Regeringens proposition

2016/17:180

En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Regeringens proposition 2016/17:180

En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Prop. 2016/17:180

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 april 2017

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det är viktigt att allmänheten har ett stort förtroende för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. Förvaltningslagen ger en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggningen. Regleringen har successivt byggts ut och med tiden fått allt större betydelse i det löpande arbetet i myndigheternas verksamhet.

För att ytterligare stärka enskildas rättssäkerhet vill regeringen att reglerna reformeras och moderniseras. I propositionen föreslår därför regeringen en ny förvaltningslag. Genom den nya lagen regleras förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna mer heltäckande än i dag. Vissa allmänna förvaltningsrättsliga principer som har utvecklats i praxis slås fast i uttryckliga bestämmelser och lagen görs därigenom mer lättillgänglig. Lagen innehåller också ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning.

Regeringen föreslår även ändringar i förvaltningsprocesslagen och lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Ändringarna innebär anpassningar till utformningen av motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 6

2 Lagtext 7
2.1 Förslag till förvaltningslag 7
2.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 17
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter 18

3 Ärendet och dess beredning 20

4 En modern och rättssäker förvaltning 20
4.1 Ett tydligt medborgarperspektiv i förfarandet 20
4.2 Förvaltningslagen – från 1971 till 1986 års lag 21
4.3 En ny förvaltningslag som ersätter 1986 års lag 22

5 Förvaltningslagens tillämpningsområde 23
5.1 Ärendehandläggning och faktiskt handlande 23
5.2 Lagen ska gälla för i princip hela förvaltningen 25
5.3 Undantag för vissa kommunala ärenden 27
5.4 Undantag för brottsbekämpande verksamhet 30
5.5 Hälso- och sjukvården 33
5.6 Kronofogdemyndighetens och samordningsförbundens verksamhet 35
5.7 Bestämmelser i specialförfattningar ska ha företräde framför bestämmelserna i lagen 37
5.8 Sveriges internationella åtaganden 43

6 Myndighetsutövning 46
6.1 Begreppet myndighetsutövning 46
6.2 Begränsningen i tillämpningsområdet till myndighetsutövning tas bort 48

7 Grunderna för god förvaltning 57
7.1 Legalitet, objektivitet och proportionalitet 57
7.2 Service, tillgänglighet och samverkan 64

8 Allmänna krav på handläggningen av ärenden 73
8.1 Utgångspunkter för handläggningen 73
8.2 Partsinsyn 77
8.3 Tolkning och översättning 81
8.3.1 Nuvarande reglering 81
8.3.2 En rättighet för enskilda 83
8.4 Ombud och biträde 86
8.4.1 Nuvarande reglering 86
8.4.2 Vad gäller i fråga om fullmakt? 87
8.4.3 Tydliga behörighetsregler – särskilt i fråga om krav på lämplighet och fullmakt 89
8.5 Jäv 93
8.5.1 Tydliga jävsregler för förvaltningsförfarandet 93

8.5.2 Jävsgrunderna och när man kan bortse från jäv ... 94
8.5.3 Verkan av jäv ... 98

9 Åtgärder mot långsam handläggning ... 101
9.1 Nuvarande reglering ... 101
9.2 Behov av åtgärder mot långsam handläggning ... 105
9.3 Underrättelse om försening ... 109
9.4 Åtgärder om handläggningen försenas ... 112

10 Hur ärenden inleds ... 129
10.1 Det saknas en uttrycklig reglering om hur ärenden inleds ... 129
10.2 Den inledande framställningen från en enskild ... 130
10.3 Komplettering av bristfälliga framställningar ... 134
10.4 Bekräftelse av handlingar ... 136

11 Hur ankomstdagen för en handling ska bestämmas ... 138
11.1 Det behövs en reglering om när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet ... 138
11.2 En handling har kommit in när den når myndigheten eller en behörig befattningshavare ... 139
11.3 En bevislättnadsregel för postförsändelser ... 142
11.4 Handlingar som finns i myndighetens postlåda ... 146

12 Hur ärenden ska beredas ... 147
12.1 Utredningsansvaret lagregleras ... 147
12.2 Muntliga uppgifter ... 151
12.3 Kommunikation ... 154
12.3.1 En starkare rätt till delaktighet i handläggningen ... 154
12.3.2 En huvudregel om kommunikationsskyldighet ... 155
12.3.3 En regel om onödig kommunikation ... 159
12.3.4 I några fall bör kommunikation inte vara obligatorisk ... 162
12.3.5 Myndigheten bestämmer hur kommunikationen ska genomföras ... 169
12.4 Remiss – ett viktigt inslag i handläggningen ... 171
12.5 Anteckningar och andra former av dokumentation ... 174

13 Myndighetens beslut ... 178
13.1 Beslutsfattande och omröstning ... 178
13.2 Reservation och avvikande mening ... 181
13.3 Dokumentation av beslut ... 183
13.4 Motivering av beslut ... 186
13.4.1 Det saknas heltäckande krav på motivering ... 186
13.4.2 En huvudregel om att beslut ska motiveras ... 186
13.4.3 Undantag från kravet på motivering ... 195
13.4.4 Motivering i efterhand ... 201
13.5 Underrättelse om beslut ... 204

13.6 Besluts verkställbarhet 209

14 Myndighetens korrigering av egna beslut 218
14.1 Nuvarande ordning 218
14.2 Behov av reglering av befogenheten för myndigheter att rätta och ändra egna beslut 221
14.3 Rättelse eller ändring 223
14.4 När och hur rättelse och ändring får göras 225
14.4.1 Korrigeringar innan ett beslut har meddelats 225
14.4.2 Rättelse på grund av skrivfel eller liknande 226
14.4.3 Befogenheten att ändra ett beslut 227
14.4.4 Skyldigheten att ändra ett beslut 235
14.4.5 Ett begränsat utrymme att ändra beslut som har överklagats 237
14.4.6 Underrättelse till part i samband med rättelse och ändring 242

15 Överklagande 244
15.1 Till vilken myndighet ska ett beslut överklagas? 244
15.1.1 Huvudregeln är domstolsprövning 244
15.1.2 Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol 245
15.2 Vilka beslut får överklagas? 248
15.2.1 Beslut som har en påvisbar effekt kan överklagas 248
15.2.2 En allmän bestämmelse om överklagbarhet 251
15.2.3 Ingen särbehandling av förfarandebeslut 255
15.2.4 Inga undantag för vissa beslutstyper 256
15.3 Vem får överklaga ett beslut? 260
15.3.1 Det finns ett krav på saklegitimation 260
15.3.2 Enskildas rätt att överklaga 261
15.4 Överklagandet och tiden för överklagande 263
15.4.1 Begärd ändring ska anges skriftligen 263
15.4.2 Överklagandetiden 265
15.5 Beslutsmyndighetens åtgärder 266
15.5.1 Rättidsprövningen 266
15.5.2 Överlämnandet till överinstansen 269
15.6 Överinstansens åtgärder 272
15.6.1 Överinstansen avgör om överklagandet kan prövas i sak 272
15.6.2 Inhibition 274

16 Överklagande av beslut av enskilda organ 275

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 277

18 Konsekvenser 279

19 Författningskommentar 286
19.1 Förslaget till förvaltningslag 286

19.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 339
19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter 339
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 342
Bilaga 2 Författningsförslagen i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) 350
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna (SOU 2010:29) 361
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag 363
Bilaga 5 Lagrådets yttrande 376
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 april 2017 383

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. förvaltningslag,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till förvaltningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

Lagen gäller i förvaltningsverksamhet

1 § Denna lag gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna.

Bestämmelserna i 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Undantag för kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas

2 § Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2017:000) tillämpas inte 9 § andra stycket, 10–12, 16–20 och 23–49 §§.

Undantag för brottsbekämpande verksamhet

3 § I brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet tillämpas inte 9 § andra stycket och 10–49 §§.

Avvikande bestämmelser i andra lagar eller i förordningar

4 § Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Grunderna för god förvaltning

Legalitet, objektivitet och proportionalitet

5 § En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Service

6 § 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 ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Tillgänglighet

7 § En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Samverkan

8 § En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

Utgångspunkter för handläggningen

9 § Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Partsinsyn

10 § 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 med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Åtgärder om handläggningen försenas

11 § Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

12 § Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från

den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Ett beslut enligt första stycket att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

Tolkning och översättning

13 § En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Ombud och biträde

14 § Den som är part i ett ärende får som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Den som anlitar ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det.

Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet.

15 § En myndighet får begära att ett ombud ska styrka sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten.

Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet genom en fullmakt, får myndigheten besluta ett föreläggande om samma sak. Ett sådant föreläggande får riktas till ombudet eller parten.

Om en handling som inleder ett ärende har skrivits under av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Jäv

16 § Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller

4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

17 § Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

18 § Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten.

En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt.

Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt.

Hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in

Framställningar från enskilda

19 § En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.

Åtgärder för att rätta till brister i en framställning

20 § Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket.

En myndighet får besluta att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Bekräftelse av handlingar

21 § En handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs.

Hur ankomstdagen för handlingar bestäms

22 § En handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.

Om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen dock anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den föregående arbetsdagen skilts av för myndigheten på ett postkontor.

En handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

Beredning av ärenden

Utredningsansvaret

23 § En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

När får man lämna uppgifter muntligt?

24 § Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske.

Kommunikation

25 § Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer hur 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

26 § En myndighet kan inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss).

Om en myndighet behöver inhämta yttranden från flera ska det göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare.

Det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten.

Dokumentation av uppgifter

27 § En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Myndighetens beslut

Hur beslut fattas

28 § Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Vid den slutliga handläggningen kan föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.

När flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas, ska ordföranden presentera de olika förslag till beslut som har förts fram. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej.

När 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.

Omröstning

29 § En omröstning ska genomföras öppet. Om det vid omröstningen finns fler än två förslag, ska man först avgöra vilket förslag som ska ställas mot det som ordföranden anser har beslutats.

Omröstningen avgörs genom enkel majoritet. Om det blir lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen ska delta även i avgörandet. Ordföranden ska alltid rösta om det behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Andra ledamöter behöver dock inte rösta för mer än ett förslag.

Reservation och avvikande mening

30 § När ett beslut fattas av flera gemensamt har den som deltar i avgörandet rätt att reservera sig mot beslutet genom att få en avvikande mening antecknad. Den som inte gör det ska anses ha ställt sig bakom beslutet.

Den som medverkar vid den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i avgörandet har alltid rätt att få en avvikande mening antecknad.

En avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående. Om beslutet inte ska göras tillgängligt för utomstående, ska anmälan göras senast när beslutet får sin slutliga form.

Dokumentation av beslut

31 § För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Motivering av beslut

32 § Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till

33 § En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

34 § Bestämmelserna i 33 § om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till tillämpas också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

När beslut får verkställas

35 § Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.

Ett beslut får alltid verkställas omedelbart, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

Rättelse och ändring av beslut

Rättelse av skrivfel och liknande

36 § Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

När en myndighet får ändra ett beslut

37 § En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

När en myndighet ska ändra ett beslut

38 § En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

När en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats

39 § Ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Överklagande

Till vilken myndighet överklagas beslut?

40 § Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Vilka beslut får överklagas?

41 § Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Vem får överklaga ett beslut?

42 § Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Hur överklagar man ett beslut?

43 § Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten).

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Överklagandetiden

44 § Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslutsmyndighetens åtgärder

45 § Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller

2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

46 § Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Överinstansens åtgärder

47 § Överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

48 § Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Föreläggande när handläggningen har försenats

49 § Om en domstol eller en förvaltningsmyndighet bifaller ett överklagande av ett sådant avslagsbeslut som avses i 12 § andra stycket, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser.

Överinstansens beslut får inte överklagas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1986:223).
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen.

2.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 6 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 b §[1]	
Den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent, ska det avvisas.	
Överklagandet ska dock inte avvisas om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en *felaktig* underrättelse om hur man överklagar. Överklagandet ska inte heller avvisas om det inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som ska pröva överklagandet.	Överklagandet ska dock inte avvisas om förseningen beror på att myndigheten *inte* har lämnat klaganden en *korrekt* underrättelse om hur man överklagar. Överklagandet ska inte heller avvisas om det inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som ska pröva överklagandet.
Om överklagandet inte avvisas enligt denna paragraf, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna det och övriga handlingar i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet. *Detta gäller dock inte om överklagandet har förfallit enligt 28 § förvaltningslagen (1986:223).*	Om överklagandet inte avvisas enligt denna paragraf, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna det och övriga handlingar i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

[1] Senaste lydelse 2013:86.

2.3 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 ska införas två nya paragrafer, 4 och 5 §§, av 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*.	*Ett överklagande av ett* beslut *av ett enskilt organ ska göras skriftligen och ges in till den myndighet som ska pröva överklagandet.* I *överklagandet ska den som överklagar* ange vilket beslut som överklagas och *på vilket sätt* han *eller hon vill att beslutet ska ändras.* *I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.*
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.	
	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 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 överklag-*	*Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till den myndighet som ska pröva det inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom det enskilda organet.*

andetiden 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 som ska pröva överklagandet prövar även frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att det enskilda organet inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller

2. överklagandet har kommit in till det enskilda organet inom överklagandetiden.

5 §

Om ett överklagande felaktigt har getts in till det enskilda organet, ska organet vidarebefordra överklagandet till den myndighet som ska pröva överklagandet och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till det enskilda organet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Den 17 april 2008 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, och lämna förslag till en ny lag (dir. 2008:36). Utredningen, som tog namnet Förvaltningslagsutredningen (Ju 2008:08), överlämnade i maj 2010 betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av de synpunkter som lämnats på förslagen i betänkandet har publicerats (Ds 2010:47). En remissammanställning finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2010/03874/L6).

Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen bör lägga fram förslag till åtgärder avseende myndigheters handläggningstider och dröjsmål (bet. 2004/05:KU14 Statlig förvaltning, m.m., p. 6 (res. 4) om dröjsmål hos myndigheter, rskr. 2004/05:153). Frågan behandlas i avsnitt 9. Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att riksdagsskrivelsen med tillkännagivandet är slutbehandlad.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 23 februari 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas och bemöts i avsnitten 4.3, 5.7, 7.1, 12.1, 13.4.3, 13.6, 14.4.3, 15.4.1, 17 och i författningskommentaren. Regeringen följer i allt väsentligt Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 En modern och rättssäker förvaltning

4.1 Ett tydligt medborgarperspektiv i förfarandet

Regeringens bedömning: Förvaltningsförfarandet bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service och vara så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Skälen för regeringens bedömning: All offentlig makt i Sverige utgår från folket och utövas under lagarna (1 kap. 1 § regeringsformen, förkortad RF). Genom förvaltningens rättstillämpning får lagar och andra föreskrifter effekt och en myndighets beslut i ett särskilt fall påverkar ofta den enskildes situation på något sätt. Många förvaltningsbeslut är gynnande och till den enskildes fördel, medan det i andra fall tvärtom kan vara fråga om ett ingripande från myndighetens sida som får påtagligt negativa konsekvenser för den enskilde. Förvaltningen har också ett uppdrag att ge god service till allmänheten.

Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. En modern förvaltning bör därför präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med allmänna förfaranderegler som är så pedagogiska och lättillgängliga som möjligt. Sambandet mellan rättssäkerhet och service förutsätter också att förfarandet utformas med högt ställda krav på förvaltningen att lämna snabba, enkla och entydiga besked och att på ett – för såväl det allmänna som enskilda – kostnadseffektivt sätt hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt.

En mycket stor del av myndigheternas ärendehandläggning sker numera digitalt, vilket generellt sett innebär fördelar såväl för enskilda som för förvaltningens effektivitet. Regeringen har också gjort bedömningen att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval vid den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag (prop. 2015/16:1 utg.omr. 22 s. 120).

4.2 Förvaltningslagen – från 1971 till 1986 års lag

Den förvaltningsrättsreform som genomfördes 1971 markerade slutpunkten på och var resultatet av ett mångårigt utredningsarbete vars främsta syfte hade varit att stärka enskildas rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna (prop. 1971:30, KU 1971:36, rskr. 1971:222). Genom lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL, infördes en enhetlig processordning för förvaltningsdomstolarna samtidigt som förvaltningsrättskipningen i Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) och kammarrätten omorganiserades. Vidare infördes genom förvaltningslagen (1971:290), förkortad ÄFL, ett antal grundläggande bestämmelser om handläggningen av ärenden hos det stora flertalet förvaltningsmyndigheter och om handläggningen i domstolarna av ärenden om deras förvaltande verksamhet. Reglerna byggde i allt väsentligt på grundsatser som i stor utsträckning redan tillämpades av förvaltningsmyndigheterna. Genom 1971 års förvaltningslag skapades dock för första gången en enhetlig och samlad reglering av förfarandet hos myndigheterna. Två viktiga utgångspunkter för reformen var att förfarandelagen skulle vara utformad på ett så enkelt, klart och okomplicerat sätt som möjligt och att den skulle vara generellt tillämplig för en så stor del av förvaltningen som möjligt (prop. 1971:30 del 2 s. 286).

Förvaltningsrättsreformen följdes 1978 av en länsdomstolsreform. Reformen innebar att en fristående allmän förvaltningsdomstol inrättades i varje län. Samma år gav regeringen Förvaltningsrättsutredningen i uppdrag att se över förvaltningslagen. I uppdraget ingick bl.a. att överväga reformer som kunde såväl öka rättssäkerheten i snäv mening som förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna, förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten, förkorta handläggningstiderna och förenkla förfarandet.

Förvaltningsrättsutredningens förslag till ny förvaltningslag (SOU 1983:73) skilde sig från 1971 års förvaltningslag bl.a. på så sätt att

bestämmelserna i lagen disponerades om för att följa ärendenas gång. Vidare föreslogs att det i lagen skulle tas in bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet mot allmänheten och bestämmelser om när beslut blir gällande och vilka beslut som kunde överklagas. Utredningen föreslog också att vissa av lagens bestämmelser även skulle vara tillämpliga vid myndigheternas faktiska handlande. Regeringen ställde sig i propositionen Ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80) i huvudsak bakom utredningens förslag. Lagens tillämpningsområde snävades dock in något i förhållande till utredningsförslaget. Riksdagen antog förslaget (KU 1985/86:21, rskr. 1985/86:202). Den nya förvaltningslagen (1986:223) trädde i kraft den 1 januari 1987.

En av grundsatserna i 1986 års förvaltningslagsreform var att den nya lagen, liksom dess föregångare, skulle värna den enskildes rättssäkerhet. För att åstadkomma detta var det enligt regeringen inte tillräckligt att förfarandet var opartiskt och omsorgsfullt och att besluten var korrekta i formell juridisk mening. Det krävdes även att myndigheterna lämnade snabba, enkla och entydiga besked och att deras handlande präglades av en önskan att bistå medborgarna (prop. 1985/86:80 s. 13).

Sedan 1986 års förvaltningslag trädde i kraft har några mer genomgripande ändringar i den lagen inte gjorts. Flertalet ändringar har enbart varit följdändringar till andra författningsändringar. En principiell ändring gjordes dock 1998 när forumbestämmelsen i 22 a § FL om domstolsprövning av förvaltningsbeslut infördes. Genom den ändringen infördes en ny instansordningsprincip för överklagande av förvaltningsbeslut (prop. 1997/98:101, bet. 1997/98:JuU17, rskr. 1997/98:226).

4.3 En ny förvaltningslag som ersätter 1986 års lag

Regeringens förslag: En ny förvaltningslag ersätter den nuvarande förvaltningslagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* anser att de brister som finns i förfaranderegleringen kan åtgärdas genom ändringar i den nuvarande förvaltningslagen. Universitetet menar också att förvaltningslagens betydelse som central förfarandelag riskerar att minska om lagens utformning för med sig ett behov av mer speciallagstiftning. Övriga remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget att ersätta den nuvarande förvaltningslagen med en ny lag.

Skälen för regeringens förslag: Det är nu tre decennier sedan den senaste större reformen av förvaltningsförfarandet genomfördes. Mycket har hänt sedan dess. Internationaliseringen har ökat, inte minst som en följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Anslutningen till unionen har bl.a. fört med sig att den svenska lagstiftningen blivit mer komplex och att myndigheterna inte sällan ställs inför stora utmaningar i tillämpningen av den materiella lagstiftningen. Kravet på tillgänglighet i förhållande till allmänheten när det gäller information om förutsättningarna för verksamheten framträder också tydligare. Den ökade digitaliseringen i samhället har vidare lett till en utveckling där förfarandet hos myndigheterna i allt högre grad och kontinuerligt ökande om-

fattning sköts med hjälp av digital informations- och kommunikationsteknik. Betydelsen av enkelhet, effektivitet och snabbhet i förfarandet och av att tyngdpunkten i förfarandet förskjuts till första instans har också kommit att betonas alltmer sedan förvaltningsrättsreformen genomfördes.

Regeringen gav mot den bakgrunden Förvaltningslagsutredningen i uppdrag att lämna förslag till en ny förvaltningslag som var så pedagogisk och lättillgänglig som möjligt och som dessutom var anpassad till en mer utbyggd elektronisk förvaltning (dir. 2008:36). Utredningens lagförslag bygger i allt väsentligt på den nuvarande lagens struktur. Bestämmelserna vidareutvecklas dock och preciseras med utgångspunkt bl.a. i den rättspraxis som har utvecklats på området. Som flera remissinstanser pekar på innebär förslaget att lagens innehåll görs mer lättillgängligt, bl.a. genom en omfattande rubrikanvändning. Den föreslagna utformningen av lagen bör kunna bidra till en ökad förståelse för vilka regler som gäller för förfarandet. Detta gäller både bland individer och företag i den breda allmänheten och hos det stora antalet anställda i stat och kommun som ska tillämpa lagen. I likhet med de flesta av remissinstanserna anser regeringen att förslaget innebär att förvaltningslagen ges en utformning som är mer pedagogisk och lättillgänglig än den nuvarande lagen.

Till skillnad från *Uppsala universitet* gör regeringen bedömningen att det inte finns anledning att anta att ett genomförande av förslaget kommer att leda till att lagens betydelse som central förfarandelag minskar. Tvärtom bedömer regeringen att renodlingen och förtydligandena av regleringen innebär att lagens karaktär av grundläggande ramlag för förvaltningsförfarandet stärks.

Utredningens lagförslag innebär att motsvarigheterna till flera av den nuvarande lagens bestämmelser får en annan språklig och redaktionell utformning. Lagen kompletteras vidare med många nya bestämmelser och rubriker. Detta medför enligt regeringens mening att det framstår som mindre lämpligt att göra ändringar i den gällande lagen. I stället bör den nuvarande lagen, som utredningen föreslår, ersättas med en ny förvaltningslag.

Enligt lagrådsremissens lagförslag skulle lagen inledas med en paragraf som upplyser om att lagen reglerar förvaltningsförfarandet och annan förvaltningsverksamhet. Som *Lagrådet* påpekar kan dock lagens innehåll utläsas av bestämmelserna om lagens tillämpningsområde (jfr avsnitt 5). Regeringen följer därför Lagrådets förslag att låta den paragrafen utgå.

5 Förvaltningslagens tillämpningsområde

5.1 Ärendehandläggning och faktiskt handlande

Förvaltningslagen gäller vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och vid domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 § FL). Vissa av lagens bestämmelser gäller även i annan förvaltnings-

verksamhet hos dessa myndigheter. Bestämmelserna i 4–6 §§ FL om myndigheternas serviceskyldighet i förhållande till enskilda och om samverkan mellan myndigheter ska således tillämpas också i annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning.

Gränsen mellan vad som är ärendehandläggning och vad som är annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande, är i många fall förhållandevis tydlig. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa är exempel på faktiskt handlande som tydligt illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende. I vissa fall kan det vara något svårare att avgöra om en åtgärd innefattar ärendehandläggning eller enbart ett faktiskt handlande. I gränszonen märks t.ex. åtgärder som kännetecknas av att de innebär ett ingripande som till synes inte föregåtts av någon handläggning och där det finns ett mycket nära tidsmässigt samband mellan myndighetsföreträdarens ställningstagande att ingripa och den faktiska åtgärden. Ett exempel som illustrerar en sådan situation är polismannens ingripande med våldsanvändning mot ordningsstörande verksamhet. En sådan åtgärd får vidtas bara om vissa rättsliga förutsättningar är uppfyllda och det krävs därför ett aktivt ställningstagande, dvs. ett beslut av den myndighetsperson som handlar innan åtgärden vidtas.

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. När någon utomstående – en enskild fysisk eller juridisk person eller någon annan myndighet – tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande är det ofta ganska lätt att avgöra när handläggningen av ärendet påbörjas. Något svårare att bedöma detta kan det vara om myndigheten själv tar initiativ till handläggningen, t.ex. vid tillsyns- och inspektionsverksamhet. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är dock att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av den fråga som aktualiserats. Ställningstagandet görs i ett beslut.

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende.

Som utredningen framhåller är det svårt att slå fast någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut. Ett beslut innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form (RÅ 2004 ref. 8). Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet i 4 § FL ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga

skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte. Ett undantag från denna princip gäller dock t.ex. i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning, jfr t.ex. 2 § skuldsaneringslagen (2016:675) och 1 § kameraövervakningsförordningen (2013:463). När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.

5.2 Lagen ska gälla för i princip hela förvaltningen

Regeringens förslag: Förvaltningslagen ska gälla för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter ska gälla även i annan förvaltningsverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot lagens föreslagna tillämpningsområde. Flera remissinstanser menar dock att det är viktigt att lagens bestämmelser om kommunikation och motivering av beslut inte behöver tillämpas i anställningsärenden. Bland dem finns bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Kriminalvården*, *Kammarkollegiet* *Arbetsgivarverket* och *Patent- och registreringsverket*. *Lunds universitet* anser att förvaltningslagen bör göras generellt tillämplig även för privaträttsliga organ som har fått i uppdrag att utöva offentlig makt.

Skälen för regeringens förslag

Förvaltningsmyndigheter och domstolar

Av förarbetena till regeringsformen framgår att uttrycket myndighet används för att beteckna organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentligrättsliga former (prop. 1973:90 s. 233, jfr SOU 1972:15 s. 123). Uttrycket används således i fråga om såväl domstolar som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Uttrycket omfattar även regeringen men inte riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna.

Uttrycket förvaltningsmyndighet används för att beteckna de myndigheter vars uppgift är att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa myndigheters huvudsakliga uppgift kan något förenklat sägas vara att verkställa den styrande maktens beslut. I uttrycket förvaltningsmyndighet ingår inte regeringen. Regeringens främsta uppgift är att styra riket (1 kap. 6 § RF) men regeringen fullgör även vissa förvaltningsuppgifter. Till sin hjälp i styrelsen av riket har regeringen de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen. På likartat sätt har även

riksdagen möjlighet att uppdra åt en förvaltningsmyndighet under riksdagen, t.ex. Riksdagens ombudsmän eller Riksrevisionen, att fullgöra offentliga förvaltningsuppgifter.

En gränsdragning mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter kan göras på i huvudsak organisatoriska och funktionella grunder. Medan förvaltningsmyndigheter är organ vars huvudsakliga uppgift är att sköta den offentliga förvaltningen är domstolarna organ som har till huvudsaklig uppgift att ägna sig åt rättskipande verksamhet (avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och pröva rättsfrågor). Någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande uppgifter går dock inte att dra. I likhet med domstolarna har förvaltningsmyndigheterna således t.ex. till uppgift att – självständigt i förhållande till den styrande makten – i enskilda ärenden tillämpa lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.

Lagen ska gälla för ärendehandläggning hos förvaltningsmyndigheterna och för domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden

Den nuvarande förvaltningslagen gäller för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Regleringen gäller dock med vissa allmänna och specifika undantag som framgår av 31–33 §§ FL och av avvikande föreskrifter i annan författning. Lagen gäller vidare för domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Vissa av lagens bestämmelser gäller också i annan förvaltningsverksamhet hos myndigheterna (1 § FL).

Med uttrycket förvaltningsmyndighet avses i lagen samma slags organ som i regeringsformen (prop. 1985/86:80 s. 57). Det innebär att lagen är tillämplig hos både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter men inte hos regeringen. Undantagsvis kan även vissa offentligrättsliga organ som står utanför den statliga eller kommunala organisationen omfattas av uttrycket, t.ex. sådana samordningsförbund som omnämns i 31 § FL. Helt utanför lagens tillämpningsområde faller sådana organ som formellt är organiserade i privaträttsliga former, t.ex. statliga och kommunala bolag.

Utredningens förslag innebär för flertalet myndigheter inte några principiella ändringar i fråga om förvaltningslagens tillämpningsområde i förhållande till den gällande ordningen. Enligt förslaget ska lagen gälla för ärendehandläggning hos förvaltningsmyndigheterna och för domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Vissa av lagens bestämmelser ska gälla också i annan förvaltningsverksamhet (faktiskt handlande) hos dessa myndigheter. Regeringen ställer sig bakom utredningens bedömning i denna del.

Flera remissinstanser vänder sig mot att utredningen inte föreslår några generella begränsningar i fråga om lagens tillämpning i anställningsärenden. Enligt regeringens mening påverkar dessa invändningar inte bedömningen av vilket generellt tillämpningsområde lagen bör ges. I likhet med utredningen anser regeringen således att lagens generella tillämpningsområde principiellt bör omfatta all ärendehandläggning hos förvaltningsmyndigheterna. Regeringen återkommer i avsnitten 12.3.4 och 13.4.3 till frågan om några särskilda undantag från tillämpningen av lagens bestämmelser behövs vid handläggningen av specifika ärendeslag, t.ex. anställningsärenden. I avsnitten 5.3 och 5.4 behandlas därutöver

frågan om undantag från lagens tillämpning ska göras i vissa verksamheter hos särskilt utpekade myndigheter. I avsnitt 9.4 behandlas vidare frågan om tillämpningen av vissa av lagens bestämmelser i domstolarnas rättskipande verksamhet.

Det förhållandet att regeringen enligt den föreslagna ordningen inte ska vara formellt bunden av förvaltningslagen vid handläggningen av förvaltningsärenden medför, liksom hittills, inte att regeringen kan underlåta att beakta lagens bestämmelser när den handlägger förvaltningsärenden. I enlighet med den praxis som för närvarande tillämpas, och i linje med departementschefens uttalanden i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 287), bör regeringen tvärtom även fortsättningsvis i så stor utsträckning som möjligt i tillämpliga delar följa de regler som gäller vid ärendehandläggningen hos de underlydande förvaltningsmyndigheterna.

Lunds universitet anser att förvaltningslagen bör göras generellt tillämplig på privaträttsliga organ som utövar offentlig makt. Regeringen anser att det i och för sig kan framstå som naturligt och konsekvent att samma krav på rättssäkerhet vid handläggningen av förvaltningsärenden upprätthålls oberoende av om uppgiften utförs av en myndighet eller överlämnats för att fullgöras av ett privaträttsligt organ. Effekterna av en sådan eventuell reform måste dock övervägas noga innan den kan genomföras. Förvaltningslagens bestämmelser är utformade på ett sätt som inte alltid lämpar sig att tillämpas av privaträttsliga organ. Om det för handläggningen av en viss förvaltningsuppgift finns ett särskilt framträdande behov av att säkerställa att lagens förfaranderegler följs, bör detta tills vidare, liksom hittills, kunna ske genom särskilda föreskrifter som meddelas för den verksamheten.

5.3 Undantag för vissa kommunala ärenden

Regeringens förslag: Vid handläggningen av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas i allmän förvaltningsdomstol efter överklagande enligt bestämmelserna i kommunallagen ska förvaltningslagen tillämpas endast i begränsad omfattning. Vid sådan handläggning ska endast bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och vissa av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden samt bestämmelserna om ankomstdag för en inkommen handling tillämpas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av *Lunds universitet*, *Stockholms universitet* och *Stockholms kommun*. *Uppsala universitet* efterlyser en genomlysning av den kommunala ärendehandläggningen och anser att en mer samlad reglering skulle kunna underlätta för kommunerna att handlägga ärenden. Förslaget avstyrks av *Umeå universitet*, som anser att samma krav som regel bör gälla vid all handläggning där någon enskild är part i ett ärende och att nödvändiga undantag från reglerna om bl.a. partsinsyn, kommunikation och rättelse bör göras genom speciallagstiftning. Även *Pensionsmyndigheten* ifrågasätter bärkraften i skälen för att begränsa förfaranderegleringens tillämpning på detta område. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I samband med 1971 års förvaltningsrättsreform gjordes förvaltningslagens tillämplighet i kommunförvaltningen beroende av om förvaltningen reglerades i speciallagstiftningen eller om den endast hade sin grund i kommunallagstiftningen. På det specialreglerade området skulle lagen tillämpas fullt ut medan den på området för den oreglerade kommunförvaltningen inte skulle tillämpas alls. I 1986 års förvaltningslag behölls denna uppdelning. Lagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheter samt regleringen om snabb och enkel handläggning, tolk, ombud, biträde, jäv och inkomna handlingar gjordes dock tillämpliga också på den oreglerade kommunförvaltningens område.

Att förvaltningslagen ska vara fullt ut tillämplig inom den omfattande kommunala verksamhet som grundas på olika typer av speciallagstiftning får numera anses vara en självklarhet. I dessa fall gör sig de intressen som förvaltningslagen syftar till att skydda lika starkt gällande oberoende av om det är en statlig eller kommunal myndighet som har ansvaret för förvaltningsuppgiften. Men frågan är om skälen för att begränsa lagens tillämpning i ärenden som rör den oreglerade kommunförvaltningen väger tillräckligt tungt för att behålla den gällande ordningen för handläggning av sådana ärenden. Utredningens förslag innebär att de undantag som finns i den nuvarande lagen avseende den oreglerade kommunförvaltningen behålls.

En utgångspunkt för bedömningen av denna fråga är att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § RF). På det oreglerade området avser ärendena många gånger nyttjande av olika slags samhällsservice som kommunen erbjuder. De har därmed många gånger närmast en avtalsrättslig grund. Som utredningen också pekar på är andelen ärenden som berör enskilda på ett sådant direkt sätt att det blir omedelbart relevant att beakta förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier inte lika stor på det oreglerade området som på det specialreglerade. I motsats till *Umeå universitet* anser regeringen att behovet av en ingående reglering av de processuella rättssäkerhetsgarantierna därför är mindre framträdande på det oreglerade området än på det specialreglerade området. Enligt regeringens uppfattning talar vidare intresset av att undvika inskränkningar av den kommunala självstyrelsen inom den oreglerade kommunförvaltningen starkt mot en detaljreglering av förfarandet i ärenden på detta område.

Uppsala universitet framför synpunkten att handläggningen av ärenden i kommunerna skulle kunna förenklas om förfarandet sågs över och reglerades samlat i kommunallagen (1991:900) eller i en annan särskild lag. Regeringen delar uppfattningen att en splittrad reglering av förfarandet för olika ärendeslag som handläggs inom den kommunala förvaltningen i vissa fall kan skapa problem för kommunerna. Det torde i särskilt hög grad gälla i kommuner som har små möjligheter till specialisering för handläggningen av olika slags ärenden. En större enhetlighet i regleringen framstår därför i sig som önskvärd. De problem som kan uppkomma till följd av skillnader i förfaranderegleringen på olika områden påverkas dock i mycket liten mån av att vissa av förvaltningslagens bestämmelser blir generellt tillämpliga i den kommunala oreglerade förvaltningen. Risken för tillämpningsproblem

skulle inte heller undanröjas genom att samla de generella föreskrifterna om förfarandet hos kommunerna i t.ex. kommunallagen. Det skulle endast leda till att förvaltningslagens betydelse som central lag för förfarandet inom den offentliga förvaltningen försvagades. Regeringen anser att en sådan utveckling inte är önskvärd.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, att det även fortsättningsvis är motiverat att låta intresset av kommunal självstyrelse få företräde framför intresset av att detaljreglera förfarandet i den oreglerade kommunförvaltningen. I ärenden hos kommunala myndigheter som avgörs genom beslut som kan prövas av domstol endast enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen bör därför bara vissa av de mer grundläggande bestämmelserna i den nya lagen vara tillämpliga. Detta gäller bl.a. kommunala nämnders beslut som inte är av enbart förberedande eller verkställande art och som fattas i ärenden för vilket det saknas särskilda föreskrifter om överklagbarhet, exempelvis anvisning av plats i förskoleklass (HFD 2011 ref. 7). Tillämpningen i sådana ärenden bör således lämpligen omfatta bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och vissa av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden samt bestämmelserna om ankomstdag för en inkommen handling. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning kan behovet av jävsbestämmelser tillgodoses genom kommunallagens generella bestämmelser om detta. Det saknas således skäl att göra förvaltningslagens bestämmelser om jäv tillämpliga vid handläggningen av ärenden på det oreglerade området. En på detta sätt avgränsad tillämpning av förvaltningslagen medför enligt regeringens mening att begränsningen av den kommunala självstyrelsen inte görs mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet att stärka kravet på förutsebarhet och rättssäkerhet vid ärendehandläggning i den offentliga förvaltningen.

I sammanhanget noteras att det i förslaget till ny kommunallag, som föreslås i propositionen En ny kommunallag (prop. 2016/17:171), finns bestämmelser om laglighetsprövning i 13 kap. som i sak motsvarar bestämmelserna i 10 kap. i den nu gällande lagen. En hänvisning till 13 kap. i den nya kommunallagen innebär därför sakligt sett detsamma i fråga om avgränsningen av den nya förvaltningslagens tillämpningsområde som en hänvisning till 10 kap. i den nuvarande kommunallagen.

I linje med vad som uttalas i förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen vill regeringen i detta sammanhang även framhålla att en kommunal myndighet som regel bör välja att tillämpa förvaltningslagen fullt ut vid handläggningen i ett enskilt fall när den har svårt att på förhand bedöma om ett avgörande i ärendet får angripas enligt kommunallagen eller enligt en specialförfattning (prop. 1985/86:80 s. 82).

5.4 Undantag för brottsbekämpande verksamhet

Regeringens förslag: Vid handläggning av ärenden i den brottsbekämpande verksamheten hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet ska endast bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och vissa av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden tillämpas.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att lagen ska gälla utan generella begränsningar i brottsbekämpande verksamhet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser riktar kritik mot förslaget. *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Kustbevakningen*, *Skatteverket* och *Rikspolisstyrelsen* avstyrker förslaget och ifrågasätter utredningens bedömning av bärkraften i de skäl som motiverat undantagsregleringen. Flera av dem pekar även på att en tillämpning av parallella förfaranderegler skapar en risk för gränsdragningsproblem och effektivitetsförluster i verksamheten utan motsvarande vinster för enskilda. Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Stockholms tingsrätt*, *Kammarätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Tullverket* och *Stockholms universitet*, framhåller att konsekvenserna av förslaget måste analyseras innan det kan genomföras.

Skälen för regeringens förslag

Brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet

Polisverksamheten syftar ytterst till att motverka brott och störningar av allmän ordning. I de fall som ett brott begåtts bedrivs verksamheten i syfte att utreda brottet och beivra lagöverträdelsen. Åklagarverksamhetens kärna består i att utreda brott och lagföra överträdelser på straffrättens område. I dessa verksamheter är det en självklarhet att förfarandet måste tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet.

Den centrala regleringen av villkoren för den brottsutredande verksamheten finns i rättegångsbalken, förkortad RB, och i författningar som ansluter till balken. I rättegångsbalken regleras t.ex. frågor om när en förundersökning om ett brott ska inledas (23 kap. 1 § RB) och vem som får fatta beslut om att inleda en sådan undersökning (23 kap. 3 § RB). I förundersökningskungörelsen (1947:948) finns detaljerade bestämmelser om vilka åtgärder som ska vidtas under förundersökningens olika skeden, vilka underrättelser som ska lämnas och vilka uppgifter som ska dokumenteras m.m. Detaljerade bestämmelser om vilka processuella krav som gäller för användningen av straffprocessuella tvångsmedel – t.ex. anhållande och häktning, kvarstad, beslag och husrannsakan – finns i 24–28 kap. RB. Särskilda bestämmelser om vilka beslut av en tingsrätt och en hovrätt som kan överklagas finns i 49 och 54 kap. RB. Misstänktas rätt till biträde av offentlig försvarare regleras i 21 kap. RB. Allmänna bestämmelser om biträde till den som är målsägande finns i lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Särskilda bestämmelser om biträde till en målsägande som är under 18 år finns vidare i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Denna reglering innebär

sammantaget att förutsättningarna och förfarandet för den brottsutredande verksamheten regleras på ett förhållandevis ingående sätt. Dessa regler har tillkommit som ett resultat av en noggrann avvägning mellan intresset av att säkerställa enskildas berättigade krav på rättssäkerhet å ena sidan och intresset av att brott utreds på ett snabbt och effektivt sätt å andra sidan.

När det gäller den brottsförebyggande verksamheten är regleringen mera begränsad till sin omfattning. Polisens allmänna brottsspaning och underrättelseverksamhet sker med stöd av 2 § polislagen (1984:387). Underrättelseverksamheten bedrivs utan samband med något konkret brott. Dess övergripande syfte är att samla in och analysera information som kan vara av betydelse för att förebygga och upptäcka brott. Den brottsförebyggande verksamheten bedrivs bl.a. genom spaning. Denna kan på ett övergripande plan vara inriktad på att kartlägga tendenser som rör brottsligheten i samhället. Men den kan också bedrivas i syfte att upptäcka viss slags brottslighet eller vara inriktad mot kända brottsbenägna personer.

Inom ramen för den brottsförebyggande verksamheten ryms vidare sådan verksamhet som utgör olika former av förstadier till en förundersökning. Dessa förstadier inbegriper bl.a. förutredning som kan utföras t.ex. om brottsmisstankarna i ett visst fall är så vaga att skälen för att inleda en förundersökning inte är tillräckliga. Utrymmet för att vidta åtgärder under en förutredning är dock mycket begränsat. Det kan t.ex. röra sig om punktvisa utredningsåtgärder som syftar till att förbättra beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan (se t.ex. JO 1987/88 s. 98). Förstadierna till en förundersökning inbegriper även s.k. primärutredning enligt 23 kap. 3 § RB. Det handlar i dessa fall främst om platsundersökningar och förhör som hålls med t.ex. vittnen i nära anslutning till att ett brott har begåtts. Trots att de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken om förundersökning inte är tillämpliga vid förstadierna till en förundersökning bör dessa bestämmelser, enligt uttalanden som gjorts i förarbetena, ändå beaktas i tillämpliga delar (prop. 1969:114 s. 33 f.).

Lagens tillämplighet i brottsbekämpande verksamhet bör inte utvidgas

I den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndigheterna, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket är förvaltningslagen tillämplig i mycket begränsad omfattning. Enligt gällande ordning är det bara bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheter samt lagens bestämmelser om allmänna krav på handläggningen av ärenden som är tillämpliga. Det innebär att de särskilda förfarandereglerna om partsinsyn, underrättelseskyldighet före beslut, omröstning, motivering av beslut och rättelse m.m. inte gäller i denna verksamhet. Vidare är inte heller de allmänna bestämmelserna om tolk, ombud och biträde, bestämmelserna om jäv eller bestämmelsen om när en handling ska anses inkommen tillämpliga i den brottsbekämpande verksamheten. Skälet till att dessa undantag gjordes vid genomförandet av förvaltningsrättsreformen 1971 var, liksom när det gäller den exekutiva verksamheten (avsnitt 5.6), att lagstiftaren från lagens tillämpningsområde ville undanta handläggningen av ärenden som nära anknöt till rättegången i allmän

domstol. För att uppnå detta ansågs det nödvändigt att undanta inte bara domstolarnas rättskipande verksamhet utan också handläggningen av ärenden i förfaranden som kunde mynna ut i, vara en följd av eller på annat sätt anknyta till rättegången (prop. 1971:30 del 2 s. 306 och 323). Denna begränsning behölls i 1986 års förvaltningslag.

Uttrycket brottsbekämpande verksamhet syftar i förvaltningslagen på både den brottsförebyggande och den brottsutredande verksamheten (prop. 1985/86:80 s. 82). Undantaget för åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet innebär att såväl Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens kärnverksamhet som åklagarverksamhet hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern omfattas av undantaget.

Utredningen föreslår att förvaltningslagen ska tillämpas i berörda förvaltningsmyndigheters brottsbekämpande verksamhet, om inte annat följer av avvikande bestämmelser som finns i annan lag. Flera remissinstanser riktar dock kritik mot detta förslag. Regeringen kan konstatera att rättegångsbalken och de författningar som ansluter till balken – både andra lagar och förordningar – innehåller bestämmelser som ställer långtgående krav på förfarandet vid en förundersökning. Dessa har tillkommit främst för att tillförsäkra misstänkta en rättssäker handläggning av ärenden som rör misstankar om brott. Regleringen ställer också krav på att hänsyn tas till målsägandens situation och behov av rättsskydd trots att målsäganden inte betraktas som part i förundersökningen.

I flera avseenden ställer reglerna i rättegångsbalken och andra författningar strängare och mer detaljerade krav på förvaltningsmyndigheterna än som följer av förvaltningslagens motsvarande allmänna reglering. Specialregleringen har anpassats till åklagarens speciella roll i förfarandet och till de speciella förutsättningar som gäller vid utredning av brott. Genom särskilda lagstiftningsåtgärder har rättssäkerhetsgarantierna för enskilda nyligen också stärkts i polisens verksamhet. Den 1 augusti 2015 kompletterades t.ex. regleringen om jäv genom en ändring i polislagen. Den nya bestämmelsen innebär att anställda hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen numera omfattas av en mer heltäckande reglering om jäv i både brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet (prop. 2014/15:94 s. 89–99, bet. 2014/15:JuU25, rskr. 2014/15:260). Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 oktober 2013 har vidare rätten till tolkning och översättning av handlingar i 23 kap. 16 § RB skärpts (prop. 2012/13:132, bet. 2012/13:JuU23, rskr. 2012/13:286).

Regeringen anser att den nära koppling som finns mellan förfarandet hos myndigheter i den brottsbekämpande verksamheten och rättegången i allmän domstol medför att skälen för den nuvarande begränsningen av förvaltningslagens tillämpningsområde i detta avseende alltjämt är relevanta. Det ligger ett betydande värde i att regleringen utformas på ett sätt som inte kan leda till osäkerhet om vilka förfaranderegler som ska tillämpas i skilda sammanhang i denna verksamhet. Som *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* framhåller är förvaltningslagens regler inte anpassade till de speciella förutsättningar som gäller för förundersökningen i brottmål. Kraven på kommunikation och motivering av beslut skulle många gånger vara svåra att tillämpa med hänsyn till vilka konsekvenser en tillämpning skulle kunna få i ett enskilt ärende. I fråga om beslut om nedläggning av en förundersökning eller förundersökningsbegränsning skulle en tillämpning av kraven vidare kunna leda

till en fördröjning av handläggningen som är till nackdel både för de brottsutredande myndigheterna och för den misstänkte. Bestämmelserna om rättelse och överklagande är inte heller anpassade till förfarandet i en brottsutredning. Sammantaget anser regeringen att förfarandet i den brottsutredande verksamheten är av sådan art att den nuvarande ordningen, som innebär att endast vissa av de mest grundläggande bestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga vid ärendehandläggning i den brottsbekämpande verksamheten, bör bevaras och därmed överföras till den nya lagen. Regeringen föreslår därför att endast bestämmelserna om grunderna för god förvaltning och vissa av bestämmelserna om allmänna krav på handläggningen av ärenden bör gälla för förfarandet i den brottsbekämpande verksamheten. Om det finns behov av att ytterligare stärka rättssäkerheten för misstänkta i brottmålsförfarandet bör detta lämpligen ske genom ändringar i rättegångsbalken och anslutande författningar i stället för genom förvaltningslagens allmänna reglering. Detta gäller också i fråga om enskildas ställning i spanings- och underrättelseverksamheten hos polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Regeringen gör samma bedömning även i fråga om sådana ärenden som handläggs av Säkerhetspolisen i verksamhet inom ramen för utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (jfr prop. 2013/14:110 s. 480–481 och prop. 2015/16:65 s. 40).

5.5 Hälso- och sjukvården

Regeringens bedömning: Några generella inskränkningar i fråga om förvaltningslagens tillämplighet bör inte göras när det gäller ärendehandläggning inom hälso- och sjukvården.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna instämmer i eller har inte några synpunkter på förslaget. *Lunds universitet* förordar dock att en undantagsbestämmelse med den innebörd som framgår av 33 § FL när det gäller ärenden i första instans på hälso- och sjukvårdens område tas in i den nya förvaltningslagen. *Socialstyrelsen* anser att förvaltningslagen inte bör göras tillämplig vid all ärendehandläggning på hälso- och sjukvårdens område innan en analys av samtliga specialförfattningar på området har gjorts. Även *Kammarrätten i Stockholm* och *Uppsala universitet* efterfrågar en mer ingående analys av konsekvenserna av förslaget i denna del. *Sveriges läkarförbund* betonar vikten av att den föreslagna förändringen inte resulterar i att vårdpersonalens beslut rörande patienters vård i enskilda fall underkastas en onödigt formell och tidskrävande handläggningsordning.

Skälen för regeringens bedömning: Vid handläggningen av ett ärende i första instans som avser hälso- och sjukvård ska enligt gällande ordning förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. muntlig handläggning, partsinsyn, beslutsfattande och överklagande och rättelse (14–30 §§ FL) tillämpas bara om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen (33 § FL). Enligt förarbetena motiveras detta undantag av att det i synnerhet på sjukvårdsområdet kan vara svårt att dra en skarp gräns mellan

handläggning av ärenden och faktiskt handlande (prop. 1971:30 del 2 s. 335 och prop. 1985/86:80 s. 82). När det gäller ärendehandläggningen inom sjukvården i första instans, dvs. främst på sjukhus och liknande institutioner inom landstinget, görs däremot inget undantag från de allmänna kraven på handläggning eller från bestämmelserna om tolk, ombud och biträde eller regleringen om remiss. Dessa bestämmelser ska alltså tillämpas i alla sådana ärenden och oberoende av om beslutet i ärendet får överklagas. Något hinder mot att andra förfarandebestämmelser i lagen tillämpas analogt i sådana fall finns inte. Av kommunallagens bestämmelser följer vidare att den lagens bestämmelser om jäv är tillämpliga vid all ärendehandläggning på det kommunala området.

I motsats till *Lunds universitet* anser regeringen att de eventuella gränsdragningssvårigheter som kan finnas vid bedömningen av om en åtgärd vidtas inom ramen för ett ärende eller om den enbart utgör ett faktiskt handlande inte är tillräckliga för att även fortsättningsvis motivera generella undantag från tillämpningsområdet för de centrala rättssäkerhetsgarantierna i förvaltningslagen vid handläggningen av ärenden inom hälso- och sjukvården. En självklar utgångspunkt är att ärendehandläggningen på hälso- och sjukvårdens område – även i första instans – förtjänar samma grad av rättssäkerhet som handläggningen av ärenden inom andra områden av förvaltningen. Det bör här betonas att åtgärder som vidtas inom ramen för den faktiska vården – dvs. åtgärder som kan karaktäriseras som faktiskt handlande – faller utanför tillämpningsområdet för den ingående förfaranderegleringen. I den faktiska vården, dvs. den verksamhet som inte utgör formell handläggning av ärenden, gäller endast lagens bestämmelser om myndigheternas tillgänglighet och serviceskyldighet och om samverkan med andra myndigheter. Som *Sveriges Kommuner och Landsting* framhåller bör de särskilda undantag som eventuellt kan vara motiverade i enskilda fall vid behov regleras i speciallagstiftningen. I detta lagstiftningsärende har det dock inte framkommit att det finns behov av någon sådan specialreglering.

Med anledning av *Sveriges läkarförbunds* synpunkter vill regeringen särskilt framhålla att handläggningen av ärenden som avser enskildas vård och hälsa allmänt sett bör präglas av stor respekt för den enskildes personliga integritet och självbestämmande. Det är därför t.ex. av vikt att patienten får information om omständigheter av betydelse för besluten i vården för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. Det är givetvis också av största vikt att utredningsmaterialet blir så fullständigt att förutsättningarna för ett korrekt beslutsfattande optimeras. En tillämpning av förfaranderegleringen i förvaltningslagen bör mot den bakgrunden inte uppfattas som en onödig formalisering av ärendehandläggningen i dessa fall. Mot denna bakgrund anser regeringen också, till skillnad från bl.a. *Socialstyrelsen*, att det inte är nödvändigt att analysera samtliga författningar på hälso- och sjukvårdens område innan förslaget kan genomföras.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att den nuvarande begränsningen i fråga om förvaltningslagens tillämplighet vid ärendehandläggning i första instans på hälso- och sjukvårdens område inte bör föras över till den nya lagen.

Denna reform innebär att högre rättssäkerhetskrav kommer att gälla generellt vid ärendehandläggningen inom hälso- och sjukvården än i dag.

Reformen innebär däremot inte att beslut som enligt nuvarande ordning inte är överklagbara kommer att bli det enligt den nya lagen. Som regeringen framhåller i avsnitt 15.2.2 bör Högsta förvaltningsdomstolens praxis vara vägledande även för bedömningen av besluts överklagbarhet enligt den nya lagen. Skillnaden mot dagens ordning är alltså endast att lagens bestämmelser om de krav som ska gälla vid beredningen av ett ärende, beslutsfattandet och verkställigheten ska gälla även när det i speciallagstiftningen saknas särskilda bestämmelser om överklagbarhet.

5.6 Kronofogdemyndighetens och samordningsförbundens verksamhet

Regeringens bedömning: Några generella inskränkningar i fråga om förvaltningslagens tillämplighet bör inte göras när det gäller ärendehandläggning hos Kronofogdemyndigheten eller hos samordningsförbund enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över utredningens bedömningar i denna del eller har ingen invändning mot dem. *Kronofogdemyndigheten* motsätter sig dock att förvaltningslagen görs tillämplig i dess exekutiva verksamhet. Myndigheten anser också att utredningens förslag i fråga om kraven på kommunikation, motivering av beslut, underrättelse av beslut och de utvidgade möjligheterna att överklaga beslut till allmän förvaltningsdomstol innebär att en fördröjning av förfarandet kan uppkomma och att fler beslut än vad som kan anses ändamålsenligt blir överklagbara, vilket enligt myndigheten motverkar intresset av skyndsamhet i handläggningen.

Skälen för regeringens bedömning

Lagen ska gälla för handläggningen av ärenden hos Kronofogdemyndigheten

Den exekutiva verksamheten utgör en del av Kronofogdemyndighetens kärnverksamhet och omfattar dels handläggning av ärenden om verkställighet av domar och andra exekutionstitlar samt beslut om kvarstad m.m. som regleras i utsökningsbalken (1981:774), dels handläggningen av ärenden om indrivning av statens fordringar på skatt m.m. (prop. 1971:30 del 2 s. 306 och 323). I denna verksamhet är förvaltningslagen tillämplig i mycket begränsad utsträckning. Det är endast bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheter samt lagens allmänna krav på handläggningen av ärenden som Kronofogdemyndigheten har att tillämpa i dessa fall.

Begränsningen av handläggningsreglernas tillämpningsområde när det gäller den exekutiva verksamheten har sin grund i det önskemål som fanns när förvaltningsrättsreformen genomfördes att skapa en rågång mellan förvaltningen och rättegången. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag drogs därför slutsatsen att lagen inte borde tillämpas i förfar-

anden som kunde mynna ut i, vara en följd av eller på annat sätt anknyta till rättegången (prop. 1971:30 del 2 s. 306). Denna begränsning behölls även i 1986 års förvaltningslag.

I ärenden som inte rör Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet är förvaltningslagen tillämplig utan några generella begränsningar. För handläggningen av ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, som rör två andra delar av Kronofogdemyndighetens kärnverksamhet, finns dock åtskilliga föreskrifter om förfarandet i annan författning som gäller i stället för förvaltningslagens bestämmelser (3 § första stycket FL). Förvaltningslagen gäller mera renodlat hos myndigheten främst vid handläggningen av ärenden som rör administrativa eller organisatoriska frågor.

Regeringen konstaterar att Kronofogdemyndighetens olika verksamheter utmärker sig inom den offentliga förvaltningen på så sätt att förfarandet har ett mycket nära samband med rättegången i allmän domstol. En omfattande förfaranderegelering finns i specialförfattningar på lag- och förordningsnivå, bl.a. utsökningsbalken, utsökningsförordningen (1981:981), skuldsaneringslagen, skuldsaneringsförordningen (2016:689), lagen om betalningsföreläggande och handräckning och förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning. Handläggningen rör i stor utsträckning ärenden om civilrättsliga anspråk mellan enskilda parter. Myndighetens beslut överklagas till allmän domstol (18 kap. 1 § utsökningsbalken) och utsökningsbalken reglerar uttömmande vilka beslut som får överklagas i de ärenden som handläggs enligt balken (18 kap. 5–7 §§ utsökningsbalken).

Kronofogdemyndigheten menar att förvaltningslagens förfaranderegler inte passar myndighetens verksamheter och avstyrker därför utredningens förslag i denna del. Med anledning av denna synpunkt vill regeringen till en början framhålla att den specialreglering av förfaranden hos Kronofogdemyndigheten som gäller enligt nuvarande ordning kommer att ha företräde framför förvaltningslagen även om den lagen görs generellt tillämplig i Kronofogdemyndighetens verksamhet (se närmare avsnitt 5.7). Det kan vidare konstateras att den rågång mellan förvaltningen och rättegången som ursprungligen motiverade det generella undantaget för den exekutiva verksamheten inte har upprätthållits i samband med reformen av den summariska processen – överföringen år 1992 av tingsrätternas handläggning av mål om lagsökning, betalningsföreläggande och handräckning till Kronofogdemyndigheten – eller när skuldsaneringsförfarandet inrättades 1994. Några beaktansvärda praktiska tillämpningsproblem har inte uppkommit vid ärendehandläggningen i dessa fall. Den omständigheten att Kronofogdemyndighetens verksamhet knyter an till rättegången i allmän domstol kan mot den bakgrunden inte längre anses tillräcklig för att motivera ett generellt undantag från förvaltningslagens tillämpningsområde. Regeringen anser att det inte heller finns några andra bärande skäl för att begränsa förvaltningslagens tillämpningsområde i förhållande till dagens ordning när det gäller ärenden om skuldsanering, betalningsföreläggande och handräckning.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i utredningens bedömning att något generellt undantag från förvaltningslagens tillämpningsområde

inte bör göras för handläggningen av ärenden i Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet eller i myndighetens verksamhet i övrigt.

Lagen ska gälla för handläggningen av ärenden hos ett samordningsförbund

Enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får finansiell samordning ske mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och en eller flera kommuner och ett eller flera landsting i syfte att uppnå en effektiv resursanvändning i fråga om insatser för individer som är i behov av rehabiliteringsinsatser för att förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Verksamheten ska bedrivas av ett för ändamålet särskilt bildat samordningsförbund i vilket de samverkande parterna är medlemmar. Förbundet ska bl.a. besluta om mål och riktlinjer för verksamheten och om på vilket sätt de medel som ställs till förfogande ska användas m.m. Förbundet får inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda. Ett beslut som fattas av ett samordningsförbund kan prövas av allmän förvaltningsdomstol med tillämpning av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen.

Enligt gällande ordning är förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga vid handläggningen av ärenden av samordningsförbund i samma begränsade utsträckning som handläggningen av ärenden i den oreglerade kommunförvaltningen (31 § FL). Utredningen föreslår att motsvarande begränsning inte ska tas in i nya förvaltningslagen. Ingen remissinstans invänder mot det förslaget.

Det kan visserligen hävdas att de frågor som samordningsförbunden får besluta i är av sådan karaktär att behovet av att tillämpa de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i förvaltningslagen ofta kan framstå som relativt begränsat. Hänsynen till den kommunala självstyrelsen gör sig dock inte gällande med sådan styrka i dessa fall att det är motiverat att i en ny förvaltningslag behålla den nuvarande begränsningen i frågan om lagens tillämplighet vid ärendehandläggningen hos ett samordningsförbund. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att den nuvarande begränsningen i fråga om lagens tillämplighet i dessa fall inte bör föras över till den nya lagen.

5.7 Bestämmelser i specialförfattningar ska ha företräde framför bestämmelserna i lagen

Regeringens förslag: Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att bestämmelser i en förordning som avviker från förvaltningslagen inte ska tillämpas före lagen annat än när det gäller bestämmelser om överklagande och forum i fall då regeringen har

utnyttjat sin restkompetens (8 kap. 7 § första stycket 2 RF) och meddelat föreskrifter om lån eller bidrag av statliga medel.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stödjer utredningens förslag. Bland dessa finns *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Läkemedelsverket*, *Statskontoret*, *Bolagsverket*, *Post- och telestyrelsen*, *Riksarkivet*, *Statens skolinspektion* och *Uppsala universitet*. *Kammarrätten i Jönköping* är inte främmande för att ta bort möjligheten att göra undantag genom förordning men saknar en kartläggning av vilka områden som kommer att beröras av en sådan reform. Även *Tullverket*, *Lantmäteriet* och *Arbetsgivarverket* anser att det finns behov av att göra en analys av vilka författningar som påverkas av förslaget och vilka följder förändringen får. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ifrågasätter inte förslaget men påpekar bl.a. att genomförandet av EU-direktiv som innehåller förfarandebestämmelser kan komma att fördröjas om förslaget genomförs.

