutet i många ärenden helt enkelt bli enklare att förstå för parterna, vilket givetvis har ett stort värde i sig. De undantag från kravet på motivering som föreslås synes väl övervägda.

Linköpings universitet

[Se Linköpings universitets synpunkter i avsnitt 10.2.]

Lunds universitet

Utredningen föreslår att motiveringsskyldigheten formuleras mera allmänt och att vissa undantag, som bland annat berör universiteten, tas bort. Utredningens resonemang framstår som mindre insiktsfulla vad gäller de nuvarande undantagen. Universitetet avstyrker förändringen eftersom de närmare konsekvenserna inte är utredda och förslag till specialreglering inom alla områden inte finns.

Göteborgs universitet

Om det inte är uppenbart obehövligt ska ett beslut som kan överklagas med förvaltningsbesvär motiveras. Det innebär att myndigheter inte har någon skyldighet att motivera beslut, som inte går att överklaga med förvaltningsbesvär. Med hänsyn till medborgarnas förtroende för myndigheterna är detta kanske inte en helt självklar ståndpunkt. Snarare kan man tycka att det finns ett behov av motivering även när det gäller beslut som inte går att få prövade i högre instans.

Umeå universitet

Enligt nu gällande lagstiftning ska ett beslut innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Denna skyldighet gäller om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Eftersom begreppet myndighetsutövning föreslås avskaffas, kan denna bestämning av motiveringsskyldigheten inte användas i fortsättningen. I betänkandet föreslås i stället att beslut som får överklagas ska innehålla en klargörande motivering. Under vissa förutsättningar får motiveringen utelämnas. Enligt juridiska institutionens uppfattning bör beslutsmotivering också lämnas i de fall beslutet ej kan överklagas. Den enskildes intresse av att kunna förstå hur myndigheten resonerat minskar inte bara av den an-

ledningen att beslutet ej får överklagas. Den föreslagna gränsdragningen framstår inte som helt lyckad.

För en utbildningsinstitution är det också naturligt att beröra frågan om motivering av beslut om betyg. Sådana är i nu gällande lag uttryckligen undantagna från denna skyldighet. Frågan om betyg – åtminstone inom det allmänna skolväsendet – berörs i betänkandet och anses av praktiska skäl inte kunna bli föremål för motivering i det enskilda fallet. Frågan om överklagbarhet och om motiveringstvånget bör dock enligt utredningen lösas genom speciallagstiftning.

Det är juridiska institutionens mening att inte heller betyg inom högskolan kan omfattas av någon skyldighet att motiveras enskilt. För denna uppfattning talar även här praktiska skäl, dvs. den stora mängd ärenden om betyg som fattas. Det är därför nödvändigt att det uttryckligen klargörs i förvaltningslagen eller i annan lag att beslut om betyg inom högskolan ej behöver innehålla någon motivering. Det kan tilläggas att enligt ett lokalt beslut vid Umeå universitet gäller att muntlig eller skriftlig genomgång av prov och tentamina ska erbjudas efter ordinarie provtillfälle. Detta innebär att en student har rätt att få veta varför ett prov har bedömts på ett visst sätt. Liknande ordningar torde gälla vid övriga universitet och högskolor. Någon motiveringsskyldighet utöver detta bör ej föreskrivas.

Naturvårdsverket

I 27 § föreslås att beslut som får överklagas ska innehålla en klargörande motivering med uppgift om tillämpade föreskrifter och de *omständigheter* som varit avgörande för utgången.

Ordet *omständigheter* är avsett att vara ett mer lättbegripligt ersättningsord för *skäl*.

Naturvårdsverket anser dock inte att dessa ord har samma betydelse. Omständigheter torde vara de fakta som föreligger i ett ärende medan skäl utgör en behandling av rättsregler och fakta som leder till en slutsats. Ordet skäl borde, enligt Naturvårds-

verkets bedömning, därför vara mer riktigt att använda i detta sammanhang.

Post- och telestyrelsen

Utredningens förslag att skärpa motiveringskraven för av myndigheter meddelade beslut är positivt. Det är angeläget att förtydliga att myndigheten ska ange vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för beslutet. Det är positivt att det endast är i synnerliga undantagsfall som motivering kan utelämnas. Det är också bra att förslaget utökar möjligheten för en enskild att i efterhand få en motivering om sådan utelämnats. Förslaget kan även antas medföra att den enskilde bättre förstår varför en myndighet meddelat ett beslut, vilket kan innebära att onödiga överklaganden undviks.

Sveriges geologiska undersökning

I de flesta fall är det enkelt att lämna motiveringar även till andra beslut än dem som gått någon emot men det måste ifrågasättas om det är motiverat med en sådan bestämmelse, eftersom det fordrar arbete som tar resurser från myndighetens övriga arbete. En rättelse av ett skrivfel torde med förslaget inte längre kunna göras i handlingens marginal med hänsyn till den textmassa som måste infogas.

Tjänstetillsättningsärenden är i dag undantagna kravet på motivering. I förevarande förslag har undantaget tagits bort. Utredaren menar att det inte finns skäl att behålla det undantaget. Överklagandenämndens praxis har inneburit en omfattande ökning av byråkratisk praxis och komplikationer vid anställningsbeslut. Förslaget kommer troligtvis att öka mängden överklaganden.

Kravet på motivering av beslut bör enligt SGU:s mening även i fortsättningen endast avse beslut som gått någon enskild emot. Vidare bör undantaget för tjänstetillsättningsärenden bestå.

Patent- och registreringsverket

Som nämnts vänder sig utredaren mot det nuvarande undantaget i 20 § FL, innebärande att motivering ska kunna utelämnas i beslut som gäller tjänstetillsättning. Om utredaren här menar att myndigheten ska detaljerat redovisa sin värdering av varje enskild sökandes meriter och hur dessa förhåller sig till övriga parters kvalifikationer, så framstår inställningen som närmast uppseendeväckande. Det handlar inte bara om att en sådan procedur kan bli oproportionerligt tidskrävande. Föreställningen att det alltid skulle gå att verbalisera och rangordna personliga egenskaper som en sökande visat upp vid en intervju är inte realistisk. En onyanserad övervärdering av formella meriter (”förtjänst” etc.) är på väg ut. Vid rekrytering av medarbetare till staten går det inte att tillämpa samma instrumentella poängsättning som gäller vid offentlig upphandling av varor och tjänster.

PRV anser att det uttryckliga undantag för tjänstetillsättningsärenden som i dag finns i 20 § FL bör behållas och fogas till listan i nu föreslagna 21 §.

Med hänvisning till vad som framförts under [avsnitt 3.1] ovan anser PRV att begreppet myndighetsutövning även framöver lämpligen kan användas som ett första gränsmärke för motiveringsparagrafens tillämpning.

PRV har ovan [avsnitt 2] tagit upp frågor som allmänt gäller FL:s tillämplighet på tjänstetillsättningsärenden. Med hänvisning till de synpunkter som redovisats där menar PRV att ett undantag för beslut om tjänstetillsättningar bör skrivas in direkt i 27 § FL.

Statens energimyndighet

[Se Statens energimyndighets synpunkter i avsnitt 7.3.]

Arbetsförmedlingen

Utredningen förslår att undantaget avseende angivande av skäl/motivering avseende beslut i tjänstetillsättningsärenden i 20 § 1 stycket 2 p. förvaltningslagen inte ska överföras till den nya förvaltningslagen.

Motiveringen i ett tjänstetillsättningsärende bygger på hur den person som tilldelas tjänsten uppfyller kraven på förtjänst och skicklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen, både i förhållande till den aktuella tjänsten och i förhållande till alla övriga sökande. Motiveringen utgår inte bara från varför den tillsatte är den som bäst uppfyller kraven utan även varför andra kandidater inte uppfyller kraven lika bra. En motivering av varför man beslutat att tillsätta en tjänst med viss sökande skulle således behöva innehålla en motivering av varför alla de andra sökande inte uppfyller kraven lika väl. Detta innebär oundvikligen en redovisning av vissa integritetskänsliga bedömningar avseende sökandes personliga lämplighet, vilket inte förefaller lämpligt. I stället för att dessa bedömningar bara ges till den sökande som utnyttjat sin rätt att få en beslutsmotivering i efterhand, skulle denna motivering generellt delges andra sökande. Som tidigare nämnts är det hos Arbetsförmedlingen dessutom fråga om tjänstetillsättningsärenden med ett stort antal sökanden.

Arbetsförmedlingen anser i första hand att undantaget borde överföras till den nya förvaltningslagen. För det fall lagstiftaren ändå väljer att avstå från att överföra sådant undantag i den nya förvaltningslagen måste ovillkorligen en motsvarande reglering ske i speciallag, att träda i kraft samtidigt med den nya förvaltningslagen.

Arbetsmiljöverket

Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen p.g.a. att den är oklar och då det saknas förslag på följdändringar i speciallagstiftning.

Bestämmelsen om när ett beslut ska motiveras kan orsaka myndigheterna problem då en bedömning av både överklagandefrågan och frågan om det är uppenbart obehövligt måste göras. Arbetsmiljöverket ser dessutom problem med att samtliga undantag från motiveringsskyldigheten som är nödvändiga ska lyftas ur förvaltningslagen och placeras i olika speciallagar. Det föreslagna systemet med kompletterande regler i speciallagar är varken lättöverskådligt eller användarvänligt för medborgarna eller myndigheterna.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit som huvudregel att om det inte är uppenbart obehövligt ska ett beslut som får överklagas innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för utgången.

Stadsledningskontoret delar Förvaltningslagsutredningens förslag om att motiveringsskyldigheten bör skärpas och förtydligas. Stadsledningskontoret anser dock att bestämmelsen kan vålla svårigheter i och med att överklagbarhetsfrågan måste prövas, vilket normalt inte görs av den myndigheten som fattar beslutet. Stadsledningskontoret anser också att det kan uppfattas som oklart vid vilka tillfällen en motivering ska finnas vid gynnande beslut. Uttrycket uppenbart obehövligt markerar, som nämnts ovan, stark restriktivitet. Enligt nu gällande regler är beslut som inte går någon part emot uttryckligen undantagen motiveringsplikten. Stadsledningskontorets uppfattning är att det kan vålla svårigheter att både göra bedömningen om det är uppenbart obehövligt och ta ställning till om beslutet är överklagbart. På så sätt kan en betydligt större del av de gynnande besluten komma

att, i onödan, motiveras enligt den nya bestämmelsen än enligt de nuvarande. Detta kan komma att medföra större administrativ belastning för myndigheterna samt en tidsfördröjning av beslutsfattandet. Stadsledningskontorets uppfattning är därför att den föreslagna bestämmelsen bör förtydligas.

Växjö kommun

Förslaget innebär en ökad motiveringsskyldighet av beslut. T.ex. ska även beslut som inte går en enskild emot motiveras om det inte är uppenbart obehövligt. Förslaget är rimligt, då beslut som t.ex. innebär stora kostnader för en kommun rimligen ur allmänhetens synpunkt bör motiveras. Samtidigt utgör det ytterligare ett åtagande för myndigheterna.

Göteborgs kommun

Göteborgs Stad anser, på samma sätt som vid kommunikationsplikten [se avsnitt 7.3], att det kan uppfattas som oklart vid vilka tillfällen en motivering ska finnas vid gynnande beslut. Uttrycket uppenbart olämpligt markerar, som nämnts ovan, stark restriktivitet. Enligt gällande regler är beslut som inte går part emot uttryckligen undantagna från motiveringsplikten. Enligt Staden kan det nya uttryckssättet vålla svårigheter att bedöma om det är uppenbart onödigt att motivera gynnande beslut eller ej. På så sätt kan en betydligt större del av de gynnande besluten komma att, i onödan, motiveras enligt den nya bestämmelsen jämfört med den nuvarande. Detta kan komma att medföra större administrativ belastning för myndigheterna och därmed också en tidsfördröjning av beslutsfattandet. Göteborgs Stads uppfattning är därför att den föreslagna bestämmelsen bör förtydligas.

Luleå kommun

[Se Luleå kommuns synpunkter i avsnitt 7.3.]

Sveriges läkarförbund

[Se Sveriges läkarförbunds synpunkter i avsnitt 7.3.]

8.4 Underrättelse om beslut (28 §)

Göta hovrätt

Om ett beslut inte kan överklagas och det klart framgår av lag är det givetvis en väsentlig information för den enskilde. I sådana fall ska enligt hovrättens mening besked om detta lämnas till den enskilde när beslut i ärendet meddelas.

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten förordar att en upplysning även ska lämnas i de fall ett beslut inte är överklagbart. För den enskilde kan sådan information vara lika värdefull som information om hur ett överklagbart beslut överklagas.

Förvaltningsrätten i Umeå

Vilka beslut som part ska underrättas om avgränsas i lagförslagets första stycke genom orden ”som meddelas i ärendet”. Vi anser att ordvalet ”som meddelas” är olämpligt då denna formulering i juridiskt språkbruk används just för att beskriva att beslutet tillsänds parterna i ärendet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är kritisk till utredningens förslag om att underrättelseskyldigheten ska avse alla beslut som meddelas i ärendet. MSB:s inställning är att underrättelseskyldigheten bör begränsas till beslut varigenom myndigheten avgör ett ärende, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Anses det att underrättelseskyldigheten bör utsträckas till att omfatta även beslut under förfarandet bör det förbehållas sådana beslut som innebär allvarliga ingrepp i partens personliga eller ekonomiska förhållanden. MSB hänvisar till vad myndigheten anfört avseende beslut under förfarandet under [avsnitt 7.3] ovan.

Skatteverket

Förslaget innebär att underrättelse ska lämnas om i stort sett alla beslut, även sådana som fattas under handläggningen av ett ärende. Undantag föreslås endast för det fall underrättelse är uppenbart obehövlig. På samma sätt som Skatteverket ovan anför i fråga om kommunikation skulle en koppling av förutsättningarna för underrättelse om beslut till överklagbarheten ge ett bättre anpassat tillämpningsområde. Med avstyrkande av förslaget förordar Skatteverket även här en sådan lösning.

När det gäller underrättelse om beslut i flerpartsärenden anser Skatteverket att specialreglering är nödvändig, där som exempel kan nämnas nuvarande bestämmelser om att information om anställningsbeslut ska lämnas på myndighetens anslagstavla.

Arbetsgivarverket

I anställningsförordningen 7 § anges att information om myndighetens beslut om anställning ska lämnas på myndighetens anslagstavla. I 8 § anges vilka uppgifter som ska redovisas: dag för anslag, överklagandehänvisning och ev. avvikande mening.

Utredaren föreslår att myndigheter ska bestämma på vilket sätt underrättelse av beslut ska ske och att om part begär det så ska underrättelsen ske skriftligen.

Arbetsgivarverket anser att särregeln i anställningsförordningen ska finnas kvar.

Förslaget är en skärpning av FL och är definitivt en skärpning relativt den gällande regeln i anställningsförordningen. Ändringen kommer troligen medföra att många fler sökande kommer att begära skriftlig underrättelse av beslut. Antalet besvär kan komma att öka radikalt inte minst i kombination med förslaget till ökade krav på beslutsmotivering.

Förslaget innebär ökat arbete för myndigheterna med att ta ställning till frågorna om och när underrättelse ska ske.

Den nuvarande ordningen har fungerat utan större problem.

Kammarkollegiet

[Se Kammarkollegiets synpunkter i avsnitt 8.3.]

Myndigheten för yrkeshögskolan

Förslaget om underrättelse om beslut innebär, om ej särskild lagstiftning sker, att vid tjänstetillsättning ska samtliga medsökande underrättas skriftligen, vilket ej erfordras i dag enligt anställningsförordningen (1994:373). Anslag är i dag tillfyllest.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker i stort paragrafen om underrättelseskyldighet. Utredningen anser att det av paragrafen ska framgå att underrättelsen ska avse ”det fullständiga innehållet i ett beslut”. Formuleringen kan motverka sitt syfte, eftersom det centrala oftast är att få underrättelse om ”beslutet”. Den enskilde bör

skriftligt kunna få det fullständiga beslutet om han/hon begär det. Det bör framgå av paragrafen.

Lantmäteriet

Upplysningsvis vill Lantmäteriet informera om att det sedan några år tillbaka finns en liknande bestämmelse i 4 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen som enligt myndighetens uppfattning fungerar bra.

Post- och telestyrelsen

PTS välkomnar förslaget som innebär att skyldigheten att underrätta om innehållet i ett beslut utökas till att gälla även de beslut som inte gäller myndighetsutövning och att en underrättelse om beslutet ska ske snarast. Det är pedagogiskt att det införs en hänvisning till de bestämmelser i lagen som behandlar formerna för överklagande.

Sveriges geologiska undersökning

I förhållande till gällande bestämmelse i förvaltningslagen (21 §) och reglerna i anställningsförordningen (1994:373) (7 §) innebär förslaget en skärpning. Det innebär att många fler sökande till en tjänst kommer att underrättas skriftligen. Det är troligt att detta kan komma att öka antalet besvär, inte minst i kombination med de ökade kraven på beslutsmotivering. SGU anser att specialreglerna i anställningsförordningen bör finnas kvar.

Patent- och registreringsverket

Med hänvisning till vad som framförts under [avsnitt 3.1] ovan anser PRV att begreppet myndighetsutövning även framöver

lämpligen kan användas för att bestämma i vilka fall en part obligatoriskt ska underrättas om innehållet i ett beslut.

8.5 Besluts verkställbarhet (29 §)

Kammarrätten i Göteborg

Enligt kammarrättens mening är det oklart vad som avses med beslut som *endast gäller tillfälligt* (29 § andra stycket) då detta skulle kunna ta sikte på såväl beslutet som sådant som beslutets innehåll. Ett förtydligande i detta avseende behövs.

Kammarrätten i Sundsvall

Utredningen föreslår att en bestämmelse om besluts verkställbarhet införs i förvaltningslagen. Kammarrätten förutser tillämpningssvårigheter avseende den föreslagna 29 §, men tillstyrker ändå förslaget eftersom frågan bör regleras i en central författandelag.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Den föreslagna huvudregeln får helt orimliga konsekvenser i tjänstetillsättningsärenden om inte dessa undantas från tillämpningsområdet.

Förvaltningsrätten i Malmö

Beslut som gäller tillfälligt syftar här på beslut av interimistisk karaktär. Inom förvaltningsrätten finns många beslutstyper som inte är av interimistisk karaktär men som ändå kan sägas vara tillfälliga, t.ex. beslut som från början fattas för att gälla en viss tid och inte därefter. Uttrycket *tillfälligt* anser förvaltningsrätten

därför vara för vagt och föreslår att det byts ut mot *tills vidare* (jfr interimistiska körkortsbeslut) [29 § andra stycket].

Rikspolisstyrelsen

Därutöver anser Rikspolisstyrelsen att verkställighet av anställningsbeslut inte ska skjutas upp på grund av överklagande och att den föreslagna bestämmelsen om verkställighet (29 §) därför inte ska införas.

Säkerhetspolisen

Utredningen föreslår en bestämmelse (29 §) som anger när ett beslut får verkställas. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i nuvarande förvaltningslag. Utgångspunkt för förslaget i denna del är att överklagandeinstitutet inte får göras meningslöst genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den klagoberättigade getts möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. Det är utredningens mening att ett beslut inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft och att en sådan regel bör läggas fast i den nya lagen. Utredningen anser dock inte att begreppet laga kraft bör förekomma i lagtexten utan förordar en huvudregel som utformas utifrån att man måste invänta klagotidens utgång. Enligt huvudregeln i 29 § förvaltningslagen ska i enlighet med det ett beslut som får överklagas inom viss tid inte få verkställas förrän klagotiden gått ut, om inte kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att denna tidpunkt inte kan fastställas.

Utformningen av bestämmelsen är otydlig eftersom i princip skulle ett beslut som har överklagats, och ännu inte avgjorts i högre instans, kunna verkställas under förutsättning att klagotiden har gått ut. Det synes inte ha varit avsikten med regleringen och bestämmelsen bör således förtydligas.

Beslut i ett ärende om tjänstetillsättning är ett exempel på beslut där bestämmelsen kommer att bli tillämplig och där det kommer att medföra problem att avvakta den tidpunkt när beslutet får verkställas.

Migrationsverket

Förvaltningslagen saknar i nuläget regler om besluts verkställbarhet och Migrationsverket finner det positivt att ett förslag nu lämnas avseende reglering av detta område. Utredningens uppfattning är att både det sätt man i olika specialförfattningar hanterat frågan om besluts verkställbarhet och den uppfattning som kommit till uttryck i doktrin och praxis ger stöd för att huvudregeln bör vara att ett beslut inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft. Migrationsverket har inget att invända mot denna huvudregel.

Från huvudregeln att ett beslut inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft föreslås undantagsregler som medger omedelbar verkställighet av tillfälliga beslut samt om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att en myndighet verkställer ett beslut omedelbart. Det senare undantaget är så allmänt hållet att särskild reglering i speciallagstiftningen oftast blir nödvändig. Migrationsverket utgår från att den reglering som i dag finns i till exempel utlänningslagen ska avses vara uttömmande, oavsett hur det är formulerat, med följd att 29 § i en ny förvaltningslag inte dessutom ska tillämpas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB ställer sig i princip positiv till att uppfattningen som kan anses vara rådande avseende besluts verkställbarhet kommer till uttryck i lagen. Kritik kan emellertid anföras mot att det i förslaget inte görs någon åtskillnad mellan beslut som kan ha negativa konsekvenser för klagoberättigade och beslut som inte går någon

enskild part emot. Det kan knappast vara motiverat att avvakta med verkställigheten när det inte finns någon enskild som beslutet går emot. Det bör därför anges i lagen att ett beslut som inte går någon enskild part emot får verkställas omedelbart.

När det gäller anställningsärenden vill MSB vidare understryka vikten av att staten som arbetsgivare har möjlighet att låta en person påbörja sin anställning även om anställningsbeslutet inte vunnit laga kraft. Ett annat förhållande skulle medföra att staten inte kan konkurrera om arbetskraft på samma villkor som andra arbetsgivare och utgöra ett hot mot kompetensförsörjningen i den statliga sektorn.

Kustbevakningen

Utredningen föreslår också att ta bort den nuvarande begränsningen att beslut i tjänstetillsättningsärenden inte kan överklagas till förvaltningsdomstol (22 a §) och att införa en bestämmelse om att ett beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut (ny 29 §). Däremot föreslås att klagotiden inte behöver avvaktas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att en myndighet verkställer beslutet omedelbart.

Kustbevakningen har ett mycket stort rekryteringsarbete. Att behöva kommunicera alla uppgifter i ärenden om tjänstetillsättning skulle innebära stor tidsåtgång för myndigheten och fördyra tjänstetillsättningsförfarandet. […] Handläggningstiden skulle förlängas avsevärt. Därtill kommer den handläggningstid ett överklagande till förvaltningsdomstol innebär. Utredningens förslag att ett beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut innebär dessutom att ett överklagande medför att det under överklagandeprocessen i princip blir omöjligt för myndigheten att tillsätta aktuell tjänst. Detta kan få stora konsekvenser för myndighetens verksamhet.

Med anledning av ovan anförda avstyrker Kustbevakningen förslaget om att den nya förvaltningslagens regler om kommuni-

cering, överklagande och besluts verkställbarhet ska vara tillämpliga även i ärenden om tjänstetillsättning.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket övertygas inte av argumentationen (på s. 541) om att termen ”verkställas” i 29 § första stycket är att föredra framför att ett beslut sägs ”gälla” (jfr f.ö. andra stycket).

Statens institutionsstyrelse

Utredaren föreslår att ett beslut som får överklagas inom viss tid som huvudregel inte får verkställas förrän klagotiden gått ut (29 § nya FL). Bestämmelsen har ingen motsvarighet i nuvarande lag. SiS menar att förslaget i denna del kan innebära negativa konsekvenser för myndigheterna inte minst vad avser beslut i anställningsärenden.

Tullverket

[Se Tullverkets synpunkter i avsnitt 7.3.]

Skatteverket

I betänkandet föreslås en regel av innebörd att ett beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut. Tidsfristens utgång ska inte behöva avvaktas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet verkställs omedelbart.

I betänkandet lämnas snäva exempel på när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse ska medföra undantag från huvudregeln. Upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet sägs kräva en snabb verkställighet och detsamma gäller grundläggande enskilda intressen som skyddet av person eller egendom.

Skatteverket anser att det är värdefullt att frågan om besluts verkställbarhet regleras i författning. Enligt verkets mening är emellertid utrymmet alltför begränsat för att utan speciallagstiftning verkställa beslut innan klagotiden gått ut. En huvudregel som den föreslagna får konsekvenser för myndigheternas verksamheter och bör föregås av en genomgång av förväntade effekter på olika myndighetsområden.

I sammanhanget ska nämnas att förslaget påverkar Skatteverkets verksamhetsområden i mycket olika grad. När det gäller verkställighet av beskattningsbeslut finns speciallagstiftning till exempel av innebörd att debiterad skatt ska betalas oavsett om beslutet överklagas. I fråga om Skatteverkets andra verksamhetsgrenar, där folkbokföring kan tjäna som exempel, saknas däremot oftast speciallagstiftning. Många registreringsbeslut kan i praktiken inte invänta laga kraft utan måste verkställas genom främst vidareförmedling. Vikten av snabbhet och tillförlitlighet inom folkbokföringsverksamheten innebär enligt verkets uppfattning att tillämpningsområdet för undantag enligt bestämmelsen bör vidgas. I annat fall behövs en specialreglering för verksamheter som folkbokföring – och därtill för administrativa beslut om till exempel anställning.

Skatteverket avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

Arbetsgivarverket

[Det f]inns ingen regel i nuvarande FL. Utredaren föreslår att ett beslut som får överklagas inom viss tid inte får verkställas förrän klagotiden gått ut, om inte kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att denna tidpunkt inte kan fastställas.

Arbetsgivarverket anser att anställningsbeslut ska kunna genomföras innan det vunnit laga kraft.

Den statliga sektorn har en personalomsättning på ca 10–12 % per år (motsvarande drygt 25 000 rekryteringar) vilket är en för hela arbetsmarknaden normal nivå.

Statsförvaltningens verksamhet som omfattar viktiga samhällsfunktioner skulle drabbas om vakanser inte kan tillsättas omedelbart. De negativa konsekvenserna av att experter inom en tillsynsverksamhet eller en nyckelkompetens inte kan anställas ter sig uppenbara. En kombination av förbud mot verkställighet innan beslut vunnit laga kraft och nedan kommenterade förslag om överklagande skulle under lång tid omöjliggöra genomförandet av alla de anställningar som överklagats.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen tillstyrker det första ledet och avstyrker det andra ledet av den föreslagna huvudregeln. Beslut enligt PBL, som utredningen anför som exempel på varför det andra ledet behövs, bör särregleras i den lagen. I allmänhet bör det dessutom med rätt form av delgivning gå att begränsa en klagotid i sådana fall där kretsen av klagoberättigade är såväl vid som obestämd. Vad gäller just de aktuella besluten enligt PBL kommer verkställandet därtill att genomföras av enskilda. Länsstyrelsen anser att det är problematiskt att bedömningen av huruvida de klagoberättigade är tillräckligt många eller obestämda ska ankomma på enskilda. Sammanfattningsvis bör huvudregeln alltså begränsas till det första ledet av utredningens förslag.

Länsstyrelsen vill i övrigt ifrågasätta om det inte vore lämpligt att också tillföra ett krav på att ett beslut får verkställas först sedan adressaten fått del av beslutet.

Centrala studiestödsnämnden

Utredningens förslag i denna del, i kombination med den föreslagna bestämmelsen i 35 § om forum för överklagande, innebär att risken för dröjsmål innan en myndighet kan verkställa ett beslut om anställning ökar.

Överklagandenämnden för studiestöd

Den föreslagna regeln om besluts verkställbarhet är komplicerad och det är inte helt lätt att förstå hur den ska tillämpas. Till sin ordalydelse förefaller den betyda att ett beslut om beviljning av studiemedel inte får verkställas genom utbetalning förrän beslutet delgivits och klagotiden om tre veckor därefter löpt ut. Det är givetvis ett väsentligt allmänt intresse att skatteuppbörden fungerar, men indrivningsåtgärder innan den femåriga klagotiden löpt ut förutsätter enligt paragrafen att Skatteverket noga överväger omständigheterna.

Lunds universitet

Huvudprincipen för besluts verkställbarhet är bestämd i praxis. Utredningen har försökt kodifiera denna praxis. Enligt universitetets uppfattning kommer paragrafen inte att fylla sitt syfte. Inom den speciella förvaltningsrätten är det mycket vanligt med verkställighetsföreskrifter i lag eller förordning. Huvudprincipen fungerar subsidiärt.

Det krävs mer utredning för att överblicka konsekvenserna av en sådan reglering på de vitt skilda områden där förvaltningslagen kan tillämpas. Det bör övervägas om inte verkställbarheten av beslut även i fortsättningen enbart ska bestämmas i speciallagstiftning och i praxis och alltså inte regleras i den nya förvaltningslagen.

Begreppet klagotid som det definieras i förslaget täcker inte begreppet laga kraft. En alternativ formulering till 1 st. är följande: ”Om det inte särskilt regleras i lag eller förordning, får ett beslut verkställas först när klagotiden gått ut och överklaganden slutligt avgjorts. Kan ett beslut inte överklagas får det verkställas omedelbart.”

Umeå universitet

Utredningen föreslår en ny regel av följande huvudsakliga innebörd: *Ett beslut som får överklagas inom viss tid får inte verkställas förrän klagotiden gått ut*. Enligt juridiska institutionen kan två invändningar göras mot förslaget.

Den första av dessa gäller ärenden med endast en part och där ingen annan klagoberättigad finns. Om myndigheten meddelat ett för parten gynnande beslut anses enligt doktrinen – vilket även redovisas i betänkandet – nu gälla att myndigheten både får och ska verkställa beslutet utan att avvakta klagotidens utgång. Med den formulering utredningen valt uppstår osäkerhet huruvida gynnande beslut i framtiden får verkställas genast. Eftersom förslagen till regler om klagorätt (och om överklagbarhet) inte innehåller att beslutet ska ha gått vederbörande emot, kan detta förstås som att huvudregeln också beträffande gynnande beslut som får överklagas är att de inte får verkställas genast. Avgörande tycks vara att beslutet är av den arten att det får överklagas. Utredningens lagförslag innehåller visserligen en undantagsbestämmelse enligt vilken ett beslut får verkställas omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det, men det finns enligt institutionens uppfattning en risk att tillämpande myndigheter i alltför stor utsträckning kommer att hålla sig till den föreslagna huvudregeln. Detta kan i sådant fall medföra problem för enskilda som är beroende av att beslutet verkställs, till exempel utbetalning av pengar.

Den andra invändningen gäller tidpunkten för när verkställighet får ske. Utredningen vill undvika sådana juridiska termer som laga kraft, vilka kan missförstås av allmänheten. Denna strävan är av godo. Men bestämningen ”förrän klagotiden gått ut” kan också missuppfattas. En myndighet kan tänkas välja att verkställa sitt beslut så snart klagotiden har löpt ut, även om beslutet har överklagats. I detta läge ankommer det visserligen på överinstansen att pröva om beslutet tills vidare inte ska gälla, men det kan förstås förekomma en period innan överinstansen har hunnit ta ställning till detta. De spärregler mot omedelbar verkställighet

som utredningen föreslår i tredje stycket är tillämpliga enbart så länge som klagotiden löper. För att undanröja risken att myndigheten därefter genomför sitt beslut bör paragrafen kompletteras med en regel som anger att verkställighet inte får ske om beslutet har överklagats. Det framstår inte som rimligt att verkställighet inte får ske under klagotiden men att beslutet kan genomföras även om det har överklagats när väl klagotiden har löpt ut.

Enligt juridiska institutionens uppfattning framstår de synpunkter på besluts verkställighet som Juridiska fakulteten i Lund framförde under remissförfarandet under arbetet inför 1971 års förvaltningslag, och som återges i betänkandet på s. 538, fortfarande som genomtänkta och rationella.

Livsmedelsverket

Det är positivt att det införs vissa regler i lagen angående besluts verkställbarhet. Det är också positivt att myndigheterna ges en viss frihet att verkställa sina beslut även innan de vunnit laga kraft.

Utredningen har valt bort uttrycket laga kraft i lagtexten och talar i stället om ”klagotidens utgång”. Detta medför en otydlighet i den situationen att klagotiden, alltså tre veckor från delfåendet, visserligen har gått ut men beslutet dessförinnan har överklagats och alltså inte har vunnit laga kraft. I denna situation kan det ju inte vara meningen att beslutet ska få verkställas utan inskränkningar. Livsmedelsverket förordar att uttrycket laga kraft används i lagtexten.

Laga kraft behöver enligt förslaget inte inväntas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att myndigheten verkställer beslutet ”omedelbart”. Detta skulle kunna misstolkas alltför bokstavligt, så att regeln inte ger möjlighet att verkställa beslutet efter t.ex. några veckor utan bara om det just sker i omedelbar anslutning till att beslutet meddelas. Poängen är ju bara att beslutet ska få verkställas någon gång innan det vinner laga kraft, och efter den linjen bör lagtexten formuleras.

I förbigående nämner utredningen (sid. 542 y.) möjligheten att ett beslut får verkställas redan i och med att den klagoberättigade har ”nåtts av beslutsmyndighetens underrättelse om detta”. Livsmedelsverket anser att det bör klarläggas om det för verkställighet verkligen alltid ska krävas att parten har fått del att beslutet.

Kemikalieinspektionen

Användningen av begreppet ”verkställighet” i denna regel är inte lyckat, och ännu mindre att man talar om att ”en myndighet verkställer beslutet”. Ett förvaltningsbeslut måste ibland kunna gälla omedelbart, utan att detta innebär att en åtgärd för verkställighet från en myndighet blir aktuell. Ett exempel är att ett tillstånd till en verksamhet återkallas eftersom det framkommit att verksamheten innebär akuta miljö- eller hälsorisker. Det är då rimligare att tala att beslutet gäller utan hinder av att det överklagas, dvs. förbudet att bedriva verksamheten ska tillämpas direkt av den enskilde (jfr 28 § förvaltningsprocesslagen). Vi anser att bestämmelsen måste modifieras för att hantera sådana fall.

Lantmäteriet

Lantmäteriet anser att det från rättsäkerhetssynpunkt är bra att det införs en bestämmelse om när beslut är verkställbara.

Beträffande gynnande beslut är det oklart vilka konsekvenser den föreslagna bestämmelsen får för verkställigheten. Av 36 § i förslaget till ny förvaltningslag framgår att ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. Lantmäteriet, som är en informationsförsörjande myndighet, fattar årligen ett stort antal beslut om att lämna ut information från olika register till enskilda. Dessa beslut får anses vara sådana som avses i den ovan nämnda bestämmelsen och får därmed överklagas. Under avsnitt

33.3.5 (s. 675) anges när det gäller klagorätt att om klaganden yrkar att ett beslut ska upphävas eller ändras, har man anledning att utgå från att det också gått vederbörande emot. Detta skulle kunna tolkas på så sätt att även ett beslut som innebär att en enskild part får den information som denne har begärt får överklagas. Ett sådant beslut får då inte verkställas förrän klagotiden har gått ut. Lantmäteriet anser att det är viktigt att den föreslagna bestämmelsen inte får hindra ett direkt utlämnande av information till enskild part i samband med ett bifallsbeslut.

Förvaltningslagsutredningen har valt att använda begreppet ”klagotiden gått ut” i bestämmelsens första stycke i stället för begreppet ”laga kraft”. En konsekvens av detta kan bli att ett beslut som har överklagats kan verkställas när klagotiden har gått ut trots att ärendet ännu inte har prövats av högre instans och beslutet därmed inte har vunnit laga kraft. Lantmäteriet anser att det bör framgå av bestämmelsen att beslut i sådana fall inte är verkställbara förrän de har vunnit laga kraft.

Post- och telestyrelsen

PTS förordar förslaget att i den nya förvaltningslagen kodifiera den rådande uppfattningen inom doktrin och praxis att ett beslut som huvudregel inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft. Det är positivt för både enskilda och myndigheter att den tidigare oklara frågan tydliggörs. Det är vidare nödvändigt att det finns ett undantag från huvudregeln då vissa situationer kräver att ett beslut verkställs omedelbart, för att därigenom undvika att beslutet blir verkningslöst.

Transportstyrelsen

Avseende verkställighet av beslut i 29 § ifrågasätts om utredningen lyckats täcka in tillräckligt många undantagsmöjligheter. Att t.ex. behöva avvakta klagotidens utgång för att kunna verk-

ställa ett beslut om tjänstetillsättning kan leda till att myndigheterna inte kan anställa just den person man avsett att anställa.

Sveriges geologiska undersökning

Utredningens ambition att reglera besluts verkställbarhet är i och för sig lovvärd men det förslag man stannat vid kan i hög grad ifrågasättas. Utredningen tycks enbart ha haft ett fåtal, enkla ärendetyper som utgångspunkt för regleringen och det kan inte vara en rationell reglering att ha en grundregel som kommer att fordra så omfattande undantag som den föreslagna.

Den föreslagna bestämmelsen ger motparter i flerpartsärenden outtömliga möjligheter att förhindra att ett beslut blir verkställbart enbart genom att överklaga och på det sättet onyttiggöra beslutet.

I ärenden om tillstånd till markanknutna verksamheter är det vidare så att det inte är en myndighet som ska verkställa beslutet, utan den enskilde som fått detta som ”verkställer” genom att ta sitt tillstånd i anspråk. Det är inte rimligt att det ska vara upp till den enskilde tillståndshavaren att bedöma om de kriterier som finns i förslaget (”kretsen klagoberättigade är så vid eller obestämd att” tidpunkten för överklagande inte kan fastställas samt ”beslutet gäller endast tillfälligt”) är uppfyllda för att kunna ta ställning till om en verksamhet kan påbörjas. En underlig effekt av förslaget torde också bli att alla för en sökande gynnande beslut som inte går någon annan emot måste delges den sökande för att denne ska kunna ta beslutet i anspråk och att denne även i dessa fall måste invänta utgången av klagotiden. Denna effekt uppstår genom att förslaget om besluts överklagbarhet inte innehåller något kriterium om att det ska ha gått någon emot. Detta gäller även för tjänstetillsättningsärenden där anställningar som överklagats kan komma att försenas kraftigt.

Förslaget avstyrks. Om det ändå genomförs anser SGU att en fullständig genomgång av speciallagarna behöver göras innan

ikraftträdandet, eftersom konsekvenserna i annat fall kan bli mycket allvarliga i framför allt flerpartsärenden.

Patent- och registreringsverket

Utredaren föreslår att det i 29 § FL ska introduceras en regel om att överklagbara beslut i princip inte ska få verkställas förrän klagotiden gått ut. PRV menar att det även här krävs undantag för beslut om tjänstetillsättningar. Det kan inte ses som rimligt att en tjänst, allra helst en som är av större betydelse för det allmänna, hålls vakant under längre tid. Den rättsosäkerhet som uppkommer för den eller dem som myndigheten velat ge anställningen är inte heller acceptabel. Som mest bekymmersamt får ses risken för att det blir mindre attraktivt att söka statlig anställning.

Frågan har direkt koppling till rätten att överklaga tjänstetillsättningsbeslut samt till formerna för och rättsverkan av överprövningen [se Patent- och registreringsverkets synpunkter i avsnitt 10.1].

PRV har ovan [avsnitt 2] tagit upp frågor som allmänt gäller FL:s tillämplighet på tjänstetillsättningsärenden. Med hänvisning till de synpunkter som redovisats där menar PRV att beslut om tjänstetillsättningar ska få verkställas innan klagotiden löpt ut. Ett undantag bör skrivas in direkt i 29 § FL.

Göteborgs kommun

I betänkandet föreslås att man i den nya förvaltningslagen för in en huvudregel som innebär att klagotidens utgång måste avvaktas innan beslut får verkställas. Från denna huvudregel föreslås sedan vissa generella undantag för bl.a. tillfälliga beslut som av naturliga skäl måste kunna effektueras omgående. Det är dock oklart om skyldigheten att invänta att beslutet ska vinna laga kraft även ska gälla för en enskild som t.ex. fått en förmån bevil-

jad. Det framgår inte om regeln endast riktar sig mot myndigheten, vilket bör klargöras.

Luleå kommun

Frågan om när ett beslut kan verkställas eller tas i anspråk är av stort intresse och kan många gånger inte utläsas i speciallagstiftningen. Samtidigt är det i många situationer av stor vikt för berörda parter, samt myndigheten, att det inte råder några tveksamheter om när beslutet börjar gälla. Dessa frågor har hittills fått klarläggas genom praxis. Om en ny regel ska införas i förvaltningslagen innebär det att tidigare praxis förlorar sitt värde. Det är då angeläget att ändringen innebär att rättsläget blir tydligt och går att entydigt utläsas av bestämmelsen. Luleå kommun anser dock att utredningens förslag inte uppfyller detta. Redan huvudregeln innehåller ett undantag som är otydligt och innebär att en part eller myndigheten kan ha olika uppfattningar om vad som är en ”vid eller obestämd krets av klagoberättigade”. Myndigheten får ofta frågor från allmänheten om när beslutet kan tas i anspråk. Den nu föreslagna bestämmelsen innebär att olika tider för verkställighet blir aktuella inom samma verksamhetsområde, beroende till exempel på hur väl besvärskretsen kan avgränsas i respektive ärende. Den förändring utredningen föreslår innebär därmed, enligt kommunens uppfattning, inte att rättsläget klarläggs på ett tillräckligt tydligt sätt.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Vi instämmer i utredningens bedömning att det finns behov att reglera frågan om verkställbarhet i förvaltningslagen. Vi instämmer också i att begreppet ”laga kraft” inte bör finnas i lagtext och att verkställbarheten bör knytas till utgången av klagotiden för beslutet.

Konsumentverket

Konsumentverket anser inte heller att förslaget som rör verkställighetsförbud kan läggas till underlag för beslut om förändring utan att en gedigen konsekvensanalys görs.

Om antalet överklaganden ökar framöver, vilket både dagens trend och följderna av föreliggande förslag talar för, kan ett verkställighetsförbud i anställningsärenden ge förödande konsekvenser för kompetensförsörjningen. Myndigheter kan komma att stå inför akuta problem då vakanta tjänster inte kan tillsättas. Redan i dag kan dessa problem uppstå, om överklagandemöjligheten dessutom flyttas från Statens överklagandenämnd till förvaltningsdomstol kan det antas att processerna kommer att dra ut på tiden vilket gör att tjänster måste stå vakanta under mycket lång tid.

Ett verkställighetsförbud ger konsekvenser även för sökande kandidater. Ett mardrömsscenario för framtida kompetensförsörjning är att en arbetsgivare upplevs ha så krångliga, ineffektiva och oprofessionella regler att det inte är värt besväret att över huvud taget söka utannonserade tjänster.

Konsumentverket anser att det är viktigt att se till att framtida förvaltningslagstiftning motverkar inlåsningseffekter och i stället stärker staten som attraktiv arbetsgivare och därmed stödjer ett flöde av arbetskraft mellan olika sektorer inom arbetsmarknaden. Vi befarar att föreliggande förslag inte stödjer utan snarare motverkar en sådan utveckling.

Strålsäkerhetsmyndigheten

[Se Strålsäkerhetsmyndighetens synpunkter i avsnitt 10.1.]

9 Myndighetens rättelse av egna beslut

9.1 Rättelse (30–34 §§)

Göta hovrätt

Den av utredningen föreslagna användningen av ordet rättelse leder enligt hovrättens mening tanken fel. Rättelse bör därför förbehållas vad som i vanligt språkbruk förstås med det ordet, nämligen att rättelse sker av något som från början var felaktigt såsom t.ex. rättelse av skrivfel. I övrigt bör ordet ändring användas i paragraferna.

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten menar att begreppet rättelse när det används i 30 § om ”rättelse” innan beslut tillgängliggörs likaväl – och kanske många gånger sannolikt – är en mer omfattande åtgärd som innebär en ändring. På motsvarande sätt har tingsrätten svårt att se att den ”rättelse” som görs om förutsättningarna i 32 och 33 §§ är uppfyllda inte i stället ska betecknas som en ändring av beslutet. En översyn av begreppsanvändningen i paragraferna kan vara påkallad.

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att regleringen [30 §] ändras enligt följande. ”Efter att ett beslut meddelats kan beslutet rättas enligt de förutsättningar som anges i 31–33 §§.” Kammarrätten föreslår i konsekvens härmed att rubriken till regleringen ändras till ”Möjligheter till rättelse”.

Ett ärende är inte färdigbehandlat innan det expedierats eller gjorts tillgängligt för utomstående. Det föreligger därför inget hinder för myndigheten att göra förändringar i beslutet dessförinnan. Kammarrätten kan inte se att det finns ett behov att reglera vad som alltid får göras innan ett beslut meddelats. Kammarrätten anser inte heller att det är riktigt att använda begreppet ”rättelse” i det skedet. Kammarrätten föreslår därför att första meningen i den föreslagna bestämmelsen tas bort och att andra stycket justeras så att det kan läsas självständigt.

En sådan ändring fordrar vidare att rubriken till regleringen ändras.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten ifrågasätter behovet av den i 30 § föreslagna bestämmelsen.

Kammarrätten delar inte utredningens uppfattning att termen *rättelse* är neutral och anser att termen är olämplig för att beteckna samtliga de situationer som avses i 30–33 §§. En rättelse innebär enligt vanligt språkbruk att något som var felaktigt från början justeras. Att tidigare okända eller senare tillkomna omständigheter gör att en ny bedömning av en viss fråga ska göras innebär inte nödvändigtvis att det tidigare fattade beslutet var felaktigt vid beslutstillfället och att det därmed ska rättas.

Myndigheternas möjlighet att ompröva ett beslut efter det att beslutet har överklagats är relativt begränsad enligt den föreslagna 33 §. Kammarrätten befarar att detta kan leda till en ökad belastning på överinstanserna, vilket inte är önskvärt.

Vidare anser kammarrätten att ett överklagande, liksom tidigare, bör förfalla och inte översändas till överinstansen i de fall myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begärt. Myndigheterna får antas ha den kompetens som behövs för att kunna avgöra om en klagande har fått fullt bifall till sin talan. Att belasta överinstanserna med denna uppgift framstår som olämpligt.

Kammarrätten anser att myndigheterna ska ha möjlighet att underlåta kommunicering med part innan rättelse om det är *obehövligt* (34 §). Rekvisitet *uppbenbart* bör tas bort.

Kammarrätten i Sundsvall

I den föreslagna lydelsen av 33 § förvaltningslagen anges förutsättningarna för när ett beslut får rättas efter att det överklagats. Enligt kammarrättens mening kan paragrafen med dess föreslagna utformning möjligen leda till slutsatsen att beslutande myndighet inte heller vid nya omständigheter, då saken har förändrats i förhållande till det överklagade beslutet, kan fatta ett nytt beslut efter att det tidigare beslutet överklagats och handlingarna överlämnats till överinstansen. Om exempelvis en socialnämnd har avslagit en ansökan om särskilt boende, och detta beslut har överklagats och handlingarna överlämnats till överinstansen, måste givetvis socialnämnden kunna fatta ett nytt beslut om det framkommer att den enskildes hälsotillstånd försämrats efter att det första beslutet fattades. Kammarrätten finner att det bör övervägas om paragrafen i detta hänseende bör förtydligas.

Förvaltningsrätten i Malmö

I sista stycket på s. 581 i utredningen avfärdas frågan om obligatorisk omprövning av förvaltningsmyndighets beslut. Detta ska jämföras med att vid Försäkringskassans förstatligande infördes ett system med obligatorisk omprövning och att ett överklagan-

de endast får ske av omprövningsbeslutet (liknande förfarande finns sedan tidigare hos arbetslöshetskassorna och kriminalvården). Förvaltningsrätten tycker att det skulle vara av värde om man kunde utvärdera erfarenheterna av hur omprövningsinstitutet har fungerat innan man så kategoriskt avfärdar detta.

Utredningen föreslår att myndigheten inte längre ska kunna rätta beslut till klagandens fördel efter att handlingarna överlämnats till överinstansen vid överklagande. Förslaget skapar en enkel och entydig regel men det begränsar också myndigheten på ett sätt som inte alltid är önskvärt. Sådana rättelser eller omprövningar förekommer relativt ofta i förvaltningsrätten, främst i biståndsmål. Även om möjligheten till inhibition och interimistiska åtgärder finns för att snabbt åtgärda myndighetens medgivande finns det ändå risk för att detta förfarande tar längre tid än det nu gällande. Det finns därför anledning till fortsatt övervägande av att behålla möjligheten för myndigheten att rätta beslut till klagandens fördel efter överklagande, åtminstone i biståndsmål som ofta är extra brådskande. Det skulle efter djupare analys eventuellt kunna regleras genom speciallagstiftning.

Efter att ett beslut har meddelats får beslutsmyndigheten rätta beslutet enligt 31 och 32 §§. Enligt 33 § får rättelse enligt 32 § inte göras om ärendet överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet. Förvaltningsrätten ställer sig frågande till om avsikten verkligen är att en rättelse på grund av skrivfel eller liknande (31 §) får göras av beslutsmyndigheten trots att handlingarna överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet. Förvaltningsrätten föreslår att 33 § i stället formuleras enligt följande.

Har ett beslut överklagats får det rättas endast under förutsättning att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte enligt 44 § överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet. Rättelse enligt 32 § får efter överklagande endast göras i sådant fall som avses i andra stycket samma paragraf.

I 34 § föreslås en kommunikationsskyldighet innan rättelse sker om det inte är uppenbart obehövligt. En rättelse enligt 31 § får bara göras om oriktigheten är uppenbar vilket gör det

omständligt och onödigt att ge parten tillfälle att yttra sig. Förvaltningsrätten föreslår därför att kommunikationsskyldigheten begränsas till att gälla 32–33 §§.

Förvaltningsrätten i Göteborg

Förvaltningsrätten anser inte att bestämmelserna blir tydligare eller bättre genom att de tidigare begreppen ”omprövning” och ”ändring” tas bort och ersätts med ”rättelse”.

I den nya lagen införs en bestämmelse i 30 § som anger tidpunkten för när beslutsmyndigheten har obegränsad rättelsemöjlighet, dvs. att myndigheten har möjlighet att rätta ett beslut innan det ”expedieras eller annars gjorts tillgänglig för utomstående”. I 32 § anges att myndigheten under vissa förutsättningar får ändra ett beslut som den har meddelat. För att undvika eventuella oklarheter avseende vid vilken tidpunkt beslutsmyndighetens obegränsade rättelsemöjlighet upphör förordar förvaltningsrätten att uttrycket ”meddelat” i 32 § ersätts med ”expedieras eller annars gjorts tillgänglig för utomstående”, eftersom det är samma tidpunkt som avses i de båda bestämmelserna.

I lagen införs en bestämmelse i 33 § om förbud för beslutsmyndigheten att rätta ett beslut som är överklagat och överlämnat till överinstansen, dvs. litis pendens. Möjligheterna till snabb omprövning t.ex. p.g.a. nya omständigheter tas alltså bort. Detta med motiveringen att spelreglerna bör vara klara för beslutsmyndigheten och överinstansen. Som förvaltningsrätten förstår den nya bestämmelsen är beslutmyndigheten även förhindrad att fatta ett nytt beslut i samma fråga under den tid då ärendet är föremål för prövning i överinstansen. Förvaltningsrätten anser att en sådan bestämmelse på ett olyckligt sätt motverkar den enskildes möjlighet till ett snabbt och enkelt beslut till dennes fördel, eftersom han eller hon måste invänta överinstansens avgörande. I betänkandet beskrivs inte de eventuella problem som den nuvarande ordningen anses medföra på ett sådant sätt att förslaget kan anses överväga fördelen för den enskilde att få ett

snabbt avgörande så som denne begärt. Det förklaras inte heller vad som gäller om beslutsmyndigheten trots det förbud som bestämmelsen innebär fattar ett nytt beslut i samma sak som är föremål för överinstansens prövning. Att överinstansen i akuta situationer kan förordna interimistiskt i saken innan den slutligen avgör frågan kan inte anses tillräckligt för att tillgodose den enskildes möjlighet till ett snabbt avgörande och tar dessutom onödiga resurser därifrån. Förvaltningsrätten anser därför att beslutsmyndigheten även i fortsättningen bör kunna ändra ett beslut till den enskildes fördel också efter det att överklagandet har överlämnats till överinstansen.

Förvaltningsrätten i Umeå

Vi anser det missvisande att använda beteckningen ”rätta ett beslut” om det förfarande som föregår inom en myndighet innan ett beslut blir offentligt [30 §]. Vi anser att det är tillräckligt att det följer motsatsvis av en lagbestämmelse att ännu ej offentliga beslut får ändras.

Vi förordar att bestämmelsen ges följande lydelse.

Efter det att ett beslut expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående kan det rättas endast under de förutsättningar som anges i 31–33 §§.

Utredningens förslag [32 §] innebär att myndigheter får en lagfäst möjlighet, och ibland skyldighet, att rätta beslut som enligt nuvarande lagstiftning kan omprövas. Vi vill peka på att en rättelse av ett beslut, enligt traditionellt juridiskt språkbruk, innebär att det beslut som innehåller en rättelse ersätter det ursprungliga beslutet och därmed alltid får retroaktiv verkan. En omprövning innebär däremot att ett tidigare beslut ändras för framtiden, men även retroaktivt om lagstiftningen ger utrymme för det och det framgår av beslutet. I t.ex. 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring anges särskilt att beslut inte får ändras till den enskildes nackdel såvitt gäller förmån som har förfallit till betalning. I vilka situationer återkrav får ske regleras

särskilt i 4 § samma kapitel. Vi anser att det noga bör övervägas vilka konsekvenser den föreslagna bestämmelsen kan få, både i detta avseende och till följd av att rådande praxis i fråga om ändring av gynnande beslut lagfästs.

Vi vill särskilt påpeka att även gynnande beslut kan behöva ändras i en för den enskilde positiv riktning. Han eller hon ska t.ex. beviljas ytterligare bistånd utöver vad beslutet innebär. Det bör därför framgå av bestämmelsen att första stycket, andra meningen, endast tar sikte på sådana situationer då gynnande beslut ändras *till den enskildes nackdel*. Hänvisningen i bestämmelsens sista stycke ska rimligen vara till första stycket, *första meningen*.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Vi instämmer i utgångspunkten i direktiven att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet bör ligga i första instans och ser fördelar med ett utvidgat omprövningsförfarande på myndighetsnivå. De nu framlagda förslaget [33 §] får emellertid motsatt effekt. Vi anser inte att den enskildes rättsäkerhet gynnas av att principen om litispendens upprätthålls på det sätt som föreslås i utredningen. Vi anser tvärt om att det bör stå myndigheterna fritt att ändra sina beslut i gynnande riktning för den enskilde utan hinder av att beslutet är överklagat. På så sätt förbehålls domstolsprövningen för de situationer där det råder tvist mellan parterna. Däremot är det av synnerlig vikt att myndigheten skyndsamt såväl översänder överklaganden till domstolen som att domstolen underrättas för det fall myndigheten ändrat beslutet så som klaganden begärt.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Kriminalvården

Utredningen anför att det fyrainstanssystem som finns i dag inte gärna kan utvidgas med en femte variant i form av en regelrätt dubblerad prövning i första instans (sid. 581). Kriminalvården delar uppfattningen att ett sådant förfarande inte gärna bör införas i förvaltningslagen, men noterar samtidigt att ett system med

en materiell omprövning inom myndigheten som en förutsättning för överklagbarhet gäller för många myndigheter, däribland Kriminalvården. Hur denna omprövning förhåller sig till omprövning enligt 27 § den nu gällande förvaltningslagen är i viss mån oklart. Regeringen ansåg i samband med enmyndighetsreformen inom Kriminalvården 2006 att systemet med obligatorisk materiell omprövning inom myndigheten medförde att det inte längre fanns behov av att tillämpa reglerna 27 § förvaltningslagen (prop. 2004/05:176 sid. 62). JO har i ett beslut uttryckt den motsatta uppfattningen (JO 2008/09 sid. 183). Enligt Kriminalvårdens uppfattning bör förekomsten av obligatorisk materiell omprövning inom myndigheten inte utesluta att myndigheten tillämpar det av utredningen föreslagna rättelseförfarandet. Ett klargörande på denna punkt vore emellertid önskvärt. – Slutligen kan här noteras att Kriminalvården inte helt delar utredningens uppfattning att termen *rättelse* är lämplig när det är fråga om korrigering av ett beslut på grund av nytillkomna omständigheter (sid. 584).

Inom Kriminalvården tillämpas relativt ofta den i praxis utvecklade möjligheten att ändra för enskilda gynnande beslut på grund av säkerhetsskäl. Emellanåt leder detta till meningsskiljaktigheter mellan myndigheten och den enskilde. Kriminalvården är därför i grunden positiv till att lagfästa förutsättningarna för återkallelse av gynnande beslut [32 §].

JO har uttryckt att Kriminalvården sålunda har rätt att ändra eller återkalla ett för en intagen gynnande beslut om det bedöms erforderligt med hänsyn till *de säkerhetsskäl kriminalvården har att beakta* (JO 1996/97 s. 114, här med Kriminalvårdens kursivering. Se även t.ex. JO:s beslut den 18 oktober 2005, dnr 225-2004). Kriminalvården utgår från att utredningens förslag – att tvingande säkerhetsskäl ska kräva en omedelbar rättelse – inte medför någon förändring härvidlag.

Avslutningsvis kan här noteras att det på Kriminalvårdens område kan finnas skäl att utreda frågan om rättskraften för beslut i vissa ärenden som starkt påminner om brottmål, t.ex. i frå-

gor om varning och uppskjuten villkorlig frigivning (jfr utredningen sid. 592).

Utredningen föreslår att en särskild regel ska gälla för kommunikation i samband med rättelse. I den föreslagna 34 § föreskrivs sålunda att en part ska få tillfälle att yttra sig innan en rättelse vidtas, om det inte är uppenbart obehövligt. Det är oklart hur denna bestämmelse förhåller sig till den allmänna kommunikationsskyldigheten enligt den föreslagna 21 §. Enligt den senare bestämmelsen ska parten underrättas om allt material som är av betydelse för beslutet. Någon motsvarande regel finns inte i 34 §. Kommunikation kan inte underlåtas i de i 21 § punkterna 1–2 stadgade situationerna, vilket väl kan tänkas behövas vid rättelse enligt den föreslagna 32 § 2. Vid en rättelse enligt den bestämmelsen kan det också finnas behov av att kunna hemlighålla eventuell nytillkommet underlag med stöd av bestämmelserna i OSL. Någon bestämmelse motsvarande 21 § tredje stycket finns dock inte i förslaget.

Kriminalvården föreslår mot den tecknade bakgrunden att 34 § första meningen i stället ges följande lydelse: *Innan rättelse enligt 31–33 §§ sker, ska myndigheten underrätta den som är part i målet enligt bestämmelserna i 21 §.*

Migrationsverket

Migrationsverket avstyrker förslaget att införa *rättelse* som ett enda heltäckande begrepp/institut för alla typer av ändringar som avses kunna göras i ett beslut. Det är effektivt om myndigheter utan större omgång kan korrigera smärre felaktigheter i beslut som inte är av sådan karaktär att de inverkar på ärendets utgång. En sådan rättelse påverkar inte beslutsdatum, klagotid etc. Det är en stor skillnad i förhållande till en omprövning/ändring som innebär en ändrad utgång. Det omprövade/ändrade beslutet får då nytt datum m.m. med de följder det kan ha i olika avseenden. Termen rättelse för också tankarna till att beslutet ursprungligen varit behäftat med ett fel som i efter-

hand korrigeras, även om detta alls inte behöver vara fallet i en omprövningssituation. Användningen av ett begrepp som i vanligt språkbruk har en smalare betydelse än som avses i det rättsliga sammanhanget riskerar att minska benägenheten att använda institutet fullt ut.

Migrationsverket anser mot denna bakgrund att en distinktion mellan termerna rättelse respektive omprövning/ändring ska upprätthållas. Rättelse bör även fortsättningsvis användas när det är fråga om fel av det slag som avses i 26 § i lagens nuvarande lydelse.

Migrationsverket anser dock att begreppet omprövning bör utmönstras. *Omprövning* kan uppfattas dels som ändringen av beslutet i sig och dels som själva omprövningshandläggningen. Det har ansetts att ett beslut att neka omprövning på grund av att det inte kan ske snabbt och enkelt är att jämställa med att avvisa framställningen med följd att klagorätt skulle föreligga enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Enligt Migrationsverkets mening bör begreppet omprövning ersättas med begreppet *ändring*. Det blir då tydligare att det endast är den faktiska åtgärden att ändra beslutet som åsyftas.

Migrationsverket anser således att det alltjämt i lagtexten bör göras en åtskillnad mellan begreppen rättelse och ändring. Som en följd av detta måste såväl rubrik som andra lagrum därunder liksom 44 § justeras. Detta gäller i princip även 34 § andra meningen. Det är endast vid ändring som ett nytt beslut fattas som *ersätter* det gamla. Det kan dock ifrågasättas om en hänvisning till 28 § alls ska göras här. 28 § är mycket tydlig – underrättelsekravet gäller alla typer av beslut och därmed även beslut om rättelse och beslut om ändring.

Migrationsverket delar inte utredningens uppfattning när det gäller behovet av att införa en bestämmelse som reglerar frågan om rättelse innan ett beslut gjorts tillgängligt för utomstående. Det framstår närmast som en självklarhet att det står myndigheten fritt att rätta i ett beslut, vanligen i form av ett utkast, innan detta expedierats och denna fråga är heller inte, som utredningen själv konstaterar, omstridd eller omdiskuterad i praxis. Den före-

slagna 30 § framstår därmed som överflödig och bör strykas i sin helhet.

Om omprövningsinstitutet utmönstras eller väsentligt ändras måste även regler om detta i speciallagstiftningen justeras. Regleringen i t.ex. 13 kap. 12 och 13 §§ utlänningslagen blir obegriplig om förvaltningslagen ändras i enlighet med utredningens förslag.

Datainspektionen

I förslaget [32 §] sammanförs begreppen rättelse och omprövning. Datainspektionen anser att det ändå kan finnas skäl att skilja mellan dessa två åtgärder och anser att begreppet ”rättelse” kan vara missvisande i de fall det faktiskt är fråga om en omprövning som sker till följd av att nya omständigheter framkommit.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Det är positivt att praxis om myndigheters möjligheter att ompröva och ändra sina egna beslut kodifieras i lagen. Kodifieringen bör dock återspegla vad som gäller enligt praxis. Enligt praxis föreligger inga hinder för myndigheter att ändra gynnande beslut till fördel för den enskilde. Som lagförslaget i första stycket 32 § har utformats får rättelse av gynnande beslut endast ske om en av de tre undantagssituationerna föreligger. Enligt utredningen är det närmast självklart att rättelse till fördel alltid kan ske (s. 590). MSB anser att så inte är fallet om lagtexten utformas så kategoriskt som det föreslås. Det finns därför behov att i lagtexten markera att en myndighets möjlighet att rätta ett gynnande beslut på grund av något av de tre undantagen omfattar situationer då beslutet ändras till den enskildes nackdel.

MSB ifrågasätter huruvida det i andra stycket 32 § behövs hänvisning till första stycket. Det synes att förutsättningarna för

att rättelse ska ske inte går utöver förutsättningarna under vilka rättelse får ske. Om beslutet är uppenbart oriktigt är det naturligtvis felaktigt. Att rättelse ska ske utan nackdel för någon enskild part motverkar situationer då gynnande beslut ändras till partens nackdel. Det finns risk att hänvisningen till första stycket kommer att uppfattas av enskilda som krånglig vilket kommer att försvåra förståelsen av lagregeln.

MSB vill understryka att det alltjämt bör vara så att beslut om inköp, försäljningar, aktieteckning och annat som utgör s.k. interna ställningstaganden från det allmännas sida måste kunna rättas, även om det skulle ske till nackdel för enskilda personer.[1]

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket instämmer i allt väsentligt i förslagen om rättelse av en myndighets egna beslut. Vi vill dock peka på att det på verkets område (och förstås på andra likartade områden) i något fall kan vara olyckligt med en så kategorisk regel som den som föreslås i 33 §. Läkemedelsverket tror inte att en domstol i en akut situation alltid kan agera med samma skyndsamhet som en förvaltningsmyndighet. Verket förordar även fortsättningsvis den ordning som beskrivs av Ragnemalm i Förvaltningsprocessrättens grunder (8 uppl., s. 126 f.).

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten anser att det är positivt om det fortsättningsvis kan användas en term – rättelse – för den åtgärd som myndighet vidtar när den ändrar ett tidigare meddelat beslut. Pensionsmyndigheten har inte heller något att invända mot de grunder som föreslås för myndighetens rättelse av egna beslut. Beträffande den föreslagna 32 § kan konstateras att denna reglerar dels när en myndighet får rätta ett beslut, dels under vilka

[1] Se prop. 1985/86:80, s. 39–40.

förutsättningar detta ska ske. Pensionsmyndigheten anser att dessa två situationer borde regleras i två skilda paragrafer. Skälen till det är att förvaltningslagen i stor utsträckning ska tillämpas av tjänstemän utan formell juridisk skolning, och att en sådan uppdelning sannolikt skulle bidra till att i allmänhet förtydliga lagen och förenkla läsningen av densamma. Detta gör sig vidare gällande i ljuset av att tillämpningen av bestämmelser om rättelse av myndigheters egna beslut ofta uppfattas som något svårt och komplicerat.

Rubriken före 33 § lyder ”Rättelse efter det att beslutet överklagats”. Enligt Pensionsmyndigheten ger rubriken vid handen att paragrafen uttömmande reglerar när ett beslut får rättas efter ett överklagande. En sådan tolkning kan dock inte göras med utgångspunkt i paragrafens ordalydelse, av vilken det framgår att bestämmelsen reglerar i vilka fall 32 § får tillämpas sedan ärendet överklagats. Den tolkning som rubriken inbjuder till torde inte heller vara avsedd. För att undvika missförstånd i dessa avseenden – med följd att en myndighet skulle se sig förhindrad att rätta ett beslut enligt 31 § sedan det väl överklagats – bör rubriken ändras.

Avslutningsvis vill Pensionsmyndigheten framhålla att de mycket positiva förändringar som förslaget – genom sin tydlighet och enkelhet – i dessa delar medför för enskilda och myndigheter inte får genomslag annat än i mycket begränsade fall inom socialförsäkringen. Möjligheterna till rättelse inom detta område regleras i det närmaste uteslutande i specialbestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring samt i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Dessa bestämmelser är enligt Pensionsmyndigheten svårtillgängliga och svårtillämpade för myndigheterna och möjligheten för enskilda att förstå dessa fullt ut torde vara små. Pensionsmyndigheten anser således att det är mycket angeläget att en översyn av bestämmelserna om rättelse m.m. inom socialförsäkringens område kommer till stånd så snart som möjligt.

Finansinspektionen

Utredningen gör en välbehövlig och förtjänstfull genomgång av den förhållandevis svårbemästrade omprövningsmöjligheten. Redan bortröjandet av begreppet ”omprövning” (ett ord som haft dubbla betydelser) gör saken enklare att hantera för en myndighet. FI vänder sig emellertid mot att utredningen använder ordet ”rättelse” för den ändring som en myndighet kan göra av ett tidigare fattat beslut. Ordet är lämpligt när det gäller korrigeringar på grund av felskrivningar eller förbiseenden, då det handlar om att man rättar ett fel.

Däremot leder ordet tanken fel när det gäller omständigheter som inte var kända när beslutet togs eller förhållanden som ändrats sedan beslutet fattades. I lagstiftningen borde därför det neutrala ordet ”ändring” användas i stället. Det kan inte uteslutas att en myndighet som skulle vilja ändra ett beslut drar sig för att göra det om det uppfattas som att myndigheten erkänner att den gjort fel, trots att skälet för ändringen är ett helt annat.

Kammarkollegiet

Som det konstateras i utredningen råder ingen oklarhet om att en myndighet får ändra i beslut som inte expedierats eller på annat sätt offentliggjorts. Att föra in detta i lag och kalla det rättelse ger emellertid det felaktiga intrycket att myndigheten inte är fri att ändra i beslut som fram till den nämnda tidpunkten närmast är att betrakta som arbetsmaterial. Det kan leda till att myndigheten känner sig manad att i det beslut som expedieras ange att beslutet rättats med stöd av den föreslagna 30 §. Detta kan inte vara utredarens avsikt. Kammarkollegiet föreslår därför att bestämmelsen utgår.

Om en bestämmelse ändå bör finnas i den nya lagen är ett bättre alternativ att en sådan förs in som en ny första paragraf under rubriken ”Myndighetens beslut” och då utgör en definition av när en handling får karaktären av ett beslut.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att det inte bör markeras i lagtexten att gynnande beslut alltid kan ändras i för de enskilda positiv riktning. Tvärtom, när nu det allmänna regelverket om rättelse avses att bli komplett, finns det all anledning att uttryckligen föreskriva i 32 § vad som gäller i detta avseende. Det kommer ändå att finnas nog många frågetecken som sammanhänger med rättelsemöjligheten av sådana beslut som har varit föremål för överprövning (jfr 33 § och 32 § första stycket första meningen).

Centrala studiestödsnämnden

CSN är positiv till att flera av de principer om rättelse av beslut som vuxit fram i praxis förs in i förvaltningslagen. CSN anser dock att utformningen av 32 § är otydlig och opedagogisk. CSN menar att det är en brist att det av bestämmelsen inte framgår att beslut av gynnande karaktär kan ändras i gynnande riktning. Avsaknaden av en reglering av denna situation gör bestämmelsen svårläst. CSN tolkar det även som att avsaknaden av en reglering av denna situation i första stycket i paragrafen innebär att det inte finns någon skyldighet att ändra beslut av gynnande karaktär i positiv riktning enligt andra stycket i paragrafen. Mot denna bakgrund föreslår CSN ett tillägg i paragrafens första stycke andra mening som medför att undantaget för beslut av gynnande karaktär endast gäller ändringar till partens nackdel i enlighet med följande lydelse: ”Är beslutet till sin karaktär gynnande för någon enskild part får dock rättelse *till dennes nackdel* endast ske…”.

Vidare anser CSN att det i lagtexten uttryckligen borde framgå att det med oriktiga eller vilseledande uppgifter även avses att parten har utelämnat relevanta fakta. Jämför exempelvis med 5 kap. 1 § andra stycket taxeringslagen (1990:324), där det anges att en oriktig uppgift både avser fallet när den skattskyldige läm-

nat en felaktig uppgift och fallet när han eller hon utelämnat en uppgift som han eller hon varit skyldig att lämna. I det fortsatta lagstiftningsarbetet skulle det även vara bra om regeringen närmare kan precisera i vilka situationer en myndighet kan åberopa utelämnande av relevanta fakta för att återkalla ett beslut, exempelvis om det finns ett krav på att det ska finnas en uppgiftsskyldighet och vad som i sådana fall menas med det.

CSN efterfrågar även ett mer utförligt resonemang om vad som menas med beslut av gynnande karaktär respektive beslut av betungande karaktär. Ett vanligt förekommande beslut hos CSN och andra myndigheter som beviljar förmåner är beslut om återkrav. Enligt CSN:s bedömning är ett beslut om återkrav ett beslut av betungande karaktär. Om denna bedömning är korrekt innebär det att sådana beslut kan ändras både i mildrande och skärpande riktning. Eftersom karaktäriseringen av olika beslut får betydelse för myndigheternas möjligheter och skyldigheter att rätta beslut anser CSN att det är av stor vikt att regeringen klargör hur olika, vanligt förekommande, beslut ska karaktäriseras utifrån begreppen i förslaget till 32 §.

CSN efterfrågar dessutom ett förtydligande av förutsättningarna för när en myndighet självmant får ta in återkallelseförbehåll i beslut. I betänkandet anges att det måste finnas en grundläggande förankring i författning. En fråga som inte behandlas är om återkallelseförbehåll som tas in självmant i beslut enbart får gälla sådana omständigheter som myndigheten inte har eller borde ha känt till vid tidpunkten för när beslutet fattades.

CSN anser slutligen att det av förslaget till 32 § förvaltningslagen bör framgå att det finns en skyldighet för myndigheten att fatta ett beslut oavsett om det ursprungliga beslutet ändras eller inte, om en part har begärt rättelse av beslutsmyndigheten och det inte har skett i samband med ett överklagande.

CSN är tveksam till förslaget att beslutsmyndigheterna inte längre ska kunna rätta beslut som överklagats om överklagandet av beslutsmyndigheten har överlämnats till överinstansen [33 §]. CSN arbetar i dag efter en rutin som går ut på att CSN kontaktar överinstansen i de fall CSN får kännedom om uppgifter som

gör att ett överklagat beslut som överlämnats till överinstansen kan ändras i gynnande riktning. Vid denna kontakt kommer CSN och överinstansen överens om hur ärendet bäst ska hanteras, det vill säga om det finns förutsättningar för CSN att fatta ett ändringsbeslut eller inte. Genom denna kontakt säkerställs att CSN och överinstansen inte fattar motstridiga beslut i ärendet. CSN sympatiserar dock delvis med förslaget i denna del då det medför en tydlighet i frågan om när beslutsmyndigheten får agera eller inte. Som ett alternativ till utredningens förslag föreslår CSN att beslutsmyndigheterna ska tillåtas ändra överklagade beslut som överlämnats till en överinstans efter kontakt med överinstansen.

CSN avstyrker förslaget att upphäva möjligheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande. Som CSN uppfattar förslaget kommer CSN att vara förhindrad att ändra ett överklagat beslut i skärpande riktning, även om det i princip skulle finnas skäliga förutsättningar för det (t.ex. därför att det har inträffat ändrade förhållanden eller att det i samband med överklagandet framkommer att parten har lämnat vilseledande uppgifter eller utelämnat relevanta fakta). Som CSN uppfattar det kan inte heller överinstansen rätta beslutet i skärpande riktning i ett sådant fall, eftersom överinstansen vid sin prövning torde vara tvungen att hålla sig inom ramen för de yrkanden som framställts i överklagandet.

CSN avstyrker även förslaget att avskaffa ordningen med att överklagandet förfaller om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. CSN anser att den nuvarande ordningen tillåter en effektiv hantering av ärenden i och med att beslutsmyndigheten kan rätta felaktiga beslut utan att behöva belasta överinstansen med ärenden där beslutsmyndigheten redan har ändrat det överklagade beslutet helt i enlighet med vad parten har begärt. CSN kan visserligen inte överblicka samtliga problem som den nuvarande ordningen har förorsakat i den praktiska tillämpningen, men anser för egen del att den medför en rationell och rättssäker hantering. Om den nuvarande ordningen avskaffas kommer det att leda till mer administration för både besluts-

myndigheterna och överinstanserna. Som exempel kan nämnas att CSN under år 2009 ändrade sammanlagt cirka 3 000 beslut helt i enlighet med klagandens begäran.

CSN avstyrker förslaget att underrättelse ska ske till part i samband med rättelse i fler fall än i dag [34 §], då CSN ifrågasätter att det finns ett sådant behov.