Förslaget avstyrks av *Domstolsverket* och *E-delegationen*. *Trafikverket* är tveksamt till förslaget. *Statens skolverk* anser att regeringen, utöver vad utredningen föreslår, bör kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på kommunikation. *Lunds universitet* pekar på möjligheten att, som ett alternativ till utredningens förslag, begränsa utrymmet för avvikelser genom förordning i fråga om vissa centrala bestämmelser i förvaltningslagen.

Fiskeriverket, *Kemikalieinspektionen* och *Patent- och registreringsverket* betonar att riksdagen trots bestämmelsen i förvaltningslagen bör kunna bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om förfarandet när det i ett visst fall framstår som mest ändamålsenligt.

Skälen för regeringens förslag

Förvaltningslagens subsidiaritet

Bestämmelser om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna faller i allt väsentligt inom ramen för regeringens primära normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF, den s.k. restkompetensen. Föreskrifter om kommunernas skyldigheter faller dock inom ramen för det primära lagområdet enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF. På det området kan riksdagen dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter. Det obligatoriska lagområdet, där utrymme för föreskrifter på lägre nivå än lag inte ges, omfattar bl.a. bestämmelser om rättegången (11 kap. 2 § RF). Sådana föreskrifter kan t.ex. röra rätten att överklaga myndighetsbeslut till en domstol och krav på prövningstillstånd för sakprövning av ett överklagande i överrätt. Att regeringen enligt grundlag får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § RF).

Av 3 § första stycket FL framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller den bestämmelsen. Frågan om en föreskrift i en annan lag eller förordning ska anses exklusivt reglera förfarandet i ett visst avseende får avgöras genom att myndigheten tillämpar vanliga lagtolkningsmetoder (prop. 1971:30 del 2 s. 319). Typiskt sett torde det bara vara avvikelser som klart framgår av den speciella lagen eller förordningen som på denna grund gäller framför förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 59). Samma

sak gäller om en avvikande föreskrift om förvaltningsförfarandet finns i en bindande EU-rättsakt. Detta följer redan av principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt på de områden där beslutanderätt har överlåtits till EU (jfr prop. 1994/95:19 s. 35).

Mot bakgrund av att föreskrifterna i förvaltningslagen i allt väsentligt rör ett ämne som omfattas av regeringens restkompetens, innefattar bestämmelsen i 3 § första stycket FL inte något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter på lagområdet. Subsidiaritetsbestämmelsen får i stället snarast uppfattas som en reglering som begränsar räckvidden av den formella lagkraftens princip (8 kap. 18 § RF) så att den inte hindrar att regeringen trots lagen utnyttjar sin normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 § RF och meddelar föreskrifter på samma område som regleras i lagen. Regleringens konstruktion innebär vidare att en myndighetsföreskrift som avviker från förvaltningslagen inte kommer att gälla med företräde framför lagens bestämmelser. Regeringen kommer följaktligen inte att kunna utnyttja möjligheten att delegera normgivningskompetens till en förvaltningsmyndighet på detta område. Det grundläggande motivet till denna utformning av subsidiaritetsregeln är att en sådan begränsning skapar garantier för att riksdagen ska kunna utöva kontroll över att de rättigheter som förvaltningslagen slår fast inte utan vägande skäl sätts ur spel genom administrativa föreskrifter på lägre nivå (SOU 1968:27 s. 81).

Subsidiaritetsregeln bör inte ändras

Det kan inledningsvis konstateras att det finns ett stort behov av utrymme att kunna meddela föreskrifter om förvaltningsförfarandet som avviker från den allmänna regleringen i förvaltningslagen. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag framhölls att strävan varit att ge förfarandebestämmelserna karaktär av basregler som normalt skulle kunna tillämpas av det stora flertalet förvaltningsorgan i alla instanser och på alla verksamhetsområden. Samtidigt konstaterades att en allmän lag inte kunde utformas så att den passade för alla situationer. På denna punkt skiljer sig inte förhållandena i dag åt från när förvaltningsrättsreformen genomfördes. I vissa fall finns det behov av att kunna ställa upp högre krav än vad som följer av den allmänna regleringen. I undantagsfall kan det också finnas behov av att göra vissa begränsningar i tillämpningsområdet för någon eller några bestämmelser i lagen. Som en allmän princip bör dock alltjämt gälla att undantag ska förekomma bara om det kan motiveras av bärande sakliga och funktionella skäl (prop. 1971:30 del 2 s. 318).

Med hänsyn till att riksdagen genom förvaltningslagen har beslutat om ett regelverk för förvaltningsförfarandet som främst syftar till att säkerställa en miniminivå av rättssäkerhet för enskilda kan det ifrågasättas om det alls bör vara möjligt för regeringen att utan riksdagens medverkan begränsa dessa rättigheter genom att meddela föreskrifter som avviker från de lagstadgande kraven. Olika ställningstaganden har gjorts i denna fråga av tidigare utredningar (se t.ex. SOU 1968:27 s. 81 och SOU 1983:73 s. 37–38). Utredningen anser att de grundläggande bestämmelserna om förvaltningsförfarandet nu bör ges ökad stadga genom en reglering som innebär att avvikelser från förvaltningslagen i princip bara ska kunna göras genom lag. Föreskrifter som avviker från

förvaltningslagens bestämmelser om överklagbarhet och forum vid överklagande föreslås dock kunna meddelas genom förordning, om regeringen med stöd av sin restkompetens har meddelat föreskrifter om lån och bidrag av statliga medel. Många av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget ställer sig bakom utredningens resonemang och stödjer förslaget.

Regeringen noterar att det från rent principiella utgångspunkter kan framstå som tveksamt att regeringen ges frihet att genom särskilda föreskrifter i förordningsform begränsa de rättssäkerhetsgarantier som riksdagen på parlamentariska grunder har slagit fast för förvaltningsförfarandet. Det saknar i detta avseende betydelse att föreskrifter om förvaltningsförfarandet enligt grundlag omfattas av regeringens restkompetens. Det kan samtidigt konstateras att argumenten mot att regeringen bör ha rätt att meddela föreskrifter om förvaltningsförfarandet har – på det principiella planet – förhållandevis liten bärkraft när det gäller föreskrifter som innebär att rättssäkerheten för enskilda stärkts, t.ex. genom detaljerade föreskrifter i förordningsform om vilka krav som ställs på myndigheten i fråga om dokumentations- och kommunikationsplikt. Det främsta syftet med en begränsning av regeringens normgivningsmakt när det gäller sådana bestämmelser torde vara att motverka risken för onödig överreglering och byråkrati.

Några starka principiella invändningar kan enligt regeringens mening typiskt sett inte heller riktas mot att regeringen med stöd av sin restkompetens meddelar förfarandeföreskrifter som syftar till att genomföra ett EU-direktiv. I sådana fall kan eventuella avvikelser från förvaltningslagen normalt inte ifrågasättas på den grunden att regeringen är helt fri att själv bestämma normer som innebär avsteg från de regler som riksdagen har slagit fast. När det förekommer föreskrifter om förfarandet i en unionsrättsakt är nämligen utrymmet för medlemsstaterna att själva bestämma hur dessa ska genomföras ofta begränsat. Preciserade förfaranderegler i EU-direktiv som innebär rättigheter för enskilda kan i många fall dessutom gälla med direkt effekt inför nationella myndigheter även om de inte slås fast i en nationell föreskrift. Som *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller innebär en begränsning av förvaltningslagens subsidiaritetsbestämmelse i linje med utredningens förslag att genomförandet av EU-direktiv som innehåller förfarandebestämmelser kan komma att fördröjas. Starka skäl talar för att regleringen bör utformas så att en sådan konsekvens i möjligaste mån kan undvikas.

Även utredningen framhåller att det finns praktiska skäl som motiverar att man bör kunna göra undantag från kravet på lagform i vissa speciella situationer. Avvikelser från bestämmelserna i lagen som reglerar ett besluts överklagbarhet och forumregeln vid överklagande behöver ofta kunna göras när regeringen meddelar föreskrifter om fördelning av statliga medel i form av ekonomiskt bistånd eller lån. När villkoren för fördelning av sådana medel är utformade på ett sätt som ger utrymme för ett stort mått av skönsmässighet vid bedömningen finns nämligen ofta både utrymme och vägande skäl för att begränsa överklagbarheten av besluten. Denna möjlighet utnyttjas ofta i fråga om beslut som inte anses lämpade för en domstolsprövning i ordinär ordning. Men även när villkoren för ett statligt ekonomiskt stöd utformas på ett sådant sätt att ett

beslut om förmånen i och för sig måste anses inrymma en prövning av en civil rättighet (jfr avsnitt 5.8), kan det ibland finnas skäl att avvika från den instansordning som gäller enligt förvaltningslagen och i stället låta t.ex. en domstolsliknande nämnd pröva eventuella överklaganden. En sådan prövning kan efter omständigheterna begränsas till att enbart avse beslutens laglighet.

Det finns enligt regeringens uppfattning beaktansvärda fördelar med att behålla dagens ordning som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om förvaltningsförfarandet genom förordning. Detta gäller framför allt när föreskrifterna innebär att en unionsrättsakt genomförs i svensk rätt eller när regeringen meddelar föreskrifter om statliga stödordningar. Det ligger emellertid också ett betydande värde i att regeringen ges befogenhet att i förordningens form meddela detaljerade föreskrifter om skyldigheter för myndigheter i olika förvaltningsförfaranden. Det innebär bl.a. att detaljeringsgraden i lag när det gäller sådana föreskrifter kan anpassas till vad som efter omständigheterna framstår som mest ändamålsenligt. Det innebär också att nödvändiga ändringar i den detaljreglering som slås fast i författning kan genomföras utan onödig tidsfördröjning. Den regleringsmodell som utredningen föreslår torde visserligen inte begränsa riksdagens möjlighet att genom en annan lag än förvaltningslagen överlämna åt regeringen att meddela föreskrifter om ett visst specifikt förfarande som regleras i den särskilda lagen. Ett krav på speciallagstiftning varje gång sådana föreskrifter ska meddelas synes dock kunna leda till betydande praktiska olägenheter. Detta gäller inte minst i samband med genomförandet av sådana EU-direktiv som inte i övrigt kräver riksdagens medverkan.

Lunds universitet pekar på möjligheten att, som ett alternativ till utredningens förslag, begränsa utrymmet för avvikelser i förordning i fråga om vissa särskilt angivna centrala bestämmelser i förvaltningslagen. Det finns dock en risk för att en sådan lösning får till följd att rättssäkerhetsgarantierna uppfattas som graderade. Det vore inte lämpligt. Det är också svårt att förutse i vilken utsträckning det kan finnas behov av att avvika från någon viss bestämmelse i förvaltningslagen vid genomförandet av en unionsrättsakt. Regeringen anser därför att en sådan ordning inte bör införas.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att allmänt begränsa regeringens rätt att meddela föreskrifter på så sätt att sådana föreskrifter inte får innebära inskränkningar av de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som kommer till uttryck i förvaltningslagen. Även om en sådan ordning kan framstå som tilltalande från principiella utgångspunkter finns risk för att en sådan reglering ger upphov till påtagliga praktiska tolknings- och tillämpningsproblem i enskilda fall. En sådan begränsning framstår inte heller som motiverad vid ett genomförande av en unionsrättsakt. Som utredningen konstaterar finns dessutom ett behov av att i förordningens form i vissa fall kunna inskränka t.ex. rätten att överklaga förvaltningsbeslut. Mot den bakgrunden vill regeringen inte föreslå en sådan begränsning av subsidiaritetsregeln.

Som flera remissinstanser framhåller har utredningen inte gjort någon ingående analys av vilka effekter förslaget att begränsa subsidiaritetsregelns räckvidd kan få för den befintliga regleringen i förordning. För att mildra effekterna på kort sikt av den föreslagna förändringen föreslår

utredningen en övergångsreglering som innebär att sådana avvikande föreskrifter som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande ska fortsätta att gälla med företräde framför den nya förvaltningslagen. I likhet med *Trafikverket* kan regeringen konstatera att en sådan reglering innebär att en ändring i en befintlig förordningsföreskrift inte kan ske utan att föreskriften lyfts upp i lag. Detta gäller oberoende av om den aktuella föreskriften innebär en avvikelse från en rättighet eller en skyldighet som slås fast i förvaltningslagen. De praktiska olägenheterna med en sådan ordning framstår som betydande. Det skulle bl.a. kunna få till följd att en anpassning av förfaranderegleringen till rättsutvecklingen i övrigt kan komma att motverkas eller att utvecklingen i vart fall blir mindre dynamisk.

Mot den bakgrunden anser regeringen sammanfattningsvis, till skillnad från utredningen, att inte bara bestämmelser i lag bör kunna ha företräde före den allmänna regleringen i förvaltningslagen. I stället bör den nya förvaltningslagen, i likhet med den nuvarande, innehålla en bestämmelse som innebär att lagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser även i förordning.

Lagrådet anser att utformningen av den föreslagna bestämmelsen, som motsvarar nuvarande reglering, är oklar och att det många gånger kan vara svårt att avgöra vad som är en avvikelse. För att underlätta för enskilda borde utgångspunkten enligt Lagrådet därför vara att en regel om förfarandet i en specialförfattning alltid ska ges företräde framför motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen.

Som Lagrådet påpekar kan det vara svårt för en enskild part att bedöma om en bestämmelse i en specialförfattning som rör förfarandet innebär en avvikelse från förvaltningslagen eller inte. Den enskilde kommer dock alltid att ha möjlighet att begära upplysningar från myndigheterna om vilka bestämmelser som ska tillämpas i ett visst förfarande (jfr författningskommentaren till 6 § om myndigheternas serviceskyldighet). Regeringen ser inte någon risk för att en bestämmelse i den nya lagen som utformas i linje med den nuvarande subsidiaritetsregeln skulle komma att leda till att enskilda drabbas av rättsförluster. Det finns inte några indikationer på att den nuvarande ordningen har inneburit några praktiska tillämpningsproblem i specialreglerade förfaranden. Den nuvarande subsidiaritetsregelns utformning innebär att förvaltningslagens karaktär som allmän förfarandelag för förvaltningen i stort markeras tydligare än med en sådan utformning som Lagrådet föreslår. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att föreslå någon justering av bestämmelsen i förhållande till förslaget i lagrådsremissen.

Trots att regeringen inte föreslår några formella begränsningar i regeringens rätt att meddela föreskrifter i förordning som avviker från förvaltningslagen, vill regeringen betona att föreskrifter som begränsar de rättigheter som generellt gäller för enskilda i förvaltningsförfarandet inte bör förekomma i förordning annat än om det finns starkt bärande sakliga eller funktionella skäl för avvikelserna.

5.8 Sveriges internationella åtaganden

Regeringens bedömning: En upplysning om Europakonventionen och unionsrätten bör inte tas in i förvaltningslagen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Gotlands län* instämmer i utredningens bedömning. *Kammarrätten i Sundsvall*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Högskoleverket* och *Stockholms universitet* förordar att en upplysningsbestämmelse som hänvisar till både Europakonventionens och unionsrättens krav tas in i den nya lagen. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: I 3 § andra stycket FL föreskrivs att bestämmelserna om överklagande i lagen alltid tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utredningen anser att en motsvarande bestämmelse inte bör tas in i den nya lagen.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och konventionens samtliga ändring- och tilläggsprotokoll utom tilläggsprotokollen 12 och 16 har ratificerats av Sverige. Det senaste ändringsprotokollet – protokoll nr 15 – ratificerades av Sverige den 29 mars 2016 men har ännu inte trätt i kraft (jfr prop. 2015/16:18, bet. 2015/16:KU9, rskr. 2015/16:139). Konventionen, med de ändringar och tillägg som gjorts genom de gällande protokoll som Sverige har ratificerat, gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. En ny föreskrift som strider mot konventionen blir med andra ord också grundlagsstridig enligt denna bestämmelse.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats genom lag. Innebörden av uttrycket civila rättigheter och skyldigheter har över tid utvecklats i Europadomstolens praxis. Uttrycket omfattar inte enbart civilrättsligt grundade anspråk utan täcker även rättigheter och skyldigheter som kan grundas på offentligrättsliga föreskrifter. Avgörande för bedömningen är rättighetens materiella innehåll snarare än klassificeringen i nationell rätt.

Efter de ändringar i unionsrätten som gjorts genom Lissabonfördraget följer av artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen, förkortat EU-fördraget, att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, förkortad rättighetsstadgan. EU:s rättighetsstadga ska ha samma rättsliga status som fördragen. Den gäller således sedan den 1 december 2009 med bindande verkan inom unionen som unionens

primärrätt. Enligt artikel 51.1 i rättighetsstadgan riktar sig denna till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Av EU-domstolens praxis framgår att detta innebär att de grundläggande rättigheterna i rättighetsstadgan måste iakttas inte bara vid tillämpning av genomförandelagstiftning utan så snart nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (EU-domstolens dom den 26 februari 2013 i mål C-617/10 Åkerberg Fransson).

Av artikel 6.3 i EU-fördraget framgår vidare att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Rätten till en rättvis rättegång slås i rättighetsstadgan fast i artikel 47. Enligt bestämmelserna i den artikeln har var och en vars unionsrättsligt garanterade rättigheter kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Var och en ska få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Rätten till domstolsprövning gäller alltså i unionsrätten i fråga om varje unionsrättsligt garanterad rättighet. I artikel 41 slås vidare fast att var och en har rätt till god förvaltning. Denna rättighet omfattar bl.a. rätten till kommunikation, aktinsyn och motivering av beslut. Rätten till god förvaltning gäller enligt rättighetsstadgan bara i förhållande till unionens institutioner, organ och byråer. EU-domstolen har hittills inte tagit ställning till om bestämmelsen gällande rätten till god förvaltning är direkt tillämplig också när ärenden med EU-anknytning handläggs av nationella myndigheter. Det bör dock uppmärksammas att EU-domstolen i praxis har gett principen om god förvaltning ett vidare tillämpningsområde än vad som direkt följer av den bestämmelsens ordalydelse (se t.ex. mål C-16/90, Nölle mot Hauptzollamt Bremen-Freihafen). Mot bakgrund av EU-domstolens ställningstaganden i praxis om rättighetsstadgans tillämpning i ärenden med anknytning till unionsrätten (se mål C-617/10 Åkerberg Fransson) framstår det för regeringen som naturligt att utgå från att de allmänna unionsrättsliga principer som gäller i ärenden som handläggs av unionens institutioner och organ också gäller för medlemsstaternas myndigheter, när de handlägger ärenden på unionsrättens område.

Som framgår ovan anges i 3 § andra stycket FL att bestämmelserna om överklagande i lagen alltid ska tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen. Denna bestämmelse infördes 2006 i samband med att lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut antogs samtidigt som lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut upphävdes. Genom 2006 års rättsprövningslag begränsades möjligheten att begära rättsprövning av förvaltningsbeslut till att enbart omfatta vissa förvaltningsbeslut som fattats av regeringen. Vid rättsprövning prövas endast beslutets laglighet och det är som regel bara beslut som innefattat en prövning av sökandens civila rättigheter eller skyldigheter som kan tas upp till sakprövning. Inskränkningen av möjligheten till rättsprövning innebar samtidigt att möjligheten vidgades för enskilda att få en mer fullständig domstolsprövning – en laglighets- och lämplighetsprövning – i allmän förvaltningsdomstol av förvaltningsbeslut som meddelats av någon annan myndighet än regeringen. I praxis

hade nämligen redan tidigare slagits fast att ett överklagandeförbud som står i strid med artikel 6.1 i Europakonventionen inte ska tillämpas (RÅ 2001 ref. 56). Syftet med bestämmelsen i 3 § andra stycket FL var i första hand att klargöra att den allmänna bestämmelsen i 22 a § FL om instansordningen vid överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut ska tillämpas om ett överklagandeförbud i lag eller förordning strider mot artikel 6.1 i Europakonventionen (prop. 2005/06:56 s. 11). Bestämmelsen ger dock även uttryck för en viktig rättsstatlig princip som gäller oberoende av denna upplysning i lagen (jfr t.ex. HFD 2011 ref. 22 och HFD 2016 ref. 49).

Som utredningen påpekar ska ett överklagandeförbud åsidosättas inte bara om det står i strid med Europakonventionen utan även om det strider mot unionsrätten (RÅ 1997 ref. 65). Av artikel 4.3 andra stycket i EU-fördraget följer att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller unionens institutioners akter fullgörs. Enligt artikel 19.1 andra stycket i EU-fördraget ska medlemsstaterna vidare fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Av bestämmelsen i artikel 267 i fördraget om EU:s funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, om förhandsavgörande framgår bl.a. att en fråga om tolkningen av fördragen eller om giltigheten och tolkningen av unionens rättsakter i övrigt i vissa fall kan, och i andra fall ska, underställas Europeiska unionens domstol om en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat. Av artikel 47 första stycket i rättighetsstadgan följer vidare att var och en vars unionsrättsliga rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. I enlighet med den grundläggande unionsrättsliga principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt gäller dessa bestämmelser före föreskrifter om bl.a. överklagandeförbud i en nationell lag eller förordning (jfr HFD 2015 ref. 79). På unionsrättens område sträcker sig kravet på domstolsprövning dessutom något längre än enligt Europakonventionen. I den nuvarande regleringen i förvaltningslagen klargörs dock inte detta.

Värdet av en allmän bestämmelse i förvaltningslagen som upplyser om de begränsningar som följer av Europakonventionen och den primära unionsrätten när det gäller möjligheterna att inskränka rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut får enligt regeringens mening anses förhållandevis begränsat. Dessa krav gäller med företräde framför både lag och förordning trots att någon särskild upplysning om det inte lämnas i förvaltningslagen. Som *Kammarrätten i Jönköping* och *Högskoleverket* framhåller kan det visserligen vara motiverat av pedagogiska skäl att på denna punkt påminna om de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen och unionsrätten. *Stockholms universitet* anser för sin del att en bestämmelse av det slag som finns i 3 § andra stycket FL kan fungera som en välbehövlig varningsklocka för att garantera domstolsprövning. Regeringen kan konstatera att domstolspraxis från senare år visar att medvetenheten om Europakonventionens krav i fråga om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter med tiden har stärkts. I samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har de grundläggande rättigheter som följer av unionsrätten vidare tydliggjorts genom att rättighetsstadgan om de grundläggande rättigheterna

blivit rättsligt bindande. Därmed har också rätten till domstolsprövning på unionsrättens område synliggjorts på ett tydligare sätt än förr. Även om det fortfarande kan ligga ett visst pedagogiskt värde i att påminna framför allt enskilda privatpersoner och företag om denna grundläggande rättighet, framstår behovet av att i förvaltningslagen ta in en sådan upplysning numera som förhållandevis begränsat. Mot bakgrund av den allmänna utgångspunkten att upplysningar om överordnade normers företräde framför underordnade normer typiskt sett bör undvikas i en lag om de inte bedöms ha ett påtagligt upplysningsvärde och inte heller felaktigt kan ge intryck av att ha en materiell betydelse, anser regeringen att vägande skäl talar för att en upplysning om Europakonventionens och unionsrättens krav inte bör tas in i den nya förvaltningslagen.

Enligt gällande ordning ska ett förvaltningsbeslut som får överklagas till domstol normalt överklagas till allmän förvaltningsdomstol (22 a § FL). På det specialreglerade området förekommer dock att beslut av en förvaltningsmyndighet får överklagas till allmän domstol. Det gäller t.ex. på mark- och miljörättens område. På det området torde den domstolsprövning av ett myndighetsbeslut som, med hänsyn till regleringen i artikel 6 i Europakonventionen eller artikel 47 i rättighetsstadgan, kan behöva göras i strid med ett eventuellt överklagandeförbud rimligen komma till stånd i den domstol som normalt har att pröva ett överklagande av myndighetens beslut på det aktuella området. Regeringen bedömer att det inte finns något behov av särskild författningsreglering i förvaltningslagen för att åstadkomma en sådan ordning.

Sammanfattningsvis gör regeringen, i likhet med utredningen, bedömningen att övervägande skäl talar mot att i den nya förvaltningslagen ta in en bestämmelse av det slag som finns i nuvarande 3 § andra stycket FL.

6 Myndighetsutövning

6.1 Begreppet myndighetsutövning

I 1971 års förvaltningslag gjordes en uppdelning mellan allmänna bestämmelser som skulle tillämpas vid all ärendehandläggning och särskilda bestämmelser som var mer centrala från rättssäkerhetssynpunkt och som bara var tillämpliga i vissa slags ärenden. I förarbetena till lagen framhölls visserligen att det bakomliggande syftet med förfarandereglerna stödde tanken på ett vidsträckt tillämpningsområde. Departementschefen menade dock samtidigt att det största behovet av regler fanns i fråga om den förvaltningsverksamhet som innefattar myndighetsutövning eftersom det var i sådana fall som enskilda träffades på ett påtagligt sätt av beslutet (prop. 1971:30 del 2 s. 285). I förarbetena ges även uttryck för uppfattningen att förfaranderegler som kan framstå som naturliga och riktiga när det gäller myndighetsutövning kan framstå som obehövliga eller rent av hindrande i annan förvaltningsverksamhet, exempelvis i ärenden av kommersiell natur. Med detta synsätt som utgångspunkt gjordes bestämmelserna om partsinsyn, muntlig handläggning, kommunikationsskyldighet, motiveringsskyldighet, underrättelse-

skyldighet avseende innehållet i ett beslut och kommunikationsskyldighet i samband med rättelse av förbiseendefel tillämpliga bara i ärenden som innefattade myndighetsutövning (prop. 1971:30 del 2 s. 288 och 330–331). Departementschefen underströk dock att lagen representerade en minimistandard och att den inte utan vidare skulle tolkas så att det var uteslutet att tillämpa en regel i fall som formellt föll utanför regelns giltighetsområde eller i situationer där lagen medgav undantag från en regels tillämpning (prop. 1971:30 del 2 s. 289).

Tillämpningen av de särskilda förfarandereglerna avgränsades enligt 3 § ÄFL till fall då fråga var om ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Vad som avsågs med myndighetsutövning kom därmed att definieras i den äldre förvaltningslagen, även om uttrycket myndighetsutövning inte kom att användas i lagen. I specialmotiven till regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till enskilda och myndigheternas självständighet hänvisas till den äldre förvaltningslagens definition (prop. 1973:90 s. 397). Denna definition ligger alltså till grund för hur begreppet myndighetsutövning avgränsas även i regeringsformen. Uttrycket myndighetsutövning används också i ett stort antal andra författningar, bl.a. brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och kommunallagen.

I skadeståndslagen används uttrycket myndighetsutövning för att avgränsa tillämpningsområdet för den särskilda bestämmelse som gäller i fråga om det allmännas skadeståndsansvar vid skada som uppstår på grund av fel eller försummelse i det allmännas verksamhet. I förarbetena till 3 kap. 2 § skadeståndslagen noteras att uttrycket definieras i förvaltningslagen. Det beskrivs i förarbetena till skadeståndslagen på ett likartat sätt som i förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1972:5 s. 311–312). I brottsbalken används uttrycket främst i syfte att avgränsa tillämpningsområdet för vissa straffbestämmelser som förutsätter endera att en gärning riktas mot en utövare av offentlig verksamhet eller att den företas av en tjänsteman i sådan verksamhet (se t.ex. 17 kap. 1, 2 och 4–6 §§ och 20 kap. 1 § brottsbalken). I förarbetena till 1989 års ändring i 20 kap. 1 § brottsbalken framhålls bl.a. att det särskilda straffansvaret för offentliga funktionärer motiveras främst av intresset att skydda samhällsmedborgarna mot fel vid utövandet av den offentliga makten och att särskild noggrannhet måste iakttas vid handläggningen av frågor som kan ha betydelse för att myndighet utövas på ett riktigt sätt (prop. 1988/89:113 s. 13). Någon fullständig korrespondens mellan reglerna i skadeståndslagen och straffbestämmelserna i brottsbalken synes dock inte ha varit förutsedd i det lagstiftningsärendet (prop. 1988/89:113 s. 13–14 och 23–24).

I kommunallagen används uttrycket myndighetsutövning bl.a. för att upplysa om den begränsning av möjligheterna att överlåta förvaltningsuppgifter på privata subjekt som följer av regeringsformen (12 kap. 4 § RF). Uttrycket avses här uppenbarligen ha samma innebörd som i regeringsformen (prop. 1990/91:117 s. 51). I samma syfte används uttrycket även i t.ex. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen (2001:453).

Beskrivningen av de olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som

myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 331, prop. 1972:5 s. 498–499, prop. 1975:78 s. 180 och prop. 1988/89:113 s. 11).

I 1986 års förvaltningslag finns inte någon definition av begreppet myndighetsutövning. Begreppet används trots det i flera av lagens bestämmelser. Av förarbetena framgår att det ska ges den innebörd som det fått i praxis (SOU 1983:73 s. 50). Någon ändring av tillämpningsområdet för de bestämmelser där begreppet förekommer var inte avsedd.

6.2 Begränsningen i tillämpningsområdet till myndighetsutövning tas bort

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för flera av förfarandereglerna i den nya förvaltningslagen utvidgas i förhållande till vad som följer av gällande ordning. De processuella rättssäkerhetsgarantierna ska som huvudregel gälla i alla ärenden, inte bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissopinionen är delad. Det stora flertalet remissinstanser för inte fram några synpunkter på utredningens förslag i denna del. Flera av de remissinstanser som uttryckligen tar ställning till förslaget tillstyrker det eller har ingen invändning mot det. Bland dessa finns t.ex. *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kriminalvården*, *Migrationsverket*, *Försvarsmakten*, *Läkemedelsverket*, *Premiepensionsmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Statens skolverk*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Fiskeriverket*, *Naturvårdsverket* och *Riksarkivet*. Flera remissinstanser avstyrker dock förslaget eller menar att konsekvenserna av förslaget måste analyseras närmare innan det genomförs. Bland dessa finns t.ex. *Riksrevisionen*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Datainspektionen*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB), *Arbetsgivarverket*, *Statskontoret*, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Göteborgs universitet*, *Statens jordbruksverk* och *Patent- och registreringsverket* (PRV). Några remissinstanser anser till skillnad från utredningen att den nuvarande uppdelningen av tillämpningsområdet för förvaltningslagens bestämmelser när det gäller olika slag av ärenden är befogad. Domstolsverket anser således att man även fortsättningsvis bör skilja ut beslut av mindre vikt för att inte riskera att dessa tar upp obefogat stora resurser från myndigheterna. Liknande synpunkter för även MSB fram. Uppsala universitet, som i och för sig delar utredningens uppfattning att

det är fullt möjligt att undvara en koppling i vissa författandebestämmelser till myndighetsutövning, menar att förslaget inte kommer att gynna effektiviteten i förvaltningen och att det finns ett praktiskt behov av förenklad handläggning av många ärendeslag som inte avser myndighetsutövning mot enskild. Några remissinstanser, bl.a. Stockholms tingsrätt och Kammarrätten i Stockholm, framhåller att undantag från tillämpningen av bestämmelsen om kommunikation måste kunna göras vid handläggningen av vissa ärendeslag, t.ex. i anställningsärenden. *Statens tjänstepensionsverk* efterfrågar klargöranden i fråga om lagens tillämpning i ärenden som regleras i kollektivavtal.

Skälen för regeringens förslag

Författandebestämmelsernas tillämpningsområde bör utvidgas

Författandereglernas övergripande och främsta ändamål är att bidra till att myndigheterna får ett så korrekt underlag för sitt beslutsfattande som möjligt och att beslutsfattandet präglas av objektivitet, saklighet och öppenhet. Besluten ska bli sakligt riktiga och författandet ska vara rättssäkert. Men ett författande som tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet bidrar inte bara till att besluten blir riktiga i sak. Det kan också bidra till att allmänhetens förtroende för förvaltningen kan upprätthållas mer effektivt.

Regeringen kan konstatera att det när förvaltningsrättsreformen genomfördes fanns en önskan om att i inte alltför stor utsträckning tynga förvaltningsförfarandet med formalia. Det var främst mot den bakgrunden som tillämpningen av vissa förfaranderegler begränsades till ärenden som avsåg myndighetsutövning. Det har nu gått över fyra decennier sedan reformen genomfördes. Myndigheterna har lång erfarenhet av tillämpning av de förfaranderegler som antogs 1971 och som också utgör kärnan i 1986 års förvaltningslag. Utredningen anser att det inte längre finns något behov av att begränsa tillämpningen av förfarandereglerna till vissa särskilda situationer som innefattar myndighetsutövning och föreslår därför att uttrycket utmönstras ur lagen. Till skillnad från bl.a. *Domstolsverket* och *MSB* anser regeringen att det inte finns anledning att anta att utredningens förslag i denna del nämnvärt skulle komma att försämra effektiviteten i förvaltningen. En mer enhetlig tillämpning av samtliga förfaranderegler kan tvärtom bidra till att gränsdragningsproblemen hos vissa myndigheter kan tonas ned och handläggningen därigenom förenklas. Regeringen ställer sig därför principiellt bakom utredningens slutsats att de förfaranderegler som i dag är tillämpliga enbart i ärenden om myndighetsutövning också bör kunna tillämpas vid handläggningen av andra ärenden.

Utredningen menar att utmönstringen av myndighetsutövning som en faktor som avgränsar tillämpningen av lagens handläggningsregler kan komma att underlätta ärendehandläggningen på grund av att uttrycket har en delvis oklar innebörd. Flera remissinstanser vänder sig mot denna bedömning. *Örebro universitet* menar t.ex. att uttryckets innebörd med hjälp av förarbeten och doktrin kan slås fast med acceptabel grad av precision. *MSB, Göteborgs universitet* och *PRV* menar att uttrycket är väl inarbetat och att det fyller en funktion för att beskriva och avgränsa de särskilt ingripande ärendena som rör enskilda. Även *Umeå universitet*,

som i och för sig ställer sig bakom utredningens bedömning, påpekar att det för den allra största delen ärenden är relativt enkelt att göra en indelning i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och sådana som inte gör det. *Statens jordbruksverk* och PRV anser att uttrycket myndighetsutövning bör vara kvar och dessutom definieras i lagen.

Regeringen delar uppfattningen att det i det stora flertalet fall torde vara möjligt för myndigheterna att relativt enkelt identifiera de ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Som framgår ovan handlar det om situationer då myndigheterna ensidigt fattar beslut som ytterst utgör ett uttryck för samhällets makt över medborgarna och som får bestämda positiva eller negativa rättsverkningar för enskilda. Det finns dock skäl att här framhålla att verksamheten hos myndigheterna varierar i betydande mån och att förutsättningarna för skilda myndigheter att tydligt dra gränsen mellan olika slags ärenden skiftar. Många gånger kan det också vara förenat med svårigheter för en enskild att bilda sig en klar uppfattning om när förfarandereglerna blir tillämpliga vid handläggningen av ett ärende om avgränsningen görs med hjälp av ett uttryck som inte har en precis och någorlunda lättbegriplig innebörd.

Eftersom annan lagstiftning där uttrycket myndighetsutövning förekommer i hög grad bygger på den definition som slogs fast i 3 § ÄFL kan lämpligheten av en modernisering och precisering i en ny förvaltningslag av vad som avses med myndighetsutövning ifrågasättas på principiella grunder. Om innebörden av begreppet utvecklas och preciseras i en ny förvaltningslag finns det en uppenbar risk att begreppet kan komma att tolkas och tillämpas olika på skilda rättsområden. En modernisering av begreppet kan emellertid även leda till att tolkningen av motsvarande begrepp i annan lagstiftning påverkas på ett oavsiktligt och svårförutsebart sätt. Mot den bakgrunden ställer sig regeringen bakom utredningens bedömning att det inte bör införas en definition av begreppet myndighetsutövning i den nya lagen. Det återstår då att antingen ha kvar begreppet utan definition i lagen för att avgränsa tillämpningsområdet för vissa förfaranderegler eller att, som utredningen föreslår, ta bort det helt ur förvaltningslagen.

Flera remissinstanser pekar på att uttrycket myndighetsutövning finns i andra författningar och att det bör analyseras hur dessa påverkas av reformen innan begreppet tas bort i förvaltningslagen. *Justitiekanslern* framhåller särskilt den koppling som finns till myndighetsutövning i föreskrifter om det allmännas skadeståndsansvar och om enskildas ansvar för tjänstefel. *Riksrevisionen* pekar främst på de stadganden i regeringsformen där uttrycket används. Riksrevisionen menar också att en utmönstring av uttrycket ur förvaltningslagen kan medföra att tillämpningsområdet för lagen blir bredare än tillämpningsområdet för andra lagar där uttrycket används för att avgränsa förhållandet mellan det allmänna och enskilda medborgare. I likhet med utredningen gör regeringen bedömningen att tillämpningen av annan befintlig eller tillkommande lagstiftning på andra områden där uttrycket myndighetsutövning används inte påverkas av att det utmönstras ur förvaltningslagen. En utmönstring av uttrycket ur förvaltningslagen påverkar inte de hänvisningar som gjorts i andra lagförarbeten till den definition av uttrycket som slogs fast i den äldre förvaltningslagen. I själva verket synes det

snarast vara en förutsättning att detta uttryck inte alls används i en ny förvaltningslag, eller att det i vart fall inte preciseras på något annat sätt än i de tidigare förarbetena, för att en påverkan på annan lagstiftning med säkerhet ska kunna undvikas. Med anledning av Riksrevisionens synpunkter vill regeringen även understryka att en utmönstring av uttrycket myndighetsutövning enligt regeringens mening inte kommer att påverka tillämpningsområde för själva lagen utan enbart tillämpningen av vissa av lagens grundläggande förfaranderegler.

Uppsala universitet menar att det finns en poäng med att det både för en enskild part och för handläggaren på myndigheten är tydligt att handläggningen av ett ärende sker under rättsligt ansvar. Enligt regeringens uppfattning är värdet av att det finns en tydlig koppling mellan det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret och ärendehandläggningen i varje enskilt fall dock inte så stort att skälen mot en reform därmed väger tyngre än skälen för en förstärkning av rättssäkerhetsgarantierna i aktuellt hänseende. I motsats till Uppsala universitet anser regeringen inte heller att det finns någon anledning till oro över att en utmönstring av uttrycket myndighetsutövning ur förvaltningslagen kommer att leda till att medvetenheten minskar om att handläggningen av ärenden som innefattar myndighetsutövning omfattas av ett straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar inom den offentliga förvaltningen.

PRV menar att den nuvarande avgränsningen fyller en praktisk funktion i vart fall vid tillämpningen av bestämmelserna om motiveringsskyldighet, underrättelseskyldighet vid beslut och kommunikationsskyldighet vid rättelser (20, 21 och 26 §§ FL). Regeringen har förståelse för att det av praktiska skäl ibland kan finnas ett intresse av att inte tillämpa vissa förfarandebestämmelser när dessa i den löpande verksamheten kan upplevas ställa krav på t.ex. kommunikation och motivering av beslut som framstår som onödigt stränga. I likhet med utredningen är regeringen dock inte övertygad om att den nuvarande ordningen är den allra lämpligaste för att åstadkomma nödvändiga avgränsningar av förfaranderegelernas tillämplighet. Redan enligt gällande ordning finns möjlighet att avstå från att tillämpa de särskilda förfaranderegelerna t.ex. om en viss handläggningsåtgärd i det enskilda fallet bedöms vara ”uppenbart obehövlig” (17, 20 och 21 §§ FL). I likhet med utredningen anser regeringen att den nuvarande ordningen med dubbla filter mot tillämpning av de processuella rättssäkerhetsgarantierna – dels ett obehövlighetsundantag, dels ett myndighetsutövningskrav – framstår som onödigt komplicerad och begränsande. Tvärtemot vad *Västerås kommun* anför menar regeringen att utredningens förslag medför att det blir tydligare än i dag när förvaltningslagens handläggningsregler ska tillämpas.

Statens jordbruksverk menar att den nuvarande regleringen fyller funktionen att vägleda myndigheten när den i samband med överlämnande av förvaltningsuppgifter till enskilda organ pekat ut vilka förfaranderegler som dessa haft att tillämpa. Regeringen har förståelse för Jordbruksverkets synpunkt men ser inte av den anledningen skäl att avstå från den utvidgning av tillämpningsområdet för lagens rättsäkerhetsgarantier som utredningen föreslår.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att utredningens förslag till åtstramning av förvaltningsförfar-

andet är välkommet. Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för de särskilda processuella rättssäkerhetsgarantierna i förvaltningslagen kan bidra till att ytterligare förbättra förutsättningarna för myndigheterna att fatta riktiga beslut och samtidigt stärka rättssäkerheten och enskildas förtroende för förvaltningen. Regeringen instämmer således i utredningens bedömning att de förfaranderegler som enligt gällande ordning bara ska tillämpas vid myndighetsutövning också, som regel, bör tillämpas vid handläggningen av andra ärenden. I enlighet med vad utredningen föreslår anser regeringen att det lämpligen kan åstadkommas genom att uttrycket myndighetsutövning inte används i den nya förvaltningslagen. Regeringen återkommer nedan till frågan om det för särskilda situationer finns skäl att även fortsättningsvis göra undantag från tillämpningen av vissa av lagens förfaranderegler.

Ekonomistyrningsverket menar att det bör övervägas om uttrycket myndighetsutövning bör finnas kvar i andra föreskrifter. Liknande synpunkter för även *Statens skolverk* fram. Regeringen konstaterar att det inte har varit en del av utredningens uppdrag att överväga frågan i ett bredare perspektiv. Frågan om utmönstring av uttrycket i andra lagar kan därför inte behandlas inom ramen för detta lagstiftningsärende. Regeringen ser inte heller något behov av att på det sättet ta ett helhetsgrepp om frågan. Det är i nuläget därför inte aktuellt att närmare utreda frågan om uttrycket bör utmönstras i andra författningar.

Ärende och annan förvaltningsverksamhet behöver inte definieras

Vissa remissinstanser, bl.a. *MSB*, *Statskontoret* och *Linköpings universitet*, menar att en förändring i linje med utredningens förslag medför att behovet av att klargöra gränsdragningen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande blir tydligare. *Försvarsmakten* efterfrågar en definition av begreppet ärende och begreppet annan förvaltningsverksamhet. Även *Statens skolverk* och *Fiskeriverket* anser att begreppet ärende bör definieras i förvaltningslagen.

Som framgår av avsnitt 5.1 är det en svår uppgift att definiera begreppen ärende och beslut på ett sådant sätt att gränsen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande klargörs på ett sätt som blir helt invändningsfritt. Gränsen mellan handläggning och faktiskt handlande är trots det i många fall förhållandevis tydlig. Som nämns i nämnda avsnitt karaktäriseras verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende av att detta avslutas med ett beslut, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten helt enkelt vidtar en viss åtgärd. De svårigheter som redan i dag finns att i vissa fall skilja mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning kan aktualiseras både när åtgärder vidtas vid myndighetsutövning mot någon enskild och när ett samband med myndighetsutövning helt saknas. Gränsdragningsproblemen påverkas enligt regeringens mening inte i något mera påtagligt hänseende av att uttrycket myndighetsutövning utmönstras ur förvaltningslagen. Skillnaden blir endast att fler förfaranderegler än i dag ska tillämpas när ärenden som inte avser myndighetsutövning handläggs. De eventuella effekter som reformen kan komma att få i fråga om verksamhet som inte utgör ärendehandläggning, dvs. för myndigheternas faktiska handlande, ska inte överdrivas. Regeringen ser bl.a. mot den bakgrunden inte något

behov av att i lagen definiera begreppen ärende och annan förvaltningsverksamhet.

En huvudregel med särskilda undantag

Som framgår ovan anser regeringen alltså att uttrycket myndighetsutövning inte bör användas i förvaltningslagen. I linje med detta är det också regeringens uppfattning att utgångspunkten bör vara att samtliga förfaranderegler i förvaltningslagen bör vara tillämpliga vid all ärendehandläggning oberoende av om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild eller inte. I den utsträckning det finns anledning att göra avsteg från denna huvudregel bör en undantagsreglering efter behov kunna utformas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för handläggningen av en specifik typ av ärenden. Regeringen konstaterar att det i vissa fall kan framstå som mindre ändamålsenligt att tillämpa samtliga förfaranderegler i lagen vid handläggningen av ett ärende. Detta innebär dock inte att det finns anledning att generellt ställa lägre krav på myndigheterna när det t.ex. gäller dokumentations- eller motiveringsskyldigheten eller i fråga om enskilda parters möjligheter att lämna uppgifter muntligen och få upplysningar om beslutets innehåll bara för att ärendet inte avser myndighetsutövning.

Några av de remissinstanser som inte invänder mot att uttrycket myndighetsutövning utmönstras ur förvaltningslagen anser ändå att det finns behov av särskilda undantag från tillämpningen av vissa bestämmelser i vissa ärendetyper. *Stockholms tingsrätt* framhåller t.ex. vikten av att undantag görs från kommunikationsplikten i anställningsärenden. Även *Göteborgs tingsrätt* och *Kammarrätten i Stockholm* anser att det är av vikt att undantaget från kravet på kommunikation finns kvar när det gäller anställningsärenden och att en noggrann analys av effekterna av förslaget görs i det fortsatta lagstiftningsärendet. *Försvarsmakten* och *Konsumentverket* anser att förvaltningslagens bestämmelser inte ska tillämpas i anställnings- och antagningsärenden i större utsträckning än enligt den nuvarande ordningen. *Myndigheten för radio och tv* menar att förutsättningarna för den statliga sektorns kompetensförsörjning kan påverkas om anställningsförfarandet kompliceras genom förslaget.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det för vissa slags ärenden kan finnas behov av att göra avsteg från tillämpningen av vissa förfaranderegler i förvaltningslagen. Frågan hur en, ur saklig och lagteknisk synvinkel, lämplig avgränsning kan åstadkommas i detta hänseende behandlas längre fram i de avsnitt där utformningen av de särskilda förfarandereglerna övervägs (se avsnitten 12.3.4 och 13.4.3).

Riksarkivet efterfrågar ett klargörande av om den föreslagna förfaranderegleringen ska ses som en minimistandard och att myndigheterna därför kommer att vara oförhindrade att tillämpa bestämmelserna även när tillämpningen inte är påbjuden i lagen. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt understryka att lagen kan tillämpas även när den formellt inte är tillämplig eller när något undantag medför att en viss regel inte behöver tillämpas. Detta synsätt överensstämmer med utgångspunkten för 1971 års förvaltningslag (prop. 1971:30 del 2 s. 289).

Några myndigheter menar att det finns behov av att ytterligare belysa vilka konsekvenser förslaget får för deras verksamhet. *MSB* pekar på ett behov av analys av effekterna på handläggningen av upphandlingsärenden. *Arbetsförmedlingen* efterfrågar ett klargörande av om utredningens förslag innebär att samtliga bestämmelser i förvaltningslagen blir tillämpliga på partsbesked och *Statens tjänstepensionsverk* menar att det behövs klargöranden i fråga om ärenden som rör kollektivavtal.

Förvaltningslagen är tillämplig i domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ärenden om upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Bestämmelserna om rätten för en part att ta del av uppgifter i ett ärende och om myndigheternas skyldighet att kommunicera handlingar i ärendet gäller dock inte i sådana ärenden eftersom upphandling inte anses utgöra myndighetsutövning mot någon enskild. Det innebär bl.a. att bestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, enligt nuvarande ordning inte ska tillämpas i upphandlingsärenden.

Regleringen i 10 kap. 3 § OSL är en kollisionsnorm. Den reglerar vad som ska gälla vid konflikt mellan regler om partsinsyn och sekretess. Av paragrafen följer att sekretessen som huvudregel inte hindrar att den som är part i ett ärende inför en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. En handling i ett ärende får dock inte lämnas ut till en part om det med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i handlingen inte röjs. I sådana fall ska myndigheten i stället lämna parten upplysningar om innehållet i handlingen, om det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Möjligheten att begränsa en parts rätt att ta del av handlingarna i ett ärende är således mycket liten, om förfaranderegleringen ger parten rätt till partsinsyn.

Regler om sekretess i upphandlingsärenden finns i 19 kap. 3 § OSL. Av bestämmelserna i denna paragraf följer att sekretessen är absolut mot alla andra än anbudsgivaren själv fram till dess att ett tilldelningsbeslut har fattats. Eftersom förvaltningslagens bestämmelse om partsinsyn inte är tillämplig i upphandlingsärenden enligt gällande ordning, ger den absoluta sekretessen enligt 19 kap. 3 § OSL inte vika för det insynsintresse som annars normalt ges företräde enligt den i 10 kap. 3 § OSL angivna kollisionsnormen. Det är av största vikt att denna ordning inte rubbas. För att åstadkomma detta bör regleringen utformas så att möjligheten till partsinsyn i upphandlingsärenden begränsas. En sådan begränsning kan föreskrivas antingen genom en allmän bestämmelse i förvaltningslagen eller genom en avvikande reglering i annan författning, exempelvis lagstiftningen om offentlig upphandling. Det kan också finnas skäl att överväga en avvikande reglering bl.a. i fråga om krav på kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett sådant ärende. Regeringens avsikt är att efter sedvanlig beredning återkomma till riksdagen med förslag till kompletterande reglering om undantag från

partsinsyn i upphandlingsärenden och om eventuell avvikande reglering i övrigt i sådana ärenden.

Med uttrycket partsbesked avses ett uttalande som en myndighet gör om den ståndpunkt som myndigheten intar som företrädare för staten i ett civilrättsligt eller liknande förfarande. Partsbesked kan t.ex. lämnas av myndigheter i samband med handläggningen av ett ärende om ersättningsanspråk som riktas mot staten eller i samband med en uppmaning att betala en inte omedelbart verkställbar fordran. Gemensamt för besluten är att de inte slutligt reglerar tvisten mellan det allmänna och den enskilde (se även avsnitt 15.2.4).

Förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, förkortad skaderegleringsförordningen, gäller i fråga om vissa anspråk på ersättning för skador som riktas mot staten. I förordningen regleras statens frivilliga skadereglering. Justitiekanslern och Kammarkollegiet prövar frågor om några i förordningen särskilt angivna ersättningsanspråk, medan andra anspråk prövas av den centrala förvaltningsmyndigheten inom vars verksamhetsområde en påstådd skada inträffat. Handläggningen av ett ärende som avslutas genom ett partsbesked anses inte innefatta myndighetsutövning mot någon enskild. Av det skälet ska den nuvarande förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn, kommunikation och beslutsmotivering m.m. inte tillämpas vid denna handläggning. Ett partsbesked får inte heller överklagas. Förfarandet hindrar dock inte att parten väcker talan mot staten i allmän domstol avseende det ekonomiska anspråk som varit föremål för frivillig skadereglering. Den enskildes rätt skyddas alltså i dessa fall genom möjligheten att få en tvist prövad i civilrättslig ordning i allmän domstol.

Kriminalvården menar att utredningens förslag till utvidgning av tillämpningsområdet för förfarandereglerna i förvaltningslagen kan få till följd att myndigheternas intresse av att fullständigt utreda ett ärende innan ett partsbesked lämnas kommer att minska om detta kan leda till att myndighetens ställning i en framtida tvist försämras. Regeringen delar inte den uppfattningen. Mot bakgrund av partsbeskedens karaktär som inte bindande ställningstaganden i civilrättsliga eller liknande angelägenheter är den som angelägenheten rör inte att betrakta som part i ett ärende. Lagens bestämmelser om bl.a. partsinsyn kommer därför inte att vara tillämpliga. Ett partsbesked kommer inte heller att påverka den enskilde på sådant sätt att beslutet blir överklagbart (avsnitt 15.2.4). Enligt regeringens mening ger utredningens förslag därför inte anledning att överväga någon särreglering av lagens tillämpning i ärenden om partsbesked.

Statens tjänstepensionsverk, som framhåller att förmåner som myndigheten betalar ut i de flesta fallen är kollektivavtalsreglerade och att dess beslut normalt inte får överklagas utan – i förekommande fall – enbart kan prövas i den ordning som gäller för arbetstvister enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, efterfrågar klargöranden när det gäller den nya lagens tillämpning i fråga om kollektivavtalsreglerade förhållanden. Regeringen noterar med anledning av denna synpunkt att när en myndighet uppträder i rollen som arbetsgivare regleras förhållandet till arbetstagarna – vid sidan av det arbetsrättsliga regelverket, som bl.a. inkluderar lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen om rättegången i arbetstvister – i stor utsträckning genom anställ-

ningsavtal och kollektivavtal. Rättsförhållandena mellan en arbetsgivare och en arbetstagare vilar därmed i hög grad på civilrättslig grund, även om det i sammanhanget bör anmärkas att exempelvis ett anställningsbeslut anses innefatta sådana inslag av offentlig maktutövning att det är fråga om myndighetsutövning mot enskild. Även i en förhandling med en arbetstagarorganisation om ett kollektivavtal uppträder myndigheten som arbetsgivare i en privaträttslig roll i förhållande till motparten. En utmönstring av uttrycket myndighetsutövning ur förvaltningslagen medför att tillämpningsområdet för de handläggningsregler som enligt dagens ordning avser enbart ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild – däribland bestämmelserna om muntlig handläggning, dokumentation av uppgifter, partsinsyn, kommunikation, motivering av och underrättelse om beslut och kommunikation i samband med rättelse – formellt sträcks ut till att avse även handläggning av ärenden som inte innefattar sådan myndighetsutövning. Bestämmelserna blir dock inte automatiskt tillämpliga vid all annan ärendehandläggning. Avgörande blir i stället om övriga förutsättningar som ställs upp för bestämmelsernas tillämpning i det enskilda fallet är uppfyllda eller inte. När det gäller vissa bestämmelser måste det t.ex. vara fråga om ett ärende där någon är part. Det innebär i praktiken att en myndighet inte behöver tillämpa dessa bestämmelser i ärenden som rör t.ex. ingående av kollektivavtal eller som avser en tvist i fråga om kollektivavtalsreglerade förhållanden. När en myndighet agerar i en roll som utgår från en i grunden privaträttsligt reglerad ordning, t.ex. ett kollektivavtal, är myndighetens motpart i en avtalsförhandling normalt inte att betrakta som part i ett ärende hos den myndigheten. Det får bl.a. till följd att motparten inte kan göra anspråk på någon rätt till partsinsyn eller ställa krav på kommunikation av handlingar i det ärende som myndigheten kan ha inlett med anledning av avtalsförhandlingen (jfr avsnitten 8.2 och 12.3). Detta får i sin tur bl.a. till följd att reformen inte, genom den föreslagna regleringen av rätten till partsinsyn, påverkar det sekretesskydd för fackliga förhandlingar som gäller enligt 19 kap. 6 § OSL. Ett annat exempel är förslaget att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt (avsnitt 13.4.2). I angelägenheter som rör myndighetens privaträttsliga ställning och som inte är offentligrättsligt reglerade och inte heller resulterar i beslut som kan överklagas torde det som regel kunna anses uppenbart att en klargörande motivering av ett beslut i ärendet inte behövs. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att utredningens förslag inte ger upphov till några konsekvenser för myndigheterna i deras roll som arbetsgivare rörande kollektivavtalsreglerade förhållanden.

7 Grunderna för god förvaltning

7.1 Legalitet, objektivitet och proportionalitet

Regeringens förslag: Legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna ska komma till uttryck i förvaltningslagen.

Det ska framgå av lagtexten att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och att myndigheterna i sin verksamhet ska vara sakliga och opartiska.

Vidare ska det framgå att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Det stora flertalet remissinstanser för inte fram några synpunkter på utredningens förslag i denna del. Flera av de remissinstanser som uttryckligen tar ställning till förslaget instämmer i det eller har ingen invändning mot det. Bland dessa finns *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Försäkringskassan*, *Lunds universitet*, *Lantmäteriet*, *Post- och telestyrelsen* och *Sveriges läkarförbund*. Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Riksrevisionen*, *Säkerhetspolisen*, *Migrationsverket*, *Lunds universitet*, *Uppsala universitet* och *Patent- och registreringsverket*, är dock delvis tveksamma till behovet av lagstiftning eller har synpunkter i sak på den närmare utformningen av vissa av de föreslagna bestämmelserna. *Stockholms kommun*, *Jönköpings kommun*, *Göteborgs kommun*, *Karlstads kommun*, *Örebro kommun*, *Örnsköldsviks kommun* och *Luleå kommun* anser att tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen av proportionalitetsprincipen är för snävt och bör omfatta även alla former av statliga ingrepp mot kommuner och landsting. Även *Skåne läns landsting* och *Sveriges Kommuner och Landsting* invänder mot den föreslagna begränsningen av proportionalitetsprincipen.

Skälen för regeringens förslag

Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses kännetecknа en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. I denna betydelse är legalitetsprincipen också grundlagsfäst genom den i 1 kap. 1 § RF intagna bestämmelsen om att ”den offentliga makten utövas under lagarna”. Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte endast sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt (prop. 1973:90 s. 397 och KU 1973:26 s. 59). Legalitetsprincipen innebär alltså att myndigheternas makt-

utövning i vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen.

Regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten (8 kap. RF) ger också uttryck för en legalitetsprincip, eftersom de innebär att lagformen som huvudregel krävs för beslut om föreskrifter i mera väsentliga ämnen och att myndigheternas beslutanderätt i konkreta fall därmed förutsätter lagstöd i egentlig mening (riksdagsbeslut). Bestämmelserna anger även i vilka fall som föreskrifter får meddelas på lägre nivå än lag och där lagstödet i stället har formen av ett normgivningsbemyndigande.

Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver.

Utredningen belyser med en praxisgenomgång att det i viss utsträckning förekommer att förvaltningsbeslut som överklagats till allmän förvaltningsdomstol upphävs av domstolen med hänvisning till att det nödvändiga författningsstödet för åtgärden har saknats (se SOU 2010:29 s. 145–146). Som utredningen framhåller betyder detta dock inte att myndigheterna har utövat sin offentliga makt helt utan hänsyn till gällande rätt. Normalt får det i stället antas vara fråga om en felaktig tolkning av tillämpliga – och kanske ibland oklara – bestämmelser. I vissa situationer blir gränsen mellan oriktig tillämpning av rättsregler och avsaknaden av författningsstöd också flytande.

Utredningens praxisgenomgång ger en klar indikation på att myndigheterna inte alltid i tillräcklig utsträckning tar reda på om att de har stöd i rättsordningen för sina åtgärder. Utvecklingen från en mer klassisk förvaltning mot en förvaltning med ökade inslag av informationsuppgifter och mera kundrelaterade aktiviteter, t.ex. i form av olika digitala självbetjäningstjänster, har också inneburit ökade risker i detta avseende. Det är därför angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen (prop. 1973:90 s. 397). Skiljelinjen mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas skyldighet att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst bör alltså tydligt markeras.

Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Lunds universitet* och *Lantmäteriet*, att legalitetsprincipen bör komma till direkt uttryck i den nya förvaltningslagen. *JO* och *Migrationsverket* är tveksamma till behovet av en särskild bestämmelse om detta och förordar att det i stället görs en hänvisning till regleringen i 1 kap. 1 § RF. Som utredningen föreslår får det dock anses lämpligare med en för ändamålet särskilt anpassad bestämmelse. Till skillnad från *JO* och *Örebro universitet* ser regeringen, i likhet med bl.a. *Lunds universitet*, inte någon risk för att en sådan ordning skulle kunna påverka hur grundlagsbestämmelsens ställning och betydelse uppfattas.

Principen bör i enlighet med utredningens förslag gälla för all verksamhet hos myndigheten, dvs. för såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande. Avsikten är alltså att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden.

Enligt *Riksrevisionen* är räckvidden av det föreslagna kravet på legalitet oklar och kan skapa osäkerhet om myndigheternas befogenheter, exempelvis när det gäller möjligheterna att samverka med andra. Även *Säkerhetspolisen* och *Migrationsverket* anser att det finns behov av förtydliganden när det gäller förslagets närmare innebörd och dess påverkan på myndigheternas verksamhet.

Regeringen anser att kravet enligt förvaltningslagen på legalitet – i likhet med 1 kap. 1 § RF – bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande. Kravet på legalitet bör inte heller uppfattas så att en myndighets åtgärd måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. RF. Som bl.a. *Lagrådet*, *Läkemedelsverket* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* uppmärksammar bör lagtexten utformas så att förslaget inte innebär någon oklarhet på denna punkt. För att säkerställa detta bör lämpligen uttrycket ”rättsordningen” användas i stället för ”lag eller annan författning”, som fanns i lagrådsremissens lagtextförslag.

På förvaltningens olika sakområden är frågor om ärendehandläggning och beslutsfattande ofta relativt detaljerat reglerade i tillämplig specialförfattning och i övrigt gäller de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen. På det polisiära området utgör bestämmelserna i 8 § polislagen det rättsliga stödet för många av de åtgärder av operativt slag som bl.a. Säkerhetspolisen vidtar. I andra fall är det fråga om att tillämpa allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen (2007:515) eller i någon annan förordning som regeringen har utfärdat. Så kan t.ex. vara fallet i fråga om befogenheten för en myndighet att ingå civilrättsliga avtal eller annars uppträda som privaträttsligt subjekt. Som *Migrationsverket* uppmärksammar kan legalitetskravet i något fall även anses vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis i form av ett regleringsbrev.

Lunds universitet väcker frågan om inte offentlighetsprincipen bör omnämnas i den nya förvaltningslagen. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 10.2.

Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättstat. Principens kärna kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt.