Som CSN tolkar förslaget innebär det att myndigheterna måste ge en part tillfälle att yttra sig innan rättelse sker i fall där initiativet till ändringen kommer från parten själv och utmynnar i ett för honom eller henne negativt rättelsebeslut. CSN kan inte se att det finns något behov av att ge parten tillfälle att yttra sig i sådana fall, med hänvisning till att det normalt borde stå klart för var och en som lämnar uppgifter till en myndighet att dessa kan få betydelse för beslutet. Om CSN har tolkat föreslaget rätt befarar CSN att förfarandet kommer att fördröja beslut och leda till att felaktiga belopp betalas ut under tiden för underrättelse. För CSN:s del kommer förslaget att innebära betydligt mer administration i och med den omfattande ändringshantering som förekommer i vissa av CSN:s ärenden. Den omfattande ändringshanteringen är bl.a. en följd av att CSN beviljar och betalar ut studiemedel i förskott och att det sedan CSN fattat beslut i ett ärende många gånger inträffar ändrade förhållanden som gör att beslutet måste ändras.

CSN anser dessutom att det är oklart hur förslaget om underrättelseskyldighet inför rättelse förhåller sig till bestämmelsen om kommunicering. CSN uppfattar att förslaget innebär att det finns en underrättelseskyldighet i fall där CSN tagit initiativ till ändringen med anledning av att det tillförts uppgifter till ärendet från någon annan än parten. Redan i dag finns dock ett krav på kommunicering av uppgifter som tillförts ärendet från någon annan än parten, om uppgifterna leder till ett för parten negativt beslut. Genom förslaget till nya regler om kommunicering kommer det även, med vissa undantag, att införas ett krav på kommunicering av uppgifter som tillförts ärendet från någon annan än parten om uppgifterna leder till ett för parten positivt beslut. CSN är frågande till hur det är tänkt att dessa två regel-

verk ska samverka, dvs. om det kommer att finnas en skyldighet att underrätta om det tilltänkta beslutet efter det att kommunicering har skett av uppgifterna som ska ligga till grund för beslutet, eller om underrättelseskyldigheten inför rättelse kan anses vara uppfylld genom kommunicering av uppgifterna som ska ligga till grund för beslutet. CSN efterfrågar därför ett förtydligande i denna fråga.

Sammantaget ser CSN en risk för betydligt ökad administration och fler felaktiga utbetalningar genom förslaget till denna bestämmelse. Enligt CSN:s bedömning uppvägs inte detta av den enskildes behov av att hållas kontinuerligt informerad om allt som händer i ett ärende som berör honom eller henne. När det gäller uppgifter som har tillförts ett ärende av någon annan än parten och som har betydelse för ett beslut anser CSN att de nuvarande reglerna om kommunicering innan beslut kan tillgodose de behov som en enskild har av att få information om det som händer i ärendet.

Överklagandenämnden för studiestöd

Den föreslagna lydelsen av 33 § synes innebära att beslutsmyndigheten inte ens vid ändrade förhållanden får ändra ett beslut när överklagandet har överlämnats till överinstansen. En sådan ordning framstår mindre ändamålsenlig när det till exempel gäller beslut om förmåner inom trygghetssystemen. Ändrade förhållanden bör kunna leda till beslut och utbetalning av försörjningsstöd, sjukpenning eller studiestöd utan att först ett formellt beslut i överinstansen måste avvaktas.

Stockholms universitet

I 32 § 1 st. p. 3 bör enligt nämndens mening även klargöras att ett förtigande av viktiga omständigheter kan leda till att beslutet rättas.

Uppsala universitet

I sammanhanget kan även nämnas förslagets 32 §, som i första styckets första mening innehåller en liknande allmän beskrivning av myndighets befogenhet på ett sätt som gör det fortsatta tolkningsarbetet av paragrafen komplicerat. Läsaren tvingas samtidigt hålla reda på en ”får-regel”, som allmänt förefaller åsyfta befogenhetsområdet, en ”får-endast-regel”, som syftar på särskilda fall och så även en ”ska-regel”. Paragrafen behandlas utförligare senare i yttrandet, men redan här kan sägas, att en analys av utredningens rättelseparagrafer gjorts till tentamensuppgift på vårens kurs i förvaltningsrätt vid juridiska institutionen och att utfallet utvisar tämligen entydigt på svårigheterna att begripa särskilt förslagets 32 §, inte minst förhållandet mellan första meningen i paragrafen och innehållet i övrigt. Att den nya förvaltningslagen ska utgöra en förenkling som ska kunna tillämpas av myndigheternas icke juridiskt utbildade personal känns i detta sammanhang främmande. Tekniken i fråga om att hantera allmänna kompetensregler för myndigheter i FL behöver utan tvekan ses över, förslaget undanröjer inte några problem utan hopar i stället frågetecken.

Utredningen vill frångå termer som ändring och omprövning och uppenbarligen även återkallelse och vill samla allt under samma beteckning: rättelse. Intressant är att 20 kap. 10–11 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) använder motsatt modell; benämner både rättelse och omprövning för omprövning. AFL har vidare omprövning som ett första steg i en överklagandeprocess. Också omprövningen i skattelagstiftningen ska föregå prövning av ett överklagat beslut (6 kap. 6 § taxeringslagen [1990:324]). Förvaltningslagsutredningen vill i stället inskränka möjligheten att ompröva/rätta ett överklagat beslut (33 § förslaget jfr 27 § andra stycket FL). Det hade varit intressant med en jämförande undersökning mellan omprövningsformerna enligt FL respektive AFL och skattelagstiftningen som bakgrund för ställningstagande i denna del. Även om förvaltningssystemet måste innehålla särlösningar för skilda områden

borde terminologin ändå fungera så att samma begrepp innebär detsamma, var i lagstiftningen det än förekommer.

Av just de pedagogiska skäl som direktiven talar om bör frågan ställas, om det inte även fortsättningsvis finns goda skäl att hålla i sär det slags rättelse som sker på grund av skrivfel och liknande från det slags korrigering i sak som sker efter vad som i dag kallas omprövning på fler sätt än enbart genom skilda paragrafer. Begreppet rättelse uppfattas som regel snävare än begreppet ändring och det kan vara svårt att förstå 32 §. Åtminstone måste enligt fakultetsnämndens mening i 32 § fogas in ett ”i annat fall än som avses i 31 §” för att fullständig förvirring inte ska uppstå. Det handlar om ett ganska komplicerat rättsligt område och man vinner ingenting i tydlighet på att låta ett enda begrepp täcka en lång rad olikartade situationer som från den enskildes perspektiv normalt inte uppkommer samtidigt i samma fall, både skrivfel och bedömningsfel.

Omprövningsinstitutet kom till huvudsakligen för att avlasta överinstanserna de klara fall där det går att smidigt i första instans ändra ett beslut varit eller som blivit fel. Det kan tänkas, att omprövningen enligt FL blivit onödigt omständlig, men några rättsförluster kan knappast därigenom ha uppstått. Effektivitetsproblemet löser emellertid inte förslaget, som tar sig an att i en och samma paragraf klara av hela frågan om ”rättelse/omprövning” och huruvida den negativa rättskraften hindrar ändring av gynnande beslut. Det är enligt fakultetsnämndens mening att bita över för mycket. Resultatet kan knappast bli den smidigare omprövning som avsikten varit utan tvärtom innebär förslaget besvärliga knäckningspunkter för myndigheten, som redan framhållits [ovan], och även för den enskilde. Eftersom de flesta omprövningsfall påkallas av den enskilde själv, som vill ha ett ja i stället för ett nej eller redan bra beslut ännu mer till sin fördel, är inte mycket vunnet med förslaget. Innebörden av ”till sin karaktär gynnande beslut” är för övrigt inte är alldeles kristallklart, snarare hör det uttryckssättet hemma i doktrinen. Det hade varit bättre att förtydliga omprövningens karaktär och formulera en begripligare huvudregel för de vanliga fallen och even-

tuellt en särskild bestämmelse för de speciella fall som avses med punkterna 1–3 i 32 § första stycket i stället för tvärtom. För övrigt ifrågasätts om inte begränsningen till *väsentligt hänseende* i 32 § andra stycket innebär en ganska stor förändring jämfört med gällande rätt och om denna förändring är sakligt motiverad.

Vad specifikt gäller de tre punkterna i 32 § första stycket i förslaget kan ytterligare ifrågasättas tydligheten i vad som sägs i punkten 3, att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Ska även omedvetet oriktiga uppgifter räknas in och vad gäller i flerpartsmål? Det är svårt att kodifiera en lång praxis. Kanske är det inte heller tillrådligt, att alltför mycket hindra en fortsatt rättsutveckling på ett område som är så mångskiftande som förvaltningen.

Tilläggas bör också det fallet som illustreras i RÅ 2000 ref. 16, som behandlar möjligheten att ompröva rätt till hemtjänst, där domstolen lägger ytterligare ett fall till den klassiska lista där den negativa rättskraften genombryts, nämligen då omständigheterna hos den enskilde förändrats på så sätt att förutsättningarna för rättigheten upphörde. Fallet handlade om färdtjänst och domstolen öppnar dörren för att en kommun kan återkalla rätten till sådan om den enskilde inte längre har behov av det. Sakomständigheterna i fallet var sådana att kommunen av besparingsskäl ville återkalla den tidigare beslutade hemtjänsten. Domstolen menade att det inte var möjligt p.g.a. den negativa rättskraften. Däremot, påpekar domstolen, skulle det kunna vara möjligt att, om omständigheterna förändrades hos den enskilde, exempelvis ett minskat behov, ompröva ett sådant gynnande beslut trots den negativa rättskraften.

Ytterligare en omständighet hade bort tas upp och analyseras. Kan en myndighet ompröva gynnande beslut om den underliggande lagstiftningen förändras? Självfallet beror det till stor del på hur övergångsbestämmelserna är utformade. Det är dock också en komplicerad fråga som rör bl.a. retroaktivitet och skyddet för berättigade förväntningar. Här borde utredningen ha genomfört en fördjupad analys. Förslaget angående omprövning/rättelse ger intryck av att vara en uttömmande uppräkning

av de situationer då den negativa rättskraften kan undantas. Som ovan visats är det en förändring av det rättsläge som råder i dag och det kräver ytterligare analys. Särskilt om förslaget försöker ge intryck av att enbart kodifiera det som i dag gäller.

Örebro universitet

I förslaget till ny FL (30–34 §§) föreslås att de grundläggande principerna om självrättelse som vuxit fram i RegR:s och JO:s praxis ska lagfästas. FLU:s förslag torde innebära en väsentlig pedagogisk förbättring av den rättsliga regleringen vad avser självrättelseinstitutet. I dagens FL (26 och 27 §§) finns bara fragment härav reglerat och de viktigaste principerna finns inte ens i lagtexten utan framträder som nämnts i praxis. Denna rättskälla torde för många handläggare och beslutsfattare i förvaltningsmyndigheter, likväl som parter, vara påtagligt svårtillgänglig. Ett centralt inslag i självrättelseinstitutet är principen om att gynnande förvaltningsbeslut, med vissa undantag, har negativ rättskraft. Detta innebär inom förvaltningsprocessen att de efter expediering inte kan rivas upp eller ändras. Orsakerna härtill anges ofta vara hänsyn till parters rättssäkerhetsintressen. Parter ska helt enkelt kunna lita på att ett gynnande beslut står fast och kunna anpassa sig därefter. Myndigheternas trovärdighet skulle även kunna skadas om dessa fritt kunde riva upp gynnande beslut som parter tagit för givna.

Av intresse hade enligt Örebro universitet varit om FLU hade tagit ställning till varför argumenten för negativ rättskraft inte anses ha någon relevans vad avser betungande beslut. Rättsläget torde uppfattas så att avseende dylika beslut inträder ingen negativ rättskraft efter expedieringstillfället. Detta innebär att ett meddelat betungande beslut en tid efter det att parten fått del av det kan rivas upp och ersättas med ett påtagligt mer betungande beslut. Även här torde argumenten avseende parters rättssäkerhet och myndigheternas trovärdighet ha viss relevans. En problematisering härom hade varit värdefull.

Örebro universitet anser även att det i den föreslagna bestämmelsen i 31 § avseende rättning p.g.a. skrivfel eller liknande på ett tydligare sätt borde klargöras att ändringar även kan ske till parts nackdel.

Det hade avslutningsvis varit av värde om FLU hade tagit ställning till frågan om den negativa rättskraften som kännetecknar gynnande beslut även gäller då en myndighet överväger att riva upp ett sådant beslut och ersätta det med ett än mer gynnande innehåll. Rättsläget torde här vara relativt oklart.

Lunds universitet

Utredningen har valt att föreslå att enbart ordet rättelse används för det som tidigare benämndes rättelse och omprövning 30 §]. Ordvalet är inte väsentligt, men det finns anledning att försöka markera skillnaderna mellan de olika företeelserna. En rättelse torde i normalfallet inte förutsätta kvalificerade överväganden, vilket omprövning torde göra.

Inom skatteområdet och socialförsäkringarna är huvudregeln att ett beslut först ska omprövas innan det får överklagas Det kan därför diskuteras om inte omprövning av annan tjänsteman inom myndigheten ibland ska vara en förutsättning för överklagande.

Rättelse av beslut innan beslutet gjorts tillgängligt behöver enligt universitetets uppfattning inte regleras i lag.

Universitetet har inget att erinra mot förslaget [31 §] och anser att termen rättelse bör behållas.

Universitetet förordar att denna typ av ändring [32 §] fortsatt kallas omprövning eller liknande. Det finns skäl att skilja denna form av ändring från rättelse (av skrivfel).

Det är enligt universitetets uppfattning svårt att fullständigt reglera rättelser/omprövning. Det är därför tveksamt om ordet ”endast” ska användas i regleringen. Regeringsrätten har i RÅ 1995 ref. 10 öppnat för att det kan finnas ytterligare omständigheter som gör att omprövning kan bli aktuell. I domen fastslogs

utöver detta att beslutet inte kunde återtas på grund av att det inte fanns några övergångsbestämmelser. Ändrad/upphävd lagstiftning kan leda till återkallande av tillstånd. Det är tveksamt om detta täcks in av formuleringen av 1 p. Väsentligt förändrade omständigheter hos den enskilde borde också kunna leda till omprövning av beslut som löper tills vidare (se RÅ 2000 ref. 16). Slutligen kan det övervägas hur omständigheter som förekomsten av påtryckningar såsom tvång och bestickning ska beaktas vid omprövning av förvaltningsbeslut (jfr diskussionen angående omprövning av beslut om medborgarskap vid bestickning i SOU 2006:2).

I litteraturen har ibland anförts att möjligheterna till omprövning vid sidan av den nu gällande förvaltningslagen vilar på sedvanerättslig grund (se Hellners–Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer under kommentaren till 27 §). I andra framställningar talas om förvaltningsrättsliga grundsatser som framgår av praxis. Frågan kan uppstå, hur den föreslagna uttömmande regleringen förhåller sig till dessa grundsatser/sedvanerättsliga principer, och hur reglering i speciallag förhåller sig till dem. Ska en speciallag som inte upptar exempelvis tvingande säkerhetsskäl anses innebära att omprövning p.g.a. sådana skäl är utesluten? Eller ska grundsatserna/sedvanerätten slå igenom trots lagregleringen? Hithörande frågor bör belysas i det fortsatta arbetet med lagförslaget.

Här måste därför finnas utrymme för utveckling i praxis.

Skillnaden mellan fakultativ omprövning (1 st.) och obligatorisk omprövning (2 st.) kan göras tydligare och mer pedagogisk om 2 st. formuleras på samma sätt som första stycket: ”Är… förutsättningarna för rättelse uppfyllda… *ska myndigheten [eller: är myndigheten skyldig att] rätta beslutet*”.

Denna bestämmelse [33 §] om omprövning enbart i uppenbara fall och om hinder för omprövning när handlingarna överlämnats kan ge praktiska olägenheter. Det gäller särskilt förbudet mot omprövning när handlingarna överlämnats. Det kan i vissa fall vara svårt att avgöra om det är ett nytt ärende eller samma ärende och det kan finnas behov av snabbt agerande. Till detta

kommer att frågan om när ett ärende överlämnats kan vara svårtatt avgöra när elektronisk dokumenthantering blir vanligare.

Ytterligare ett problem är att en begäran om omprövning ibland kallas för överklagande. Beslutsmyndigheten ska då enbart pröva om handlingen kommit in i rätt tid och snarast överlämna den till besvärsmyndigheten. Det rör sig ibland om icke-överklagbara beslut där den enda materiella prövningen kan ske av den ursprungligen beslutande myndigheten. Inom universiteten gäller detta i samband med antagning vid rangordningen av studenter – till skillnad från behörighetsfrågor som är överklagbara. Enligt universitetets uppfattning bör det därför även fortsättningsvis vara möjligt att ompröva ärenden även efter att de överlämnats till högre instans.

I [34 §] föreskrivs att ärenden ska kommuniceras och att part ska underrättas om besluten vid rättelse och omprövning. Med tanke på att det redan finns regler om detta anser universitetet att paragrafen kan utgå. Det kan ifrågasättas om det uttryckliga kravet på snabbhet är praktiskt förenligt med kravet på kommunikation.

Göteborgs universitet

Av 2 § i förslaget framgår att ett antal paragrafer inte gäller inom kommunal verksamhet om beslutet överklagas med laglighetsprövning. En av bestämmelserna som inte gäller utgörs av 32 § ”Rättelse av andra skäl”. I den aktuella bestämmelsen sker en kodifiering av de regler som vuxit fram i praxis rörande gynnande besluts negativa rättskraft.

Reglerna i praxis om att gynnande beslut vinner negativ rättskraft, med vissa undantag, gäller myndigheter generellt och alltså inte enbart statliga myndigheter och kommunala myndigheter vars beslut överklagas med förvaltningsbesvär. Det har sannolikt varit en fördel för rättstillämparen, som oftast inom den kommunala förvaltningen saknar juridisk utbildning, att reglerna gällt på samma sätt oberoende av hur ett beslut överklagas. Avsikten

med lagförslaget är i och för sig att detta ska gälla även fortsättningsvis.

Det uppstår emellertid en skillnad om reglerna om gynnande besluts negativa rättskraft regleras i lag inom statlig och specialreglerad kommunal verksamhet, medan det inom oreglerad kommunal verksamhet fortfarande blir reglerna i praxis som gäller. Inom specialreglerad kommunal verksamhet förekommer både beslut som överklagas med förvaltningsbesvär och beslut som överklagas med laglighetsprövning. Det är tveksamt om den föreslagna regleringen underlättar för rättstillämparen.

I 32 § första stycket, som handlar om myndighetens möjligheter att rätta sina egna beslut, framgår att gynnande beslut får rättas vid återkallelseförbehåll, tvingande säkerhetsskäl eller vilseledande.

I andra stycket anges emellertid att rättelse enligt förutsättningarna i första stycket får ske om det kan ske ”utan att det blir till nackdel för någon enskild part”. Ett gynnande beslut som upphävs t.ex. på grund av säkerhetsskäl blir ju till nackdel för den enskilde. Som framgår föreligger en motsättning mellan första och andra styckena i paragrafen.

Umeå universitet

Vid sidan av att utredningen föreslår att den så kallade negativa rättskraften lagfästs, görs också några förslag till förändringar beträffande myndigheters möjligheter och skyldigheter att rätta sina egna beslut. Det är värdefullt att utredningen vill understryka vad en rättelse – med dagens terminologi omprövning – ska innebära och att den ska ske skyndsamt.

Angående de föreslagna centrala bestämmelserna om rättelse i 32 § kan dock ifrågasättas om avfattningen kan missförstås. I första stycket sägs att gynnande beslut endast *får* rättas om någon av de tre angivna situationerna är för handen. Därpå anges i andra stycket att beslutet ska rättas om de i första stycket angiv-

na förutsättningarna är uppfyllda, men vid denna rättelse får beslutet ej bli till nackdel för någon enskild part.

Formuleringen kan leda till uppfattningen att ett gynnande beslut endast får rättas om någon av de tre förutsättningarna i första stycket föreligger. Juridiska institutionen utgår dock från att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att rätta också ett gynnande beslut till det bättre för den enskilde om beslutet är felaktigt till följd av nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Livsmedelsverket

Det finns fördelar med valet av ordet ”rättelse” som samlingsnamn, mot bakgrund av de problem som ordet ”omprövning” medfört i praktiken [30–34 samt 44 §§].

Det finns enligt Livsmedelsverkets mening knappast något behov av att införa en bestämmelse som den föreslagna 30 §, att en myndighet alltid kan rätta ett beslut innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående.

Livsmedelsverket ställer sig bakom förslaget att i lagen (32 § första stycket) ta in uttryckliga bestämmelser om *möjligheten* att ändra beslut och att inte endast, såsom är fallet i dag, reglera de fall då myndigheten är *skyldig* att ändra sitt beslut. Verket ställer sig även bakom förslaget att lagfästa principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Dock förefaller det oklart huruvida uppräkningen i punkt 1–3 om när gynnande beslut får rättas är avsedd att vara uttömmande, och det är tveksamt om den i så fall verkligen är det.

Mot bakgrund av det nuvarande oklara rättsläget, för vilket det redogörs i betänkandet, vad gäller myndighetens möjlighet att ändra ett beslut i den situationen då det har överklagats, är det viktigt att frågan får ett svar genom en reglering i förvaltningslagen [33 §].

Förslaget, att ett beslut i denna situation får rättas *endast* i sådana fall då myndigheten har en skyldighet att rätta beslutet i

enlighet med 32 §, och under förutsättning att överklagandet ännu inte överlämnats till överinstansen, innebär begränsningar jämfört med hur rättsläget i stor utsträckning uppfattas i dag av myndigheterna, då nuvarande 27 § i förvaltningslagen endast anger när myndigheterna har en *skyldighet* att ändra beslut men inte stänger möjligheten att ändra även i andra fall.

Livsmedelsverket ställer sig positivt till förslaget att beslutsmyndigheten inte längre ska kunna ändra sitt beslut då överklagandet har överlämnats till överinstansen, och att denna situation således får ett klart svar i lagtexten. Beslutsmyndigheten kan ju under domstolsprocessen meddela domstolen sin ändrade bedömning, vilket normalt torde leda till samma resultat som om myndigheten själv ändrade sitt beslut.

Vad däremot gäller den situationen då överklagande har skett men överklagandet ännu inte har ingetts till överinstansen, har Livsmedelsverket inte samma uppfattning som utredningen. Syftet med den föreslagna bestämmelsen uppges vara att minimera risken för att överklagandet ”fastnar” i första instans och förhindra att beslutsmyndigheten får ett incitament att i samband med ett överklagande på ett genomgripande sätt reaktivera sin prövning eller att den, i värsta fall, först då gör den prövning som tidigare försummats. Livsmedelsverket ifrågasätter om den i betänkandet påstådda risken för att myndigheterna gör en genomgripande prövning först i denna situation verkligen avspeglar ett verkligt problem. Med hänsyn till de långa handläggningstider förvaltningsrätterna ofta har, har några extra dagars omprövningstid hos beslutsmyndigheten knappast någon större betydelse för den enskilde. Det är också tveksamt om denna begränsning av myndigheternas möjligheter att ändra ett beslut i denna situation är i linje med de utgångspunkter som anges i direktiven till utredningen. Där framhålls det att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ska ligga i första instans, att den enskilde inte annat än undantagsvis ska behöva föra sin sak vidare till domstol och att ett utvidgat omprövningsförfarande i första instans skulle kunna bidra till att reda ut oklarheter och undanröja onödiga överklaganden. Det anges vidare att, om överklagande sker, sak-

frågorna genom ett ändamålsenligt omprövningsförfarande skulle kunna bli mer renodlade och tydliga för domstolen, med ökad effektivitet som följd. – Livsmedelsverket anser, i anslutning till direktiven, att det alltså finns klara nackdelar med att utrymmet för omprövning efter överklagande görs så litet som utredningen föreslår.

Fiskeriverket

Beträffande rättelse av andra skäl än skrivfel eller liknande enligt förslagets 32 § anser Fiskeriverket att det kan vara en fördel att använda beteckningen omprövning i dessa fall som en markering av att ändringen inte beror på att myndigheten gjort något fel.

Det är visserligen bra att i 33 § den något otydliga praxis kodifieras som innebär att beslut normalt inte får ändras när ärendet har överlämnats till överinstansen. Dock bör bestämmelsen modifieras så att möjlighet lämnas för beslutsmyndigheten att ändå ändra ett beslut om detta uppenbart gynnar den enskilde och ändamålet med beslutet skulle gå förlorat om detta fick anstå. Ett exempel från fiskets område är årliga beslut om särskilda fisketillstånd.

Lantmäteriet

Utredningen anför att i en ny förvaltningslags allmänna regler om rättelse hör inte sådana undantagsfall hemma där rättegångsbalkens principer om res judicata bör tillämpas (s. 592). Man hänvisar till att sådana bestämmelser i stället bör finnas i specialförfattning. Lantmäteriförrättningar med flera parter är ett exempel på där rättegångsbalkens principer om res judicata bör tilllämpas. Lantmäteriet anser att det vore önskvärt att det av den föreslagna bestämmelsen (32 §) framgår att det finns vissa beslut som inte kan rättas på grund av att rättegångsbalkens bestämmelser om res judicata tillämpas. Om bestämmelsen inte förtyd-

ligas på detta sätt bör i vart fall bestämmelser om dessa undantagsfall tas in i respektive specialförfattning. Det är viktigt att sådana avvikande bestämmelser träder i kraft samtidigt som den nya förvaltningslagen.

Post- och telestyrelsen

PTS är i huvudsak positiv till förslagen i denna del och till ansatsen att tydliggöra rättelseinstitutet. Det är pedagogiskt att i kronologisk ordning beskriva möjligheterna för rättelse och, trots att det kan uppfattas som självklart, ange att myndigheterna kan vidta rättelse fram till att ett beslut expedieras eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående.

PTS ifrågasätter dock om förslaget i 32 § har formulerats på ett så lättillgängligt och pedagogiskt sätt som möjligt. Enligt PTS uppfattning är det inte helt tydligt hur de två styckena i lagrummet förhåller sig till varandra. Det är inte heller klart under vilka förhållanden ett gynnande beslut som ändras inte är till nackdel för den som beslutet avser. Det är oklart om det i lagtexten med ”någon enskild part” avses någon annan än den beslutet riktar sig mot.

PTS tillstyrker förslaget om att i lagen uttryckligen ange vad som gäller i fråga om rättelse efter det att beslutet överklagats till högre instans. Vidare är det positivt att utvidga myndigheters skyldighet att ge part tillfälle att yttra sig innan en rättelse sker.

Trafikverket

Den av utredningen föreslagna användningen av begreppet rättelse förefaller enligt verkets mening mindre lämplig. Rättelse bör förbehållas vad som normalt sett förstås med ordet, dvs. att rätta något som är oriktigt. Det förhållandet att myndigheten kan vidta åtgärder i samband med bl.a. omprövning innebär ju inte, inte ens för det fall myndigheten gör en förändrad bedöm-

ning, med automatik att någon saklig rättelse vidtas. Det synes därför mest ändamålsenligt att, förutom vad beträffar skrivfel m.m., använda termen ändring i bestämmelserna.

Transportstyrelsen

Det bör övervägas att i 34 § införa att beslut om rättelse ska kunna fattas utan föregående kommunicering om ett sådant beslut behöver fattas omedelbart för att inte äventyra människors liv eller hälsa.

Konkurrensverket

Konkurrensverket anser att det skulle vara värdefullt med klargörande uttalanden avseende det som föregår rättelsen, det vill säga myndighetens prövning av huruvida förutsättningar för rättelse föreligger. I den mån frågor om rättelse aktualiseras torde det sällan vara så att myndigheten helt plötsligt inser att förutsättningar för obligatorisk eller frivillig rättelse föreligger (bortsett från rättelse av skrivfel och dylikt där så nog kan vara fallet). Tvärtom torde den insikten normalt förutsätta mer eller mindre omfattande utredningsåtgärder från myndighetens sida. Det kan vidare förutsättas att sådana utredningar ofta kommer till stånd efter initiativ utifrån, normalt från en enskild som är missnöjd med beslutet.

För Konkurrensverkets del förekommer att företag vänder sig till verket för att få förelägganden omprövade på grund av nya omständigheter, exempelvis förändrade marknadsförhållanden.

Det framstår, enligt Konkurrensverkets mening, som oklart hur sådana framställningar och eventuella efterföljande utredningar förhåller sig till övriga bestämmelser i den föreslagna förvaltningslagen. Vilka krav avseende exempelvis utredningsansvar, kommunikation och motivering ställs på myndigheten i relation till frågor om en eventuell rättelse? Att kraven borde vara lägre

ställda i ärenden rörande rättelse än vad som gäller för normala ärenden framstår för Konkurrensverket som självklart. Frågan är dock hur mycket lägre, och vilka krav som kan ställas på den enskilde som önskar rättelsen? Enligt Konkurrensverkets mening föreligger således ett behov av ytterligare klargöranden i detta avseende.

Konkurrensverket delar inte utredningens bedömning att det är lämpligt att sortera in ändringar enligt såväl 31 § som 32 § under den gemensamma beteckningen *rättelse*. Enligt Konkurrensverkets mening föreligger det betydande pedagogiska vinster med att, liksom idag, reservera termen *rättelse* för uppenbara oriktigheter till följd av skriv-, räknefel eller annat förbiseende. Det är då förhållandevis klart vad det är fråga om för alla inblandade parter. Det kan även noteras att beslutet i dessa fall är behäftat med ett fel redan då det meddelas.

Att kalla det *rättelse* när ett ursprungligt korrekt beslut ändras till följd av att det på grund av senare inträffade omständigheter kommit att bli mindre lämpligt för emellertid tankarna fel. Konkurrensverket delar i detta avseende inte utredningens bedömning att *rättelse*, till skillnad från *självrättelse*, inte skulle ge intryck av att myndigheten gör avbön för begångna försyndelser. Tvärtom anser verket att det är just detta intryck termen *rättelse* ger.

För det fall det ändå skulle anses angeläget att samla de aktuella bestämmelserna under en beteckning anser Konkurrensverket att en annan term än *rättelse* bör övervägas. Enligt Konkurrensverkets mening kan till exempel termen *korrigering*, vilken även utredningen använt för att beskriva vad det handlar om (s. 583 f.), anses mer språkligt adekvat än *rättelse.* I vanligt språkbruk torde det också falla sig mer naturligt att myndigheten korrigerar ett beslut på grund av nya omständigheter än att myndigheten rättar ett beslut på grund av nya omständigheter, i alla fall om man anser att beslutet i grunden var korrekt då det fattades.

Till sin ordalydelse ger 33 § intrycket att förbudet mot rättelse omfattar såväl situationer där ett beslut är föremål för överprövning som situationer där en sådan prövning avslutats och

beslutet har vunnit laga kraft. Såvitt Konkurrensverket förstår är dock avsikten att bestämmelsen endast ska täcka litispendenssituationer. Enligt Konkurrensverkets mening bör detta förhållande tydliggöras.

Sveriges geologiska undersökning

Enligt SGU:s mening är begreppsändringen i fråga om rättelser och omprövningar bra. Den föreslagna lydelsen i 32 § 1 stycket tycks utgå från att en rättelse av ett gynnande beslut alltid är av negativ karaktär för den enskilde, vilket inte alltid är fallet. Ett gynnande beslut kan innehålla flera komponenter där felaktigheter uppkommit, som inte är av fullt så enkel karaktär som de som kan rättas enligt 31 §.

Bestämmelsen i 34 § om kommunikation inför ett rättelsebeslut innebär en dubbelreglering i förhållande till förslagets 21 §, eftersom denna inte innehåller någon begränsning vad gäller om beslutet går någon emot eller inte. SGU anser att kommunikationsplikten vid rättelser enligt 31 § helt ska tas bort, eftersom besluten i denna del till sin karaktär är sådana att kommunikation alltid borde vara utesluten. Myndighetens generella utredningsansvar innebär också att kontakter med den som berörs ändå kan förekomma om det behövs.

Patent- och registreringsverket

Med hänvisning till vad som framförts under [avsnitt 3.1] ovan ser PRV ingen nackdel i att begreppet myndighetsutövning även framöver används för att bestämma i vilka fall en part obligatoriskt ska höras innan rättelse enligt 31 § sker.

PRV ser vissa problem med utredarens förslag enligt vilket det inte längre ska finnas en möjlighet att avstå från att rätta ett beslut om särskilda skäl föreligger [32 §]. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ett beslut alltid rättas om det är uppenbart

oriktigt i något väsentligt hänseende och det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Frågan som då uppkommer är om en myndighet alltid ska ändra ett felaktigt beslut även om det gått en tid efter det att beslutet vann laga kraft.

Ett skäl att avstå från att rätta ett beslut som är uppenbart oriktigt i ett väsentligt hänseende även om det kan ske snabbt och enkelt kan vara att det skulle vara till nackdel för annan/andra än en enskild part. Har t.ex. PRV felaktigt meddelat ett avslagsbeslut i ett ärende som avser patent eller registrering av varumärke och en viss tid löper innan det uppmärksammas att inga hinder egentligen fanns för att bifalla ansökan, kan en bredare krets, medvetet eller omedvetet, ha inrättat sig efter avslagsbeslutet, t.ex. andra näringsidkare liksom även PRV vid fattande av senare beslut. Enligt PRV:s uppfattning kan det i ett sådant läge medföra större negativa konsekvenser att rätta beslutet än att avstå från att göra det. PRV anser således att den hänvisning till *särskilda skäl* som nu finns i 27 § andra stycket FL bör överföras till den nya lagen. En annan tänkbar lösning, som dock enligt PRV medför en svårare tillämpning, är att vidga den krets som ska omfattas av rekvisitet nackdel till att omfatta även tredje man.

PRV avstyrker förslaget att en myndighet som ändrar ett felaktigt beslut i samband med ett överklagande på så sätt som sökanden vill (dvs. sökanden får ett beslut som han är nöjd med) ska lämna beslutet till överinstansen som i sin tur därefter ska avskriva överklagandet om den finner att det nya beslutet från beslutsmyndigheten innefattar exakt vad klaganden önskar [33 §]. Enligt PRV bidrar inte en sådan bestämmelse till att lägga tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet i första instans. Snarare motverkar förslaget en snabb och effektiv hantering av ärenden eftersom sökandena inte helt sällan undanröjer förelagda hinder i samband med överklagande.

I 34 § nämns ”det beslut som ersätter det rättade” och i 44 § hänvisas till ”det nya beslutet” (varigenom ett överklagat beslut rättats). Dessa formuleringar är enligt PRV:s mening inte otve-

tydiga. Fråga är nämligen om ett rättat beslut ska anses utgöra en modifierad version av det ursprungliga beslutet eller om det ursprungliga beslutet har undanröjts och ett helt nytt beslut därefter har fattats. Bestämmelsen i den nu gällande FL anger att ett befintligt beslut ändras, dvs. det är fråga om ett och samma beslut.

PRV:s uppfattning är att det av 34 § bör framgå att en part ska underrättas om beslutet i *rättat utförande*. Även formuleringen i 44 § bör korrigeras så att det framgår att det inte är fråga om att överlämna två skilda beslut till överinstansen, utan om två textversioner.

Energimarknadsinspektionen

Ordet rättelse för närmast tankarna till direkta skrivfel och liknande. Av motiveringen till förslaget avseende 30 § framgår dock att det med rättelse i detta sammanhang avses alla typer av ändringar. Energimarknadsinspektionen anser därför att det bör övervägas att i stället använda ordet *ändra*.

I 32 § anges när rättelse får ske av bl.a. gynnande beslut. I uppräkningen anges inte att rättelse av gynnande beslut får ske om rättelsen inte går någon emot. Det förekommer att till sin karaktär gynnande beslut behöver rättas och ändras på ett sätt som till sin karaktär skulle kunna anses vara till nackdel för den i princip gynnade parten, men där rättelsen i det enskilda fallet inte är till nackdel för någon. Det bör i sådana fall vara möjligt att rätta och den möjligheten bör enligt Energimarknadsinspektionen framgå direkt av lagen. Detta kan lämpligen ske genom att till uppräkningen lägga till ytterligare en punkt enligt vilken rättelse av till sin karaktär gynnande beslut får ske om det inte är till nackdel för någon part.

Utredningen anför (sid. 592) att hanteringen av rättskraft avseende avgöranden som till sin karaktär är analoga med dom i tvistemål eller brottmål bör hanteras genom eventuella bestämmelser i respektive specialförfattning. Energimarknadsinspektio-

nen konstaterar att behovet av en sådan särreglering avseende inspektionens anslutningsärenden, dvs. ärenden enligt 3 kap. 6–7 §§ ellagen, behöver utredas.

Vad som anförts angående ordet rättelse under föregående avsnitt [30 §] gör sig gällande även avseende denna bestämmelse.

Arbetsförmedlingen

Då en rättelse har genomförts i enlighet med 33 § i förslaget efter att ärendet har överklagats, men innan överklagandet och övriga handlingar i ärendet har översänts till den instans som prövar överklagandet enligt 44 § i förslaget förfaller inte det tidigare beslutet i enlighet med i dag gällande förvaltningslag.

Enligt förslaget ska det rättade beslutet samt överklagandet och övriga handlingar i ärendet överlämnas till överinstansen som har att pröva om överklagandet ska avvisas. Detta motiverar utredaren med att det kan finnas en risk att beslutsmyndigheten inte har rättat beslutet helt i enlighet med personens yrkanden i överklagandet. Det torde vara en mycket ovanlig situation. Det framstår som onödigt försiktigt. Det innebär merarbete för förvaltningsrätten och är knappast i linje med utgångspunkten att man ska förskjuta tyngdpunkten till första instans.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit nya bestämmelser om rättelse som tar sikte på en myndighets korrigering av egna beslut och omfattar alla typer av ändringsskäl. Ett inslag i de nya reglerna är att förhindra att en enskild, som meddelats ett gynnande beslut, plötsligt förlorar vad han eller hon vunnit genom att myndigheten återkallar sitt beslut. I anslutning till vad som får betraktas som fast rättspraxis anges tre alternativa villkor som måste vara uppfyllda för att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ska få rättas. Ett av de villkoren

är om det av beslutet eller de föreskrifter enligt vilka de meddelats framgår att det under vissa förutsättningar får återkallas.