Bestämmelser som syftar till att garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen finns i såväl grundlag som vanlig lag. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. I fråga om anställningar inom den offentliga sektorn finns ett uttryckligt förbud i grundlagen mot att fästa avseende vid annat än sakliga grunder,

såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § andra stycket RF). När det gäller bestämmelser i vanlig lag är regler om jäv (bl.a. i 11 § FL) det mest typiska exemplet. För brottsbekämpande verksamhet finns detaljerade regler om krav på objektivitet i fråga om förfarandet före, under och efter en förundersökning (23 kap. 4 § och 45 kap. 3 a § RB). Bestämmelserna om förbud för offentliganställda att inneha vissa bisysslor (7–7 d §§ lagen [1994:260] om offentlig anställning) och om straffansvar för tjänstefel och mutbrott (10 kap. 5 a–5 e §§ och 20 kap. 1 §§ brottsbalken) syftar också till att säkerställa att objektivitetsprincipen beaktas inom den offentliga förvaltningen. Vidare finns det processuella regler som ska förhindra att ovidkommande material läggs till grund för ett avgörande (t.ex. 30 § FPL).

Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Myndigheterna får alltså inte låta sig påverkas av omständigheter som t.ex. en sökandes etniska bakgrund eller politiska åsikter, om de är ovidkommande (jfr t.ex. migrationsärenden).

Som utredningen framhåller finns det ett värde i att de allmänna krav på objektivitet och saklighet som anges i grundlagen också kommer till uttryck i den lag som direkt vänder sig till förvaltningsmyndigheterna och till de enskilda som berörs av deras verksamhet. Därmed understryks att inte bara förvaltningslagens mera preciserade rättssäkerhetsgarantier utan också denna grundläggande princip alltid måste beaktas i myndigheternas verksamhet. Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Kammarrätten i Sundsvall*, *Justitiekanslern*, *Lunds universitet* och *Post- och telestyrelsen*, att objektivitetsprincipen bör komma till direkt uttryck i den nya förvaltningslagen i enlighet med utredningens förslag och gälla för all förvaltningsverksamhet, alltså även då det är fråga om faktiskt handlande och ren service. På motsvarande sätt som i fråga om legalitetsprincipen bedömer regeringen att en sådan ordning är att föredra framför en hänvisning till grundlagsregleringen av det slag som bl.a. *JO* förordar.

Enligt *Lunds universitet* bör även likhetsprincipen komma till uttryck i den nya förvaltningslagen för att förtydliga kravet på konsekvens i beslutsfattandet. Som utredningen påpekar inbegriper dock skyldigheten att agera sakligt och opartiskt också ett krav på respekt för allas likhet inför lagen. Enligt regeringens uppfattning markerar utredningens förslag därför på ett tillräckligt tydligt sätt att t.ex. diskriminering och andra former av obefogad särbehandling inte får förekomma eftersom sådana åtgärder uppenbart strider mot objektivitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är central inom det EU-rättsliga systemet och är en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Den begränsar unionsinstitutionernas handlingsfrihet i förhållande till medlemsstaterna och markerar en gräns för vilka bördor som kan läggas på medborgarna med stöd av EU-rätten. Principen har utvecklats av EU-domstolen med utgångspunkt i nationell – främst tysk – rätt och Europakonventionen. En redogörelse för EU-

domstolens praxis finns i utredningens betänkande (SOU 2010:29 s. 157–159).

Förenklat kan man säga att proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.

Även Europakonventionen, som gäller som lag, genomsyras av proportionalitetsprincipen. Flera av artiklarna i konventionen tar sikte på att det ska göras avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. På motsvarande sätt som inom EU-rätten kräver den konventionsrättsliga proportionalitetsprincipen att en ingripande åtgärd ska vara lämplig, nödvändig och proportionerlig i strikt mening för att kunna accepteras. Principen har fått sitt närmare innehåll och utvecklas kontinuerligt i Europadomstolens praxis. Den aktualiseras oftast vid tillämpning av de artiklar i Europakonventionen som under vissa förutsättningar medger begränsningar av vissa fri- och rättigheter. En närmare redogörelse för proportionalitetsprincipen i Europakonventionen och Europadomstolens praxis finns i utredningens betänkande (SOU 2010:29 s. 161–165).

Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bl.a. 2 kap. 15 § första stycket RF, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen fick denna lydelse den 1 januari 1995 samtidigt som Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i bestämmelsen knyter an till artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen. I den proposition som låg till grund för inkorporeringen underströks också att en proportionalitetsprincip har vunnit hävd i svensk rätt (prop. 1993/94:117 s. 39–40).

Krav på proportionalitet finns även i andra föreskrifter i 2 kap. RF i fråga om den bedömning som ska göras när relativa rättigheter begränsas i lag eller genom annan författning (se t.ex. 20–23 §§). Även om bestämmelserna i första hand riktar sig till lagstiftaren, ska de också beaktas vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen (jfr prop. 1975/76:209 s. 39, 99 och 153).

Proportionalitetsprincipen gäller sedan länge som grundsats för polisens verksamhet och har i likhet med behovsprincipen lagfästs i 8 § polislagen. Enligt rättegångsbalken ska proportionalitetsprincipen beaktas vid häktning liksom vid användningen av andra straffprocessuella tvångsmedel (se t.ex. 24 kap. 1 § andra stycket RB). Om de tvångsmedel som kan komma i fråga inte står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärderna bör man avstå från att använda dem (jfr prop. 1988/89:124 s. 27 och JO 2008/09 s. 113).

Bestämmelser som innebär krav på en rimlig balans eller proportionalitet mellan fördelarna för det allmänna och de nackdelar som en viss åtgärd innebär för den enskilde finns också i annan lagstiftning på områdena för brottsbekämpning och brottsförebyggande åtgärder liksom på bl.a. miljöområdet, skatteområdet och i fråga om kameraövervakning. Se t.ex. 27 kap. 1 § tredje stycket RB, 5 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott, 2 § tredje stycket lagen

(2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, 2 kap. 7 § första stycket och 7 kap. 25 § miljöbalken, 2 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244), 9 § kameraövervakningslagen (2013:460) och 53 d § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Proportionalitetsprincipen kommer även till uttryck inom utlänningsrätten (1 kap. 8 § utlänningslagen [2005:716]) och i lagar som reglerar tvångsanvändning på socialrättens område, bl.a. i 20 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i sin praxis slagit fast och utvecklat en allmän proportionalitetsprincip i svensk rätt. Utvecklingen av denna princip är sedan 1995 direkt kopplad till EU-rätten och Europakonventionen men principen har som utredningen påpekar fått ett vidare tillämpningsområde. Principen har aktualiserats såväl i samband med beslut om olika former av ingripanden, t.ex. förelägganden eller förbud, som i dispenssammanhang och andra situationer där inslaget av maktanvändning från det allmännas sida är mindre påtagligt. Praxis avser främst frågor om markanvändning, men tillämpningsområdet tar sikte på samtliga förvaltningsområden. För en sammanställning av Högsta förvaltningsdomstolens praxis på området, se utredningens betänkande (SOU 2010:29 s. 176–181).

Enligt regeringens mening har en kodifiering i förvaltningslagen av den i praxis erkända proportionalitetsprincipen flera fördelar. För förvaltningsmyndigheterna blir det tydligare att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Ett allmänt krav på att en proportionalitetsbedömning ska göras redan i första instans ger också bättre förutsättningar för att ärendehandläggningen ska bli mer omsorgsfull och att besluten i ännu högre grad redan från början ska bli materiellt riktiga. Detta kan i sin tur förväntas leda till att färre beslut överklagas. En bestämmelse i förvaltningslagen ger även den enskilde bättre möjligheter att bevaka sina intressen redan i ursprungsärendet, men också vid ett eventuellt överklagande. Dessutom markeras Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och Europakonventionen på ett generellt och mera tydligt sätt än i dag för såväl domstolar och förvaltningsmyndigheter som för enskilda.

Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Lunds universitet*, *Lantmäteriet*, *Trafikverket* och *Post- och telestyrelsen*, att proportionalitetsprincipen bör komma till uttryck i förvaltningslagen. Till skillnad från *Naturvårdsverket* anser regeringen däremot inte att proportionalitetsprincipen bör komma till uttryck i grundlag på något annat sätt än enligt gällande ordning.

Med hänsyn till bestämmelsens generella karaktär och dess placering i en allmän förfarandelag är det viktigt att bestämmelsen utformas så att även högt ställda krav på en effektiv förvaltning tillgodoses. Tillämpningsområdet bör därför avgränsas till situationer där den enskilde har ett verkligt rättssäkerhetsbehov. Myndigheterna bör alltså inte åläggas en skyldighet att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse.

Åtgärder som innebär tvång eller våldsanvändning är tydliga exempel på ingrepp i enskilda intressen, men även återkravshantering på socialförsäkringsområdet och andra liknande åtgärder av mindre ingripande slag bör omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. För att markera

att den negativa förändringen av den enskildes situation bör vara av viss betydelse innehöll lagrådsremissens lagtextförslag ett uttryckligt krav på att det måste vara fråga om ett ingrepp i ett väsentligt enskilt intresse. Som *Lagrådet* påpekar bör en myndighet – oavsett vilka intressen som står på spel – dock aldrig få vidta en åtgärd som inte kan antas leda till det avsedda resultatet. För att undvika risken för missuppfattningar kring detta bör något krav på väsentlighet inte komma till uttryck i lagtexten. Regeringen vill dock framhålla att avsikten med bestämmelsen inte är att absolut rättvisa ska uppnås i varje enskilt fall. Som *Trafikverket* konstaterar bör det överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring bestämmelsen.

För vissa särskilt starka allmänna intressen – t.ex. då det gäller att avvärja akuta hot mot samhället eller mot människors hälsa – måste det generellt sett finnas ett betydande utrymme för ingripanden även på bekostnad av enskilda intressen. Vissa marginaler måste alltså tolereras, vilket också följer av EU-domstolens och Europadomstolens praxis på området. Även Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att myndigheterna i många avvägningsfrågor har ett betydande handlingsutrymme och att det ska finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av en viss åtgärd. Regeringen anser i likhet med utredningen att starka skäl talar för att tillåta myndigheterna en sådan marginal vid proportionalitetsbedömningen. Det bör därför införas ett krav på rimlighet som begränsar myndigheternas handlingsutrymme enbart på så sätt att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde.

Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella. Till skillnad från *Patent- och registreringsverket* anser regeringen att utredningens lagtextförslag ger tydligt uttryck för detta.

Bestämmelsen bör inte bara ta sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfatta alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda. Med ett sådant tillämpningsområde undviker man också de gränsdragningssvårigheter som annars kan uppkomma när det gäller att i ett enskilt fall skilja på beslutsfattande och faktiskt handlande. Det bör understrykas att kravet på att det ska vara fråga om ett ingrepp i ett enskilt intresse gäller även i fråga om åtgärder som vidtas inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Ett sådant exempel kan vara åtgärder som en tentamensvakt vidtar i samband med misstänkt fusk vid ett provtillfälle. Till skillnad från *Linköpings universitet* anser regeringen däremot inte att diskussioner och meningsskiljaktigheter mellan studenter och lärare i olika undervisningsfrågor utgör ingrepp i någon enskilds intresse i den mening som avses med bestämmelsen.

Stockholms kommun, *Jönköpings kommun*, *Göteborgs kommun*, *Karlstads kommun*, *Örebro kommun*, *Örnsköldsviks kommun* och *Luleå kommun* anser att tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen av proportionalitetsprincipen är för snävt och bör omfatta även alla former av statliga ingrepp mot kommuner och landsting. Även *Skåne läns landsting* och *Sveriges Kommuner och Landsting* invänder mot den föreslagna begränsningen av proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen, såväl enligt EU-rätten och Europakonventionen som Högsta förvaltningsdomstolens praxis, avser att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Principen har däremot inte något att göra med balansen mellan motstridiga allmänna intressen. Som *Justitiekanslern* särskilt framhåller bör en kodifiering av proportionalitetsprincipen inte avvika från framför allt unionsrättsliga rättsprinciper, bl.a. eftersom det skulle kunna leda till betydande oklarheter om principens innebörd. Detsamma gäller i förhållande till Europakonventionen. Regeringen anser därför, i likhet med *Länsstyrelsen i Gotlands län*, att det inte finns skäl att sträcka ut tillämpningsområdet på ett sådant sätt. I sammanhanget kan noteras att den nya bestämmelsen kommer att bli tillämplig till förmån för staten eller kommunerna när de företräder ett civilrättsligt grundat intresse och i den egenskapen uppträder som enskilda i förhållande till det allmänna, t.ex. som fastighetsägare i ett bygglovsärende. Det finns också särskilda bestämmelser i grundlag som innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning vid lagstiftningsåtgärder som avser inskränkningar i den kommunala självstyrelsen (14 kap. 3 § RF).

7.2 Service, tillgänglighet och samverkan

Regeringens förslag: Myndigheterna ska vara serviceinriktade och på ett smidigt och enkelt sätt hjälpa enskilda så att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål.

Myndigheterna ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheterna ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att de ska kunna upprätthålla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt den i grundlag reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar.

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv hämta in upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att myndigheterna ska anvisa ett mottagningsställe för e-post och andra elektroniska meddelanden och som huvudregel bekräfta meddelanden som tas emot där samt ange tidpunkt för mottagandet. Utredningen föreslår också att en bekräftelse om att ett meddelande har kommit in till ett anvisat mottagningsställe i förekommande fall även ska innehålla en upplysning om att meddelandet eller bifogat material helt

eller delvis inte kunnat uppfattas. Utredningen föreslår inte någon särskild bestämmelse om att myndigheterna ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att de ska kunna upprätthålla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* och *Länsstyrelsen i Gotlands län* tillstyrker utredningens förslag i denna del. Det stora flertalet av övriga remissinstanser som yttrar sig ifrågasätter inte behovet av att reglera frågor om service, tillgänglighet och samverkan, men många av dem har synpunkter på den närmare utformningen av bestämmelserna. Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Justitiekanslern*, *Rikspolisstyrelsen*, *Försvarsmakten*, *Pensionsmyndigheten*, *Statens skolverk*, *Patent- och registreringsverket*, *Konkurrensverket*, *Arbetsmiljöverket* och *Luleå kommun*, avstyrker eller är annars kritiska till utredningens förslag om hur e-post och andra former av elektroniska meddelanden ska hanteras.

Skälen för regeringens förslag

Service, tillgänglighet och samverkan enligt nuvarande ordning

I 4–6 §§ FL finns bestämmelser om myndigheternas service- och samverkansskyldighet som ger uttryck för den servicenivå som enskilda ska kunna förvänta sig vid kontakter med myndigheterna. Reglerna har ett brett tillämpningsområde och gäller i all förvaltningsverksamhet hos såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar. I 7 § FL finns kompletterande bestämmelser som anger hur myndigheterna ska förhålla sig i verksamhet som avser handläggning av ärenden. För de statliga förvaltningsmyndigheterna finns ytterligare bestämmelser om god förvaltningsstandard i bl.a. 6 § myndighetsförordningen och i flera av dessa myndigheters instruktioner.

Bestämmelser om service i samband med tillhandahållande av allmänna handlingar finns i 2 kap. 12 § TF samt i 4 kap. och 6 kap. 4 och 6 §§ OSL.

Förvaltningslagens regler om service- och samverkansskyldighet är delvis av målsättningskaraktär och bestämmelserna aktualiseras därför normalt inte i rättspraxis. Hänvisningar till förvaltningslagens servicebestämmelser är däremot vanligt förekommande i JO:s beslut. En genomgång av JO:s granskningsuttalanden i ämnet finns i utredningens betänkande (SOU 2010:29 s. 191–193).

Behovet av reglering

De nuvarande bestämmelserna i förvaltningslagen om myndigheternas service- och samverkansskyldighet har fungerat som en viktig och värdefull måttstock vid bedömningen av myndigheternas vilja och förmåga att upprätthålla en god förvaltningsstandard. Som utredningen framhåller har JO:s granskningsuttalanden om bristande följsamhet från myndigheternas sida getts en särskild tyngd eftersom kritiken har grundats på uttryckliga lagbestämmelser. Bestämmelserna, som i likhet med principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet utgör grunderna för god förvaltning, kan också antas ha haft en direkt påverkan på myndig-

heternas agerande och spelat en roll i myndigheternas interna utvecklingsarbete. Regeringen anser därför att det även i den nya förvaltningslagen finns ett praktiskt behov av generellt tillämpliga regler om service, tillgänglighet och samverkan som bör gälla för all förvaltningsverksamhet hos såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar.

För att säkerställa en effektiv tillämpning bör bestämmelserna vara konkreta till sitt innehåll. Samtidigt bör de ges en utformning som inte hindrar eller annars försvårar utvecklingen av bl.a. nya former för service och samverkan. Bestämmelserna måste alltså vara tillräckligt övergripande för att deras funktion som grundläggande rättssäkerhetsgarantier ska bli bestående över relativt lång tid. På så sätt minskar också behovet av återkommande lagändringar med anledning av den snabba tekniska utvecklingen eller andra omständigheter av liknande slag. Som utredningen framhåller kan en viss restriktivitet vid utformningen även bidra till att ge bestämmelserna en större tyngd. Det bör i sammanhanget understrykas att behovet på ett visst sakområde av mer detaljerade bestämmelser eller av bestämmelser som avviker från förvaltningslagen kommer att kunna tillgodoses i specialförfattning på motsvarande sätt som enligt nuvarande reglering (jfr avsnitt 5.7).

Service

Bestämmelserna om service i den nya förvaltningslagen bör på motsvarande sätt som regleringen i 4 § FL i sak innebära att myndigheterna ska vara serviceinriktade och på ett smidigt och enkelt sätt ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen. Som *Karlstads kommun* framhåller är kravet på att kontakterna ska vara inte bara enkla utan även smidiga mycket betydelsefullt ur den enskildes perspektiv. Till skillnad från *Kammarkollegiet* och i likhet med utredningen anser regeringen därför att båda dessa bemötandeaspekter, som utgör grundläggande inslag i principen om god förvaltning, uttryckligen bör framgå av lagtexten.

Kammarrätten i Jönköping och *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att det inte tillräckligt tydligt framgår av utredningens lagtextförslag att kraven på smidighet och enkelhet utgår från den enskildes perspektiv. Enligt regeringens mening präglas dock utredningens lagförslag genomgående av medborgarperspektivet i sådan utsträckning att den föreslagna utformningen av bestämmelserna om service inte innebär någon risk för missförstånd kring detta.

En avsikt med att tydliggöra i lagtexten att enskilda har rätt till den hjälp som krävs för att de ska kunna ta till vara sina intressen är att möjliggöra en vidareutveckling av de olika former av hjälp som för närvarande förekommer eller som är tänkbara i framtiden. Som *Patent- och registreringsverket* konstaterar innebär detta dock inte att myndigheternas serviceskyldighet därmed ska anses omfatta t.ex. rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. Serviceskyldigheten ska inte heller uppfattas som ett krav på myndigheterna att i alla lägen se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete. Utgångspunkten bör alltså även i fortsättningen vara att servicenivån måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Den nuvarande

begränsningen att hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet, bör därför föras över till den nya lagen. Regeringen anser dock i likhet med utredningen att det bör göras en viss skärpning av kravet på myndigheterna när det gäller tidsaspekten. För att hjälpen ska få någon effekt måste den normalt ges så snabbt som möjligt med hänsyn till resultatet av den lämplighetsbedömning som avgör hjälpens omfattning i det enskilda fallet. Som *Lunds universitet* påpekar bör lagtexten justeras i förhållande till utredningens förslag så att detta tydligare markeras.

Det hänsynstagande till myndighetens verksamhet som ska göras vid lämplighetsbedömningen syftar till att tillgodose även det generella intresset av en effektiv förvaltning och innebär att myndigheten ges ett nödvändigt handlingsutrymme att fördela sina resurser så att verksamheten i sin helhet kan fungera på bästa sätt. Som *Riksarkivet* påpekar kan omfattningen av den hjälp som en myndighet har möjlighet att ge i ett visst fall därmed komma att påverkas i begränsande riktning om arbetssituationen är ansträngd eller om myndigheten annars har brist på tillgängliga resurser. Eftersom detta motsvarar vad som gäller enligt 4 § FL anser regeringen dock inte att det finns någon risk för tolkningssvårigheter till nackdel för enskilda av det slag som Riksarkivet befarar. Det bör i sammanhanget understrykas att en myndighet givetvis aldrig kan åberopa resursbrist som skäl för att helt avstå från att hjälpa den enskilde.

Regeringen anser att det varken är lämpligt eller praktiskt möjligt att närmare precisera hur omfattande hjälp en myndighet bör ge enskilda i olika typsituationer eller att ange vilka åtgärder som myndigheten bör vidta för att kunna svara på en viss fråga. Mera allmänt kan däremot sägas att utgångspunkten bör vara densamma som vid tillämpningen av nuvarande reglering i förvaltningslagen. När en myndighet ska bedöma den enskildes behov av hjälp i ett visst fall bör den därför bl.a. ta hänsyn till vilka resurser som den enskilde själv har till sitt förfogande eller rimligen kan förväntas skaffa sig. Det innebär att myndigheten kan behöva beakta t.ex. ålder och mognad när den har med barn och unga att göra eller om någon har särskilda behov till följd av en funktionsnedsättning. Vidare bör myndigheten allmänt sett kunna ställa större krav på företag som bedriver omfattande näringsverksamhet än på privatpersoner. Samtidigt bör det understrykas att även resursstarka juridiska personer som ställs inför komplicerade frågeställningar ibland kan ha ett hjälpbehov som motiverar mera konkret vägledning från myndighetens sida i form av relativt utförliga anvisningar eller på något annat lämpligt sätt. Det innebär dock inte att myndigheten, för att uppfylla serviceskyldigheten i sådana eller andra liknande situationer, är skyldig att svara på frågor på ett sätt som förutsätter att den först genomför en omfattande rättsutredning.

Enligt *Riksdagens ombudsmän* (JO) och *Socialstyrelsen* innebär utredningens förslag till bestämmelser om service en alltför stor förenkling i förhållande till gällande rätt. De föreslår därför att nuvarande reglering om en myndighets skyldighet att besvara frågor från enskilda och skyldigheten att hjälpa enskilda som vänt sig till fel myndighet till rätta ska komma till uttryck på motsvarande sätt också i den nya förvaltningslagen. En sådan lösning är dock inte lämplig, bl.a. eftersom den skulle

innebära att regleringen blir delvis överlappande. Som *Arbetsmiljöverket* är inne på bör utredningens lagtextförslag däremot justeras för att undvika tveksamheter om att skyldigheten att hjälpa den som vänt sig fel omfattas av bestämmelsen.

Migrationsverket påpekar att det inom EU-rätten kan finnas andra regler om serviceskyldighet än vad som annars gäller enligt svensk lag. Detta kan enligt Migrationsverket medföra problem för verkets förvaltning av EU-fondmedel. Om de avvikande bestämmelserna finns i en EU-förordning eller i en tillämplig rättsakt som har meddelats av Europeiska kommissionen har dessa företräde framför regleringen i förvaltningslagen, eftersom sådana förordningar och rättsakter gäller som lag respektive förordning i Sverige (jfr avsnitt 5.7). På motsvarande sätt ska avvikande bestämmelser som genomför ett EU-direktiv ges företräde framför förvaltningslagen, om föreskrifterna finns i en lag eller en förordning. Frågan om vilka föreskrifter som ska tillämpas i ett enskilt fall får avgöras med ledning av sedvanliga principer för lagtolkning.

Den nuvarande regleringen av serviceskyldigheten i förvaltningslagen ger även uttryck för myndigheternas utredningsansvar, som bygger på sedvanerättslig grund. I avsnitt 12.1 behandlas förslaget att det i den nya lagen ska tas in en uttrycklig bestämmelse om utredningsansvaret.

Tillgänglighet

Myndigheterna ska enligt gällande rätt ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. De ska också se till att vara tillgängliga per fax och e-post (5 § första och andra styckena FL). Avsikten med bestämmelserna är att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Regeringen anser att detta bör komma till uttryck även i den nya förvaltningslagen. Regleringen bör dock i högre grad anpassas så att den är neutral i förhållande till den omfattande och kontinuerligt ökande digitala förvaltningen och även i övrigt göras mer ändamålsenlig.

I stället för att särskilt ange på vilka sätt en myndighet ska vara tillgänglig bör det i den nya lagen införas ett allmänt krav på att myndigheterna ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda. På så sätt markeras att kravet på tillgänglighet inte är avsett att begränsas till enbart besök och telefonsamtal och vissa andra i lagen utpekade former utan bör ges en vidare innebörd. Ett allmänt formulerat krav om tillgänglighet främjar också en snabbare utveckling av god förvaltningssed på området, eftersom man inte låser sig vid de varianter som nu förekommer utan öppnar för nya lösningar när det gäller digitala kommunikationsformer. Bestämmelsen ska dock inte tolkas alltför vidsträckt. Den bör t.ex. inte uppfattas som ett åliggande för myndigheterna att använda s.k. sociala medier för att erbjuda allmänheten ytterligare digitala kontaktvägar än enbart former av sådan kommunikation som sker i myndigheternas egen regi, ofta via deras webbplatser på internet. En myndighet bör alltså även fortsättningsvis själv få avgöra i vilken utsträckning som tillgänglighet via sociala medier är lämplig och till nytta för myndighetens verksamhet ur ett medborgarperspektiv.

I anslutning till bestämmelsen i 5 § första stycket FL om skyldigheten att ta emot besök och telefonsamtal finns kompletterande regler om att eventuella fasta mottagningstider ska ges allmänheten till känna. Som

utredningen föreslår bör motsvarande regler införas i den nya förvaltningslagen. För att säkerställa att även annan väsentlig information om hur och när enskilda kan komma i kontakt med en myndighet alltid görs allmänt tillgänglig, bör bestämmelsen dock inte begränsas till att avse enbart mottagningstider. Regeringen föreslår därför att den i stället ges en utformning som i sak innebär en generell skyldighet för myndigheterna att på lämpliga sätt tydligt ange de uppgifter som behövs för att enskilda i tillräcklig utsträckning ska kunna kontakta dem. Därmed behövs inte den särskilda bestämmelse som utredningen föreslår om att myndigheterna ska anvisa mottagningsställen för e-post och andra elektroniska meddelanden. Den föreslagna lösningen utgör i praktiken en kodifiering av ett självklart inslag i den service och tillgänglighet som de flesta myndigheter redan erbjuder enligt förvaltningslagen, genom att på exempelvis sin webbplats och i viss korrespondens med enskilda bl.a. ange post- och besöksadress, telefonnummer, en eller flera elektroniska kontaktvägar och informera om öppethållande och eventuella fasta mottagningstider och telefontider.

Vidare finns det bestämmelser i 5 § tredje stycket FL som på detaljnivå reglerar frågan om minimitid för myndigheternas öppethållande. Bestämmelsen infördes främst för att hindra att en myndighet håller helt stängt under s.k. klämdagar. En sådan stängning skulle nämligen omöjliggöra att handlingar registreras och på begäran lämnas ut i enlighet med den i tryckfrihetsförordningen reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar (se prop. 1998/99:52 s. 7–9). Erfarenheterna av minimiregleringens praktiska tillämpning visar emellertid att syftet att säkerställa att allmänheten får den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet inte uppnåtts på det sätt som förutsattes i förarbetena. Regeln om myndigheters öppethållande har t.ex. uppfattas så, att myndigheternas skyldigheter att hålla öppet därigenom har begränsats (jfr JO 2004/05 s. 416). Enligt utredningen talar därför övervägande skäl emot att föra in en särskild bestämmelse av motsvarande innebörd i den nya förvaltningslagen.

JO invänder mot utredningens ställningstagande och anför att tillgängligheten riskerar att försämras om det inte ställs ett uttryckligt krav på visst öppethållande. Även *Statens institutionsstyrelse*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Riksarkivet* anser att den nuvarande regleringen bör behållas i någon form. Regeringen instämmer i uppfattningen att det även fortsättningsvis bör finnas en särskild bestämmelse om myndigheters tillgänglighet som syftar till att säkerställa att allmänheten får den service som de har rätt till enligt offentlighetsprincipen.

Regleringen bör införas i förvaltningslagen och i likhet med 5 § tredje stycket FL främst ta sikte på att hindra att en myndighet håller stängt på s.k. klämdagar. För att undvika misstolkningar och onödig detaljreglering bör bestämmelsen dock inte avse en viss bestämd tid för öppethållande utan ges en utformning som stämmer bättre överens med huvudregeln om att myndigheter ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Regeringen föreslår därför att den uttrycks som en påminnelse till myndigheterna om att de måste vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att de ska kunna upprätthålla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt den i tryckfrihetsförordningen reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar.

När det gäller utredningens förslag om att myndigheterna ska anvisa en e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe för handlingar och som huvudregel även bekräfta alla elektroniska meddelanden som tas emot där är remissutfallet blandat. Många remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Domstolsverket*, *Post- och telestyrelsen*, *Försäkringskassan* och *Bolagsverket*, instämmer i förslaget eller lämnar det utan invändning. Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Justitiekanslern*, *Rikspolisstyrelsen*, *Datainspektionen*, *Försvarsmakten*, *Pensionsmyndigheten*, *Statens skolverk*, *Patent- och registreringsverket*, *Konkurrensverket*, *Arbetsmiljöverket* och *Luleå kommun*, är dock kritiska till eller avstyrker förslaget. De ifrågasätter bl.a. behovet av regleringen och pekar på tänkbara tillämpningssvårigheter om förslaget genomförs.

Regeringen kan se vissa fördelar med utredningens förslag om en generell skyldighet för myndigheterna att bekräfta elektroniska meddelanden men är inte övertygad om att det bör införas en sådan reglering i förvaltningslagen. Som *Datainspektionen* är inne på kan det vara lämpligare att i stället vid behov knyta ett eventuellt åliggande till de fall där enskilda har ett mer konkret och praktiskt behov av att få en sådan bekräftelse. Förslaget bör därför inte genomföras.

Det förhållandet att utredningens förslag i denna del inte genomförs hindrar givetvis inte att myndigheterna trots det kan välja att anvisa t.ex. ett särskilt mottagningsställe för elektroniska meddelanden för att därigenom förbättra tillgängligheten i verksamheten för enskilda. Som framgår ovan utgör detta närmast ett självklart inslag i den service och tillgänglighet som de flesta myndigheter redan i dag erbjuder. Om myndigheterna då också har möjlighet att säkerställa tillförlitliga och säkra system för bekräftelse av mottagna handlingar på ett sådant mottagningsställe är det något som regeringen på ett övergripande plan anser bör uppmuntras.

Samverkan

Det är väsentligt att alla myndigheters samlade ansträngningar riktas mot det gemensamma målet att erbjuda samhällsmedborgarna goda levnadsvillkor. Det förutsätter att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med utan att båda gör vad de kan för att underlätta för varandra. Bestämmelsen i 47 § i 1809 års regeringsform om att myndigheterna ska ”räcka varandra handen” avspeglas i modern tappning i 6 § FL. Enligt den bestämmelsen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Syftet är alltså att samverkan mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. Bestämmelsen utgör emellertid också ett led i regleringen av myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten och ger i det avseendet författningsstöd för sådan samverkan mellan myndigheter som underlättar enskildas kontakter med dem. Avsikten är att en handläggande myndighet – i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt – själv ska ta den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet ska bli tillräcklig (se prop. 1985/86:80 s. 23, jfr 7 § andra meningen FL).

Formerna för myndigheternas samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. vara fråga om att låna ut arkivhandlingar enligt 7 § arkivförordningen (1991:446) eller svara på remiss (jfr 13 § FL och avsnitt 12.3). Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten. Om någon enskild har vänt sig till fel myndighet kan det ibland krävas viss samverkan för att se till att frågan vidarebefordras till och tas om hand av rätt myndighet för besvarande eller annan lämplig åtgärd (jfr ovan om serviceskyldigheten).

Regeringen anser, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Arbetsmiljöverket* och *E-delegationen*, att en samverkansbestämmelse med motsvarande budskap som den nuvarande bestämmelsen i förvaltningslagen har en naturlig plats i den nya förvaltningslagen. Som utredningen pekar på finns det dock skäl att göra vissa justeringar när det gäller bestämmelsens innehåll för att förtydliga att den har två syften.

För det första bör det av bestämmelsen tydligt framgå att det är fråga om en mera generell skyldighet för myndigheter att samverka med varandra. Eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den emellertid själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Utredningen föreslår också att bestämmelsen – i likhet med nuvarande reglering – inte ska ge stöd för några samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. *E-delegationen* invänder mot detta och anför att en sådan begränsning inte tar tillräcklig hänsyn till e-förvaltningens behov av samverkan mellan myndigheter. Myndigheternas verksamhet styrs emellertid enligt legalitetsprincipen av de föreskrifter om arbetsuppgifterna som lagstiftaren eller någon annan normgivare har meddelat. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna (jfr JO 1993/94 s. 458). Regeringen anser därför att begränsningen till verksamhetsområdet är både lämplig och väl avvägd, bl.a. eftersom en sådan huvudregel minskar risken för onödiga oklarheter och felgrepp i fråga om myndigheternas kompetens och befogenhet. Detta utesluter samtidigt inte att man i specialförfattningar eller i förordningarna med myndighetsinstruktion även fortsättningsvis vid behov kan ta in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. Det skulle t.ex. kunna gälla föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter.

För det andra bör bestämmelsen ge en klar indikation om att samverkansskyldigheten inte enbart tar sikte på att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt utan också är avsedd att underlätta för den enskilde i kontakterna med myndigheterna. Myndigheterna bör därför åläggas att i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själva inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Till skillnad från den liknande bestämmelse som finns i nuvarande 7 § FL bör den nya regeln gälla generellt och inte bara då det är fråga om formlig ärendehandläggning. Ett exempel på sådan hjälp kan vara att en myndighet besvarar en fråga genom att använda information

som den på lämpligt sätt har inhämtat för ändamålet från någon annan myndighet, t.ex. genom ett enkelt telefonsamtal med en tjänsteman eller genom att besöka den andra myndighetens webbplats. Regeringen delar inte bl.a. *Datainspektionens* uppfattning att en sådan utvidgning av samverkansskyldigheten kan vara alltför långtgående för myndigheterna utan anser tvärtom att förändringen är helt i linje med det medborgarperspektiv som genomgående bör prägla den nya förvaltningslagen.

Genom att begränsa skyldigheten att hjälpa enskilda genom samverkan med andra myndigheter så att den enbart gäller i den utsträckning som är rimlig ges också myndigheterna ett nödvändigt handlingsutrymme. En myndighet bör således alltid överväga alternativet att själv begära information av andra myndigheter, men måste ibland kunna avstå från detta på grund av att andra hänsyn måste prioriteras. Som *Riksarkivet* och *Arbetsmiljöverket* uppmärksammar kan en ansträngd arbetssituation eller annan brist på tillgängliga resurser hos myndigheten vara ett sådant skäl. Regeringen anser inte att detta innebär någon risk för tolkningssvårigheter till nackdel för enskilda av det slag som dessa myndigheter befarar.

Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms tingsrätt*, *Datainspektionen*, *Kammarkollegiet*, *Statens kulturråd* och *Arbetsmiljöverket*, för fram synpunkter i fråga om den lagtekniska utformningen. De anser att den del av regleringen som tar sikte på samverkan mellan myndigheter för att hjälpa enskilda i ett visst fall i stället bör placeras i anslutning till bestämmelserna om serviceskyldighet. Regeringen föredrar dock utredningens förslag till reglering, eftersom den på ett tydligare sätt än enligt nuvarande bestämmelser i förvaltningslagen markerar för myndigheterna när samverkan ska ske.

Det bör framhållas att samverkansskyldigheten enligt förvaltningslagen inte innebär någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen mellan myndigheter. Vidare innehåller förvaltningslagen inte några bestämmelser som reglerar frågan om behandling av personuppgifter. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av nationell och EU-rättslig lagstiftning om behandling av personuppgifter, för närvarande t.ex. personuppgiftslagen (1998:204) och efter den 24 maj 2018 bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 maj 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Myndigheten måste också förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess (jfr JO 2006/07 s. 270).

Pensionsmyndigheten anför att det är oklart i vilken utsträckning som bestämmelsen om samverkan är tillämplig i fråga om sådant samarbete mellan myndigheter som gäller frågor om t.ex. inköp av it-tjänster och verksamhetsutveckling. Vidare anser *E-delegationen* att ett krav på samverkan med andra än myndigheter i syfte att ta till vara bl.a. företagens förutsättningar bör ingå i en ny förvaltningslag. Skyldigheten att samverka handlar i grunden om att myndigheterna till nytta för samhällsmedborgarna – både generellt och i enskilda fall – ska hjälpa varandra genom att bistå med den särskilda sakkunskap och kompetens som de var och en i egenskap av expertmyndighet har inom ett visst verksamhets-

område. Om en myndighet i sitt arbete med att utveckla den egna verksamheten ber en annan myndighet att bistå med kunskap och erfarenheter från en motsvarande process, bör den andra myndigheten alltså vara skyldig att ställa upp och samverka givet att den kan avsätta resurser för ändamålet. Sådant samarbete som Pensionsmyndigheten och E-delegationen lyfter fram är av delvis annan karaktär och faller i stället inom tillämpningsområdet för 6 § andra stycket myndighetsförordningen. Enligt den bestämmelsen ska en förvaltningsmyndighet under regeringen verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. De allmänna bestämmelserna om samverkan i den nya förvaltningslagen är inte avsedda att påverka tillämpningsområdet för bestämmelserna om samarbete i myndighetsförordningen.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och andra internationella åtaganden medför bl.a. att förvaltningsmyndigheterna i vissa fall är skyldiga att samverka med utländska förvaltningsmyndigheter. Enligt *Lunds universitet* bör detta framgå av den nya förvaltningslagen. Föreskrifter om sådan samverkansskyldighet finns bl.a. i specialförfattningar och i de olika förordningarna med myndighetsinstruktion. Regeringen anser inte att det finns något behov av en allmän upplysningsbestämmelse om detta i förvaltningslagen.

8 Allmänna krav på handläggningen av ärenden

8.1 Utgångspunkter för handläggningen

Regeringens förslag: Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna har inte någon invändning mot utredningens förslag. *Justitiekanslern* anser att förslaget på ett bra sätt ger uttryck för huvudregeln om skriftlighet, där muntliga inslag kan ingå. Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Livsmedelsverket*, *Tullverket* och *Energimarknadsinspektionen*, har synpunkter på bestämmelsernas närmare utformning. *Riksdagens ombudsmän* (JO) framhåller att rättssäkerhet är något som ska prägla rättstillämpningen som helhet och att preciseringen till den enskildes rättssäkerhet kan leda till missuppfattningar om detta. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att bestämmelsen uttryckligen bör omfatta också det allmännas rättssäkerhet. *Förvaltningsrätten i Umeå* anför att bestämmelserna om muntlig handläggning och muntliga uppgifter bör

samordnas och att regleringen lämpligen görs i bestämmelsen om muntliga uppgifter. Även *Stockholms universitet* är inne på samma linje. *Lunds universitet* anser att det i bestämmelsen även bör anges att handläggningen ska syfta till innehållsmässigt (materiellt) korrekta beslut. *Statens energimyndighet* föreslår ett tillägg till lagtexten om att hänsyn också ska tas till miljömässiga intressen.

Skälen för regeringens förslag

Handläggningens tillvägagångssätt

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § första meningen FL handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Bestämmelsen ger uttryck för ett grundläggande kännetecken för svensk förvaltning nämligen det okomplicerade, förhållandevis snabba och kostnadseffektiva förfarandet, inbegripet själva beslutsfattandet. Samtidigt markeras att effektivitetssynpunkter inte får vara ensamt avgörande utan att de alltid måste balanseras mot berättigade krav på rättssäkerhet.

De utgångspunkter för handläggningen som därmed slås fast utgör samtidigt grunden för de allmänna krav på handläggningen av ärenden som även den nya förvaltningslagen bör ge uttryck för. Regeringen föreslår därför i likhet med utredningen att det i lagen tas in en bestämmelse som i huvudsak motsvarar regleringen i 7 § första meningen FL, med vissa justeringar.

Trots att bestämmelsen i första hand tar sikte på ärenden där någon enskild är part finns det inte någon anledning att begränsa tillämpningsområdet till att gälla endast sådana ärenden. Som utredningen framhåller bör de grundläggande reglerna för ärendehanteringen inte kunna frångås i något sammanhang. Kraven på enkelhet bör bedömas i ljuset av vad som är möjligt. Den regel som regeringen föreslår medger en sådan flexibilitet i tillämpningen att hänsyn också kan tas till särskilda förhållanden, t.ex. när det gäller det kommunala beslutsfattandet.

Att ärendena ska handläggas enkelt och snabbt beskriver på ett adekvat sätt vad som innefattas i kravet på effektivitet. En sådan handläggning är till fördel för både den enskilde och det allmänna. Däremot är det inte lika givet att särskilt markera kostnadsaspekten i en lag vars primära fokus är grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Som utredningen påpekar bör dock det nuvarande kravet på ett billigt förfarande tolkas i vid mening och avse kostnaderna för såväl det allmänna som den enskilde. Med en sådan innebörd syftar också detta krav till att stärka den enskildes ställning vid ärendehandläggningen. Det bör därför gälla även fortsättningsvis. När det gäller den lagtekniska utformningen anser regeringen, i likhet med *Livsmedelsverket* och *Naturvårdsverket*, att uttrycket kostnadseffektivt bör användas i stället för det av utredningen föreslagna ordet ekonomiskt, eftersom det på ett tydligare sätt beskriver det syfte som handläggningen ska tillgodose.

Enligt 7 § FL får en rationell handläggning inte leda till att säkerheten eftersätts. Innebörden av detta förklaras inte närmare i förarbetena. Enligt utredningen är dock en rimlig tolkning att effektivitetssynpunkter inte får dominera handläggningen i sådan grad att myndigheten åsidosätter andra regler för förfarandet som ställer krav på opartiskhet, utredning, kom-

munikation, motivering etc. och att beslutet till följd av detta kan komma att fattas på bristfälligt eller felaktigt underlag. Syftet med den nuvarande bestämmelsen skulle alltså vara att balansera intresset av en effektiv handläggning mot den enskildes möjligheter att ta till vara sina intressen i ett rättsligt förfarande, dvs. i samband med handläggningen av ärenden. Utredningen föreslår därför att det i den nya lagen uttryckligen ska anges att det är den enskildes rättssäkerhet som inte får eftersättas.

JO invänder mot en sådan precisering och framhåller att rättssäkerhet är något som ska prägla rättstillämpningen som helhet. Enligt JO kan utredningens förslag leda till missuppfattningen att det viktigaste är att den enskilde som part i ett ärende får sina intressen tillgodosedda, vilket skulle innebära en alltför snäv avgränsning av de olika rättssäkerhetsaspekter som alltid måste beaktas. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att bestämmelsen uttryckligen bör omfatta också det allmännas rättssäkerhet.

Ett grundläggande syfte med såväl den nuvarande förvaltningslagen och dess föregångare som den nya förvaltningslag som regeringen nu föreslår är att värna den enskildes rättssäkerhet. Enligt förarbetena till 1986 års förvaltningslag inbegriper detta bl.a. ett krav på myndigheterna att handlägga sina ärenden opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt för att säkerställa att såväl förfarandet som besluten är korrekta i formell juridisk mening (jfr prop. 1985/86:80 s. 13). Utredningens förslag bör i linje med detta därför uppfattas så att det är den enskildes rättssäkerhet i vid bemärkelse som avses. Som *JO* påpekar kan det dock vara lämpligt med en mera öppet formulerad bestämmelse för att undvika risken för onödiga missförstånd kring detta. En utformning som tar sikte på rättssäkerheten utan närmare precisering stämmer också bättre överens med bestämmelsens tillämpningsområde, som inte är begränsat till att avse endast ärenden där någon enskild är part. Utredningens förslag bör därför justeras i enlighet med detta.

Lunds universitet efterfrågar en uttrycklig bestämmelse om att handläggningen ska syfta till materiellt korrekta beslut. Detta är dock en självklar del av det krav på rättssäkerhet som enligt förslaget inte får eftersättas och behöver enligt regeringens mening därför inte regleras särskilt.

Som *Statens energimyndighet* påpekar är det viktigt att myndigheterna integrerar miljöhänsyn i sin verksamhet. Allmänna föreskrifter som tar sikte på detta finns redan i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter och förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter. Frågan hör naturligen hemma i nämnda förordningar och bör därför inte regleras i förvaltningslagen.

Handläggningens form

Regeringen anser att de grundläggande utgångspunkterna för ärendehanteringen också bör innefatta en allmän bestämmelse om handläggningens form. Den nuvarande förvaltningslagen bygger på förutsättningen att förfarandet normalt är skriftligt, men innehåller inte någon bestämmelse som på ett samlat sätt ger uttryck för detta.

Att skriftlighet ska vara huvudregel även enligt den nya förvaltningslagen är givet från effektivitetssynpunkt. Som *Tullverket* uppmärksammar förutsätter också de rättssäkerhetsgarantier som lagen ger uttryck för

att vad som förekommer i ett ärende finns dokumenterat på ett sådant sätt att det kan hanteras och kontrolleras. I tidigare lagstiftningsärenden på området har det också genomgående rått enighet om att muntliga inslag aldrig kan bli något mera än ett komplement till ett i grunden skriftligt förfarande.

Med en uttrycklig huvudregel om skriftlighet kan myndigheterna inte åberopa bekvämlighetsskäl för att tillämpa ett mera informellt förfarande och enskilda kan inte ställa krav på att handläggningen i deras ärenden ska vara genomgående muntlig. Som utredningen och *Post- och telestyrelsen* framhåller är det samtidigt naturligtvis mycket viktigt att man kan ta till vara de fördelar som en muntlig handläggning i många fall erbjuder. Förvaltningslagen spänner över ett vidsträckt spektrum av förvaltningsärenden. Ärenden av mer okomplicerat slag kan i många fall med fördel helt eller delvis hanteras muntligt utan att effektiviteten och rättssäkerhetens krav eftersätts. Det gäller t.ex. i fråga om ärenden om s.k. nödbistånd inom socialtjänsten och ärenden om utlämnande på stället av allmän handling. Även i mycket betydelsefulla ärenden, som i grunden måste handläggas enligt en striktare och mera formaliserad ordning, finns ofta ett utrymme för muntliga inslag. Muntlig handläggning kan också vara ett viktigt komplement i ärenden som rör t.ex. barn och unga. Det måste alltså finnas en öppning för muntlighet i det annars skriftliga förvaltningsförfarandet.

I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning bör den enskilde ges ett visst inflytande över valet av handläggningsform i ett ärende. Eftersom det rör sig om en allmän bestämmelse om handläggningens form som ska vara tillämplig såväl när ett ärende inleds, bereds och avgörs som när beslutet i ärendet verkställs, bör det dock vara myndigheten som beslutar om i vilken utsträckning muntliga inslag ska förekomma i det annars skriftliga förfarandet.

Som utredningen, med instämmande av *Justitiekanslern*, konstaterar framstår det som mest ändamålsenligt att införa en befogenhetsregel som begränsar myndigheternas bedömningsutrymme i detta sammanhang genom en hänvisning till lämplighetsöverväganden. Regeringen föreslår därför att myndigheten får besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig om det inte är olämpligt. Till skillnad från *Kammarrätten i Göteborg*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Energimarknadsinspektionen* anser regeringen att utredningens lagtextförslag tillräckligt tydligt betonar att hänsyn ska tas till den enskildes önskemål, men att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för valet av handläggningsform.

Även om bestämmelsen alltså innebär en möjlighet, men inte någon skyldighet, att frångå huvudregeln om skriftligt förfarande, måste myndigheten på ett objektivt sätt alltid kunna motivera varför den inte bifaller en enskilds begäran om att få använda muntlig form i det ena eller andra avseendet. Regeln utgör också ett hinder mot att myndigheten på eget initiativ beslutar om ett muntligt förfarande som varken har stöd i författning eller är till fördel för den enskilde (jfr JO:s granskningsuttalande om en utlandsmyndighets möjligheter att kräva muntlig handläggning, beslut 2008-11-03, dnr 4542-2007).

Allmänna krav på skriftlig dokumentation gäller givetvis även i de fall som en myndighet utnyttjar möjligheten att använda muntliga inslag i ett

ärende, jfr avsnitten 12.2 och 12.5. Regeringen delar inte *Tullverkets* uppfattning att den valda utformningen av huvudregeln om handläggningens form kan leda till missuppfattningar om detta.

Kammarrätten i Sundsvall efterfrågar en motsvarighet till bestämmelsen i 14 § andra stycket FL om att myndigheten särskilt ska beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra. Enligt regeringens mening utgör detta emellertid en naturlig del av de överväganden kring tillgänglighetsaspekter som en myndighet ska göra inom ramen för sin serviceskyldighet, exempelvis i kontakter med barn eller unga, eller om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig skriftlig information (jfr avsnitt 7.2) Detta behöver därför inte regleras särskilt.

Utöver en allmän bestämmelse om handläggningens form bör den nya förvaltningslagen även innehålla bestämmelser om den enskildes rätt att lämna uppgifter muntligt under utredningsfasen av ett ärende. *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Stockholms universitet* anser att de kompletterande bestämmelserna bör tas in i samma paragraf som huvudregeln. Det framstår dock som lämpligare att följa utredningens förslag och reglera rätten att lämna uppgifter muntligt tillsammans med övriga bestämmelser om ärendenas beredning. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 12.2.

8.2 Partsinsyn

Regeringens förslag: Den som är part i ett ärende ska ha rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter ska dock gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Högskoleverket*, *Stockholms universitet*, *Lunds universitet* och *Post- och telestyrelsen*, tillstyrker förslaget eller har inte någon invändning mot det.

Naturvårdsverket och *Riksarkivet* anser att uttrycket uppgift är lämpligare än ordet material för att beteckna det som en part har rätt att ta del av i ett ärende. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* är den föreslagna paragrafen om partsinsyn svårtolkad i förhållande till den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL. *Länsstyrelsen i Gotlands län* delar utredningens bedömningar i fråga om partsinsyn, men anser att man bör överväga att införa en legaldefinition av begreppet part.

Länsstyrelsen i Gotlands län och *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar en översyn av vissa frågor om partsinsyn som tar sikte på regleringen i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt länsstyrelsen bör lagstiftning också övervägas när det gäller frågan om huruvida partsinsynen innebär att en part har rätt att också kunna få en kopia av det material som har tillförts ett ärende. Kammarrätten förespråkar även att frågan om partsinsyn, i det fortsatta lagstiftningsarbetet samordnas med arbetet med att ta om hand Insynsutredningens betänkande Partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU 2010:14).

Partsinsyn enligt nuvarande reglering

I den nuvarande förvaltningslagen finns bestämmelser som på två olika sätt tillförsäkrar en part insyn i ärendet. Regleringen i 16 § FL förutsätter att parten aktivt begär att få ta del av det som har tillförts ärendet, s.k. partsinsyn, medan 17 § FL ålägger myndigheten att på eget initiativ kommunicera relevant material med parten. I detta avsnitt behandlas frågan om partsinsyn. Kommunikationsregeln behandlas i avsnitt 12.3.

Det finns också bestämmelser som reglerar den kollision som kan uppkomma mellan rätten till partsinsyn och sekretessintressen. Den centrala regeln om detta finns i 10 kap. 3 § OSL, som 16 § FL hänvisar till.

En liknande ordning i fråga om partsinsyn gäller enligt 43 § FPL för förfarandet i allmän förvaltningsdomstol.

Behovet och placeringen av en regel om partsinsyn

Ett av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna enskildas rättssäkerhet. Av central betydelse för att uppnå detta mål är att en part i ett ärende i princip ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet. En sådan rätt till insyn har sedan länge tillämpats inom svensk förvaltningsrätt och har även erkänts av EU-domstolen som en allmän EU-rättslig princip.

Principen om partsinsyn har av Högsta förvaltningsdomstolen ansetts så central att den utgör en allmän rättsgrundsats, som i princip gäller oberoende av särskilt författningsstöd. Rätt till partsinsyn har ansetts föreligga även i ärenden som enligt 32 § FL faller utanför lagens tillämpningsområde och då 16 § FL alltså inte varit tillämplig (RÅ 1994 ref. 79 och RÅ 2001 ref. 27).

Även den nya förvaltningslagen bör innehålla uttryckliga bestämmelser om partsinsyn. I den nuvarande lagen har regleringen om partsinsyn och kommunikation placerats i var sin paragraf under en gemensam rubrik om parters rätt att få del av uppgifter. Som utredningen pekar på är det dock fråga om två skilda institut med delvis olikartade funktioner och tillämpningsområden. Regeringen gör därför följande överväganden när det gäller frågan om placeringen av bestämmelserna om partsinsyn i den nya lagen.

Partsinsynen ska ge parten möjlighet att skaffa sig en fullständig insyn i allt material som finns i ärendet. Parten ska under handläggningens alla stadier ha möjlighet att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts ärendet i sak att han eller hon kan bemöta vad som talar mot honom eller henne. Partsinsynen kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt – t.ex. att inget relevant material saknas i akten, att myndigheten iakttagit sin kommunikationsskyldighet och att utredningen bedrivits så snabbt och effektivt som möjligt. Om avgörandet i ärendet går parten emot, utgör möjligheten till fullständig insyn en förutsättning för att han eller hon ska kunna bedöma om det lönar sig att överklaga. Om det finns ett beaktansvärt behov av uppgifter i ett avslutat ärende, kan partsinsynen enligt rättspraxis tas i anspråk även på ett senare stadium (se t.ex. RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27).

Kommunikationsbestämmelsen, som har sin största betydelse i samband med ärendenas beredning, förutsätter i stället att myndigheten

ser till att den enskilde dels informeras om tillkommande material, dels bereds tillfälle att framföra sina synpunkter på materialet. En part ska alltså inte tvingas att utnyttja möjligheten till partsinsyn för att försäkra sig om att myndighetens beslut baseras på ett underlag som han eller hon känt till och har kunnat bemöta. Kommunikationsskyldigheten är dock inte lika omfattande som partsinsynen. Om allt material som är föremål för partsinsyn också skulle kommuniceras, skulle reglerna om partsinsyn sakna självständig betydelse. En viktig skillnad är att kommunikationsskyldigheten vid sidan av sin rättssäkerhetsfunktion också utgör ett grundläggande utredningsverktyg. Genom kommunikationsskyldigheten sker nämligen ett fortlöpande utbyte av information och argument mellan dem som medverkar i ärendet.

Som utredningen och *Post- och telestyrelsen* anför bör man i den nya lagen markera att reglerna om partsinsyn och kommunikation har olika funktioner och tydligare lyfta fram deras respektive betydelse. Detta åstadkoms lämpligen genom att de i lagtexten skiljs från varandra. Eftersom partsinsynen gäller under hela handläggningstiden och under vissa förutsättningar även efter ärendets avslutande, anser regeringen att den bör regleras tillsammans med de bestämmelser i lagen som gäller allmänna krav på handläggningen av ärenden.

Någon legaldefinition av begreppet part bör inte införas

Liksom 1971 års förvaltningslag innehåller den nu gällande förvaltningslagen varken någon särskild eller närmare definition av vad som avses med uttrycket part i lagen. Enligt *Länsstyrelsen i Gotlands län* bör man dock överväga att införa en legaldefinition av begreppet part.

När det gäller t.ex. partsinsyn (16 §), rätt att lämna uppgifter muntligt (14 §), rätt att bli kommunicerad (17 §) och rätt att bli underrättad om beslut (21 §) anges i förvaltningslagen att dessa rättigheter avser den som är sökande, klagande eller annan part.

Med sökande avses den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentligrättsliga lagstiftningen. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Det kan vara en sökande som fått avslag på sin framställning eller någon som drabbats av ett ingripande och vill att beslutet ska upphävas eller ändras. Uttrycket annan part inbegriper bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part.

Den som i någon annan egenskap har ett intresse i saken anses normalt inte som part i första instans. Skulle dennes intresse i saken vara av sådan art att han eller hon tillerkänns klagorätt kan personen i fråga bli part i högre instans. Intressenten uppträder då som klagande i det ärende som inleds genom överklagandet. Däremot har den som tar ett initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet normalt inte ställning som part (se t.ex. RÅ 1983 2:37).

Enligt regeringens uppfattning visar den tolkning av partsbegreppet som gjorts i praxis att avsaknaden av en legaldefinition inte medför någon risk för att rättssäkerheten eftersätts (jfr SOU 2010:29 s. 246–247 med hänvisningar). Ett försök att i förvaltningslagen närmare reglera vem som ska anses som part skulle tvärtom kunna utgöra ett hinder för en generös tillämpning av allmänna regler om partsinsyn och kom-

munikation m.m. i situationer som inte direkt förutsetts av lagstiftaren. Vidare kan, som *Länsstyrelsen i Gotlands län* är inne på, frågan om vem som ska anses som part i en viss typ av ärenden vid behov regleras i speciallagstiftningen.

Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Högskoleverket* och *Stockholms universitet*, att partsbegreppet kan och bör användas i förvaltningslagen på samma sätt som tidigare utan att det i lagtexten ges en mera exakt definition. Liksom hittills bör det alltså överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta. Som utredningen och *Post- och telestyrelsen* förordar kan uttrycket part dessutom med fördel användas som samlande beteckning för det som i den nuvarande lagen anges som sökande, klagande eller annan part.

Föremålet för insyn

Insynen bör på samma sätt som enligt 16 § FL vara i princip obegränsad och omfatta allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Utöver allmänna och offentliga handlingar bör rätten till insyn omfatta även sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Dessutom bör insynen omfatta även handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess.

Det material som partsinsynen gäller brukar sammanföras i en s.k. akt och begreppet aktinsyn används därför ibland synonymt med partsinsyn. Den praktiska hanteringen avgör dock inte om materialet ska anses ingå i ärendet eller inte. I likhet med nuvarande reglering bör partsinsynen omfatta det som har tillförts ärendet. Det innebär att det ytterst ligger i myndighetens hand att avgöra i vilken utsträckning sådana handlingar som minnesanteckningar och föredragningspromemorior har sådan betydelse för avgörandet att de bör tillföras ärendet. Genom de skärpta krav på dokumentation av uppgifter som föreslås minskar risken för att allt relevant material inte tillförs ärendet (avsnitt 12.5).

Den principiella rätten att ta del av allt det tillförda materialet måste kunna inskränkas om den kolliderar med tungt vägande sekretesshänsyn, t.ex. i fråga om skydd för rikets säkerhet eller något annat allmänt eller enskilt intresse. Den koppling som nu finns mellan förvaltningslagens bestämmelse om partsinsyn och kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL, som bl.a. begränsar formerna för insyn om det är av synnerlig vikt att sekretessen inte röjs, bör därför föras över till den nya lagen. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* är den föreslagna paragrafen om partsinsyn oklar i förhållande till kollisonsbestämmelsen när det gäller relationen mellan de båda lagarna. Regeringen anser dock att utredningens förslag till utformning av bestämmelsen tydligt markerar att rätten till insyn för den som är part enligt förvaltningslagen är mycket långtående, men inte obegränsad, och att de begränsningar som finns följer av regleringen i offentlighets- och sekretesslagen.

Regeringen föreslår alltså sammanfattningsvis inte någon saklig ändring i nuvarande ordning. Till skillnad från *Riksarkivet* och *Naturvårdsverket* anser regeringen att uttrycket material, som används i 10 kap. 3 § OSL, är lämpligare än ordet uppgift för att beteckna det som en part har rätt att ta del av i ett ärende. På så sätt markeras nämligen tydligare att partsinsynen inte enbart tar sikte på handlingar utan också avser annat

utredningsmaterial, t.ex. föremål, iakttagelser vid syn eller besiktning och muntliga uppgifter. Regeringen anser därför att utredningens förslag bör läggas till grund för lagstiftning.

Som *Länsstyrelsen i Gotlands län* uppmärksammar innebär partsinsynen också en rätt för parten att kunna få en kopia av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte. I sammanhanget kan påpekas att en handling som inte är allmän och som expedieras av myndigheten, innan ärendet slutbehandlats, blir allmän genom själva expeditionen (JO 1998/99 s. 508).

Kammarrätten i Stockholm och *Länsstyrelsen i Gotlands län* efterfrågar en översyn av vissa frågor om partsinsyn som tar sikte på regleringen i offentlighets- och sekretesslagen. Kammarrätten förespråkar också att frågan om partsinsyn, i det fortsatta lagstiftningsarbetet samordnas med beredningen av förslagen i Insynsutredningens betänkande Partsinsyn enligt rättegångsbalken (SOU 2010:14). Även om det finns beröringspunkter mellan de båda ärendena har regeringen bedömt att sambandet inte är så starkt att det funnits anledning att samordna den beredningen med detta lagstiftningsärende. Insynsutredningens förslag behandlas i propositionen Misstänktas rätt till insyn i förundersökningar (prop. 2016/17:68).

Tillämpningsområdet

Tillämpningsområdet för 16 § FL är begränsat till att gälla ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Detsamma gällde enligt motsvarande bestämmelse i 1971 års förvaltningslag. Regeringen gör i avsnitt 6.2 bedömningen att uttrycket myndighetsutövning inte bör användas för att inskränka tillämpningsområdet för olika bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Någon anledning att inskränka tillämpningsområdet för en ny regel om partsinsyn har inte framkommit. Regeringen anser i likhet med *Post- och telestyrelsen* att den som är part i ett ärende bör ha rätt till insyn oberoende av vad ärendet avser. Skulle det i något avseende finnas tungt vägande skäl för att låta ett visst intresse gå före en parts rätt till insyn enligt förvaltningslagen, får avvikande bestämmelser meddelas i en annan lag eller förordning (jfr t.ex. 10 kap. 3 § OSL). En förutsättning för sådana avvikelser är att de utformas på ett sätt som är förenligt med svenska nationella rättsgrundsatser och EU-rättsliga eller andra internationella åtaganden.