Stadsledningskontoret delar Förvaltningslagsutredningens uppfattning att det är viktigt att myndighetens möjligheter och skyldigheter att ompröva och ändra sina egna beslut regleras i lag. Stadsledningskontoret anser dock att det är otydligt i vilken omfattning en myndighet kan inta återkallelseförbehåll i sina beslut. Stadsledningskontoret delar också den uppfattning som kommit till uttryck i det särskilda yttrandet av Irene Reuterfors-Mattsson, bilaga 3. Det bör i den nya förvaltningslagen införas en generell möjlighet för förvaltningsmyndigheter att återkalla ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden, och detta utan att det finns uttryckligt lagstöd för ett sådant återkallande i speciallagstiftning.

Växjö kommun

Kommunen instämmer i det särskilda yttrandet [av Irene Reuterfors-Mattsson] om att det bör införas en generell möjlighet att ändra ett beslut om fortlöpande förmåner.

Karlskrona kommun

Karlskrona kommun tycker att förslaget generellt innehåller många förtydliganden som kommer att underlätta i den praktiska ärendehanteringen och vill särskilt framhålla förändringarna i regleringen kring myndighetens rättelse av beslut som ett gott exempel. Genom att generellt införa termen ”rättelse” och slopa begreppet ”omprövning” blir regleringen mycket tydligare. Den nuvarande regleringen i 27 § har bäddat för missuppfattningar i fråga om myndighetens skyldighet i samband med överklaganden.

Karlskrona kommun delar emellertid den uppfattning som framförs i Irene Reuterfors-Mattssons särskilda yttrande att i

förvaltningslagen, utifrån de principer som utarbetats i praxis, införa en bestämmelse om rättelse av beslut om fortlöpande förmåner.

Göteborgs kommun

Göteborgs Stad delar Förvaltningslagsutredningens uppfattning att det är viktigt att myndigheternas möjlighet och skyldighet att ompröva och ändra sina beslut anges i lag och anser att det rättelseinstitut som utredningen föreslår är tydligt och bra. Staden anser dock att det i den nya förvaltningslagen bör införas en generell möjlighet för förvaltningsmyndigheterna att återkalla ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden, och detta utan att det finns uttryckligt lagstöd för ett sådant återkallande i speciallagstiftning.

Luleå kommun

Luleå kommun delar synpunkterna som framförts i det särskilda yttrandet av experten Irene Reuterfors-Mattsson angående återkallelse av gynnande beslut. Det finns situationer som inte har förutsetts i lag där det kan anses oskäligt att ett gynnande beslut ska vara omöjligt att ändra. Det bör införas en sådan möjlighet i vissa situationer.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Vi instämmer i experten Irene Reuterfors-Mattssons ståndpunkt i det särskilda yttrandet om att förvaltningsmyndigheter direkt i förvaltningslagen bör ges en generell möjlighet att återkalla ett gynnande förvaltningsbeslut vid väsentligt ändrade förhållanden [32 §].

10 Överklagande

10.1 Forum för överklagande (35 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att undantaget såvitt avser anställningsärenden ska bestå.

Kammarrätten anser att överprövning av anställningsärenden av rent praktiska skäl ska undantas från överprövning. Genom utredningens förslag att ta bort undantagen för anställningsärenden i bestämmelserna om kommunikation och motivering kommer antalet överklaganden troligtvis att öka. Enligt kammarrättens mening går det att tillgodose kraven på rättssäkerhet i anställningsförfarandet på annat sätt. Ett anställningsbeslut föregås alltid av en noggrann behandling av anställande myndighet. Tillsättningen är transparent och en missnöjd sökande har alltid rätt att begära ut medsökandes meritförteckning. Om sökanden skulle ha blivit felbehandlad finns möjlighet till skadestånd. Enligt kammarrättens mening har inte överinstansen i denna typ av mål samma förutsättningar att göra en bedömning av hur de sökande förhåller sig till varandra, eftersom det av anteckningar från referenssamtal och intervjuer inte går att få fram de nyanser som i slutändan ofta är avgörande vid tillsättning av tjänster när sökandena har likvärdiga meriter. Kammarrätten föreslår därför att det nuvarande undantaget för anställningsärenden tills vidare ska bestå i förvaltningslagen och att en särskild utredning tillsätts för att utreda hur anställningsärenden ska behandlas i framtiden.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Utredningen föreslår att beslut i anställningsärenden ska överklagas till förvaltningsdomstol i stället för till Statens överklagandenämnd. Förslaget motiveras med att överklagandenämndens ställning som domstol inte är otvetydig. Förvaltningsrätten vill erinra om att Överklagandenämnden för högskolan, som överprövar alla anställningsbeslut inom högskolevärlden, vid två tillfällen begärt förhandsbesked från EU-domstolen och där godkänts som domstol och således tillgodoser EU-rättens krav på domstolsprövning. Detsamma torde gälla Statens överklagandenämnd. Förslaget att föra överklaganden i anställningsärenden till förvaltningsdomstol avstyrks.

Domstolsverket

Nu gällande ordning innebär att statliga myndigheters beslut om att anställa någon får överklagas till Statens överklagandenämnd. Statens överklagandenämnds beslut får inte överklagas. Utredningen föreslår nu att dessa beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol, något som kan innebära en långt utdragen process i tre instanser. Utredningen motiverar sitt ställningstagande med att Statens överklagandenämnd sannolikt inte har status av domstol och att Europakonventionen och EU-rätten kräver en möjlighet till domstolsprövning av rättigheter som regleras i dessa regelverk. Utredningen påpekar även att ställningstagandet i den delen kan bli annorlunda ifall det bringas klarhet i nämndens status. Här föreslagen ändring i kombination med den föreslagna 29 § (besluts verkställbarhet), medför att det finns en överhängande risk för att det kan dröja oskäligt lång tid innan ett anställningsbeslut kan verkställas. DV konstaterar det borttagna undantaget avseende forum för anställningsärenden allvarligt kan försvåra statliga myndigheters kompetensförsörjning. DV ifrågasätter även om ett långt utdraget överklagandeförfarande ligger i de sökandes intresse. Även dessa torde gagnas av ett snabbt av-

görande av anställningsärendena. DV avstyrker i nuläget den föreslagna ändringen och efterlyser en särreglering som kan leva upp till de krav som uppställs av EU-rätten och Europakonventionen.

Rikspolisstyrelsen

Vidare kommer den föreslagna bestämmelsen om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol (35 §) att förlänga handläggningstiden och motverka möjligheterna att tillsätta statliga tjänster inom rimlig tid. Rikspolisstyrelsen anser därför, även med beaktande av övergångsbestämmelserna, att undantaget i 22 a § ska bestå.

Kriminalvården

Kriminalvården vill slutligen hänvisa till Arbetsgivarverkets hemställan om en översyn av rätten att överklaga beslut i anställningsfrågor den 16 september 2010 (Arbetsgivarverkets dnr 1009-0427-17).

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar utredningens uppfattning att det föreligger oklarheter beträffande forum för överklagande (s. 609) och överklagbarhet. Dessa frågor behöver utredas ytterligare och hanteras i särskild ordning, särskilt med beaktande av ärendenas arbetsrättsliga karaktär.

Kustbevakningen

Utredningen föreslår också att ta bort den nuvarande begränsningen att beslut i tjänstetillsättningsärenden inte kan överklagas

till förvaltningsdomstol (22 a §) och att införa en bestämmelse om att ett beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut (ny 29 §). […]

Kustbevakningen har ett mycket stort rekryteringsarbete. Att behöva kommunicera alla uppgifter i ärenden om tjänstetillsättning skulle innebära stor tidsåtgång för myndigheten och fördyra tjänstetillsättningsförfarandet. […] Handläggningstiden skulle förlängas avsevärt. Därtill kommer den handläggningstid ett överklagande till förvaltningsdomstol innebär. Utredningens förslag att ett beslut inte får verkställas förrän klagotiden gått ut innebär dessutom att ett överklagande medför att det under överklagandeprocessen i princip blir omöjligt för myndigheten att tillsätta aktuell tjänst. Detta kan få stora konsekvenser för myndighetens verksamhet.

Med anledning av ovan anförda avstyrker Kustbevakningen förslaget om att den nya förvaltningslagens regler om kommunicering, överklagande och besluts verkställbarhet ska vara tillämpliga även i ärenden om tjänstetillsättning.

Skatteverket

Från ett internt verksamhetsperspektiv vill Skatteverket anmärka att den nuvarande förvaltningslagen undantar beslut i anställningsärenden från möjligheten att överklaga till förvaltningsdomstol och att betänkandets förslag innebär att detta undantag upphör. Utan bestående specialreglering (som för närvarande finns i förordningsform) bedömer Skatteverket att förslaget medför nackdelar när det gäller handläggningen.

Arbetsgivarverket

Utredaren föreslår att anställningsbeslut ska kunna överklagas enligt förvaltningsrättens regler med andra ord att det nuvarande undantaget (se FL 22 a §) tas bort och därmed att överklagande-

nämnden försvinner. Överklagandet ska alltså gå till förvaltningsrätten med fortsättning till kammarrätt och Regeringsrätten. Tidsåtgången och kostnaderna för anställningsförfarandet kommer att stiga. Dessutom ska beslutet i enlighet med förslaget rörande laga kraft inte få verkställas.

Arbetsgivarverket anser att den nuvarande regeln i FL 22 a § om undantag i anställningsärenden ska bestå.

Redan skapandet av överklagandenämnden och dess praxis visar på de kostnadsdrivande konsekvenserna ett överklagandeinstitut har i anställningsärenden (se Arbetsgivarverkets inlaga till Finansdepartementet daterad 2010-09-16, se bilaga). Att då ta ett steg till och tillämpa allmänna klagoregler skulle uppenbarligen bidra till att ett stort antal tillsättningar skulle försvåras och försenas med allvarliga brister för statsförvaltningens effektivitet som främsta resultat.

Uppenbarligen har utredaren inte beaktat betydelsen av en effektiv kompetensförsörjning för statsförvaltningen och inte heller att beslut rörande anställningar inte kan likställas med beslut i andra förvaltningsärenden samt att staten som arbetsgivare är en del av arbetsmarknaden och inte kan ha särregler som alltför mycket skiljer sig från övriga regler. Många arbetsrättsliga beslut kan inte överklagas förvaltningsrättsligt på grund av inskränkningslagen.

Statskontoret

Förvaltningslagsutredningen föreslår att anställningsbeslut i fortsättningen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till Statens överklagandenämnd. Det undantag som finns i den nuvarande förvaltningslagen föreslås således tas bort.

Statskontoret avstyrker förslaget. Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning beaktat de konsekvenser som förslaget kan få. Till exempel fördröjs myndigheternas anställningsförfaranden, vilket riskerar att påverka statsförvaltningens effektivitet. Tidsåtgången och därmed kostnaderna för anställ-

ningsförfarandet kommer att stiga om saken ska prövas av flera domstolsinstanser innan den avgörs.

Statskontoret anser att frågan bör utredas ytterligare innan det fattas några beslut om förändringar. Detta skulle kunna ske inom ramen för en generell översyn av rätten att överklaga beslut i anställningsfrågor.

Länsstyrelsen i Stockholms län

I 22 a § nuvarande förvaltningslag undantas bl.a. beslut i anställningsärenden från prövning i allmän förvaltningsdomstol. Utredningen konstaterar att bestämningen ”beslut i anställningsärenden” inte är i linje med lagstiftarens intentioner, och anger att de beslut som lagstiftaren avsett att undanta är ”beslut att anställa någon”. Vidare anför utredaren att Statens överklagandenämnds ställning ”inte är otvetydig” i ljuset av att sådana rättigheter som avses i Europakonventionen eller EU-rätten kräver tillgång till domstolsprövning. Länsstyrelsen har inga invändningar mot utredarens överväganden härvidlag, men anser att utredarens slutsats är inadekvat och inte tar hänsyn till den mängd anställningsärenden som statliga myndigheter hanterar. Det är således enligt länsstyrelsen direkt olämpligt att ta bort undantaget i 22 a § utan att dessförinnan utreda en alternativ lösning. I avvaktan på vidare utredning om Statens överklagandenämnds ställning kan förslagsvis undantaget bestämmas på så sätt att 35 § formuleras ”Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut att anställa någon.”.

Centrala studiestödsnämnden

CSN avstyrker förslaget att beslut om att anställa någon ska kunna överklagas till förvaltningsrätt med möjlighet till fortsatt prövning i kammarrätt och Regeringsrätten. I och med att anställningsbeslutet inte får verkställas innan det har vunnit laga

kraft befarar CSN att tidsåtgången och kostnaden för anställningsförfarandet kommer att öka i de fall ett anställningsbeslut överklagas i enlighet med den ordning som föreslås. CSN:s bedömning är att vissa tillsättningar skulle fördröjas avsevärt med stora effektivitetsförluster för myndigheterna som följd. CSN förordar därför att det nuvarande undantaget för anställningsärenden i 22 a § förvaltningslagen ska finnas kvar.

Lunds universitet

Universitetet har inget att erinra mot förslaget. Det finns anledning att i paragrafen erinra om att det i lag kan fastställas andra instanser för överklagande. Enligt vanlig lagstiftningsteknik anges här allmän förvaltningsdomstol. Frågan är om lagen inte blir mera lättillgänglig om det i stället direkt anges förvaltningsrätt.

Patent- och registreringsverket

22 a § i nu gällande FL innehåller en huvudregel om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I första stycket undantas bl.a. ”beslut i anställningsärenden. Utredarens inställning är att undantaget inte ska återkomma i motsvarande bestämmelse (35 §) i den nya lagen. Hans överväganden är här kortfattade. Särskilt hänvisas till att den rättsliga statusen för Statens överklagandenämnd är under diskussion.

Det kan noteras att Arbetsgivarverket i en framställning till regeringen den 16 september 2010 har begärt en översyn av rätten att överklaga beslut i anställningsfrågor. Utan att gå närmare in på innehållet i skrivelsen vill PRV framhålla att beslut om statliga tjänstetillsättningar i allmänhet lämpar sig dåligt för en överprövning som innebär att en domstol eller domstolsliknande instans sätter sig i den ursprungligen beslutande myndighetens ställe. PRV välkomnar därför, med utredarens ord, att lagstiftaren bringar reda i de oklara förhållandena på området.

PRV är däremot inte enig med utredaren i dennes slutsats att det tills vidare inte finns skäl att behålla undantaget i nu gällande 22 a § FL. Verket menar att det under inga förhållanden är lämpligt att den ordinarie förvaltningsprocessen används för överprövning av tillsättningsbeslut. Ett undantag för beslut som rör tjänstetillsättning bör alltså skrivas in i den föreslagna 35 § FL.

Post- och telestyrelsen

PTS tillstyrker förslaget.

Affärsverket svenska kraftnät

Förslagen avseende överklagande av beslut om tjänstetillsättningar skulle avsevärt komplicera anställningsförfarandet inom staten. Ordningen framstår som otidsenlig och Svenska Kraftnät ansluter sig till vad Arbetsgivarverket har anfört i sitt remissvar.

Statens kulturråd

En fortsatt särreglering inom anställningsområdet bör övervägas och regeringen bör uppmärksamma Arbetsgivarverkets remissvar på utredningen som ger en mer omfattande beskrivning av konsekvenserna ur ett arbetsgivarperspektiv. Kulturrådet vill framför allt framhålla att den nuvarande regeln i FL 22 [a] § om undantag i anställningsärenden bör bestå. Utredningens förslag riskerar sammantaget att väsentligt påverka tidsåtgången för hela anställningsprocessen och därmed äventyra myndighetens kompetensförsörjning.

Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Utredningen föreslår att Överklagandenämnden (för anställningsärenden) läggs ned. I stället ska överklaganden riktas till förvaltningsrätten, precis som andra överklaganden.

TCO anser att dagens system med en instans specialiserad på anställningsärenden har varit värdefull, även om det finns förbättringsmöjligheter. Vi kan däremot inte se att det finns starka skäl som talar för att kvaliteten i handläggning och beslut skulle öka, eller att processen skulle underlättas (påskyndas) i och med utredningens förslag. Därför bör nuvarande ordning med en särskild nämnd bestå.

Strålsäkerhetsmyndigheten

SSM ställer sig tveksam till några av utredningens förslag som enligt myndighetens bedömning riskerar att ha en negativ inverkan på kompetensförsörjningen på det statliga området. Det gäller för det första förslaget om att förändra sättet att överklaga ett anställningsärende.

Förslaget innebär att det nuvarande undantaget i 22 a § förvaltningslagen utgår och att ärendena inte längre ska prövas av Statens överklagandenämnd. I stället ska överklagade anställningsärenden, i likhet med andra förvaltningsärenden, hänvisas till prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. förvaltningsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. Det finns skäl att anta att, om ett ärende överklagas, en sådan prövningsprocess skulle pågå under lång tid efter det att myndigheten fattat sitt anställningsbeslut och avsevärt fördröja ett slutligt avgörande av ärendet. I kombination med utredarens förslag att beslut inte får verkställas innan klagotiden har gått ut, blir konsekvensen att det under lång tid skulle råda stor osäkerhet, både för arbetsgivaren och för den som sökt en anställning, *om* och i sådana fall *när* anställningen kan påbörjas.

En sådan osäkerhet och tidsfördröjning av rekryteringsprocessen är orimlig och skulle sannolikt medföra allvarliga konsekvenser. Det kan för det första antas att intresset för att söka statliga anställningar minskar om sökanden riskerar att inte kunna påbörja sin anställning förrän efter att en lång och osäker domstolsprocess är avslutad. Det ligger i såväl myndighetens som den enskilde sökandens intresse att rekryteringsprocessen är effektiv och inte tar längre tid än nödvändigt. För det andra måste myndigheten, om det slutliga avgörandet skulle bli till den klagandes fördel, hantera en situation med ett civilrättsligt anställningsavtal till förmån för en person och en lagakraftvunnen dom till förmån för en annan. Om det går lång tid innan anställningsärendet kan avgöras ökar också risken för att förutsättningarna för myndigheten förändras t.ex. på så sätt att den utlysta tjänsten inte längre ska tillsättas.

SSM anser mot bakgrund av det sagda att utredaren inte har tagit hänsyn till de speciella förutsättningar som gäller för anställningsärenden och att om anställningsbeslut över huvud taget ska kunna överklagas så behövs det en särreglering för detta.

10.2 Överklagbarhet (36 §)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten välkomnar de nya bestämmelserna om överklagbarhet, men förordar att bestämmelserna synkroniseras med liknande bestämmelser i förvaltningsprocesslagen.

Kammarrätten, som även har inlämnat remissvar över Ds 2010:17 ”En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess”, kan vid en jämförelse mellan de bägge förslagen konstatera att något samråd inför avlämnandet av de båda produkterna inte skett – något som enligt kammarrättens mening varit att föredra. Enligt 36 § i förslaget till ny förvaltningslag ska föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, s.k. normbeslut, inte kunna överklagas. Kam-

marrätten noterar att någon sådan ändring inte förordats i förslag till nya bestämmelser i förvaltningsprocesslagen.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten ställer sig tveksam till kravet på att ett beslut ska antas *i väsentlig mån* kunna påverka någons situation för att det ska få överklagas. Den valda formuleringen ger intryck av en påtaglig skärpning i förhållande till nu gällande praxis och medför en risk för ett för högt ställt rekvisit eller att rekvisitet inte tillämpas i enlighet med sin ordalydelse. Enligt kammarrätten tar rekvisitet inte sikte på vilka beslut i sig som får överklagas, utan på vilken effekt beslutet ska ha för att få överklagas.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten förutsätter att uttrycket ”i väsentlig mån” inte medför en inskränkning i förhållande till vad som gäller i dag utan att det finns speciallagstiftning för bl.a. skatter och avgifter. I annat fall skulle exempelvis trängselskatter inte kunna överklagas.

Förvaltningsrätten i Malmö

Det är förvaltningsrätternas uppgift att avgöra både överklagbarhet och klagorätt. Enligt förvaltningsrättens mening är det svårt att tillämpa uttrycket *i väsentlig mån påverka*. Det är mycket subjektivt vad som påverkar någon väsentligt och det krävs större förutsebarhet än så för den enskilde för att veta både om beslutet är överklagbart och vem som i så fall har klagorätt. Utredningen menar att den nuvarande formuleringen i 22 § FL *den som beslutet angår* saknar konkretion och att det får substans först genom att studera praxis från Regeringsrätten. Mot den före-

slagna ändringen talar att det i nuläget åtminstone finns sådan praxis när det gäller klagorätt. Vid en ändring riskerar man att rättsläget blir osäkert innan det åter har fastställts vad de nya begreppen innebär.

Domstolsverket

[Se Domstolsverkets synpunkter i avsnitt 10.3.]

Kriminalvården

I sin genomgång av praxis i fråga om vad som konstituerar ett överklagbart beslut hänvisar utredningen (sid. 623) bl.a. till Regeringsrättens beslut den 10 februari 2010 i mål 4303-08 (RÅ 2010 ref. 9). En av frågorna som prövades i målet var om ett beslut av Kriminalvården var överklagbart. Regeringsrätten fann att så var fallet, eftersom Kriminalvården hade fattat ett beslut i ärendet som hade faktiska verkningar för motparten. Avgörandet har kommit att få stor betydelse för Kriminalvårdens synsätt på vilka beslut som är överklagbara.

Ett problem för Kriminalvården är emellertid att allt fler av myndighetens skriftliga besked tillerkänns överklagbarhet av domstolarna, som vid denna bedömning synes fästa större vikt vid den skrivna formen än vilka faktiska verkningar ställningstagandet har. Som exempel kan nämnas att frågan om hur stor TV Kriminalvården ska tillhandahålla en intagen har ansetts vara ett överklagbart beslut (Kammarrättens i Stockholm beslut den 2 november 2009 i mål 3227-09). I sammanhanget bör nämnas att JO:s uppfattning är att det i många fall är lämpligt att besvara framställningar från intagna genom beslut (se t.ex. JO:s beslut den 21 september 2009, dnr 6763-2008). Kriminalvården vill här också framhålla att gränsen mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning långt ifrån alltid är så klar som utredningen menar att den är (sid. 99).

Parentetiskt kan slutligen nämnas att kriteriet att beslutet ska ha gått den enskilde emot för att vara överklagbart har prövats av domstol vid flera tillfällen (se t.ex. Länsrättens i Örebro län beslut den 7 augusti 2009 i mål 1505-09, där Kammarrätten i Jönköping den 11 september 2009 i mål 2546-09 beslutade att inte medge prövningstillstånd).

Kriminalvården anser mot denna bakgrund att en utredning av vilka Kriminalvårdens beslut som ska gå att överklaga bör genomföras snarast.

Migrationsverket

Migrationsverket vill i sammanhanget peka på att förordningen (2008:57) om den Europeiska flyktingfonden och den Europeiska återvändandefonden för perioden 2008–2013 innehåller bestämmelser om förbud att överklaga. Eftersom dessa bestämmelser för närvarande endast finns i förordningsform kan det framöver behöva finnas en särskild lag om fondförvaltning. Detta är något som kan behöva beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Motsvarande problem kan finnas på andra områden.

Datainspektionen

Den föreslagna bestämmelsen avser att visa att det är beslutets faktiska verkningar som egentligen bör vara avgörande för om det kan överklagas eller inte. Datainspektionen har inget att invända mot denna principiella utgångspunkt. Inspektionen utgår därvid ifrån att bestämmelsen inte är avsedd att innebära någon förändring av den praxis som bildats i fråga om överklagbarhet, t.ex. Regeringsrättens uttalanden om att en myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla inte kan överklagas (se t.ex. RÅ 2010 ref. 29).

Försvarsmakten

Försvarsmakten delar utredningens uppfattning att det föreligger oklarheter beträffande forum för överklagande (s. 609) och överklagbarhet. Dessa frågor behöver utredas ytterligare och hanteras i särskild ordning, särskilt med beaktande av ärendenas arbetsrättsliga karaktär.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är kritisk till utredningens förslag till överklagbarhetsparagrafen (36 §). Den föreslagna bestämmelsen om att ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende är alldeles för vagt formulerad och öppnar för vida tolkningar. Tolkningssvårigheter torde uppstå avseende både påverkansrekvisitet och väsentlighetsrekvisitet. Det kan leda till missförstånd och eventuellt missbruk av regeln vilket kommer att förorsaka resurskrävande merarbete för myndigheter och domstolar. Dessutom kommer myndigheter att tvingas i en svår tolkningssituation avseende överklagbarhetsfrågan vid tillämpning av föreslagna regler om beslutsmotivering (27 §) och underrättelse (28 § andra stycket) när de själva inte är behöriga att pröva frågan om beslutet kan överklagas eller inte. Den frågan ägs av den instansen som har att pröva överklagandet. Myndigheterna kan därmed bli involverade i rättsliga bedömningar som de varken har resurser eller behörighet att utföra.

Den föreslagna regeln kan leda till helt orimliga resultat då den lämnar stort utrymme för subjektiva tolkningar. Det gäller särskilt beslut under förfarande. En myndighets beslut att kalla till en anställningsintervju kan med stöd av den aktuella regeln komma att överklagas då det kan hävdas att beslutet i väsentlig mån påverkar sökandenas situation i personligt och ekonomiskt hänseende. Även ett beslut att inhämta ett yttrande från ett visst organ kan komma att angripas på samma sätt.

Regeln kan också uppfattas så som att den ger möjlighet att angripa s.k. partsbesked, dvs. myndigheters ställningstaganden i civilrättsliga tvister. Det är en allmänt utbredd uppfattning att partsbesked inte utgör överklagbara beslut (s. 640). Den vaga formuleringen som föreslås gör emellertid att det inte längre framstår som självklart att partsbesked blir fredade från förvaltningsrättsliga överklaganden.

När det i rättspraxis diskuteras ett besluts överklagbarhet brukar det föras resonemang angående behovet av rättsskydd i en aktuell situation. I RÅ 2007 ref. 7 har Regeringsrätten konstaterat att ”För att den enskildes behov av rättskydd skall kunna tillgodoses måste ett sådant beslut med hänsyn till dess betydande faktiska verkningar kunna överklagas.” Rättskyddsbehovet är en av faktorerna som Regeringsrätten har tillmätt betydelse vid bedömningen av beslutets överklagbarhet [1] Den föreslagna regeln ställer emellertid inte något krav på att det ska föreligga behov av rättskydd för att beslutet ska anses vara överklagbart. Enligt MSB kan det därför inte påstås att regeln utgör kodifiering av gällande rättspraxis. Rättspraxis som rör frågan om ett förvaltningsbesluts överklagbarhet är fortfarande under utveckling. Det finns risk att halvt lyckad kodifiering kan påverka utvecklingen negativt, t.ex. att utvecklingen stagnerar eller ändrar inriktning. MSB föreslår att den nuvarande öppna regleringen i 22 § förvaltningslagen (1986:223) behålls. Överklagbarhetsfrågan bör som hittills regleras i speciallagar som tar hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller inom ett aktuellt område eller bör lösas av rättstillämpningen utifrån de kriterier som rättspraxis utvecklar.

MSB anser att i den nya lagen behövs en regel, liknande den i 30 § förvaltningslagen (1986:223). Den aktuella bestämmelsen föreskriver ett förbud mot att i mer än en instans överklaga ett avvisningsbeslut som grundas på att klagotiden försuttits. Enligt utredningen har förbudet en mycket begränsad praktisk betydelse då de flesta beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

[1] RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref .7.

Inom MSB:s verksamhetsområde är det vanligt förekommande att ett beslut som enligt en speciallag fattas av en kommunal nämnd överklagas till en länsstyrelse.[2] MSB instämmer inte med utredningen att bestämmelsen har begränsad praktisk betydelse. Med utredningens förslag kommer det att finnas omotiverade skillnader i prövningsordningen av avvisningsbeslut som överklagas till en allmän förvaltningsdomstol som första instans och avvisningsbeslut som överklagas till en statlig myndighet.

MSB är positiv till utredningens förslag om att införa i den nya förvaltningslagen ett förbud mot överklagande av beslut som gäller föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen.

Försäkringskassan

I bestämmelsens första stycke sägs att ett beslut får överklagas om det kan *i väsentlig mån* påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.

Försäkringskassan anser att uttrycket *i väsentlig mån* är svårtolkat och öppnar för subjektiva bedömningar. Det som påverkar en persons ekonomiska situation *i väsentlig mån* påverkar inte en annan persons ekonomiska situation i samma utsträckning. Det behöver utvecklas närmare hur bestämmelsen är tänkt att tillämpas. Detsamma gäller regleringen av klagorätt i 37 §.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen ser positivt på strävan att finna en överklagbarhetsregel som mer återspeglar rättsutvecklingen mot ett allt mer betonande av ett besluts faktiska verkningar snarare än dess rättsverkningar. Socialstyrelsen avstyrker dock förslaget till 36 §

[2] Se t.ex. 10 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 34 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, 25 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

förvaltningslagen då den valda formuleringen inte är tillräckligt tydlig utan innebär tolkningssvårigheter.

Enligt förslaget får ett beslut överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. Problemet ligger i rekvisitet ”i väsentlig mån”. Myndigheterna kommer normalt inte att ta ställning till detta rekvisit då de meddelar sina beslut utan i stället ge enskilda hänvisningar om hur de kan överklaga. Bedömningen av om en enskild verkligen har klagorätt på grund av att han eller hon i väsentlig mån påverkas av personligt, ekonomiskt eller i något annat hänseende kommer i stället för att göras av myndigheten göras av domstol i och med att ärendet överlämnats dit efter ett överklagande. Genom att myndighetsutövningsbegreppet tas bort finns det anledning att anta att antalet beslut som enskilda kan önska klaga på kommer att öka. Prövningen av om beslut är överklagbara kan därför förväntas ta en inte helt obetydlig del av förvaltningsrätternas resurser i anspråk. Det finns vidare anledning att befara att respekten för förvaltningsmyndigheterna och rättsväsendet kan komma att skadas då enskilda efter att de överklagat sina ärenden i enlighet med en given överklagandehänvisning erhåller besked från domstol om att beslutet trots detta inte gick att klaga på. Socialstyrelsen anser därför att utformningen av bestämmelsen bör utredas ytterligare så att det blir möjligt att både hitta en bestämmelse som speglar rättsutvecklingen samtidigt som den är lättbegriplig både för enskilda och domstolar.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket kan instämma i beskrivningen av svårigheterna med terminologin och ”rättsideologiska element” när det gäller överklagandeinstitutet. Läkemedelsverket finner dock inte argumentationen för att undvara skiljelinjen mellan avgöranden av saken och beslut under förfarandet som helt övertygande. Verket befarar vidare att den föreslagna regeln inte ger nödvändig kon-

kretion för besvarandet av frågan om ett besluts överklagbarhet. Den föreslagna regeln riskerar att inbjuda till en omotiverad ökning av överklaganden. Kan man inte räkna med en mängd beslut under förvaltningsförfarandena, genom vilka någon anser sig i väsentlig mån ha fått sin situation påverkad i något hänseende?

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen välkomnar att utredningen föreslår en reglering av vilka beslut som får överklagas. Länsstyrelsen anser emellertid att lagförslaget [36 § första stycket] fått en olycklig formulering, som inte heller ger uttryck för vad som förefaller vara utredningens inställning till vilka beslut som får överklagas. Utredningen anser att ”inte vilken obetydlig påverkan som helst” bör kunna aktivera överklagandeinstitutet, påverkan måste sålunda vara ”av någorlunda kvalificerat slag”, och formulerar därefter kravet i den föreslagna lagtexten som att påverkan ska vara ”väsentlig”.

Enligt länsstyrelsen kan ordet ”väsentlig” inte enligt normalt språkbruk anses likvärdigt med frasen ”av någorlunda kvalificerat slag”. Såvitt länsstyrelsen kan bedöma är det vidare ett avsevärt steg från ”inte vilken obetydlig påverkan som helst” till ”väsentlig påverkan”. Alternativa formuleringar, som möjligen inte är lika språkmässigt tilltalande, kan t.ex. vara ”Ett beslut får överklagas om det på ett inte obetydligt sätt kan antas påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.” eller ”Ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende på ett inte obetydligt sätt.”.

Statens skolinspektion

Enligt lagförslaget får ett beslut överklagas ”om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende” (36 §). Denna utformning kan skapa pro-

blem för Skolinspektionens tillsyn. Rekvisitet är otydligt utformat och kan ge upphov till tolkningsproblem. Skolinspektionen granskar inom sin tillsyn och kvalitetsgranskning närmare 2 000 skolor om året. Myndighetens beslut riktar sig mot såväl rektorer som kommunala och enskilda huvudmän. Enligt 28 kap. 2 § skollagen får endast vissa av Skolinspektionens beslut överklagas. Det rör sig då om särskilt ingripande beslut som vitesföreläggande, återkallelse av tillstånd för fristående skola, statliga åtgärder för rättelse avseende skola med offentlig huvudman samt tillfälliga verksamhetsförbud. Såsom den föreslagna 36 § är utformad kan även mindre ingripande beslut bli överklagbara. Ett påpekande, även av mindre allvarlig art, om en brist i verksamheten syftar till att huvudmannen ska vidta åtgärder av något slag. Ett rimligt antagande är då att dessa åtgärder kommer att medföra kostnader för huvudmannen. Rätten att överklaga beror då på hur ordet ”väsentligt” bör tolkas. Det är naturligtvis en olägenhet för alla berörda om det uppstår osäkerhet om ett beslut kan överklagas eller ej. En rätt att överklaga även de mindre ingripande besluten medför betydande svårigheter för Skolinspektionen att fullgöra sitt tillsynsuppdrag såsom lagstiftaren har avsett. Det är därför angeläget att möjligheten att överklaga Skolinspektionens beslut begränsas till de ingripande besluten som är överklagbara enligt 28 kap. 2 § skollagen.

Högskoleverket

Utredningen förklarar att ”rättsliga verkningar” i någon realistisk mening kan förekomma i två huvudformer. I första hand avser man det förhållandet, att rättsordningen möjliggör anlitande av någon typ av tvångsmedel, som garanterar att beslutet förverkligas enligt sitt innehåll; beslutet är alltså verkställbart. Den andra varianten, *positiv rättskraft*, hänför sig till beslut som fungerar som mellanled i en sammansatt process och är avsedda att följas av ytterligare beslut. Gemensamt för de båda typerna av ”rättsliga verkningar” är att de i sig *inte* utgör några verkningar utan

avser *medel* för att åstadkomma att besluten får avsedda *faktiska verkningar* (32.4.1). Utredningen visar att senare rättspraxis bekräftar ett principiellt förhållningssätt, nämligen att det är de reella konsekvenserna för de av beslutet berörda som är avgörande för om ett beslut tillerkänns överklagbarhet (32.4.3). Utredningens ambition har varit att utforma en allmän överklagbarhetsregel som är enkel och begriplig (32.6.1).

Högskoleverket anser att även om regeln är utformad på ett språkligt enkelt sätt kan den vara svår att tillämpa. Som exempel kan nämnas att syftet med verkets tillsynsverksamhet är att granska att lärosätena följer gällande bestämmelser och att studenternas och andra enskildas rättssäkerhet i förhållande till högskolesystemet tillgodoses. I vissa fall kan dock verkets tillsynsbeslut påverka även den enskilde anmälarens personliga situation. Med den föreslagna utformningen av en allmän överklagbarhetsregel kan det bli svårare för de enskilda och de tillämpande myndigheterna att förutse vilka beslut som är överklagbara och vilka som inte är det. Konsekvensen kan bli att det måste införas fler överklagandeförbud i speciallagstiftning.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Lagförslaget med sin företrädesrätt framför andra författningar om ej det reglerats i lag medför att många föreskrifter om besluts icke-överklagbarhet får ändras och lagregleras så att det undantas från förslagets bestämmelser om överklagbarhet. Detta kommer att innebär stora kostnader.

För myndighetens del innebär detta att de regler i förordningarna om att beslut icke får överklagas måste överföras till lag.

Centrala studiestödsnämnden

CSN anser att det är oklart vad som menas med att beslutet ska antas påverka någons situation i *väsentlig mån* och anser därför att innebörden av kravet på väsentlighet behöver utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Kan exempelvis ett överklagande av ett beslut som avser mycket små belopp anses påverka en persons situation i ekonomiskt hänseende i väsentlig mån?

CSN anser vidare att utformningen av den nya allmänna överklagbarhetsregeln medför en osäkerhet kring vad som gäller i fråga om överklagbarheten av beslut att inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Sådana beslut är inte överklagbara i dag, eftersom det inte finns någon lagreglerad rätt att överklaga sådana beslut i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och det av 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut bara får överklagas om det kan överklagas. Med hänvisning till de kriterier som ställs upp i den föreslagna bestämmelsen är CSN:s bedömning att det inte är uteslutet att ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form i vissa fall ”i väsentlig mån kan antas påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende”. CSN har noterat att det i betänkandet ”Allmänna handlingar i elektronisk form” (SOU 2010:4) inte fanns någon avsikt att göra sådana beslut överklagbara. CSN undrar därför om det finns ett behov av ett uttryckligt överklagandeförbud för att reglera denna fråga.

Uppsala universitet

Utredningen anser att de föreslagna reglerna om överklagbarhet och klagorätt inte innebär någon inskränkning i förhållande till gällande rätt utan snarare tvärtom, men så kommer de nog inte att uppfattas. Förklaringen ligger i uttryckssättet ”*väsentlig mån*”, som alltså kan läsas så, att det inte längre ska räcka, att ha varit part i ärendet i första instans och ha fått ett beslut som man inte är nöjd med för att få överklaga – det förefaller dessutom

ställas krav på att klagandens situation i *väsentlig mån* påverkas av beslutet. Det utgör ytterligare en bevisbörda för den enskilde och innebär en risk att den enskilde, utan rättsligt biträde, inte kan övertyga domstolen om att det, kanhända i domstolens ögon, rätt triviala problemet inte når upp till väsentlighetskravet. Det kan knappast vara avsikten. Om så är fallet ställer det behovet av rättshjälp i förvaltningsärenden i en helt annan dager.

En särskild kategori ärenden där partsfrågan är svårbedömd utgör miljö- och planärenden med många intressenter. Med förslaget är risken stor att miljökonventioner om klagorätt i sådana ärenden inte uppfylls.

Linköpings universitet

Följande synpunkter avser inte att vara uttömmande utan har tillkommit för att närmare exemplifiera vilka slags konsekvenser för främst högskolans utbildningsverksamhet förslaget till ny förvaltningslag medför.

Även den föreslagna regeln om motiveringsplikt utgör en förändring i förhållande till nuvarande lagstiftning. Utredningen konstaterar kärnfullt att förslaget om motiveringsplikt kort och gott innebär att särskild beslutsmotivering endast måste lämnas i beslut som i enlighet med lagförslaget (36 §) går att överklaga. Sistnämnda paragraf innehåller dock stora möjligheter till skilda tolkningar – t.ex. innebärande att i princip alla beslut i högskolans utbildningsverksamhet kan överklagas, åtminstone så länge som det kan antas att beslutet i väsentlig mån påverkar någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. I motsvarande utsträckning skulle sålunda också motiveringsplikten gälla och därmed även t.ex. i massärenden som rör antagningsbeslut. Utredningen för beträffande bestämmande av betyg ett mer generellt resonemang innebärande att sådana beslut inte kan bli föremål för motivering i det enskilda fallet ”utan att hela systemet kollapsar” (betänkandet s. 514). Härefter anförs dock att det vore mer naturligt att i stället överväga ett överklagandeförbud

beträffande beslut om betyg i 36 § lagförslaget. Utredningens ställningstagande är emellertid att även denna fråga får lösas i speciallagstiftning.

Således kan LiU heller inte i denna del för högskolans del tillstyrka föreslagna förändringar då väsentliga förutsättningar fortfarande saknas för att slutligt bedöma konsekvenserna för högskolans verksamheter.

Lunds universitet

I paragrafen regleras ett besluts överklagbarhet. Frågan har tidigare reglerats av praxis. Den föreslagna formuleringen innehåller breda tolkningsmöjligheter. Det är tveksamt om formuleringen bättre avgränsar överklagbarheten än nuvarande praxis. Som universitetet uppfattar det finns det risk för att väsentligt fler beslut inom t.ex. högskolornas verksamhetsområde, såsom t.ex. antagningsbeslut även vad gäller urvalsfrågor och betygsbeslut, blir överklagbara i och med den föreslagna regleringen. Detta kan bli ohanterligt med hänsyn till den stora mängden sådana ärenden. Detsamma skulle också kunna komma att gälla beslut av de statliga forskningsfinansiärerna om tilldelning av forskningsanslag. Med tanke på hur problematiskt förhållandet till Europakonventionen har varit under de senaste årtiondena bör en explicit hänvisning finnas i 35 § eller 36 § som förklarar att rätten till domstolsprövning alltid finns om någons civila rättigheter i Europakonventionens mening berörs.

Beslut under processen bör normalt enbart vara överklagbara i samband med det slutliga beslutet, om inte beslutsmyndigheten bestämmer att det ska gå att överklaga. Risken för avsiktlig fördröjning av processen finns annars genom t.ex. jävsinvändningar. Universitetet föreslår därför att en sådan reglering intas i förvaltningslagen.

Naturvårdsverket

Enligt 36 § får ett beslut överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller i något annat hänseende.

Enligt 37 § får en enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut överklaga detta, om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelande.

Naturvårdsverket anser att 36 § och 37 § komplicerar frågorna om överklagbara beslut och talerätt i stället för att tydliggöra dem.

Naturvårdsverket anser att förslaget i betänkandet, att överklagbarhet och klagorätt föreligger där enskilds situation påverkas i *väsentlig mån*, riskerar att leda till svåra tillämpningsproblem för myndigheterna. Inom vissa typer av ärenden måste myndigheten dra en gräns för när detta krav kan anses uppnås i ärendet. Inom andra ärendetyper av ”mindre vikt” kanske kravet över huvud taget aldrig bedöms kunna uppfyllas. Från rättssäkerhetssynpunkt och ur ett medborgarperspektiv är det tveksamt om det ska ankomma på myndigheterna att göra dessa bedömningar. Regeln uppfyller därför enligt Naturvårdsverket inte målet i betänkandet (sidan 632) på att vara enkel och begriplig.

Enligt Naturvårdsverket ska de som är parter alltid ha klagorätt om beslutet gått honom eller henne emot, om inte annat regleras i annan lag.

Naturvårdsverket anser att den nuvarande 22 § i förvaltningslagen borde behållas och att dessa frågor även i fortsättningen överlämnas till rättspraxis. Detta mot bakgrund av att det kan vara svårt att kodifiera reglerna på ett tydligt sätt som varken är för inskränkande eller för generella.

Lantmäteriet

Bestämmelsen kan innebära problem vid tillämpningen av 29 §, se ovan under avsnitt [8.5].

Post- och telestyrelsen

Det är positivt att det i förslaget till en ny förvaltningslag på ett tydligare sätt klargörs vilka beslut som får överklagas. PTS uppfattning är att utredningen har hittat en lämplig och generell formulering som rimligen bör täcka in de beslut som ska vara överklagbara. Det är positivt att de undantag som nu finns vad gäller möjligheten att överklaga, t.ex. beslut om jäv, föreslås tas bort. PTS har dock inga invändningar mot att undantaget om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen behålls i förslaget.

Trafikverket

Utredningen har formulerat en regel i syfte att komma ifrån tidigare kopplingar till svårhanterliga begrepp såsom rättsverkan, myndighetsutövning m.m. Den nya lagregeln har en väldigt vid formulering och är avsedd att spegla vad som lagts fast i praxis, nämligen att det är den faktiska påverkan för någon som ska vara avgörande för om ett beslut är överklagbart. För att någon ska ha klagorätt krävs att beslutet kan antas påverka den enskildes situation personligt, ekonomiskt eller på annat sätt i väsentlig mån.

I den nuvarande förvaltningslagen saknas reglering av vilka beslut som får överklagas vilket har betraktats som en brist av utredningen. Svaret på frågan vilka beslut som får överklagas har tidigare fått sökas i praxis.

Den nu föreslagna regeln är emellertid så allmänt formulerad att den knappast ger någon vägledning alls och att man även framgent kommer behöva studera praxis för att få ledning. Emellertid har lagens uppbyggnad blivit mer logisk vilket ändå är tilltalande.

Utredningen föreslår att det inte längre ska vara någon särreglering för förfarandebeslut. Trafikverket delar utredningens synpunkt att den tidigare regleringen med en huvudregel som har urholkats kraftigt av ett stort antal undantag har varit mindre lyckad. Trafikverket anser också att det finns en poäng med att

man inte kommer behöva fastställa huruvida det överklagade beslutet varit ett beslut under handläggning eller ett slutligt beslut av de skäl som utredningen har fört fram.

Sveriges geologiska undersökning

Utredningen har underskattat den processekonomiska betydelsen av att endast låta beslut som gått någon emot vara överklagbara. Man hänvisar till att frågorna sällan eller aldrig varit föremål för Regeringsrättens ställningstagande. SGU menar dock att det finns ett inte obetydligt antal fall där överklaganden avvisats på denna grund i lägre instanser. Om distinktionen saknas i en kommande förvaltningslag kommer det att saknas skäl att avvisa överklagandena på denna grund. Det betyder t.ex. att den som erhållit något i enlighet med sin begäran i första instans men efter beslutet tycker att ersättningen borde satts högre, tidsfristen blivit längre etc. ska ha rätt att klaga för att få en ändring till stånd.

Utredaren föreslår att även anställningsbeslut ska kunna överklagas enligt förvaltningslagens regler, med andra ord att det nuvarande undantaget tas bort och därmed att överklagandenämnden försvinner. Detta innebär troligen att tidsåtgången och kostnaderna för anställningsförfaranden kommer att stiga. Här har utredaren inte beaktat en effektiv kompetensförsörjnings betydelse för statsförvaltningen och inte heller att beslut rörande anställningar inte kan likställas med beslut i andra mer vanliga förvaltningsärenden samt att staten som arbetsgivare är en del av arbetsmarknaden och inte kan ha särregler som alltför mycket skiljer sig från övriga regler.

Patent- och registreringsverket

PRV delar bedömningen att det av förvaltningslagen bör framgå vilka beslut som är möjliga att överklaga. Som framgår av betän-

kandet är det dock inte en lätt uppgift att på ett klart och tydligt sätt beskriva vilka beslut som då avses. Såsom PRV uppfattar utredningen är avsikten inte enbart att i lag ta in en bestämmelse som anger vilka beslut som enligt gällande rätt är överklagbara. En viss utvidgning är också avsedd eftersom även sådana beslut som endast kan överklagas i samband med det slutliga beslutet, s.k. förfarandebeslut, ska kunna överklagas särskilt. I den delen efterlyser PRV förtydligande motivuttalanden om i vilken mån sådana s.k. förfarandebeslut kan överklagas. I bl.a. PRV:s verksamhet utfärdas dagligen ett stort antal förelägganden i vilka sökandena ges möjlighet att åtgärda brister och hinder i ansökningar om registrering av rättigheter. Såsom PRV förstår utredningen är avsikten med förslaget inte att sådana beslut ska kunna överklagas eftersom föreläggandena kan ses som en form av förhandsbesked som myndigheten inte nödvändigtvis måste följa vid senare definitiva ställningstaganden.

PRV noterar dock att även med den tolkning av förslaget som PRV gjort riskerar utredningens förslag att medföra en fördröjd hantering av myndighetens ärenden samtidigt som den också kan komma att skapa en högre arbetsbelastning för överinstanserna.

Bolagsverket

Även om, i enlighet med vad verket ovan anfört [se avsnitt 3.3], förvaltningslagens överklaganderegler inte är tillämpliga på flertalet av verkets beslut i registreringsärenden finns ändå anledning för verket att kommentera stadgandena.

Av 36 § följer att ett beslut kan överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. I övervägandena redogörs för, som berörts tidigare i detta yttrande, att rättstillämpningen lutar alltmer åt ett förhållningssätt innebärande att den som i materiellt hänseende berörs av ett beslut ges rätt att överklaga i stället för att enbart koncentrera sig på formella föreskrifter om vem som har rätt att överklaga.

I 37 § anges bl.a. att en enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut får överklaga detta.

Bolagsverket menar att de intentioner som ryms i ovan nämnda stadganden i princip är riktiga och vällovliga. Det är naturligtvis rätt och riktigt att de som faktiskt berörs av ett beslut också ges möjlighet att få beslutet prövat i en högre instans. Det går dock inte att komma ifrån att den enskildes möjlighet att i förväg överblicka vem som har möjlighet att överklaga det beslut som föranleds av hans eller hennes ansökan eller anmälan försvåras med en utökad klagorätt. Det kan medföra att den enskilde kan känna en osäkerhet och otrygghet inför en anmälan eller ansökan hos en myndighet, en osäkerhet eller otrygghet som i och för sig kan följa av ärendets natur men som inte blir mindre av osäkerheten över vem som kan komma att överklaga ”hans” beslut. Naturligtvis finns det fördelar med ett ”generösare” synsätt på området men man kan inte bortse från att det finns fördelar med en reglering som på ett mer påtagligt och konkret sätt pekar ut de som har möjlighet att överklaga ett beslut.

Frågan kan ställas om stadgandena i 36 och 37 §§ ger så mycket mer ledning, och rättsäkerhet, än 22 § i nu gällande förvaltningslag. Dessutom, enligt verkets mening, så kan stadgandet komma att skapa stora tillämpningssvårigheter för domstolarna när det gäller att värdera om någons personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån påverkas.

Sammanfattningsvis i denna del är det Bolagsverkets uppfattning att det finns fördelar med ett mindre inslag av formalism till förmån för en mer materiell inriktning vid frågor rörande prövning av överklagbarheten. Intentionen i utredningen är sund. Det går dock inte att komma ifrån att det finns risker med en sådan utveckling, och som verket försökt peka på, varför stor försiktighet bör iakttas vid lagstiftning i den riktningen.

Om 22 § förvaltningslagen m.m.

För att åter beröra Bolagsverkets verksamhet så är ett registreringsbeslut i ett anmälningsärende ett s.k. positivt myndighetsbeslut dvs. beslutet står i överensstämmelse med de förhållanden som han eller hon har anmält. Som framgått ovan är det verkets uppfattning att ett sådant beslut normalt inte går att överklaga. I utredningen framförs uppfattningen att det är enbart den enskilde själv som kan avgöra om ett myndighetsbeslut är positivt eller gynnande beslut för honom eller henne – inte myndigheten som har fattat beslutet eller någon domstol.

Enligt verkets mening så är utredningens uppfattning ovan vällovlig men väl ”kundvänlig”. Om en enskild har gjort en ansökan och myndigheten har fattat ett beslut som innebär att allt som sökanden begärt eller anmält beviljas eller registreras så är det inte orimligt att beslutet betraktas som positivt i den meningen att sökanden fått som han nu uttryckte sitt önskemål eller vilja i sin ansökan och att sökanden därför inte kan överklaga beslutet – att närma sig frågan på ett mer filosofiskt sätt för att komma fram till resultatet att det är bara sökanden själv som kan avgöra huruvida ett beslut är positivt för honom eller henne, är inte nödvändigt enligt verkets mening. Det torde inte vara orimligt att ha en ordning som innebär att om myndigheten beslutar i enlighet med den enskildes ansökan så bör det beslutet inte kunna överklagas av den som gjort ansökan, han eller hon har ju fått som han/hon vill! Om den enskilde inte vill att myndigheten fattar beslutet så torde, i vart fall de flesta ärenden som initierats av en enskild inom Bolagsverkets verksamhetsområde, kunna återkallas ända fram till tidpunkten för beslutet.

Verket är inte övertygat om att förslaget till ny förvaltningslag i den delen, i enlighet med det ovan anförda, blir en förbättring jämfört med stadgandet i 22 § i nu gällande förvaltningslag. Enligt Bolagsverket finns det, i enlighet med det ovan anförda, därför starka skäl för ett bibehållande av den ordning som i dag gäller nämligen att ett beslut är överklagbart om beslutet gått någon emot.

Riksarkivet

[Se Riksarkivets synpunkter i avsnitt 10.3.]

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen har föreslagit att ett beslut som huvudregel ska få överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat väsentligt hänseende.

Stadsledningskontoret anser att förslaget är otydligt vad gäller beslut som avser verkställighetsåtgärder. Enligt den föreslagna regeln skulle även sådana beslut vara överklagbara. Enligt gällande rätt anses rena verkställighetsbeslut normalt inte överklagbara. Stadsledningskontoret anser att frågan bör förtydligas.

Luleå kommun

Utredningen uppger att avsikten inte är att göra några nämnvärda korrigeringar utan att endast göra vissa förtydliganden och tillägg. Av ordalydelsen i förslaget framgår samtidigt att rätten att överklaga ska begränsas till de beslut som innebär att någons situation i *väsentlig mån* påverkas i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende. Kopplingen till om beslutet gått någon emot föreslås tas bort. Det innebär att besvärsrätten kraftigt blir beskuren jämfört med gällande rätt. Inte ens den som är sökande eller annan part får en självklar rätt att överklaga ett beslut som gått honom emot. Besvärsinstansen ska tvärtom först bedöma om hans situation genom beslutet har påverkats i väsentlig mån. Det medför även att beslutsmyndigheten får stora svårigheter att avgöra vilka beslut som är överklagningsbara och följaktligen i vilka fall en överklagandehänvisning ska lämnas. Luleå kommun avstyrker således denna förändring.

Sveriges läkarförbund

36–40 §§ i förslaget till ny förvaltningslag innehåller nya bestämmelser om överklagbarhet och klagorätt. I 36 § om överklagbarhet anges att ”ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.” Exakt vad som avses med detta är inte helt lätt att förstå och Läkarförbundet är tveksamt till om en särskild bestämmelse om överklagbarhet behövs i förvaltningslagen.

10.3 Klagorätt (37–40 §§)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten avstyrker den nya bestämmelsen om klagorätt och förordar att denna även fortsättningsvis är synkroniserad med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Vid en jämförelse med förslaget till ändring i 33 § förvaltningsprocesslagen konstaterar kammarrätten att kravet på att ett beslut ska ha ”gått honom eller henne emot” kvarstår i den lagen. Detta betyder att beslutet på något sätt ska ha negativa verkningar för den som vill överklaga till kammarrätt eller Regeringsrätten. Genom att utredningen i förslaget till 36 § i förvaltningslagen tar bort kravet på negativa verkningar kommer följaktligen prövningen i å ena sidan förvaltningsrätt och å andra sidan kammarrätt respektive Regeringsrätten att skilja sig åt såvitt avser överklagbarheten. En sådan ordning är enligt kammarrättens mening otillfredsställande, varför en samordning måste ske.

Kammarrätten förordar att kravet på negativa verkningar i förvaltningslagen kvarstår. Avgörande för kammarrättens inställning i denna del är att domstolarnas uppgift vid överklaganden är att *överpröva* beslut från myndigheter. Om, till exempel, den enskilde efter att ha beviljats bostadsbidrag kommer på att beslutet påverkar storleken på annat bidrag och därför väljer att överklaga innebär det, såsom kammarrätten tolkar den förslagna

36 §, att förvaltningsrätten måste ta upp överklagandet till prövning. I ett sådant fall uppstår frågan vad domstolen har att pröva. Enligt kammarrätten ska prövningen ha sin utgångspunkt i frågan om beslutet att bevilja bostadsbidrag med dåvarande förutsättningar var fel. Genom utredningens förslag förflyttas möjligheten till omprövning av ursprungsbeslutet till domstolen. Kammarrätten ifrågasätter om denna konsekvens varit avsedd. Ytterligare problem kan uppstå om den enskilde därefter ångrar sig och väljer att fullfölja sin talan till nästa instans, som följaktligen har att tillämpa förvaltningsprocesslagens kontraritetsprincip.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår kammarrätten att kontraritetsprincipen kvarstår i förvaltningslagen.

Kammarrätten i Göteborg

Kammarrätten ställer sig, av samma anledning som ovan [se avsnitt 10.2], även i detta avseende tveksam till formuleringen *i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut* [37 §].

Kammarrätten anser att kravet att ett beslut ska ha gått klaganden emot för att en enskild ska få överklaga det är värdefullt från domstolsperspektiv. Kammarrättens uppfattning är att det förekommer att överklagande avvisas i förvaltningsrätterna med motiveringen att det överklagade beslutet inte har gått klaganden emot och att rekvisitet därmed fyller en viktig funktion.

Kammarrätten i Sundsvall

Bestämmelsen [37 §] är något svårtolkad när det gäller rekvisiten ”väsentlig mån” och ”om hans eller hennes intressen kunnat beaktas vid beslutets meddelande”. Kammarrätten bedömer att det i det fortsatta arbetet bör övervägas om bestämmelsen kan förtydligas.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Att en statlig myndighet ska betraktas som enskild och ha klagorätt när den hävdar ett civilrättsligt intresse bör framgå av lagtexten [39 §].

Förvaltningsrätten i Malmö

Det är förvaltningsrätternas uppgift att avgöra både överklagbarhet och klagorätt. Enligt förvaltningsrättens mening är det svårt att tillämpa uttrycket *i väsentlig mån påverka*. Det är mycket subjektivt vad som påverkar någon väsentligt och det krävs större förutsebarhet än så för den enskilde för att veta både om beslutet är överklagbart och vem som i så fall har klagorätt. Utredningen menar att den nuvarande formuleringen i 22 § FL *den som beslutet angår* saknar konkretion och att det får substans först genom att studera praxis från Regeringsrätten. Mot den föreslagna ändringen talar att det i nuläget åtminstone finns sådan praxis när det gäller klagorätt. Vid en ändring riskerar man att rättsläget blir osäkert innan det åter har fastställts vad de nya begreppen innebär.

Förvaltningsrätten i Göteborg

Förvaltningsrätten har inget att erinra mot förslaget i sak men anser att bestämmelsen bör göras mer klar. Formuleringen ”om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelade” är enligt förvaltningsrättens mening otydlig och kan leda till tolkningsproblem.

Förvaltningsrätten i Umeå

Den föreslagna regleringen av vilka subjekt som ska tillerkännas klagorätt [37 §] ger utrymme för ett betydligt vidare tillämp-

ningsområde än nuvarande reglering. Vi anser att det noga bör övervägas om en allmän utvidgning av kretsen klagoberättigade är önskvärd, såväl av rättssäkerhetsskäl för enskild, t.ex. den som erhållit ett tillstånd, och av ekonomiska skäl. För det fall kretsen klagoberättigade bör vidgas anser vi att det lämpligen bör ske genom förändrad reglering i speciallagstiftningen då en generell utvidgning kan ge upphov till onödiga svårigheter i rättstillämpningen. Slutligen vill vi påpeka att om kretsen klagoberättigade vidgas på det sätt som föreslås kommer ett större antal ärenden än i dag att ha en ”evig” klagotid. För att motverka rättsosäkerhet för den enskilde bör i så fall övervägas en utvidgad delgivningsskyldighet för myndigheterna.

Vi avstyrker att bestämmelsen införs.

Domstolsverket

DV anser att kravet på att beslutet ska ha gått den klagande emot bör behållas. Principiellt bör det inte vara möjligt att överklaga ett beslut som inte har gått en emot. Det torde dock inte vara särskilt vanligt att den enskilde vill ha ett gynnande beslut upphävt. DV anser att det är tveksamt att domstolarnas resurser ska behöva användas till att ändra på beslut som är fattade helt i enlighet med parts ursprungliga önskemål. Den föreslagna ändringen förväntas medföra ett obekant antal nya mål i förvaltningsdomstolarna.

Kriminalvården

Även på detta område regleras Kriminalvårdens område i allmänhet genom speciallagstiftning med innebörden att den beslutet angår får överklaga (begära omprövning) om beslutet har gått honom eller henne emot (75 § KvaL, 19 a § häkteslagen m.fl. bestämmelser). Kriminalvården berörs således inte direkt av förslaget [37 §], men noterar följande. Beslut i frågor om tillstånd för

intagna att ta emot besök av eller ringa till personer utanför en anstalt och permissionsbeslut anses i dag endast kunna överklagas av den intagne. Utredningen anser att två faktorer ska vara avgörande för bestämmandet av klagorätten: att någon i väsentlig mån påverkas av beslutet samt att klagandens intresse i saken har varit av sådan art att beslutsmyndigheten kunnat ta hänsyn till den. Beslut i besöks- och telefonfrågor baseras i stor utsträckning på omständigheter hänförliga till besökaren respektive samtalsmottagaren och kan naturligtvis ha väsentlig betydelse för denne, t.ex. om det är den intagnes maka eller make eller någon annan närstående. I alla fall när det gäller barn torde vidare Kriminalvården kunna ta hänsyn till barnets behov vid bedömningen. Vad gäller permissionsbeslut kan det förekomma att den intagne meddelas förbud att kontakta brottsoffer eller att befinna sig inom ett visst område kring brottsoffret. Den föreslagna regleringen skulle således möjligen utvidga kretsen klagoberättigade något i förhållande till idag. Även denna fråga bör, vad gäller Kriminalvården, utredas.

Datainspektionen

Såvitt framgår av betänkandet har utredningen inte avsett att förändra statliga myndigheters klagorätt (s. 663). Datainspektionen ifrågasätter om detta avspeglas i författningsförslaget [39 §].

I personuppgiftslagen finns en särskild bestämmelse om överklagbarhet. Bestämmelsen anger kort och gott att Datainspektionens beslut, med vissa undantag, kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. En statlig myndighet som Datainspektionen riktat ett tillsynsbeslut mot har naturligtvis en principiell klagorätt. Personuppgiftslagen innehåller dock ingen specialregel i fråga om klagorätt. Detta behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet mot bakgrund av utredningens förslag om överklagandeförbud för statliga myndigheter och hänvisningen till specialförfattning för undantag från denna princip.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB anser att den föreslagna bestämmelsen i 37 § om klagorätt för enskild är väldigt vagt formulerad och öppnar för hypotetiska resonemang. Uttrycket ”… kunnat beaktas…” kan förstås både som borde ha kunnat beaktas, skulle ha kunnat beaktas eller ska ha kunnat beaktas. Det bör i enlighet med rättspraxis markeras i bestämmelsen att det i tillämplig föreskrift ska finnas ett skyddssyfte avseende klagandens intresse vilket myndigheten skulle ha varit tvungen att beakta vid sitt beslutsfattande om klaganden hade gett till känna sina anspråk under förfarandet hos myndigheten. I annat fall öppnar regeln för omfattande tolkningar som är svåra att förutse.

Enligt utredningen finns det inte behov av att föra över kravet att beslutet ska gå klaganden emot till den nya lagen. ”Om klaganden yrkar att ett beslut ska upphävas eller ändras, har man anledning att utgå från att det också gått vederbörande emot”, skriver utredningen (s. 657). Det är dock inte helt oproblematiskt anser MSB. Om det inte anges i lagen att beslutet ska gå klaganden emot för att kunna överklagas finns det en risk att det kan komma att uppfattas som en ändring av gällande rätt. Det kan medföra att även beslut som inte alls gått klaganden emot kommer att överklagas, t.ex. om klaganden vill ändra beslutet i en ännu mer gynnade riktning för honom eller henne eller om klaganden av någon anledning vill upphäva det gynnande beslutet för att utverka ett negativt beslut[3]. Detta kommer att leda till ökad arbetsbelastning för både myndigheterna och domstolarna. Dessutom ökar sannolikheten för okynnesöverklaganden.

Enligt utredningens förslag till 38 § tillerkänns kommuner klagorätt endast avseende statliga myndigheters beslut. MSB:s uppfattning är att det kan finnas behov av att en kommun får klagorätt även avseende andra kommunala myndigheters beslut. Det förekommer att en kommun, t.ex. ett räddningstjänstförbund, utövar tillsyn över en verksamhet som drivs av en annan

[3] Exempel på detta är när en elev blir godkänd, men är missnöjd med betyget. Eleven kan då önska överklaga betygsbeslutet för att bli underkänd i syfte att göra om provet.

kommun, som är medlem i räddningstjänstförbundet. Det handlar om olika verksamheter med olika syften, berörda kommunala myndigheter företräder delvis olika intressen inom kommunal organisation. Om ett föreläggande av en kommunal nämnd riktas mot en annan kommunal nämnd kan det uppkomma situationer när det är otillräckligt med kommunalbesvär. För det första, är klagorätten begränsad till kommunmedlemmar. För det andra, avser prövning efter överklagandet endast laglighetsprövning. Det bör finnas möjlighet för en kommun att angripa ett beslut som meddelats av en annan kommunal myndighet genom ett förvaltningsbesvär.

Samma resonemang kan också föras angående en statlig myndighets klagorätt. Den föreslagna regeln om förbud för statliga myndigheter att överklaga beslut av en annan myndighet (39 §) kan uppfattas som att statliga myndigheter är helt avskurna från möjligheten att överklaga ett beslut av en annan myndighet. Enligt MSB bör det förtydligas huruvida en statlig myndighet som verksamhetsutövare, t.ex. i sin roll som arbetsgivare eller fastighetsägare, kan angripa genom förvaltningsbesvär en annan myndighets beslut som meddelats till följd av tillsyn av verksamheten eller objektet där verksamheten bedrivs.

MSB ställer sig positiv till förslaget om fullföljdstalan för myndigheter (40 §).

Försäkringskassan

Försäkringskassan är mycket positiv till att det införs en generell fullföljdsrätt för beslutsmyndigheten. Det löser det problem Försäkringskassan hittills haft med att myndigheten i vissa fall inte har talerätt när t.ex. förvaltningsrätt (tidigare länsrätt) på talan av socialnämnd har ändrat Försäkringskassans beslut (se t.ex. RÅ 2007 ref. 21). Beslutsmyndighets generella möjlighet att överklaga ändringar bör kunna leda till att fler för Försäkringskassan principiellt viktiga frågor kan komma att prövas av kammarrätterna och Regeringsrätten varvid rättsläget blir klarlagt.

[Se även Försäkringskassans synpunkter i avsnitt 10.3.]

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen avstyrker förslaget till utformning av 37 §.

Utredningen väljer att knyta även enskilds klagorätt till om hans eller hennes situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut eller inte. Detta rekvisit skapar inte nödvändig tydlighet. Dessutom kan det ifrågasättas om det behövs då det redan framgår av förslaget till 36 § att endast beslut som kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende är överklagbart. Regeln borde i stället utformas med den gällande bestämmelsen i 22 § FL som förebild och ange att ett beslut får överklagas av enskild som beslutet angår om det gått honom emot.

Läkemedelsverket

När det gäller klagorätten sätter Läkemedelsverket ett frågetecken för om uttrycket ”om hans eller hennes intresse kunnat beaktas” i 37 § är tillräckligt precist.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inget att erinra mot att kravet på s.k. kontraritet för talerätt försvinner. Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag i övrigt.

Högskoleverket

Högskoleverket är tveksamt till utredningens förslag att ta bort kravet på att beslut ska ha gått klaganden emot för klagorätt (33.3.5). Av Överklagandenämnden för högskolans (ÖNH)

praxis framgår att det inte sällan förekommer att en person yrkar att ett beslut upphävs eller ändras trots att personen har fått ett fullt bifall till sitt yrkande. Högskoleverket anser att det finns effektivitetsskäl för att sådana yrkanden bör kunna avvisas på formella skäl utan att gå in i en sakprövning.

Stockholms universitet

Stockholms universitet ställer sig bakom de bedömningar och överväganden som görs i betänkandet [37 §]. Samtidigt bör uppmärksammas att föreskriftens lydelse, med krav på att enskilds situation i ”väsentlig mån” ska påverkas av beslutet, kan ge intryck av att enskild som nästan, men inte riktigt fullt ut, fått bifall till sin ansökan skulle sakna klagorätt.

Stockholms universitet noterar att det inte synes ha övervägts om beslutsmyndigheten ska ges ställning som motpart då dess beslut överklagas till annan förvaltningsmyndighet [40 §].

Uppsala universitet

[Se Uppsala universitets synpunkter i avsnitt 10.2.]

Lunds universitet

I [37 §] föreslås en ny formulering av vem som har klagorätt. Nu gäller att klagorätt finns om beslutet angår personen, det har gått personen emot och det är överklagbart. Universitetet förordar den tidigare lydelsen och den rättspraxis som är knuten till den. Paragrafens formulering gör att en ny praxis måste byggas upp. Om den nya formuleringen används bör det framgå att beslutet ska ha gått den enskilde emot. En annan formulering öppnar för relativism, där den enskilde under processens gång kan ändra sina yrkanden.

Universitetet har inget att erinra mot förslaget [38–40 §§]. Förutsättningen bör dock rimligen vara att beslutet är överklagbart. Det är oklart hur detta förhåller sig till överklagande av kammarrättsbeslut om utlämnande av allmän handling, som nu inte är överklagbara.

Naturvårdsverket

Enligt 39 § får en statlig myndighet som huvudregel inte överklaga beslut av annan myndighet. I 3 § sägs dock att om en annan lag innehåller föreskrift som avviker från denna lag, har den föreskriften företräde.

I 6 kap. 7 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) sägs att ”en myndighet **får** överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, *om inte annat anges i lag eller förordning*”.

De två lagarna är således subsidiära till varandra i denna överklagandefråga.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning krävs därmed en följdändring i OSL. Problemet uppkom 2009 genom införande av den subsidiära regeln i OSL.

[Se även Naturvårdsverkets synpunkter i avsnitt 10.2.]

Lantmäteriet

Utredningen anför att statliga myndigheter, liksom kommunala sådana, kan föra talan mot andra myndigheters beslut enligt de för ”enskild” tillämpliga reglerna, om det bara gäller att hävda ett civilrättsligt intresse (s. 663). Detta framgår inte uttryckligen av bestämmelsen i 37 §. Däremot anges tydligt i 39 § att en statlig myndighet inte får överklaga beslut av en annan myndighet utom i fall som avses i 40 §. Lantmäteriet anser att det, för att undvika missförstånd, även bör framgå av 39 § att en statlig myndighet

som uppträder som ”enskild” får överklaga en annan myndighets beslut.

Post- och telestyrelsen

PTS tillstyrker förslagen i denna del. Det är positivt att rättspraxis kodifieras så att den nya förvaltningslagen anger vad som gäller i fråga om klagorätt även för andra än fysiska personer. Vidare är det bra att förslaget tydliggör vad som gäller avseende myndighets fullföljdsrätt, eftersom denna fråga tidigare varit oreglerad i förvaltningslagen. Regleringen blir lättillgänglig genom att införa separata lagrum beroende på vem som har klagorätt, såsom enskild, kommun eller statlig myndighet.

Trafikverket

På samma sätt som för frågan om vilka beslut som får överklagas har utredningen föreslagit en regel [37 §] som återspeglar de kriterier som utvecklats i praxis avseende klagorätt. I nuvarande reglering (22 §) stadgas att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot. Den föreslagna regleringen – att ett beslut får överklagas av en enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av beslutet – är en väldigt vid formulering som inte ger någon direkt vägledning om vad som egentligen grundar klagorätten. På samma sätt som gäller för vilka beslut som kan överklagas är det i praxis som lagregelns verkliga innehåll återfinns.

Trafikverket välkomnar att den i praxis utbildade principen att det krävs uttryckligt lagstöd för att statliga myndigheter ska få överklaga andra myndigheters beslut intas i den nya förvaltningslagen.

Det är en onödigt tungrodd lösning att regeln återspeglas i två paragrafer. Förslagsvis borde 40 § i stället utgöra ett andra stycke i 39 §.

Sveriges geologiska undersökning

[Se Sveriges geologiska undersöknings synpunkter i avsnitt 10.2.]

Patent- och registreringsverket

PRV delar utredningens bedömning att det är klaganden som bör avgöra om ett beslut går denne emot eller inte. PRV har således inte något att invända mot att rekvisitet *gått honom emot* utmönstras [37 §]. Däremot ställer sig PRV tveksamt till förslaget att utvidga kretsen av klagoberättigade. Att fler kan överklaga ett beslut medför i förlängningen att den som erhållit ett positivt beslut inte genast kan inrätta sig efter beslutet utan riskerar att processen förs vidare i högre instans av en person som inte är part. Om förslaget genomförs kommer det även här att finnas ett behov av avvikande bestämmelser. Exempel på där det redan i dag finns avvikande bestämmelser är t.ex. beslut om att registrera ett varumärke, och att godkänna ett namn. Ett beslut i ett sådant ärende är positivt för sökanden som är enda part. Situationen för en innehavare av ett annat varumärke/namn kan dock i väsentlig mån antas bli påverkad av beslutet. Med största sannolikhet har dennes intresse också kunnat beaktas vid beslutets meddelande, vilket i de flesta fall också har gjorts.

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291; FPL) ska den myndighet som först beslutade i saken vara motpart till en enskild som överklagar beslutet. Myndigheten får därmed rätt att överklaga ett avgörande av överinstansen.

Förvaltningsprocesslagen gäller rättskipning i Regeringsrätten, kammarrätt och förvaltningsrätt. När det gäller överprövning av PRV:s beslut gäller i stället lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten. I den lagen finns ingen motsvarighet till 7 a § FPL och PRV har alltså i dag ingen partsställning i Patentbesvärsrätten (PBR), inte heller rätt att överklaga domstolens avgöranden till Regeringsrätten.

Förutsatt att inga avvikande bestämmelser tas in i speciallag kommer 40 § FL att ge PRV en sådan överklaganderätt. Verket ser en sådan utveckling som naturlig och tillstyrker förslaget i denna del. PRV utgår från att en kompletterande bestämmelse motsvarande 7 a § FPL får tas in i lagen om Patentbesvärsrätten, så att PRV får partsställning redan i PBR.

Bolagsverket

[Se Bolagsverkets synpunkter i avsnitt 10.2.]

Affärsverket svenska kraftnät

Utredningen föreslår att en statlig myndighet inte ska få överklaga beslut av en annan myndighet, utom i fall då en högre instans efter överklagande upphävt eller ändrat en myndighets beslut [39 och 40 §§]. Enligt gällande rättspraxis kan statliga myndigheter föra talan mot andra myndigheters beslut enligt de för ”enskild” tillämpliga reglerna då de företräder ett privaträttsligt intresse. De kvarvarande statliga affärsverken, däribland Svenska Kraftnät, hävdar ofta gentemot andra myndigheter civilrättsliga intressen, bl.a. i tillstånds- och fastighetsfrågor. Enligt Svenska Kraftnäts mening finns inte anledning att ändra gällande rätt. Om det för tydlighetens skull bedöms nödvändigt med en bestämmelse i förvaltningslagen om statliga myndigheters rätt att överklaga andra myndigheters beslut bör en sådan bestämmelse återspegla nu gällande rättspraxis.

Riksarkivet

Enligt Riksarkivets uppfattning kommer de föreslagna reglerna ge mycket vidare möjligheter att överklaga alla typer av beslut. Ett speciellt problem hänger samman med de intressen som en-

ligt förslaget till 37 § ska ha kunnat beaktas när beslutet meddelades. Myndigheterna har ofta att bevaka särskilda skyddsintressen, som kan ha motstående intressen som i sin tur någon annan myndighet har att bevaka. Den föreslagna skrivningen ger intrycket att även sådana motstående intressen ska beaktas på ett sätt som kan anses strida mot myndigheternas respektive instruktion. Dessutom anser Riksarkivet att detta redan regleras i den föreslagna 4 §. Sammantaget kan den utökade möjligheten att överklaga få omfattande konsekvenser, bl.a. för anställningsförfaranden eller för interna beslut, där processen kan bli utdragen. Riksarkivet befarar, tvärt emot utredningens konsekvensanalys, att en utökad överklaganderätt kan medföra ökade kostnader.

Arbetsmiljöverket

Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen [37 §] för att förslaget innebär att våra betungande beslut inte kan vinna laga kraft.

Det framgår av utredningen att den föreslagna lydelsen är en kodifiering av rättspraxis avseende klagorätten. Formuleringen ”ett intresse som kunnat beaktas vid beslutets meddelande” skapar dock en problemställning som utredningen inte utvecklat tillräckligt.