Den föreslagna lagregelns tillämpningsområde innebär inte i övrigt någon avvikelse från vad som gäller enligt 16 § FL. Bestämmelsen hindrar därmed inte en vidareutveckling av Högsta förvaltningsdomstolens praxis på området, t.ex. i fråga om ärenden som har avgjorts.

8.3 Tolkning och översättning

8.3.1 Nuvarande reglering

Handläggningen av ärenden inom förvaltningen sker i huvudsak i skriftlig form. Myndigheterna kommer relativt ofta i kontakt med personer

som inte behärskar svenska språket. Det behov av översättningar som då aktualiseras tillgodoses genom bestämmelser om tolkning.

Enligt 8 § FL, som gäller vid all ärendehandläggning, bör en myndighet som har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad vid behov anlita tolk. Regeln tar sikte både på muntlig tolkning vid exempelvis en förhandling eller ett förhör och på skriftlig översättning av handlingar (prop. 1985/86:80 s. 27).

I det betänkande som låg till grund för den nuvarande förvaltningslagen uppmärksammade Förvaltningsrättsutredningen att bestämmelsen innebär att en myndighet kan låta bli att använda tolk, trots att den bedömer att det finns ett behov av sådan hjälp i ärendet, och föreslog därför att regleringen skulle skärpas (SOU 1983:73 s. 69–71). Vid beredningen av lagstiftningsärendet ansåg departementschefen emellertid att viss försiktighet var påkallad. Visserligen borde den som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna få sådant bistånd i all rimlig utsträckning, men man hade också att beakta bl.a. den varierande tillgången på tolkar och kostnaden för samhällets tolkservice, vilken måste stå i proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde (prop. 1985/86:80 s. 26–28).

JO har understrukit att det är myndigheten själv som i det enskilda fallet bedömer om det finns något behov av tolkning (JO 2003/04 s. 174). JO har också framhållit att det t.ex. inte krävs att alla inkommande handlingar på främmande språk översätts. I nära anslutning till vad som uttalats i förarbetena har JO framhållit att myndigheterna måste ta hänsyn till sådana faktorer som ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som ges in och kostnaden för översättningen i förhållande till ärendets betydelse (se bl.a. JO 2007/08 s. 416, JO 2008/09 s. 192, beslut 2009-03-19, dnr 305-2008, och beslut 2009-04-03, dnr 5203-2007).

Myndigheten måste också väga in den egna förmågan att tillgodogöra sig främmande språk. Någon särskild tolkning eller översättning från engelska, danska eller norska språket är vanligtvis inte nödvändig. Särskilt inom större myndigheter finns dessutom ofta en ännu bredare språklig kompetens som kan utnyttjas för översättningar, om myndigheten bedömer att det är lämpligt. En anställds mera översiktliga kunskaper i ett främmande språk kan också utnyttjas för att ge myndigheten en bild av om innehållet i en skrivelse är av sådan karaktär att en översättning är motiverad.

Som framgått tar 8 § FL inte enbart sikte på tolkning och översättning i förhållande till främmande språk. Även den som är allvarligt hörsel- eller talskadad ska i motsvarande omfattning få hjälp. Däremot omfattar den nuvarande bestämmelsen inte synskadades möjligheter att kommunicera med myndigheter via t.ex. punktskrift.

8.3.2 En rättighet för enskilda

Regeringens förslag: En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Socialstyrelsen, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Statens energimyndighet* och *Växjö kommun*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Sveriges geologiska undersökning anför att nuvarande ordning med en behovsprövning fungerar väl och avstyrker utredningens förslag, som den anser innebär alltför långtgående krav för myndigheterna. Även *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Statens kulturråd* och *Luleå kommun* är kritiska till en skärpt reglering och anser att den nuvarande regleringen bör behållas. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) efterfrågar en konsekvensanalys om vad de skärpta kraven innebär för myndigheterna och anser att man bör avvakta med att införa en uttrycklig lagregel om obligatorisk tolkning och översättning till dess att det är möjligt att tillgodose behovet av tolkar och översättare. *Örnsköldsviks kommun* tar också ställning mot utredningens förslag att utforma bestämmelsen som ett uttryckligt åliggande för myndigheterna och framhåller, i likhet med SKL, att det saknas en konsekvensanalys om vad ett sådant åliggande kan innebära för kommunerna.

Justitiekanslern och *Patent- och registreringsverket* anser att det finns en risk för att utredningens förslag i tillämpningen kan komma att ges en alltför vidsträckt tolkning som inte är avsedd. Justitiekanslern ifrågasätter om det är rimligt att staten ska stå för kostnaderna för tolk och översättning i statens skaderegleringsärenden och andra ärenden där det allmänna är den enskildes motpart. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Finansinspektionen* och *Stockholms universitet* för ett liknande resonemang i fråga om ärenden av kommersiell natur. *Kriminalvården* anser att det tydligt måste framgå av lagtexten att omfattningen av översättningsskyldigheten är begränsad och inte innebär att alla lagar och beslut måste översättas. Enligt *Lunds universitet* behövs det ett liknande förtydligande i fråga om handlingar som kommer in till en myndighet.

Kammarkollegiet anmärker att det inte är givet att det finns tolkar att tillgå på alla språk, vilket bör beaktas vid utformningen av lagtexten. *Finansinspektionen* och *Lunds universitet* uppmärksammar frågan om hur regleringen om tolkning och översättning förhåller sig till bestämmelserna i 10 § språklagen (2009:600) om att språket i förvaltningsmyndigheter är svenska. Lunds universitet anser att den nya förvaltningslagen bör innehålla bestämmelser som ger uttryck för gällande rätt i fråga om språkanvändningen i offentlig verksamhet.

Enligt *Diskrimineringsombudsmannen* bör rätten till tolkning och översättning inte vara begränsad till personer som har en hörsel-, syn-, eller talskada utan gälla även för den som av något annat skäl har ett sådant behov, t.ex. på grund av en funktionsnedsättning i form av dyslexi.

Förvaltningsrätten i Stockholm, *Stockholms universitet*, *Lunds universitet* och *Statens skolverk* för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag: Svenska är huvudspråk i Sverige och ska användas i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet (4 § och 10 § första stycket språklagen). Att myndigheterna som huvudregel ska använda svenska i tal och skrift medför ett behov av regler som tar sikte på att lösa de kommunikationssvårigheter som kan uppkomma vid handläggningen av ärenden, eftersom det annars finns en risk för att den enskilde gör rättsförluster. Bestämmelserna i förvaltningslagen om tolkning ställer därför krav på myndigheterna att underlätta för enskilda som inte behärskar svenska eller med vissa funktionsnedsättningar att medverka i ett ärende.

Det grundläggande syftet med regleringen om tolk är att säkerställa att den person som ärendet gäller och som berörs av ärendets utgång ska kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd, och att relevant material ska kunna beaktas vid prövningen, oavsett om materialet tillförs av den enskilde själv eller av någon annan. Den nuvarande ordningen fyller en viktig funktion och bestämmelser med motsvarande syfte bör införas i den nya förvaltningslagen och ingå bland de allmänna krav som bör ställas på handläggningen av ärenden.

Utredningen föreslår att ett uttryckligt krav på tolkning och översättning bör gälla för fall då den enskilde behöver sådan hjälp för att kunna ta till vara sin rätt. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges geologiska undersökning*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Statens kulturråd* och *Luleå kommun*, invänder mot detta och anser att den ordning som gäller enligt den nuvarande lagen bör behållas. Enligt *SKL* förutsätter ett krav på obligatorisk tolkning och översättning att det är möjligt att tillgodose behovet av tolkar och översättare.

Tolkad och tillämpad på det sätt som beskrivs i avsnitt 8.3.1 innefattar den nuvarande bestämmelsen i 8 § FL ett åliggande för myndigheterna att agera. Om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt, har myndigheterna alltså redan en skyldighet att använda tolkar och översättare och låta det allmänna stå för kostnaderna. Som JO har framhållit, i nära anslutning till vad som uttalats i förarbetena till förvaltningslagen, måste myndigheterna ta hänsyn till bl.a. ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som ges in och kostnaden för översättningen i förhållande till ärendets betydelse. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att vad som enligt förarbetena och JO:s uttalanden redan gäller i fråga om tolkning och översättning tydligare bör komma till uttryck i den nya lagens bestämmelse om detta.

Som flera remissinstanser påpekar måste det dock ibland vara möjligt att avstå från tolkning eller översättning. Det gäller särskilt då ärendena är av mindre vikt för den enskilde och kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå ta till vara sin rätt. Genom att behovskriteriet tar sikte på den enskil-

des möjligheter att ta till vara sin rätt, ges myndigheterna enligt regeringens bedömning ett tillräckligt utrymme att anpassa omfattningen av åtgärderna efter förutsättningarna i det enskilda fallet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Finansinspektionen* och *Stockholms universitet* befarar att bestämmelsen ska leda till ändrad praxis i ärenden av kommersiell natur, där det för närvarande ofta är den enskilde själv och inte det allmänna som får stå för eventuella översättningskostnader. Regeringen ser dock inte någon risk för en sådan utveckling, utan anser tvärtom att den enskildes resurser att själv ombesörja översättningen är en omständighet som – i likhet med nuvarande ordning – både kan och bör beaktas av myndigheten när den ska göra en behovsprövning i sådana slags ärenden.

För att ytterligare tydliggöra att huvudregeln är att förvaltningsärenden ska handläggas på svenska anser *Lunds universitet*, att det bör framgå av den nya förvaltningslagen att språket i offentlig verksamhet är svenska. Enligt regeringens mening är nuvarande reglering i språklagen tillräcklig. Det bör därför inte införas någon särskild bestämmelse om detta i förvaltningslagen.

Med anledning av vad *Justitiekanslern* och *Patent- och registreringsverket* anför om risken för en alltför vidsträckt tolkning i övrigt av bestämmelsen, bör det vidare påpekas att det ytterst är myndigheten som ska bedöma om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet. Många gånger kan behovet av sådana åtgärder också tillgodoses i tillräcklig utsträckning med hjälp av myndighetens egna resurser och utan att det är nödvändigt att använda en extern tolk eller översättare.

Även om det inte funnits något tvivel om att båda varianterna varit avsedda, anser regeringen att det i den nya bestämmelsen i förvaltningslagen klart bör anges att den inte bara avser muntlig tolkning utan också översättning av handlingar (jfr 5 kap. 6 § och 33 kap. 9 § RB). Eftersom förfarandet som huvudregel är skriftligt är översättning i praktiken den vanligaste och viktigaste åtgärden.

Enligt *Kriminalvården* och *Lunds universitet* bör gränserna för översättningsskyldigheten preciseras i lagtexten, så att det tydligt framgår att myndigheterna, på motsvarande sätt som enligt nuvarande praxis, inte är skyldiga att översätta t.ex. alla beslut och inte heller måste översätta alla handlingar som kommer in till dem. En sådan detaljreglering framstår dock som obehövlig, eftersom den föreslagna bestämmelsen är utformad så att det är tydligt att omfattningen av den hjälp som myndigheten måste ge ska prövas i varje enskilt fall.

Regeringen bedömer därför sammanfattningsvis att förslaget till reglering, som i sak stöds av en stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Tullverket*, *Post- och telestyrelsen*, *Statens energimyndighet* och *Växjö kommun*, kan genomföras utan att det skapar tillämpningsproblem.

Regeringen anser alltså att lagtexten, till skillnad från hittills, bör utformas på ett sätt som stämmer överens med hur regleringens syfte har kommit till uttryck i förarbetena till förvaltningslagen. Att bestämmelsen formuleras som ett åliggande för de fall när det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt innebär enligt regeringens mening

inte att det ställs några andra eller längre gående krav på myndigheterna än vad som i praktiken redan gäller.

Det är också viktigt att understryka att förslaget naturligtvis inte hindrar myndigheterna att även i annat syfte använda sig av tolk, om de anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat (jfr 50 § första stycket andra meningen FPL). Att det allmänna även i de fallen ska stå för kostnaderna är självklart och behöver inte regleras. I detta sammanhang kan även uppmärksammas att det i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns särskilda bestämmelser om rätt för enskilda att använda finska, meänkieli och samiska i sina skriftliga och muntliga kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar inom vissa närmare angivna geografiska förvaltningsområden eller när den enskilde är part eller ställföreträdare för en part i ett ärende och mål hos en myndighet eller domstol. I den lagen finns även bestämmelser om den enskildes rätt i vissa fall att på begäran få en skriftlig översättning av ett beslut. Regleringen i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk kompletterar de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen om tolkning och översättning.

Reglerna i 8 § FL om tolk och översättning syftar även till att överbrygga sådana kommunikationssvårigheter som kan uppkomma när en myndighet har kontakt med någon som är allvarligt hörsel- eller talskadad. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Dessutom bör den nya bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas så att även den som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se omfattas.

Utredningen föreslår att detta lagtekniskt ska ske genom att överföring till och från punktskrift jämställs med översättning. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Lunds universitet* påpekar är det lämpligare med en teknikneutral reglering, eftersom överföring även kan göras med hjälp av andra alternativ som exempelvis talsyntes. Bestämmelsen bör ges en sådan utformning.

Som *Diskrimineringsombudsmannen* uppmärksammar kan enskilda också av andra skäl uppleva svårigheter i sina kontakter med myndigheterna. Det gäller bl.a. för dem som har en funktionsnedsättning i form av dyslexi. Eftersom det stöd som behövs i sådana fall inte utgör tolkning eller översättning i traditionell mening är de nu aktuella bestämmelserna inte tillämpliga. För dessa fall gäller i stället myndigheternas serviceskyldighet, som innebär att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen (avsnitt 7.2).

8.4 Ombud och biträde

8.4.1 Nuvarande reglering

Att den som för talan i ett ärende får använda sig av ombud eller biträde gällde som princip redan före införandet av en allmän förfarandereglering och uttrycks för närvarande i 9 § första stycket FL. Regleringen är inte avsedd att hindra att även en juridisk person fungerar som ombud (se prop. 1971:30 del 2 s. 362). Rätten att anlita biträde, dvs. någon som inte själv för talan för partens räkning utan endast bistår honom eller henne vid talans utförande, är ovillkorlig. Rätten att anlita ombud hindrar

däremot inte att myndigheten kan begära att den som har ombud ska medverka personligen. Personlig medverkan kan ibland vara nödvändig av utredningsskäl, särskilt i sådana fall då enbart den enskilde själv har den information som behöver tillföras ärendet. I specialförfattningar, särskilt på det sociala området, finns det ofta särskilda bestämmelser om krav på personlig medverkan och förfarandet kring detta.

Enligt 9 § andra stycket FL får myndigheten i det enskilda ärendet besluta att avvisa ett ombud eller biträde som visat oskicklighet eller oförstånd eller som är olämplig på något annat sätt. I paragrafens tredje stycke anges att ett sådant avvisningsbeslut får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Den nuvarande förvaltningslagen innehåller inte några regler om den fullmakt från huvudmannen som måste finnas för att någon ska kunna göra anspråk på att uppträda som ombud. Frågan behandlades inte heller i förarbetena till lagen (jfr SOU 1983:73 s. 72 och prop. 1985/86:80 s. 62–63).

8.4.2 Vad gäller i fråga om fullmakt?

I det utredningsarbete som ledde fram till 1971 års förvaltningslag föreslog Besvärssakkunniga i sitt slutbetänkande (SOU 1964:27) detaljerade bestämmelser om anlitande av ombud, inbegripet en regel om utformningen av fullmakter. Lagförslaget omarbetades av en särskild arbetsgrupp inom Justitiedepartementet, som ansåg att frågorna om fullmakt och behörighet för ombud kunde lämnas oreglerade i förvaltningslagen. I de undantagsfall då problem uppkom kunde vägledning i stället sökas i avtalslagen och i rättegångsbalken (SOU 1968:27 s. 106). I propositionen till 1971 års förvaltningsrättsreform pekade departementschefen också på reglerna om fullmakt för ombud i den då samtidigt föreslagna förvaltningsprocesslagen (prop. 1971:30 del 2 s. 362). Dessa fick dock vid behov fyllas ut med ledning av allmänna grundsatser om ombud och fullmakt, eftersom regleringen var mindre detaljerad än den i rättegångsbalken (prop. 1971:30 del 2 s. 603).

Svaret på frågan om vad som gäller i fråga om fullmakt på förvaltningsrättens område kan alltså sökas genom antingen en analogisk tillämpning av 49 § FPL eller en tillämpning av de allmänna grundsatser som har kommit till uttryck i rättspraxis.

Tidigare var det obligatoriskt för ett ombud i allmän förvaltningsdomstol att styrka sin behörighet genom att presentera en fullmakt för rätten. Sedan den 1 juli 2013 gäller dock enligt 49 § andra stycket FPL att ett ombud inte måste styrka sin behörighet annat än i de fall rätten anser att det behövs (prop. 2012/13:45 s. 108–110). Detta motsvarar vad som enligt rättspraxis gäller inom förvaltningsfarandet (RÅ 1950 ref. 30). I 49 § tredje stycket FPL finns bestämmelser om konsekvenserna av att inte följa ett föreläggande att styrka ombudets behörighet med en fullmakt, nämligen att den åtgärd som ombudet har vidtagit inte ges någon verkan. Om ett sådant föreläggande, som kan riktas till ombudet eller huvudmannen, inte följs kan det t.ex. innebära att ett överklagande avvisas och alltså inte tas upp till prövning. Att även förvaltningsmyndigheterna måste vidta åtgärder innan de kan avvisa en talan för att fullmakt

saknas gäller enligt JO som en allmän princip inom förvaltningsrätten (JO 1974 s. 619).

Frågan om fullmaktens form regleras inte i förvaltningsprocesslagen, men det är förutsatt att såväl muntlig som skriftlig fullmakt kan användas (prop. 2012/13:45 s. 110). Om rätten anser att ombudets behörighet behöver styrkas, ska ombudet eller huvudmannen enligt 49 § andra stycket FPL föreläggas att visa upp en skriftlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innefatta ombudets namn och i förekommande fall innehålla uppgift om att ombudet får sätta någon annan i sitt ställe. Det första kravet innebär bl.a. att det inte är möjligt att använda en skriftlig fullmakt som gäller för innehavaren av fullmakten utan att denne är namngiven. Domstolens möjlighet att begära in en skriftlig fullmakt utesluter inte att behörigheten styrks t.ex. genom att huvudmannen vid en muntlig förhandling ger ombudet en muntlig fullmakt (prop. 2012/13:45 s. 180). I förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna aktualiseras frågan mera sällan, eftersom handläggningen i allt väsentligt är skriftlig. Om huvudmannen deltar vid en förhandling eller ett annat möte med någon som representerar myndigheten finns det inte något som hindrar att han eller hon muntligen ger ombudet i uppdrag att föra talan i ärendet (jfr SOU 1964:27 s. 210–211). Till skillnad från vad som numera gäller för processen i allmän förvaltningsdomstol ställs det inom förvaltningsförfarandet inte upp något krav på att ombudet ska vara en fysisk person. Det innebär att även en juridisk person kan godtas som ombud (prop. 1971:30 del 2 s. 362, jfr prop. 2012/13:45 s. 106–107).

Enligt 9 § andra stycket FL får myndigheten avvisa ett olämpligt ombud. Ett sådant beslut gäller enbart för det aktuella ärendet. Inom förvaltningsförfarandet finns det i övrigt inte några principiella begränsningar när det gäller ombudets kvalifikationer eller i fråga om relationerna mellan huvudman och ombud. Det finns alltså inte något hinder mot att den enskilde anlitar en nära anhörig som ombud (JO 1992/93 s. 417).

Omfattningen av ett ombuds behörighet att företräda huvudmannen får, om annat inte följer av fullmakten, anses innefatta en rätt att vidta alla åtgärder som behövs i målet eller ärendet. Följaktligen ska också kommunikation med parten ske via ombudet. Om myndigheten väljer att skicka en handling till huvudmannen innebär detta en ren serviceåtgärd. Myndigheten måste också skicka handlingen till ombudet (se t.ex. JO:s beslut 2009-02-19, dnr 5618-2007, i ett försäkringskasseärende).

8.4.3 Tydliga behörighetsregler – särskilt i fråga om krav på lämplighet och fullmakt

Regeringens förslag: Den som är part i ett ärende får som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Den som anlitar ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det.

En myndighet ska kunna besluta att ett ombud eller ett biträde som bedöms vara olämplig för sitt uppdrag inte längre får medverka i ärendet.

Ett ombud ska på begäran styrka sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten.

Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet genom en fullmakt, får myndigheten besluta ett föreläggande om samma sak. Ett sådant föreläggande får riktas till ombudet eller parten.

Om en handling som inleder ett ärende har skrivits under av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte att det ska införas ett allmänt krav på lämplighet för ombud och biträden.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Post- och telestyrelsen*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Lunds universitet*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Kammarrätten i Stockholm, *Kammarrätten i Sundsvall* och *Pensionsmyndigheten* anser att utredningens förslag om ombud och biträde bör samordnas med ändringarna i motsvarande reglering i förvaltningsprocesslagen som baseras på förslagen i promemorian Ds 2010:17 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Försäkringskassan*, anser att en förvaltningsmyndighet bör ha möjlighet att mer generellt hindra uppenbart oskickliga ombud eller biträden från att medverka i ärenden hos myndigheten. Frågan uppmärksammas även av *Justitiekanslern* och *Länsstyrelsen i Gotlands län*.

Arbetsförmedlingen framhåller att en fullmakt i många fall även löser en myndighet från den sekretess som annars skulle gälla i ärendet. Arbetsförmedlingen anser därför att det bör vara obligatoriskt för ett ombud att styrka sin behörighet genom fullmakt. Enligt *Bolagsverket* kan det finnas ett behov av att i förvaltningslagen uttryckligen reglera möjligheten för ett ombud att använda en s.k. kungörelsefullmakt för att styrka sin behörighet.

Kammarrätten i Göteborg, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Utgångspunkter för behörighetsregler om ombud och biträde

Rätten att använda sig av ombud och biträde är en grundläggande och självklar del av svensk rättstradition som bör komma till uttryck även i den nya förvaltningslagen. Även en bestämmelse som ger förvaltningsmyndigheterna möjlighet att hindra olämpliga ombud eller biträden från att medverka i ärenden har en naturlig plats i en ny förvaltningslag. Regeringen anser i likhet med utredningen att regleringen i sak som utgångspunkt bör motsvara innehållet i 9 § första och andra styckena FL. Det finns dock skäl att överväga utformningen av de nya bestämmelserna.

Ett allmänt krav på lämplighet som innebär att enbart fysiska personer får anlitas som ombud eller biträden

Kammarrätten i Stockholm och *Pensionsmyndigheten* uppmärksammar det förslag som låg till grund för den ordning med ett allmänt krav på lämplighet för ombud och biträden som numera gäller inom förvaltningsprocessen och som bl.a. innebär att juridiska personer inte längre får anlitas för sådana uppdrag i allmän förvaltningsdomstol (prop. 2012/13:45 s. 104–107).

Inom förvaltningsförfarandet saknas för närvarande uttryckliga regler om vilka krav som ska ställas på den som vill medverka som ombud eller biträde. En myndighet får visserligen avvisa den som i handläggningen av ett ärende visar sig vara olämplig. Avsaknaden av primära regler om behörighetskrav leder dock till att det inte finns någon möjlighet för myndigheten att avvisa den som vid ett ärendes tidigare behandling eller som i annat sammanhang har visat sig vara olämplig att medverka som ombud. Exempelvis kan myndigheten därför som ombud eller biträde till en syn eller annat möte behöva kalla en person som myndigheten utifrån tidigare erfarenheter på goda grunder kan anta kommer att missköta sitt uppdrag och vid det muntliga handläggningstillfället behöva avvisas. Enligt regeringen är det inte rimligt att myndigheten i ett sådant fall måste påbörja den muntliga handläggningen och låta ombudet visa prov på sin olämplighet för att först därefter kunna avvisa ombudet. Det säger sig självt att detta förhållande har en negativ inverkan på såväl effektiviteten i förfarandet som rättssäkerheten för den enskilde.

Ett införande av ett allmänt krav på lämplighet för den som vill medverka som ombud eller biträde i förvaltningsförfarandet skulle mot den bakgrunden innebära en enhetligare, effektivare och mer rättssäker ordning. Regeringen anser därför, i likhet med de båda remissinstanserna, att regleringen i den nya förvaltningslagen bör samordnas med förvaltningsprocesslagens bestämmelser om behörighetskrav för ombud och biträden. Därigenom blir det för både parter och deras tilltänkta ombud eller biträde klart att ett krav på lämplighet ställs för att få medverka i förfarandet när ett ärende handläggs. Det tydliggör också att myndigheten har möjlighet att avvisa någon som på förhand, dvs. redan när ett ärende inleds, inte bedöms vara kvalificerad även om detta inte har kommit till uttryck i det aktuella ärendet. En myndighet bör också i likhet med nuvarande ordning kunna avvisa den som senare under

handläggningen i ärendet visar sig olämplig som ombud eller biträde (jfr t.ex. RÅ 85 2:15 I).

En konsekvens av en sådan uttrycklig kompetensregel i förvaltningslagen för ombud och biträden är att det inte heller i förvaltningsförfarandet längre kommer att vara möjligt att använda sig av juridiska personer som ombud eller biträden. Att enbart fysiska personer kan vara ombud innebär enligt regeringens mening tydliga fördelar när det gäller att bedöma ett ombuds lämplighet för uppdraget och ansvar i förhållande till huvudmannen (se prop. 2009/10:215 s. 170–171). I realiteten är det också en fysisk person i t.ex. aktiebolaget eller den ideella föreningen som för den enskildes talan när en juridisk person anlitas som ombud. Ur den enskildes perspektiv bör det därför inte innebära någon större praktisk olägenhet att i stället låta fullmakten omfatta den fysiska person som faktiskt utför uppdraget. Eftersom motsvarande ordning gäller för förvaltningsprocessen har den föreslagna regleringen också den fördelen att den enskilde inte blir tvingad att byta biträde eller ombud inför en eventuell domstolsprocess – om ett beslut har överklagats.

Som *Kammarrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Umeå* påpekar är det lämpligt att utforma bestämmelsen om olämpliga ombud och biträden så att det tydligare än enligt utredningens förslag framgår att den avser möjligheten att hindra dessa från att medverka i ärendet hos myndigheten och alltså inte tar sikte på deras eventuella kontakter med parten i övrigt.

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Försäkringskassan*, anser att en förvaltningsmyndighet – i likhet med vad som gäller för domstolarna – bör ha möjlighet att mer generellt hindra uppenbart oskickliga ombud eller biträden från att medverka i ärenden hos myndigheten. Frågan uppmärksammas även av bl.a. *Justitiekanslern*. Regeringen noterar att det undantagsvis förekommer situationer där ett ombud vid upprepade tillfällen i olika ärenden visar sig olämplig i sådan omfattning att en möjlighet till ett mera generellt ingripande från myndighetens sida kan framstå som önskvärd. Vad som har förts fram i denna fråga utgör, enligt regeringens mening, från rättssäkerhetssynpunkt dock inte tillräckliga skäl för att motivera införandet av allmänna bestämmelser om en så pass ingripande åtgärd i den nya förvaltningslagen. Den nuvarande begränsningen till det enskilda ärendet bör därför, som utredningen anför, gälla även fortsättningsvis.

Fullmakt för ombud

En ny förvaltningslag bör innehålla bestämmelser om den fullmakt som utgör grunden för ett ombudskap. I likhet med utredningen anser regeringen att en sådan reglering bör omfatta de frågor som oftast uppkommer i rättstillämpningen. Samtidigt är det angeläget att konstruera förfarandet så att det utgör en lämplig kompromiss mellan önskemål om uttömmande och helt klargörande besked och enkelhet och flexibilitet. Mot den bakgrunden har utredningen valt att utgå från regleringen i 49 § FPL och de riktlinjer om hur fullmaktsfrågor ska bedömas enligt de allmänna grundsatser inom förvaltningsrätten som behandlas i avsnitt 8.4.2.

Om ett ärende är av stor betydelse för den enskilde, måste en myndighet kunna begära en bekräftelse på att den som säger sig företräda huvud-

mannen verkligen gör det. Även i andra fall kan det vara lämpligt att myndigheten begär in en fullmakt. Så kan vara fallet om behörigheten med fog kan ifrågasättas eller om den är oklar på något annat sätt, t.ex. när det gäller omfattningen och i fråga om eventuella begränsningar. Som *Arbetsförmedlingen* påpekar kan en fullmakt dessutom ofta förenkla handläggningen genom att den i många fall löser en myndighet från den sekretess som annars skulle gälla i ärendet. I ärenden av mindre betydelse är däremot en fullmakt ofta obehövlig. Regeringen anser därför att det i förvaltningslagen inte bör ställas upp något generellt krav på att ett ombud styrker sin behörighet genom fullmakt. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas i alla typer av förvaltningsärenden och för att hänsyn ska kunna tas till olika typer av indikationer på oklarhet, bör den i stället utformas som en möjlighet för myndigheten att begära att ombudet styrker sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. Förslaget, som motsvarar vad som enligt rättspraxis redan gäller inom förvaltningsfarandet (RÅ 1950 ref. 30), tillstyrks av *Lunds universitet* och en stor majoritet av övriga remissinstanser lämnar det utan invändning.

Som utredningen framhåller förekommer det att enskilda tar hjälp av någon närstående som företräder dem i kontakterna med myndigheter. Det kan t.ex. vara fråga om någon som följer med den enskilde vid en förhandling eller ett mera informellt sammanträffande med en handläggare. För att klargöra för både den enskilde och myndigheten att det i en sådan eller liknande situation uppkommer ett ombudsförhållande redan om ett önskemål om att någon närstående ska få vara med förs fram, bör bestämmelsen innehålla en upplysning om att en fullmakt får vara skriftlig eller muntlig.

Bolagsverket uppmärksammar möjligheten att använda en s.k. kungörelsefullmakt för att styrka behörigheten som ombud i ett ärende och förordar att detta ska framgå av bestämmelsen. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att i lagtexten detaljreglera eller annars ge exempel på olika typer av skriftliga eller muntliga fullmakter.

De flesta enskilda som medverkar i förvaltningsförfarandet saknar juridisk utbildning. Det medför att det i många fall kan finnas en oklarhet om i vilken omfattning som ett ombud är behörig att företräda sin huvudman. För att undvika att det uppkommer konflikter i ett senare skede av handläggningen bör ett klarläggande omedelbart ske om myndigheten har begärt en fullmakt. Kraven på precision bör dock inte ställas för högt. Exempelvis bör en myndighet typiskt sett kunna utgå från att ett ombud som medverkar vid ett personligt möte har rätt att företräda den enskilde i allt som angår det aktuella ärendet, om den enskilde utan särskild reservation uppger att han eller hon vill företrädas av ombudet. Utöver ett krav på att fullmakten ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning, bör det också krävas att det i förekommande fall ska framgå av fullmakten om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe. Dessa krav bör komma till uttryck i den nya lagbestämmelsen.

Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet bör myndigheten ha möjlighet att besluta ett föreläggande om samma sak. Ett sådant föreläggande bör få riktas till ombudet eller parten. Om föreläggandet inte följs bör myndigheten kunna avstå från att pröva t.ex. en ansökan eller ett överklagande, som har skrivits under av ombudet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att bestämmelsen bör utformas så att det blir tydligare att denna befogenhet inte är begränsad till ansöknings- eller överklagandehandlingar, utan även gäller i fråga om andra typer av handlingar som inleder ett ärende. Regeringen delar den uppfattningen. Bestämmelserna bör därför utformas i enlighet med detta.

Enligt *Förvaltningsrätten i Stockholm* bör det av lagtexten framgå att en fullmakt ska anses gälla utan inskränkningar om den inte har visats upp för myndigheten. Regeringen konstaterar att en fullmakt – oavsett om den ges skriftligen eller muntligen respektive om den visas upp eller inte – gäller enbart med de begränsningar som anges. Den som i ett ärende ger eller stöder sig på en fullmakt måste redovisa sådana begränsningar för myndigheten. Regeringen anser att det inte finns behov av att närmare reglera detta förhållande.

8.5 Jäv

8.5.1 Tydliga jävsregler för förvaltningsförfarandet

Regeringens bedömning: Förvaltningslagen bör innehålla bestämmelser om jäv som i huvudsak motsvarar jävsreglerna i den nuvarande lagen. De nya jävsbestämmelserna bör dock tydligare ta direkt sikte på förvaltningsförfarandet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Utredningens bedömning kommenteras enbart av *Post- och telestyrelsen*, som anser att det är positivt att reglerna om jäv moderniseras och görs mer lättillgängliga.

Skälen för regeringens bedömning: Förvaltningslagens jävsregler bidrar till att garantera att objektivitetsprincipen får genomslag i den offentliga förvaltningen (jfr avsnitt 7.1). Allmänhetens tilltro till myndigheternas opartiskhet förutsätter att det finns rättsregler som gör det möjligt att hindra en jävig handläggare från att ta del i handläggningen av ett ärende. Det är därför självklart att även den nya förvaltningslagen bör innehålla bestämmelser om jäv.

De nuvarande bestämmelserna i 11 § första stycket FL om jäv innebär att den som ska handlägga ett ärende som huvudregel är jävig om det finns någon i bestämmelsen angiven eller annan särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet. Enligt 11 § andra stycket FL bortses dock från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. I 12 § första och andra styckena FL finns bestämmelser om verkan av jäv som innebär att den jävige som huvudregel inte får handlägga ärendet och även självmant ska ge till känna omständigheter som han eller hon känner till och som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne. I 12 § tredje stycket FL finns bestämmelser om förfarandet vid prövning av en jävsfråga.

Som utredningen konstaterar täcker regleringen i 11 och 12 §§ FL ungefär in det område som kan anses rimligt också i en ny förvaltningslag. Tillämpningen av dessa jävsregler har också fungerat väl och varit effektiv. Något behov av en större reform i sak finns därför inte.

Den nuvarande regleringen i förvaltningslagen om jäv bygger emellertid på 1971 års förvaltningslag, som utgick från vad som då gällde för den allmänna processrätten. Enligt utredningen bör bestämmelserna om jäv moderniseras och tydligare ta direkt sikte på förvaltningsförfarandet. Regeringen instämmer i utredningens bedömning och anser att bestämmelserna om jäv i den nya förvaltningslagen bör utformas i enlighet med detta.

8.5.2 Jävsgrunderna och när man kan bortse från jäv

Regeringens förslag: Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska överpröva, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Post- och telestyrelsen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* och *Lunds universitet*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Förvaltningsrätten i Malmö anser att det bör framgå av lagtexten att tillämpningsområdet för s.k. tvåinstansjäv omfattar även sådana ärenden i överinstansen som inleds efter underställning. *Länsstyrelsen i Gotlands län* uppmärksammar vissa situationer som i sak liknar tvåinstansjäv, men som kan uppkomma vid handläggningen i en och samma instans.

Skälen för regeringens förslag

Endast handläggare och beslutsfattare kan vara jäviga

Jävsreglerna bör omfatta dem som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet. Som utredningen anför bör det framgå av lagtexten att det inte är benämningen eller arbetsbeskrivningen utan agerandet i det enskilda ärendet som är avgörande. Regeringen föreslår att detta kommer till uttryck i en grundläggande jävsbestämmelse, som också anger i vilka situationer jäv alltid föreligger.

Det nya förvaltningslagen bör ha motsvarigheter till förvaltningslagens regler om s.k. sakägarjäv, intressejäv och närståendejäv. I likhet med utredningen anser regeringen att det finns skäl att i några avseenden förenkla och modernisera reglerna.

Den nuvarande bestämmelsen om sakägarjäv innebär att handläggaren är jävig om han eller hon har rätt att överklaga myndighetens beslut i ärendet (”saken angår honom själv”). Bestämmelsen om intressejäv tar i stället sikte på sådana situationer där handläggaren inte har rätt att överklaga, men där beslutet i ärendet mycket påtagligt kan antas vara till fördel eller nackdel för honom eller henne. I den nuvarande bestämmelsen i 11 § första stycket 1 FL preciseras detta på så sätt att ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggaren. Som utredningen framhåller har det i doktrinen dock påpekats att det inte finns någon skarp gräns mellan sakägarjäv och intressejäv.

Regeringen anser – i linje med utredningens bedömning – att motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen bör förenklas genom att låta bestämmelserna knyta an till det utrymme som redan enligt nuvarande reglering om sakägarjäv och intressejäv finns för att beakta avgörandets förväntade konsekvenser för den potentiellt jävige, alldeles oavsett om dessa grundar en rätt för honom eller henne att överklaga beslutet. Det avgörande bör vara om utgången i ärendet, dvs. beslutet, kan antas leda till betydande effekter för honom eller henne i egenskap av part eller på något annat sätt.

En utformning av de nya bestämmelserna om partsjäv och intressejäv på det sätt som regeringen föreslår innebär att förutsättningarna för att någon ska anses jävig kommer att vara uppfyllda oftare. Det kommer alltså inte längre att krävas, att ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den berörde, utan det bör vara tillräckligt att han eller hon kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången. En sådan förändring fyller också enligt regeringens mening ett reellt behov. Det mycket höga kravet enligt nuvarande ordning att nyttan eller skadan måste vara synnerlig för att jäv ska anses föreligga kan nämligen i vissa fall leda till närmast stötande resultat (jfr Förvaltningsrättsutredningens betänkande SOU 1983:73 s. 76).

Den nya förvaltningslagen bör, liksom den nuvarande, sträcka ut tillämpningsområdet för bestämmelserna om partsjäv och intressejäv till att omfatta också sådana fall då det inte är handläggaren själv utan någon närstående till honom eller henne som berörs av ärendet på det ovan beskrivna sättet. De nya bestämmelserna om s.k. närståendejäv bör dock ges en utformning som är mera anpassad till nutida samlevnadsförhållanden. Regeringen anser att detta lämpligen och enklast görs genom att man avstår från att i lagtexten särskilt ange vissa släktskapsförhållanden som i förhållande till handläggaren så att säga automatiskt ska betecknas som närståendejäv och aktualisera en tillämpning av bestämmelsen. En sådan utformning innebär en något mera förutsättningslös bedömning vid tillämpningen jämfört med vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser. Till skillnad från *Lunds universitet* bedömer regeringen inte att en sådan modernisering riskerar att leda till tillämpningsproblem eller annars få någon större praktisk betydelse i sak.

Bestämmelserna om jäv i den nya förvaltningslagen bör även innehålla motsvarigheter till förvaltningslagens bestämmelser om s.k. ställföreträdarjäv och ombudsjäv.

De skäl som regeringen ovan anför i fråga om partsjäv och intressejäv (med anslutande närståendejäv) är i lika hög grad relevanta när det gäller någon som är ställföreträdare för den som är part i ett ärende eller för någon annan som kan antas bli påverkad av ett beslut i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen i fråga om sådant jäv bör följaktligen utformas på motsvarande sätt.

Enligt 11 § FL gäller olika regler beroende på om handläggaren är ställföreträdare eller ombud för eller betalt biträde åt någon som agerar i ett ärende. Jävsformen ställföreträdarjäv inkluderar också ett närståendejäv. När det gäller ombudsjäv inbegriper nuvarande bestämmelser inte något närståendejäv utan bestämmelserna tar enbart sikte på sådana fall då handläggaren själv uppträder som ombud. En handläggare blir alltså jävig om någon som är närstående till handläggaren uppträder i ärendet som ställföreträdare för ett bolag, men inte om samma person som advokat företräder samma bolag med stöd av en generalfullmakt. Frågan om huruvida jäv ska anses föreligga i de senare närståendefallen får enligt gällande rätt i stället avgöras med tillämpning av den s.k. generalklausulen i 11 § första stycket 5 FL.

Utredningen föreslår en förenkling i förhållande till gällande rätt som innebär att bestämmelserna i den nya lagen om ombudsjäv och ställföreträdarjäv synkroniseras och att regleringen utvidgas något, bl.a. så att båda situationerna inkluderar ett närståendejäv. I sak innebär förslaget också att även den som tidigare har varit ställföreträdare blir jävig samt att ombudsjävet inte längre begränsas till den sakfråga som det aktuella ärendet avser. Ingen remissinstans invänder mot en sådan synkronisering och utvidgning. Regeringen anser att bestämmelserna om ombudsjäv och ställföreträdarjäv därför lämpligen bör utformas enligt den modell som föreslås ovan i fråga om partsjäv och intressejäv. Det bör alltså direkt av lagtexten framgå att jäv föreligger om handläggaren själv eller någon närstående till honom eller henne representerar, eller tidigare har representerat, någon som är part i ärendet eller som kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av beslutet i ärendet.

När det gäller s.k. biträdesjäv vid sådant biträde som lämnas mot ersättning instämmer regeringen i utredningens bedömning att någon motsvarighet till den nuvarande regeln i förvaltningslagen inte bör tas in i den nya förvaltningslagen. Ett obetalt engagemang för någons sak som grundas på ideella skäl kan i minst lika hög grad ge upphov till tvivel om handläggarens förmåga att vara opartisk. Någon särskild jävsregel för detta fall finns emellertid inte i det nuvarande systemet, utan situationen omfattas av generalklausulen. I stället för att även införa en särskild jävsregel som tar sikte på ett biträdes ideella engagemang för någons sak, bör samtliga frågor om biträdesjäv lösas inom ramen för den generalklausul som regeringen behandlar nedan i detta avsnitt. Till skillnad från *Lunds universitet* anser regeringen inte att en sådan lösning riskerar att leda till tillämpningsproblem

Den som hos en högre myndighet tar del i handläggningen av ett ärende som gäller frågor som han eller hon tidigare har kommit i kontakt med som handläggare hos en underordnad myndighet, kan enligt 11 § första stycket 3 FL drabbas av s.k. tvåinstansjäv. Syftet med denna jävsgrund är att utesluta att den som ska handlägga ärendet i överinstansen redan har skapat sig en uppfattning om hur frågorna ska hanteras och därför har svårt för att agera förutsättningslöst och objektivt. Regeringen anser att nuvarande bestämmelser om tvåinstansjäv bör föras över till den nya förvaltningslagen med vissa justeringar.

Utredningen föreslår i förenklingssyfte att den nya lagen inte i sak bör särskilt referera till institutet underställning, dvs. när en myndighet ger in sitt beslut till en annan myndighet för att den andra myndigheten ska pröva det, eftersom detta institut numera är i stort sett avskaffat. Frågor om jäv i en underställningssituation bör enligt utredningen i stället prövas med tillämpning av generalklausulen. *Förvaltningsrätten i Malmö* invänder mot detta och anför att det bör framgå av lagtexten att tillämpningsområdet för tvåinstansjäv omfattar även sådana ärenden i överinstansen som inleds efter underställning. Regeringen anser i likhet med utredningen att det finns skäl att förenkla regleringen, som – utöver underställning – tar sikte på sådana ärenden i överinstansen som inleds genom ett överklagande eller på grund av tillsyn över en annan myndighet. Som Förvaltningsrätten i Malmö är inne på bör detta dock inte ske genom en ändring i sak av tillämpningsområdet i förhållande till den nuvarande bestämmelsen. Utredningen framhåller att grundidén med nuvarande reglering är att förhindra att någon genom att medverka i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska överpröva. Regeringen föreslår att lagtexten utformas på ett sätt som tydligt ger uttryck för detta. En sådan lösning tillgodoser behovet av förenkling samtidigt som det inte råder någon tvekan om att de situationer som anges i nuvarande bestämmelse omfattas av den nya regleringen.

Enligt gällande ordning är det handläggarens tidigare deltagande i den slutliga handläggningen av ett ärende inom en annan myndighet ”som rör saken” i det aktuella ärendet, som är den jävsgrundande omständigheten. Denna bestämning har medfört tillämpningsproblem, t.ex. när det gäller frågor om ”sakens identitet” och andra liknande frågor av mer processuell karaktär. För att undvika motsvarande tillämpningsproblem i framtiden anser regeringen att det från förvaltningsrättsliga utgångspunkter är lämpligare att använda det något mindre snäva ordet ”fråga” då man beskriver vad handläggaren sysslar med i de båda instanserna. Bestämmelsen bör därför utformas i enlighet med detta.

Som *Länsstyrelsen i Gotlands län* uppmärksammar finns det situationer som i sak liknar tvåinstansjäv, men som kan uppkomma vid handläggningen i en och samma instans. Det gäller t.ex. frågor om rättelse av beslut och vid handläggning av ärenden som har ett visst sakligt samband med varandra. Frågor om jäv i dessa fall får prövas enligt den s.k. generalklausulen, som regeringen behandlar nedan.

Generalklausulen

Även den nya förvaltningslagen bör innehålla en s.k. generalklausul, dvs. en bestämmelse som fångar upp sådana situationer som inte direkt omfattas av de ovan behandlade jävsgrunderna, men där det finns någon annan särskild omständighet som gör att handläggarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas (s.k. delikatessjäv). I propositionen till 1971 års förvaltningslag nämndes några exempel på fall som bör bedömas enligt den generalklausul som för närvarande finns i 11 § första stycket 5 FL. De exempel som nämndes var att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 1971:30 del 2 s. 343 och 356). Den nuvarande generalklausulen fyller sitt syfte väl och har inte medfört några kända tillämpningsproblem. Regeringen föreslår därför att den nuvarande regleringen i sak förs över oförändrad till den nya lagen.

När kan myndigheten bortse från jäv?

Frågor om jäv bör kunna aktualiseras enbart i de fall som en handläggare har en åtminstone teoretisk möjlighet att handla subjektivt och partiskt. Det finns därför behov av en bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att i vissa fall bortse från jäv. Den nuvarande bestämmelsen i 11 § andra stycket FL om bortseende från jäv, som uttryckligen ska tillämpas mycket restriktivt, tar sikte på sådana fall där handläggaren saknar varje möjlighet att låta sig påverkas av några ovidkommande omständigheter.

I propositionen till 1971 års förvaltningslag nämndes bl.a. handläggarens befattning med rena serviceärenden som exempel på sådana fall. Andra fall som nämndes var sådana registreringsärenden och ärenden om löneutbetalning som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den arten att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet (prop. 1971:30 del 2 s. 343–344, 350–351 och 356–357).

Den nuvarande bestämmelsen om bortseende från jäv har i praktiken fungerat bra. Regeringen anser i likhet med utredningen att motsvarande bestämmelse i den nya lagen därför bör utformas på samma sätt.

8.5.3 Verkan av jäv

Regeringens förslag: Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten.

En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt.

Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt.

Utredningens förslag överensstämmer i sak i allt väsentligt med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Post- och telestyrelsen*, *Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* och *Lunds universitet*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Stockholms tingsrätt framhåller att domstolarna numera är organiserade i större enheter och att det förmodligen är synnerligen ovanligt att den som jävsfrågan gäller också måste delta i prövningen av denna fråga. Enligt tingsrätten bör man därför överväga att avstå från att reglera frågan. *Kammarrätten i Sundsvall* ifrågasätter om utredningens förslag i fråga om utförande av sådana uppgifter som måste fullgöras för att undvika ”olägligt dröjsmål” i handläggningen, speglar den restriktiva tillämpning som utredningen har avsett. *Länsstyrelsen i Gotlands län* för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag

Obehörighet och närvaroförbud för den som är jävig

Den självklara konsekvensen av jäv är att den som är jävig inte får ta del i handläggningen av det aktuella ärendet. Denna huvudregel bör komma till uttryck i den nya förvaltningslagen. Enligt 12 § första stycket andra meningen FL får den som är jävig dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den nuvarande regleringen innehåller alltså en ventil som tar sikte på sådana fall där någon annan inte inom rimlig tid kan ersätta den som jävet gäller. I en sådan situation kan den jäviga handläggaren formellt vidta alla åtgärder som handläggningen kräver, inbegripet att slutföra ärendet och fatta beslut i detta. Att befogenheterna gjorts så omfattande har i propositionen till 1971 års förvaltningslag motiverats med att vissa beslut inom förvaltningen, exempelvis på ordnings- och säkerhetsområdet, kan behöva fattas så snabbt att ersättarens ankomst inte kan avvaktas (prop. 1971:30 del 2 s. 344 och 357).

Enligt regeringens mening är det rimligt att det finns en bestämmelse som kan hindra att handläggningen av ett angeläget ärende helt blockeras till följd av en uppkommen jävssituation. Även den nya förvaltningslagen bör därför innehålla en bestämmelse om en sådan ventil. Man bör dock kunna utgå från att myndigheterna har en sådan organisation och bemanning att en tillämpning av ventilen inte aktualiseras annat än i sällsynta undantagsfall. Som *Kammarrätten i Sundsvall* är inne på bör ventilen också utformas så att det tydligt framgår att den är avsedd att tillämpas mycket restriktivt. Regeringen föreslår därför att det i lagtexten anges att det handlar om att utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

I propositionen till 1971 års förvaltningslag behandlades frågan om hur man bör göra om flera personer ska delta i handläggningen av ett ärende och någon av dem visar sig vara jävig. Det anfördes att det är naturligt att den som är jävig i ett sådant fall lämnar sammanträdeslokalen. Departementschefen ansåg dock att det inte behövdes någon uttrycklig bestämmelse om detta (prop. 1971:30 del 2 s. 357). Utredningen konstaterar att

ett sådant förhållningssätt från den jäviges sida inte alltid upprätthålls och anser att det bör införas en uttrycklig bestämmelse i den nya lagen om att den som är jävig inte får närvara när ärendet avgörs. Regeringen delar denna uppfattning och föreslår att lagtexten utformas i enlighet med detta.

En särskild situation som bör uppmärksammas är att den jävige ibland känner till vissa objektiva fakta som kan vara av betydelse i ärendet. Om myndigheten anser att den behöver ha tillgång till uppgifterna måste dessa kunna lämnas muntligen. Den jävige uppträder då närmast i egenskap av sakkunnig och ska naturligtvis lämna sammanträdeslokalen så snart uppgifterna har förts fram. Bestämmelsens utformning bör inte hindra ett sådant förfarande.

Till skillnad från *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser regeringen inte att det finns anledning att överväga en utformning av lagtexten som ligger närmare nuvarande reglering i 12 § första stycket FL.

En anmälan om jäv ska göras omedelbart

De omständigheter som kan grunda jäv är av naturliga skäl ofta inte kända av någon annan än den som jävet gäller. Följaktligen måste det i första hand vara den jävige själv som ska uppmärksamma myndigheten på detta genom att göra en anmälan. Regeringen föreslår därför att det i den nya förvaltningslagen tas in en bestämmelse som motsvarar vad som för närvarande gäller enligt i 12 § andra stycket FL.

I ett avseende bör dock den nya regleringen innebära en viss skärpning. Det är angeläget att en anmälan om omständigheter som kan antas grunda jäv görs så fort som möjligt. Det bör därför i förvaltningslagen införas ett krav på att en anmälan av en jävsfråga ska göras omedelbart.

Jävsfrågor ska prövas så snart som möjligt

Om en jävsfråga har aktualiserats utan att den som jävet gäller på eget initiativ har lämnat handläggningen och bytts ut mot någon annan handläggare, ska myndigheten enligt nuvarande bestämmelser i 12 § tredje stycket FL snarast besluta i jävsfrågan. Utredningen föreslår att detsamma ska gälla enligt den nya förvaltningslagen. Som *Länsstyrelsen i Gotlands län* är inne på – och i linje med vad som anförs ovan om att en anmälan om jäv bör göras omedelbart – anser regeringen emellertid att alla frågor om jäv bör prövas så snart som möjligt, dvs. oavsett anledningen till att en sådan fråga har aktualiserats hos myndigheten. Det finns dock inte skäl att i lagen närmare ange i vilka fall som en sådan prövning bör leda fram till ett särskilt beslut. Bestämmelsen bör utformas i enlighet med detta.

Vidare innebär bestämmelserna i 12 § tredje stycket FL om verkan av jäv att handläggaren får delta i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt. *Stockholms tingsrätt* uppmärksammar att det särskilt inom större myndigheter är ovanligt att den som jävsfrågan gäller också måste delta i prövningen av denna fråga. Tingsrätten ifrågasätter därför behovet av en sådan reglering. Med hänsyn till att förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om förfarandet, som ska tillämpas inom de flesta delarna av förvaltningen – och

även av små myndigheter – anser regeringen dock att en motsvarighet till nuvarande bestämmelse bör finns med i den nya lagen. Bestämmelsen bör därför utformas i enlighet med detta.

Någon motsvarighet till nuvarande förbud mot att överklaga beslut i jävsfrågor bör däremot inte införas i den nya lagen. Som regeringen utvecklar i avsnitt 15.2.4 bör sådana beslut tvärtom kunna överklagas.

9 Åtgärder mot långsam handläggning

9.1 Nuvarande reglering

Rätten till rättsmedel och domstolsprövning inom skälig tid

Enligt artikel 13 i Europakonventionen, som gäller som svensk lag (se avsnitt 5.8), ska var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga men för att ett rättsmedel ska vara effektivt i konventionens mening krävs att den nationella regleringen medger reella möjligheter till prövning av den konventionsfråga som berörs i ett klagomål, att den enskilde har praktiska möjligheter att utnyttja rättsmedlet och att gottgörelse kan lämnas vid en eventuell konventionskränkning (H. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Norstedts Juridik 5 uppl. 2015, s. 539). Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer vidare att var och en ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot henne eller honom för brott. I artikeln regleras alltså dels den grundläggande rätten till domstolsprövning i vissa situationer, dels rätten till en sådan prövning inom skälig tid.

Även unionsrätten innehåller grundläggande bestämmelser om rätt till domstolsprövning och ett effektivt rättsmedel. Enligt artikel 47 i EU:s rättighetsstadga har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Var och en har vidare rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag (se även avsnitt 5.8).

Av 2 kap. 11 § andra stycket RF följer att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att innebörden av uttrycket skälig tid framgår av praxis från både svenska domstolar och Europadomstolen och att regleringen i grundlag inte syftade till att åstadkomma någon ändring av gällande rättsläge (prop. 2009/10:80 s. 161). Någon absolut rätt till domstolsprövning av frågor av visst slag följer dock inte av grundlag på samma sätt som enligt Europakonventionen.

Rätten till en rättegång inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen uppkommer först när det föreligger en reell och seriös tvist

om en civil rättighet eller skyldighet (König mot Tyskland, Serie A nr 27 s. 33 f., § 98, 28 juni 1978; Morscher mot Österrike, nr 54039/00, § 38, 5 februari 2004; Nowicky mot Österrike, nr 34983/02, § 47, 24 februari 2005). Rätten till domstolsprövning föreligger även när någon anklagats för ett brott på ett så tydligt sätt att det påverkar dennes situation. När det är nödvändigt att ett förvaltningsbeslut fattas innan ett mål inleds i en domstol är den avgörande tidpunkten för beräkning av den tid förfarandet tagit vanligen den dag då förvaltningsmyndigheten fattar ett avslagsbeslut i förvaltningsärendet (se t.ex. Hellborg mot Sverige, nr 47473/99, § 59, 28 februari 2006). Sluttidpunkten för beräkning av fristen är den tidpunkt då det finns ett domstolsavgörande som har fått laga kraft.

Rätten till domstolsprövning inom skälig tid aktualiseras alltså normalt inte förrän myndigheten har meddelat ett överklagbart beslut. Den grundläggande rätten till domstolsprövning av en civil rättighet eller skyldighet måste dock också garanteras på ett effektivt sätt. Om rätten till domstolsprövning blir illusorisk på grund av att en myndighet dröjer med att fatta beslut så länge att den enskilde i praktiken mister rätten till domstolsprövning, trots att det enligt nationella författningar finns en principiell möjlighet att överklaga beslutet, kan en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen föreligga. Den enskilde ska enligt artikel 13 i Europakonventionen också ha tillgång till ett effektivt rättsmedel vid konventionskränkningar. Artikel 13 sträcker sig dock inte så långt att konventionsparterna är skyldiga att tillhandahålla en möjlighet för enskilda att få frågan om den grundläggande rätten till domstolsprövning har kränkts prövad i den ordning som anges i artikel 13, se Kudla mot Polen, nr 30210/96, § 151, 26 oktober 2000. (Se även t.ex. A m.fl. mot Storbritannien [GC], nr 3455/05, § 135, 19 februari 2009. Närmare om lex specialis, se SOU 2010:87 s. 170 med hänvisningar samt P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn & L. Zwaak, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Intersentia 4 uppl. 2006, s. 1017–1021).

Konventionsparternas åtagande att säkerställa åtnjutandet av de grundläggande fri- och rättigheterna inom sina respektive jurisdiktioner (artikel 1) och den enskilda klagorätten enligt Europakonventionen (artikel 34) utgår från principen om subsidiaritet. Denna princip bygger på tanken att staten ska ha en möjlighet att dels förhindra att en konventionskränkning inträffar, dels gottgöra den enskilde för en konventionskränkning som redan har inträffat. Frågan om gottgörelse ska kunna prövas nationellt innan ett klagomål prövas av Europadomstolen (se t.ex. Selmouni mot Frankrike [GC], nr 25803/94, § 74, 28 juli 1999). Kravet på uttömmande av inhemska rättsmedel enligt artikel 35.1 i Europakonventionen innebär vidare i normalfallet att enskilda åtminstone måste ha tagit upp och i sakligt hänseende argumenterat i fråga om en konventionskränkning inför en nationell myndighet som kan erbjuda gottgörelse, om en sådan finns, för att klagomålet i Europadomstolen inte ska avvisas. På motsvarande sätt syftar artikel 13 till att ge enskilda en möjlighet att få gottgörelse för en konventionskränkning i den egna staten innan de är tvungna att gå till en internationell domstol i samma syfte. Det ligger därför väl i linje med konventionsregleringens syfte att konventionsstaterna ser till att det finns rättsmedel både för att i möjligaste mån förhindra att en kränkning av rätten till domstolsprövning

uppkommer och för att ge gottgörelse (”just satisfaction” enligt artikel 41 i konventionen) när en kränkning väl har skett.

I Europadomstolens praxis rörande långsam handläggning i nationella domstolar betonas värdet av preventiva rättsmedel som kan användas för att påskynda ett förfarande och därmed leda till att en kränkning undviks. Domstolen ser positivt på att sådana rättsmedel införs vid sidan av sådana kompensatoriska rättsmedel som kan användas i efterhand för att ge gottgörelse vid uppkomna kränkningar (se t.ex. Scordino mot Italien (nr 1) [GC], nr 36813/97, § 183, 29 mars 2006; Chocchiarella mot Italien [GC], nr 64886/01, § 74, 29 mars 2006; Sürmeli mot Tyskland [GC], nr 75529/01, § 100, 8 juni 2006). Mot bakgrund av denna praxis antog Europarådets ministerkommitté 2010 en rekommendation som uppmanar konventionsparterna att vidta åtgärder för att se till att förfaranden som omfattas av artikel 6 avslutas inom skälig tid (CM/Rec [2010]3 of the Committee om Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings).

Tillsyn över förvaltningsmyndigheterna

Riksdagens ombudsmän (JO) har i uppdrag att granska att statliga och kommunala myndigheter och andra som har ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning följer de författningar som styr deras arbete. Tillsynen omfattar inte alla offentliga organ. Den omfattar t.ex. inte regeringen och vissa myndigheter under riksdagen. Den omfattar inte heller riksdagens ledamöter eller ledamöterna i kommunala beslutande församlingar. JO:s tillsyn bedrivs bl.a. genom prövning av klagomål från enskilda och inriktas särskilt mot författningar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till myndigheter och andra som har anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning. JO kan även inleda tillsyn på eget initiativ, exempelvis efter inspektioner som genomförs på myndigheter. JO är en extraordinär institution i den meningen att JO dels är helt fristående från andra statsorgan, dels själv avgör vilka ärenden som ska behandlas. JO har således inte någon skyldighet att pröva ett klagomål som kommer in. Detta är en viktig förutsättning för JO:s verksamhet men samtidigt något som medför att tillsynen ur den enskildes synvinkel kan uppfattas som ett mindre effektivt medel för att åstadkomma rättelse om en myndighet inte fullgör sina författningsenliga skyldigheter. I sammanhanget kan noteras att antalet klagomål från enskilda hos JO har ökat med drygt 50 procent sedan början av 2000-talet.

Rutinerna vid handläggningen av klagomål innebär att JO i princip bara tar upp ärenden som avser förhållanden som inte ligger mer än två år bakåt i tiden. JO:s tillsynsbefogenheter begränsas vidare av bl.a. regeringsformens bestämmelser om förvaltningens självständighet. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § RF innebär således att JO inte får ge direktiv om hur ett ärende hos en förvaltningsmyndighet i ett enskilt fall ska avgöras. JO kan inte heller ändra en myndighets beslut. Däremot kan JO uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO:s kritik kan t.ex. avse handläggningen av ett visst ärende.

Av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän följer vidare att JO som särskild åklagare får väcka åtal mot en befattningshavare som, genom att åsidosätta det ansvar som vilar på henne eller honom i anställningen eller uppdraget, har begått någon annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Denna befogenhet utnyttjas dock sällan av JO. Det sker normalt högst vid något eller ett par tillfällen per år.