Det är vanligt att s.k. lagkollisioner mellan olika intressen sker i vår verksamhet. Verket noterar då att domstolar i enskilda fall tvingas göra avvägningar mellan motstående intressen där t.ex. arbetsmiljölagen krockar med socialtjänstlagen, hyreslagen m.m. I propositionen (prop. 1976/77:149) till arbetsmiljölag sägs bl.a. att det kan uppstå konflikter mellan å ena sidan arbetsmiljölagens krav på en tillfredsställande arbetsmiljö och å andra sidan socialtjänstens möjligheter att tillgodose olika vårdbehov. Enligt propositionen bör i dessa fall en ”lösning kunna åstadkommas efter en rimlig avvägning av tyngden hos olika intressen.” Om Arbetsmiljöverket förväntas göra denna avvägning så kan det anses röra sig om ett ”intresse som kunnat beaktas vid beslutets

meddelande" och därmed får de som påverkas i "väsentlig mån" klagorätt. Arbetsmiljöverket ställer sig frågande till denna vidgade klagorätt bl.a. eftersom det innebär att arbetsgivare inte med säkerhet kan rätta sig efter våra beslut.

Vi motsätter oss den föreslagna lydelsen [39 §] därför att det saknas förslag på följdändringar i speciallagstiftning samt konsekvensutredning av förslaget.

Utredningen anger att till skillnad från vad som gäller beträffande klagorätt för enskilda subjekt och kommuner har statliga myndigheter traditionellt inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av annan statlig myndighet. Statliga myndigheter, liksom kommunala sådana, kan föra talan mot andra myndigheters beslut enligt de för "enskild" tillämpliga reglerna, om det bara gäller att hävda ett civilrättsligt intresse.

Arbetsmiljöverket ställer i sin verksamhet krav på arbetsgivare som kan vara statliga myndigheter. Att dessa statliga myndigheter har rätt att överklaga våra beslut framgår inte uttryckligen av arbetsmiljölagen (1977:1160). 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen handlar om ett besluts överklagbarhet och inte om klagorätt utan måste härledas från att det gäller "beslut i enskilda fall".

Statliga myndigheters rätt att klaga på verkets beslut framgår inte av lagtext och såsom förslaget i 39 § är utformat blir det en inskränkning i statliga myndigheters rätt att överklaga oavsett om det gäller ett civilrättsligt intresse eller inte. Arbetsmiljöverkets tolkning är således att det för att klargöra klagorätten måste till antingen en tydligare regel i förvaltningslagen eller en ändring av arbetsmiljölagen där man ger statliga myndigheter rätt att överklaga Arbetsmiljöverkets beslut.

Göteborgs kommun

I betänkandet förslås vissa förändringar av vem som ska kunna överklaga ett beslut. Enligt förslaget [37 §] får "en enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut överklaga detta, om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid be-

slutets meddelande". Kravet i nuvarande förvaltningslag om att beslutet måste ha gått den klagande emot föreslås tas bort. Utredningen motiverar detta med att om någon överklagar ett beslut har man all anledning att utgå från att det gått vederbörande emot. Detta anser Göteborgs Stad inte är en korrekt slutsats. Det är inte ovanligt att någon klagar på ett beslut enbart på grund av att han eller hon anser att myndigheten motiverat beslutet felaktigt, även om beslutet i sak inte gått honom eller henne emot. Det är mycket oklart om detta ska vara möjligt så som bestämmelsen utformats i förslaget. Enligt stadens mening bör man inte kunna klaga endast på skälen till ett beslut, vilket även fortsättningsvis bör framgå tydligt av lagtexten.

Luleå kommun

[Se Luleå kommuns synpunkter i avsnitt 10.2.]

Sveriges läkarförbund

37 § behandlar enskildas klagorätt och där anges att "en enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut får överklaga detta, om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelande." Även denna bestämmelse är, enligt Läkarförbundets uppfattning, alltför otydligt formulerad. Av betänkandet framgår dock att man avsiktligt avstått från att behålla nuvarande förvaltningslags krav på att beslutet ska ha gått den enskilde emot. Den motivering som ges för att avstå från ett sådant krav är, enligt förbundets bedömning, svag.

10.4 Överklagandets form och innehåll (41 §)

Kammarrätten i Jönköping

Kammarrätten föreslår att meningen ”Överklagandet ställs till den högre instans som ska pröva det (överinstansen)” stryks i 41 §. I stället lägger man i 44 § till ”den högre instans som ska pröva det” mellan orden ”till” och ”överinstansen” och sätter ordet överinstansen inom parentes. [Se även avsnitt 10.5.]

Migrationsverket

Migrationsverket, som tillstyrker utredningens förslag, välkomnar särskilt föreslagen hänvisning i 41 § till de ytterligare föreskrifter i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen som gäller vid talan i förvaltningsdomstol.

Regleringen av vilken myndighet/domstol ett överklagande *ställs till* respektive *ges in till* riktas till främst enskilda parter. Detta är inte ord som normalt förstås av en rättssökande allmänhet och det blir inte enklare av att de behandlas i skilda lagrum. Detta borde gå att uttrycka tydligare. T.ex. ”Ett beslut överklagas skriftligt till den högre instans som ska pröva det (överinstansen), men skickas till den myndighet som har meddelat beslutet. (…)”. 42 § kan då sedan behandla endast klagotid.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Enligt utredningens förslag till 41 § ska överinstansen anges i överklagandet. MSB anser att det inte är rimligt att kräva av enskilda att de ska veta till vilken domstol och i vilken domkrets överklagandet ska ske. MSB kan inte se att den föreslagna regeln fyller något behov då myndigheter är skyldiga att vidarebefordra inkomna överklaganden till rätt instans. Det bör vara tillräckligt att i en skrivelse ange att det handlar om ett överklagande för att myndigheten ska uppfatta att så är fallet.

Enligt förslagets 28 § och 41 § ska överinstansen anges i en överklagandeanvisning. Frågan är om det behövs. Det bör vara tillräckligt att i en överklagandeanvisning ange att beslutet kan överklagas till en förvaltningsrätt eller en viss myndighet. Det kan hända att den enskilde under tiden flyttar till en ort som är belägen i en annan domkrets och att uppgifterna i folkbokföringen inte ändras förrän beslutet med överklagandeanvisningen skickas ut. Om den enskilde i sitt överklagande anger överinstansen i enlighet med överklagandeanvisningen kan överklagandet – om man följer utredningens förslag – anses behäftat med ett formellt fel, vilket är helt orimligt.

Enligt MSB bör det vara tillräckligt att det av en inkommen skrivelse går att utläsa att det handlar om ett överklagande. Myndigheten får sedan ombesörja att skrivelsen skickas till rätt överinstans.

Pensionsmyndigheten

I den föreslagna bestämmelsen anges att om ett överklagande ska prövas av allmän förvaltningsdomstol gäller ytterligare föreskrifter i förvaltningsprocesslagen. Den föreslagna lagstiftningstekniken – att hänvisa till en annan lag för ytterligare bestämmelser – bidrar inte till att lagen blir tydlig och enkel att tillämpa för samtliga tjänstemän som handlägger förvaltningsärenden. Enligt Pensionsmyndigheten skulle det därför vara att föredra att direkt i en ny förvaltningslag ange de krav som ställs på ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut.

Kammarkollegiet

Även i de fall där överklagande sker till en annan instans än förvaltningsdomstol bör det krävas att överklagandet ska innehålla kontaktuppgifter och skälen för överklagandet.

Lunds universitet

Om strävan ska vara att göra förvaltningslagen lättillgänglig bör en annan disposition av bestämmelserna i 41 och 42 §§ övervägas. Nu framgår det av 41 § till vem överklagandet ställs och i 42 § var det ges in. För det första är det rimligt att det i en och samma paragraf framgår hur en enskild ska förfara med ett överklagande. För det andra bör det övervägas om terminologin kan förenklas. Uttrycket att ”ställa något till någon” förekommer knappast utanför det juridiska språket.

Universitetet har i övrigt inget att erinra mot förslaget.

Post- och telestyrelsen

PTS är överlag positiv till förslaget och anser att det är bra att det uttryckligen ges en hänvisning till relevanta bestämmelser i förvaltningsprocesslagen. Däremot kan det möjligen, även med det nya förslaget, vara svårt för en enskild att uppmärksamma skillnaden i förslagets 41 § respektive 42 § avseende vem beslutet ska adresseras respektive ges in till. En tydligare skrivning i denna del skulle vara önskvärd för att minska antalet överklaganden som skickas direkt till överinstansen i stället för till beslutsmyndigheten.

Arbetsförmedlingen

Uttrycket ”ställs” kan upplevas som tungt och svårbegripligt för allmänheten. ”Ska vara riktat till” är ett förslag på alternativt uttryck.

10.5 Ingivande och klagotid (42 §)

Göta hovrätt

I vårt land delger domstolar och förvaltningsmyndigheter enskilda parter i en utsträckning som under årens lopp fått statsmakterna att tid efter annan söka begränsa och förenkla delgivningsverksamheten.

Utredningen har stannat för en ordning som innebär att ett beslut ska få överklagas inom tre veckor från den dag klaganden genom beslutsmyndigheten fick del av beslutet. I de flesta fall går delgivningen smidigt men det förekommer inte så få fall där försöken misslyckas eller lyckas först efter det avsevärd tid och resurser fått läggas ned på delgivningen. I de fall delgivningen misslyckats eller beslutet skickats i lösbrev blir det givetvis svårt och ibland omöjligt att fastställa den dag när beslutet vunnit laga kraft och då också kan verkställas.

Delgivning av alla beslut som en förutsättning för att klagotid ska börja löpa svarar givetvis mot mycket högt ställda krav på rättssäkerhet. Frågan är om ett sådant system för beräkning av klagotid kan ersättas av något annat.

Hovrätten vill här peka på att det i mål om betalningsföreläggande och handräckning, där gäldenären visserligen delges ansökan, inte ställs några krav på delgivning av utslag och beslut. Kronofogdemyndigheten hanterar varje år flera hundratusen ansökningar om betalningsföreläggande. Någon olägenhet med det nuvarande regelverket har, såvitt hovrätten har sig bekant, inte yppats.

Enligt hovrättens mening bör det i det vidare lagstiftningsarbetet övervägas om inte delgivning av beslut kan underlåtas i betydligt större utsträckning än vad som nu synes vara fallet. Om de förslag hovrätten förordat under 6 och 10–11 §§ genomförs bör möjligheten att underlåta delgivning av beslut öka eftersom den enskilde i de fallen ska ha fått inte bara en bekräftelse på att hans eller hennes ärende mottagits av myndigheten utan också en uppgift om när ärendet kan förväntas bli avgjort. Vid sådana

förhållanden förordar hovrätten att klagotiden i 42 § förslaget ska räknas från dagen då beslutet meddelades och bestämmas till fyra veckor. Olika typer av särreglering i denna fråga kan givetvis bli aktuell i speciallagstiftning.

Migrationsverket

Migrationsverket, som tillstyrker utredningens förslag, ser det som särskilt positivt att det i förslaget klart framgår att utgångspunkten för beräkning av treveckorsfristen för enskildas överklagande är den dag då klaganden på ett eller annat sätt ”genom myndigheten” fick del av beslutet. Avseende ingivandet av ett överklagandes ingivande, se synpunkter under avsnitt [10.4] – överklagandets form och innehåll (41 §).

Lunds universitet

Ordet klagotid finns enbart i rubriken och bör föras in inom parentes i paragrafen. Uttrycket ”genom myndigheten” lämnar utrymme för tolkningar och för att klagomål kan inkomma lång tid efter ett beslut fattats i fler fall än nödvändigt.

Post- och telestyrelsen

PTS tillstyrker förslaget.

10.6 Beslutsmyndighetens åtgärder (43 och 44 §§)

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten föreslår att det införs ett fjärde stycke i regleringen [43 §] med följande lydelse. Överinstansen ska inte vara bun-

den av beslutsmyndighetens rättidsprövning om myndighetens beslut grundar sig på ett uppenbart misstag.

Kammarrätten har under de senaste åren lagt märke till att ett antal rättidsprövningar varje år är positiva för den klagande oaktat att överklagandet inte kommit in i rätt tid. Det är i ett sådant fall otillfredsställande för överinstansen att inte kunna rätta till felaktigheten ens om den beror på ett uppenbart misstag från beslutsmyndighetens sida. Kammarrätten föreslår därför att det införs ett nytt fjärde stycke i 43 § i förslaget till ny förvaltningslag, enligt vilket överinstansen ges en rätt att avvisa ett överklagande som översänts dit och som beror på ett uppenbart misstag vid rättidsprövning av beslutsmyndigheten.

Kammarrätten i Göteborg

I 43 § tredje stycket andra meningen anges vilka åtgärder överinstansen ska vidta om ett överklagande inkommit till överinstansen inom klagotiden. Kammarrätten anser att bestämmelsen bör flyttas till under rubriken *Överinstansens åtgärder.*

I enlighet med vad som tidigare anförts [se avsnitt 9.1] anser kammarrätten att ett överklagande inte ska överlämnas till överinstansen om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begärt. 44 § bör justeras i enlighet härmed.

Kammarrätten i Jönköping

I så fall skulle första meningen i 44 § ha följande lydelse: ”Om överklagandet inte avvisas enligt 43 §, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den högre instans som ska pröva det (överinstansen)”. En sådan ändring anser kammarrätten är motiverad eftersom uttrycket ”ställs till” är svårförståeligt och inte allmänt spritt. Förhoppningsvis skulle en sådan skrivning minska antalet

skrivelser med överklaganden som i dag ges in till överinstansen i stället för till beslutsmyndigheten.

Förvaltningsrätten i Malmö

Förvaltningsrätten är kritisk till förslaget att beslut ska överlämnas till överinstansen för avskrivning även om de har rättats helt enligt klagandens önskemål [44 §]. Detta förfarande skulle enbart skapa onödigt merarbete. Även om det vid några tillfällen visat sig vara problematiskt att avgöra om det finns något kvar att pröva är det troligt att den ökade ärendehanteringen hos överinstanserna skulle vara ett större problem.

Förvaltningsrätten i Umeå

Vi anser att formuleringen ”korrekt underrättelse” är otydlig och att det av bestämmelsen [43 § andra stycket] direkt bör framgå att ett överklagande inte ska avvisas om myndigheten underlåtit att lämna en överklagandeanvisning eller lämnat en felaktig sådan.

Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslern ställer sig tveksam till att det införs en regel som innebär att ett överklagande som har kommit in för sent inte ska avvisas om myndigheten inte har lämnat någon överklagandeanvisning. Det kan visserligen framstå som praktiskt att den enskilde, på samma sätt som när en felaktig överklagandeanvisning har lämnats, inte ska behöva ta den mer omständliga proceduren för återställande av försutten tid i anspråk när ingen överklagandeanvisning har lämnats. Skillnaderna mellan de två situationerna synes emellertid vara att i det fall en felaktig uppgift har lämnats om tiden för överklagande förseningen kan antas bero

just på den felaktiga överklagandeanvisningen medan detta samband inte är särdeles tydligt om ingen överklagandeanvisning har lämnats. Såsom regeln i 43 § andra stycket har formulerats synes den som inte har fått någon överklagandeanvisning få i stort sett obegränsad tid till sitt förfogande för att överklaga, i vart fall om den uteblivna upplysningen har uppfattats som att beslutet inte kan överklagas.

Domstolsverket

Att ett överklagat beslut inte längre förfaller om myndigheten ändrar det efter ett överklagande kommer sannolikt att innebära ett stort antal nya mål i förvaltningsrätterna [44 §]. Målen kommer förmodligen att vara av relativt enkel karaktär, men kommer ändå att kräva arbetsinsatser av såväl administrativ personal som dömande personal. Det kan också vara så att myndigheter, på grund av det skärpta skyndsamhetskravet, avstår från att rätta beslut, vilket kommer att medföra en ökad måltillströmning i förvaltningsrätterna. DV är tveksamt till om förslaget främjar syftet att tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ska ligga i första instans. DV efterlyser därför en prognos av hur förslaget kommer att påverka domstolarnas måltillströmning.

Migrationsverket

Det är enligt Migrationsverkets uppfattning positivt att ett skyndsamhetskrav avseende myndighetens överlämnande av ett överklagande till överinstansen införs i förvaltningslagen. Migrationsverket avstyrker utredningens förslag att ett överklagande ska överlämnas till överinstansen även i de fall en myndighet ändrat beslutet såsom klaganden begär. Enligt nuvarande reglering förfaller ett sådant överklagande och ärendet lämnas aldrig över till överinstansen, vilket gör förfarandet snabbt och enkelt till gagn för såväl den enskilde som för myndigheter och

domstolar. Den föreslagna förändringen innebär ökad administration och fler handläggningsåtgärder samt att förfarandets tyngdpunkt till viss del förskjuts till andra instans. Utredningens motivering för en sådan förändring är inte övertygande. Farhågan att överklaganden fastnar hos myndigheten torde vidare minska mot bakgrund att ett uttryckligt skyndsamhetskrav enligt förslaget införs i förvaltningslagen.

Enligt Migrationsverket framstår det som klart att alla handlingar i ett ärende ska överlämnas till överinstansen vid ett överklagande, varför skrivningen i 44 § andra meningen uppfattas som något överflödig i det avseendet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Enligt utredningens förslag till 44 § ska beslutet som meddelats av beslutsmyndigheten efter rättelse sändas till överinstansen tillsammans med överklagandet och övriga handlingar i ärendet, även om myndigheten rättat beslutet i enlighet med klagandens önskemål. MSB anser att en sådan ordning knappast främjar förskjutning av tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet till första instans. Om myndigheten anser sig ha rättat beslutet så som klaganden vill och klaganden är av en annan uppfattning finns det alltid en möjlighet för klaganden att överklaga det nya beslutet.

Den föreslagna ordningen kommer att tvinga domstolar till onödigt arbete, inkl. både administration och prövning, om beslutsmyndigheten har ändrat det överklagade beslutet så som klaganden vill. Det kan vidare leda till missförstånd och förvirring hos klaganden som först får det rättade beslutet av beslutsmyndigheten och sedan överinstansens beslut. Den nuvarande regleringen i 28 § förvaltningslagen (1986:223) om att överklagandet förfaller när beslutsmyndigheten ändrar beslutet så som klaganden begär fungerar i de flesta fall tillfredställande och bör bibehållas.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inget att invända mot sakinnehållet i den föreslagna bestämmelsen [43 §]. Den sista meningen i det sista stycket bör dock inte stå kvar i denna bestämmelse. Anledningen är helt enkelt att kravet att överinstansen ska vidarebefordra ett överklagande till beslutsmyndigheten inte gäller endast i den situation som beskrivs i första meningen i samma stycke (jfr ”i sådant fall”), utan måste väl med stöd av de allmänna bestämmelserna ändå anses gälla helt generellt, även om överklagandet alltså har kommit in utom klagotiden. Dessutom är det en instruktion som riktar sig till överinstansen, och hör även av det skälet inte hemma i den aktuella paragrafen.

Centrala studiestödsnämnden

CSN tillstyrker förslaget [43 §] men föreslår att det i lagtexten tydliggörs i vilken ordning beslutsmyndigheten ska pröva om beslutet ska rättas och om överklagandet kom in i rätt tid.

Överklagandenämnden för studiestöd

De föreslagna bestämmelserna [i 44 §] innehåller inte någon motsvarighet till nuvarande regel, att ett överklagande förfaller och inte ska överlämnas till överinstansen om underinstansen helt ändrar sitt beslut på det sätt den klagande begärt. Ändringen är principiellt korrekt, men kan vara kostsam. Som exempel kan nämnas att antalet sådana fall som inte överlämnas från CSN till överklagandenämnden är mycket stort, uppemot 2 000 fall per år, och att det kommer att ta betydande resurser i anspråk för överklagandenämnden att granska det överklagade beslutet, överklagandet och det nya beslutet inför ställningstagande till om ärendet kan avskrivas. Även förvaltningsrätterna torde komma att få ett stort antal sådana mål från olika myndigheter.

Stockholms universitet

Enligt Stockholms universitets mening finns det anledning att överväga om inte myndigheters beslut att överlämna handlingarna till högre instans bör kunna överklagas, dvs. ett beslut som i realiteten innebär att överklagandet anses ha inkommit i rätt tid (jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 2010 nr 3). En sådan reglering bör då samordnas med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Tillämpningen av aktuella bestämmelser varierar. Normalt anses ett överlämnande av handlingarna till den högre instansen innebära att överklagandet har skett i rätt tid och att detta binder den högre instansen. Däremot brukar, om än inte alltid, överklagandet inte anses ha skett i rätt tid då en beslutsmyndighet uttryckligen angett att ett överklagande kommit in för sent, men ändå överlämnat handlingarna till den högre instansen i stället för att besluta om avvisning. Regelmässigt anses en rättidsprövning inte kunna överprövas om beslutsmyndigheten lämnar över handlingarna och sedan, t.ex. efter påpekande från motparten, vitsordar att handlingarna kommit in för sent. Något som dock synes möjligt vid en laglighetsprövning av kommunala beslut enligt reglerna i kommunallagen (RÅ 1997 ref. 46). I doktrinen finns även skilda uppfattningar avseende om tillämpningen härvid skiljer sig åt mellan förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar.

Systematiska skäl kan anföras för att en överinstans – oavsett om det är en förvaltningsmyndighet eller en förvaltningsdomstol – inte ex officio får pröva underinstansens rättidsprövning, men väl efter invändning. Samma regler skulle då gälla oavsett vilken instans det handlar om – om det nu föreligger en skillnad i detta avseende – och oavsett vilket rättsmedel det gäller (förvaltningsbesvär eller laglighetsprövning). Vidare kommer då samtliga sakprövningsförutsättningar att behandlas på samma sätt. Det förefaller märkligt att rättidsbedömningen till skillnad från andra sakprövningsförutsättningar inte skulle kunna ifrågasättas. Dessutom kan argumenteras för att parterna bör behandlas på

samma sätt. Det kan te sig otillfredsställande att den part som får sin talan avvisad kan få en överprövning, medan den part som riskerar något genom att en talan inte avvisas saknar rätt att få frågan prövad. Vidare förefaller det inte motiverat att ett överklagande kan återlämnas för rättidsprövning om det framgår att myndigheten från början ansett det för sent inkommet, men måste sakprövas om myndigheten först senare vidgår att handlingarna inte borde ha överlämnats till besvärsmyndigheten. Härutöver talar rättssäkerhets- och trygghetsskäl för att ett positivt rättidsbeslut måste gå att få överprövat av besvärsmyndigheten. I annat fall skulle part som utverkat ett gynnande förvaltningsbeslut, aldrig kunna vara säker på att inte behöva besväras av en överklagandeprocess om en saklegitimerad enskild eller en klagoberättigad myndighet sedan kortare eller längre tid förflutit efter att överklagandetiden gått ut, av någon anledning väljer att överklaga beslutet.

Lunds universitet

Universitetet tillstyrker förslaget [43 §].

Ett problem är att en begäran om omprövning ibland kallas för överklagande [44 §]. Beslutsmyndigheten ska då enbart pröva om handlingen kommit in i rätt tid och snarast överlämna den till besvärsmyndigheten. Det rör sig ibland om icke-överklagbara beslut där den enda materiella prövningen kan ske av den ursprungligen beslutande myndigheten. Inom universiteten gäller detta antagning vid rangordningen av studenter – till skillnad från behörighetsfrågor som är överklagbara. En allmän regel om skyndsamt överlämnande skulle då omöjliggöra en prövning.

Ett av de ursprungliga skälen till införande av omprövningsinstitutet var att minska belastningen på de överprövande myndigheterna främst domstolarna. Förslaget att det rättade beslutet ska överlämnas går i motsatt riktning och avstyrks därför av universitetet. En uttrycklig regel om att ändrade beslut är överklag-

bara på samma sätt som det ursprungliga beslutet bör i stället införas.

Livsmedelsverket

Utredningen föreslår att den nuvarande ordningen avskaffas, enligt vilken överklagandet ”förfaller” om myndigheten själv ändrar beslutet ”så som klaganden begär”, medan en ändring ”på annat sätt än klaganden begär” leder till att ”överklagandet anses omfatta det nya beslutet”. I stället föreslås att överinstansen ska avgöra vad den rättelse som myndigheten har gjort ska anses innebära, vilket alltså innebär att ärendet ska överlämnas till domstolen även om myndigheten bedömer att rättelsen helt har tillgodosett vad klaganden har yrkat [44 §].

Det kan ifrågasättas om den föreslagna ordningen är förenlig med principen som uttrycks i utredningsdirektiven att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans.

Därutöver är det för det första tveksamt om det finns ett praktiskt problem i sådan omfattning att det motiverar att myndigheten inte ska vara den som avgör vad rättelsen innebär. Den praxis som återges för att illustrera problemet att myndigheten missuppfattar vad den enskilde vill ha för ändring förefaller ofta avse fall där problem uppstått till följd av att myndigheten inte har uppfyllt sin kommuniceringsskyldighet.

För det andra finns det, för det fall att myndigheten skulle göra en felaktig bedömning i detta avseende, alltid en möjlighet för den enskilde att överklaga det rättade beslutet.

För det tredje är det ofta beslutsmyndigheten som har den bästa sakkunskapen för att avgöra vad rättelsen innebär. En ordning där första instans, myndigheten, avgör detta torde också gynna effektiviteten. Livsmedelsverket bedömer att förslaget lägger en ökad börda på domstolarna som inte vägs upp av någon vinst för den enskilde i form av ökad rättssäkerhet. Härtill kommer att det rättade beslutets rättsliga status förblir oklar så länge ärendet är anhängigt i domstolen.

Post- och telestyrelsen

PTS välkomnar förslaget och ser fördelar i att skilja mellan de åtgärder som beslutsmyndigheten ska vidta och de som överinstanser ska vidta. Det är positivt att uttryckligen ange att ett överklagande inte ska avvisas om förseningen beror på att beslutsmyndigheten inte lämnat en korrekt överklagandehänvisning. Under sådana omständigheter ska inte den enskilde drabbas. Det är också positivt att betona vikten av ett skyndsamt överlämnande till överinstanser.

Trafikverket

Trafikverket välkomnar att det nya lagförslaget tydligt anger vilken prövning som ankommer på beslutsmyndigheten. Redaktionellt påpekar Trafikverket att det i 43 § andra stycket finns en dubbel negation som i onödan tynger texten och gör den mindre lättläst. Bakgrunden till den nya formuleringen är att utredningen även vill reglera effekten av att en myndighet helt har underlåtit att lämna överklagandehänvisning. Emellertid skulle lagtexten kunna vara mer lättläst. Den nuvarande skrivningen i andra stycket 24 § förvaltningslagen skulle kunna behållas med tillägget för fallet att ingen underrättelse lämnats, se nedan.

”Skrivelsen ska inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten har underlåtit att lämna klaganden underrättelse eller har lämnat en felaktig underrättelse om hur man överklagar.”

Statens kulturråd

Merparten av Kulturrådets beslut är inte överklagbara på grund av överklagandeförbud i de bidragsförordningar som reglerar myndighetens verksamhet. En konsekvens av det nya förslagets 43–45 §§ blir att Kulturrådet till skillnad från i dag inte kan avvi-

sa ett överklagande av sådant ärende utan måste sända det till en överinstans. I den omfattning sådana överklaganden skulle lämnas in renderar detta i en onödig ökning av Kulturrådets kostnader för administration. Det framstår dessutom som märkligt att Kulturrådet skulle pröva om ett överklagande kommit in i rätt tid eftersom besluten inte kan överklagas och det således inte finns någon tid att överklaga inom. Kulturrådet föreslår därför att tillämpligheten förtydligas genom att 43 § förses med en hänvisning till 36 § andra stycket.

Arbetsförmedlingen

Dubbel negation bör om möjligt alltid undvikas [43 § andra stycket]. Stycket kan med fördel formuleras om för bättre begriplighet.

10.7 Överinstansens åtgärder (45–47 §§)

Kammarrätten i Göteborg

Då huvudregeln enligt den föreslagna 29 § är att ett beslut inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft anser kammarrätten att det bör framgår av 46 § att endast beslut som annars skulle gälla omedelbart kan inhiberas.

Kammarrätten i Jönköping

Den nuvarande förvaltningslagens 29 § överförs till den nya förvaltningslagen [46 §]: ”Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla”. Kammarrätten anser att det skulle vara tydligare att i slutet av meningen inom parentes ange ordet inhibition (jfr 4 kap. 3 § taxeringslagen, 1990:324). Många enskilda använder sig av begreppet inhibition och det verkar således vara tämligen allmänt spritt. Dessutom är

det en term som används i domstolarnas domar och beslut, dvs. det finns en anledning att i lagtexten skriva ut ordet inhibition. Paragrafen skulle i så fall ha följande lydelse: ”Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition)”.

Lydelsen av 47 § i förslaget innebär att beslutsmyndigheten vid bifall av ett överklagande föreläggs att inom en bestämd frist avgöra ärendet. Kammarrätten föreslår att det införs en ventil som möjliggör för myndigheten att frångå den fastlagda tiden om det visar sig vara omöjligt/mindre lämpligt att avgöra ärendet inom denna tidsgräns och samtidigt upprätthålla grundläggande handläggningsprinciper såsom kommunikationsprincipen. Som exempel på en situation där en sådan öppning är nödvändig är ärendehanteringen vid Försäkringskassan om ny medicinsk utredning tillförs ärendet och denna behöver kommuniceras med den enskilde eller om kassan behöver tid för att konsultera sina försäkringsmedicinska rådgivare. I sådana fall bör det dock givetvis åvila myndigheten att underrätta den enskilde om att den satta tidsgränsen inte kan hållas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB instämmer med utredningen att ett stadgande motsvarande 47 § i förslaget bör införas i förvaltningsprocesslagen.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen anser att [47 §] andra meningen i förtydligande syfte bör klargöra att överinstansens beslut inte får överklagas av någon alls i något som helst fall. Anledningen är att den föreslagna formuleringen av meningen kan tolkas så att den syftar tillbaka på ett sådant beslut som beskrivs i bestämmelsens första mening, alltså ett bifall till överklagandet.

Centrala studiestödsnämnden

CSN är bekymrad över utredningens synsätt att den enskildes rättssäkerhet tillgodoses genom att eventuella brister i den första instansens avgörande får rättas till efter ett eventuellt överklagande. Då det i andra sammanhang samtidigt betonas att processens tyngdpunkt ska ligga i första instans, framstår förslaget dessutom som till viss del motsägelsefullt.

Mot denna bakgrund anser CSN att den föreslagna ordningen inte är tillräckligt flexibel. CSN avstyrker därför förslaget till den del som det innebär att den tidsfrist, inom vilken en överordnad instans förelägger en beslutsmyndighet att avgöra ett ärende, är bindande oavsett vilka omständigheter som inträffar efter överinstansens prövning.

[Se även Centrala studiestödsnämndens synpunkter i avsnitt 5.3.]

Uppsala universitet

[Se Uppsala universitets synpunkter i avsnitt 5.3.]

Lunds universitet

Universitetet har inget att erinra mot förslaget [45 §].

Paragrafen reglerar inhibition [46 §]. Eftersom praxis är ganska tydlig bör grunderna för inhibition föras in i paragrafen. I förslagets 29 § 3 st. finns ett motsvarande förtydligande av verkställbarhet.

Innehållet i [47 §] bör flyttas till den föreslagna 11 §.

Kemikalieinspektionen

Enligt paragrafen får överinstansen besluta att det överklagade beslutet inte ska gälla (inhibition) [47 §]. Enligt 28 § förvalt-

ningsprocesslagen gäller detsamma, men domstolen kan också i övrigt ”förordna rörande saken”. Vår erfarenhet är att den senare möjligheten är betydelsefull. Ett exempel är när ett tidigare tillstånd till en verksamhet löpt ut, och en myndighet i ett nytt ärende avslår en ansökan om fortsatt tillstånd. Om det senare beslutet överklagas är inhibition inte möjlig (det finns inget att inhibera). Domstolarna kan dock enligt 28 § FPL förordna i saken genom att besluta att det gamla beslutet ska fortsätta att gälla tills prövningen av det senare beslutet är avslutad. Vi har svårt att se varför en sådan möjlighet inte skulle finnas även vid överprövning enligt förvaltningslagen.

Lantmäteriet

Lantmäteriet förordar förslaget till formulering i 45 § och anser att den innebär att det blir klart och tydligt vilka frågor om avvisning som ska avgöras av beslutsmyndigheten respektive överinstansen.

Post- och telestyrelsen

Det kan från pedagogisk synpunkt vara värdefullt med bestämmelser i förvaltningslagen om överinstansens åtgärder för att på så sätt få en överblick av hela processen vid överklagande av en myndighets beslut. Det kan dock övervägas om dessa lagrum hör hemma i förvaltningslagen, eftersom lagens tillämpningsområde enligt 1 § har angetts vara förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden.

Trafikverket

Som framgår även ovan [avsnitt 10.6] välkomnar Trafikverket att rollfördelningen mellan beslutsmyndigheten och överinstansen uttrycks explicit i det nya lagförslaget.

Statens kulturråd

[Se Statens kulturråds synpunkter i avsnitt 10.6.]

Jönköpings kommun

[Se Jönköpings kommuns synpunkter i avsnitt 5.3.]

11 Ikraftträdande

11.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten tillstyrker vidare den föreslagna övergångsbestämmelsen som tillåter en successiv anpassning av berörda författningar.

Kammarrätten i Sundsvall

Utredningen bedömer inte att det behövs några särskilda övergångsbestämmelser, vilket innebär att föreskrifter som meddelats av regeringen och som gäller den 1 januari 2012 även i fortsättningen kommer att ha företräde före förvaltningslagen. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det enligt kammarrättens mening övervägas om inte en yttersta tidsgräns bör tas in i övergångsregleringen om hur länge förordningar ska ha företräde framför förvaltningslagen.

Justitiekanslern (JK)

Som också konstateras i betänkandet och som kommer till uttryck i den föreslagna övergångsbestämmelsen framstår det dock i praktiken som ogörligt att i ett sammanhang genomföra en sådan genomgripande översyn av de regler som i nuläget styr ett stort antal myndigheters verksamhet och som skulle vara nöd-

vändig för att förslaget enligt 3 § ska kunna genomföras i praktiken. En sådan ordning får i stället genomföras successivt i flera steg.

Kriminalvården

Kriminalvården, som noterar att bestämmelserna i anställningsförordningen (1994:373) till följd av den föreslagna övergångsbestämmelsen kommer att fortsätta gälla, anser att det alltjämt finns behov av undantag från reglerna i förvaltningslagen i anställningsärenden. Kriminalvården förutsätter att området kommer att regleras genom speciallagstiftning för det fall förslaget genomförs.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Enligt MSB:s mening bör det övervägas ytterligare utredning med hänsyn till de brister som påpekats och behovet av ändringar i annan lagstiftning.

Skatteverket

I betänkandet föreslås att endast bestämmelser i form av lag ska gå före förvaltningslagen. Skatteverket finner förslaget principiellt riktigt och instämmer även i det självklara behovet av en långsiktig övergångsbestämmelse på området. Vikten av att bestämmelsen [p. 2] blir helt klar och otvetydig föranleder Skatteverket att väcka frågan om ett förtydligande tillägg. Ett sådant tillägg skulle kunna ha följande innebörd: En sådan avvikande föreskrift får också ändras om inte avvikelsen därefter inskränker den enskildes rätt enligt denna lag i större utsträckning än tidigare.

Skatteverket har ovan framfört att det finns behov av fortsatt analys på vissa områden och av specialregleringar i form av lag på andra områden. Konsekvensen av detta är enligt verkets uppfattning att det bör komma i fråga att låta lagstiftningen anstå åtminstone något år.

Kronofogdemyndigheten

I anslutning till många av de föreslagna bestämmelserna framhåller utredningen att de problem som kan uppstå med anledning av den nya regleringen får och bör lösas genom speciallagstiftning. Kronofogdemyndigheten vill i det sammanhanget framhålla vikten av att den föreslagna förvaltningslagen inte träder i kraft förrän vid den tidpunkt då nödvändiga specialregleringar är genomförda.

Arbetsgivarverket

De gällande och i detta fall relevanta förordningarna måste identifieras för att man ska kunna veta för vilka den föreslagna övergångsregeln gäller i och med att eventuella ändringar måste ske genom lagstiftning.

Statskontoret

I likhet med utredningen anser Statskontoret att en övergångsbestämmelse är nödvändig för att den nya lagens ikraftträdande inte ska behöva skjutas på framtiden. Övergångsbestämmelsen innebär att de förordningar som vid lagens ikraftträdande avviker från lagen, ska ha företräde även efter ikraftträdandet.

Kompetensrådet för utveckling i staten

Konsekvenserna av förslaget är i vissa delar svåra att överblicka och det kommer i en övergångsperiod att finnas ett mått av osäkerhet vid tillämpningen av den nya lagen, samtidigt som en del nya begrepp och institut kommer att behöva utmejslas ytterligare genom praxis.

För en rättssäker och effektiv övergång mellan de nya systemen vill Krus därför påminna om att det kommer att finnas behov av breda utbildningsinsatser för ett skyndsamt och enhetligt genomslag i förvaltningen. Genom tidig och medveten utbildning, kopplad till befintliga utvecklingsinsatser på förvaltningsområdet, kan man förekomma och motverka eventuella svårigheter som annars lätt uppstår vid tillämpningen av lagen. Krus vill här särskilt erinra om det pågående arbetet med frågor som rör Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, där Krus har regeringens uppdrag att bidra till utveckling av god förvaltningskultur. Inom ramen för detta utvecklar Krus förvaltningsövergripande utbildning, med blandade pedagogiska former inkluderat e-learning. Särskild utbildning för detta ändamål skulle relativt enkelt kunna utvecklas och tillhandahållas inom ramen för pågående projekt, förutsatt att Krus får ett sådant kompletterande uppdrag.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen har inget att erinra mot förslagen.