Om en myndighetsföreträdare genom att åsidosätta det ansvar som vilar på henne eller honom i anställningen eller uppdraget har gjort sig skyldig till ett fel som kan föranleda en sanktion genom ett disciplinärt förfarande, får JO göra en anmälan om det till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Det är dock endast i begränsad omfattning som JO gör sådana anmälningar. Om JO i stället anser att det finns skäl att avskeda eller stänga av en myndighetsföreträdare från sin anställning på grund av en brottslig gärning eller på grund av grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan om det till den som har befogenhet att besluta om en sådan åtgärd.

Tillsyn över att förvaltningsmyndigheterna följer lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden utövas även av Justitiekanslern (JK). Regleringen om JK:s tillsynsuppdrag och tillsynsbefogenheter överensstämmer i stora drag med den reglering som gäller för JO (lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn). JK:s tillsyn omfattar dock inte myndigheter under riksdagen. Till skillnad från JO omfattar JK:s rätt att väcka åtal även tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. JK bedriver sin tillsynsverksamhet främst med inriktningen att upptäcka systematiska fel och brister i den offentliga förvaltningen. Tillsynen är extraordinär. I likhet med JO har JK således inte någon skyldighet att pröva samtliga klagomål som kommer in till myndigheten. JK får varje år från de statliga myndigheterna under regeringen del av förteckningar över äldre balanserade ärenden (29 § myndighetsförordningen). Denna information kan bl.a. ligga till grund för ställningstaganden i myndighetens inspektionsverksamhet gällande långsam handläggning.

Den gällande ordningen innebär att någon särskild ordinär tillsyn inte utövas för att se till att myndigheterna fullgör skyldigheten att handlägga förvaltningsärenden snabbt och effektivt.

Enskildas möjligheter att angripa långsam handläggning

Om handläggningen av ett förvaltningsärende drar ut på tiden kan den enskilde enligt gällande ordning, vid sidan av att stöta på hos myndigheten för att få ett avgörande, göra en anmälan hos JO eller JK med klagomål om det sätt på vilket ärendet handlagts. Som nämns ovan har emellertid varken JO eller JK någon skyldighet att ta upp och pröva en sådan anmälan. Tillsynsbefogenheterna är också begränsade av bestämmelser i grundlag om myndigheternas självständighet vid rättstillämpningen i ett enskilt fall. Om en anmälan tas upp till prövning, kan tillsynen leda till att kritik uttalas mot hur myndigheten har handlagt ärendet och i kvalificerade fall även leda till åtal för tjänstefel. Vid ett konstaterande av att handläggningstiden är otillbörligt lång kan dock varken JO eller JK tvinga fram ett snabbt avgörande från myndighetens sida.

Om en statlig eller kommunal myndighet inte följer de föreskrifter som gäller för den offentliga verksamheten kan myndighetens åtgärder i vissa fall ge upphov till skadeståndsskyldighet för det allmänna gentemot en enskild. Av 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen (1972:207) följer att staten eller en kommun ska ersätta personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten eller kommunen svarar för. Av punkt 2 i samma paragraf följer att staten eller kommunen också ska ersätta skada som uppkommer på grund av att någon, genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, allvarligt kränks genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära. Om dessa förutsättningar för skadeståndsskyldighet inte är uppfyllda följer av praxis att staten eller en kommun i stället kan vara ersättningsskyldig för ideell skada som uppkommer till följd av en kränkning av någons fri- och rättigheter enligt Europakonventionen (se bl.a. NJA 2005 s. 462, NJA 2009 s. 463 och NJA 2009 N 70). Sådan skadeståndsskyldighet kan föreligga t.ex. om den enskildes rätt till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts och han eller hon inte kan gottgöras för kränkningen på något annat sätt, t.ex. genom strafflindring i det enskilda fallet (NJA 2012 s. 1038 I och II).

En fråga om skadestånd på grund av långsam handläggning och underlåtenhet att meddela beslut kan aktualiseras i ett mål om skadestånd i allmän domstol. En sådan fråga kan också uppkomma – när det gäller statens ansvar – i JK:s verksamhet med frivillig skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. För att ersättning för ideell skada ska betalas på grund av kränkning av rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen i ett fall när handläggningen av ett förvaltningsärende dragit ut på tiden oskäligt länge torde normalt krävas att fördröjningen av avgörandet har varit av mera kvalificerat slag (se t.ex. JK:s beslut 2009-02-10, dnr 5969-08-40).

9.2 Behov av åtgärder mot långsam handläggning

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att stärka enskildas möjligheter att få en effektiv prövning av frågan om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende uppehålls oskäligt länge.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser ställer sig bakom utredningens bedömning i fråga om vikten av att ärenden handläggs utan oskälig tidsåtgång. Flera av dem anser också att utredningen har visat på ett behov av åtgärder för att motverka risken för omotiverat långsam ärendehandläggning hos myndigheterna. *Justitiekanslern* framhåller bl.a. att möjligheten att i efterhand betala ekonomisk ersättning som gottgörelse för en överträdelse av Europakonventionen sällan ensamt kan utgöra ett tillfredsställande system för att garantera den enskildes konventionsrättigheter. Många remissinstanser framför dock samtidigt kritik från skilda utgångspunkter mot utformningen av utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning

Vikten av att förvaltningsärenden avgörs utan oskälig fördröjning

Rätten för enskilda att få sitt ärende behandlat så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerhetens krav eftersätts slås i förvaltningslagen fast som ett allmänt krav på handläggningen av ärenden. I förarbetena till 7 § FL framhålls emellertid även att kraven på snabbhet inte får överdrivas så att det uppkommer en konflikt med rimliga krav på noggrannhet (prop. 1985/86:80 s. 16–17, 24 och 62).

Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter handlägger tillsammans varje år ett mycket stort antal ärenden. Även om handläggningstiderna i det stora flertalet fall ligger klart inom ramen för vad som måste anses godtagbart med hänsyn till de krav som kan ställas på såväl snabbhet som noggrannhet, förekomer åtskilliga exempel på fall då ärendehandläggningen har dragit ut på tiden oskäligt länge. Det finns stora variationer när det gäller förvaltningsärendens art och komplexitet. Den tid det tar för en förvaltningsmyndighet att handlägga ett ärende kan således variera från något fåtal minuter till någon dag och upp till ett år eller i vissa fall ännu längre tid. Med hänsyn till detta är det inte möjligt att ange någon genomsnittlig normaltid för ärendehandläggning som kan tjäna som en tumregel för alla typer av förvaltningsärenden. Däremot kan det ofta finnas utrymme för en myndighet att ange inom vilken tid man typiskt sett kan förvänta sig ett slutligt avgörande när det gäller ett visst ärendeslag. Det gäller framför allt i fråga om ärenden som hanteras i stora mängder, när behövliga utredningsåtgärder normalt kan bedömas på förhand med någorlunda stor säkerhet och när tillgängliga resurser och tillströmningen av ärenden är förhållandevis konstant eller i vart fall förutsebar. Om det inträffar någon omständighet som medför att ärendetillströmningen plötsligt ökar markant, kan mer eller mindre tillfälliga förändringar av den genomsnittliga handläggningstiden dock uppkomma. Detta illustreras exempelvis av de förutsättningar som emellanåt kan gälla vid ärendehandläggningen i t.ex. Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet i samband med stora migrationsströmmar i världen. Andra omständigheter som kan påverka handläggningstiderna är organisationsförändringar och större personalomsättningar inom en myndighet. Handläggningstidens längd torde dock i flertalet fall i första hand påverkas av hur komplicerade ärendena är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla behövligt underlag för myndighetens prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Det förekommer även att handläggningstiderna är beroende av beslutsprocesserna i andra organ. Så är fallet t.ex. när det gäller olika stödformer inom ramen för EU:s jordbruksstöd.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs emellertid regelmässigt också att ärendena avgörs utan oskälig fördröjning. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen.

Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning (se t.ex. JO:s beslut 2010-06-03 i ärende 4184-2009). Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan, som framhållits i den nuvarande lagens förarbeten, skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde och i vissa fall även få till följd att den enskilde drabbas av ekonomisk förlust (bet. KU 1985/86:21 s. 9–10). Om längre förseningar blir vanligt förekommande i verksamheten kan handläggningen i förlängningen även undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort.

Som utredningen anmärker förtjänar det att framhållas att överdrivna förhoppningar om snabba avgöranden inte sällan kan grusas av helt legitima skäl. Det är framför allt när ett avgörande fördröjs på grund av längre tids passivitet från myndigheternas sida – när inga åtgärder vidtas i syfte att nå målet att avsluta handläggningen – som kritik kan riktas mot handläggningstidernas längd. Sådana fördröjningar kan ha flera olika orsaker. I undantagsfall kan de ha sin grund i allvarlig misskötsel från en enskild tjänstemans sida. En mindre ovanlig situation kan vara att ett ärende har blivit nedprioriterat och därefter kommit att bli liggande oskäligt länge utan åtgärd. I åter andra fall kan grunden till oskäligt långa handläggningstider i huvudsak vara en kombination av myndighetens totala arbetsmängd och dess tillgängliga resurser.

Ett snabbt och effektivt förfarande förutsätter med andra ord inte bara en väl utformad förfarandereglering. Det krävs också en lämpligt utformad myndighetsorganisation, välutbildade myndighetsföreträdare och tillräckliga ekonomiska resurser.

Långsam handläggning är ett reellt problem i svensk förvaltning

Av utredningens undersökning framgår att myndigheterna i en relativt stor andel av de fall som anmäls till JO får kritik för att handläggningen har dragit ut på tiden. Under åren 2006–2008 inkom varje år mellan cirka 500 och 600 klagomål avseende långsam handläggning. Det stora flertalet klagomål rör förvaltningsmyndigheterna. Endast 6–7 procent av fallen rör handläggningen i domstolarna. I genomsnitt 26–27 procent av anmälningarna under angiven tidsperiod resulterade i kritik från JO:s sida (SOU 2010:29 s. 291–294). Av uppgifter som inhämtats från JO framgår att antalet ärenden om långsam handläggning som den myndigheten handlagt i tiden därefter fram till och med 2015 uppgått till som högst drygt 750 (2015) och som lägst drygt 350 (2012). Andelen ärenden som avslutats med kritik har varierat och över tid successivt minskat. Som mest kritiserades myndigheterna i 30 procent av fallen (2009) och som minst i 11 procent av fallen (2015).

Av JO:s beslut i granskningsverksamheten framkommer att skälen till uppkomna dröjsmål vid ärendehandläggningen är av varierande slag. I många av de ärenden som refereras i ämbetsberättelsen synes i huvudsak omständigheter som stor arbetsbörda, bristande resurser, personalomsättning och rekryteringsproblem vara grunden till svårigheterna för myndigheterna att avgöra ärenden med den snabbhet som krävs enligt bl.a. förvaltningslagen. Den bilden bekräftas också i JO:s remissvar i detta lagstiftningsärende. Av JO:s ämbetsberättelse framkommer också

att särskilda problem kan uppkomma i samband med en större omorganisation av den statliga förvaltningen. Stor arbetsbörda och krav på prioriteringar inom den offentliga förvaltningens verksamhet kan i viss mån medföra att det kan framstå som försvarbart att handläggningstiden blir något längre i vissa ärenden än vad som annars objektivt sett framstår som motiverat. Sådana omständigheter kan dock aldrig motivera att myndigheten är helt passiv och låter bli att handlägga ärenden över huvud taget (se t.ex. JO 2010/11 s. 476, JO 2011/12 s. 532 och JO 2014/15 s. 573). Som JO återkommande har framhållit, exempelvis vid sin granskning av polismyndigheternas brottsutredande verksamhet, får krav på prioriteringar inte heller leda till att ärenden som inte är prioriterade lämnas helt utan åtgärd under långa perioder (se t.ex. JO 2010/11 s. 146 och JO:s beslut 2009-12-22, dnr 1091-2009).

Det stora flertalet ärenden inom den offentliga förvaltningen handläggs visserligen inom rimliga tidsramar, men när ett avgörande i ett enskilt fall väl fördröjs oskäligt länge är det något som ofta kan påverka enskilda på ett påtagligt sätt. En enskild part har ofta små möjligheter att komma till rätta med problemet i det enskilda fallet. Långa handläggningstider innebär enligt regeringens mening ett reellt problem inom den offentliga förvaltningen.

Det finns behov av ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning

Europadomstolen har ansett att den rättspraxis som utbildats i Sverige när det gäller möjligheten att få skadestånd för ideell skada på grund av en konventionskränkning, tillsammans med den skadereglering som sker på frivillig grund inom staten genom JK:s verksamhet, innebär att det numera finns ett effektivt rättsmedel för prövning av ett klagomål från någon som på rimliga grunder påstår sig ha blivit utsatt för en konventionskränkning i Sverige (Eskilsson mot Sverige, nr 14628/08; Eriksson mot Sverige, nr 60437/08, § 52, 12 april 2012). Även om Europakonventionen för närvarande inte kan sägas ställa krav på staten att inrätta ett preventivt rättsmedel av det slag som en möjlighet att föra en särskild talan om långsam handläggning representerar, dvs. ett rättsmedel som ska kunna användas för att komma till rätta med pågående fördröjningar i beslutsprocessen, finns det tendenser i Europadomstolens praxis som pekar på en sådan utveckling. I likhet med utredningen och *Justitiekanslern* anser regeringen att en möjlighet att i efterhand begära skadestånd eller annan kompensation allt tydligare framstår som otillräcklig.

Även inom EU-rätten går utvecklingen åt samma håll. Fördraget om EU:s funktionssätt erbjuder således ett rättsmedel mot institutionernas passivitet när de har ålagts att vidta åtgärder (artiklarna 265 och 266 i EUF-fördraget). I unionsrättens sekundärrättsakter har det också blivit vanligt att ange bestämda frister för ärendenas avgörande och omedelbara följder av att tiderna överskrids. Utredningen pekar vidare på att många av Europas länder, bl.a. Island, Tyskland, Österrike, Nederländerna och Portugal, har regler om någon form av särskild åtgärd mot långsam handläggning medan andra, exempelvis Frankrike, sedan gammalt har upprätthållit principer om konsekvenser av oskäligt lång

handläggningstider, t.ex. att ett beslut med ett visst innehåll ska anses ha fattats efter utgången av en bestämd frist.

Enligt regeringens mening finns det mot bakgrund av denna utveckling starka skäl som talar för att den svenska rättsordningen bör innehålla generella regler om någon form av åtgärd mot långsam handläggning. Med hänsyn till de brister som påvisats i samband med den extraordinära tillsynen av förvaltningen när det gäller skyldigheten att handlägga ärenden så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt, anser regeringen att det också finns ett klarlagt behov av att ytterligare stärka enskildas möjlighet att få en effektiv prövning av frågan om ett slutligt avgörande i ett förvaltningsärende uppehålls i onödan. En ordning bör alltså eftersträvas som innebär att det i vårt rättssystem finns mekanismer mot långsam handläggning som kan utnyttjas såväl i preventivt syfte för att förhindra en konventionskränkning som i kompensatoriskt syfte för att säkerställa att enskilda får gottgörelse om en konventionskränkning ändå uppkommer.

9.3 Underrättelse om försening

Regeringens förslag: Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. En sådan underrättelse ska innehålla skälen för myndighetens bedömning.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Utredningens förslag välkomnas av *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Försäkringskassan*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Örebro universitet* och *Post- och telestyrelsen*. Även *Lunds universitet* är positivt till förslaget. Universitetet för dock fram att en underrättelse kan vara obehövlig om väntetiden håller sig inom en viss kortare frist, t.ex. tre veckor. *Förvaltningsrätten i Umeå* ifrågasätter för sin del om den föreslagna regleringen fullt ut tillgodoser enskildas intresse av information och menar att regleringen i stället bör utformas så att myndigheterna åläggs både att – i inledningsskedet av ett förfarande – lämna information om den förväntade handläggningstiden och att – då det står klart att ett ärende försenas – lämna information om dröjsmål i det enskilda fallet.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del riktar kritik mot förslaget. Några remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, *Försvarsmakten* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, menar att regleringen leder till ökad arbetsbörda för myndigheterna. *Luleå kommun* framhåller att förseningar i handläggningen ofta beror på tillfälliga arbetsanhopningar och inträffade sjukdomsfall eller liknande och att kravet på underrättelse om förseningar bara kommer att leda till att handläggningen fördröjs ytterligare. Även *Kammarrätten i Sundsvall* ifrågasätter nyttan med bestämmelsen. Flera remissinstanser, däribland *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Pensionsmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Fiskeriverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Statens energimyndighet*, *Riksarkivet* och *Arbetsmiljöverket*, menar att regleringens utformning kan leda till tillämpnings-

problem. Några av dem efterlyser förtydliganden av vad som avses med ”väsentligt försenat”. *Kammarrätten i Göteborg* avstyrker förslaget med hänvisning till de svårigheter som kan vara förenade med att avgöra när ett avgörande väsentligt kan komma att försenas och till de resurser som kommer att krävas för att göra sådana bedömningar.

Skälen för regeringens förslag: Det förekommer att myndigheter vidtar olika åtgärder för att upplysa allmänheten om inom vilka tidsramar ett slutligt avgörande enligt myndighetens uttalade målsättning normalt kan förväntas för en viss utpekad ärendetyp. Exempelvis har Försäkringskassan på sin webbplats beskrivit sitt serviceåtagande när det gäller handläggningen av bl.a. föräldrapenningärenden för att tydliggöra vilka förväntningar enskilda bör kunna ha i fråga om handläggningstidens längd i ett enskilt fall. Riktlinjer för hur långa omloppstider myndigheterna bör ha vid ärendehandläggningen kan också framgå av myndigheternas regleringsbrev eller i målformuleringar som kommer till uttryck på annat sätt. Exempelvis framgår av regleringsbrevet för Sveriges Domstolar vilka målsättningar som finns i fråga om omloppstid för mål av skilda slag i de olika instanserna.

När myndigheterna har rimliga förutsättningar att bedöma hur lång handläggningstid ett visst slags ärende normalt kräver framstår det för regeringen som lämpligt att myndigheten också offentliggör sådan generell information, t.ex. på myndighetens webbplats. En sådan åtgärd kan bidra till att minska risken för att enskilda ska drabbas av onödiga rättsförluster på grund av orealistiska förväntningar om hur snabbt handläggningen av ett ärende kan avslutas. I många fall torde möjligheterna att lämna sådan generell information dock vara begränsade. Det kan t.ex. gälla i fråga om omfattande flerpartsärenden med komplicerade sakförhållanden att utreda. När det inte är möjligt att lämna en någorlunda säker uppgift om den uppskattade normaltiden för handläggning av en viss ärendetyp ligger det i sakens natur att värdet för den enskilde av denna typ av information många gånger kan framstå som begränsat. Enligt regeringens mening finns det mot den bakgrunden inte skäl att, som *Förvaltningsrätten i Umeå* efterfrågar, ställa upp ett generellt krav på myndigheterna att alltid offentliggöra eller på annat sätt lämna en enskild part information om hur lång tid handläggningen av ett ärende kan förväntas ta.

Utredningen föreslår att förvaltningslagens allmänna bestämmelser om serviceskyldighet ska kompletteras med en bestämmelse som innebär att myndigheterna på eget initiativ ska informera parten om ett dröjsmål så snart det står klart för myndigheten att avgörandet i ärendet kommer att fördröjas väsentligt. Syftet med regeln är främst att minska risken för att bristande information om hur handläggningen fortskrider ska leda till att onödig irritation över fördröjningen uppkommer hos en enskild part. Flera remissinstanser kritiserar förslaget med hänvisning till att det kommer att leda till omotiverat stor arbetsbörda för myndigheterna i förhållande till den nytta enskilda parter får av underrättelserna. Regeringen anser emellertid att det generellt är angeläget, och i linje med principerna om god förvaltning, att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i hans eller hennes ärende. Reglerna om myndigheternas skyldighet att kommunicera tillfört material med en part är ett uttryck för detta. Motsvarande skäl motiverar att myndigheterna i vissa fall åläggs

en skyldighet att informera parten om att ärendet har fördröjts och anledningen till detta. I bästa fall kan en sådan ordning till och med leda till att handläggningen av ett ärende som är fördröjt snabbas på.

För att regleringen inte ska belasta myndigheterna i onödan anser regeringen i likhet med utredningen att bestämmelsens tillämpningsområde bör begränsas till att avse helt klara fall. Det bör således inte vara nödvändigt för myndigheterna att lämna besked om varje inträffad försening i handläggningen. Informationsskyldigheten bör gälla endast när myndigheten kan konstatera att ärendets avgörande kommer att försenas väsentligt. Som några remissinstanser anmärker är frågan när en försening kan anses vara av sådant kvalificerat slag.

Det är inte möjligt att ge några generella riktlinjer för hur bedömningen av vad som är en väsentlig försening ska göras. Om en normaltid för ärendetypen har angivits av myndigheten bör denna tid i och för sig kunna tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen behöver inte helt och hållet vara knuten till en eventuell normal handläggningstid för den aktuella ärendetypen. Vid bedömningen bör myndigheten även kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom att parten har gett in en mycket bristfällig ansökan. I viss mån bör bedömningen i ett visst fall också kunna relateras till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. En kortare tids försening av avgörandet bör dock normalt inte innebära att myndigheten behöver lämna en underrättelse. Det framstår som lämpligt att myndigheterna överväger möjligheten att inrätta särskilda rutiner för att kunna uppfylla skyldigheten att lämna underrättelser i dessa fall. Det kan anmärkas att reglerna under sådana förhållanden också kan bidra till att minska risken för att ett ärende av misstag blir liggande utan att någon åtgärd vidtas i det, vilket i sin tur kan få som konsekvens att risken för att oskäliga fördröjningar uppkommer i handläggningen minskar.

För att underrättelsen ska tjäna syftet att motverka risken för onödig irritation över fördröjningen av handläggningen bör myndigheten vara skyldig att ange skälen för att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat. Det handlar dock i dessa fall inte om att myndigheten ska fatta ett beslut som ska kunna överklagas av den enskilde. Underrättelsen bör kunna lämnas såväl skriftligen som muntligen, beroende på vad som framstår som lämpligt i det enskilda fallet. Om handläggningen av ett ärende sker på ett sådant sätt att myndigheten har möjlighet att kommunicera med den enskilde genom en elektronisk tjänst, bör informationsskyldigheten lämpligen kunna fullgöras genom att samma tjänst används för att informera om förseningar i handläggningen.

9.4 Åtgärder om handläggningen försenas

Regeringens förslag: Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. En sådan prövning av myndigheten får begäras av parten vid enbart ett tillfälle under ärendets handläggning.

Ett beslut att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Om ett överklagande av ett avslagsbeslut bifalls, ska beslutsmyndigheten föreläggas att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra ärendet.

Överinstansens beslut får inte överklagas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att beslutsmyndigheten alltid ska föreläggas att inom viss tid avgöra ärendet när ett överklagande bifalls.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Kammarrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Migrationsverket* och *Försäkringskassan*, delar utredningens uppfattning att det behövs ytterligare mekanismer för att komma till rätta med de problem som är förknippade med långsam handläggning, när sådana situationer väl uppkommer. Utredningens förslag möts dock av kritik från skilda håll. Många av remissinstanserna motsätter sig inte förslaget som sådant men ifrågasätter de konsekvenser regleringen kan ge upphov till. Några remissinstanser, bl.a. *JO* och *Kriminalvården*, anser att det finns behov av att överväga frågan ytterligare innan en reglering införs.

Flera remissinstanser ifrågasätter om den föreslagna regleringen är utformad så att den uppfyller sitt syfte. Några av dem, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kemikalieinspektionen*, *Domstolsverket* och *Uppsala universitet*, menar att regleringen kommer att leda till ökad arbetsbörda för myndigheter och domstolar med följden att handläggningstiderna förlängs ytterligare. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Post- och telestyrelsen* och *Örebro universitet* ifrågasätter förslagets ändamålsenlighet mot bakgrund av att det inte finns några möjligheter att ingripa med sanktioner mot myndigheter som låter bli att följa ett föreläggande att avgöra ett ärende. *Uppsala universitet* anser att en bättre väg att gå för att nå målet kan vara att stärka tillsynsmyndigheternas befogenheter.

Förvaltningsrätten i Stockholm, *Kriminalvården*, *Arbetsförmedlingen*, *Tullverket*, *Skatteverket* och *Patent- och registreringsverket* anser att det finns en risk att förfarandet kommer att få till följd att ärenden i vilka enskilda klagar på handläggningstiden kommer att behandlas med förtur medan andra liknande ärenden blir liggande. Flera remissinstanser, däribland *JO*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Kriminalvården*, *Tullverket*, *Patent- och registreringsverket*, *Post- och telestyrelsen* och *Stockholms kommun*, vänder sig mot utredningens förslag att det ska gälla en fast tidsgräns på sex månader för att använda

rättsmedlet. *Pensionsmyndigheten* pekar på möjligheten att i stället låta regeringen meddela föreskrifter för olika situationer om vilken tid som måste passera innan en part kan begära att ett ärende ska avgöras. *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Lantmäteriet*, *Statens geologiska undersökning* och *Stockholms kommun* anser att en tidsgräns på ett år innebär en bättre avvägning. *Tullverket* pekar på ett behov av särreglering vid sidan av förvaltningslagen för att anpassa svensk rätt till unionsrättens krav. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* för fram vissa synpunkter när det gäller utgångspunkterna för beräkningen av tidsgränsen.

Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Sundsvall*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Säkerhetspolisen*, *Finansinspektionen*, *Statens energimyndighet*, *Arbetsförmedlingen* och *Jusek*, ifrågasätter utredningens bedömning av den tid som domstolsförfarandet kan förväntas att ta om myndighetens avslagsbeslut överklagas.

Några remissinstanser ifrågasätter det föreslagna tillämpningsområdet. *Justitiekanslern* för t.ex. fram att en reglering som omfattar alla de fall då Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning gör sig gällande hade varit att föredra framför utredningens förslag. *Pensionsmyndigheten* menar att behovet av att ärenden handläggs inom rimlig tid gör sig lika starkt gällande i ärenden om återkrav som inleds på en myndighets eget initiativ som i ärenden som enskilda själva initierat.

Flera remissinstanser för fram önskemål om klargöranden av hur den föreslagna regleringen ska tillämpas i olika avseenden. *Kammarrätten i Göteborg* och *Lantmäteriet* efterfrågar t.ex. ett klargörande av hur bestämmelserna ska tillämpas i flerpartsmål. *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Pensionsmyndigheten* och *Energimarknadsinspektionen* efterfrågar klargöranden av hur regleringen ska tillämpas på skatteområdet och socialförsäkringsområdet där ett beslut i en sakfråga måste omprövas av myndigheten innan ett överklagande till domstol kan göras. *Trafikverket* önskar ett förtydligande av om regleringen ska vara beroende av sakfrågans överklagbarhet. *Datainspektionen* önskar ett klargörande av om den som lämnar ett klagomål i ett tillsynsärende i nu aktuellt hänseende ska betraktas som part i det ärendet.

Ett antal remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Centrala studiestödsnämnden*, *Göteborgs kommun*, *Stockholms kommun* och *Karlstads kommun*, ifrågasätter förslaget att en frist för avgörande som fastställs av överinstansen vid en eventuell överprövning ska vara orubblig. Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, *Socialstyrelsen* och *Energimarknadsmyndigheten*, är kritiska till att förfarandet bara ska kunna användas en gång under den tid handläggningen pågår hos en myndighet. *Stockholms kommun* anser att fyra veckor är alldeles för kort tid för att hinna fatta beslut om en framställning inom den kommunala förvaltningen. Lunds universitet anser för sin del att det bör övervägas om svarsfristen kan bestämmas till tre veckor i stället för fyra.

Ett ändamålsenligt förfarande

I likhet med utredningen och många av remissinstanserna anser regeringen att det finns behov av en reglering i den nya förvaltningslagen som ger enskilda bättre möjligheter än i dag att påskynda det slutliga avgörandet i vissa förvaltningsärenden som drar ut oskäligt länge på tiden. Vid utformningen av en reglering med detta syfte bör en utgångspunkt vara att den ska passa in i den svenska förvaltningsrättsliga strukturen och vara enkel att tillämpa. Utredningen föreslår att en enskild part i vissa fall, sedan en bestämd tid har förflutit från det att han eller hon inledde ärendet, vid ett tillfälle under ärendehandläggningen ska ha möjlighet att skriftligen begära att myndigheten avgör ärendet och en möjlighet att överklaga myndighetens eventuella beslut om avslag på en sådan begäran. Utredningen föreslår att ett avslagsbeslut ska kunna överklagas till den överinstans som har att pröva ett överklagande av beslutsmyndighetens avgörande i sak.

Det föreslagna systemet för prövning av frågan om handläggningen av ett ärende försenats avviker inte på något principiellt plan från den svenska förvaltningsrättsliga strukturen. Den föreslagna ordningen förutsätter nämligen inte att det införs en reglering som innebär att enskilda kan föra en självständig talan i fråga om underlåtenheten från myndighetens sida att agera. Den föreslagna ordningen förutsätter inte heller att ett beslut med viss utgång ska anses ha meddelats efter viss tid. Vanliga regler om överklagande ska i stället tillämpas när beslutsmyndigheten i ett särskilt beslut har förklarat sig inte kunna avsluta ärendet vid en tidpunkt då det enligt klaganden är moget för avgörande. I likhet med utredningen anser regeringen att en sådan ordning inte rubbar den normala funktionsfördelningen mellan under- och överinstans. Denna bedömning ifrågasätts inte heller av remissinstanserna. Flera remissinstanser är dock tveksamma till förslagets ändamålsenlighet.

Kammarrätten i Stockholm, *Kemikalieinspektionen*, *Domstolsverket* och *Uppsala universitet* menar t.ex. att regleringen kommer att leda till ökad arbetsbörda för myndigheter och domstolar på ett sätt som kan få till följd att handläggningstiden förlängs ytterligare och att regleringen därmed kan komma att motverka sitt syfte. Liknande synpunkter förs fram av *Förvaltningsrätten i Göteborg*. Enligt regeringens uppfattning framstår emellertid dessa farhågor som överdrivna. I det stora flertalet fall handläggs ärenden inom den offentliga förvaltningen inom tidsramar som är fullt acceptabla. Ärendena avgörs så snart det finns förutsättningar för att göra det. Det framstår som naturligt att en part som anser att handläggningen av ett ärende drar ut på tiden i ett första skede bör försöka få klarhet i skälen till att avgörandet dröjer. Det kan inledningsvis ske genom informella kontakter med myndigheten. Om parten inte låter sig nöjas med myndighetens förklaring ger den föreslagna ordningen en möjlighet till överprövning av myndighetens ställningstagande i handläggningsfrågan. En sådan ordning innebär ett stärkt skydd för den enskildes rättssäkerhet och en ökad kontroll över upprätthållandet av den enskildes berättigade krav på god förvaltning.

Vikten av att ett beslut om avslag på en begäran om avgörande förses med en klargörande motivering förtjänar här att särskilt understrykas. För

en sådan ordning talar naturligtvis i första hand hänsynen till den som har framställt begäran. Men det är även en förutsättning för att överinstansen vid ett överklagande ska få ett adekvat underlag för sin prövning. Till det kommer, som ett viktigt moment, att myndigheten därigenom också själv tvingas skapa sig en bild av hur ärendet fortsättningsvis ska hanteras. När myndigheten anger skälen för att ärendet inte kan avgöras måste den således överväga också när ett avgörande kan beräknas ske. Det förutsätter att myndigheten gör klart för sig hur den bör gå vidare för att nå målet att kunna avsluta ärendet så snabbt och enkelt som möjligt. Även ett avslag kan på detta sätt påskynda hanteringen.

Regeringen gör bedömningen att myndighetens besked i de allra flesta fallen bör kunna bidra till att en part får ökad förståelse för de omständigheter som medför att handläggningen drar ut på tiden. I många av de fall då ett ärende är klart för avgörande i den stund en framställning om att avgöra ärendet kommer in till beslutsmyndigheten bör myndigheten dessutom enkelt kunna avgöra ärendet i stället för att avslå framställningen. Mot den angivna bakgrunden förutser regeringen att möjligheten för enskilda att göra en framställning med begäran om att ett ärende ska avgöras och därefter få överklaga ett beslut om avslag på en sådan framställning inte kommer att leda till något större antal överklaganden och resurskrävande processer för myndigheterna. Det förtjänar i detta sammanhang också att framhållas att även om ett avslagsbeslut överklagas bör handläggningen av ärendet som regel kunna fortsätta i linje med beslutsmyndighetens planering, dvs. utan hinder av instansordningens princip. Ett överklagande bör alltså inte innebära att handläggningen stoppas upp enbart av det skälet att ett beslut i handläggningsfrågan överklagats till överinstansen. Detta bidrar till att minska risken för att avgörandet i ärendet fördröjs ytterligare.

Några remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Kriminalvården*, *Arbetsförmedlingen*, *Skatteverket* och *Patent- och registreringsverket*, menar att regleringen riskerar att få till följd att ärenden i vilka enskilda väljer att klaga på handläggningstiden kommer att behandlas med ”förtur” medan andra liknande ärenden blir liggande. *Tullverket* påpekar att en sådan konsekvens rimmar illa med grunderna för god förvaltning. Regeringen anser dock att det inte finns någon direkt motsättning mellan de allmänna kraven på handläggningen å ena sidan och möjligheten att påskynda avgörandet i ett ärende som är klart för avgörande å andra sidan. Objektivitets- och likabehandlingsprincipen måste alltid beaktas vid handläggningen. Regeringen anser därför att det inte finns anledning att ifrågasätta utredningens förslag från denna utgångspunkt.

Förvaltningsrätten i Göteborg invänder att regleringen medför att domstolarna får en tillsynsfunktion vid sidan av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern när det gäller dröjsmål vid ärendehandläggningen som riskerar att leda till att rollfördelningen mellan myndigheterna blir otydlig. Liknande synpunkter förs även fram av *Uppsala universitet*, som menar att en bättre väg att gå kan vara att stärka tillsynsmyndigheternas befogenheter. Regeringen anser att en förstärkt tillsyn över förvaltningen i och för sig i många fall torde kunna bidra till att minska problemen med långsam handläggning för vissa ärendetyper. För att stärka den interna tillsynen har regeringen, utan anknytning till det nu aktuella lagstift-

ningsärendet, i budgetpropositionen för 2017 bl.a. föreslagit att Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska ges ökade resurser (prop. 2016/17:1 utg.omr. 4 s. 49). Därutöver föreslås i budgetpropositionen att Justitiekanslerns resurser ska stärkas vilket kan förväntas bidra till att myndigheten får ännu bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag med extraordinär tillsyn (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1 s. 88). Regeringen är dock tveksam till att vidta åtgärder för att förändra den tillsynsroll som Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern har i dag. Det förhållandet att dessa båda myndigheters prövning i ett visst fall kan komma att sammanfalla med en överinstans prövning av om ett ärende uppehålls i onödan innebär inte heller att det uppkommer en situation som är unik i den svenska rättsordningen. Motsvarande situation kan även uppkomma enligt nuvarande regler när ett överklagande grundas på påståenden om felaktig handläggning från en myndighets sida. Eftersom rättsföljden av en prövning av Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern inte är densamma som en prövning av en domstol eller annan överinstans av frågan om handläggningen i ett ärende fördröjts i onödan torde en möjlighet att föra en talan om långsam handläggning inte heller leda till några praktiska problem i rättstillämpningen.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att det i förvaltningslagen bör tas in bestämmelser som innebär att enskilda under vissa förutsättningar ges möjlighet att begära att en handläggande myndighet avgör det ärende som han eller hon är part i och att det skapas möjligheter till överprövning av ett beslut om avslag på en sådan begäran.

Ärendet ska ha inletts av en enskild part

Utredningen föreslår att en talan om långsam handläggning ska kunna föras endast i ärenden som har inletts av en enskild part. Förslaget innebär alltså att en sådan talan inte ska kunna aktualiseras i ärenden som har inletts hos en myndighet på initiativ av en annan myndighet eller som har inletts av myndigheten på eget initiativ. Som *Justitiekanslern* konstaterar innebär ett genomförande av utredningens förslag att vissa förfaranden som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6 i Europakonventionen kommer att falla utanför tillämpningsområdet för regleringen. Detta gäller bl.a. för förfaranden som rör skattetillägg och förfaranden om återkrav av felaktigt utbetalade stöd och förmåner från det allmänna. Eftersom förslaget syftar till att skapa ett nytt rättsmedel som ska kunna användas för att påskynda förvaltningsförfarandet i vissa fall och även motverka risken för kränkningar av rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen, kan en sådan avgränsning i och för sig ifrågasättas från principiella utgångspunkter. *Pensionsmyndigheten* poängterar att intresset av att ärenden avgörs inom rimlig tid är lika framträdande i ärenden om återkrav som i ärenden som har inletts av den enskilde själv. Frågan är därför om den av utredningen föreslagna avgränsningen kan anses väl avvägd.

Som framgår ovan är en utgångspunkt för all ärendehandläggning att den ska ske så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerhetens krav eftersätts (avsnitt 8.1). Intresset av att ärenden avgörs utan oskälig fördröjning är därför principiellt lika stort oberoende

av om ärendet har initierats av myndigheten själv eller om det har inletts efter en ansökan eller anmälan av någon enskild part. Den enskildes förväntningar om att få ett avgörande i saken kan dock ofta skilja sig åt beroende på vem som har initierat ärendet. Förutsättningarna kan också skilja sig åt när det gäller möjligheterna att i ett enskilt fall avgöra hur länge handläggningen har pågått.

För att begränsa riskerna för att myndigheternas resurser tas i anspråk i fall när detta inte framstår som klart motiverat finns det, som utgångspunkt, goda skäl att slå fast en bestämd tidsgräns före vilken en talan om långsam handläggning inte bör kunna föras. Den spärrtid som bör gälla för en talan om långsam handläggning bör av nyss nämnda skäl inte vara alltför kort (se vidare nedan). Från rättssäkerhetssynpunkt framstår det även som betydelsefullt att man med någorlunda stor säkerhet i varje enskilt fall kan fastställa när tidsgränsen har passerats. En bestämd utgångspunkt för beräkning av spärrtiden är normalt lättare att slå fast när ett ärende inleds av någon utomstående genom en ansökan eller anmälan än när ett förfarande inleds på en myndighets eget initiativ. När det gäller förfaranden som formellt inleds på myndighetens eget initiativ, t.ex. ärenden om tillsyn, händer det inte sällan att den som är part i förfarandet under mer eller mindre lång tid helt saknar vetskap om att förfarandet pågår. Ärenden om eventuella ingripanden kan i vissa fall till och med inledas och avslutas utan att någon utomstående över huvud taget är involverad. Men även om det i vissa fall kan vara möjligt att fastställa en bestämd tidpunkt för när en myndighet ska anses ha inlett ett ärende på eget initiativ är det inte alltid lätt för någon utomstående att få klarhet i den frågan. Enligt regeringens uppfattning kan en generell utvidgning av mekanismen för överprövning av handläggningsfrågan till att omfatta även ärenden som inleds på myndighetens eget initiativ riskera att ge upphov till både praktiska tillämpningsproblem och bristande förutsebarhet. Det kan även anmärkas att en avgränsning av tillämpningsområdet för en allmän reglering om möjligheterna att föra talan om långsam handläggning på det sätt som utredningen föreslår ligger väl i linje med hur tillämpningsområdet för liknande regler har avgränsats inom unionsrätten. Enligt de befintliga regelverken på finansmarknadsområdet krävs exempelvis som regel att en fördröjning uppkommit vid handläggning av ett ärende som har inletts av en enskild part, se t.ex. 37 § revisorslagen (2001:883), 7 kap. 2 § lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Regeringen anser i likhet med utredningen att eventuella problem som kan uppkomma i relationen mellan myndigheterna inte bör lösas genom en utvidgning av tillämpningsområdet för reglerna om talan om långsam handläggning. De bör i stället lösas med tillämpning av den allmänna regleringen om samverkan mellan myndigheter som föreslås i avsnitt 7.2.

Sammanfattningsvis ställer sig regeringen alltså bakom utredningens bedömning att enbart ärenden som har inletts av en enskild part bör omfattas av tillämpningsområdet för den nu aktuella regleringen.

Kammarrätten i Göteborg och *Lantmäteriet* efterfrågar klargöranden av hur bestämmelserna bör tillämpas i flerpartsmål. Av utredningens författningsförslag framgår att en talan om långsam handläggning ska kunna föras bara av den part som har inlett ett förfarande vid förvaltningsmyndigheten. En enskild motpart kan i och för sig ha ett starkt och

berättigat intresse av att den sakfråga som ska prövas slutligt avgörs, t.ex. för att få klarhet i om en åtgärd som påverkar motpartens rättsliga ställning godtas av myndigheten. Trots det är det enligt regeringens uppfattning sökandens intresse som måste sättas i första rummet vid bedömningen av behovet av ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning. I ärenden med flera sökande bör möjligheten att begära att ärendet avgörs stå öppen för var och en av dem. Men en enskild motpart bör alltså, i förekommande fall, inte ha en sådan möjlighet.

En mekanism som är tillämplig vid förfarandet i första instans

Utredningen föreslår att regleringens tillämpningsområde ska begränsas till fall då ett förvaltningsärende prövas i första instans. En begäran om att ett ärende ska avgöras ska enligt förslaget alltså inte kunna framställas när ett ärende prövas av en förvaltningsmyndighet som efter ett överklagande handlägger ärendet i andra instans, t.ex. när en länsstyrelse handlägger ett ärende som överklagats från en kommunal nämnd. Regeringen ställer sig bakom en sådan avgränsning. I de fall då en överordnad förvaltningsmyndighet prövar överklaganden i andra instans fungerar den nämligen i princip som en domstol. Från principiella utgångspunkter kan det mot den bakgrunden i och för sig finnas skäl att närmare överväga om en reglering liknande den som gäller för domstolarna också bör införas för handläggningen av ärenden som efter ett överklagande prövas av en förvaltningsmyndighet i andra instans, se lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol. Behovet av en sådan reglering framstår emellertid för närvarande inte som så framträdande att det finns anledning att överväga frågan närmare.

Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Energimarknadsinspektionen* efterfrågar klargöranden i fråga om hur regleringen ska tillämpas på t.ex. skatteområdet där regleringen ställer krav på obligatorisk omprövning innan ett överklagande till domstol kan göras. I detta sammanhang vill regeringen inledningsvis framhålla att förfarandet på skatteområdet till stora delar kommer att falla utanför tillämpningsområdet för den nya regleringen eftersom ärenden som avser skattefrågor i flertalet fall inte inleds genom en ansökan av en enskild part. I den utsträckning omprövning av ett skattebeslut begärs av en enskild enligt 66 kap. skatteförfarandelagen kommer förfarandet dock att omfattas av regleringen. Som remissinstanserna framhåller gäller i sådana ärenden som förutsättning för att beslutsmyndighetens avgörande ska kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol att myndigheten först har omprövat sitt beslut. Obligatorisk omprövning ska också göras på socialförsäkringsområdet innan Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (113 kap. socialförsäkringsbalken). Det är i dessa fall fråga om ett förfarande i två steg i en och samma instans.

Utredningens förslag innebär att en talan om långsam handläggning ska kunna föras ”i den ordning som gäller för överklagande av avgörandet i ärendet” för att möjliggöra en oberoende prövning av frågan om avgörandet uppehålls i onödan. Denna prövning ska alltså enligt förslaget göras av den instans som är överinstans för överprövning av ett slutligt avgörande i huvudsaken. Den omständigheten att ett domstolsförfarande

när det gäller själva huvudsaken i ärendet kan inledas först efter att beslutsmyndigheten enligt särskilda regler själv har omprövat sitt beslut i ärendet innebär inte något hinder mot att tillämpa de nya reglerna om överprövning av frågan om handläggningen fördröjs i onödan redan under handläggningen i det första stadiet av förfarandet hos beslutsmyndigheten. Det är bara om beslutsmyndighetens slutliga avgörande inte kan överklagas som förfarandet för överprövning av handläggningsfrågan inte är tillgängligt. Det betyder inte heller att det i dessa fall är myndigheten själv som är att betrakta som överinstans i nu aktuellt hänseende. I stället är det den instans som enligt gällande instansordning har att pröva ett överklagande av ett slutligt avgörande i ärendet som ska pröva handläggningsfrågan. Mekanismen ska alltså kunna tillämpas när ärendehandläggningen hos en förvaltningsmyndighet i slutändan kan mynna ut i ett överklagbart avgörande. För att tydliggöra detta förhållande bör bestämmelsens utformning justeras något i förhållande till utredningens förslag (se nedan). Eftersom det är ett beslut enligt förvaltningslagen som överklagas ska de särskilda reglerna om omprövning i bl.a. skatteförfarandelagen och socialförsäkringsbalken inte tillämpas.

Det förekommer fortfarande att ett överklagande av ett beslut av en förvaltningsmyndighet i första instans ska prövas av en högre förvaltningsmyndighet. I likhet med utredningen anser regeringen att det inte är motiverat att i sådana fall, med avvikelse från den normala instansordningen, anvisa en prövning av frågan om avgörandet uppehålls i onödan till en domstol.

Den lagtekniska utformningen av utredningens förslag innebär att det inte är uteslutet att en talan om långsam handläggning i vissa fall skulle kunna föras hos regeringen. En sådan ordning framstår emellertid som mindre lämplig. I stället för att anvisa ”den ordning som gäller för överklagande av avgörandet i ärendet” bör det av forumbestämmelsen framgå att ett överklagande görs till ”den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet”. En sådan ordning medför alltså att en talan kan föras av en enskild part endast i de fall då beslutsmyndighetens slutliga beslut får överklagas till en annan förvaltningsmyndighet eller till en domstol.

Hur lång tid ska förflyta innan en framställning får göras?

Som framgår ovan (avsnitt 9.2) finns inte någon tidsåtgång som generellt kan sägas vara normal för handläggningen av förvaltningsärenden. Beroende på ärendets karaktär och det behov av utredningsinsatser som hänger samman med varje ärendetyp kan en rimlig tid variera mellan någon dag och kanske ett år eller mer.

Utredningen föreslår att talan om långsam handläggning ska kunna föras först sedan minst sex månader har förflutit från det att ärendet inleddes. Detta förslag bygger på en grov uppskattning av en antaglig genomsnittstid för handläggningen i första instans, på bestämmelser i EU:s sekundärrätt och på ställningstaganden som gjorts i EU-domstolens praxis. En tidsgräns på sex månader är också vanligt förekommande i andra länders system med talan om långsam handläggning. Den underskrider dessutom med marginal den tidsåtgång som Europadomstolen ofta har godtagit som skälig (ett år per instans), även om Europa-

domstolen också är noga med att framhålla att en bedömning måste göras i varje enskilt fall med beaktande bl.a. av ärendets komplexitet och parternas eget agerande.

Flera remissinstanser, däribland *JO*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Kriminalvården*, *Tullverket*, *Post- och telestyrelsen* och *Stockholms kommun*, vänder sig mot att i förvaltningslagen reglera en fast tidsgräns på sex månader. *Patent- och registreringsverket* menar att en generell tidsgräns på sex månader kan godtas om den lämnar utrymme för flexibilitet genom särskilda föreskrifter i förordningsform. Liknande synpunkter förs även fram av *Pensionsmyndigheten*, medan *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Lantmäteriet*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Stockholms kommun* anser att en spärrtid på ett år innebär en bättre avvägning. *Tullverket* pekar på ett behov av särreglering vid sidan av förvaltningslagen för att anpassa svensk rätt till unionsrättens krav. *Stockholms kommun* och *Göteborgs kommun* menar att det är lämpligare att införa särskilda tidsgränser i specialförfattningar som gäller för handläggningen av särskilda typer av ärenden.

Regeringen kan konstatera att en tidsutdräkt på sex månader vid ärendehandläggningen i många fall inte kan anses skälig. Det gäller exempelvis typiskt sett i fråga om ärenden som rör försörjningsstöd, föräldrapenning eller dagpenning ur arbetslöshetsförsäkringen och många registreringsärenden som handläggs av Bolagsverket. Vid handläggningen av andra ärenden kan sex månader däremot vara alltför kort tid för att ärendet ska kunna avgöras på ett rättssäkert sätt. Det torde exempelvis normalt gälla i fråga om många patentärenden, omfattande lantmäteriförrättningar och komplicerade arbetsskadeärenden. Det bör också uppmärksammas att vissa ärendetyper – exempelvis ärenden om löneutmätning – särskilt kännetecknas av att handläggningen ofta pågår under lång tid innan den slutligt kan avslutas hos myndigheten. För att skapa ökad flexibilitet i regleringen står – som vissa remissinstanser pekar på – möjligheten öppen att reglera spärrtiden för när talan tidigast ska kunna föras genom bestämmelser i en specialförfattning i stället för förvaltningslagen. Till följd av den reglering som regeringen föreslår av den nya lagens förhållande till avvikande föreskrifter i annan författning (se avsnitt 5.7) kommer sådana föreskrifter vara möjliga att meddela i såväl lag som förordning. Vid ett genomförande av en unionsrättsakt kan det t.ex. visa sig nödvändigt att reglera spärrtiden för en talan om långsam handläggning på ett sätt som avviker från förvaltningslagen. Men i dessa fall är det ofta också nödvändigt att särreglera rättsverkan av en fördröjning. Det är i sådana fall naturligt att hela regleringen tas in i en specialförfattning. När det gäller den reglering som ska gälla generellt i den offentliga förvaltningen talar dock enligt regeringens mening övervägande skäl för att i så stor utsträckning som möjligt hålla ihop regleringen i den allmänna förfarandelagen. Möjligheten att anta bestämmelser med ett innehåll som avviker från förvaltningslagens innebär inte att den grundläggande regleringen i förvaltningslagen bör utformas utan en generell spärrtid för när en talan om långsam handläggning tidigast kan föras.

Till skillnad från bl.a. *Migrationsverket* bedömer regeringen att en spärrtid för talan om långsam handläggning på ett år generellt sett får

anses för lång för att systemet ska få tillräckligt genomslag i förvaltningsförfarandet och att mekanismen ska kunna fungera tillräckligt effektivt.

Regeringen konstaterar vidare att utredningens förslag om en spärrtid på sex månader innebär att det kommer att saknas ett särskilt rättsmedel mot långsam handläggning när det gäller ärenden som normalt ska avgöras inom någon eller några månader eller kanske ännu kortare tid. Det kan i sig framstå som en brist med förslaget. Trots det anser regeringen att övervägande skäl talar för att välja den tidsgräns som utredningen föreslår. Detta innebär inte att regeringen bedömer att problemen med långsam handläggning i verksamheter där ett slutligt beslut normalt meddelas inom sex månader inte är värda att ta på allvar. Ställningstagandet grundar sig i stället främst på bedömningen att eventuella problem med långsam handläggning i ärenden med korta omloppstider med allra största sannolikhet kan hanteras bättre på annat sätt än genom en överprövning av handläggningen i varje enskilt fall. Ett sådant sätt kan vara att skapa förutsättningar för en effektivare sektorspecifik systemtillsyn. Regeringen lämnar inte något förslag på sådan reglering i detta lagstiftningsärende men utesluter inte att det kan finnas skäl att återkomma till frågan i ett annat sammanhang. Frågan har varit föremål för särskild utredning bl.a. när det gäller socialförsäkringen (SOU 2015:46, Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskilda klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att en tidsgräns på sex månader innebär en rimlig avvägning mellan å ena sidan intresset av att stärka enskildas möjligheter att påskynda förfarandet i ett enskilt fall och å andra sidan intresset av förutsebarhet och av att myndigheternas resurser inte tas i anspråk för överprövning av förfarandefrågor i andra fall än när det verkligen finns skäl för det.

För att en fast tidsgräns på sex månader inte ska riskera att motverka sitt syfte genom att uppfattas som en måttstock på vad som är normalt är det i detta sammanhang värt att understryka att den tiden endast markerar gränsen för när det nya förfarandet ska kunna användas. Den anger inte en rekommenderad tidsåtgång. Som framgår ovan kan och ska många ärenden avgöras på mycket kortare tid (jfr även avsnitt 8.1). Att ett visst ärende har avgjorts inom sex månader från det att det inleddes är därför inget generellt hållbart argument mot ett påstående om att handläggningen av ärendet har tagit oskäligt lång tid. Det bör här uppmärksammas att det i en specialförfattning kan finnas bestämmelser om normala handläggningstider för olika slags ärenden, se t.ex. 4 kap. 21 a och 21 b §§ och 5 a kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97). Sådana bestämmelser bör inte uppfattas som föreskrifter som innebär en avvikelse från den nu aktuella allmänna regleringen om åtgärder mot långsam handläggning. Bestämmelserna kan dock påverka bedömningen i det enskilda fallet av om en myndighet kan anses vara i dröjsmål med avgörandet eller inte. De kan därför även få betydelse för den enskilde när han eller hon överväger om det finns skäl att begära av myndigheten att den avgör ärendet.

När det gäller utgångspunkten för beräkningen av den föreslagna spärrtiden framhåller *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* att

en rimligare hållpunkt för beräkningen är när en fullständig framställning har lämnats till myndigheten, inte det datum då ärendet inleddes. Myndigheten anser att tiden för kommunicering inte heller bör beaktas vid denna beräkning. Även *Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* pekar på möjligheten att beräkna fristen från den dag en framställning är komplett. Exempel på sådana föreskrifter förekommer (se t.ex. i 9 § förordningen [2002:687] om läkemedelsförmåner m.m.). Enligt regeringens uppfattning blir en sådan reglering emellertid inte lika klar och förutsebar som den reglering som utredningen föreslår. Den riskerar också att medföra tillämpningsproblem inom förvaltningen. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag att tiden ska räknas från den dag ärendet inleds.

En begäran om att ärendet avgörs ska göras skriftligen

För att skilja det nya förfarandet från sådana formlösa kontakter mellan en part och en myndighet om handläggningstidens längd som normalt bör föregå en talan om långsam handläggning, bör det krävas att en sådan talan inleds genom en skriftlig framställning. En sådan skriftlig framställning kan givetvis göras elektroniskt. En förutsättning för att parten ska ta detta steg bör vara att ärendet ur partens synvinkel är tillfredsställande utrett och moget för avgörande. Yrkandet kan därför bara vara ett, nämligen att ärendet avgörs.

Myndigheten ska ta ställning till begäran inom fyra veckor

Om myndigheten skulle anse att det finns fog för uppfattningen att handläggningen av ärendet har dragit ut på tiden oskäligt länge men att det ändå krävs vissa ytterligare utredningsåtgärder innan ärendet kan avgöras får det, som utredningen påpekar, anses höra till god förvaltning att myndigheten lämnar den enskilde ett meddelande om detta. I likhet med utredningen anser regeringen att det framstår som onödigt att kräva att myndigheten omgående besvarar framställningen i ett särskilt beslut. Eftersom framställningens syfte är att myndigheten ska avgöra ärendet bör myndigheten få viss tid på sig för att hinna avsluta handläggningen, om det kan ske. Tiden bör bestämmas så att det i de flesta normala situationer, när ett ärende i stort sett är klart för avgörande, finns realistiska förutsättningar att också avgöra ärendet. Utredningen föreslår att myndigheten bör få fyra veckor på sig att avgöra ärendet. Om ett slutligt beslut i huvudärendet inte kan fattas inom den tiden föreslås att myndigheten, med angivande av skälen för det, ska avslå den skriftliga begäran. En stor majoritet av remissinstanserna har inte några invändningar mot förslaget i denna del. *Stockholms kommun* anser dock att fyra veckor är alldeles för kort tid för att hantera frågan inom den kommunala förvaltningen. *Lunds universitet* menar att en kortare svarsfrist, t.ex. tre veckor, bör övervägas.

Regeringen delar utredningens uppfattning att en svarsfrist på fyra veckor torde ge beslutsmyndigheten realistiska möjligheter att avsluta handläggningen och meddela ett slutligt beslut i saken i en stor andel av de fall då ärendet i stort sett är klart för avgörande. Som *Stockholms kommun* pekar på kan det emellanåt uppkomma svårigheter att klara denna frist när det gäller vissa beslut som fattas av kommunala nämnder.

Regeringen har förståelse för kommunernas särskilda situation i detta avseende, med beslutsfattande som i hög grad sker kollektivt och utförs av förtroendevalda fritidspolitiker. Denna situation innebär att nämnderna generellt kan ha svårt att avgöra ärendet inom den angivna tiden. När det gäller beslut om avslag på en begäran om att avgöra ärendet bör det dock normalt finnas stort utrymme enligt kommunallagen att delegera beslutsfattandet i fråga om den särskilda handläggningsfrågan t.ex. till nämndens ordförande eller till en anställd i kommunen när det finns behov av det för att klara fristen (6 kap. 33, 34 och 36 §§ kommunallagen, jfr 6 kap. 37–39 §§ i förslaget till ny kommunallag). En sådan ordning medför inte att det uppkommer ett formellt hinder mot att nämnden trots avslagsbeslutet tar upp ärendet och avgör det på befintligt material. Det står alltså nämnden fritt att avvika från den bedömning i fråga om behovet av kompletteringar av utredningsmaterialet som tidigare gjorts av t.ex. en tjänsteman efter delegation. Enligt regeringen finns det inte tillräckliga skäl för att här göra en generell åtskillnad mellan ärenden som handläggs inom den kommunala sektorn och ärenden som handläggs av en statlig myndighet. Regleringen i denna del bör vara enhetligt utformad för hela förvaltningen. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag om att införa en fyraveckorsfrist för besvarande av en framställning om att ärendet ska avgöras.

När beslutsmyndigheten bedömer det som osäkert att handläggningen verkligen kommer att kunna avslutas inom viss kortare tid kan det, som utredningen framhåller, visserligen för myndigheten i det enskilda fallet framstå som naturligt att relativt omgående underrätta parten om detta. Men inte heller i en sådan situation är det enligt regeringens mening nödvändigt, eller ens önskvärt, att myndigheten omedelbart redovisar denna bedömning i ett särskilt beslut, som därmed skulle få karaktär av ett avslag. Eftersom prognoser om handläggningen ofta är osäkra kan förhållandena emellanåt hinna ändras under den fyraveckorsperiod som myndigheten har på sig för att antingen avgöra ärendet eller redovisa varför ärendet inte kan avgöras. I sådana fall kan det ofta vara bättre att myndigheten avvaktar något med att redovisa sin bedömning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att myndigheterna ska få fyra veckor på sig att antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå partens framställning. Om myndigheten avgör ärendet inom den angivna tiden ska myndigheten inte i avgörandet behöva ta särskild ställning i den aktuella handläggningsfrågan. Den frågan blir genom avgörandet i ett sådant fall överspelad.

Överinstansens prövning

Vanliga regler om överklagande bör vara tillämpliga vid förfarandet för överprövning av frågan om handläggningen i första instans onödigt fördröjs. Vad som enligt den föreslagna ordningen ska överklagas och prövas i överinstansen är det motiverade avslagsbeslut som myndigheten har fattat. Detta beslut är ett beslut under förfarandet som ska ses isolerat från det kommande beslutet i huvudsaken. Överinstansen ska vid prövningen följaktligen inte uttala sig i sakfrågan. Med en sådan ordning kommer överinstansen inte att överta några förvaltningsuppgifter från beslutsmyndigheten.

Utredningen menar att överprövningen ska begränsas till att avse frågan om handläggningen har nått en punkt då ärendet kan avgöras eller inte och om de redovisade skälen för att ärendet inte kan avgöras är hållbara. *JO* invänder mot att det inte ges någon normativ vägledning för bedömningen av när ett ärende måste avgöras och när avgörandet kan anstå. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt framhålla att prövningen ska vara inriktad på att klarlägga om beslutsmyndighetens redovisade skäl för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte. Någon normativ vägledning för hur denna bedömning ska göras i skilda fall är enligt regeringen inte möjlig att ge.

När det sedan gäller frågan om skälen för fördröjningen är hållbara kan överinstansen bl.a. behöva pröva om ärendet har handlagts med den skyndsamhet som är motiverad och om eventuella avbrott i handläggningen kan anses godtagbara. Ett dröjsmål kan inte sällan anses oskäligt om avgörandet i ett ärende har fördröjts på grund av omständigheter som inte beror på den enskilde själv utan kan hänföras till myndighetens åtgärder eller underlåtenhet att agera och fördröjningen sammantaget inte är av mindre betydelse. Det är inte möjligt att ange någon tumregel för hur lång tid en myndighet normalt rimligen bör få på sig för att överväga behövliga handläggningsåtgärder och bedöma de frågor som ska avgöras i ärendet. Varje fördröjning vid handläggningen är givetvis inte att anse som oskälig och vad som är en skälig tidsutdräkt i ett fall kan vara en oskäligt lång i ett annat. En prövning med utgångspunkt i förhållandena i det enskilda fallet måste göras med beaktande bl.a. av ärendets art och omfattning och frågans komplexitet. Även om överinstansen i undantagsfall därutöver bör kunna beakta vilka resurser som myndigheten har till sitt förfogande för sin verksamhet, bör allmänna invändningar om arbetsanhopning och resursbrist normalt inte duga som förklaring till långa dröjsmål i handläggningen. Som *Migrationsverket* framhåller kan det från tid till annan rent faktiskt förhålla sig så att resursbrist gör det svårt för en myndighet att i samtliga ärenden fatta beslut inom skälig tid. Det behöver alltså inte vara fråga om en självvald passivitet från myndighetens sida. Den omständigheten att en myndighet under lång tid helt avstått från att vidta åtgärder i ett ärende bör trots det allmänt sett kunna tjäna som indikation på att avgörandet i ärendet fördröjts i onödan.