Högskoleverket

För högskolornas, Överklagandenämnden för högskolans och Högskoleverkets del finns för närvarande speciella bestämmelser om överklagande samt bestämmelser om överklagandeförbud i 12 kap. högskoleförordningen (1993:100), dvs. inte i lag. Det är

därför viktigt att föreskrifterna har företräde även efter den nya förvaltningslagens ikraftträdande.

Centrala studiestödsnämnden

CSN anser att ikraftträdandedatumet måste anpassas i förhållande till när propositionen lämnas för att möjliggöra de behov av systemutveckling som blir följden av förslagen. CSN föreslår därför att datumet för ikraftträdandet bestäms till tidigast ett år efter det att propositionen har lämnats.

Lunds universitet

Det återstår mycket utredningsarbete och tidpunkten för ikraftträdande bör därför läggas senare. Även om innehållet genomförs i stort oförändrad form är förändringarna stora. Det betyder att det behövs avsevärd tid för utbildning och utvecklingsinsatser. Också detta talar för en senare tidpunkt för ikraftträdandet.

Det finns i förordningsform nu en utveckling som inte är enhetlig och som bör anpassas till innehållet i den nya förvaltningslagen. Övergångsbestämmelserna p. 2 bör därför tidsbegränsas så att en översyn av befintliga regler sker i ljuset av den nya förvaltningslagen.

Sveriges geologiska undersökning

[Se Sveriges geologiska undersöknings synpunkter i avsnitt 3.3.]

Patent- och registreringsverket

PRV har argumenterat för att det även i fortsättningen ska vara möjligt att i förordning ta in bestämmelser som avviker från FL [se avsnitt 3.3]. För det fall utredaren får gehör för sitt förslag

att lagform ska krävas för att sätta FL ur spel behövs ovillkorligen en övergångsbestämmelse som legitimerar alla de nu gällande förordningsföreskrifter som avviker från FL. Utredarens förslag till övergångsbestämmelse 2 tillstyrks då av PRV.

Utredaren föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2012. Enligt PRV:s mening är denna frist alldeles för kort, om förslaget att lagform ska krävas för avvikande bestämmelser går igenom. Även med en övergångsbestämmelse som säkrar fortsatt giltighet av äldre förordningsbestämmelser måste man räkna med att omfattande insatser kommer att behövas för analys och genomförande av nödvändig särlagstiftning. Hänsyn måste också tas till att de fortsatt giltiga förordningsbestämmelserna inte kommer att kunna ändras annat än genom lag.

Om de särskilda undantagen för tjänstetillsättningsärenden försvinner från FL kommer sannolikt omfattande anpassningar att krävas i arbetsrättsliga lagar. För PRV:s vidkommande kan förutses att flera föreslagna FL-bestämmelser kommer att aktualisera ytterligare särlagstiftning. Några exempel har tagits upp tidigare i detta yttrande.

Uppgiften att överblicka alla behov av särregler som måste finnas på plats när den nya FL träder i kraft är inte trivial. Utredningsarbetet kommer rimligen att ta stora resurser i anspråk hos Regeringskansliet och myndigheterna. Med erfarenhet av tröghet i lagstiftningsärenden bedömer PRV att inventerings- och genomförandefasen för särregler i speciallagar måste få ta tid. PRV anser att ikraftträdandefristen för en ny FL bör förlängas väsentligt.

Bolagsverket

Den övergångsregel som föreslås är en rimlig avvägning och som innebär att föreskrifter om avvikelse från den föreslagna förvaltningslagen fortsatt gäller efter lagens ikraftträdande.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

En viktig del av IAF:s uppdrag består av att på delegering från Justitiekanslern behandla skadeståndsanspråk i vissa fall (JK dnr 3714-04-40). Delegeringen har lämnats till IAF med stöd av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Aktuell förordning innehåller ett överklagandeförbud (15 § i förordningen).

Enligt lagförslagets övergångsbestämmelser (punkt 2) har en avvikande föreskrift som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande företräde framför lagen även efter ikraftträdandet. Möjligheten enligt 11 § författningsförslaget att överklaga ett avslagsbeslut på en framställan om avgörande av ett ärende sätts därmed ur spel i och med att ett överklagande ska ske i samma ordning som gäller för överklagande av ärendet i sak (skadeståndsanspråket).

Lagförslagets övergångsbestämmelser punkt 2 ger inte heller svar på om förordningsförbudet mot överklagande fortsatt ska ha företräde framför lagförslagets bestämmelser om rätt till överklagande (35–47 §§) vid en redaktionell ändring i förordningen som t.ex. går ut på att 15 § endast byter paragrafnummer.

12 Lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter

12.1 Översyn av överklagandelagen

Lunds universitet

[Jfr Lunds universitets synpunkter i avsnitt 3.1.]

Lantmäteriet

[Jfr Lantmäteriets synpunkter i avsnitt 3.1.]

13 Konsekvenser av förslagen

13.1 Konsekvensanalys

Riksrevisionen

I utredningens betänkande påpekas att effektivitetsmässiga aspekter har fått prägla varje paragraf, att förslaget kommer att korta handläggningstiderna och leda till lägre kostnader. Riksrevisionen anser att det är en allvarlig brist att utredningen inte presenterat något egentligt underlag för dessa påståenden. Riksrevisionen anser också att en konsekvensanalys borde ha utarbetats.

Det är möjligt att en lag som ska vara enkel för både handläggare och allmänhet att begripa och som syftar till att stärka den enskildes ställning kan minska myndigheternas arbetsbörda. Men det är också möjligt att en lag som underlättar för den enskilde att ställa krav kan leda till ökade kostnader och ökad arbetsbörda för myndigheten.

Att förslaget om att inrätta ett institut, en form av dröjsmålstalan, som ska göra det möjligt för den enskilde att framtvinga ett beslut om handläggningen överskrider sex månader leder till minskade kostnader är heller inte uppenbart. Inte heller att det löser problem som uppstår inom hårt ansträngda myndigheter med begränsade resurser. Det finns också en risk för att kravet framtvingar beslut av låg kvalitet eller att ett ökat antal överklaganden kommer att belasta högre instans. Det är också angeläget att skilja mellan eventuella besparingar på myndigheternas förvaltningsanslag respektive sakanslag.

Sammantaget innebär detta att Riksrevisionen anser att det är angeläget att förslagets kostnader analyseras.

Göta hovrätt

Den föreslagna lagstiftningen innebär, såvitt hovrätten kan bedöma, att det torde krävas betydande utbildningsinsatser för att lagstiftningen ska få de önskade effekterna.

Göteborgs tingsrätt

[Se Kammarrätten i Stockholms synpunkter; jfr avsnitt 2.]

Kammarrätten i Stockholm

Kammarrätten anser att konsekvensanalysen innehåller vissa brister.

Flera av förslagen kommer att öka kostnaderna hos myndigheterna genom krav på ökad kontroll av ärendehanteringen, utökade möjligheter att överklaga och nya former av överklaganden i måltyper som hittills inte fallit under förvaltningsdomstolarnas tillämpningsområde. Berörda myndigheter och domstolar kommer att kräva ökade resurser för att möta de höga rättssäkerhetskraven i den nya lagen.

Förvaltningsrätten i Stockholm

Konsekvenserna av förslagen är som ovan nämnts i många avseenden mycket svåra att överblicka eftersom en tillräckligt ingående analys inte har gjorts. Förvaltningsrätten är dock, i motsats till utredningen, övertygad om att förslagen om bl.a. slopande av begreppet myndighetsutövning, dröjsmålstalan, kommunicerings- och motiveringsskyldighet och forum för överklagande

kommer att medföra väsentligt ökade kostnader för såväl förvaltningsdomstolar som andra myndigheter. Detta gäller både i det korta perspektivet och på längre sikt. Medborgarnas benägenhet att ifrågasätta myndighetsbeslut snarare ökar än minskar.

Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen avstyrker enligt vad som tidigare anförts förslaget att en ny förvaltningslag ska omfatta Polisens brottsbekämpande verksamhet på annat sätt än i dag. I avsaknad av analys av vad det förslaget skulle få för konsekvenser går det inte att överblicka de ekonomiska konsekvenserna i den delen.

Enligt utredningens förslag ska tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet ligga i första instans. Styrelsen anser att detta är en bra utgångspunkt som dock kommer att medföra ökad arbetsbörda för myndigheterna i första instans och därmed ett utökat behov av resurser. Även möjligheterna att överklaga förfarandebeslut och åtgärderna vid dröjsmål kommer att innebära en ökning av myndigheternas ärendehantering. Därutöver kommer de förslag som rör tjänstetillsättningar att medföra ökad administration och högre kostnader.

Sammantaget skulle ett genomförande av förslagen medföra en betydande ökning av behovet av personella resurser som inte kan förväntas lösas inom befintlig ram. Detta måste, enligt styrelsens bedömning, beaktas i den fortsatta beredningen.

Migrationsverket

Migrationsverket anser att utredningen underskattat kostnaderna för förslagen i betänkandet och övervärderat de angivna effektivitetsvinsterna. Särskilt tydligt är detta i fråga om den nya dröjsmålshanteringen som kommer att kräva ytterligare resurser hos såväl myndigheter som överinstans. Migrationsverket beräknar för sin del att institutet dröjsmålstalan kommer att utnyttjas

i cirka 10 000 ärenden per år med nuvarande balansläge. Eftersom det kommer att vara ineffektivt att handlägga en dröjsmålstalan i en situation med generellt långa väntetider lär följden i stället bli att man om möjligt avgör de ärenden där dröjsmålstalan inletts med förtur. I sådant fall ökar inte myndighetens kostnader i påtaglig mån – i stället drabbas övriga sökande av än längre väntetid. Situationen kommer dock till slut att bli ohållbar. Slutsatsen blir då att myndigheterna i varje läge måste ha tillräckliga resurser så att inte balanser byggs upp.

Följande räkneexempel från verkets större verksamhetsområden kan illustrera den uppskattade ökade kostnaden med anledning av förslagen beträffande dröjsmålstalan.

Asylprövning: 40 % begär prövning. 1500 ärenden tas med förtur och i 500 ärenden fattas avslagsbeslut.

Besök och bosättning: 50 % begär prövning (70 % för anknytning). 6 500 ärenden tas med förtur och i 2 100 ärenden fattas avslagsbeslut.

Medborgarskap: 70 % begär prövning. 1 100 ärenden tas med förtur och i 350 ärenden fattas avslagsbeslut.

Även den nya bestämmelsen om underrättelseskyldighet vid dröjsmål medför ökade kostnader. Vid ett antagande att en handläggningstid överstigande sex månader utgör sådant dröjsmål beräknar verket de ökade kostnaderna till sex–sju miljoner kronor per år.

Sammanlagt kan de ökade kostnaderna i dessa delar beräknas uppgå till närmare 9 miljoner kronor, varav cirka 6,6 miljoner kronor avseende förslaget under 10 § motsvarande kostnaderna för 12 årsarbetskrafter och 2,3 miljoner kronor under 11 § för 4 årsarbetskrafter.

När det gäller den utvidgade motiveringsskyldigheten är verkets bedömning att den inte får till följd att klagofrekvensen minskar. Därmed innebär förslaget i den delen ytterligare ökade kostnader för myndigheten. De ökade kraven på kommunikation innebär också ökade kostnader. Konsekvensanalys saknas vidare av den genomgripande förändringen att även ett överklagande

som ändras fullt ut av beslutsmyndigheten ska överlämnas till överinstansen.

Migrationsverket delar alltså inte utredningens uppfattning att reformen kan finansieras inom befintliga ramar. Många av förslagen stärker den enskildes rättssäkerhet och innebär en angelägen reform. Ett genomförande förutsätter dock att myndigheterna ges faktiska möjligheter att ge god service och meddela beslut i rimlig tid. En ny förvaltningslag i enlighet med förslaget måste anses förutsätta att myndigheterna inte har stora balanser med åtföljande väntetider för beslut. Om den reformerade förvaltningslagen ska ge de eftersträvade effekterna måste därmed statsmakterna ge myndigheter och domstolar de medel som krävs.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är mycket kritisk till utredningens bedömning att reformen på kort sikt blir tämligen kostnadsneutral. Enligt utredningens förslag blir förvaltningslagens bestämmelser, som för närvarande endast ska tillämpas vid handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, obligatoriska avseende alla ärenden. Dessutom försvinner ett stort antal undantag från bestämmelserna som reglerar kommunikations- och motiveringsskyldighet. Detta innebär att handläggning av ärenden kommer att vara mer tid- och resurskrävande avseende både personal- och materialresurser. Ställs detta i relation till de föreslagna åtgärderna mot dröjsmål och allmänna krav på snabb och effektiv handläggning kan det knappast hävdas att reformen blir kostnadsneutral. Oklarheter i bestämmelserna om överklagbarhet och klagorätt kan – innan rättspraxis gett svar på de aktuella frågeställningarna – medföra ett ökat antal överklaganden av alla möjliga typer av myndighetsbeslut och således öka arbetsbördan för både myndigheterna och domstolarna.

MSB anser att reformens effekter och konsekvenser för den statliga och kommunala förvaltningen bör utredas ytterligare då

reformen med sannolikhet kommer att kräva ökade resurser på grund av att myndigheters arbetsbörda ökar.

Tullverket

Tullverket delar inte utredningens[1] uppfattning att förslagen i betänkandet är kostnadsneutrala. Det är en brist att utredningen inte gjort en närmare analys av de ekonomiska konsekvenserna. Tullverket bedömer att i vart fall den föreslagna bestämmelsen om dröjsmålstalan faktiskt kommer att medföra ökade kostnader både på kort och lång sikt.

Finansinspektionen

I konsekvensanalysen framförs att förslaget på lång sikt medför besparingar för det allmänna och på kort sikt torde vara kostnadsneutralt.

För FI:s del kan det tänkas att förslaget tvärtom medför betydande kostnadsökningar, allt under förutsättning att reglerna ges en tolkning i linje med hur utredningen motiverat dem. På flera ställen i betänkandet anges uttryckligen att det läggs ett ökat ansvar på myndigheten (särskilt kan nämnas frågan om service, s. 207, handläggningens form, s. 229, inkomstdag, s. 391, utredning, s. 398 och 417, kommunikation, s. 442 ff. samt motivering av beslut, s. 505). Därutöver tillkommer en helt ny uppgift, nämligen frågan om hur myndigheten ska hantera de ärenden som tillkommer med anledning av ett eventuellt dröjsmål med att avgöra ett ärende. Förslaget skulle kunna innebära att FI behöver lägga betydligt mer resurser på att ge service, samråda och utreda frågor för aktörer på finansmarknaden än vad som är fallet i dag.

Det kan tänkas att de tillkommande arbetsuppgifterna leder till besparingar när en domstol handlägger ett ärende som över-

[1] s. 709 f.

klagats. Men dessa ärenden är få till antalet. FI ser därför inte att detta kompenserar den väsentligt utökade arbetsbördan som det kommer att innebära för myndigheten att lämna service och säkerställa full utredning på det sätt som utredningen förespråkar.

Skatteverket

Skatteverket anser att betänkandets kostnadsutredning är bristfällig och delar inte uppfattningen att förslagen skulle medföra besparingar för det allmänna. Verket bedömer att förslagen såväl för den egna verksamheten som för andra myndigheter innebär kostnadsökningar på kort och lång sikt.

Påverkan på rutiner och handläggningsstöd hos Skatteverket inbegriper programmering av it-system. Externa och interna kostnader beräknar Skatteverket till storleksordningen 20–30 mkr. Kostnader som avser blanketter och informationsmaterial kan beräknas uppgå till 4 mkr. Utbildning av all personal hos Skatteverket (med 10 500 anställda) under en dag innebär en kostnad om drygt 15 mkr. Verkets sammanlagda initiala kostnader kan därmed beräknas till 40–50 mkr.

De breddade tillämpningsområden för förvaltningslagen som föreslås är avsedda att ge en god säkerhet och kvalitet åt ärendehandläggningen. Men följden av ökade krav på denna handläggning är kostnadsökningar i verksamheten. Skatteverket beräknar sitt behov av en bestående anslagsuppräkning till ca 65 mkr.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten vill här peka på några exempel på de icke önskvärda effekter utredningsförslaget kan få för myndighetens möjligheter att bedriva en tids- och kostnadseffektiv samt rättssäker verksamhet.

Exempel 1: Åtgärder vid dröjsmål (11 §)

En enskild part föreslås få rätt att begära ett *avgörande i ärendet* när *sex månader* förflutit sedan det väcktes. Om begäran avslås kan parten *överklaga* beslutet *i samma ordning som avgörandet i ärendet*. Förfarandet får utnyttjas *en gång* under ett ärendes handläggning.

I den *summariska processen* ska otvistiga anspråk fastställas så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. Under 2009 inkom drygt 1 200 000 mål om betalningsföreläggande varav 80 % avslutades inom tre månader och ca 97 % inom sex månader. De återstående 36 000 målen var inte möjliga att avsluta inom den tiden och det berodde i princip enbart på delgivningssvårigheter. Det är inte otroligt att många sökande i dessa mål, om de haft möjligheten, skulle ha utnyttjat rätten att få ett beslut enligt 11 § för att få ”förtur” för sitt mål. Myndighetens resurser hade då fått läggas på detta moment i stället för på delgivningsinsatser. Vidare hade kostnaderna för målhanteringen ökat avsevärt och andra sökande fått vänta längre på att få sina mål avgjorda.

För den summariska processen uppskattar Kronofogdemyndigheten att den föreslagna bestämmelsen kan medföra årliga kostnader för hantering av krav på beslut med 1,85 milj. kr för ärendehandläggning och 270 000 kr för expediering och porto, totalt 2,12 milj. kr.

Skuldsaneringsärenden kan ofta inte avslutas inom sex månader eftersom författningsreglerade tidsfrister måste avvaktas i flera skeden av förfarandet. Förloppet är också beroende av parternas ageranden, om t.ex. en eller flera borgenärer invänder mot ett skuldsaneringsförslag tillkommer moment som innebär att ärendet i princip inte är möjligt att avgöra inom en sexmånadersfrist. Förslaget innebär att myndigheten, som redan har tydliga målsättningar och metoder för att korta handläggningstiderna, helt i onödan skulle behöva använda resurser till uppgifter som fördröjer handläggningen. Dessutom skulle kostnaderna öka avsevärt.

För verksamheten med skuldsanering uppskattar Kronofogdemyndigheten att den föreslagna bestämmelsen kan medföra årliga kostnader för hantering av krav på beslut med 275 000 kr för handläggning och 20 000 kr för expediering och porto, totalt 295 000 kr.

Inom *verksamheten med verkställighet* kan ett utmätningsmål pågå i flera år. I dessa mål fattas inga beslut som kan anses utgöra *avgörandet i ärendet*. Däremot fattas ofta ett flertal andra beslut t.ex. om utmätning av viss egendom, försäljningstillfälle och utbetalning av medel. Målet avslutas när skulden blivit betald, eller preskriberad (allmänna mål) eller då sökanden, som måste betala för verkställigheten, vill att det ska upphöra (enskilda mål). Det går därför inte att avgöra vilket eller vilka av besluten under målets gång som sökanden ska kunna påskynda genom en ”dröjsmålstalan”.

Detta gör det också svårt att uppskatta de kostnadsmässiga konsekvenserna. Av det genomsnittliga årliga inflödet på 2,2 milj. mål är andelen som inte blir reglerade inom sex månader ca 4 %. Det innebär teoretiskt att talan om åtgärder mot dröjsmål skulle kunna väckas i 80 000 mål. Om talan väcks i 25 % av dessa mål kan handläggningskostnaden uppskattas till 22 milj. kr, därtill kommer ca 200 000 kr för expediering och porto, totalt 22,2 milj. kr.

Det är inte möjligt att för någon av verksamhetsgrenarna bedöma i vilken omfattning myndighetens beslut enligt 11 § skulle komma att överklagas. Myndigheten har därför avstått från att uppskatta de kostnader som förslaget i den delen skulle kunna föra med sig.

De ovanstående verksamhetsgrenarna har det *gemensamt* att de specialregler som styr dem destinerar överklagandet av *beslut som avgör ärendena* och andra överklagbara beslut till allmän domstol (tingsrätt) och inte till förvaltningsdomstol. Utifrån motiveringarna och de statistiska uppgifterna samt exemplen i betänkandet verkar det dock ha varit utredningens mening att ärenden avseende dröjsmålstalan uteslutande ska hanteras inom det förvaltningsrättsliga förfarandet. Kronofogdemyndigheten efterlyser

ett förtydligande i nu berört avseende. Om avsikten med bestämmelsen har varit att hänvisa ärenden om ”dröjsmålstalan” till allmän domstol behövs även en analys av konsekvenserna av en sådan ordning.

Exempel 2: Kommunikationsskyldigheten (21 §)

Den kommunikation som ska föregå beslut som avgör mål i *den summariska processen* är reglerad i speciallagstiftningen. Den föreslagna regeln i 21 § omfattar kommunikation även inför andra beslut, huvudsakligen beslut under handläggningen. Den innebär därför en utvidgad kommunikationsskyldighet som, utifrån den tolkning bestämmelsen ska ges enligt utredningen, sannolikt kommer att omfatta kommunikation med sökanden inför beslutet om formen för delgivning av svaranden. Under 2009 fattades minst ett och ibland flera sådana beslut i totalt *1 200 000 mål*. En skyldighet att kommunicera materialet före samtliga dessa beslut skulle inte bara motverka syftet med förfarandet och leda till orimliga konsekvenser. Det skulle även få orimliga kostnadsmässiga konsekvenser. Kronofogdemyndigheten har uppskattat att den årliga kostnaden för kommunikation före beslut om delgivningsform skulle uppgå till 61 milj. kr för handläggning och drygt 6,5 milj. kr för expediering och porto, totalt ca 67,5 milj. kr.

När en ansökan om *skuldsanering* kan förväntas leda till ett slutligt beslut om skuldsanering inleds förfarandet med ett ”beslut om att inleda skuldsanering”. Gällande lagstiftning innebär att inledningsbeslutet inte ska föregås av kommunikation med gäldenärens motparter, dvs. borgenärerna. Däremot ska beslutet kungöras för att uppmärksamma dem på situationen. Det är inte helt klart om förslaget slår undan den specialreglering som nu gäller men betänkandet pekar i den riktningen. En skyldighet att kommunicera med borgenärerna skulle av praktiska skäl dels endast kunna genomföras med dem som är kända i förfarandets inledningsskede dels medföra en oacceptabel fördröjning av för-

farandet. Även kostnaderna för att hantera ärendena skulle öka till en oacceptabel nivå.

Den årliga kostnaden för kommunicering inför de inledande besluten kan uppskattas till 880 000 kr för handläggning och 1,92 milj. kr för expediering och porto, totalt ca 2,8 milj. kr.

Exempel 3: Motivering av beslut (27 §)

Kravet på att beslut ska motiveras föreslås omfatta de beslut som får överklagas enligt förslagets 36 §. Den bestämmelsen innebär till skillnad mot vad som f.n. gäller att ett *beslut att inleda skuldsanering* blir möjligt att klaga på, trots att det av förarbetena till skuldsaneringslagen tydligt framgår att motsatsen bör gälla. Det medför i sin tur, enligt förslagets 27 §, att besluten även ska motiveras, vilket enligt förarbetena heller inte är avsikten. En skyldighet att motivera ett inledande skuldsaneringsbeslut skulle inte enbart fördröja processen, det skulle även få avsevärda kostnadsmässiga konsekvenser.

Myndigheten uppskattar att förslaget medför kostnadsökningar med 2,6 milj. kr för handläggningen av beslut om att inleda skuldsanering.

Exempel 4: Underrättelse om beslut (28 §)

Bestämmelsen utvidgar underrättelseskyldigheten till att omfatta dels det *fullständiga innehållet* i ett beslut, dels *beslut under handläggningen* som inte är slutliga. Beslut om formen för delgivning av svaranden är ett beslut under handläggningen. Eftersom sökanden inte sällan har en egen uppfattning i frågan om hur svaranden bör delges får det antas att förslaget innebär att sökanden ska underrättas om det beslutet. I den *summariska processen* fattas minst ett delgivningsbeslut i varje mål. Antalet mål per år kan, som framgår av exempel 2, uppskattas till 1,2 milj.

Kronofogdemyndigheten har uppskattat kostnaden för underrättelser om delgivningsbeslut till ca 19 milj. kr, varav 9,5

milj. för handläggning och 9,5 [milj.] kr för expediering och porto.

När en ansökan om *skuldsanering* bedöms leda till ett slutligt beslut om skuldsanering fattas ett beslut om att *inleda* skuldsanering (jfr ex. 2), som är ett beslut under handläggningen. Skuldsaneringslagen innehåller inget krav på att gäldenärens motparter, dvs. dennes borgenärer, ska underrättas om innehållet i beslutet. Borgenärerna får i stället besked *om* beslutet genom en kungörelse, eftersom vissa av dem kan vara okända för myndigheten när förfarandet inleds. De borgenärer som är kända för myndigheten när förfarandet inleds kan tänkas ha synpunkter på beslutet att inleda skuldsanering. Därmed får det antas att förslaget innebär att de kända borgenärerna ska underrättas om såväl beslutet som dess innehåll och ges tillfälle att yttra sig över detta.

Myndigheten uppskattar att förslaget leder till utökade kostnader för *underrättelser av beslut* om att inledande skuldsanering med 1,32 milj. kr för handläggning och 1,92 milj. kr för expediering och porto, totalt ca 3,24 milj. kr.

Exempel 5: Överklagande (35–37 §§)

Förslaget innebär kortfattat bl.a. att ett beslut får överklagas av den vars ekonomiska situation i väsentlig mån påverkas av beslutet om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelande och att allmän förvaltningsdomstol är överklagandeinstans. Förslaget medför sannolikt att de borgenärer som är kända när myndigheten fattar ett *beslut om att inleda skuldsanering* ges möjlighet att *klaga på beslutet till en förvaltningsrätt*. Detta oaktat att det slutliga beslutet att meddela skuldsanering är möjligt att överklaga till tingsrätt. Av förarbetena till skuldsaneringslagen framgår att beslut att inleda skuldsanering inte bör vara överklagbara och att det saknades anledning att reglera detta i skuldsaneringslagen eftersom det redan följde av FL.

Det är inte möjligt att uppskatta i vilken omfattning en möjlighet att överklaga besluten att inleda skuldsanering skulle ut-

nyttjas. Myndigheten har därför avstått från att beräkna de kostnader som skulle kunna uppkomma i denna del.

Kronofogdemyndigheten vill särskilt framhålla att de ovanstående exemplen endast illustrerar några av de situationer där förslaget kan leda till betydande konsekvenser och ökade kostnader för myndighetens verksamheter.

[Ovan] framgår att Kronofogdemyndigheten har uppskattat kostnadsökningarna för där angivna exempel till totalt 119,8 milj. kr. De uppskattade kostnaderna avser enbart handläggningstid, expediering och porto. De kostnader som kan uppkomma för förändringar i verksamhetssystemen är inte till någon del beaktade.

Beräkningarna i exemplen bygger på att inflödet av ansökningar ligger på samma nivå som gällt de senaste åren. Exempel 1 som avser åtgärder vid dröjsmål grundar sig på beräkningar utifrån nuvarande nivåer om antalet mål och ärenden som inte beräknas vara avgjorda inom sex månader samt uppskattningar om hur många av sökandena i dessa mål och ärenden som kan förväntas utnyttja möjligheten att begära åtgärder som leder till beslut enligt 11 §.

Statskontoret

Förvaltningslagsutredningen gör bedömningen att deras förslag i det längre perspektivet medför besparingar för det allmänna. På kort sikt kan förslagen, enligt utredningen, förmodas vara tämligen kostnadsneutrala. Utredningen pekar på att kraven på myndigheterna skärps i vissa avseenden, men att det samtidigt föreslås effektivitetsfrämjande förenklingar och rationaliseringar av ärendehanteringen.

Statskontoret anser att de analyser av kostnader och andra konsekvenser som redovisas i betänkandet inte är tillfredställande. Det är därför svårt att bedöma om den föreslagna lagen leder

till besparingar för det allmänna, både på lång sikt och på kort sikt.

Statskontoret delar inte utredningens uppfattning att reformen i det korta perspektivet kan finansieras inom befintliga ramar. Vissa av de förändringar som föreslås medför att nya uppgifter tillförs det allmänna. Ett exempel är det nya institut, en form av en dröjsmålstalan i domstol, som lanseras. Förvaltningsrätterna tillförs härigenom en ny målgrupp. Även om det är svårt att förutspå hur många mål som domstolarna kommer att få hantera, så kommer det enligt Statskontorets uppfattning att krävas ett resurstillskott. Vidare leder det nya institutet till ökade krav på myndigheterna att minska sina ärendebalanser och att avgöra sina ärenden snabbare. I vissa fall kan detta säkert åstadkommas genom en effektivare ärendehandläggning, men det kan inte uteslutas att ytterligare resurser behöver tillföras.

Statens skolverk

Skolverket anser dock att det är svårt att överblicka vilka faktiska och ekonomiska konsekvenser lagen får. Särskilt svårt blir det då många bestämmelser förutsätts kompletteras i annan lagstiftning (speciallagstiftning). Utan sådana bestämmelser i speciallagstiftningen kan lagen medföra orimliga krav (på exempelvis kommunicering av allt material i ärenden om tjänstetillsättningar) som enbart fördyrar och försenar handläggningen utan att medföra ökad rättssäkerhet för den enskilde.

Centrala studiestödsnämnden

CSN:s uppfattning är att reformen medför en ökad administrativ belastning för myndigheterna både på kort och lång sikt. Det beror i första hand på förslagen om en utvidgad kommunicerings- och motiveringsskyldighet, en utökad underrättelseskyldighet vid rättelse och avskaffandet av ordningen med att över-

klagandet förfaller om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. CSN bedömer även att reformen medför ökade kostnader för myndigheten, dels genom behov av systemutveckling, dels som en följd av den ökade administrativa belastningen. Vidare bedömer CSN att risken för felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen ökar i och med förslaget om utvidgad kommuniceringsskyldighet, förslaget om utökad underrättelseskyldighet inför rättelse och upphävandet av möjligheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande.

Post- och telestyrelsen

PTS delar i huvudsak utredningens uppfattning i denna del, men vill hänvisa till avsnittet ovan [5.3] om eventuella konsekvenser med anledning av förslaget om dröjsmålstalan.

Statens energimyndighet

Avslutningsvis vill Energimyndigheten framföra att myndigheten anser att utredningens *konsekvensanalys* inte är tillräckligt uttömmande. I samband med 10, 11 och 12 §§ [avsnitt 5.3 och 5.4] ovan anges några områden där myndigheten anser att de ekonomiska och arbetsrelaterade konsekvenserna inte är tillräckligt utredda. Vidare bör en konsekvensanalys innehålla resonemang avseende perspektivet regelförenkling.

Diskrimineringsombudsmannen

DO har ingenting att invända mot utredningens bedömning av konsekvenserna av förslaget på längre sikt. DO delar däremot inte utredningens bedömning att förslaget är kostnadsneutralt. Bland annat mot bakgrund av den stora ärendemängd som DO har att hantera bedömer myndigheten att det kommer att krävas

ytterligare resurser, både för att arbeta ner nuvarande balanser och för att i framtiden kunna ha kortare handläggningstider.

DO kan inte finna någon jämställdhetsanalys, analys av möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller några överväganden som tar sikte på barnperspektivet. DO har inte haft möjlighet att granska förslaget ur dessa perspektiv och kan därför inte ta ställning till hur förslaget kommer att påverka kvinnors och mäns eller barns möjligheter att ta till vara sina rättigheter. Eller om förslaget främjar integrationen i samhället.

Arbetsmiljöverket

Det saknas en probleminventering.

Konsekvensanalysen är bristfällig.

Tiden för ikraftträdande är för nära i tiden.

Arbetsmiljöverket delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av att kodifiera rättspraxis och JO-avgöranden. Däremot ifrågasätter vi om övriga ändringar är motiverade av ett identifierat behov.

I konsekvensanalysen saknas även en genomgång av andra alternativa lösningar och effektberäkningar.

Arbetsmiljöverket anser att utredningen inte tillräckligt har undersökt och redovisat revideringsbehovet av ny lagstiftning på alla de områden som föreslås. Det måste också utredas om åtgärderna leder till större samhällsnytta. Vi anser att förslaget leder till större belastning på domstolar som redan i dag har långa handläggningstider och dålig arbetsmiljö.

Den e-posthantering som utredningen föreslår i 6 § innebär att många myndigheter kommer att behöva lägga ekonomiska resurser på olika systemlösningar.

En konsekvens av en vidgad klagorätt för den enskilde i verkets ärenden innebär ibland stor rättsosäkerhet för arbetsgivare. När Arbetsmiljöverket har fattat beslut om åtgärder och myndigheten inte säkert kunnat identifiera samtliga möjliga klagoberättigande och delgett dessa så kan inte arbetsgivaren vara säker

på att beslutet är slutgiltigt. Detta i sig innebär kostnader och olägenheter främst för arbetsgivare som inte kan räkna med att våra beslut står sig. Då klagorätten blir vidgad innebär det också att fler ärenden kan hamna i domstol och detta kräver mer resurser.

Arbetsmiljöverkets uppfattning är att förslaget innebär ökade administrativa kostnader för myndigheterna i och med otydligt reglerad kommuniceringsskyldighet, motiveringsskyldighet och klagorätt. Även den föreslagna regleringen om myndighetens rättelse av egna beslut kan ge upphov till ökade administrativa kostnader för myndigheten då avsikten är att frågor ska avgöras hos myndigheterna och inte hos domstolarna.

Dröjsmålsinstitutet med en underrättelseskyldighet samt en skyldighet att besluta och motivera ger upphov till ökade kostnader för såväl myndighet, domstol samt till viss del den enskilde. Arbetsmiljöverket anser att om målet är att bibehålla eller förkorta handläggningstiderna hos myndigheterna krävs ökade resurser för myndigheter och domstolar.

Med de konsekvenser som Arbetsmiljöverket ovan har nämnt anser vi att tiden för ikraftträdande, den 1 januari 2012, är för knapp för att myndigheterna ska kunna anpassa sina verksamheter till de förändringar som krävs.

Stockholms kommun

Förvaltningslagsutredningen bedömer att reformen totalt sett medför besparingar. Stadsledningskontorets uppfattning är att reformen medför en ökad administrativ belastning, till exempel med anledning av en utvidgad kommunicerings- och motiveringsskyldighet, vilket kräver mer resurser i kommunerna.

Göteborgs kommun

Förvaltningslagsutredningen bedömer att reformen totalt sett medför besparingar. Göteborgs Stads uppfattning är att reformen medför en ökad administrativ belastning med anledning av den utvidgade kommunicerings- och motiveringsskyldigheten, vilket kräver mer resurser i kommunerna.

Karlstads kommun

Bedömningen från kommunens sida är att lagförslaget i viss mån kan komma att innebära kostnader för kommunen. För att förslaget ska få avsedd effekt kan det komma att behövas relativt omfattande utbildningsinsatser. Det kan även i övrigt uppstå kostnader för att säkerställa att kommunen lever upp till de nya krav som föreslås i lagförslaget. Det är svårt att med någon nämnvärd säkerhet uttala sig om storleken av dessa kostnader men reformen kan komma att föranleda ett behov av kompensation till kommunerna.

Västerås kommun

Västerås stad anser dock att förslaget kommer att innebära merarbete vid handläggning av ärenden som omfattas av lagen och delar inte utredningens bedömning, att reformen totalt sett kommer att innebära besparingar, utan gör bedömningen att det för Västerås stad kommer att innebära ökade kostnader för att följa reglerna för handläggning av de ärenden som berörs. Mot bakgrund av att lagen ska tillämpas på en mängd vitt skilda ärendetyper, anser Västerås stad inte att analysen av vilka ekonomiska kostnader reformen innebär är tillräcklig.

Regelrådet

Den upprättade konsekvensutredningen tar i första hand sikte på förslagens konsekvenser för det allmänna. Någon beskrivning av ekonomiska effekter för företag förekommer inte. Det är dock enligt Regelrådets uppfattning inte osannolikt att exempelvis de föreslagna generösare reglerna om besluts överklagbarhet och enskildas klagorätt kan komma att medföra ett ökat antal överklaganden. Detta kan medföra förseningar och andra negativa effekter för företag som ansöker om olika slag av tillstånd avseende sin verksamhet. I avsaknad av en diskussion om dessa effekter uppfyller konsekvensutredningen inte kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensutredningen är därmed bristfällig.

14 Övriga synpunkter

Kriminalvården

Kriminalvården anser mot denna bakgrund [se avsnitt 10.2] att en utredning av vilka Kriminalvårdens beslut som ska gå att överklaga bör genomföras snarast.

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen anser att ytterligare en fråga bör övervägas, nämligen om beslutsmyndighetens rättidsprövning bör kunna överklagas eller på annat sätt överprövas av överinstansen när ett överklagande har ansetts ha kommit in i rätt tid.

Diskrimineringsombudsmannen

DO:s huvudsakliga uppgift är att se till att diskrimineringslagen (2008:567) (DL) följs. I det arbetet tar DO emot och utreder anmälningar om de förbud mot diskriminering och trakasserier som finns i lagen. Under handläggningen tar DO vid olika tillfällen ställning till om man ska avsluta utredningen, utreda anmälan vidare eller ta ställning för att anmälaren har blivit diskriminerad. Dessa beslut som myndigheten fattar har inte ansetts innebära myndighetsutövning mot enskilda och är inte överklagbara (se 4 kap. 6 § DL). DO anser att det hade varit intressant att i betänkandet belysa hur man ska se på beslutmotivering m.m. i des-

sa och liknade fall av ärendehandläggning och beslutsfattande hos myndigheter.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF är tillsynsmyndighet för arbetslöshetsförsäkringen, ett område där huvuddelen av ärendehanteringen handhas av arbetslöshetskassorna. Ett av IAF:s tydliga uppdrag är att verka för rättssäkerheten inom området.

En väsentlig del av det som inom EU betecknas som socialförsäkring utgörs av arbetslöshetsförsäkringen och hanteras i Sverige av privaträttsliga organ, nämligen arbetslöshetskassorna. Dessa utför sin ärendehandläggning med stöd av delegerad myndighetsutövning. Arbetslöshetskassorna handlägger även en mängd andra ärenden utöver ansökan om arbetslöshetsersättning, såsom beslut om ersättningsnivåer i ärenden hos Försäkringskassan m.m.

IAF konstaterar att det tydligt framgår av förslaget att inte heller den nya förvaltningslagen är tillämplig på privaträttsliga organ med delegerad myndighetsutövning.

En lagreglering med liknande innehåll skulle, enligt IAF:s uppfattning, kunna fylla en viktig rättssäkerhetsfunktion för enskilda när det gäller just arbetslöshetskassornas hantering av ärenden om arbetslöshetsersättning. Som exempel kan nämnas att ca 300 000 personer ansökt om arbetslöshetsersättning 2009 (uppskattad siffra från IAF och arbetslöshetskassorna). Dessa berörs således av bristen på regler om väckande av ett ärende, handläggning, handläggningstider, kommunicering av beslut, hur beslut fattas m.m. Verksamheten omfattade ca 19 miljarder kronor för 2009.

Den grundläggande rättssäkerhetsgaranti som genom förslaget till ny förvaltningslag erbjuds den enskilde medborgaren hos förvaltningsmyndigheterna bör därför gälla även hos arbetslöshetskassorna, lämpligen genom en anpassning av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt tillhörande förordning.

Mot den bakgrunden anser IAF att frågan om att införa liknande reglering i den speciallagstiftning som gäller på arbetslöshetsförsäkringens område bör utredas närmare. Ett tydligare regelverk på området ger även IAF bättre förutsättningar att utöva den tillsyn som ingår i myndighetens uppdrag.

Bilaga 1 Sammanfattning av Förvaltningslags-utredningens betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

Bakgrunden

Den nuvarande förvaltningslagen ansluter ganska nära till föregångaren från 1971. Det förslag till ny förvaltningslag som här läggs fram bygger naturligtvis också på tidigare uppnådda resultat, men nu tas i flera avseenden nya grepp.

Ett skäl för att en nyorientering ter sig motiverad är erfarenheterna av tillämpningen av den gällande regleringen, som inte fullt ut motsvarat intentionerna, och de brister som följer av dennas ofullständiga karaktär. Exempel på reglering som visat sig vara till mer skada än nytta är bestämmelserna om omprövning och rättelse. Besvärande luckor finns bl.a. vad gäller utredningsansvaret och överklagandeinstitutet. Lagen saknar också verktyg för att motverka alltför långa handläggningstider.

Ett annat skäl för nytänkande är de förändringar i den omgivande rättsliga miljön som ägt rum under de senaste tjugo åren, bl.a. den ökade internationaliseringen. Medlemskapet i EU och Europakonventionens införlivande med svensk rätt ställer nya krav. Även om Sverige är oförhindrad att hålla fast vid sin förvaltningsrättsliga tradition, som vad gäller medborgarnas rättsskydd

i flera avseenden är överlägsen europeisk normalstandard, underlättas samspelet med unionsrätten om avvikelserna inte är alltför stora.

Resultatet av de senaste decenniernas tekniska landvinningar, framför allt den alltmer utvecklade informationsteknologin, som successivt kommit att påverka sättet att handlägga ärenden, kräver också beaktande. En lag, som är tänkt att tillämpas under längre tid, måste konstrueras på ett sådant sätt att man inte låser sig vid befintlig teknik utan öppnar för utveckling av nya handläggningsformer.

Rent framställningstekniskt företer den gällande förvaltningslagen också vissa brister. Systematiken haltar, vilket gör lagen svåröverskådlig, och de olika bestämmelserna är även språkligt i visst behov av modernisering.

Tillgänglighet, pedagogik och systematik

En allmän strävan har varit att frigöra både lagtext och motiv från anknytning till i sammanhanget verklighetsfrämmande föreställningar och begrepp, ofta hämtade från allmän processrätt i äldre tappning. Ett viktigt resultat av arbetet med att skapa ökad realism i beskrivningen av problemen och de lösningar vi förordar är förslaget att i den nya lagen avstå från att använda begreppet myndighetsutövning – en i den nuvarande lagen inbyggd onödig komplikation, som är kontraproduktiv från både rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt.

Efter några inledande partier om tillämpningsområdet, om de grunder för en god förvaltning som ska iakttas i all förvaltningsverksamhet och om de allmänna krav som måste ställas på ärendehandläggningen följer den nya regleringen på ett systematiskt sätt gången av ett ärendes handläggning – från dess väckande, över dess beredning och fram till ett beslut. Möjligheterna att ändra eller upphäva förfarandets sålunda uppnådda resultat, alltså beslutet, behandlas i de båda avslutande avdelningarna, först rättelse genom beslutsmyndigheten själv och sedan ingripande av

högre instans efter överklagande. För att man enkelt ska kunna orientera sig i regelkomplexet har varje nyssnämnd grupp av bestämmelser försetts med en särskild rubrik, och inom respektive gruppering har med några undantag varje enskild paragraf fått sin egen underrubrik.

Rättssäkerhet och effektivitet

Även om många av de ämnen som behandlas i den nya lagen naturligtvis också reglerats i den gamla, har praktiskt taget ingen bestämmelse överförts i helt oförändrat skick. Det övergripande temat har varit att ta bort onödiga hinder för ett rättssäkert förfarande utan att effektiviteten därför hämmas. Vår genomgång har visat att detta i flera olika hänseenden är möjligt. Även med mindre korrigeringar kan man uppnå betydande resultat och erbjuda den enskilde en rättssäkerhet, som han eller hon tidigare förvägrats eller i vart fall inte uttryckligen tillerkänts i lagen. Man har vid tillkomsten av de båda tidigare förvaltningslagarna uppenbarligen varit oroad för att regleringen skulle bli så långtgående att förvaltningens effektivitet skulle gå förlorad och kostnaderna skena iväg. Riskerna har enligt vår mening överdrivits och nu gäller det också att inte bara behålla utan förstärka den framskjutna position som svensk förvaltningsprocessrätt ändå intar i ett europeiskt perspektiv.

Vårt förslag innehåller också bestämmelser av en typ som inte tidigare förekommit. Ämnen, som tidigare över huvud inte reglerats i förvaltningslagen, har tagits upp till behandling, och existerande institut har mer eller mindre radikalt omstöpts. Några av de centrala nyheterna kan särskilt framhållas.

Lagens tillämpningsområde

Förvaltningslagens kärna utgörs av grundläggande rättssäkerhetsgarantier, som förtjänar permanens och stabilitet. Med di-

rekt stöd i våra direktiv vill vi därför avskaffa den nuvarande möjligheten att genom bestämmelser i förordning sätta förvaltningslagen helt eller delvis ur spel. Enligt vår mening framstår det som principiellt felaktigt att regeringen utan de folkvaldas medverkan ska kunna förändra eller rent av undergräva det rättsskydd som riksdagen genom lag velat tillförsäkra medborgarna.

Vi vill också ta bort de nuvarande begränsningarna i lagens tillämpningsområde avseende exekutiv och brottsbekämpande verksamhet. Att genom en undantagsbestämmelse i lagen på detta sätt avskärma hela förvaltningssektorer från skyldigheten att iaktta centrala förfaranderegler finner vi inte acceptabelt. Anses det nödvändigt att i något hänseende avvika från lagens regler bör detta ske genom speciallagstiftning. Nuvarande begränsning avseende kommunalförvaltningen bör dock föras över till den nya lagen.

Grunderna för god förvaltning

En nyhet som vi tillmäter stor vikt är att i lagen slå fast att myndigheterna i all förvaltningsverksamhet ska iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det rör sig om grundsatser som både i Sverige, i andra nationella rättssystem och i europeisk rätt tillmäts den största betydelse och som i ökad utsträckning kommit att kodifieras.

Vi har funnit klara indikationer på att myndigheterna inte alltid är så noga med att söka stöd i lag eller annan författning för sina åtgärder, alltså att respektera kravet på legalitet. Risken för övertramp har också ökat i och med att klassisk förvaltning alltmer kommit att sammanblandas med informationsuppgifter och mera kundrelaterade aktiviteter. Det förefaller oss därför angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna normer och att det alltså går en klar skiljelinje mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas ålig-

ganden att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas – och därmed också medborgarnas – tjänst.

I bl.a. JO:s verksamhet har framkommit att det dessvärre inte heller är helt ovanligt att myndigheterna brister i saklighet och objektivitet. Det finns sålunda ett faktiskt behov av ett konkret incitament till en bättre observans av vad som krävs även i detta hänseende.

Regeringsrätten har i en serie rättsfall redan slagit fast att proportionalitetsprincipen, som i någon form erkänts i alla europeiska stater, gäller också i Sverige. Flera positiva element tillförs enligt vår mening om denna princip kodifieras. Förvaltningsmyndigheterna blir då generellt uppmärksammade på att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt tas i beaktande. Genom att proportionalitetsbedömningen redan i första instans blir ett av lagstiftaren anvisat tema, skapas bättre förutsättningar för att ärendehandläggningen blir mera omsorgsfull och att besluten redan från början blir korrekta, med följd att onödiga överklaganden kan undvikas. Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och Europakonventionen markeras också klarare för både domstolar, myndigheter och enskilda.

Åtgärder vid dröjsmål

Ett skyndsamhetskrav har i större utsträckning än i den nuvarande förvaltningslagen byggts in i åtskilliga av de konkreta handläggningsregler som vi föreslår. Vi förordar också bl.a. att myndigheterna generellt ska åläggas att underrätta enskilda parter om förväntade förseningar. Det krävs emellertid ytterligare åtgärder för att motverka oskäliga dröjsmål.

Att behovet är uppenbart framgår inte minst av den nedslående statistik som JO kan visa upp. Därtill kommer de svårigheter Sverige haft och har att uppfylla Europakonventionens och EU-rättens krav. Särskilda problem uppkommer till följd av att det inom EU:s sekundärrätt blivit allt vanligare att fastställa be-

stämda tidsfrister för ärendenas avgörande och ange omedelbara följder av att tiderna överskrids. I vissa fall är reglerna utformade så att det förutsätts, att medlemsstaternas nationella rättsordningar tillhandahåller en möjlighet att i högre instans direkt angripa en underlåtenhet att agera – en möjlighet som hittills saknats i Sverige.

Vi lanserar därför ett helt nytt institut, en form av dröjsmålstalan, som konstruerats med bibehållande av den traditionella svenska förvaltningsrättsliga strukturen. Grovt sett innebär det nya systemet att överinstansens prövning av handläggningstiden aktiveras genom anlitande av vanliga regler om överklagande, vilket förutsätter att beslutsmyndigheten i ett särskilt beslut manifesterat sin obenägenhet att avsluta ärendet vid en tidpunkt då det enligt parten är moget för avgörande. Bifalls överklagandet ska överinstansen – normalt en domstol – förelägga beslutsmyndigheten att avgöra ärendet inom tid som överinstansen bestämmer. Genom att föreläggandet inte får överklagas och det anvisade förfarandet bara får tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning, undviks att det nya institutet kommer att motverka sitt syfte och ge upphov till nya dröjsmål.

Ärendenas väckande

Den nuvarande förvaltningslagen uppvisar en anmärkningsvärd lucka i beskrivningen och regleringen av de olika skeden som handläggningen innefattar. Intet sägs om initialstadiet. Vi föreslår att två paragrafer ska införas om kraven på en framställning varigenom enskild vill väcka ett ärende och hur en bristfällig sådan framställning ska behandlas.

Vi vill också införa nya, enklare och mera lättillämpade regler om fastställande av den tidpunkt då en handling ska anses inkommen till en myndighet. De besvärliga bevisfrågor som väcks vid tillämpningen av gällande bestämmelser kommer att minimeras genom att några enkla presumtionsregler tillförs.

Utredningsansvaret

En ofta påtalad inkonsekvens i det nuvarande systemet avhjälps genom införande av en regel om myndighets utredningsansvar – den mest påtagliga nyheten bland bestämmelserna om ärendenas beredning. Medan förvaltningsprocesslagen ger uttryck för att den s.k. officialprincipen ska gälla, dvs. att ansvaret för utredningen i första hand vilar på domstolen, och även ger viss indikation på hur utredningen ska bedrivas, saknar den nuvarande förvaltningslagen motsvarande bestämmelser. Det framstår som föga rationellt att uttryckligen kräva av domstolarna att de efter överklagande ska se till att ett ärende blir tillfredsställande utrett utan att ställa minst samma krav på den myndighet som ursprungligen hanterat ärendet och fattat det överklagade beslutet.

Den av oss föreslagna bestämmelsen i ämnet, som också innefattar vissa anvisningar om hur part ska medverka vid utredningens bedrivande, markerar på ett tydligt sätt att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans – en princip som vi generellt vinnlagt oss om att följa.

Kommunikation

Principen att ”ingen ska dömas ohörd” utgör ett av rättsstatens fundament. I förvaltningsrätten formuleras den som en kommunikationsprincip, enligt vilken myndigheten dels aktivt informerar den som är part i ärendet om uppgifter som tillförs ärendet, dels ger honom eller henne tillfälle att anlägga synpunkter på innehållet i dessa. I den nuvarande förvaltningslagen omgärdas principen av restriktioner, som vi finner oacceptabla. Den gäller sålunda endast vid handläggningen av ärenden som avser ”myndighetsutövning” mot någon enskild och kommunikation krävs endast före ärendets ”avgörande”, alltså innan myndigheten fattat ett slutligt beslut.

I den av oss föreslagna regeln i ämnet har dessa restriktioner tagits bort och tillämpningsområdet således vidgats. Skyldighe-

ten att föranstalta om kommunikation har gjorts generellt tillämplig i samband med allt beslutsfattande, oberoende av handläggningsstadium. Det innebär bl.a. att en part inte längre behöver riskera att beslut med ingripande verkningar – t.ex. provisoriska omhändertaganden av personer eller föremål eller föreläggande att inställa sig till en läkarundersökning eller att öppna sitt hem för en inspektion – fattas över huvudet på honom eller henne av den enda anledningen, att beslutet inte avgjort ärendet utan fattats i ett annat skede under handläggningen. Vi har också på ett tydligare sätt angett kraven för att en regelrätt kommunicering ska anses ha verkställts och begränsat antalet uttryckligen föreskrivna undantag.

Besluts motivering

En liknande skärpning har skett i bestämmelsen om motivering, den kanske mest betydelsefulla bland dem som i den nya lagen samlats under överrubriken ”Myndighetens beslut”. De nu gällande begränsningar som nyss berörts vad gäller kommunikation, alltså anknytningen till begreppen myndighetsutövning och slutligt beslut, bör av liknande skäl tas bort även från motiveringsparagrafen. Vi har ansett det rimligt att kräva att alla beslut, som kan överklagas, ska förses med motivering. Likaså bör antalet undantag reduceras. Därtill föreslår vi att beskrivningen av en motiverings innehåll görs klarare än i den nuvarande bestämmelsen, som mera antydningsvis anger vad det är fråga om.

Att motiveringsskyldigheten bör skärpas och förtydligas står enligt vår mening klart. Ett krav på att ett beslut ska underbyggas med bärande skäl främjar en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena, som måhända tar något mera tid i anspråk än en snabb och slarvig handläggning. En sådan möjlig tidsförlust kompenseras emellertid med råge av de tidsvinster som uppstår genom att antalet rättelser och överklaganden rimligen minskar. Vinsterna multipliceras också genom att högre instanser, om be-

slutet ändå överklagas, har att ta ställning till en genomtänkt och klarläggande produkt.

Kravet på motiveringens innehåll bör formuleras på basis av den enskildes behov. Han eller hon måste kunna förstå hur myndigheten resonerat för att kunna låta sig övertygas om bärkraften i skälen alternativt finna hållpunkter för ett överklagande. Det primära är inte att motiveringen är formfulländad och juridiskt perfekt utan att den över huvud är begriplig. Beslutet ska alltså inte bara, som det heter i den nuvarande bestämmelsen, ”innehålla de skäl som bestämt utgången”, utan dessa skäl ska presenteras på ett sådant sätt att de kan förstås av den enskilde. Vi fäster stort avseende vid den nya formuleringen enligt vilken beslutet ska innehålla en ”klargörande motivering”, som inkluderar uppgifter om ”vilka föreskrifter som tillämpats” och ”vilka omständigheter som varit avgörande för utgången”.

Besluts verkställbarhet

Frågan om besluts verkställbarhet tillhör de mera oklara inom den allmänna förvaltningsrätten. Grovt sett kan problemet sägas gälla huruvida ett beslut får verkställas redan då det fått sin slutliga form och de berörda fått del av det, eller om man måste avvakta till dess att överklagandetiden utgått och beslutet sålunda – enligt gängse juridisk terminologi – vunnit laga kraft. Trots att osäkerheten om hur denna fråga ska hanteras intygats från många håll inom förvaltningen, har ämnet hittills lämnats utanför förvaltningslagen. Någon närmare vägledning ges inte heller i praxis.

Att man misslyckats med att reglera frågan sammanhänger enligt vår mening med att man spänt bågen för hårt och sökt finna en formel, som mera fullständigt löser problemet. Detta är emellertid knappast vad som efterfrågas. Önskemålen är i allmänhet mera modesta och gäller uppställandet av en huvudregel och riktlinjer för när man kan avvika från denna. En sådan bestämmelse ingår i vårt lagförslag.

Utgångspunkten för våra överväganden har naturligen varit att överklagandeinstitutet inte får göras meningslöst genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den klagoberättigade getts en möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. En huvudregel byggd på denna premiss innebär alltså att klagotidens utgång måste avvaktas. Från denna medges generellt undantag för tillfälliga beslut, som av naturliga skäl måste kunna effektueras omgående. I övrigt har bestämmelsen konstruerats så, att den lämnar den som ska verkställa ett beslut – oavsett dess art – ett visst mått av frihet att avgöra om detta kan ske redan före lagakraftvinnandet. Handlingsutrymmet begränsas emellertid av vissa anvisningar för prövningen.

Om hänsynen till väsentliga allmänna eller enskilda intressen kräver att en myndighet verkställer ett beslut omedelbart får så ske, men först sedan myndigheten noga övervägt konsekvenserna. Bland de omständigheter som kan tala för ett uppskov pekas särskilt på att beslutet medför mycket ingripande verkningar för enskild eller att verkställigheten inte kan återgå, om beslutet efter överklagande skulle bli upphävt. Möjligheten att avvika från huvudregeln begränsas således av en, om man så vill, för ändamålet utvecklad särskild proportionalitetsprincip.

Myndighetens rättelse av egna beslut

Ett annat centralt område som hittills i allt väsentligt lämnats oreglerat gäller myndigheternas möjligheter eller skyldigheter att ompröva och ändra sina egna beslut. Gällande förvaltningslag reglerar bara två klara situationer, där resultatet närmast kan betraktas som givet. Den ena avser rättelse av uppenbara skrivfel och liknande och den andra myndigheternas skyldighet att ändra ett beslut, som av någon anledning befunnits uppenbart oriktigt, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Vad som i övrigt ska gälla i denna praktiskt viktiga fråga har lämnats åt rättstillämpningen.

Vi har velat bota denna brist genom att ta ett större grepp om ämnet och samtidigt avlägsna de problem som den nuvarande regleringen gett upphov till. Som vi i betänkandet närmare utvecklar har begreppen ”omprövning” och ”ändring” blandats samman och sådan omprövning som nämns i lagen i praktiken kommit att uppfattas som ett obligatorium även i situationer som inte omfattas av bestämmelsen, vilket bl.a. lett till att prövningen av överklaganden försenats.

De bestämmelser om ”rättelse” – den beteckning vi använder för det nya institutet som helhet – som vi vill tillföra den nya förvaltningslagen tar sikte på en myndighets korrigering av egna beslut och omfattar alla typer av ändringsskäl. Institutet ska tillämpas utan att omgärdas av särskilda formalia. Om man i ökad utsträckning kan bota brister genom att beslutsmyndigheten själv företar rättelse, minskar behovet av att utnyttja det omständligare överklagandeförfarandet, men sådan rättelse utgör inget substitut för och komplicerar på intet sätt användningen av överklagandeinstitutet.

Efter några inledande paragrafer om rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående och om rättelse på grund av skrivfel eller liknande följer den centrala bestämmelsen om rättelse på grund av att nya omständigheter tillkommit eller att beslutet av någon annan anledning framstår som felaktigt. Ett viktigt inslag i regleringen är att förhindra att en enskild, som meddelats ett gynnande beslut, plötsligt förlorar vad han eller hon vunnit genom att myndigheten återkallar sitt beslut. I anslutning till vad som får betraktas som fast rättspraxis anges tre alternativa villkor som måste vara uppfyllda för att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ska få rättas. Möjligheten att under angivna förutsättningar vidta rättelse förstärks till en skyldighet, om myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende, och korrigering kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Har beslutet överklagats får det enligt den följande paragrafen rättas endast i sådant fall som sist nämndes, alltså då det befinnes

uppenbart oriktigt etc., och under förutsättning att överklagandet och andra handlingar i ärendet ännu inte överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet, något som ska ske ”skyndsamt” efter avslutad rättidsprövning. Med dessa restriktioner förhindras att överklaganden ”fastnar” hos beslutsmyndigheten.

Den ökning av antalet rättelser som kan beräknas bli följden av att möjligheten uttryckligen framhålls i lagbestämmelser – och som allmänt sett är önskvärd – får naturligtvis inte ske till priset av att parts intressen negligeras. Vad nyss sagts om gynnande besluts principiella orubblighet är centralt. I en avslutande paragraf föreskrivs ytterligare att rättelse inte får ske förrän den som är part getts tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Att part ska underrättas om det beslut som ersätter det rättade framgår av lagens allmänna bestämmelser om underrättelse.

Överklagande

Bestämmelserna om överklagande har byggts ut och innefattar enligt förslaget bl.a. tidigare saknade regler om besluts överklagbarhet och mera fullständiga föreskrifter om klagorätt, t.ex. vad gäller myndighets möjligheter i detta hänseende. Kriterierna för att ett beslut ska kunna överklagas och för att någon ska ha klagorätt har också formulerats på ett nytt sätt, som innebär att den ofta förekommande och missvisande anknytningen till förekomsten av s.k. rättsliga verkningar elimineras. Den ändrade vokabulären är på intet sätt av kosmetisk karaktär utan av saklig betydelse. Det är fråga om en viss liberalisering av kraven för att överklagandeinstitutet ska kunna användas, men framför allt skapas för både myndigheter och medborgare begripliga riktlinjer för hur prövningen ska ske, dvs. vilka kriterier som ska vara vägledande.

Hela det lagtextkomplex som försetts med samlingsbeteckningen ”Överklagande” presenteras i enklare och mera verklighetsanknutna termer, och systematiken har gjorts rakare och klarare. För att motverka den sammanblandning av beslutsmyndighetens

och överinstansens uppgifter som på ett menligt sätt påverkat överklagandeinstitutets funktionssätt har vi bl.a. genom ny rubriksättning tydligt separerat respektive organs funktioner.

Bestämmelserna i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter har anpassats till vad vi beträffande där reglerade ämnen föreslår i den nya förvaltningslagen.

Konsekvenser

Vi bedömer att reformen totalt sett medför besparingar. På varje punkt där vi föreslår åtgärder för att förbättra rättssäkerheten har vi också vägt in effektivitetsaspekten. Skyndsam handläggning har varit ett eget och genomgående tema.

Bilaga 2 Förvaltningslags-utredningens lagförslag

1 Förslag till förvaltningslag

Härigenom föreskrivs följande

Lagens tillämpningsområde

Huvudregel

1 § Denna lag gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden.

Lagen ska också tillämpas vid domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden.

Bestämmelserna i 4–7 §§ gäller även annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Begränsningar avseende kommunalförvaltningen

2 § Bestämmelserna i 9–11, 14–17 och 19–47 §§ gäller inte sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Avvikande bestämmelser

3 § Om en annan lag innehåller någon föreskrift som avviker från denna lag, har den föreskriften företräde.

Har regeringen med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen[1] meddelat föreskrifter om lån och bidrag av statliga medel som avviker från 35 och 36 §§ i denna lag, har dessa föreskrifter företräde.

Grunderna för god förvaltning

Legalitet, objektivitet och proportionalitet

4 § En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan föreskrift.

I sin verksamhet ska myndigheten iaktta saklighet och opartiskhet.

Myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om ingreppet kan antas leda till det avsedda resultatet. Ingreppet får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får göras endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som uppstår för den som ingreppet riktas mot.

Service

5 § En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen i frågor som rör myndighetens verksamhet. Hjälpen ska lämnas utan onödigt dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

[1] 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen fr.o.m. den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Tillgänglighet

6 § En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda. Om särskilda tider för att ta emot besök och telefonsamtal är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Myndigheten ska på lämpligt sätt anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kan sändas. Har ett meddelande anlänt till det anvisade mottagningsstället, ska myndigheten, om inte särskilt hinder möter, underrätta avsändaren om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet. Om meddelandet eller bifogat material helt eller delvis inte har kunnat uppfattas, ska avsändaren underrättas även om det.

Samverkan

7 § Myndigheterna ska inom sina respektive verksamhetsområden samverka med varandra.

En myndighet ska i den utsträckning som kan anses rimlig bistå den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

Riktlinjer för handläggningen

8 § Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att den enskildes rättssäkerhet eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Om det inte är olämpligt, får myndigheten dock bestämma att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig.

Partsinsyn

9 § Den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Åtgärder vid dröjsmål

10 § Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende, som väckts av en enskild part, kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten med angivande av skälen underrätta parten om detta.

11 § Har sex månader förflutit utan att ett ärende, som väckts av en enskild part, blivit avgjort i första instans, kan parten skriftligen begära att så sker. Myndigheten ska inom fyra veckor från det att en sådan begäran gjorts antingen avgöra ärendet eller med angivande av skälen härför i ett särskilt beslut avslå framställningen. Ett sådant avslagsbeslut får överklagas i samma ordning som avgörandet i ärendet.

Detta förfarande får endast tas i anspråk vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

Tolkning och översättning

12 § När en myndighet har kontakt med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, ska myndigheten anlita tolk och låta översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.

Med översättning jämställs beträffande den som är allvarligt synskadad överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt.

Ombud och biträde

13 § Den som är part i ett ärende får anlita ombud eller biträde. Den som företräds av ombud ska dock medverka personligen, om myndigheten begär det.

Myndigheten får begära att ett ombud styrker sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt, som ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Får ombudet sätta någon annan i sitt ställe, ska detta framgå av fullmakten.

Styrker ett ombud inte sin behörighet, får myndigheten förelägga ombudet eller parten att avhjälpa bristen. Om en ansöknings- eller överklagandehandling är undertecknad av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att framställningen annars kan komma att avvisas.

Ett ombud eller biträde som visat sig olämplig för sitt uppdrag får av myndigheten fråntas rätten att vidare befatta sig med ärendet.

Jäv

14 § Den som tar sådan befattning med ett ärende att hans eller hennes medverkan vid handläggningen kan påverka utgången är jävig

1. om han eller hon själv eller någon närstående är part i ärendet eller kan antas i väsentlig mån påverkas av utgången,

2. om han eller hon eller någon närstående som ställföreträdare eller ombud företrätt den som är part i ärendet eller som kan antas i väsentlig mån påverkas av utgången,

3. om han eller hon genom att delta i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet redan tagit ställning till frågor, som myndigheten efter överklagande eller på grund av tillsyn över den andra myndigheten har till uppgift att pröva, eller

4. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

15 § Den som är jävig får inte handlägga ärendet eller närvara vid ärendets avgörande. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan fullgöra utan olägligt dröjsmål.

Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har ersättare inte kallats in, ska myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten annars inte är beslutför och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt dröjsmål.

Ärendenas väckande

Framställning från enskild

16 § En enskild kan väcka ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning.

I framställningen ska anges namn, adress och andra sådana uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med den enskilde.

Av framställningen ska framgå vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Om det inte är uppenbart onödigt, ska även framgå de omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran.

Särskilda bestämmelser om ett överklagandes form och innehåll finns i 41 §.

Behandling av bristfällig framställning

17 § Är en framställning ofullständig eller oklar, ska myndigheten i första hand inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet hjälpa den enskilde till rätta.

Är en kvarstående brist av sådan art att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak, får myndigheten förelägga den enskilde att avhjälpa bristen. I föreläggandet ska anges att framställningen annars kan komma att avvisas.

Fastställande av ankomstdagen

18 § En handling är inkommen till en myndighet den dag den anlänt till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa.

När en handling genom en postförsändelse eller en avi om betald postförsändelse som innehåller handlingen anlänt till en myndighet eller kommit en behörig tjänsteman till handa viss dag, ska handlingen anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

En handling som finns i en myndighets brevlåda när myndigheten tömmer den första gången viss dag, ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

En handling som sänts till ett anvisat elektroniskt mottagningsställe, ska anses ha kommit in när den tagits emot där.

Ärendenas beredning

Utredningsansvaret

19 § En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part, som väckt ett ärende hos en myndighet, ska ge in den utredning som är tillgänglig för parten och som parten vill åberopa till stöd för det framställda anspråket. Om myndig-

heten anser att utredningen är ofullständig, ska den ge parten anvisning om hur denna bör kompletteras.

Muntliga uppgifter

20 § En enskild part som vill lämna uppgifter muntligt ska få tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta lämpligen ska ske.

Kommunikation

21 § Om det inte är uppenbart obehövligt, ska en myndighet innan ett beslut meddelas underrätta den som är part om allt material av betydelse för detta och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation

1. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
2. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer på vilket sätt underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Remiss

22 § En myndighet kan genom remiss inhämta yttrande från andra myndigheter eller enskilda, om det behövs för att ett ärende ska bli tillfredsställande utrett.

Behöver yttrande inhämtas från flera ska det göras samtidigt, om det inte finns skäl för att välja ett annat tillvägagångssätt.

Av remissen ska framgå vad yttrandet ska avse och inom vilken tid det ska ha kommit in.

Dokumentation

23 § En myndighet som får uppgifter på annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dessa, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Dokumentationen ska dateras och förses med notering om vem som utfört den.

Myndighetens beslut

Beslutsformer och omröstning

24 § Beslut kan fattas av en ensam befattningshavare eller av flera gemensamt. Vid den slutliga handläggningen kan en föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.

När flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas, ska ordföranden lägga fram de olika förslag till beslut som har väckts. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Sedan de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen, meddelar ordföranden vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats. Detta blir beslutet, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, ska den ske öppet. Är förslagen fler än två, ska det först avgöras vilket förslag som ska ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats. Utgången bestäms genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen är skyldig att delta även i avgörandet. Ingen är dock skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Ordföranden är alltid skyldig att rösta när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Avvikande mening

25 § När beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det ska anses ha ställt sig bakom beslutet.

Oavsett vilken beslutsform som används har föredraganden och andra befattningshavare som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet rätt att få avvikande mening antecknad.

Avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående.

Beslutsdokumentation

26 § För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. beslutets innehåll,
3. vem som har fattat beslutet,
4. vem som har varit föredragande, och
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Motivering av beslut

27 § Om det inte är uppenbart obehövligt, ska ett beslut som enligt 36 § får överklagas innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka om-

ständigheter som varit avgörande för utgången. Sådan motivering får dock helt eller delvis utelämnas

1. om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande, eller

2. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Har motivering utelämnats, ska myndigheten på begäran av enskild ge en sådan i efterhand, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Underrättelse om beslut

28 § Om det inte är uppenbart obehövligt, ska den som är part i ett ärende snarast underrättas om det fullständiga innehållet i ett beslut som meddelas i ärendet.

Om parten får överklaga beslutet, ska underrättelse även ges om hur det kan ske. En sådan överklagandeanvisning ska innehålla information enligt vad som framgår av 41 och 42 §§. Samtidigt ska uppgift lämnas om sådana avvikande meningar som antecknats enligt 25 § eller särskilda bestämmelser.

Myndigheten bestämmer på vilket sätt underrättelse ska ske. Om part begär det, ska underrättelse dock alltid ske skriftligt. Underrättelse får ske genom delgivning.

Denna paragraf gäller också när någon annan som får överklaga beslutet begär att få ta del av det.

Besluts verkställbarhet

29 § Ett beslut som får överklagas inom viss tid får inte verkställas förrän klagotiden gått ut, om inte kretsen av klagoberättigade är så vid eller obestämd att denna tidpunkt inte kan fastställas.

Klagotidens utgång behöver dock inte avvaktas, om beslutet endast gäller tillfälligt.

Klagotidens utgång behöver inte heller avvaktas, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att en myndighet verkställer beslutet omedelbart. Innan verkställighet i sådant fall sker, ska myndigheten noga överväga omständigheter som talar för ett uppskov, såsom att beslutet medför mycket ingripande verkningar för enskild eller att verkställigheten inte kan återgå, om beslutet efter överklagande skulle bli upphävt.

Myndighetens rättelse av egna beslut

Rättelse innan beslutet gjorts tillgängligt för utomstående

30 § En myndighet kan alltid rätta ett beslut innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående. Efter denna tidpunkt kan beslutet rättas under de förutsättningar som anges i 31–33 §§.

Rättelse på grund av skrivfel eller liknande

31 § Ett 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.

Rättelse av andra skäl

32 § Anser en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, på grund av att nya omständigheter tillkommit eller av någon annan anledning är felaktigt, får myndigheten rätta beslutet. Är beslutet till sin karaktär gynnande för någon enskild part får dock rättelse endast ske

1. om det av beslutet eller de föreskrifter enligt vilka det meddelats framgår att det under vissa förutsättningar får återkallas,

2. om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar rättelse, eller

3. om beslutet blivit felaktigt till följd av att part lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Är de i första stycket angivna förutsättningarna för rättelse uppfyllda och anser myndigheten att beslutet är uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende, ska beslutet rättas, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Rättelse efter det att beslutet överklagats

33 § Har ett beslut överklagats får det rättas enligt 32 § endast i sådant fall som avses i andra stycket i samma paragraf och under förutsättning att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte enligt 44 § överlämnats till den instans som ska pröva överklagandet.

Underrättelse till part i samband med rättelse

34 § Innan rättelse enligt 31–33 §§ sker, ska myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövligt. Att en part ska underrättas om det beslut som ersätter det rättade framgår av 28 §.

Överklagande

Forum för överklagande

35 § Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Överklagbarhet

36 § Ett beslut får överklagas om det kan antas i väsentlig mån påverka någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.

Ett beslut får dock inte överklagas om det gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Klagorätt

37 § En enskild vars situation i väsentlig mån kan antas påverkas av ett beslut får överklaga detta, om hans eller hennes intresse kunnat beaktas vid beslutets meddelande.

38 § En kommun får överklaga ett beslut av en statlig myndighet under samma förutsättningar som enligt 37 § gäller för en enskild.

39 § En statlig myndighet får inte överklaga beslut av en annan myndighet utom i fall som avses i 40 §.

40 § Har en högre instans efter överklagande upphävt eller ändrat en myndighets beslut, får myndigheten överklaga detta avgörande.

Överklagandets form och innehåll

41 § Ett beslut överklagas skriftligt. Överklagandet ställs till den högre instans som ska pröva det (överinstansen). I överklagandet ska klaganden ange det beslut som överklagas och den ändring som begärs. Ska överklagandet prövas av allmän förvaltningsdomstol, gäller ytterligare föreskrifter i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Ingivande och klagotid

42 § Överklagandet ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden genom myndigheten fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslutsmyndighetens åtgärder

43 § Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent, ska myndigheten avvisa det, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Överklagandet ska inte avvisas, om förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

Överklagandet ska inte heller avvisas, om det inom klagotiden har kommit in till överinstansen. I sådant fall ska överinstansen vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in till den högre instansen.

44 § Om överklagandet inte avvisas enligt 43 §, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Rättas det överklagade beslutet enligt 31–33 §§, ska även det nya beslutet överlämnas.

Överinstansens åtgärder

45 § Frågor om avvisning av ett överklagande av någon annan anledning än att det kommit in för sent avgörs av överinstansen.

46 § Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

47 § Bifalls ett överklagande av sådant avslagsbeslut som avses i 11 §, ska beslutsmyndigheten föreläggas att inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra ärendet. Överinstansens beslut får inte överklagas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012, då förvaltningslagen (1986:223) upphör att gälla.

2. Om en föreskrift som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande avviker från denna lag, har föreskriften företräde även efter ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter

dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Ett beslut överklagas skriftligt. I *skrivelsen skall* klaganden ange *vilket* beslut som överklagas och den ändring *i beslutet som han begär*. *Skrivelsen ges in till den myndighet som skall pröva överklagandet. Den skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.*	Ett beslut överklagas skriftligt. I *överklagandet ska* klaganden ange *det* beslut som överklagas och den ändring *som begärs*. *Ska överklagandet prövas av allmän förvaltningsdomstol, gäller ytterligare föreskrifter i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291).*
3 §	
Den myndighet till vilken skrivelsen med överklagandet skall ges in prövar om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller	*Överklagandet ges in till den myndighet som ska pröva det. Det ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden genom det enskilda organet fick del av beslutet.*

tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att det enskilda organet har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till det enskilda organet. I ett sådant fall skall det enskilda organet vidarebefordra skrivelsen till myndigheten med uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till organet.

4 §

Den myndighet till vilken överklagandet ska ges in prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent, ska myndigheten avvisa det, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Överklagandet ska inte avvisas, om förseningen beror på att det enskilda organet inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

Överklagandet ska inte heller avvisas, om det inom klagotiden har kommit in till det enskilda organet. I sådant fall ska det enskilda organet vidarebefordra överklagandet till myndigheten och samtidigt lämna uppgift om vilken dag överklagandet kom in

till organet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.