Utredningen bedömer att prövningen i överinstansen bör kunna ske förhållandevis enkelt och, om den sker i domstol, fullgöras av en ensamdomare inom någon vecka utan att några större resurser tas i anspråk. Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Sundsvall*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Säkerhetspolisen*, *Finansinspektionen*, *Statens energimyndighet*, *Arbetsförmedlingen* och *Jusek*, ifrågasätter denna bedömning. Flera av dem framhåller att den prövning som överinstansen måste göra är komplicerad och i många fall kommer att kräva att den sätter sig in i sakfrågan. Regeringen vill i detta sammanhang betona att överinstansen inte ska göra någon bedömning av sakfrågan. Den begränsade prövning som överinstansen ska göra i första hand när det gäller de av beslutsmyndigheten redovisade skälen i fråga om utredningsläget i ärendet avser en prövning som till sin karaktär inte är helt främmande för överinstansen. Motsvarande frågor måste överinstansen ta ställning till också efter ett överklagande av avgörandet i huvudsaken. Regeringen har viss förståelse för farhågorna att över-

prövningen i enstaka fall kan komma att bli krävande, särskilt i omfattande ärenden med mycket utredningsmaterial. I sådana fall kan mer ingående överväganden krävas för att överinstansen ska kunna bilda sig en klar uppfattning om myndighetens påståenden i fråga om behovet av ytterligare handläggningsåtgärder. I andra fall torde överinstansens insats dock kunna vara mera begränsad. Sammantaget gör regeringen, i likhet med utredningen, bedömningen att prövningen i överinstansen – vanligtvis en förvaltningsrätt – i normalfallet måste anses vara av enklare beskaffenhet och typiskt sett av begränsad omfattning.

Regeringen ställer sig sammanfattningsvis bakom utredningens förslag och bedömning i fråga om överprövningens inriktning och omfattning. Överinstansens prövning bör med andra ord avse frågan om de av beslutsmyndigheten redovisade skälen för att ärendet inte avgjorts är hållbara. Om överinstansen bedömer att ärendet inte är klart för avgörande och det funnits goda skäl för att dröja med avgörandet ska den avslå överklagandet. Något krav på att överinstansen i dessa fall anger hållpunkter för vad som återstår i utredningsväg eller ger en prognos om när ärendet kan förväntas vara moget för avgörande bör inte ställas upp. Överinstansen bör dock inte vara förhindrad att uttala sig i dessa frågor.

Överinstansens bifallsbeslut

Utredningen föreslår att överinstansen vid ett bifall ska besluta att förelägga beslutsmyndigheten att inom viss tid avgöra huvudärendet. Fristen för avgörande bör enligt utredningsförslaget bestämmas av överinstansen i varje enskilt fall. Utredningen föreslår vidare att den frist som överinstansen anger i sitt föreläggande inte ska kunna ändras, oavsett om beslutsmyndigheten t.ex. på grund av nytillkomna omständigheter inom den angivna fristen skulle anse sig ha behov av ett visst uppskov.

Några remissinstanser invänder att den föreslagna regleringen riskerar att leda till att det i vissa fall kan ske en förskjutning av tyngdpunkten för prövningen av ärenden från förvaltningsmyndighet till domstol. *Migrationsverket* framhåller t.ex. att en myndighet som anser att beslutsunderlaget är otillräckligt för ett bifallsbeslut kan tvingas fatta beslut om avslag i stället för att vidta ytterligare utredningsåtgärder. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* menar att den föreslagna ordningen riskerar att leda till att ärenden återförvisas till en myndighet efter överklagande vilket totalt sett leder till längre handläggningstid. *Centrala studiestödsnämnden* och *Göteborgs kommun* invänder mot att regleringen inte ger utrymme för uppskov med ett avgörande t.ex. om den enskilde tillfört nytt material i ärendet efter att överinstansen meddelat sitt föreläggande eller när det på grund av nytillkomna omständigheter inte är möjligt för myndigheten avgöra ärendet inom den fastslagna tiden. *Stockholms kommun* och *Karlstads kommun* anser att frågan om uppskov på grund av nytillkomna omständigheter behöver utredas vidare.

Remissinstansernas invändningar tar sin utgångspunkt främst i de effekter som kan uppkomma till följd av att en bestämd tidpunkt för när ärendet senast ska vara avgjort enligt förslaget alltid ska slås fast av överinstansen. Invändningarna får anses ha bäring främst på andra fall än de då överinstansen bifaller ett överklagande på den grunden att ärendet bedöms vara klart för avgörande. I sådana fall är ju en förutsättning för

överinstansens ställningstagande att beslutsmyndigheten relativt omgående bör kunna komma till ett avslut i ärendet. Om sökanden i det skedet väljer att komplettera underlaget för prövningen finns en viss risk för att det uppkommer komplikationer i utredningsläget som innebär att myndigheten känner ett behov av att vidta ytterligare utredningsåtgärder. Om tiden är knapp kan sådana åtgärder bli svåra att hinna med. Det får dock antas ligga i partens eget intresse att ge in allt det underlag som han eller hon anser behövligt för prövningen av ärendet redan innan en framställning om att ärendet ska avgöras riktas mot myndigheten. Enligt regeringens bedömning torde det därmed sällan i praktiken uppkomma några större tillämpningssvårigheter i dessa fall. Annorlunda kan det förhålla sig när ett ärende inte bedöms vara klart för avgörande men överinstansen ändå anser att överklagandet ska bifallas. Detta sker i sådana fall på den grunden att de av beslutsmyndigheten redovisade skälen för dröjsmålet inte bedöms som hållbara.

I speciallagstiftning finns exempel på reglering som direkt i författning fixerar den tid inom vilken ett slutligt beslut ska ha fattats när en domstol väl har förklarat att avgörandet fördröjs i onödan (se t.ex. 26 kap. 2 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Rättsföljden av myndighetens passivitet – om ett formellt beslut inte meddelas inom den angivna tiden – blir i flera av dessa specialreglerade fall att ett beslut med visst innehåll anses ha meddelats. En sådan ordning, som i princip alltid har sin grund i EU-rättsliga krav, är dock mindre väl förenlig med svensk förvaltningstradition. Att en myndighet skulle förhålla sig passiv och avstå från att fatta ett formellt slutligt beslut i ett fall när en frist för avgörande gäller torde också vara synnerligen ovanligt inom svensk förvaltning. I den utsträckning som det undantagsvis ändå förekommer innebär den EU-rättsligt anknutna regleringen att överprövningen i domstol försvåras påtagligt. Exempelvis saknas det i ett sådant fall motivering till beslutsmyndighetens avgörande. Om rättsföljden av att ett beslut inte har fattats inom den angivna tidsfristen är att ett bifallsbeslut ska anses ha fattats, kan även tredjemansintressen påverkas negativt. I likhet med utredningen anser regeringen att en generell förfarandereglering för talan om långsam handläggning inte bör utformas på liknande sätt, låt vara att en sådan reglering kan vara påkallad för vissa typer av beslut när en unionsrättsakt ska genomföras och fungera bättre för enklare former av beslut än när komplicerade sakfrågor ska bedömas. En sådan regleringsmodell bör dock av principiella skäl om möjligt undvikas.

Ett alternativ till den av utredningen föreslagna ordningen skulle kunna vara att utforma regleringen så att ett bifall enbart får till följd att ärendet hos beslutsmyndigheten fortsättningsvis ska hanteras med förtur. En sådan ordning gäller t.ex. i domstolarna vid beslut om förtursförklaring enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol. För att säkerställa att den nya mekanismen för talan om långsam handläggning inte leder till att tyngdpunkten i förfarandet förskjuts till överinstansen i de fall då beslutsmyndigheten inte haft hållbara skäl för att dröja med avgörandet kan också en kombination av en sådan regleringsmodell och utredningens förslag övervägas.

Regeringen noterar att det inte kan uteslutas att en överinstans i vissa fall kan tvingas konstatera att det föreligger en oskälig fördröjning av

ärendehandläggningen samtidigt som det inte går att fastställa en rimlig prognos för hur lång handläggningstid som återstår innan ärendet kan avgöras. Som remissinstanserna påpekar kan en sådan ordning leda till att beslutsmyndigheten tvingas besluta om avslag i huvudsaken på grund av brister i utredningen och att överinstansen efter ett överklagande därefter återförvisar ärendet till beslutsmyndigheten för ny handläggning. Sådana konsekvenser av den nya regleringen bör undvikas.

Regeringen föreslår mot den angivna bakgrunden att regleringen utformas så att överinstansen, om en bestämd frist inte kan anges, ska besluta att förelägga beslutsmyndigheten att snarast möjligt avgöra ärendet. Överinstansen bör också ha möjlighet att bestämma när ärendet senast ska avgöras, när det är möjligt och lämpligt. Den möjligheten torde kunna utnyttjas främst i de fall då överinstansen bedömer att ärendet är klart för avgörande. Men det kan även tänkas att en senaste tidpunkt kan bestämmas i enstaka andra fall, när enbart vissa mindre utredningsåtgärder återstår och det är möjligt att göra en rimligt säker prognos av när ärendet kan förväntas vara moget för avgörande. Att det inte kan bli fråga om att medge något längre uppskov för avgörande i dessa fall följer av att partens framställning förutsätts ha bifallits på den grunden att myndighetens skäl att ytterligare dröja med avgörandet har underkänts.

Om förfarandet ska bli effektivt får det inte tillåtas fastna i upprepade bedömningar av utredningsläget. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att det sedan ett föreläggande om avgörande inom viss tid har meddelats inte bör finnas någon möjlighet för beslutsmyndigheten att engagera överinstansen genom att begära uppskov med avgörandet. Även om myndigheten inte känner sig övertygad om att ärendet är tillräckligt utrett måste den alltså i dessa situationer bestämma sig i sak och avgöra ärendet. Den kan då antingen bifalla partens yrkande och därmed öppna för en eventuell klagoberättigad motpart att i vanlig ordning överklaga avgörandet, eller avslå begäran och därmed ge utrymme för sökanden att angripa det avgörandet.

Överprövning i en instans vid ett tillfälle

Som utredningen framhåller är det angeläget att instanskedjan hålls kort om förfarandet ska bli effektivt. Den part som inte har fått framgång med sitt överklagande bör därför inte kunna föra handläggningsfrågan vidare i ytterligare en instans. Inte heller bör den myndighet som ett beslut om föreläggande har riktats mot kunna överklaga detta beslut. Regeringen föreslår därför – i linje med utredningens förslag – att överinstansens beslut, oavsett utgången, inte ska få överklagas.

Frågan uppkommer då om den enskilde bör kunna väcka nytt liv i förfarandet genom att återkomma med en ny framställning till myndigheten om att ärendet ska avgöras och i förekommande fall sedan överklaga ett nytt avslagsbeslut. Utredningen föreslår att förfarandet ska kunna tillämpas vid endast ett tillfälle i första instans. Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet, Socialstyrelsen* och *Energimarknadsmyndigheten*, är kritiska till detta. Lunds universitet föreslår att en förnyad prövning av frågan bör kunna begäras efter ytterligare tolv månader.

Regeringen vill betona vikten av att det nya förfarandet utformas så att enskildas intresse av att få ett snabbt avgörande balanseras på lämpligt sätt mot intresset av att det allmännas resurser tas i anspråk på ett effektivt sätt. Ett effektivt förfarande förutsätter, som framhålls ovan, att det inte är möjligt att tvinga fram upprepade bedömningar av utredningsläget. Inte heller en part som misslyckats med att få framgång med en talan om långsam handläggning bör vid upprepade tillfällen kunna kräva att myndigheten fattar nya beslut i handläggningsfrågan och sedan begära överinstansens ingripande. Detta ställningstagande grundar sig på samma skäl som anförs ovan till stöd för att beslutsmyndigheten inte bör ha möjlighet att begära uppskov med ärendets avgörande när en tidsfrist för avgörande har fastställts. Regeringen instämmer således i utredningens bedömning att myndighetens prövning inom ramen för detta nya förfarande bör kunna begäras av parten vid endast ett tillfälle under handläggningen av ett ärende.

Det behövs inga sanktioner för att motverka domstolstrots

Utredningen har övervägt om överinstansens beslut om föreläggande bör kunna förstärkas genom hot om någon form av sanktion, t.ex. ett vite, om underinstansen inte följer beslutet men har avstått från att lägga fram något sådant förslag. *Post- och telestyrelsen* och *Örebro universitet* menar att ett system utan påtryckningsmedel riskerar att bli tandlöst. Enligt Örebro universitet kan det vara värt att prova nya sanktionsmöjligheter och utvärdera om dessa får effekt.

Den föreslagna regleringen förutsätter att förvaltningsmyndigheterna lojalt följer överinstansens beslut. Det förhållandet att en beslutsmyndighet måste följa ett föreläggande att avgöra ett ärende innebär att myndigheten, om den i ett enskilt fall skulle vara missnöjd med att behöva avgöra ärendet redan vid den tidpunkt som överinstansen har bestämt, typiskt sett inte torde kunna lastas för att beslutet fattats på bristfälligt underlag. Men om beslutsmyndigheten i stället väljer att inte följa ett föreläggande att avgöra ärendet kan det finnas saklig grund för kritik från såväl Riksdagens ombudsmän som Justitiekanslern. Detta gäller i särskilt hög grad om ett sådant agerande sker mera systematiskt i en myndighets verksamhet och kan anses utgöra uppenbart domstolstrots.

Regeringen anser att det i detta lagstiftningsärende inte framkommit tillräckligt tungt vägande skäl för att motivera ett avsteg från den grundläggande principen att en statlig myndighet inte ska förelägga en annan statlig myndighet en skyldighet att vid risk för påföljd av vite vidta en viss åtgärd. Några bärande skäl för att införa en sådan sanktionsmöjlighet enbart i förhållande till beslutsorgan inom den kommunala sektorn har inte heller framkommit. Regeringen anser i likhet med utredningen att några sanktionsmöjligheter inte bör införas. Om det i tillämpningen av det nya förfarandet emellertid visar sig att det trots allt finns behov av sanktionsmedel, t.ex. om uppenbart domstolstrots skulle bli vanligt förekommande, kan det finnas skäl för regeringen att återkomma till denna fråga.

10 Hur ärenden inleds

10.1 Det saknas en uttrycklig reglering om hur ärenden inleds

Förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar hur ett ärende inleds eller under vilka förutsättningar en myndighet får begära t.ex. att en enskild kompletterar en ansökan eller anmälan i ett ärende. Sådana bestämmelser finns dock på många områden i speciallagstiftningen. Vissa allmänna bestämmelser som får betydelse för hur myndigheten ska förhålla sig i kontakterna med enskilda finns vidare i 4, 5 och 7 §§ FL.

Bestämmelserna i 4 § FL om myndigheternas allmänna serviceskyldighet ger uttryck för vad som sedan länge anses vara en allmän princip när det gäller förvaltningens kontakter med enskilda i frågor som rör en myndighets verksamhet. Av paragrafen följer bl.a. att varje myndighet, i den utsträckning som är lämplig, ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten enligt dessa bestämmelser gäller inte enbart i förhållande till en part i ett ärende. Skyldigheten genomsyrar tvärtom all förvaltningsverksamhet. Den innebär bl.a. att en myndighet på begäran av någon enskild som uppger sig överväga att inleda ett ärende – t.ex. genom att lämna in en ansökan om en förmån som myndigheten har att pröva – ska lämna upplysningar bl.a. om vilka krav som ställs för att ärendet ska behandlas i sak och vilka handlingar som den enskilde behöver lämna in för prövningen. Myndigheten är på motsvarande sätt också skyldig att exempelvis lämna upplysningar om myndighetens praxis inom sitt verksamhetsområde.

När det gäller serviceskyldigheten kommer ytterligare krav till uttryck i 7 § FL som innehåller bestämmelser om allmänna krav på ärendehandläggningen. Denna bestämmelse är tillämplig först när ett ärende har inletts. Av paragrafen följer bl.a. att ärenden där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (se avsnitt 8.1). Vidare följer att myndigheten ska överväga att själv hämta in behövliga upplysningar och yttranden från andra myndigheter.

Vid sidan av skyldigheten att tillhandahålla råd och upplysningar, innefattar serviceskyldigheten alltså ett ansvar att leda utredningen och se till att det material som bedöms nödvändigt för sakprövningen kommer in (officialprincipen). I vilken utsträckning en myndighet är skyldig att klargöra omständigheterna i ett ärende varierar dock från fall till fall. Normalt innebär denna skyldighet att myndigheten endast måste verka för att den enskilde själv kompletterar sin framställning för att bota eventuella brister. I vissa fall kan myndigheten dock behöva agera för att själv utreda omständigheterna i ärendet.

När någon enskild tar initiativ till ett ärende hos en myndighet görs det vanligen genom en ansökan eller anmälan hos myndigheten. Möjligheten att inleda ett ärende genom en muntlig framställning begränsas inte av den allmänna regleringen i förvaltningslagen. Däremot kan det i

speciallagstiftningen slås fast krav på t.ex. skriftlighet. Ett ärende kan också inledas genom ett initiativ som tas av någon annan myndighet eller genom att en myndighet agerar på eget initiativ.

När en framställning görs hos rätt myndighet, i rätt tid, av rätt person – någon som har parts- och processbehörighet och som också berörs av frågan på sådant sätt att han eller hon är saklegitimerad – är myndigheten i princip skyldig att pröva framställningen och avgöra ärendet genom ett beslut. I förvaltningslagen finns inga bestämmelser om vilka särskilda krav som kan ställas på en framställning för att en myndighet ska vara skyldig att pröva den i sak. Det saknas även uttryckliga bestämmelser i förvaltningslagen som ger myndigheterna stöd för att meddela ett föreläggande med krav på kompettering av en framställning. Av rättspraxis framgår att en myndighet som begär kompletteringar från en enskild part inte utan vidare kan låta bli att pröva framställningen i sak med hänvisning till att en begärd komplettering har uteblivit (RÅ 1975 ref. 69). Om en framställning är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak anses vidare, i linje med den allmänna grundsats som kommer till uttryck i 5 § FPL, gälla att framställningen normalt kan avvisas bara om myndigheten i ett kompletteringsföreläggande har upplyst parten om att bristerna kan leda till ett sådant beslut.

10.2 Den inledande framställningen från en enskild

Regeringens förslag: En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Om det inte är uppenbart obehövligt ska det även framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser ser positivt på utredningens förslag, däribland *Försäkringskassan*, *Migrationsverket*, *Post- och telestyrelsen*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Bolagsverket*. Migrationsverket anser dock att det kan vara lämpligt att betona huvudregeln om skriftlighet i förfarandet. *Kammarätten i Stockholm* förordar att det i den nya lagen ska slås fast att en myndighet som godtar att ett ärende inleds muntligt ska dokumentera lämnade uppgifter.

Lunds universitet anser att bestämmelsen bör upplysa om att myndigheter kan inleda ärenden på eget initiativ. *Kammarkollegiet* anser att avsaknaden av reglering om myndigheternas möjlighet att inleda ärenden kan tolkas som att en myndighet inte kan ta sådana initiativ. *Stockholms universitet* ifrågasätter om det inte också bör regleras vad en framställning från en myndighet ska innehålla.

Datainspektionen anser att det bör tydliggöras att en enskild har rätt att vara anonym när han eller hon gör en framställning om att få tillgång till en allmän handling. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*

menar att krav på kontaktuppgifter som namn och adress kan avskräcka en individ som vill vara anonym från att anmäla missförhållanden. *Länsstyrelsen i Gotlands län* framhåller att rätten att väcka ärenden anonymt måste särregleras om den ska finnas för ett visst slags ärende.

Försvarsmakten motsätter sig förslaget om det inte förs in en bestämmelse som reglerar minimikrav på en framställning för att myndigheten ska vara skyldig att hantera den.

Skälen för regeringens förslag

Det bör regleras i lag hur en enskild inleder ett ärende

Utredningen föreslår en utförligare reglering av förvaltningsförfarandet än den som gäller enligt den nuvarande förvaltningslagen. Regeringen delar utredningens uppfattning att det i förvaltningslagen bör regleras hur en enskild inleder ett ärende hos en myndighet. I många fall sker det genom att en enskild gör en ansökan hos en myndighet. Ansökan kan avse t.ex. en begäran om auktorisation eller licens för att bedriva viss verksamhet, en begäran om tillstånd att få uppföra en byggnad eller en ansökan om ekonomiskt stöd eller liknande eller en begäran om att få ta del av en allmän handling. I andra fall inleds handläggningen hos en myndighet genom en anmälan från någon enskild. Det kan t.ex. handla om anmälningar som måste göras till en tillsynsmyndighet, anmälningar till sociala myndigheter när det finns misstankar om att barn far illa eller anmälningar om inkomstförhållanden genom skattedeklaration eller liknande. Regeringen anser att det i förvaltningslagen bör slås fast att en enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan eller anmälan. För att regleringen ska bli heltäckande och omfatta även andra situationer än de då den enskilde är sökande eller anmälare, bör det i lagen anges att ett ärende även kan inledas genom en annan framställning.

Utredningen konstaterar därutöver att det inte finns något behov av att i den nya lagen ge en heltäckande bild av alla de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett ärende som inleds av någon enskild ska kunna prövas i sak. Regeringen instämmer i den bedömningen.

I likhet med utredningen anser regeringen således att det i den nya lagen inte är nödvändigt att, som en förutsättning för att en myndighet ska pröva en framställning i sak, slå fast att initiativtagaren har vänt sig till en myndighet som är behörig att bedöma den aktualiserade frågan (rätt forum). Om så inte har skett ska framställningen om möjligt överlämnas till rätt myndighet. Det är en åtgärd som myndigheten normalt ska vidta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet. Om detta inte är möjligt ska framställningen avvisas. Något särskilt, i förvaltningslagen fastslaget, rättsligt stöd för ett sådant beslut behövs dock inte.

Andra sådana förutsättningar som inte lämpar sig för en generell reglering i förvaltningslagen rör förhållanden avseende parts- och processhabilitet. Förutsättningarna för att någon enskild – en fysisk eller juridisk person – ska kunna uppträda som part i ett ärende inför en förvaltningsmyndighet är vanligen desamma som för att uppträda som part i ett mål inför en domstol. Denna ordning bör fortsättningsvis bestå. Enligt regeringens mening lämpar sig därför en reglering av de processuella villkoren i aktuellt hänseende inte för en kodifiering i förvaltningslagen.

I motsats till *Försvarsmakten* anser regeringen att den allmänna regleringen i förvaltningslagen inte heller bör ange vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att någon enskild ska anses saklegitimerad och därmed ha rätt att inleda ett ärende, dvs. vad som krävs för att någon ska anses vara berörd av en fråga på ett sådant sätt att myndigheten ska vara skyldig ta upp en framställning till saklig bedömning. Svaret på den frågan varierar beroende på vad saken gäller och innehållet i den tillämpliga materiella regleringen. Frågan om saklegitimation måste således prövas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Utredningen menar vidare att förvaltningslagen inte bör innehålla några regler om hur myndigheter inleder ett ärende på eget initiativ i den egna verksamheten eller hur dessa inleder ett ärende genom en framställning hos någon annan myndighet. Ett par remissinstanser framhåller att en reglering som saknar sådana bestämmelser ger intryck av att begränsa utrymmet för myndigheterna att ta sådana initiativ. Med anledning av denna synpunkt vill regeringen framhålla att ambitionen med den nu aktuella reformen inte är att skapa en reglering som ger en fullständig bild av förvaltningsförfarandet i alla avseenden. Syftet är i stället främst att tydliggöra förvaltningsförfarandet för enskilda och slå fast de rättsäkerhetsgarantier som ska gälla vid enskildas kontakter med myndigheterna. När en myndighet tar initiativ till ett ärende hos en annan myndighet finns det dessutom som regel stöd för det i en särskild författning. Detta gäller även i fråga om de situationer då en myndighet på eget initiativ kan ta upp ärenden till behandling. Stödet finns då ofta i den materiella reglering som preciserar myndighetens uppgifter på området. I likhet med utredningen ser regeringen därför inte något behov av bestämmelser i förvaltningslagen om hur ärenden inleds på en myndighets initiativ.

Enligt regeringens uppfattning bör det i förvaltningslagen inte heller införas några bestämmelser om den inledande framställningens form. Det kan visserligen konstateras att ett ärende normalt bör inledas genom en skriftlig framställning. Ett sådant krav kan emellertid i vissa fall innebära en onödig formalisering av förfarandet. Enligt regeringens mening ter det sig svårt att i detalj utforma en reglering som klargör t.ex. i vilka situationer ett muntligt initiativ kan vara acceptabelt. Sådana detaljföreskrifter skulle behöva ges en i sammanhanget oproportionerligt stor omfattning och framstår dessutom som onödiga. Bestämmelserna om hur en enskild inleder ett ärende hos en förvaltningsmyndighet bör därför utformas så att de inte allmänt utesluter en möjlighet för enskilda att inleda ett ärende genom en muntlig framställning. Att regleringen öppnar för en sådan möjlighet hindrar inte att en myndighet anvisar en för en viss ärendetyp speciellt avsedd digital tjänst, om myndigheten bedömer att det är lämpligt. För de fall då ett skriftligt formkrav behöver ställas upp, kan ett sådant krav vidare lämpligen slås fast i en specialförfattning.

I motsats till *Migrationsverket* anser regeringen att det inte är lämpligt att komplettera bestämmelsen om hur ett ärende inleds med en erinran om huvudregeln om skriftlighet i förfarandet. En sådan erinran skulle kunna skapa en osäkerhet hos enskilda om vilka förutsättningar som i praktiken gäller för att inleda ett ärende. Det bör dock redan här anmärkas att det förhållandet att en enskild kan ha rätt att *inleda* ett ärende hos en myndighet genom en muntlig framställning inte därutöver

ger honom eller henne en ovillkorlig rätt att *komplettera* framställningen genom muntligen lämnade uppgifter. Den enskilde kan alltså behöva följa myndighetens anvisningar om att bota en brist i framställningen genom en komplettering som sker skriftligen. (Se även avsnitt 12.2 om muntliga uppgifter.)

Vad ska den inledande framställningen från en enskild innehålla?

I den inledande framställningen bör det i normalfallet lämnas sådan information som möjliggör för myndigheten att få kontakt med den enskilde. Initiativtagaren bör t.ex. lämna uppgift om sin identitet. Det kan här handla om bl.a. uppgift om namnet på en fysisk person eller firman på en juridisk person och om initiativtagarens personnummer respektive organisationsnummer. Den enskilde bör även lämna den information som kan behövas för att myndigheten ska kunna nå honom eller henne, t.ex. adress och telefonnummer eller information om kontaktvägar för digital kommunikation. Om all kommunikation mellan myndigheten och den enskilde sker genom användning av en särskild digital kommunikationstjänst kan information om t.ex. en adress ibland framstå som obehövlig, men det kan trots det vara lämpligt att sådan information lämnas för att säkerställa att myndigheten har alternativa kontaktvägar för att kunna nå den enskilde, t.ex. om kommunikationstjänsten slutar att fungera. Som *Datainspektionen* framhåller gäller som utgångspunkt enligt tryckfrihetsförordningen att enskilda har rätt att vara anonyma i samband med en begäran om att få ta del av en allmän handling (2 kap. 14 § tredje stycket TF). Inspektionen anser att det finns skäl att i förvaltningslagen erinra om detta. Regeringen delar inte den uppfattningen. Eftersom grundlag gäller före vanlig lag har den enskildes rätt till anonymitet enligt tryckfrihetsförordningen företräde framför förvaltningslagens bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla. Som *Länsstyrelsen i Gotlands län* pekar på kan en särreglering med liknande innebörd också göras i annan författning, vilken till följd av förvaltningslagens subsidiaritet (se avsnitt 5.7) får företräde framför förvaltningslagen. I vissa fall kan t.ex. en myndighets skyldighet att vidta åtgärder med anledning av en anmälan om missförhållanden gälla helt oberoende av om anmälaren identifierar sig eller är anonym. En påminnelse i förvaltningslagen om grundlagsregleringen riskerar mot den bakgrunden att ge en ofullständig bild av när initiativtagaren har rätt att vara anonym. Man kan inte heller bortse från att den enskilde i vissa enstaka fall kan behöva lämna information om sin identitet även vid en begäran om att få ta del av en allmän handling, om uppgifterna i det enskilda fallet är nödvändiga för att myndigheten ska kunna göra en sekretessprövning. Dessutom kan kontaktuppgifter behöva lämnas i den utsträckning dessa är nödvändiga för att en handling ska kunna skickas till sökanden.

Regeringen anser alltså sammanfattningsvis att det i förvaltningslagen bör slås fast att den enskildes framställning ska innehålla uppgift om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

För att ett ärende ska kunna behandlas måste den enskildes framställning vidare innehålla tillräcklig information om vad saken gäller, vad den enskilde vill åstadkomma med sitt initiativ och – vanligtvis – vilka

sakförhållanden som ligger till grund för framställningen. *Försvarsmakten* menar att det i lagen bör regleras vilka minimikrav som kan ställas på en framställning för att myndigheten ska vara skyldig att hantera den. Med anledning av denna synpunkt vill regeringen framhålla att det vid bedömningen av vilka eventuella formkrav som bör kunna ställas upp i skilda sammanhang måste beaktas att det här är fråga om att i en generell förfarandelag införa en reglering som ska täcka en stor variation av skilda ärendetyper. Exempelvis framstår det ofta som främmande att tala om ett yrkande och om grunder för detta i ett anmälningsärende som definitionsmässigt bara ska innefatta uppgifter om vissa fakta. I likhet med utredningen anser regeringen att ett lämpligt krav är att det av den inledande framställningen framgår vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Normalt bör det av framställningen också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran. Undantag från detta krav bör dock kunna göras om det är uppenbart att uppgifter inte behövs för att myndigheten ska kunna behandla framställningen. Dessa minimikrav bör alltså slås fast i förvaltningslagen. I vissa fall kan dessa krav vara uppfyllda trots att den enskilde inte uttryckligen begär något av myndigheten, om det ändå framgår med tillräcklig tydlighet av det sammanhang i vilket framställningen görs.

Regeringens förslag innebär att den ordning som för närvarande gäller i förfarandets inledande skede kodifieras i förvaltningslagen. Bestämmelser av detta slag bidrar till att fullt ut genomföra tanken på att skapa en reglering som följer förfarandet under ärendets gång från början till slut. En konsekvens av regleringen är att den skapar förutsättningar för att avlasta specialförfattningarna med regler i ämnet. Förslaget får också till följd bl.a. att det inte längre finns behov av att söka lösningar på förfarandefrågor av aktuellt slag genom analogier från förvaltningsprocesslagen.

10.3 Komplettering av bristfälliga framställningar

Regeringens förslag: Om en framställning är ofullständig eller oklar, ska myndigheten i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet.

En myndighet får besluta att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Försäkringskassan*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Post- och telestyrelsen* och *Sveriges geologiska undersökning* är positiva till förslaget. *Myndigheten för radio och tv* är över lag positiv till förslaget och anser att det passar väl in i det förfarande som tillämpas vid ansökningar om tillstånd. Myndigheten menar dock att det inte lämpar sig för ett förfarande som sker på initiativ av någon enskild som inte själv får partsställning med anledning av en framställning som görs till

myndigheten. *Lunds universitet* invänder mot användningen av ordet framställning.

Centrala studiestödsnämnden anser att det bör vara en skyldighet för en myndighet att förelägga enskilda att avhjälpa en brist och att det i föreläggandet ska anges vid vilken tidpunkt kompletteringen ska ha kommit in till myndigheten. *Bolagsverket* anser att det bör vara möjligt för en myndighet att, som en första åtgärd, förelägga en part att komplettera sin framställning utan att myndigheten dessförinnan i enlighet med sin serviceskyldighet begärt komplettering av framställningen.

Skälen för regeringens förslag: Även med de måttliga krav på innehållet i en inledande framställning som regeringen behandlar i avsnitt 10.2 är det givet att en framställning från en enskild många gånger kan vara bristfällig. Det ingår normalt i myndighetens allmänna serviceskyldighet att upplysa den enskilde om en sådan brist och ge henne eller honom en möjlighet att bota bristen (se avsnitt 7.2). Det gäller även om framställningen är så ofullständig eller oklar att den inte kan läggas till grund för någon sakprövning. Vid sidan av den allmänna serviceskyldigheten är också de regler som regeringen föreslår om samverkan och utgångspunkter för handläggningen av ärenden av betydelse när det gäller myndigheternas ansvar för att avhjälpa brister i en framställning (se närmare avsnitten 7.2 och 8.1).

Utredningen föreslår att det i den nya förvaltningslagen uttryckligen ska slås fast att en myndighet i första hand ska hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet om den enskildes framställning är ofullständig eller oklar. Regeringen ställer sig bakom det förslaget. Även om serviceskyldigheten gäller för myndigheten under alla stadier av ett ärendes behandling, inbegripet dess förstadier, är det naturligt att dess betydelse många gånger är som störst i samband med att en enskild inleder ett ärende hos en myndighet. I likhet med utredningen anser regeringen således att det finns skäl att understryka att frågan om att eventuellt inte ta upp en framställning till sakprövning, dvs. frågan om att avvisa framställningen, inte bör kunna aktualiseras förrän servicealternativet har uttömts. Det innebär alltså att myndigheten i första hand måste agera inom ramen för sin serviceskyldighet för att hjälpa den enskilde att komma till rätta med en eventuell brist i den inledande framställningen. Detta kan i det enskilda fallet ske genom en muntlig kontakt eller genom en skriftlig underrättelse.

Med anledning av *Bolagsverkets* synpunkter vill regeringen understryka sin uppfattning att regleringen endast undantagsvis bör ge utrymme för myndigheterna att avstå från åtgärder inom ramen för serviceskyldigheten och i stället direkt förelägga den enskilde att avhjälpa en brist vid äventyr av att en utebliven komplettering kan leda till avvisning. Det skulle kunna aktualiseras exempelvis om myndigheten måste avgöra ärendet inom mycket kort tid. Att regleringen ger utrymme för avvikelser i undantagsfall följer enligt regeringen av att myndigheten inom ramen för sin servicesskyldighet ska lämna den enskilde hjälp i den utsträckning som är lämplig med hänsyn bl.a. till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Serviceskyldigheten sträcker sig inte hur långt som helst. Även om serviceskyldigheten i ett enskilt fall har fullgjorts på ett korrekt sätt är det inte säkert att myndighetens åtgärder har fått avsedd effekt. Det måste för

sådana situationer finnas ett påtryckningsmedel för att förmå den enskilde att komplettera eller förtydliga sin framställning. Som utredningen föreslår bör myndigheten därför ha möjlighet att besluta om ett föreläggande för att förmå den enskilde att avhjälpa bristen. För att frågan om avvisning ska kunna aktualiseras i ett senare skede bör det krävas att myndigheten i föreläggandet anger att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning. En sådan ordning överensstämmer med nuvarande praxis (RÅ 1975 ref. 69).

Centrala studiestödsnämnden anser att det i föreläggandet ska anges vid vilken tidpunkt en komplettering ska ha kommit in till myndigheten. Regeringen ser det i och för sig som naturligt att en särskild frist sätts ut i ett föreläggande om att avhjälpa en brist. I annat fall blir det för både myndigheten och den enskilde svårt att bedöma när en prövning av om ett föreläggande har följts eller inte kan göras. Det finns dock inte några vägande skäl som talar för att lagtexten behöver tyngas med en uttrycklig reglering om krav på en sådan särskild frist.

Det bör i detta sammanhang framhållas att myndigheten alltid noga måste överväga om en brist verkligen är av sådan betydelse att den hindrar att ett beslut i sak meddelas. Det torde i praktiken endast undantagsvis förekomma att en framställning är så bristfällig att den inte över huvud taget kan läggas till grund för en prövning i sak. Konsekvensen av att den enskilde, i förekommande fall vägledd av myndigheten, inte lyckas prestera ett underlag som är tillräckligt för att den enskilde ska nå framgång med sin framställning torde i normalfallet i stället vara att bristen leder till att framställningen avslås efter att prövning görs på befintligt material.

Följs inte ett föreläggande att avhjälpa en brist som är av sådant slag att myndigheten är förhindrad att fatta beslut i saken, t.ex. om ett tvingande formkrav inte är uppfyllt, blir det naturliga resultatet i många fall att myndigheten avslutar sin hantering av framställningen genom ett beslut att inte ta upp denna till prövning. I det enskilda fallet kan saken dock ha klarnat i sådan grad att en prövning i sak av framställningen ändå är möjlig. I förvaltningslagen bör det därför inte tas in en bestämmelse som innebär en skyldighet för myndigheten att fatta ett beslut om avvisning vid utebliven komplettering från den enskilde.

10.4 Bekräftelse av handlingar

Regeringens förslag: En handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs.

Regeringens bedömning: Det bör i den nya lagen inte tas in en bestämmelse om att en myndighet kan begära att få ett meddelande bekräftat genom en egenhändigt undertecknad handling.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte att en myndighet ska kunna begära att en handling bekräftas av avsändaren.

Remissinstanserna: *Lantmäteriet* anser att förslaget till ny förvaltningslag inte erbjuder något bra alternativ till den nuvarande lagens bestämmelse om möjligheten att kräva bekräftelse genom egenhändigt

undertecknande. Enligt myndigheten innebär det att myndigheterna förlorar ett sätt att styra på vilket sätt handlingar från enskilda lämnas in. Liknande synpunkter förs fram av *E-delegationen*. *Kemikalieinspektionen* anser att en allmän bestämmelse om myndighetens befogenhet att kräva att avsändaren styrker sin identitet bör tas in i lagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Av 10 § tredje stycket FL följer att ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet ska bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling om myndigheten begär det. Liksom utredningen anser regeringen att flera skäl talar mot att ta in en motsvarande bestämmelse i den nya lagen.

Om det i ett enskilt fall är osäkert vem som är avsändare av en handling och myndigheten anser att det är nödvändigt att undanröja tvivlen i fråga om denna omständighet, är en bekräftelse genom egenhändigt undertecknande enbart en av flera åtgärder som kan vidtas. Mot bakgrund av de uppgifter som redan finns tillgängliga i ärendet kan t.ex. en kontakt per telefon eller e-post ofta ge tillräcklig eller rent av mer tillförlitlig information i identitetsfrågan. En ensidig fokusering på egenhändigt undertecknade riskerar att bli effektivitetshämmande i en modern förvaltning, där den enskilde i allt högre grad förväntar sig att kontakterna med myndigheterna ska kunna ske på elektronisk väg. Den riskerar också att felaktigt ge intryck av att elektronisk kommunikation inte är ett fullgott alternativ. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med utredningen, att det i den nya lagen inte bör tas in någon bestämmelse som anger att enskilda på begäran av en myndighet ska vara skyldiga att bekräfta en handling genom ett egenhändigt undertecknande.

Om en myndighet anser att eventuella tveksamheter i fråga om avsändarens identitet behöver undanröjas bör det dock även fortsättningsvis i det enskilda fallet finnas utrymme för myndigheten att begära att avsändaren ger in en egenhändigt undertecknad handling eller vidtar någon annan åtgärd för att bekräfta sin identitet.

När en myndighet bedömer att det finns behov av klargöranden i identitetsfrågan torde ett sådant klargörande i och för sig kunna krävas in med stöd bl.a. av de regler om behandling av bristfälliga framställningar och utredningsansvaret som i övrigt föreslås i den nya förvaltningslagen (se avsnitten 10.3 och 12.1). Enligt regeringens mening kan det trots det, som *Kemikalieinspektionen* framhåller, vara motiverat att i lagen tydliggöra att en myndighet får begära bekräftelse av en handling. Det ligger också ett värde i att skapa en reglering i förvaltningslagen om inkomna handlingar som i möjligaste mån synkroniseras med den reglering som gäller för förfarandet i allmänna förvaltningsdomstolar. Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2013 följer av 44 § tredje stycket FPL att en handling ska bekräftas av avsändaren om rätten anser att det behövs. Tidigare gällde, på motsvarande sätt som enligt 10 § tredje stycket FL, att ett telegram eller annat meddelande som inte var underskrivet skulle bekräftas genom egenhändig namnunderskrift, om rätten begärde det. I förarbetena till den nya regleringen framhålls att det avgörande är att rätten på ett tillförlitligt sätt kan eliminera tveksamheter om en avsändares identitet, något som kan ske på fler sätt än genom en i original egenhändigt undertecknad handling (prop. 2012/13:45 s. 101). Mot bakgrund av värdet av att regleringen på näraliggande områden

utformas på ett likartat sätt och att förvaltningsförfarandet anknyter nära till förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna, anser regeringen att det i den nya förvaltningslagen bör tas in en bestämmelse som tydliggör att en handling som har kommit in till en myndighet ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs. En sådan bekräftelse kan lämnas på olika sätt, t.ex. genom att den enskilde använder e-legitimation. Det viktiga är att de tveksamheter om avsändarens identitet som finns kan elimineras på ett tillförlitligt sätt.

11 Hur ankomstdagen för en handling ska bestämmas

11.1 Det behövs en reglering om när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet

Regeringens bedömning: Den nya förvaltningslagen bör innehålla bestämmelser om när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna invänder inte mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Både för den som är avsändare av ett meddelande och för den myndighet som tar emot meddelandet är det ofta av betydelse att kunna bestämma när en försändelse med meddelandet ska räknas som inkommen till myndigheten. Om en särskild anmälnings- eller ansökningsfrist gäller för när en handling ska ha kommit in, är tidpunkten för när handlingen ska anses ha kommit in till myndigheten ofta helt avgörande för om den enskilde ska kunna göra sin rätt gällande eller inte. Störst betydelse torde detta ha i samband med att ett ärende inleds och när ett beslut i ett avslutat ärendet överklagas.

Då konsekvenserna av att en handling har kommit in för sent i vissa fall kan bli allvarliga för ingivaren – t.ex. att han eller hon får sin framställning avvisad, inte får delta i ett ansökningsförfarande eller tvingas betala en särskild förseningsavgift – är det av stor vikt att den enskilde själv på ett relativt enkelt och förutsebart sätt kan avgöra när handlingen senast måste skickas in för att den ska vara framme i tid. På samma grund är det också väsentligt att myndigheten på ett någorlunda enkelt och rättssäkert sätt kan fastställa när handlingen är att anse som inkommen.

Mot den bakgrunden föreskrevs i lagen (1946:326) om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m.m. att en handling som gavs in med posten skulle anses ingiven den dag då handlingen eller en avi om försändelsen i vilken handlingen fanns innesluten inkom till mottagaren. Denna reglering fördes över till 1971 års förvaltningslag och kompletterades med ytterligare bestämmelser. I 1971 års förvaltningslag föreskrevs således som huvudregel att en handling skulle anses ha

kommit in till en myndighet den dag då handlingen eller en avi om betald postförsändelse i vilken handlingen fanns innesluten hade anlänt till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa.

För att undvika rättsförluster för enskilda som kunde uppkomma t.ex. till följd av att handlingen lämnats till någon på myndigheten som enligt myndighetens arbetsordning saknat behörighet att ta emot den, eller att en myndighet dröjt med att hämta alla försändelser som avskilts på posten för myndighetens räkning under en viss dag, infördes i lagen även en särskild bevislättnadsregel – en presumtionsregel – som närmast tog sikte på situationer när handlingar anlänt en viss dag efter expeditionstidens slut. Av denna regel följde att, om det kunde antas att en handling avlämnats i myndighetens lokal eller funnits tillgänglig för myndigheten på en postanstalt en viss dag, skulle handlingen anses ha kommit in till myndigheten den dagen, om den kommit en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. Någon omfattande utredning om huruvida handlingen faktiskt funnits i myndighetens lokal före midnatt en viss dag skulle därmed inte behövas i dessa fall. Av förarbetena framgår att det i normalfallet borde räcka att det inte framstod som osannolikt att så varit förhållandet. Liknande beviskrav borde enligt förarbetena gälla även vid prövningen av frågan om en handling funnits tillgänglig för myndigheten på posten en viss dag (prop. 1971:30 del 2 s. 370). År 1973 ändrades lydelsen av bestämmelsen genom att orden ”funnits tillgänglig” ändrades till ”avskilts” för att det skulle bli tydligare att det var tillräckligt att postförsändelsen blivit insorterad i myndighetens postfack eller postbox på ett postkontor, oberoende av om myndigheten hade tillgång till postfacket eller postboxen eller inte (prop. 1973:30 s. 121). Vid 1986 års förvaltningslagsreform överfördes denna reglering oförändrad till den nu gällande lagen (prop. 1985/86:80 s. 63).

De skäl som vid 1971 års förvaltningsrättsreform motiverade att regler om när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet infördes i förvaltningslagen gör sig lika starkt gällande i dag. Den nya förvaltningslagen bör därför innehålla en reglering som gör det möjligt för enskilda och förvaltningsmyndigheter att med rimlig grad av precision avgöra vilken dag en handling ska betraktas som inkommen till en myndighet. Regleringen bör utformas så att onödiga rättsförluster för enskilda i möjligaste mån kan undvikas.

11.2 En handling har kommit in när den når myndigheten eller en behörig befattningshavare

Regeringens förslag: En handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Försäkringskassan.* Övriga remissinstanser har inga invändningar mot förslaget. *Justitie-*

kanslern lämnar dock vissa synpunkter på bestämmelsens språkliga utformning.

Skälen för regeringens förslag: Huvudregeln om när en handling ska anses ha kommit in till en myndighet bör göras enkel och inte vara mera omfattande än vad som krävs för att man i normalsituationer, med en rimlig grad av precision, ska kunna fastställa tidpunkten för när handlingen har kommit in till myndigheten. Regeln bör inte framhålla någon särskild metod för att överföra ett skriftligt meddelande. På så sätt markeras att själva handlingsbegreppet i detta sammanhang innefattar såväl en traditionell pappershandling som ett skriftligt meddelande i annan form, exempelvis ett e-postmeddelande. En sådan teknikoberoende utformning medför att regeln också fungerar oberoende av hur användningen av nya kommunikationsformer utvecklas i framtiden.

Som framgår av avsnitt 11.1 ska en handling enligt gällande ordning anses inkommen till en myndighet den dag då handlingen eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa (10 § första stycket första meningen FL). Om myndigheten i stället får en avisering om en lösenbelagd försändelse anses den handling som försändelsen innehåller inkommen först om och när försändelsen löses ut. När det gäller telegram som en myndighet underrättas särskilt om av ett företag som driver televerksamhet, dvs. ett företag som är leverantör av elektroniska kommunikationstjänster, gäller att dessa ska anses ha kommit in till myndigheten när en sådan underrättelse når en behörig tjänsteman (10 § första stycket andra meningen FL). Motsvarande bestämmelser för fastställande av ankomstdag i fråga om handlingar som kommer in till domstolarna finns i 33 kap. 3 § RB, 44 § FPL och 44 § lagen om domstolsärenden.

Principen att en handling ska anses inkommen den dag då handlingen – eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen – har kommit in till mottagaren har gällt i förvaltningsförfarandet under lång tid. Som framgår ovan slogs principen fast redan genom 1946 års lag om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m.m. Denna huvudregel bygger på principen att avsändaren bör bära risken för att överföringen av ett meddelande till en myndighet inte fungerar eller kan komma att försenas (prop. 1971:30 del 2 s. 369). Regeln innebär att en handling som anländer till en myndighet före kl. 24.00 en viss dag, eller som före samma tidpunkt sorteras in i ett postfack eller en postbox som myndigheten disponerar på ett postkontor, anses som inkommen till myndigheten den dagen. Detta gäller oberoende av om det finns personal på myndigheten som kan ta emot handlingen och oberoende av om myndigheten har tillträde till det utrymme där postfacket finns. En handling som lämnas till någon som är behörig att ta emot den och som på grund av sin anställning också har en skyldighet att ta emot handlingen, dvs. handlingen lämnas till en behörig tjänsteman i tjänst (prop. 1973:30 s. 80), ska anses inkommen den dag handlingen når tjänstemannen. Utredningen föreslår att denna huvudregel ska föras över till den nya lagen, dock med undantag för postförsändelser och aviserade postförsändelser som utredningen föreslår en särreglering för (avsnitt 11.3).

Remissinstanserna är positiva eller har inga invändningar mot det förslaget.

Det finns enligt regeringens mening goda skäl att behålla den ordning för bestämmande av handlingars ankomstdag som har gällt under lång tid och som också visat sig fungera väl i praktiken. En handling bör alltså även fortsättningsvis som huvudregel anses inkommen den dag som den når myndigheten eller en befattningshavare som är behörig att ta emot handlingen.

Som nämns ovan bör regleringen utformas på ett teknikoberoende sätt. Med denna utgångspunkt finns det enligt regeringens mening inte något behov av att i förvaltningslagen skilja mellan framställningar i form av konventionella handlingar, dvs. handlingar som kan uppfattas visuellt utan tekniska hjälpmedel, och elektroniska handlingar, dvs. upptagningar av information som kan uppfattas endast med stöd av tekniska hjälpmedel (jfr 2 kap. 3 § första stycket första meningen TF). Både konventionella handlingar och elektroniska handlingar bör alltså som huvudregel anses ha kommit in den dag då de når myndigheten eller en behörig tjänsteman.

I likhet med utredningen anser regeringen att bestämmelsen bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens bestämmelser om inkomna handlingar i allmänhet (2 kap. 6 § första stycket första meningen TF). Som utredningen konstaterar finns det inte något behov av att i den nya lagen ta in särskilda bestämmelser om elektroniska handlingar (jfr 2 kap. 3 § andra stycket och 6 § första stycket andra meningen TF). Regleringen i tryckfrihetsförordningen innebär att en upptagning för automatiserad databehandling normalt anses som en inkommen handling när den har gjorts tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv använder för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på något annat sätt. Innan en upptagning har gjorts tillgänglig på sådant sätt anses en handling inte inkommen och inte heller förvarad hos myndigheten. Uppgifter som läggs in i ett elektroniskt informationssystem som myndigheten förfogar över kommer normalt att ingå i en allmän handling så snart uppgifterna i systemet finns tillgängliga i uppfattbar form (SOU 2014:4 s. 39). I sådana fall kan myndigheten normalt göra en sammanställning av uppgifterna tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

Som *Statens skolverk* framhåller har det blivit allt vanligare att myndigheter ger enskilda en möjlighet att göra ansökningar och anmälningar på elektronisk väg genom att t.ex. fylla i ett webbformulär via internet. Uppgifter som den enskilde lämnar i ett webbformulär finns i vissa fall tekniskt tillgängliga för myndigheten på dess server för databehandling redan innan den tidpunkt då den enskilde har färdigställt en ansökan. Så kan fallet vara t.ex. under den tid som ett webbformulär håller på att fyllas i fram till dess att den enskilde vidtagit en särskild åtgärd som markerar att ansökan är färdig och inskickad. Enligt regeringens mening bör ett sådant förhållande som regel inte anses innebära att handlingen i förvaltningsrättslig mening ska anses ha kommit in till myndigheten. Ingivandet kan exempelvis manifesteras genom att den enskilde trycker på en skicka-knapp i webbformuläret. Under förutsättning att uppgifterna på servern inte görs tillgängliga för myndighetens handläggare före nämnda tidpunkt, torde det också vara möjligt att se en

eventuell lagring som föregår ingivandet som en form av teknisk lagring för den enskildes räkning, som enligt 2 kap. 10 § första stycket TF innebär att handlingen inte är att anse som allmän innan den ”skickats in” (jfr HFD 2011 ref. 52). Detta bör myndigheterna ha i åtanke vid utformningen av de tekniska systemen och vid behörighetstilldelningen i dessa.

Utredningens förslag innebär bl.a. att den nuvarande lagens särskilda bestämmelse om aviserade betalda postförsändelser i lagens huvudregel inte förs över till den nya lagen. Regeringen anser att denna förenkling är motiverad. Det framstår som tillräckligt att bestämningen av ankomstdag för sådana försändelser avgörs med ledning av den föreslagna bevislättnadsregel som behandlas i avsnitt 11.3.

Den huvudregel som regeringen föreslår i den nya förvaltningslagen står i sak i allt väsentligt i överensstämmelse med den nu gällande regleringen. Avsikten är att praxis på detta område inte ska ändras. Själva överföringen av ett meddelande till en myndighet bör således även i fortsättningen ske på avsändarens risk. Liksom i dag bör det vara tillräckligt att meddelandet har nått någon tjänsteman som är behörig att ta emot handlingen – en behörig befattningshavare – även om detta inte skett i myndighetens lokaler. Vem som är behörig att ta emot en handling får liksom i dag i första hand avgöras med utgångspunkt i myndighetens arbetsordning. Liksom hittills bör regeln endast ta sikte på vilken dag en handling har kommit in till myndigheten, inte vilket klockslag det har skett.

Utredningen föreslår inte någon särskild reglering om telegram som kommer in till en myndighet. Det praktiska värdet av en sådan reglering framstår numera som tämligen begränsat. I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns behov av att föra över den nuvarande regleringen om telegram till den nya lagen.

11.3 En bevislättnadsregel för postförsändelser

Regeringens förslag: Om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den föregående arbetsdagen skilts av för myndigheten på ett postkontor.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att 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 en viss dag ska handlingen alltid anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

Remissinstanserna: Förslaget har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser, däribland *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Försäkringskassan*, välkomnar förslaget. Många remissinstanser är dock kritiska. Flera av dem ställer sig frågande till behovet av en generell tidigareläggning av ankomstdagen i fråga om samtliga postförsändelser. *Trafikverket* förordar att den nuvarande ordningen

behålls. *Lotteriinspektionen* anser att den föreslagna regeln bör tillämpas bara om det råder oklarhet om när handlingen kommit in till myndigheten. *Finansinspektionen* anser att regeln bör göras tillämplig bara när en handling ska anses inkommen inom en viss tidsfrist, inte när ingivandet utlöser en frist inom vilken myndigheten måste vidta en åtgärd. *Länsstyrelsen i Gotlands län* pekar på att regeln i vissa fall kan få till följd att en handling ska anses inkommen redan innan den rent faktiskt har upprättats. *Transportstyrelsen* framhåller att den föreslagna regeln i vissa fall kan få negativa konsekvenser för enskilda när ankomstdagen har betydelse för registreringar som får omedelbara rättsverkningar för ingivaren. *Statens jordbruksverk* pekar särskilt på de effekter som regeln kan få i samband med registrering av vissa mottagningsbevis för delgivning. Både *Bolagsverket* och *Statens geologiska undersökning* framhåller att regleringen kan vara svår att förstå för enskilda. Enligt Statens geologiska undersökning får regeln vidare bl.a. till följd att den möjlighet som i dag finns att ge in en konkurrerande ansökan enligt minerallagen samma dag som en annan sökande försvinner. *Patent- och registreringsverket* menar att regeln är verklighetsförvanskande och framhåller att det finns en risk att förslaget leder till onödiga rättsförluster för enskilda t.ex. vid en ansökan om immaterialrättsligt skydd enligt patentlagen. *Luleå kommun* anser att ankomstdagen för postförsändelsen bör vara den dag då en handling anlänt till myndigheten.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande ordning och det förslag till reglering som behandlas i föregående avsnitt ska en handling som anländer till en myndighet eller tas emot av en behörig tjänsteman en viss dag som regel anses inkommen till myndigheten den dagen. I många fall kommer denna reglering att ge tillräcklig vägledning för enskilda vid bedömning av när en handling kan förväntas vara inkommen hos en myndighet. Det gäller t.ex. i fråga om alla handlingar som lämnas över till behöriga befattningshavare vid en myndighet i samband med en personlig inställelse under myndighetens expeditionstider och i fråga om handlingar som sänds in via en elektronisk kontaktväg. Något större svårigheter kan det vara för enskilda att bedöma när en handling som skickas med vanligt brev kommer in till myndigheten.

Uppgifter från undersökningar som genomförts visar att man i normala fall bör kunna utgå ifrån att ett brev som postas för övernattsbefordran når adressaten första vardagen efter den dag då handlingen postades. Av Post- och telestyrelsens rapport Svensk Postmarkand 2015 (PTS-ER-2015:3) framgår exempelvis att av de brev som under 2014 postats för övernattsbefordran delades i genomsnitt 93,3 procent ut följande vardag. Det är en minskning med omkring en procentenhet från det föregående året. Mellan 2008 och 2013 varierade andelen övernattsbefordrande 1-klassbrev mellan 93,7 procent som lägst (2010) och 95,7 procent som högst (2009). Av tillgängliga uppgifter framgår att i princip samtliga försändelser delats ut inom tre arbetsdagar. Risken för att någon enskild ska drabbas av rättsförluster på grund av förseningar i postgången är med andra ord förhållandevis liten. Trots det finns ändå ett något större utrymme för osäkerhet vid bedömningen av ankomsttiden i dessa situationer än i många andra befordringsfall, t.ex. när det gäller handlingar som skickas in via en elektronisk kontaktväg.

I syfte att undvika onödiga rättsförluster för enskilda i samband med postbefordran av handlingar togs i 1971 års förvaltningslag in en särskild presumtionsregel som sedan oförändrad fördes över till den nuvarande lagen. Bestämmelsen innebär att en brevförsändelse i vissa fall ska anses ha kommit in till en myndighet redan arbetsdagen före den då handlingen når en behörig tjänsteman. För tillämpningen av denna bestämmelse krävs dels att det kan antas – varmed enligt förarbetena ska förstås att ”det inte framstår som osannolikt” (prop. 1971:30 del 2 s. 370) – att en handling eller en avi om denna en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på ett postkontor, dels att handlingen når en behörig tjänsteman närmast följande arbetsdag. Utformningen av presumtionsregeln ska ses främst i ljuset av önskemålet från lagstiftarens sida att dels begränsa myndigheternas möjligheter att genom utformningen av sina posthanteringsrutiner påverka när handlingar kommer in, dels undvika de bevisproblem som kan uppkomma i fråga om vilka rutiner som finns för postbefordran hos postbefordringsföretagen. Regleringen skapar därmed ökad rättssäkerhet för dem som väljer att skicka handlingar till myndigheter genom postbefordrade försändelser.

Ett riktmärke för den gällande regleringen har varit att skapa ökad klarhet i de situationer då det kan finnas en tvekan om handlingen ska anses som inkommen eller inte. Det har också ansetts vara av särskild betydelse att se till att tvekan i detta hänseende inte drabbar den enskilde negativt (prop. 1971:30 del 2 s. 369). För att ytterligare stärka rättsskyddet för enskilda föreslår utredningen att regleringen om ankomstdag för postförsändelser ska utformas på ett annorlunda sätt än i den nuvarande lagen. Utredningen menar att innebörden av den nuvarande regeln i vissa avseenden är oklar och ifrågasätter om den hittillsvarande koncentrationen på bevisfrågor främjar regelns huvudsakliga syfte. Utredningen pekar bl.a. på de svårigheter som kan finnas för både myndigheter och enskilda att klarlägga hur olika postoperatörers brevsorteringsrutiner är inrättade. Utredningen föreslår därför, i linje med Lagrådets synpunkter i proposition 1973:30 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m., att postförsändelser och avier om betalda postförsändelser som en viss dag anlänt till myndigheten eller som kommit en behörig tjänsteman till handa ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag (prop. 1973:30 s. 116–117).

Flera remissinstanser riktar kritik mot utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Gotlands län* framhåller att en sådan bestämmelse kan få till följd att en handling i vissa fall anses inkommen före den tidpunkt då den bevisligen har upprättats. I ett visst fall kan all tillgänglig information – bl.a. uppgifter på handlingen om när den har upprättats och om försändelsens poststämpling – t.ex. visa att handlingen rent faktiskt måste ha upprättats exempelvis en lördag efter en helgdag. Om handlingen sänds med posten samma dag för att därefter nå adressaten på måndagen, ska handlingen enligt utredningens förslag anses inkommen redan på torsdagen. Som några remissinstanser pekar på kan en sådan konsekvens av regleringen vara svår att förstå för enskilda. Särskilt i fall då ankomstdagen ligger till grund för en registreringsåtgärd som får omedelbara rättsverkningar för den enskilde kan en sådan reglering ge upphov till negativa konsekvenser för enskilda. Som *Transportstyrelsen*

anmärker gäller detta t.ex. i fråga om en registrering om avställning av ett fordon. Förvaltningslagens bestämmelser om ankomstdag kan också få betydelse vid tillämpningen av bestämmelser med frister som är reglerade i speciallagstiftningen. Enligt 6 § patentlagen (1967:837) får t.ex. en ansökan om patent i vissa fall prioritet och ska gälla från en tidigare tidpunkt än när ansökan lämnades in, om den gjorts inom tolv månader från ingivningsdagen för en tidigare gjord ansökan. Även om risken för att någon enskild skulle missta sig i fråga om den tidigare ingivningsdagen och därmed missa prioritetsfristen framstår som tämligen liten, måste risken för rättsförluster i dessa slags situationer ändå tas i beaktande. Den föreslagna regleringen kan i vissa fall också få betydande negativa konsekvenser för förvaltningen. Det gäller särskilt i fall då ankomstdagen för en handling utlöser en frist inom vilken myndigheten ska göra en prövning och meddela ett beslut, i synnerhet om denna frist är mycket kort. Det är visserligen möjligt att i speciallagstiftningen meddela särskilda föreskrifter om fastställande av ankomstdag för sådana fall. Särregleringar av sådant slag riskerar dock att ge upphov till oklarheter hos både allmänheten och myndigheterna om hur ankomstdagen ska bestämmas i olika situationer. Mot bakgrund av de synpunkter som *Statens jordbruksverk* för fram vill regeringen även framhålla att det framstår som mindre lämpligt att tillämpa den föreslagna regleringen vid registrering av postförsändelser med mottagningsbevis för delgivning som kommer in till en myndighet. En sådan ordning skulle nämligen i vissa fall kunna leda till att en överklagandefrist i praktiken förkortas i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande ordning.

Regeringen ser i likhet med utredningen och flera remissinstanser att en förenkling av reglerna om fastställande av ankomstdag för postförsändelser i många fall skulle kunna bidra till att ytterligare minska risken för rättsförluster för enskilda och förenkla handläggningen för myndigheterna. En tillämpning av den av utredningen föreslagna bestämmelsen förutsätter t.ex. inte någon mer ingående kunskap om hur postförsändelser hanteras hos postbefordringsföretagen och bevisfrågorna minimeras, vilket typiskt sett är till fördel för både enskilda och myndigheterna. Man kan dock inte bortse från att en sådan reglering i vissa fall som redovisas ovan också kan få negativa följder för enskilda och myndigheter om den tillämpas undantagslöst i förvaltningen. Mot förslaget kan också anföras att den nuvarande regleringen har tillämpats under lång tid och i allt väsentligt fungerat väl. Det finns dessutom anledning att anta att användningen av andra kommunikationsmedel än traditionell post, t.ex. tjänster som bygger på automatiserad databehandling, kommer att öka i framtiden. Genom att skicka in handlingar per post i god tid före utgången av en frist eller genom att använda en digital kommunikationstjänst som innebär att handlingen kommer in direkt har enskilda långtgående möjligheter att själva minimera risken för rättsförluster på grund av en missad frist. Enligt regeringens mening framstår behovet av ändring av den gällande ordningen därmed inte som tillräckligt framträdande för att en ändring i sak ska vara motiverad.

Enligt regeringens mening bör den huvudregel om inkomna handlingar som behandlas i föregående avsnitt därför gälla även i fråga om en handling som kommer in genom en postförsändelse. Men det finns också

fortsättningsvis behov av en bevislättnadsregel för fastställande av när postbefordrade handlingar ska anses ha kommit in till en myndighet. Den nuvarande presumtionsregeln fungerar i allt väsentligt väl. Övervägande skäl talar därför enligt regeringen för att en reglering som motsvarar den nuvarande bör föras över till den nya förvaltningslagen. Det finns dock anledning att göra vissa språkliga justeringar för att klargöra hur regleringen ska tillämpas.

Regeringen anser sammanfattningsvis att det i den nya förvaltningslagen bör tas in en bevislättnadsregel som på ett något tydligare sätt än i dag klargör hur ankomstdagen ska bestämmas när det gäller postförsändelser. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning bör det inte krävas någon omfattande utredning från den enskilde för att beviskravet i lättnadsregeln ska anses uppfyllt. Regleringen bör utformas så att det framgår att när en handling genom en postförsändelse eller en avi om betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den dagen skilts av för myndigheten på ett postkontor. Den nuvarande presumtionsregeln ”om det kan antas” ersätts alltså med ”om det inte framstår som osannolikt”. En på detta sätt omformulerad presumtionsregel är inte avsedd att leda till någon ändrad tillämpning i praktiken (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 370).

Det bör även fortsättningsvis vara tiden för insortering av posten i myndighetens postfack eller postbox på ett postkontor som är avgörande för tillämpningen av bevislättnadsregeln, inte tidpunkten för när försändelserna anländer till ett postkontor. Vidare bör det inte heller fortsättningsvis spela någon roll för tillämpningen om myndigheten vid insorteringstillfället har tillträde till det utrymme där postboxen eller postfacket finns.

11.4 Handlingar som finns i myndighetens postlåda

Regeringens förslag: En handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag, ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. *Länsstyrelsen i Gotlands län* föreslår dock att regeln görs tillämplig bara i fall då det kan antas att en handling har lämnat avsändaren senast den dag då handlingen ska anses ha kommit in eller omfatta handlingar som ska ha kommit in inom en viss frist.

Skälen för regeringens förslag: Handlingar som lämnas i en myndighets lokal en viss dag efter expeditionstidens slut, t.ex. genom att de lämnas i myndighetens brevinkast sedan myndigheten stängt, anses inkomna till myndigheten den dagen. Det följer av huvudregeln för fastställande av en handlings ankomstdag. För den enskilde kan det dock ofta vara förenat med svårigheter att visa att handlingen rent faktiskt

lades i myndighetens postlåda före kl. 24.00 en viss dag före den dag då myndigheten tömt sin postlåda.

Av 10 § andra stycket FL följer att en handling som en viss dag kan antas ha lämnats i myndighetens lokal ska anses ha kommit in den dagen, om den kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. Denna presumtionsregel tillämpas i praxis på så sätt att en myndighet behandlar handlingar som finns i myndighetens postlåda när denna töms den första gången en viss dag som inkomna närmast föregående arbetsdag. När det gäller sådana handlingar finns det i praktiken normalt inte någon annan möjlighet än att anse att handlingarna har kommit in arbetsdagen närmast före dagen för tömning. Exempelvis saknas i sådana fall poststämplar och annan information att ta fasta på vid bedömningen.

Regeringen konstaterar i likhet med utredningen att man som enskild har rätt att förvänta sig att en myndighet som har en postlåda tömmer den åtminstone en gång per arbetsdag. Något annat skulle strida mot de bestämmelser om service och tillgänglighet som gäller för förvaltningen (se avsnitt 7.2). I syfte att förenkla för myndigheterna och öka förutsebarheten för enskilda anser regeringen, liksom utredningen, att det i den nya förvaltningslagen bör tas in en bestämmelse som kodifierar praxis. Det bör alltså i förvaltningslagen tas in en bestämmelse som innebär att en handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag, ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag. Den som tömmer postlådan får anses behörig att ta emot handlingen för registrering. Det finns därför inte något behov av att komplettera föreskriften med ett förtydligande i detta avseende.

12 Hur ärenden ska beredas

12.1 Utredningsansvaret lagregleras

Regeringens förslag: En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Försäkringskassan, Läkemedelsverket, Lunds universitet, Post- och telestyrelsen* och *Stockholms kommun*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Kammarrätten i Jönköping och *Stockholms universitet* anser att utredningens förslag till bestämmelse om utredningsansvaret bör samordnas med ändringen i motsvarande reglering i förvaltningsprocesslagen som

baseras på förslaget i promemorian En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (Ds 2010:17).

Förvaltningsrätten i Stockholm, *Pensionsmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Centrala studiestödsnämnden*, *Örebro universitet* och *Göteborgs universitet* för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag

Reformbehovet

En målsättning med förvaltningsförfarandet är att den enskilde inte annat än undantagsvis ska behöva föra sin sak vidare till domstol. Tyngdpunkten i förfarandet bör därför ligga i första instans och förvaltningslagen bör generellt vara så utformad att en rättssäker och effektiv domstolsprövning underlättas i de fall överklagande sker. Ett sätt att åstadkomma detta är att se till att utredningen i första instans blir så fullständig som möjligt.

Den nuvarande förvaltningslagen innehåller till skillnad från förvaltningsprocesslagen (8 §) inte några bestämmelser som ger uttryck för att den s.k. officialprincipen ska gälla, dvs. att det i första hand är myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Enligt praxis gäller dock denna princip även för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna.

Samma skäl som motiverar att de allmänna förvaltningsdomstolarna bör ha ett grundläggande utredningsansvar gör sig gällande med ännu större styrka då det är fråga om att i första instans utreda ett ärende hos en förvaltningsmyndighet. Man bör i fråga om utredningsskyldighet ställa minst samma krav på den myndighet som ursprungligen har hanterat ett ärende som de krav som gäller för domstolarna när de efter ett överklagande ska se till att ett ärende blir tillräckligt utrett.

Både rättssystematiska och sakliga skäl talar alltså för att man bör lagreglera utredningsansvaret i förvaltningsärenden. En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Försäkringskassan*, *Läkemedelsverket*, *Lunds universitet* och *Stockholms kommun*, tillstyrker utredningens förslag om detta eller lämnar det utan invändning i sak. Regeringen föreslår därför att den nya förvaltningslagen ska inkludera en uttrycklig bestämmelse om myndigheternas principiella utredningsansvar.

Enligt *Förvaltningsrätten i Stockholm* bör det absoluta kravet på objektivitet från myndigheternas sida komma till tydligt uttryck i en sådan bestämmelse. Regeringen anser dock att det är tillräckligt med den särskilda bestämmelse om objektivitetsprincipen som föreslås gälla som en av grunderna för god förvaltning och som behandlas i avsnitt 7.1.

Myndighetens utredningsansvar

Att förvaltningsmyndigheternas ärenden blir tillräckligt utredda är i grunden en fråga om att förverkliga avsikten med den materiella reglering som ska tillämpas i det enskilda ärendet. Ett ingrepp mot någon enskilds person eller egendom förutsätter inte bara en analys av de kriterier som enligt tillämpliga föreskrifter gäller för en sådan åtgärd. Det måste också under handläggningen ha klarlagts att omständigheterna i

det enskilda fallet är sådana att dessa kriterier är uppfyllda. En person kan på motsvarande sätt inte beviljas en förmån enbart av den anledningen att han eller hon har ansökt om denna och i någon mening kan sägas befinna sig i en sådan situation som bestämmelserna tar sikte på. Endast om de faktiska förhållandena i det enskilda ärendet bedöms uppfylla kriterierna i de tillämpliga föreskrifterna, kan ett gynnande beslut meddelas.

Regeringen anser att det alltid måste vara beslutsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett förvaltningsärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Det är alltså givet att officialprincipen i denna mening måste gälla. Som utredningen framhåller bör en sådan huvudregel i förvaltningslagen dock utformas så att kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär. På så sätt tydliggörs det också att denna utformning av utredningsansvaret inte innebär att andra aktörer kan vara helt passiva.

Med hänsyn till att det förekommer ett stort antal ärendetyper av vitt skilda slag inom den offentliga förvaltningen bör huvudregeln om utredningsansvaret ges en utformning som är relativt allmänt hållen. Regeringen anser att en lämplig förebild är motsvarande reglering för processen i allmän förvaltningsdomstol, dvs. 8 § första stycket FPL. Praxis avseende tillämpningen av förvaltningsprocesslagens motsvarande föreskrift kan därmed ge vägledning även inom förvaltningslagens tillämpningsområde. Som *Kammarrätten i Stockholm* är inne på kan en sådan lösning också bidra till att förhindra onödiga överklaganden. Regeringen kan instämma i *Centrala studiestödsnämndens* uppfattning att man kan överväga en annan språklig utformning av bestämmelsen. Samtidigt finns det ett värde av att den grundläggande regleringen i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen om utredningsansvaret i sak har en enhetlig utformning. Till skillnad från bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm* föredrar regeringen därför utredningens förslag till lagtext.

Regeringens förslag, som alltså kodifierar praxis på området, innebär även en tydligare markering av Sveriges åtaganden enligt EU-rätten, eftersom den s.k. omsorgsprincipen därmed kommer till uttryck i den nya förvaltningslagen. Förenklat tar omsorgsprincipen i grunden sikte på EU-institutionernas skyldighet att i sin ärendehandläggning göra utredningar och omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet (se utredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 78–79 och 91–93).

När en myndighet överväger vilka utredningsåtgärder som bör vidtas i ett visst ärende kan den ha anledning att tolka bestämmelsen om utredningsansvaret i ljuset av andra internationella åtaganden. Det gäller t.ex. i fråga om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, om ärendet rör barn.

Som utredningen konstaterar innebär förslaget att införa bestämmelser om utredningsansvaret i förvaltningslagen också att behovet av särskilda bestämmelser om detta i specialförfattningarna minskar. Sådana regler på olika områden ger oftast enbart uttryck för etablerad praxis och har motiverats av just avsaknaden av en allmän bestämmelse i förvaltningslagen (se t.ex. SOU 2001:47 s. 294 och Lagrådets yttrande över förslaget till socialförsäkringsbalk, prop. 2008/09:200 s. 1166–1167).

Enskilda parter ger ofta på eget initiativ in den utredning som de önskar åberopa till stöd för sina framställningar. Om ett ärende gäller en begäran från någon enskild om att få en förmån av det allmänna, behöver myndigheten därför i praktiken inte vara lika aktiv som i ett ärende som avser ett ingripande mot någon enskild i det allmännas intresse. Myndigheterna bör dock inom ramen för sitt utredningsansvar, beroende på vad saken gäller, också kunna kräva att parterna medverkar genom att se till att allt relevant material som de vill åberopa tas fram. Som *Lagrådet* uppmärksammar bör det klargöras hur ett sådant krav på en enskild part förhåller sig till myndighetens utredningsansvar.

Den nya förvaltningslagen bör reglera en parts skyldighet att aktivt medverka i och bidra till utredningen enbart när det gäller sådana ärenden som har inletts av parten själv. Som *Pensionsmyndigheten* är inne på bör denna skyldighet inte vara obegränsad utan gälla så långt som det är praktiskt möjligt. Exempelvis bör en part inte vara tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda. Utredningens förslag till lagtext bör justeras för att tydliggöra detta. Vidare bör en allmän bestämmelse om detta utformas så att den inte innebär något tvång för parter att ge in utredning som talar till deras nackdel. Bestämmelser om t.ex. en upplysningsplikt vars fullgörande är kopplat till en sanktion eller om skyldighet att ställa upp på läkarundersökning bör lämpligen finnas i specialförfattningar.

Det bör alltså av lagtexten tydligt framgå att det är fråga om en enskild parts medverkan i utredningen av ärenden som har inletts av parten själv och inte ärenden som en myndighet har inlett på eget initiativ. Typiskt sett gäller ett sådant ärende inte något betungande ingrepp, utan en begäran om ett beslut som för den enskilde framstår som gynnande. Enligt *Örebro universitet* bör det i bestämmelsen särskilt markeras att det ställs olika krav på en parts medverkan beroende på om ärendet kan leda fram till ett gynnande eller betungande beslut. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att frångå utredningens förslag till lagtext i den delen.

Om myndigheten bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin framställning, bör myndigheten – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna. *Kammarrätten i Jönköping* och *Stockholms universitet* uppmärksammar det förslag som låg till grund för den ändring i 8 § FPL som trädde i kraft den 1 juli 2013 och som innebär ett förtydligande av de allmänna förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar (jfr prop. 2012/13:45 s. 113–117). Båda myndigheterna förordar att regleringen i den nya förvaltningslagen samordnas med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Vidare anser *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Göteborgs universitet* att man bör justera utredningens förslag till lagtext, så att det tydligare framgår att bestämmelsen tar sikte på även sådana ärenden som den enskilde inleder genom t.ex. en anmälan eller ett överklagande. Regeringen anser att bestämmelserna bör utformas i linje med detta.

Bestämmelsen bör däremot inte omfatta sådana ärenden som inleds av en annan myndighet. Det är rimligt att förvänta sig att en myndighet

medverkar till utredningen genom att ge in ett tillräckligt underlag för en framställning utan en särskild bestämmelse om detta. Den samverkansregel som regeringen behandlar i avsnitt 7.2 bör i övrigt vara tillräcklig för att lösa eventuella behov av kompletteringar.

12.2 Muntliga uppgifter

Regeringens förslag: Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Pensionsmyndigheten*, *Skatteverket*, *Post- och telestyrelsen*, *Energimarknadsinspektionen* och *Växjö kommun*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning. *Länsstyrelsen i Gotlands län* har inte något att invända mot utredningens lagtextförslag, men ifrågasätter om inte regleringen i stället bör införas i den nya förvaltningslagens bestämmelse om handläggningens form.

Datainspektionen, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Centrala studiestödsnämnden* anser att en myndighet även fortsättningsvis bör kunna ta hänsyn till arbetets behöriga gång när en enskild vill lämna uppgifter muntligen i ett ärende (jfr 14 § första stycket FL). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är också kritisk till att utredningens förslag, till skillnad från gällande rätt, tar sikte på alla slags ärenden och inte enbart sådana som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Även *Statens kulturråd* och *Arbetsförmedlingen* föredrar nuvarande reglering i 14 § FL om muntlig handläggning framför utredningens förslag.

Enligt bl.a. *Lantmäteriet* bör regleringen utformas så att en myndighet får begära att omfattande och komplicerade uppgifter i stället ska lämnas skriftligt. Även *Tullverket* är inne på samma linje.

Datainspektionen uppmärksammar vissa integritetsaspekter i fråga om sådant uppgiftslämnande som sker per telefon och som dokumenteras genom att myndigheten spelar in samtalet.

Lunds universitet och *Arbetsförmedlingen* för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag: Den bestämmelse som regeringen behandlar i avsnitt 8.1 om att förvaltningsförfarandet som huvudregel ska ske i skriftlig form, har utformats så att bestämmelsen öppnar för muntliga inslag. Betydelsen av att den enskilde ges möjlighet att muntligen kommunicera med myndigheterna kommer även till uttryck i de bestämmelser om service och tillgänglighet som behandlas i avsnitt 7.2 och som gäller oavsett om det är fråga om ärendehandläggning eller inte.

För att ytterligare underlätta den enskildes kontakter med myndigheterna och allmänt främja en enkel och smidig handläggning bör den nya förvaltningslagen även innehålla en uttrycklig bestämmelse om muntlig handläggning. En enskild part bör enligt denna bestämmelse ha rätt att inom vissa ramar kunna kräva att få lämna uppgifter i muntlig form

under beredningen av ett ärende. Regeringen anser, till skillnad från bl.a. *Statens kulturråd* och *Arbetsförmedlingen*, att en sådan bestämmelse i den nya lagen bör göras mera generös i förhållande till den enskilde än vad som följer av gällande rätt.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att bestämmelsen bör införas i den paragraf i den nya lagen som innehåller huvudregeln om handläggningens form. Som anförs i avsnitt 8.1 föredrar regeringen dock att följa utredningens förslag och reglera rätten att lämna uppgifter muntligt tillsammans med övriga bestämmelser om ärendenas beredning.

Nuvarande bestämmelse i 14 § första stycket FL är tillämplig enbart i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att detta bör gälla även enligt den nya bestämmelsen. Som utredningen konstaterar ger en sådan avgränsning i sak dock uttryck för en omotiverat stor restriktivitet vid bemötandet av den enskildes uttalade önskemål om att få lämna uppgifter muntligt. I avsnitt 6.2 gör regeringen vidare bedömningen att uttrycket myndighetsutövning inte bör användas i den nya förvaltningslagen för att avgränsa bestämmelsernas tillämpningsområde. Bestämmelsen i den nya lagen om muntlig handläggning bör därför inte innehålla någon motsvarande begränsning.

Enligt gällande rätt får en myndighet avslå en begäran om att få lämna uppgifter muntligt i ett ärende om arbetets behöriga gång annars skulle hindras. Till skillnad från bl.a. *Datainspektionen* och *Centrala studiestödsnämnden* anser regeringen, i likhet med utredningen, att en sådan begränsning av enskildas möjligheter att lämna uppgifter muntligt ger uttryck för en restriktivitet som inte är motiverad. Det är därför lämpligare att en ny bestämmelse utformas på ett för den enskilde mer fördelaktigt sätt. Det bör dock inte finnas någon ovillkorlig rätt att muntligt få framföra omständigheter som i och för sig är relevanta för ett ärende. En myndighet bör t.ex. inte tvingas ta tid och andra resurser i anspråk för att ta del av information som redan är känd. En förutsättning som knyter an till själva behovet av att få meddela sig muntligt bör därför byggas in i regeln.

Ett sådant behovskriterium bör utformas så att bestämmelsen inte innebär alltför långtgående krav på myndigheterna. Avsikten är exempelvis inte att den enskilde mera generellt ska kunna kräva en muntlig förhandling av det slag som används i förfarandet hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är inte heller rimligt att den enskilde ska kunna begära att få lämna uppgifterna vid ett personligt möte med den som handlägger det aktuella ärendet. Vad det gäller är enbart att parten ska ha rätt att – om det inte är obehövligt – välja muntlig i stället för skriftlig form, då han eller hon förser myndigheten med beslutsunderlag. Som utredningen föreslår bör det vara myndigheten som avgör på vilket sätt detta lämpligen ska ske. Kravet på att en part ska ha fått lämna uppgifter muntligt kan t.ex. uppfyllas genom ett telefonsamtal som dokumenteras genom en tjänsteanteckning som tillförs akten i ärendet. Ett annat alternativ skulle kunna vara att myndigheten spelar in samtalet. Som *Datainspektionen* påpekar bör ett sådant förfarande användas enbart under förutsättning att den enskilde samtycker till det.

Mot denna bakgrund anser regeringen att utredningens förslag om att en enskild part på begäran ska få lämna uppgifter muntligt om det inte

framstår som obehövligt, lagtekniskt innebär en lämplig markering av betydelsen av muntlighet i förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Till skillnad från bl.a. *Lunds universitet* anser regeringen också att en sådan utformning av bestämmelsen är tillräckligt tydlig för att undvika tillämpningsproblem.

Några remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen*, befarar att den föreslagna avgränsningen kan leda till en ökad arbetsbörda för myndigheterna som inte står i proportion till den förväntade nyttan för de enskilda. Som utredningen framhåller kan förslaget dock inte anses innebära några större förändringar för myndigheternas del jämfört med nuvarande bestämmelser i förvaltningslagen. Om en myndighet anser sig i ett visst fall kunna välja det enklaste alternativet, dvs. att anteckna uppgifter som lämnas vid ett telefonsamtal, blir det knappast alls fråga om någon ökad belastning utan snarast om att fullgöra en funktion som följer redan av skyldigheterna om service och tillgänglighet (jfr avsnitt 12.5).

Enligt bl.a. *Lantmäteriet* bör det uttryckligen framgå av lagtexten att en myndighet får begära att omfattande och komplicerade uppgifter i stället ska lämnas skriftligt. Avsikten med bestämmelsen om muntliga uppgifter är, som framgår ovan, inte att den enskilde ska få avgöra handläggningens form – som enligt huvudregeln är skriftlig. Vad det gäller är enbart att säkerställa att en enskild part ges möjlighet att under ärendets beredning – vid behov – lämna muntliga uppgifter för att ta till vara sin rätt. Ett tillfälle att lämna uppgifter behöver inte vara obegränsat. Myndigheten bör kunna bestämma en viss tid för t.ex. det telefonsamtal eller möte, då uppgifterna får lämnas. Regeringen anser därför inte att det finns något behov av en särskild bestämmelse av det slag som bl.a. Lantmäteriet efterfrågar.

Det finns också skäl att i sammanhanget uppmärksamma myndigheternas utredningsansvar, som regeringen föreslår ska regleras uttryckligen i den nya förvaltningslagen och som behandlas i avsnitt 12.1. För att säkerställa att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver bör myndigheten i de fall som uppgifterna är omfattande eller komplicerade kunna begära att den enskilde på lämpligt sätt kompletterar myndighetens dokumentation av det muntliga uppgiftslämnandet genom att själv ge in ett skriftligt underlag. En inledande muntlig kontakt bidrar i sådana fall till att tydliggöra för både den enskilde och myndigheten vilket underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fatta ett materiellt riktigt beslut i ärendet.

12.3 Kommunikation

12.3.1 En starkare rätt till delaktighet i handläggningen

Regeringens bedömning: En parts rätt att bli informerad om hur ärendet handläggs och få en möjlighet att påverka detta bör stärkas i förhållande till nuvarande ordning. Den nya förvaltningslagen bör innehålla bestämmelser om myndigheternas kommunikationsskyldighet som ger uttryck för detta. De nya bestämmelserna bör utformas så att de även tillgodoser det allmännas intresse av att kunna upprätthålla en förvaltning som samtidigt är så effektiv som möjligt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar utredningens överväganden i denna del. *Centrala studiestödsnämnden* och *Post- och telestyrelsen* är positiva till utredningens bedömning. *Migrationsverket* har inte någon invändning mot att rättssäkerheten för enskilda stärks, men konstaterar – i likhet med bl.a. *Växjö kommun* – att det samtidigt kräver mer resurser av myndigheterna. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att nuvarande reglering är välavvägd och bör behållas.

Skälen för regeringens bedömning: Inom förvaltningsrätten kommer den grundläggande rättsprincipen att ingen ska dömas ohörd till uttryck som en kommunikationsprincip. En regelrätt kommunikation förutsätter, till skillnad från den allmänna rätt till insyn i det egna ärendet som bör gälla för varje part (jfr 16 § FL), att en myndighet aktivt både informerar en part om sådana uppgifter som har tillförts ärendet och ger parten tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i uppgifterna. En part ska alltså inte själv behöva vara aktiv för att undvika att myndigheten fattar beslut på ett underlag som han eller hon inte har känt till och kunnat bemöta.

Tillämpningen av kommunikationsprincipen fyller också en viktig funktion som utredningsmedel, eftersom den säkerställer ett fortlöpande utbyte av information och argument mellan dem som medverkar i ärendet. Bestämmelser om kommunikationsskyldighet bidrar på så sätt till att uppfylla förvaltningslagens övergripande ändamål, nämligen att värna enskildas rättssäkerhet och underlätta snabba avgöranden. Som utredningen framhåller bör man inte göra någon skillnad mellan fysiska och juridiska personer och i detta sammanhang inte heller mellan enskilda och offentliga parter. Om en myndighet eller någon annan företrädare för det allmänna har ställning som part i ett ärende bör den handläggande myndighetens kommunikationsskyldighet därför gälla på samma sätt som i förhållande till enskilda (jfr RÅ 1998 ref. 1).

Kommunikationsprincipen kommer till uttryck i 17 § FL. Regleringen är utformad så att den grundläggande skyldigheten för en myndighet att kommunicera materialet i ett ärende med den som är part gäller med flera begränsningar. Regeringen anser, till skillnad från *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, att några av dessa begränsningar kan ifrågasättas mot bakgrund av de övergripande ändamålen med förvaltningslagen. Som *Migrationsverket* och *Växjö kommun* är inne på måste behovet av en skärpning emellertid vägas mot de risker från effektivitetssynpunkt som en utökad kommunikationsskyldighet kan medföra.

Förtroendet för den offentliga förvaltningen förutsätter att den bedrivs så att samhällsmedborgarna görs delaktiga i frågor som rör dem. Den som är part i ett ärende hos en förvaltningsmyndighet bör därför ha rätt att ställa två grundläggande krav på myndigheten – att bli informerad om hur ärendet handläggs och att få en möjlighet att påverka detta. Regeringen anser att bestämmelserna om kommunikation i den nya förvaltningslagen bör utformas så att den enskildes intressen i dessa avseenden kommer till tydligare uttryck än enligt 17 § FL, där myndighetsperspektivet är mer framträdande. Regleringen bör dock givetvis – i likhet med nuvarande bestämmelser i förvaltningslagen – också tillgodose det allmännas intresse av att kunna upprätthålla en förvaltning som samtidigt är så effektiv som möjligt. Detta är viktigt även för enskilda, eftersom en effektiv och snabb förvaltning leder till generellt kortare handläggningstider.

Rätten att få information om och ges möjlighet att påverka ärendets handläggning bör dock inte gälla för alla som kommer i kontakt med ett ärende. Eftersom det är fråga om en skyldighet för myndigheten måste den på ett rimligt sätt kunna göra klart för sig med vem eller vilka som kommunikation ska ske. Vilka som är parter går i huvudsak att avgöra redan när ett ärende inleds, men frågan kan också aktualiseras i senare skede. Så kan t.ex. vara fallet om någon enskild, som inte tidigare har förekommit i ärendet, under handläggningens gång gör gällande att han eller hon också bör ges ställning som part. Som *Datainspektionen* uppmärksammar bör det, liksom hittills, överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta (jfr avsnitt 8.2).

12.3.2 En huvudregel om kommunikationsskyldighet

Regeringens förslag: Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, som huvudregel, underrätta den som är part om allt material som är av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Statens skolinspektion*, *Post- och telestyrelsen* och *Göteborgs kommun*, tillstyrker utredningens förslag eller har inte någon invändning mot det. *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Kammarrätten i Sundsvall*, *Datainspektionen* och *Örebro kommun* motsätter sig inte utredningens förslag, men förutser vissa tillämpningssvårigheter om det genomförs. *Konsumentverket* anser att man behöver ytterligare analysera konsekvenserna av utredningens förslag innan det kan genomföras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Skatteverket*, *Uppsala universitet* och *Linköpings universitet* är – till skillnad från bl.a. *Konkurrensverket* – kritiska till att utredningens förslag tar sikte på alla slags ärenden och inte enbart sådana som avser myndighetsutövning mot någon enskild, vilket gäller enligt 17 § FL. MSB och Skatteverket avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Justitiekanslern ansluter sig till utredningens bedömning att kravet på kommunikation i fråga om beslut som inte är slutliga bör motsvara vad som följer av nuvarande praxis. Några remissinstanser, bl.a. *MSB*, *Skatteverket*, *Konkurrensverket* och *Sveriges geologiska undersökning*, anser dock att utredningens förslag i denna del är alltför långtgående och avstyrker att det genomförs.

Stockholms universitet välkomnar utredningens förslag att en myndighets kommunikationsskyldighet innan den fattar ett beslut i ett ärende ska gälla för allt material av betydelse för beslutet. *MSB* är däremot kritisk till att i lagtexten använda uttrycket material för att beteckna det som ska kommuniceras. MSB anser, i likhet med *Naturvårdsverket*, att uttrycket uppgift – som används i nuvarande reglering i 17 § FL – är lämpligare och förutser tillämpningsproblem om utredningens förslag genomförs. *Kammarrätten i Göteborg* uppmärksammar frågan om vilka omständigheter som ska anses ha betydelse för ett beslut.

Kammarkollegiet och *Västerås kommun* för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsens närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag

En huvudregel för alla slags ärenden

Nuvarande bestämmelse i 17 § FL om kommunikationsskyldighet är tillämplig enbart i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. *MSB* och *Skatteverket* anser, till skillnad från utredningen, att detta bör gälla även enligt den nya förvaltningslagen. *Uppsala universitet* och *Linköpings universitet* är också kritiska till utredningens förslag på denna punkt. Som utredningen uppmärksammar visar emellertid JO:s granskningsuttalanden att det även i andra typer av ärenden, t.ex. i vissa ärenden om vårdnad och umgänge enligt föräldrabalken, finns skäl att ställa krav på kommunikation för att se till att de hanteras i enlighet med god förvaltningsstandard. I avsnitt 6.2 gör regeringen vidare bedömningen att uttrycket myndighetsutövning inte bör användas i den nya förvaltningslagen för att avgränsa bestämmelsernas tillämpningsområde. Bestämmelsen i den nya lagen om kommunikationsskyldighet bör därför inte innehålla någon motsvarande begränsning.

Några remissinstanser, bl.a. *MSB* och *Örebro kommun*, befarar att en sådan utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till gällande rätt som utredningen föreslår riskerar att negativt påverka förvaltningens effektivitet och leda till onödigt långa handläggningstider. Regeringen, som anser att risken för detta inte bör överdrivas, instämmer dock i *Konkurrensverkets* uppfattning att förslaget bör kunna genomföras utan några problem av betydelse.

En annan formell begränsning i fråga om tillämpningsområdet för nuvarande reglering är att kravet på kommunikation med den som är part enbart gäller för själva avgörandet i ärendet. Ett beslut som fattats under någon annan del av handläggningen än slutfasen kan – oavsett vad det gäller och hur det påverkar den enskilde – meddelas utan att den som är part har underrättats om och fått tillfälle att bemöta underlaget för detta.

Det gäller alltså inte något krav på kommunikation enligt 17 § FL för beslut under förfarandet som innebär påtagliga ingrepp i en parts personliga eller ekonomiska förhållanden eller som med hjälp av tvångsmedel

syftar till att få parten att medverka på det sätt som myndigheten begär. Som exempel kan nämnas ett beslut om föreläggande som är förenat med vite eller hot om polishandräckning och som innebär att någon ska vidta eller avstå från en viss åtgärd eller att upphöra med en verksamhet.

Detsamma gäller i fråga om s.k. processuella säkringsåtgärder, t.ex. tillfälliga omhändertaganden av personer eller föremål, som oftast syftar till att underlätta utredningen men ibland innefattar ett preliminärt ställningstagande i saken. Sådana åtgärder liknar ibland s.k. interimistiska beslut, som fattas under beredningsfasen men som samtidigt tills vidare avgör saken i avvaktan på att ärendet ska definitivt avgöras och som under den tid de gäller har lika ingripande verkningar som det slutliga beslutet. Eftersom det inte rör sig om några slutliga avgöranden blir någon tillämpning av den nuvarande kommunikationsbestämmelsen ändå inte aktuell.

Exemplifieringen visar att den nuvarande regleringen, tillämpad enligt sin lydelse, ibland riskerar att leda till orimliga resultat. På förvaltningsprocessens område har Högsta förvaltningsdomstolen undvikit sådana effekter genom att konstatera att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om kommunikation visserligen är formellt tillämpliga enbart när ett mål avgörs slutligt, men att de ger uttryck för ett principiellt synsätt, som får anses ha generell räckvidd (se RÅ 1991 ref. 109 som gällde ett interimistiskt beslut i ett mål av stor praktisk eller ekonomisk betydelse för enskild där det krävdes att beslutet hade föregåtts av kommunikation med part). JO har tidigare uttalat sig på liknande sätt (JO 1983/84 s. 375).

Utredningen föreslår att myndighetens skyldighet att kommunicera, som huvudregel, ska gälla för alla beslut som kan aktualiseras under ett ärendes handläggning. En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Statens skolinspektion*, *Post- och telestyrelsen* och *Göteborgs kommun*, invänder inte i sak mot en sådan ordning. Några remissinstanser, bl.a. *MSB*, *Skatteverket*, *Konkurrensverket* och *Sveriges geologiska undersökning*, avstyrker dock utredningens förslag i denna del, eftersom de anser en sådan utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till nuvarande bestämmelse i 17 § FL är oproportionerlig och riskerar att leda till bl.a. längre handläggningstider. De för därför fram olika alternativ till utredningens förslag, exempelvis att tillämpningsområdet för bestämmelsen i den nya förvaltningslagen i stället ska avgränsas till vissa typer av beslut, t.ex. beslut som innebär allvarliga ingrepp i partens ekonomiska förhållanden eller som får överklagas, eller att frågan ska regleras i speciallagstiftningen.

Som utredningen konstaterar framstår den nuvarande begränsningen till beslut som avgör ett ärende som alltför snäv. Tillämpningsområdet för bestämmelsen i den nya lagen om kommunikationsskyldighet bör därför vara bredare och omfatta även andra beslut. Utredningens förslag till huvudregel inbegriper alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende. Detta innebär att principen att ingen ska dömas ohörd markeras på ett klart och tydligt sätt i den nya lagen. För att undvika onödig administration för såväl myndigheter som enskilda bör myndigheternas kommunikationsskyldighet dock inte vara obegränsad. Som flera av de kritiska remissinstanserna påpekar är t.ex. många s.k. förfarandebeslut av sådant slag att behovet av kommunikation

– sett objektivt ur den enskildes perspektiv – kan vara mindre framträdande och i vissa fall helt saknas. Regeringen anser, i likhet med utredningen och till skillnad från bl.a. *MSB* och *Skatteverket*, att det är lämpligare att utforma en sådan – i praktiken nödvändig – begränsning i form av en särskild bestämmelse i syfte att undvika onödig kommunikation som är kopplad till en allmän huvudregel, än att i lagtexten särskilt ange vilka slags beslut som ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde (se vidare avsnitt 12.3.3). Regeringen instämmer inte heller i de kritiska remissinstansernas uppfattning att en sådan lösning riskerar att negativt påverka förvaltningens effektivitet. De begränsningar av generell karaktär i övrigt som är nödvändiga kommer också till uttryck på ett bättre sätt om de så långt som möjligt formuleras som bestämmelser om undantag från huvudregeln i förvaltningslagen i stället för att exempelvis särregleras i speciallagstiftningen, vilket *Konkurrensverket* förordar (se vidare avsnitt 12.3.4). En annan sak är att det i vissa fall kan finnas behov av sådan särreglering för särskilda undantag på ett visst område.

Tillämpningsområdet för bestämmelserna i den nya förvaltningslagen om kommunikation bör sammanfattningsvis inte begränsas till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild eller till det slutliga beslutet i ett ärende. Regeringen anser, till skillnad från *Konsumentverket*, att konsekvenserna av en sådan förändring i förhållande till förvaltningslagens reglering är tillräckligt belysta i ärendet. Utredningens förslag i denna del bör därför genomföras.

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende bör den alltså, som huvudregel, kommunicera underlaget för beslutet med den som är part och ge parten tillfälle att yttra sig över detta. Som *Kammarkollegiet* är inne på bör bestämmelsen utformas så att det, jämfört med utredningens förslag, blir tydligare att uttrycket part avser såväl fysiska och juridiska personer som offentliga organ. I linje med *Västerås kommuns* påpekande bör det också tydligare framgå att det är myndighetens beslutsunderlag och inte ett förslag till beslut som ska kommuniceras. Bestämmelsen bör utformas i enlighet med detta.

Allt material av betydelse ska kommuniceras

De allmänna bestämmelser i fråga om partsinsyn som regeringen föreslår ska införas i den nya förvaltningslagen innebär att en part på begäran har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet (se avsnitt 8.2). Rätten till partsinsyn gäller alltså oavsett om materialet har eller har haft någon betydelse som underlag för ett beslut i ärendet. Ett syfte med det breda tillämpningsområdet för bestämmelsen är att en part ska kunna kontrollera att materialet är komplett och att myndigheten inte har avstått från att kommunicera något av betydelse i sak.

Att den allmänna rätten till partsinsyn i ett ärende bör vara mer omfattande än myndigheternas skyldighet att kommunicera underlaget för ett beslut i ärendet är givet. Den nuvarande huvudregeln i 17 § FL avser emellertid varje uppgift som har tillförts ärendet (av någon annan än parten själv) utan att hänsyn tas till uppgiftens betydelse i sammanhanget. En myndighet får dock – som ett undantag från huvudregeln – avgöra ett

ärende utan att kommunicera en uppgift som tillförts ärendet bl.a. i de fall som uppgiften saknar betydelse (17 § första stycket 1 FL).

Enligt regeringens mening bör sådant material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende inte alls omfattas av kravet på kommunikation. Som utredningen föreslår bör den föreslagna huvudregeln om myndigheternas kommunikationsskyldighet därför utformas så att en parts rätt att bli underrättad om och beredd tillfälle att yttra sig över tillfört material innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende avser enbart sådant material som har betydelse för beslutet.

Till skillnad från *MSB* och *Naturvårdsverket* anser regeringen att uttrycket material är lämpligare än ordet uppgift för att beteckna det som ska kommuniceras. På så sätt markeras nämligen tydligare att kravet på kommunikation inte enbart tar sikte på handlingar utan också avser annat utredningsmaterial, t.ex. föremål. I sådana situationer kan kommunikationsskyldigheten uppfyllas genom att parten ges möjlighet att personligen undersöka föremålet. Uttrycket material föreslås även användas på motsvarande sätt i stället för uppgift i bestämmelsen om partsinsyn i den nya lagen (jfr avsnitt 8.2). Regeringen föredrar därför utredningens lagtextförslag.

MSB befarar även att uttrycket material i lagtexten kan komma att leda till missuppfattningar om hur myndigheten bör gå till väga när den uppfyller sin kommunikationsskyldighet. Regeringen, som inte ser någon sådan risk, återkommer till dessa synpunkter i samband med behandlingen av frågan om hur kommunikationen ska genomföras (se avsnitt 12.3.5.

Kammarrätten i Göteborg uppmärksammar frågan om vilka omständigheter som ska anses ha betydelse för ett beslut. Enkelt uttryckt handlar det om sådana omständigheter eller uppgifter i materialet som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det kan handla om t.ex. uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet. Viss vägledning bör också kunna hämtas från den praxis som finns när det gäller tillämpningen av undantagsbestämmelsen i nuvarande 17 § första stycket 1 FL om uppgifter som saknar betydelse (jfr även prop. 1971:30 del 2 s. 468).

Avslutningsvis bör det noteras att den föreslagna lösningen att låta förutsättningen om vilket material som ska kommuniceras ingå i huvudregeln, i stället för att komma till uttryck i en undantagsbestämmelse, bidrar till att minska effekten av den utvidgning av tillämpningsområdet jämfört med 17 § FL som regeringen behandlar ovan. Regeringens förslag innebär alltså att kommunikation ska föregå allt beslutsfattande, inte bara ärendets slutliga avgörande, men skyldigheten att kommunicera omfattar enbart sådant material som utgör underlag för beslutet, inte varje uppgift som har tillförts ärendet utifrån.

12.3.3 En regel om onödig kommunikation

Regeringens förslag: Huvudregeln om en myndighets kommunikationsskyldighet innan den fattar ett beslut i ett ärende ska gälla för alla fall där det inte är uppenbart obehövligt med sådan kommunikation.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Statens skolinspektion* och *Post- och telestyrelsen*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Försäkringskassan och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) anser att kommunikationsskyldigheten, i likhet med vad som gäller enligt 17 § FL, inte bör omfatta uppgifter som parten själv har tillfört ärendet. *Justitiekanslern, Läkemedelsverket* och *Statens skolverk* är också tveksamma till utredningens förslag att kommunikationsskyldigheten inte ska begränsas till material som har tillförts ärendet av någon annan än parten och förutser att den lösning som utredningen föreslår kan komma att negativt påverka förvaltningens effektivitet.

Kammarrätten i Göteborg, *MSB*, *Centrala studiestödsnämnden* och *Arbetsmiljöverket* anser att myndigheterna, på samma sätt som enligt 17 § FL, uttryckligen bör kunna avstå från kommunikation i de fall då avgörandet inte går parten emot. Även *Justitiekanslern*, *Överklagandenämnden för studiestöd*, *Stockholms kommun* och *Göteborgs kommun* är tveksamma till utredningens förslag i denna del och förutser att det finns en risk att förvaltningens effektivitet påverkas negativt om kommunikationsbestämmelsen i den nya lagen ska gälla även för beslut som inte går parten emot.

Riksdagens ombudsmän (JO) uppmärksammar vissa beslut som kan förekomma under förfarandet och efterfrågar ett förtydligande av tillämpningsområdet för den lagbestämmelse som utredningen föreslår. Enligt *Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* bör det förtydligas hur utredningens förslag att kravet på kommunikation ska omfatta alla slags beslut förhåller sig till förslaget om remiss (jfr avsnitt 12.4). *Försvarsmakten* efterfrågar ett motsvarande förtydligande när det gäller förslaget om hur en bristfällig framställning ska behandlas (jfr avsnitt 10.3). *Länsstyrelsen i Gotlands län* ifrågasätter om den lagtekniska lösning som utredningen föreslår ger ett tillräckligt stort utrymme för en myndighet att kunna avstå från kommunikation innan den beslutar i fråga om jäv eller andra handläggningsåtgärder. *Sveriges geologiska undersökning* är inne på en liknande linje.

Skälen för regeringens förslag: Behovet av kommunikation – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – kan ibland vara mindre framträdande och i vissa fall helt saknas. Exempelvis har den som får fullt bifall i ett ansökningsärende där det inte finns någon motpart typiskt sett inte något intresse av att få sina egna handlingar i retur för yttrande innan beslutet meddelas. Det är inte heller meningsfullt att myndigheten i ett sådant fall kommunicerar material som har hämtats in från någon annan än parten och som till alla delar stödjer hans eller hennes framställning. Vidare kan en myndighet inom ramen för handläggningen av ett ärende vidta bl.a. olika åtgärder av mer eller mindre teknisk karaktär och som ibland utgör beslut. Det kan t.ex. handla om att byta handläggare. Regeringens förslag till huvudregel om myndigheternas kommunikationsskyldighet med den som är part träffar vissa sådana beslut. Som utredningen konstaterar kommer kommunikationen i ett sådant fall dock inte ha någon saklig relevans i det ärende som beslutet i fråga gäller (jfr avsnitt 12.3.2). För att undvika onödig administration för såväl myndigheter som enskilda bör en myndighet under vissa

förutsättningar därför kunna avstå från sådan kommunikation som enligt den föreslagna huvudregeln om kommunikationsskyldighet ska genomföras innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende. Det bör alltså införas en regel om onödig kommunikation. Som utredningen pekar på finns det dock skäl som talar för att man i den nya förvaltningslagen bör överväga en annan konstruktion än den som används i förvaltningslagen.

Enligt den nuvarande huvudregeln i 17 § första stycket FL om kommunikation är uppgifter som har tillförts ärendet av parten undantagna från kravet på kommunikation enligt bestämmelsen. Även om bestämmelsen inte uttryckligen hindrar att en myndighet ger en part tillfälle att yttra sig även över material som ursprungligen har tillhandahållits av parten själv utgår den alltså från förutsättningen att sådan kommunikation alltid är obehövlig. Som bl.a. JO:s granskningsuttalanden visar kan det ibland dock uppkomma ett behov av att ge en part tillfälle att yttra sig även över sådana uppgifter som har lämnats av parten. Ett exempel är ärenden som har ett nära sakligt samband med varandra och där beslutsunderlaget främst består av uppgifter som parten har lämnat, men där beslutet i det ena ärendet kan bli gynnande och beslutet i det andra ärendet betungande för parten. Myndigheten kan i ett sådant ärende också komma att använda sig av materialet på ett sätt som parten inte har avsett (jfr JO 1996/97 s. 179). Regeringen anser, till skillnad från *Försäkringskassan* och *MSB*, att man därför inte bör generellt undanta uppgifter som har lämnats av parten från kravet på kommunikation enligt den nya lagen. Någon motsvarighet till det nuvarande undantaget i 17 § första stycket FL bör alltså inte införas.

Vidare innebär undantagsbestämmelsen i 17 § första stycket 1 FL att myndigheten får avgöra ett ärende utan kommunikation om åtgärderna av någon anledning är uppenbart obehövliga. Som ett särskilt exempel på en sådan situation anges i bestämmelsen att avgörandet inte går parten emot. Utredningen framhåller att det även i fråga om sådana avgöranden i vissa fall kan uppkomma ett behov av kommunikation med parten innan myndigheten fattar beslut. Även om behovet av kommunikation inför ett bifallsbeslut i praktiken sällan aktualiseras, vilket bl.a. *Centrala studiestödsnämnden* påpekar, kan regeringen instämma med utredningen att den nuvarande konstruktionen med särskilda exempel innebär en onödigt långtgående reglering och risk för rättsförluster. Till skillnad från bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *MSB* och *Arbetsmiljöverket* anser regeringen därför att något motsvarande kategoriskt exempel inte bör tas in i den nya förvaltningslagen.

Utredningen föreslår i linje med detta att huvudregeln i den nya lagen ska utformas så att kommunikationsskyldigheten gäller för samtliga fall där kommunikation inte är uppenbart obehövlig. Det måste i dessa fall enligt utredningen alltså stå klart för myndigheten att åtgärden inte kan tillföra något. Om det finns en tveksamhet kring detta ska parten kommuniceras på vanligt sätt enligt huvudregeln.

Flera remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern*, *Läkemedelsverket*, *Statens skolverk*, *Överklagandenämnden för studiestöd*, *Stockholms kommun* och *Göteborgs kommun*, är tveksamma till utredningens förslag i denna del och befarar att en sådan lösning kan komma att negativt påverka förvaltningens effektivitet. Regeringen ser dock inte någon större risk för detta. Redan nuvarande bestämmelser i förvaltningslagen innebär att en

myndighet får avstå från kommunikation om åtgärden är uppenbart obehövlig. Rättstillämpningen i fråga om den regleringen bör därför kunna användas som vägledning för tillämpningen av en bestämmelse av det slag som utredningen föreslår. En sådan prövning bör i de flesta fall kunna göras ganska enkelt och inte vara särskilt resurskrävande. Även om tillämpningsområdet i sak utvidgas något i förhållande till gällande rätt bedömer regeringen, mot bakgrund av vad som anförs ovan om de nuvarande undantagssituationerna, att det i praktiken också är fråga om enbart en begränsad ökning av de fall där kravet på kommunikation aktualiseras. Som *JO* uppmärksammar kan det i många fall anses uppenbart obehövligt att vidta kommuniceringsåtgärder innan en myndighet under förfarandet beslutar om t.ex. anstånd eller att inhämta ett utlåtande av någon sakkunnig. Detsamma gäller i fråga om andra utredningsåtgärder, t.ex. beslut om remiss eller beslut som avser hantering av bristfälliga framställningar. Även i fråga om jäv bedömer regeringen att utredningens förslag innebär en rimlig avvägning mellan parters berättigade krav på kommunikation och intresset av effektivitet i förvaltningen. Det kan också påpekas att det – liksom enligt gällande rätt – endast undantagsvis kan bli aktuellt för en överinstans som överväger att fatta ett visst beslut, att på nytt kommunicera material som redan har kommunicerats inom ramen för handläggningen av det ärende i första instans som det överklagade beslutet avser.

Sammanfattningsvis anser regeringen att regeln i den nya förvaltningslagen mot onödig kommunikation bör utformas i enlighet med utredningens förslag. Huvudregeln om en myndighets kommunikationsskyldighet innan den fattar ett beslut i ett ärende bör alltså gälla för alla fall där det inte är uppenbart obehövligt med sådan kommunikation.

12.3.4 I några fall bör kommunikation inte vara obligatorisk

Regeringens förslag: En myndighet ska kunna avstå från kommunikation innan den fattar ett beslut i ett ärende, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Skyldigheten att underrätta en part om underlaget för ett beslut som en myndighet avser att fatta ska gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte något undantag för ärenden i första instans som gäller anställning av en person.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Post- och telestyrelsen*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*,

Kammarrätten i Göteborg, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Försvarsmakten*, *Läkemedelsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB), *Kustbevakningen*, *Statens institutionsstyrelse*, *Tullverket*, *Kronofogdemyndigheten*, *Arbetsgivarverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Statens skolinspektion*, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Uppsala universitet*, *Lunds universitet*, *Lantmäteriet*, *Trafikverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Patent- och registreringsverket*, *Statens energimyndighet*, *Arbetsförmedlingen*, *Arbetsmiljöverket*, *Luleå kommun* och *Sveriges läkarförbund*, anser dock att undantaget enligt nuvarande reglering från kravet på kommunikation bör finnas kvar när det gäller anställningsärenden. Många av de kritiska remissinstanserna anser att undantaget även fortsättningsvis bör finnas i förvaltningslagen och förordar en sådan lösning framför alternativet att reglera frågan i specialförfattningar. *Datainspektionen* framhåller att ett krav på kommunikation i anställningsärenden kan leda till ökade risker från integritetssynpunkt.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Försvarsmakten*, *MSB*, *Statens institutionsstyrelse*, *Kronofogdemyndigheten*, *Statens skolinspektion*, *Högskolverket* och *Lunds universitet*, anser att det finns behov av undantag även för ärenden som gäller antagning till frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag och andra jämförbara frågor. Även *Naturvårdsverket* anser att det finns behov av undantag för ärenden om tilldelning av forskningsbidrag. *Linköpings universitet*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Sveriges läkarförbund* framhåller att det finns behov av undantag när det gäller ärenden om betygssättning.

Arbetsmiljöverket anser att även den nya förvaltningslagen bör innehålla de viktigaste undantagen från kravet på kommunikation. *Centrala studiestödsnämnden* (CSN) anser att det inte bör ställas längre gående krav på en myndighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut än vad som följer av nuvarande praxis och hänvisar till rättsfallet RÅ 1991 ref. 109. Enligt CSN är det viktigt att interimistiska beslut, t.ex. om att inte längre betala ut studiestöd, faller inom tillämpningsområdet för det undantag från kravet på kommunikation som utredningen föreslår för sådana fall då ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Förvaltningsrätten i Umeå för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av undantag från kravet på obligatorisk kommunikation

Om en myndighet avser att besluta i ett ärende där det har tillförts material av betydelse för beslutet kan det finnas särskilda skäl som motiverar att man ändå avstår från kommunikation. Så kan vara fallet även om det inte framstår som uppenbart obehövligt att kommunikation sker. Det finns därför ett behov av att i den nya förvaltningslagen införa bestämmelser som medger undantag från den föreslagna huvudregeln om obligatorisk kommunikation.

I lagstiftningsärendet om 1971 års förvaltningslag betonades att ett obligatoriskt krav på kommunikation i ärenden om bl.a. tjänstetillsättning och betygssättning skulle medföra stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av ärendenas avgörande (prop. 1971:30 del 2 s. 470). Det nuvarande undantaget i 17 § första stycket 2 FL avser därför bl.a. ärenden i första instans om tjänstetillsättning och betygssättning.

I fråga om anställningsärenden är det inte i första hand ärendetypen i sig som gör det svårt att upprätthålla kravet på kommunikation. Däremot innebär det ibland mycket stora antalet parter i sådana ärenden att ett kommunikationsförfarande kan bli praktiskt helt ohanterligt för en myndighet. Det gäller t.ex. när myndigheten i så fall ska se till att varje ansökan kommuniceras med övriga sökande i ett anställningsärende.

Utredningen anser att det kan finnas ett behov av att befria myndigheterna från kommunikationsskyldighet när det gäller anställningsärenden, men inte i den omfattning som gällande rätt medger och enbart under förutsättning att antalet parter är så stort att ärendena annars blir ohanterliga. Enligt utredningen är det därför inte motiverat att i den nya förvaltningslagen införa ett undantag för anställningsärenden som motsvarar den nuvarande regleringen i 17 § första stycket 2 FL. Utredningen konstaterar att de skäl som sakligt skulle kunna motivera ett undantag från kravet på kommunikation gör sig gällande för alla ärenden där antalet parter är så stort att det svårt eller näst intill omöjligt att upprätthålla kommunikationsprincipen. Utredningen avfärdar dock alternativet att införa en generell undantagsregel om att en myndighet ska kunna avstå från kommunikation om det gäller ett ärende med ett mycket stort antal parter. Utredningen framhåller att en sådan bestämmelse skulle leda till gränsdragningssvårigheter och ge rättstillämparen ett oacceptabelt stort handlingsutrymme när det gäller att avgöra om antalet parter i det enskilda ärendet är sådant att förutsättningarna för att tillämpa undantagsregeln är uppfyllda. Enligt utredningen bör ett lämpligt utformat undantag i stället vid behov införas i speciallagstiftningen.

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Försvarsmakten*, *Läkemedelsverket*, *MSB*, *Kustbevakningen*, *Statens institutionsstyrelse*, *Tullverket*, *Kronofogdemyndigheten*, *Arbetsgivarverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Statens skolinspektion*, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Uppsala universitet*, *Lunds universitet*, *Lantmäteriet*, *Trafikverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Patent- och registreringsverket*, *Statens energimyndighet*, *Arbetsförmedlingen*, *Arbetsmiljöverket*, *Luleå kommun* och *Sveriges läkarförbund*, invänder mot utredningens ställningstagande i denna del och anser att undantaget enligt nuvarande reglering i förvaltningslagen från kravet på kommunikation bör finnas kvar när det gäller anställningsärenden. Många av de kritiska remissinstanserna anser att undantaget även fortsättningsvis bör finnas i förvaltningslagen och förordar en sådan lösning framför alternativet att reglera frågan i speciallagstiftningen.

Regeringen anser att de skäl som motiverat det nuvarande undantaget i 17 § första stycket 2 FL fortfarande gör sig gällande. Till detta kommer att det – som *Datainspektionen* påpekar – från integritetssynpunkt är olämpligt att ansökningshandlingar i onödan sprids i en större krets. I likhet med de kritiska remissinstanserna anser regeringen därför att det finns behov av en undantagsbestämmelse som tar sikte på anställningsärenden. Som utredningen framhåller skulle det i och för sig vara önskvärt med en allmän bestämmelse som tar sikte på alla slags ärenden där det stora antalet parter medför att det av praktiska skäl framstår som närmast nödvändigt att göra avsteg från det annars obligatoriska kravet på kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett ärende. Det är dock förenat med betydande lagtekniska svårigheter att utforma en bestämmelse av det slaget som inte samtidigt riskerar att försvaga huvudregeln om kommunikationsskyldighet i alltför stor utsträckning. En sådan lösning framstår därför inte som något realistiskt alternativ. Ett fortsatt undantag från kravet på kommunikation i anställningsärenden bör motsvara innehållet i den nuvarande regleringen i 17 § första stycket 2 FL. Eftersom frågor om anställning aktualiseras inom hela den offentliga förvaltningen bör undantagsbestämmelsen tas in i den nya förvaltningslagen och inte regleras i speciallagstiftningen.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det i den nya förvaltningslagen införs bestämmelser som innebär att en myndighet ska kunna avstå från kommunikation innan den fattar ett beslut i ett ärende som gäller anställning av en person om det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. (Jfr avsnitten 13.4.3 och 13.6 i fråga om motsvarande undantag när det gäller motivering av beslut och besluts verkställbarhet.)

Ärenden om betygssättning är enpartsärenden. Den som ska betygsättas har inte någon motpart i form av andra som konkurrerar om samma betyg. Inom skolväsendet fattas årligen beslut om betyg i hundratusentals ärenden. Betygsärenden är alltså ett exempel på s.k. massärenden. Utgångspunkten är att massärenden ska kommuniceras och även i övrigt handläggas på samma sätt som andra förvaltningsärenden. Frekvensen av betygsärenden har dock ansetts utgöra skäl för en särskild undantagsbestämmelse i förvaltningslagen för sådana ärenden (prop. 1971:30 del 2 s. 469).

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att principiella skäl talar mot att man i den nya förvaltningslagen bör särbehandla betygsärenden i förhållande till andra ärenden och införa en bestämmelse i lagen som motsvarar det nuvarande undantaget i 17 § första stycket 2 FL. Samtidigt finns det, som bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Försvarsmakten*, *MSB*, *Statens institutionsstyrelse*, *Kronofogdemyndigheten*, *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Högskolverket*, *Linköpings universitet*, *Lunds universitet*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Sveriges läkarförbund* framhåller, ett tydligt behov av undantag för ärenden som gäller betygssättning.

För ärenden om betygssättning när det gäller utbildning som omfattas av skollagen (2010:800) finns det för närvarande ett särskilt undantag i 29 kap. 10 § fjärde stycket skollagen. Denna ordning kommer att gälla även fortsättningsvis eftersom regeringen föreslår att avvikande bestämmelser i specialförfattningar ska ha företräde framför bestämmelserna i den nya förvaltningslagen (jfr avsnitt 5.7). De praktiska skäl som

motiverar undantaget i skollagen talar på motsvarande sätt även för ett fortsatt undantag som omfattar betygssättning vid universitet och högskolor och i yrkeshögskolan. Regeringen anser att detta behov bör tillgodoses genom införandet av bestämmelser om undantag i de specialförfattningar som reglerar dessa utbildningar. Det finns enligt regeringens mening också fortsatt ett behov av undantagsreglering när det gäller ärenden om betygssättning i samband med militär utbildning. I den mån det även i fråga om andra utbildningsformer finns liknande praktiska skäl som kan motivera avvikelser från förvaltningslagens allmänna reglering om kommunikationsskyldigheten, bör sådana föreskrifter tas in i specialförfattning.

När det gäller ärenden om betygssättning som kan förekomma inom andra delar av förvaltningen bedömer regeringen att skälen för en särskild undantagsreglering generellt inte kan anses lika starka som när det gäller ovan nämnda utbildningar. Regeringen avser dock att följa frågan och vid behov återkomma till riksdagen.

Beslut som kan bli avsevärt svårare att genomföra

Enligt 17 § första stycket 3 FL får en myndighet avgöra ett ärende utan att det har skett någon kommunikation om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet. Myndigheter som hanterar frågor om t.ex. hälsoskydd, brandskydd eller allmän ordning och säkerhet kan exempelvis ställas inför situationer där det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom. Vidare kan syftet med en inspektion eller liknande åtgärd inom ramen för en myndighets tillsynsverksamhet förfelas om det blir känt i förväg att åtgärden övervägs. Regeringen föreslår att ett motsvarande undantag tas in i den nya lagen. I konsekvens med regeringens förslag om utformningen av tillämpningsområdet för huvudregeln om kommunikation (avsnitt 12.3.2), bör även tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen inbegripa alla beslut som kan aktualiseras i ett ärende.

Beslut som måste meddelas omedelbart

I 17 § första stycket 4 FL finns en bestämmelse som innebär att en myndighet får avstå från kommunikation om avgörandet i ärendet inte kan skjutas upp. Denna undantagsregel är avsedd att begränsas till sådana fall då tidsmarginalen är för knapp för att medge kommunikation (prop. 1971:30 del 2 s. 471). JO har vid flera tillfällen framhållit att det ska vara fråga om omständigheter som objektivt sett motiverar att myndigheten måste avgöra ärendet utan att ha vidtagit några åtgärder i fråga om kommunikation. Att en myndighet har bestämt sig för att besluta i ärendet en viss dag med hänsyn till kommande sommarledighet är därför inte något giltigt skäl för att avstå från att fullgöra kommuniceringsskyldigheten (jfr JO 2001/02 s. 167). Inte heller kan myndighetens arbetsbörda tillåtas att spela någon roll i sammanhanget (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 471).

Det finns ett sakligt motiverat behov av att införa en motsvarande undantagsbestämmelse för brådskande ärenden även i den nya förvaltningslagen. Som utredningen framhåller bör en sådan bestämmelse i den nya lagen utformas på ett sätt som tydligare än enligt nuvarande reglering

markerar att det ska vara fråga om mycket angelägna åtgärder, som inte får försenas av den anledningen att myndigheten först måste se till att kommunikation sker. Bestämmelsen bör klart markera vilka intressen som ska skyddas genom ett snabbt beslut och vilka tidsramar som det är fråga om. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att detta i lagtexten lämpligen bör uttryckas som att myndigheten får avstå från kommunikation om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (jfr avsnitt 13.4.3 om regeringens förslag i fråga om reglering av myndigheternas motiveringsskyldighet, där ett motsvarande undantag tas in). Det ska alltså typiskt sett vara fråga om situationer där beslutet i och för sig skulle kunna genomföras vid en senare tidpunkt, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt (jfr ovan och SOU 1968:27 s. 170). Som *Förvaltningsrätten i Umeå* uppmärksammar innebär detta att bl.a. vissa brådskande beslut om ingripande till skydd för liv, hälsa eller egendom skulle kunna falla in även under denna undantagsbestämmelse.

CSN anser att det inte bör ställas längre gående krav på en myndighet att kommunicera inför ett interimistiskt beslut än vad som följer av nuvarande praxis. Enligt CSN bör man utforma undantagsbestämmelsen för beslut som måste meddelas omedelbart så att den kan tillämpas på interimistiska beslut, t.ex. CSN:s beslut om att inte längre betala ut studiestöd.

Som CSN uppmärksammar och som regeringen behandlar i avsnitt 12.3.2 har Högsta förvaltningsdomstolen – på förvaltningsprocessens område – konstaterat att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om kommunikation visserligen är formellt tillämpliga enbart när ett mål avgörs slutligt, men att de ger uttryck för ett principiellt synsätt, som får anses ha generell räckvidd (RÅ 1991 ref. 109 – som gällde ett interimistiskt beslut i ett mål av stor praktisk eller ekonomisk betydelse för enskild där det krävdes att beslutet hade föregåtts av kommunikation med part). Även JO har tidigare uttalat sig på liknande sätt (JO 1983/84 s. 375).

Nuvarande rättstillämpning ger enligt regeringens uppfattning uttryck för ett krav på kommunikation även inför vissa interimistiska beslut, samtidigt som det måste beaktas att sådana beslut typiskt sett kan avse så brådskande åtgärder att det inte finns något utrymme för kommunikation (jfr 17 § första stycket 3 och 4 FL). Utredningens lagtextförslag ger också uttryck för detta. Det finns alltså inte något som hindrar att de föreslagna undantagsbestämmelserna tillämpas på brådskande interimistiska beslut som annars riskerar att bli avsevärt svårare att genomföra eller där något allmänt eller enskilt intresse kräver att besluten meddelas omedelbart. Regeringen anser att det bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

Avslutningsvis bör det framhållas att en tillämpning av de föreslagna undantagsbestämmelserna inför ett beslut som måste meddelas snabbt inte utesluter att frågan om kommunikation av det aktuella materialet kan komma att aktualiseras på nytt. Om det är fråga om ett beslut under förfarandet – dvs. att handläggningen inte avslutas genom beslutet – ska kommunikation ske inför ärendets avgörande. Det förutsätter dock att materialet har betydelse även för det slutliga beslutet och att inte också detta beslut omfattas av undantagskriterierna.

Huvudregeln om en myndighets skyldighet att kommunicera allt material av betydelse för ett beslut innan beslutet fattas måste kunna inskränkas om den kolliderar med tungt vägande sekretesshänsyn, t.ex. i fråga om skydd för rikets säkerhet. Den koppling som nu finns mellan förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation och kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL, som bl.a. begränsar formerna för underrättelse om det är av synnerlig vikt att sekretessen inte röjs, bör därför föras över till den nya förvaltningslagen (jfr avsnitt 8.2, om partsinsyn). Regeringen föreslår att lagtexten i denna del utformas på samma sätt som den nuvarande undantagsbestämmelsen i 17 § tredje stycket FL.

Ärenden om antagning till frivillig utbildning eller om tilldelning av forskningsbidrag

I 17 § första stycket 2 FL finns även undantag för ärenden i första instans om antagning för frivillig utbildning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. På samma sätt som i fråga om anställningsärenden och ärenden om betygssättning har dessa motiverats av framför allt praktiska skäl (se prop. 1971:30 del 2 s. 470). Utredningen framhåller att det i fråga om ärenden som gäller antagning till frivillig utbildning och tilldelning av forskningsbidrag är den eventuella förekomsten av ett stort antal sökande i ett enskilt ärende, snarare än ärendetypen i sig, som kan innebära svårigheter vid handläggningen hos myndigheterna. På motsvarande sätt som i fråga om anställningsärenden anser utredningen att det inte är motiverat att i den nya förvaltningslagen införa ett undantag för ärenden om antagning till frivillig utbildning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart som motsvarar den nuvarande regleringen i 17 § första stycket 2 FL (jfr ovan). Enligt utredningen bör ett lämpligt utformat undantag i stället vid behov införas i specialförfattning.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *MSB*, *Statens institutionsstyrelse*, *Högskolverket* och *Lunds universitet*, anser att det också fortsättningsvis finns behov av undantag även för ärenden som gäller antagning till frivillig utbildning, tilldelning av forskningsbidrag och andra jämförbara frågor. Även *Naturvårdsverket* anser att det finns behov av undantag för ärenden om tilldelning av forskningsbidrag. Enligt *Försvarsmakten* kommer utredningens förslag, när det gäller antagning till frivillig utbildning, att resultera i resurskrävande handläggning som kan leda till obehag för den enskilde dels på grund av att handläggningen drar ut onödigt länge på tiden, dels genom att känsliga personliga uppgifter kan komma att spridas. Ingen av de kritiska remissinstanserna utvecklar dock närmare eller anger några konkreta exempel till stöd för sina respektive bedömningar och farhågor.

Regeringen, som instämmer i utredningens bedömning, anser att det som har kommit fram genom remissförfarandet inte utgör tillräckligt tungt vägande skäl för att i den nya förvaltningslagen införa ett generellt undantag från kommunikationsskyldigheten när det gäller ärenden om antagning till frivillig utbildning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. När det gäller ärenden om antagning till frivillig utbildning bör dock undantag från kommunikationsskyldigheten kunna

införas i specialförfattning när det finns tillräckliga och godtagbara skäl för det. Detta gäller t.ex. antagning till gymnasieskolan och yrkeshögskolan och utbildning vid universitet och högskolor. Det kan också finnas anledning att särskilt överväga om undantag från kommunikationsskyldigheten bör införas i specialförfattning när det gäller antagning till militär utbildning, som rör ett mycket stort antal sökande varje år. I övrigt ser regeringen för närvarande inte något särskilt behov av att införa någon sådan undantagsreglering. Om det ändå senare visar sig att det exempelvis i fråga om ett visst antagningsförfarande finns tillräckliga och godtagbara skäl att reglera särskilda undantag från kommunikationsskyldigheten, bör en sådan undantagsreglering lämpligen kunna tas in i en specialförfattning. Regeringen kommer att följa frågan och vid behov återkomma till riksdagen.

12.3.5 Myndigheten bestämmer hur kommunikationen ska genomföras

Regeringens förslag: När en myndighet ger en part tillfälle att yttra sig över underlaget för ett beslut som den avser att fatta, ska myndigheten i underrättelsen ange när svaret senast ska ha kommit in.

Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Centrala studiestödsnämnden* (CSN) anser att det bör framgå av lagtexten att parten ska ges skäligt rådrum för att besvara myndighetens kommunicering. Enligt CSN bör det också klargöras vilka minimifrister som bör gälla för kommunicering. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) befarar att förslaget om att kommunikationen ska omfatta allt material av betydelse kan komma att leda till missuppfattningar om hur en myndighet bör gå till väga när den uppfyller sin kommunikationsskyldighet. Ingen annan remissinstans kommenterar utredningens förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag: När en myndighet ska fullgöra sin kommunikationsskyldighet får den själv avgöra om detta ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt (17 § andra stycket FL). Det material som ska kommuniceras utgörs oftast av handlingar och det vanligaste är att man skickar kopior av handlingarna till parten. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. genom ett telefonsamtal, i samband med ett besök hos myndigheten eller vid syn eller besiktning som myndigheten utför. Förfarandet kan alltså – beroende på omständigheterna – ske helt formlöst.

Om parten inte lämnar sitt svar skriftligt utan t.ex. muntligen per telefon eller vid ett möte med en handläggare, ska myndigheten göra en tjänsteanteckning om svaret (jfr 15 § FL). Anteckningen ska föras till akten i ärendet, vilket bl.a. är nödvändigt för att en eventuell motpart ska kunna utöva sin rätt till partsinsyn och för att kommunikation med motparten ska kunna ske (jfr avsnitt 8.2).

Den nuvarande möjligheten för myndigheterna att välja ett mer formlöst tillvägagångssätt är viktig för att underlätta ett effektivt förfarande

och bör som utredningen föreslår komma till uttryck även i den nya förvaltningslagen. I ett okomplicerat ärende, där materialet är begränsat, kan exempelvis hela processen – inbegripet både myndighetens presentation och partens svar – vara avklarad inom några minuter vid ett telefonsamtal. En annan tänkbar variant kan vara att myndigheten använder sig av ett elektroniskt kommunikationssätt, exempelvis inom ramen för en digital tjänst. Om en myndighet använder sig av sådana alternativ när det är lämpligt minskar också risken för att tillämpningen av huvudregeln om kommunikationsskyldighet påverkar förvaltningens effektivitet negativt på det sätt som många remissinstanser befarar (jfr avsnitt 12.3.2).

Det bör uttryckligen framgå av bestämmelsen i den nya förvaltningslagen att det är myndigheten som ensidigt avgör hur kommunikationen ska genomföras. Att myndigheten alltid ska välja den underrättelseform som med beaktande av bl.a. partens intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet, följer redan av den lagbestämmelse om allmänna utgångspunkter för handläggningen som regeringen behandlar i avsnitt 8.1 och behöver därför inte anges särskilt i lagtexten. Vidare följer det av myndigheternas serviceskyldighet att valet av underrättelseform måste göras med beaktande av tillgänglighetsaspekter, exempelvis i kontakter med barn eller unga, eller om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information (jfr avsnitt 7.2).

Regeringen anser att det också bör ingå i myndigheternas serviceskyldighet att använda skriftlig form vid kommunicering om materialet t.ex. är så omfattande och komplicerat att parten behöver hjälp av någon sakkunnig för att kunna lämna ett passande svar (jfr avsnitt 7.2). En generell rätt för en part att kräva att kommunikationsförfarandet sker i skriftlig form skulle dock föra för långt. Det centrala är att parter i förvaltningsärenden i tillfredsställande utsträckning underrättas om tillkommande material och får tillfälle att kommentera detta, inte hur detta sker.

När en myndighet ger en part tillfälle att yttra sig över underlaget för ett beslut som den avser att fatta bör myndigheten, i likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning, kunna använda sig av delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Detta bör komma till uttryck i lagtexten. Enligt regeringens mening bör bestämmelserna om underrättelse i fråga om kommunikation i övrigt ges en generell och teknikneutral utformning. I linje med detta bör de exempel på möjliga tillvägagångssätt som anges i nuvarande bestämmelse i förvaltningslagen inte föras över till den nya förvaltningslagen.

För att ytterligare motverka att förfarandet vid kommunikation minskar handläggningens effektivitet och onödigt fördröjer beslutsfattandet, bör det i den nya lagen uttryckligen anges att myndigheten vid kommunicering ska bestämma en tid för partens svar. Som *CSN* uppmärksammar bör denna tid bestämmas så att parten får ett skäligt rådrum för sina överväganden. Detta framstår dock som något självklart och som därför inte behöver anges särskilt i lagtexten. Hur lång svarsfrist som kan anses lämplig varierar naturligtvis beroende på bl.a. ärendetyp och materialets omfattning och komplexitet. Lagtexten bör därför inte heller ange något om hur tidsfristen ska bestämmas i det enskilda fallet. I stället bör praxis

och JO:s granskningsuttalanden i fråga om nuvarande reglering kunna vara vägledande.

MSB befarar att förslaget om att kommunikationen ska omfatta allt material av betydelse kan komma att leda till missuppfattningar om hur en myndighet bör gå till väga när den uppfyller sin kommunikationsskyldighet (jfr avsnitt 12.3.2). Regeringen, som inte ser någon sådan risk, vill med anledning av detta upprepa att uttrycket material markerar att kravet på kommunikation inte enbart tar sikte på handlingar utan också avser annat utredningsmaterial, t.ex. föremål eller iakttagelser vid syn eller besiktning. Som MSB påpekar är det tänkbart att det i ärenden med omfattande skriftligt utredningsmaterial i vissa fall kan vara lämpligt att myndigheten i ett särskilt dokument sammanställer de uppgifter som är relevanta för myndighetens beslut och sedan kommunicerar det materialet med parten. Den föreslagna utformningen av lagtexten hindrar inte ett sådant förfarande som alternativ till att skicka de handlingar där uppgifterna ingår och som kan innehålla även uppgifter som saknar betydelse för det beslut som myndigheten avser att fatta. En självklar förutsättning är naturligtvis att uppgifterna i ett sådant fall presenteras på ett sätt som är sammanhängande och tydligt strukturerat (jfr avsnitten 7.2 och 8.1).

12.4 Remiss – ett viktigt inslag i handläggningen

Regeringens förslag: Det ska framgå av förvaltningslagen att en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar enligt lagen kan begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss).

Om en myndighet behöver inhämta yttranden från flera ska det göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare.

Det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Lunds universitet* och *Post- och telestyrelsen*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Kammarrätten i Sundsvall anser att utredningens förslag till detaljreglering i fråga om det praktiska förfarandet i samband med remiss är onödigt och bör utgå. Enligt *Förvaltningsrätten i Umeå* bör man förenkla regleringen språkligt och bl.a. överväga att inte använda uttrycket remiss i lagtexten.

Skälen för regeringens förslag: I en myndighets utredningsansvar ingår att skaffa information från andra myndigheter eller från enskilda för att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Den klassiska metoden för en myndighet att inhämta ett yttrande är genom remiss. I speciallagstiftningen finns bestämmelser som på många olika områden preciserar omfattningen av myndigheternas befogenhet eller skyldighet att använda remiss inom ramen för sitt utredningsansvar (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 388–389). I 13 § FL finns bestämmelser om remissförfarandet som

innebär att en myndighet noga ska pröva behovet av att inhämta yttrande genom remiss innan den vidtar åtgärden. Om yttrande behöver inhämtas från flera, ska det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat. Vidare ska det anges i remissen i vilka avseenden och inom vilken tid som ett yttrande önskas, om detta inte är obehövligt.

Att inhämta yttranden från andra myndigheter eller från enskilda fysiska eller juridiska personer är ett effektivt och ofta använt medel för att skaffa fram ett fullständigt utredningsmaterial. De bestämmelser om samverkan och utredningsansvar i den nya lagen som regeringen behandlar i avsnitten 7.2 och 12.1 innebär att myndigheterna uppmärksammas på möjligheten att underlätta för den enskilde genom att på eget initiativ hämta in upplysningar och yttranden från andra myndigheter. Detta kan ske helt formlöst genom t.ex. kontakter per telefon eller e-post. Men det kan också vara befogat att använda ett något mera formaliserat förfarande, där den andra myndigheten inom viss tid måste svara i en speciell fråga. Möjligheten att inhämta yttrande genom remiss, som även avser kontakter med privaträttsliga subjekt, är alltså ett både önskvärt och nödvändigt inslag i handläggningen av ärenden.

Regeringen anser att bestämmelser om remiss har en självklar plats i den nya förvaltningslagen. Bestämmelserna bör utformas så att det tydligt markeras att remissförfarandet är ett viktigt inslag i handläggningen. Precis som enligt gällande rätt bör det även fortsättningsvis vara myndigheternas ansvar att se till att förfarandet bedrivs rationellt, snabbt och kostnadseffektivt. Det restriktiva synsätt i fråga om användningen av remissförfarandet som den nuvarande lydelsen av 13 § FL ger uttryck för bör dock inte föras över till den nya lagen.

Till skillnad från gällande rätt bör bestämmelserna i den nya lagen om remiss ange vilka olika typer av remissinstanser som kan förekomma och vad syftet med förfarandet är. Det bör alltså framgå av lagtexten att det är fråga om att hämta in yttranden från myndigheter eller från enskilda, dvs. såväl fysiska som juridiska personer.

När det gäller skyldigheten att svara på en remiss bör det framhållas att det redan av förvaltningslagens samverkansregel (jfr 6 § FL samt avsnitt 7.2) följer att en myndighet ska svara på en remiss från en annan myndighet. Vilket svar som lämnas är dock beroende av bl.a. hur de båda organens uppgifter har angetts i myndigheternas instruktioner. För att privaträttsliga subjekt ska vara skyldiga att svara på en remiss krävs det särskilt författningsstöd. I andra fall kan de endast erbjudas att yttra sig.

Syftet med en remiss varierar. Det kan vara fråga om att få upplysningar om faktiska förhållanden som myndigheten ännu inte känner till eller att få synpunkter på befintligt material. Ofta är det fråga om att tillgodogöra sig den speciella sakkunskap som remissinstansen har i sin egenskap av expertmyndighet på ett visst område. Ibland krävs en remiss för att myndigheten ska kunna kontrollera riktigheten av uppgifter som en part har lämnat. Oavsett skälet för åtgärden används en remiss för att förse myndigheten med det utredningsmaterial som den anser sig vara i behov av för att kunna fatta ett korrekt beslut i ärendet. Som utredningen föreslår bör detta också komma till uttryck i lagtexten. Utredningens förslag till lagtext bör dock justeras för att ytterligare tydliggöra kopplingen till myndigheternas utredningsansvar, som också föreslås regleras i den nya lagen (se avsnitt 12.1). Som *Förvaltnings-*

rätten i Umeå uppmärksammar finns det även skäl att göra vissa språkliga förenklingar i bestämmelsen. Till skillnad från förvaltningsrätten anser regeringen dock att uttrycket remiss, som är väl känt för både myndigheter och enskilda, bör användas även i den nya lagen. Även i fortsättningen bör myndigheten ansvara för att den noga prövar behovet av åtgärden (jfr 13 § FL). Genom utformningen av bestämmelsen blir det tydligt att behovet av remiss avgörs av utredningsläget i ärendet. Att prövningen ska vara noggrann är självklart och inte något unikt för remissförfarandet. Detta behöver därför inte anges särskilt i lagtexten.

Som utredningen föreslår bör den nya lagen, i likhet med den nuvarande, även innehålla viss detaljreglering om det praktiska förfarandet i samband med remiss. Regeringen, som till skillnad från *Kammarrätten i Sundsvall* anser att det även fortsättningsvis finns ett praktiskt behov av sådana bestämmelser i förvaltningslagen, gör i denna del följande överväganden.

I de flesta fall är det både tidsmässigt och kostnadsmässigt mest resurseffektivt om remissen skickas ut vid ett och samma tillfälle och svarstiden är densamma för alla som får remissen. Om en myndighet behöver inhämta yttranden från fler än en remissinstans bör den s.k. solfjädermetoden därför anges som huvudregel även i den nya bestämmelsen. Det bör påpekas att möjligheten att använda sig av s.k. remissmöten, dvs. sammanträden där samtliga remissinstanser kan delta och få framföra sina synpunkter, också är ett förfarande som ryms inom huvudregeln.

Solfjäderremiss är emellertid inte alltid en lämplig metod. Ibland behöver den som ska svara på remissen ha tillgång till någon annan remissinstans upplysningar eller synpunkter för att kunna lämna ett relevant svar till myndigheten. Det bör därför framgå av lagtexten att en myndighet i stället kan välja ett annat tillvägagångssätt, om det framstår som lämpligare.

Ett rationellt förfarande förutsätter inte bara att myndigheten själv gjort klart för sig vilka fakta, kunskaper eller synpunkter som ska inhämtas genom en remiss. Lika viktigt är att remissinstansen vet vilken typ av information som den är tänkt att bidra med. En preciserad remiss kan därför spara såväl arbete som tid och pengar, både för den som skickar ut remissen och för den som ska svara på den.

Vidare bör handläggningen av ett ärende inte försenas på grund av sena remissvar. Det måste redan från början stå klart för remissinstansen hur lång tid den har på sig att svara. Om tiden för svar inte kan hållas och anstånd begärs, får den myndighet som har skickat ut remissen ta ställning till om den ska kräva ett svar inom utsatt tid, bevilja uppskov eller avgöra ärendet i befintligt skick utan tillgång till det efterfrågade svaret.

I förhållande till nuvarande reglering anser regeringen också att de nya bestämmelserna bör innebära en viss skärpning när det gäller utrymmet för undantag. En myndighet bör inte annat än i mycket speciella undantagsfall kunna använda sig av en s.k. blank remiss, som inte innehåller någon som helst uttrycklig information om vad man förväntar sig av remissorganet eller om när remissen ska besvaras. För att ett sådant förfarande ska kunna godtas måste både avsändaren och mottagaren av remissen redan på förhand ha kommit överens om, eller på annat sätt ha klart för sig vad yttrandet ska avse och vilken tidsram som gäller. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att bestämmelsen bör

utformas så att det ställs krav på att uppgifterna ska framgå av remissen. På så sätt behöver en myndighet inte uttryckligen ange uppgifter som är väl kända för mottagaren och som framgår redan av ämnet för den remitterade handlingen.

12.5 Anteckningar och andra former av dokumentation

Regeringens förslag: En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Lunds universitet*, *Post- och telestyrelsen* och *Växjö kommun*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning i sak. *Riksdagens ombudsmän* (JO) är dock kritisk till att den dokumentationsskyldighet för myndigheterna som utredningen föreslår är mindre omfattande än de allmänna krav på dokumentation som har kommit till uttryck genom JO:s granskningsuttalanden. *Centrala studiestödsnämnden* anser att gränsdragningen mot de allmänna krav i fråga om dokumentation som JO har gett uttryck för bör förtydligas.

Enligt *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* bör utredningens lagtextförslag justeras så att bestämmelsen, i likhet med gällande rätt, tar sikte på enbart sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. *Arbetsgivarverket* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att i vart fall anställningsärenden bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Även *Statskontoret* och *Kompetensrådet för utveckling i staten* (Krus) är kritiska till det breda tillämpningsområdet och anser att man bör införa en särskild bestämmelse som gör det möjligt att avstå från dokumentation om det är uppenbart obehövligt. Enligt *Linköpings universitet* finns det ett behov av avvikande föreskrifter för högskoleverksamhet.

Kammarrätten i Sundsvall för fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsens närmare utformning. Enligt *Stockholms universitet* bör man överväga att komplettera utredningens lagtextförslag med viss detaljreglering i fråga om hanteringen av sådan dokumentation som görs med anledning av uppgifter från en part.

Skälen för regeringens förslag

Utförligare krav på dokumentation av material som inte är skriftligt

För att tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet och effektivitet måste beslutsunderlaget i ett ärende vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. En enskild ska genom att t.ex. använda sin rätt till partsinsyn kunna försäkra sig om att myndigheten inte bara har tagit ställning till allt material som har tillförts ett ärende utan att den också har bevarat det. För myndigheten är det viktigt att ha kontroll över

beslutsunderlaget, bl.a. för att den ska kunna fullgöra sin kommunikationsskyldighet. Även utomstående som har bidragit med material måste kunna vara säkra på att materialet tagits om hand på ett korrekt sätt av myndigheten. Tillgång till allt material som har tillförts ett ärende är också en förutsättning för den prövning som en överinstans ska göra med anledning av ett överklagande av ett beslut eller för sådan tillsyn som utövas av t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern.

Risken för att uppgifter som förekommer i handlingar ska försvinna ur hanteringen får bedömas som liten. När det gäller information som någon ger muntligt eller som skaffas fram genom undersökningar eller besiktningar av personer, föremål, fastigheter eller miljöer är läget annorlunda. I sådana fall måste myndigheten oftast överföra informationen till någon typ av handling, digitalt eller på papper, som förs till akten i ärendet.

Enligt 15 § FL ska en myndighet anteckna sådana uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Även den nya förvaltningslagen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse om krav på dokumentation av sådant material som inte är skriftligt. Regeringen anser att en sådan bestämmelse i den nya lagen bör vara mer utförlig och ges ett utökat tillämpningsområde, jämfört med nuvarande reglering i 15 § FL om anteckning av uppgifter.

De utförligare kraven på dokumentation ska gälla för alla slags ärenden

När det gäller tillämpningsområdet framhåller utredningen att JO i flera fall har ställt högre och längre gående krav på myndigheter än vad som uttryckligen följer av 15 § FL (se t.ex. i fråga om myndighetsutövning: JO 1976/77 s. 268 och JO 1979/80 s. 334; uppgifter av betydelse för utgången i ärendet: JO 2005/06 s. 230, JO 2007/08 s. 261, JO 2007/08 s. 377 och JO 2008/09 s. 264; hur och när dokumentationsskyldigheten fullgörs: JO 1993/94 s. 402, JO 1998/99 s. 214, JO 2005/06 s. 171, JO 2006/07 s. 284 och JO 2008/09 s. 264). Utredningen föreslår därför att tillämpningsområdet för bestämmelsen om dokumentation i den nya lagen ska omfatta alla slags ärenden.

Utredningens förslag i fråga om dokumentationsskyldighet får stöd av en mycket stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Lunds universitet*, *Post- och telestyrelsen* och *Växjö kommun*. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* invänder dock mot förslaget och anser att bestämmelsen, i likhet med gällande rätt, bör ta sikte på enbart sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. *Arbetsgivarverket* och *Tjänstemännens Centralorganisation* anser att i vart fall anställningsärenden bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Enligt *Linköpings universitet* finns det ett behov av avvikande föreskrifter för högskoleverksamhet.

Som JO:s granskningsuttalanden visar bör myndigheterna enligt god förvaltningsstandard redan i dag dokumentera uppgifter även i andra slags ärenden än sådana som avser myndighetsutövning mot någon enskild. I avsnitt 6.2 gör regeringen vidare bedömningen att uttrycket myndighetsutövning inte bör användas i den nya förvaltningslagen för att avgränsa bestämmelsernas tillämpningsområde. Bestämmelsen i den nya lagen om dokumentationsskyldighet bör därför inte innehålla någon

sådan begränsning i fråga om tillämpningsområdet. Det finns inte heller skäl att införa ett undantag för anställningsärenden (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 332). Regeringen, som konstaterar att bl.a. *Lunds universitet* tillstyrker förslaget, anser inte heller att det finns något behov av avvikande föreskrifter för högskoleverksamhet. Det kan i sammanhanget noteras att sådana undervisningsåtgärder som inte gäller examination – i likhet med annan s.k. faktisk förvaltningsverksamhet – faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde, eftersom sådan verksamhet inte avser handläggning av ärenden.

Tillämpningsområdet för den nuvarande regleringen i 15 § FL är också begränsat på så sätt att den anteckningsskyldighet som följer av bestämmelsen har knutits till uppgiftens betydelse för utgången i ärendet, dvs. det beslut som innebär att myndigheten skiljer sig från ärendet. Det innebär bl.a. att någon formell dokumentationsskyldighet inte gäller för muntliga uppgifter som har betydelse för s.k. förfarandebeslut, exempelvis ett tillfälligt beslut om en viss åtgärd. Regeringen instämmer i utredningens uppfattning att det bör finnas dokumenterat underlag för alla beslut som en myndighet fattar. Det gäller såväl för själva avgörandet i ett ärende som för beslut under handläggningens gång. Ett besluts betydelse för den eller dem som berörs av beslutet kan vara densamma, oavsett på vilket stadium under hanteringen som beslutet fattas. Regeringen föreslår därför att en myndighet som får in uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Den nya lagen bör i detta avseende som princip gälla lika för alla slags beslut. Detta innebär ett väsentligt utvidgat tillämpningsområde för den nya bestämmelsen i jämförelse med regleringen i 15 § FL. Samtidigt bör det understrykas att bestämmelsen i praktiken inte på motsvarande sätt bör bli mer resurskrävande för myndigheterna, eftersom de åtgärder som myndigheterna är skyldiga att vidta är av ganska begränsad omfattning. Om det för myndigheten t.ex. framstår som uppenbart att en uppgift som lämnas muntligt av en part eller någon annan kommer att sakna betydelse för ett beslut i ärendet kommer uppgiften enligt den föreslagna bestämmelsen inte att behöva dokumenteras. Till skillnad från *Statskontoret* och *Krus* anser regeringen därför att det inte behöver införas en särskild bestämmelse om begränsning av huvudregeln i syfte att göra det möjligt för en myndighet att avstå från dokumentation om det är uppenbart obehövligt.

Som *JO* påpekar innebär de allmänna krav som har kommit till uttryck genom JO:s granskningsuttalanden, att en myndighet – utöver alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för olika slags beslut – även bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende. Sådana anteckningar om andra åtgärder kan gälla exempelvis hur ett ärende har inletts, särskilda händelser som har förekommit under handläggningen, utredningsåtgärder som i och för sig inte har lett till avsett resultat och eventuella klagomål från den enskilde i fråga om handläggningen och hur dessa har hanterats av myndigheten. Regeringen kan också instämma i JO:s uppfattning att anteckningar om andra åtgärder har särskild betydelse i vissa ärenden, t.ex. sådana som är särskilt ingripande mot enskilda, och att det inte finns något som hindrar att man ställer lägre krav för andra typer av ärenden. Som framgår ovan har regeringen emellertid principiellt tagit ställning för att bestämmelsen

om dokumentation bör gälla för alla slags beslut som en myndighet fattar. För att åstadkomma en rimlig balans mellan intresset av fullständig dokumentation av allt som har förekommit i ett ärende och myndigheternas arbetsbörda, är det därför mindre lämpligt att göra som *JO* föreslår och fullt ut lagreglera det som kan anses vara god förvaltningsstandard i fråga om dokumentation. Tillämpningsområdet för bestämmelsen om dokumentation bör i stället utformas i enlighet med utredningens förslag. Det bör samtidigt framhållas att JO:s granskningsuttalanden i fråga om sådant som formellt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde inte påverkas av förslaget, utan kommer att gälla på samma sätt som tidigare. Vad JO har uttalat om att en myndighet bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende, kommer alltså att ha samma betydelse för rättstillämpningen som hittills.

Dokumentationsskyldighetens huvudsakliga omfattning och innebörd

När det gäller frågan om den närmare omfattningen av dokumentationsskyldigheten är det givet att uppgifterna inte alltid behöver dokumenteras i detalj. Under förutsättning att allt väsentligt är med går det naturligtvis utmärkt att återge dem i sammandrag. Inte heller behöver någon särskild handling upprättas. Att göra en tjänsteanteckning på ett dagboksblad eller en befintlig handling i akten är i många fall ofta tillräckligt. *Statskontoret* och *Krus* uppmärksammar att ärenden som gäller utredningsuppdrag från t.ex. regeringen ofta bedrivs i projektform och under en längre tid, ibland flera år. Båda myndigheterna anser att den föreslagna bestämmelsen kan bli svår att tillämpa i sådana ärenden – t.ex. när det gäller att bedöma vilka telefonsamtal som måste dokumenteras – och att detta kan leda till minskad effektivitet, bl.a. i form av överdokumentation. Enligt regeringens mening bör man dock i de flesta fall relativt enkelt kunna avgöra om en viss muntlig uppgift kan få betydelse för ett beslut i ärendet och därför ska dokumenteras. Att en sådan bedömning inte kan göras utan en viss grad av osäkerhet i fråga om uppgiftens eventuella betydelse för beslut som kan aktualiseras i ett betydligt senare skede av ärendets handläggning är naturligt och får accepteras.

Utredningen uppmärksammar också att JO vid sin granskning noterat att det inte alltid anges när den dokumentation som finns i ett ärende har utförts. En annan återkommande brist är enligt JO att det inte anges vem som har utfört dokumentationen. Dessutom förekommer det att myndigheterna ibland dröjer med att dokumentera inkommande uppgifter, vilket medför en risk för att det som återges blir mindre exakt. Regeringen ställer sig bakom utredningens förslag att direkt i lagbestämmelsen ange att dokumentation ska ske snarast och att det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Stockholms universitet pekar på risken för att dokumentationen blir missvisande. Enligt universitetet bör man överväga att komplettera utredningens lagtextförslag med viss detaljreglering i fråga om hanteringen av sådan dokumentation som görs med anledning av uppgifter från en part, för att säkerställa att dokumentationen är korrekt. Att en myndighet måste vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att dokumentationen är korrekt gäller dock generellt och oavsett från vem som uppgifterna

kommer. Vilka åtgärder som vidtas kan också variera beroende på bl.a. sammanhanget och uppgifternas karaktär. När det gäller en myndighets dokumentation av uppgifter från en enskild part kan exempelvis en tillämpning av bestämmelserna i förvaltningslagen om kommunikation aktualiseras (jfr avsnitt 12.3.2). Någon särskild detaljreglering av det slag som Stockholms universitet efterfrågar bör därför inte införas i lagen.

Enligt *Kammarrätten i Sundsvall* bör man överväga att i lagtexten använda uttrycket material i stället för uppgifter, för att markera det som ska dokumenteras (jfr avsnitten 8.2 och 12.3.2). Regeringen föredrar dock utredningens lagtextförslag. *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar också att det bör framgå av dokumentationen varifrån uppgifterna kommer. Detta får dock anses ingå i dokumentationsskyldigheten och behöver inte regleras särskilt.

13 Myndighetens beslut

13.1 Beslutsfattande och omröstning

Regeringens förslag: Beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. 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 presentera de olika förslag till beslut som har förts fram. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej.

När 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.

En omröstning ska göras öppet. Om det vid omröstningen finns fler än två förslag ska det först avgöras vilket förslag som ska ställas mot det som enligt ordförandens uppfattning hade beslutats.

Omröstningen avgörs genom enkel majoritet. Om det blir lika röstetal gäller ordförandens mening.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen är skyldig att delta även i avgörandet. Ordföranden ska alltid rösta om det behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Andra ledamöter behöver dock inte rösta för mer än ett förslag.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot förslaget i sak. Några remissinstanser för dock fram språkliga synpunkter på lagtexten. Vidare saknar *Försvarsmakten* en definition av begreppet beslut.

Skälen för regeringens förslag: Inom den offentliga förvaltningen förekommer i princip tre olika former för beslutsfattande: den byråkratiska beslutsformen (enrådighetsmetoden), den kollegiala beslutsformen och den kollektiva beslutsformen (parlamentariska metoden). Den byråkratiska beslutsformen är vanligt förekommande inom stats-

förvaltningen och innebär att ett ärende avgörs av en befattningshavare ensam. Ofta medverkar någon annan befattningshavare vid handläggningen som föredragande eller protokollförare, men avgörandets innehåll bestäms helt och hållet av den som är beslutande. Något omröstningsförfarande aktualiseras aldrig i dessa fall. Den kollegiala beslutsformen utmärks av att ett visst minimiantal befattningshavare hos beslutsorganet måste medverka för att ett beslut ska kunna fattas och att, om enighet inte uppnås, var och en av dessa måste ge uttryck för sin uppfattning enligt en angiven turordning inom ramen för ett särskilt omröstningsförfarande. Denna beslutsform tillämpas bl.a. av vissa förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter men är vanligast förekommande hos domstolarna i den dömande verksamheten. Den kollektiva (parlamentariska) beslutsformen tillämpas främst i de beslutande politiska församlingarna – riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige – och i kommunala nämnder och styrelser, men är också vanlig i statliga myndigheter när beslut fattas i en styrelse eller nämnd. Denna beslutsform anges i 18 § FL som norm för förvaltningen om beslut ska fattas av flera gemensamt (jfr avsnitt 19.1, författningskommentaren till 29 §).

Att den kollektiva beslutsformen slagits fast som norm för beslutsfattande när flera deltar i beslutet grundar sig inte i att den metoden generellt sett bedömts vara lämpligare än den kollegiala metoden. I stället motiveras valet av att den kollektiva metoden kommit att tillämpas i allt större utsträckning bland myndigheterna och att den regelmässigt ansetts ändamålsenlig för omröstning i förvaltningsärenden. Målet med att slå fast vilken metod som ska tillämpas, om inget annat är särskilt föreskrivet, har varit att motverka att skillnader i tillämpningen uppkommer som en följd av oklarheter om vilka omröstningsregler som ska gälla (prop. 1985/86:80 s. 31). Avsikten har således inte varit att överge möjligheten att ge beslutanderätten i ärenden till en person ensam. Vad som regleras i 18 § FL är endast hur förfarandet ska gå till om ett ärende ska avgöras av fler än en befattningshavare. Motsvarande bestämmelser för de kommunala nämnderna och styrelserna finns i 4 kap. 20 och 21 §§ kommunallagen (jfr 4 kap. 25 och 26 §§ i förslaget till ny kommunallag).

I likhet med utredningen anser regeringen att det i den nya förvaltningslagen bör tydliggöras att beslut kan fattas av en befattningshavare ensam och att en tillämpning av den byråkratiska beslutsformen inte är något som förekommer endast undantagsvis. Det bör också av lagen framgå att även andra personer än beslutsfattaren – t.ex. en föredragande – kan ha medverkat vid den slutliga handläggningen av ärendet utan att delta i själva avgörandet.

Regeringen anser att det också finns anledning att i lagen tydliggöra att förvaltningsbeslut kan fattas på automatiserad väg. Utredningens författningsförslag saknar ett sådant klargörande. Regeringen kan dock konstatera att automatiseringen av beslut under senare år har kommit att bli en allt vanligare företeelse inom delar av den förvaltning som hanterar ett mycket stort antal ärenden årligen, t.ex. i Försäkringskassans verksamhet. Genom att det i lagen slås fast att beslut kan fattas automatiserat tydliggörs att det inte behövs en reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform. Regleringen skapar

därmed också bättre förutsättningar för en fortsatt utveckling av den digitala förvaltningen.

Regeringen delar i övrigt utredningens uppfattning att den ordning som regleras i 18 § första och andra styckena FL och som har visat sig fungera väl i den offentliga förvaltningen – den kollektiva beslutsformen – bör föras över till den nya lagen utan några ändringar i sak. Regeringens förslag innebär således att när flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas ska ordföranden lägga fram de olika förslag till beslut som har förts fram. Förslagen ska presenteras så att de kan besvaras med ja eller nej. Sedan de befattningshavare som deltar i själva avgörandet har fått ta ställning till förslagen ska ordföranden meddela vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats. Detta blir myndighetens beslut om inte omröstning begärs. En eventuell omröstning ska hållas öppet. Om det vid omröstningen finns fler än två förslag ska det först avgöras vilket förslag som ska ställas mot vad som enligt ordförandens uppfattning har beslutats. Utgången vid omröstningen ska bestämmas genom enkel majoritet. Ordföranden ska ha utslagsröst vid lika röstetal.

Enligt gällande ordning får den som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende inte avstå från att rösta om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (18 § tredje stycket FL). Denna princip gäller även vid beslutsfattande i kommunala nämnder och styrelser (4 kap. 21 § kommunallagen). Voteringsplikten gäller dock inte vid beslut i andra slags ärenden, dvs. sådana som inte innefattar myndighetsutövning, exempelvis beslut om remissvar, upphandling och fastighetsförvaltning. Bakgrunden till att en åtskillnad ursprungligen gjordes mellan dessa situationer var huvudsakligen att de rättssäkerhetssynpunkter som talade för en ordning med tvingande deltagande i avgörandet inte ansågs göra sig lika starkt gällande i ärenden som inte avsåg myndighetsutövning (prop. 1985/86:80 s. 32). Utredningen menar dock att detta undantag inte bör föras över till den nya förvaltningslagen. Ingen remissinstans invänder mot detta.

Regeringen ställer sig bakom utredningens förslag. Enligt regeringens mening framstår det som rimligt att kräva av den som är satt att fatta beslut på en statlig myndighets vägnar att han eller hon tar ställning till den fråga som prövas och således även deltar i beslutsfattandet, oavsett ärendets karaktär. En sådan ordning motverkar att ansvarsfrihet kan uppnås genom passivitet. Den främjar också en god förvaltning och kan allmänt sett antas bidra till att slutresultatet blir säkrare. Eftersom förvaltningslagens omröstningsregler i praktiken bara gäller för statliga myndigheter är de särskilda förhållanden som kan motivera att avsteg från voteringsplikten görs vid beslutsfattande i vissa kommunala organ inte tillräckliga för att motivera att den gällande ordningen bevaras för den statliga förvaltningen.

När det gäller voteringspliktens omfattning överensstämmer kommunallagens reglering med vad som följer av den nuvarande regleringen i 18 § tredje stycket FL (4 kap. 20 och 21 §§ kommunallagen). Att en kommunpolitiker åläggs en mera omfattande skyldighet att delta i ett avgörande som t.ex. ledamot av styrelsen för en statlig myndighet än när han eller hon agerar inom den kommunala sfären innebär enligt regeringens mening varken ett praktiskt eller ett principiellt problem. Det

saknas därför även skäl att med hänvisning till detta förhållande bevara den gällande ordningen enligt förvaltningslagen.

Regeringen föreslår alltså sammanfattningsvis att en ledamot som deltar i den slutliga handläggningen av ett förvaltningsärende enligt förvaltningslagen ska vara skyldig att redovisa sin inställning till det beslut som föreslås. I enlighet med vad som gäller enligt nuvarande ordning bör andra ledamöter än ordföranden inte vara skyldiga att rösta för mer än ett förslag. Ordföranden bör alltid vara skyldig att rösta när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Försvarsmakten saknar en definition av begreppet beslut i förvaltningslagen. Som framhålls i avsnitt 5.1 är det emellertid förenat med svårigheter att slå fast en enhetlig definition av begreppet som är helt invändningsfri. Enligt regeringens uppfattning kan en legaldefinition av begreppet orsaka tillämpningsproblem som är svåra att förutse. Regeringen anser därför att en sådan definition inte bör tas in i den nya lagen.

13.2 Reservation och avvikande mening

Regeringens förslag: När ett beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot beslutet genom att anmäla en avvikande mening. Den som inte gör det ska anses ha ställt sig bakom beslutet.

Den som medverkar vid den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i avgörandet har alltid rätt att få en avvikande mening antecknad.

En avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående. Om beslutet inte ska göras tillgängligt för utomstående, ska anmälan göras senast när beslutet får sin slutliga form.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall* anser att det måste anses givet att en avvikande mening ska anmälas innan ett beslut har expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående och att denna bestämmelse därför kan utgå. *Kammarkollegiet*, *Statens energimyndighet*, *Energimarknadsinspektionen* och *Riksarkivet* anser att uttryckssättet i bestämmelsen bör vara enhetligt när det gäller den roll som en föredragande eller annan befattningshavare som inte deltar i beslutet har. Övriga remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som ett viktigt komplement till bestämmelserna om den kollektiva beslutsformen finns i 19 § FL bestämmelser om rätt för den som deltar i ett avgörande att reservera sig mot detta och få en avvikande mening antecknad. Genom att anteckna en avvikande mening kan den som deltar i avgörandet undgå medansvar för beslutet. Från rättssäkerhetssynpunkt ligger utöver det ett värde i att reservationen kan ge en part värdefull information och vägledning inför sitt ställningstagande i frågan om han eller hon ska överklaga beslutet (prop. 1985/86:80 s. 34).

När beslut fattas av flera gemensamt gäller reservationsrätten enligt nuvarande ordning var och en som deltar i beslutsfattandet. Möjligheten att anmäla avvikande mening gäller både vid acklamationsbeslut och vid beslut som fattas efter omröstning. Reservationsrätten kan göras gällande såväl av den som röstar mot det förslag som blir myndighetens beslut som av den som röstar med majoriteten men som föredrar en annan motivering eller en annan utgång än någon av de båda alternativ som är föremål för den slutliga omröstningen. Den som inte anmäler en avvikande mening anses ha ställt sig bakom beslutet. Det innebär alltså att den som röstar för minoritetens förslag men sedan avstår från att anmäla avvikande mening är med och tar ansvar för beslutet. I likhet med utredningen anser regeringen att den nuvarande regleringen bör föras över utan ändring i sak till den nya förvaltningslagen. Den reglering i förvaltningslagen som regeringen föreslår kommer i praktiken att vara tillämplig bara vid kollektivt beslutsfattande hos statliga myndigheter. För det kollektiva beslutsfattandet i kommunala nämnder och styrelser gäller i stället 4 kap. 22 § kommunallagen (jfr 4 kap. 27 § i förslaget till ny kommunallag).

Vid sidan av dem som deltar i själva beslutet (beslutsfattarna) har enligt nuvarande ordning även den som medverkar vid den slutliga handläggningen utan att själv delta i avgörandet, t.ex. en föredragande, rätt att få en avvikande mening antecknad om han eller hon begär det. På grund av regleringens lagtekniska utformning kan det uppfattas som tveksamt om denna rätt gäller även för medverkande befattningshavare vid beslutsfattande som sker enligt den byråkratiska beslutsformen. Regleringen har dock i praktiken tillämpats även i sådana situationer. Utredningen föreslår att det i lagtexten klargörs att rätten att få en avvikande mening antecknad gäller även i dessa fall. Regeringen instämmer i denna bedömning men vill samtidigt framhålla att det alltjämt får förutsättas att reservationsrätten i dessa fall används med urskillning och återhållsamhet (prop. 1985/86:80 s. 36). Som bl.a. *Kammarkollegiet* påpekar bör ett enhetligt uttryckssätt användas i lagtexten så att den roll som dessa befattningshavare har inte kan missförstås. I förhållande till utredningens förslag bör bestämmelsens utformning därför anpassas något i detta syfte.

Enligt 19 § tredje stycket FL ska en avvikande mening anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. När det gäller beslut som inte ska ges till känna ska den avvikande meningen anmälas senast när beslutet får sin slutliga form, t.ex. genom protokolljustering. I likhet med utredningen, och till skillnad från *Kammarrätten i Sundsvall*, anser regeringen att en motsvarande reglering bör tas in i den nya förvaltningslagen.

13.3 Dokumentation av beslut

Regeringens förslag: För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Post- och telestyrelsen* välkomnar förslaget men ifrågasätter om inte en part som meddelats ett beslut muntligt bör ha rätt att begära ett skriftligt beslut som i så fall måste dokumenteras enligt den föreslagna bestämmelsen. *Statens jordbruksverk* anser att dokumentationsplikten bör omfatta alla beslut som en myndighet fattar. *Kammarrätten i Jönköping* efterlyser en närmare analys av om det med hänsyn till rättssäkerhetsskäl bör ställas krav på att beslut på vissa specialområden alltid meddelas skriftligen.

Kammarrätten i Sundsvall och *Kammarkollegiet* anser att en avvikande mening i förekommande fall bör dokumenteras vid sidan av de övriga uppgifter som enligt förslaget ska dokumenteras. *Centrala studiestödsnämnden* anser att det i lagbestämmelsen bör anges vilka krav på dokumentation som ska gälla vid automatiserade beslut. *Lunds universitet*, *Riksarkivet* och *Sveriges Kommuner och Landsting* för fram vissa lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag: Både 1971 års förvaltningslag och den nu gällande lagen bygger på förutsättningen att en myndighets beslut finns dokumenterade. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag övervägdes mot den bakgrunden behovet av en bestämmelse om dokumentationsplikt för myndighetens beslut (SOU 1964:27 s. 457, SOU 1968:27 s. 207 och 212). Vid den tiden följde av den allmänna verksstadgan (1965:600), som gällde för myndigheter under regeringen, att det i fråga om varje beslut av en myndighet skulle finnas en handling som visade vem som fattat beslutet, vem som i övrigt varit närvarande vid den slutliga handläggningen av ärendet och vem som varit föredragande samt beslutets dag och dess innehåll (11 §). Mot bakgrund av det krav på delgivning av beslut som infördes i 1971 års förvaltningslag bedömdes en särskild bestämmelse om beslutsdokumentation i den nya lagen som obehövlig (SOU 1968:27 s. 212).

Enligt utredningen finns det flera skäl som talar för att det i den nya förvaltningslagen behövs regler om beslutsdokumentation. Den nya lagen innehåller för det första en mera utförlig och heltäckande reglering av förvaltningsförfarandet än den nuvarande. För det andra innebär valet att basera lagens systematik på de olika handläggningsstadierna att bestämmelser om beslutsdokumentation har en logisk och naturlig plats i gruppen av regler om myndighetens beslut. Vidare kan en reglering av beslutsdokumentation i den nya lagen bidra till att göra förvaltningsmyndigheternas beslut mera lättillgängliga för den enskilde. En bestämmelse som syftar till att motverka oklarheter i fråga om dokumentation kan också bidra till ökade möjligheter att skapa insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet i såväl enskilda ärenden som i allmänhet.

Utredningen föreslår därför att en bestämmelse som i huvudsak motsvarar den reglering som i dag gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen tas in i den nya förvaltningslagen och görs generellt tillämplig för hela förvaltningen.

Ingen remissinstans riktar några principiella invändningar mot att i förvaltningslagen ta in en reglering av det slag som utredningen föreslår. Regeringen delar också utredningens uppfattning att det finns både lagtekniska och sakliga skäl för att komplettera den nya förvaltningslagen med en bestämmelse om dokumentationsplikt när det gäller myndigheternas beslut.

Av 21 § myndighetsförordningen följer att det för ”varje beslut i ett ärende” ska upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande, och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Utredningens förslag innebär att dokumentationsplikten enligt den nya förvaltningslagen ska gälla på motsvarande sätt i fråga om ”varje skriftlig beslut”, alltså den i förvaltningsförfarandet normala slutprodukten. Ett par remissinstanser ifrågasätter en sådan begränsning. *Statens jordbruksverk* menar att en ordning som öppnar för att muntliga beslut inte ska behöva dokumenteras innebär en förändring av den ordning som i dag gäller för myndigheter under regeringen. Verket anser att dokumentationsplikten bör omfatta alla beslut som en myndighet fattar. *Post- och telestyrelsen* ifrågasätter om inte en part, som meddelats ett beslut muntligt, bör ha rätt att begära ett skriftligt beslut, som då måste dokumenteras enligt den föreslagna bestämmelsen.

Som utredningen framhåller syftar den nuvarande regleringen i myndighetsförordningen trots sin språkliga utformning enbart på skriftliga beslut (SOU 2004:23 s. 286). Enligt regeringens mening finns det inte något behov av att i den nya lagen ställa upp ett generellt krav på dokumentation av muntliga beslut som fattas inom den offentliga förvaltningen. Som utredningen påpekar skulle en sådan ordning närmast motverka de fördelar som en helt muntlig handläggning i vissa okomplicerade fall medför. Ett muntligt beslut kan i och för sig innehållsmässigt uppfylla de formella förutsättningar som krävs för att beslutet ska kunna överklagas. I dessa fall måste beslutet dock i praktiken dokumenteras skriftligt. Av den bestämmelse om underrättelse om beslut som behandlas i avsnitt 13.5 följer nämligen att var och en som får överklaga ett beslut på begäran skriftligen ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet. Detta får enligt regeringens mening anses vara tillräckligt för att tillgodose rättssäkerhetens krav i samband med det muntliga beslutsfattandet. Det saknas därmed också behov av en särskild bestämmelse om rätt att i sådana fall på begäran få ett muntligt beslut skriftligen dokumenterat. Om det emellertid på något särskilt område skulle visa sig finnas ett påtagligt behov av beslutsdokumentation när det gäller muntliga beslut, kan sådana föreskrifter utan hinder av den nu föreslagna bestämmelsen tas in i en specialförfattning på det området. Något behov av att nu föreslå sådana specialregler, som *Kammarrätten i Jönköping* efterlyser, har dock inte framkommit.

Utöver kravet på skriftlighet bör det i den nya förvaltningslagen inte införas några särskilda krav i fråga om beslutets form. Handlingsbegreppet bör som i övrigt i lagen uppfattas vidsträckt och omfatta även

t.ex. elektroniskt lagrat material. Beslutsdokumentation bör alltså kunna bevaras i elektronisk form. Hur dokumentationen än sker är det under alla förhållanden av vikt att bevarandet sker på ett sätt som är bestående för framtiden.

Som utredningen påpekar bör det inte heller generellt vara nödvändigt att myndigheten tar fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Även om det i många fall i och för sig kan framstå som både lämpligt och naturligt att upprätta en särskild handling i vilken dokumentationen sker, är så inte alltid fallet. För att säkerställa nödvändig flexibilitet i förfarandet bör det vara tillräckligt att det i lagen anges att det för varje skriftlig beslut ska finnas en handling som visar dagen för beslutet och övrig information som bör dokumenteras. Förvaltningslagens krav på dokumentation av beslut bör alltså kunna anses uppfyllt genom t.ex. en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut.

När det gäller de uppgifter som dokumentationshandlingen bör innehålla föreslår utredningen att myndighetsförordningens motsvarande bestämmelser används som förebild. *Kammarrätten i Sundsvall* och *Kammarkollegiet* anser till skillnad från utredningen att även avvikande mening i förekommande fall bör omfattas av kravet på beslutsdokumentation. Regeringen anser emellertid i likhet med utredningen att det på denna punkt inte är nödvändigt att kräva mer omfattande dokumentation än vad som följer av myndighetsförordningen. Det kan i detta sammanhang särskilt anmärkas att, i den utsträckning reservationsrätten har utnyttjats av någon som deltagit i eller medverkat vid beslutet, en part ska underrättas inte bara om innehållet i beslutet utan även om den avvikande meningen om beslutet får överklagas. Nyttan för den enskilde av en särskild dokumentationsregel i fråga om en eventuell reservation framstår därmed som högst begränsad.

Regeringen vill även framhålla att det föreslagna kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknande uppgifterna alltid måste anges. När ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person, kan några sådana uppgifter naturligen inte ingå i dokumentationen. Det får anses följa redan av den gällande regleringen i 21 § myndighetsförordningen. På motsvarande sätt bör man se på saken när det gäller automatiserade beslut. När ett beslut fattas helt på automatiserad väg saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges i den föreslagna punktuppställningen, bl.a. uppgift om beslutsfattare och föredragande. Enligt regeringens uppfattning hindrar inte den lagtekniska utformningen av bestämmelsen som utredningen föreslår en sådan tillämpning.

Sammanfattningsvis ställer sig regeringen bakom utredningens förslag i denna del. Att uppgifter behöver dokumenteras bara i förekommande fall säger sig självt. I motsats till *Lunds universitet* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser regeringen att detta inte behöver framgå uttryckligen av lagtexten. Detsamma gäller i fråga om beslut som fattas automatiserat. Vid automatiserade beslut blir det centrala för dokumenta-

tionen av naturliga skäl främst dagen för beslut och beslutets innehåll. Enligt regeringens mening finns dock inget behov av en särskild regel avseende automatiserade beslut.

13.4 Motivering av beslut

13.4.1 Det saknas heltäckande krav på motivering

Av 20 § första stycket FL följer att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången. Regeln är alltså tvingande i fråga om slutliga beslut, dvs. beslut som innebär att myndigheten prövar ärendet i sak, avvisar en framställning eller skriver av ärendet. Den tvingande motiveringsskyldigheten gäller bara om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. När det gäller andra typer av beslut får myndigheterna efter omständigheterna i varje enskilt fall bedöma om det finns anledning att lämna en motivering (prop. 1971:30 del 2 s. 492). JO har återkommande framhållit att det därmed inte finns någon grund för slutsatsen att andra beslut än slutliga beslut som avser myndighetsutövning mot någon enskild aldrig behöver motiveras (se t.ex. JO 1976/77 s. 146 och JO 1995/96 s. 332).

Av regleringen följer att vissa i lagen särskilt angivna beslut undantas helt från motiveringsskyldigheten och att beslut även kan undantas från kravet till följd av särskilda omständigheter i samband med att besluten meddelas. Skälen för ett beslut får exempelvis helt eller delvis utelämnas om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Skälen får vidare utelämnas om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. Av regleringen följer också att skälen får utelämnas om det är nödvändigt av sekretesskäl (med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande) eller om ärendet är brådskande och det inte finns tid att utforma skälen. Undantag från motiveringskravet gäller även för normbeslut som fattas vid handläggningen i första instans.

13.4.2 En huvudregel om att beslut ska motiveras

Regeringens förslag: Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att endast beslut som kan överklagas ska innehålla en klargörande motivering.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* ställer sig bakom utredningens förslag att – i förhållande till nuvarande ordning – utvidga motiveringsskyldigheten i vissa fall då beslutet inte går någon part emot, medan

Skatteverket, *Sveriges geologiska undersökning* och *Centrala studiestödsnämnden* avstyrker förslaget i den delen. *Försäkringskassan* framhåller vikten av att myndigheten även fortsättningsvis har möjlighet att underlåta att särskilt motivera beslut som är helt positiva för den enskilde. *Justitiekanslern* ställer sig bakom utredningens uppfattning att man bör ha en hög ambitionsnivå när det gäller enskildas rätt till motivering av beslut men menar samtidigt att slopandet av undantaget från motiveringsskyldigheten när det gäller beslut som inte går en part emot förutsätter att det verkligen finns skäl att skärpa kraven när det gäller sådana beslut.

Kriminalvården är tveksam till den lagtekniska lösningen, bl.a. när det gäller hänvisningen till 36 § i utredningens lagförslag som grund för överklagbarhet. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* avstyrker förslaget främst på den grunden att regleringen kan leda till tillämpningssvårigheter eftersom det kan vara svårt att avgöra när ett beslut är överklagbart enligt nämnda bestämmelse. *Socialstyrelsen* anför att kopplingen till överklagbarheten medför att bestämmelsens tillämpningsområde snävas in på ett olämpligt sätt. *Statens institutionsstyrelse* menar att kopplingen till överklagbarheten enligt 36 § i utredningens lagförslag kan skapa tolkningsproblem och framhåller att motiveringsskyldigheten bör gälla också i fråga om vissa beslut som inte får överklagas. Även *Högskoleverket*, *Göteborgs universitet* och *Umeå universitet* anser att en motivering kan vara betydelsefull även i fall då beslutet inte får överklagas. *Överklagandenämnden för studiestöd* menar att förslaget behöver justeras så att förvaltningsmyndigheter som är högsta instans inom sina områden inte är undantagna från motiveringsskyldigheten.

Stockholms kommun instämmer i bedömningen att motiveringsskyldigheten bör skärpas och förtydligas men anser att bestämmelsen kan vålla svårigheter i tillämpningen eftersom den kräver att beslutsmyndigheten gör en bedömning av överklagbarheten, vilket normalt inte ligger på myndigheten att bedöma. *Migrationsverket* tillstyrker förslaget men påpekar samtidigt att det leder till att handläggningen blir mer resurskrävande.

Örebro universitet, *Post- och telestyrelsen* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* är positiva till skärpningen av motiveringskravet när det gäller kravet att ange vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som beaktats. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap understryker dock att motiveringens omfattning bör kunna variera beroende på vilket beslut det rör sig om, t.ex. om beslutet inte går parten emot. *Naturvårdsverket* anser att ordet skäl bättre beskriver vad en motivering bör innehålla än ordet omständigheter.

Skälen för regeringens förslag

En huvudregel som säkerställer grundläggande rättssäkerhetskrav

För att allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet ska kunna upprätthållas krävs att myndigheterna kan visa att besluten de fattar inte är grundade på godtycke utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda. Vetskapen om att en motivering måste ges främjar också en omsorgsfull, saklig och enhetlig prövning av ärendena. För en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett

öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är således ett centralt inslag i en författningsreglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda. Att bestämmelser om motivering av förvaltningsbeslut bör ingå i den nya förvaltningslagen är därför uppenbart.

Vid bedömningen av hur omfattande motiveringsskyldigheten bör vara är en utgångspunkt att kravet inte får ställas så högt att myndigheterna belastas helt i onödan. Det gäller också att åstadkomma en rimlig avvägning som tar hänsyn till att det är fråga om bestämmelser som ska kunna tillämpas för alla de olika typer av beslut som förekommer inom den offentliga förvaltningen. Med hänsyn till den centrala betydelse motiveringen måste anses ha för att tillgodose enskildas berättigade rättssäkerhetsintressen och intresset av att möjliggöra en effektiv kontroll av myndigheternas rättstillämpning finns det skäl att vid denna avvägning tillmäta den enskildes intressen stor tyngd.

En annan utgångspunkt är att regleringen med marginal bör motsvara de minimikrav som följer av EU-rätten. Enligt EU-domstolens praxis är medlemsstaterna skyldiga att se till att deras myndigheter motiverar beslut som påverkar utövandet av sådana grundläggande rättigheter som har tillförsäkrats enskilda genom fördragen (dom den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987 s. 4097, punkterna 14–17, svensk specialutgåva volym 9, s. 223). Motiveringsskyldigheten gäller endast i fråga om slutliga beslut. Kravet är vidare begränsat till att avse sådana beslut i enskilda fall som riktas mot enskilda personer och som måste kunna domstolsprövas (C-70/95, Sodemare m.fl., REG 1997 s. I-3395, punkt 19). Medlemsstaterna är inte förhindrade att ha strängare motiveringskrav i nationell lagstiftning men lägre krav än de som följer av domstolens praxis kan inte godtas.

Av praxis från Europadomstolen framgår att motiveringsskyldigheten ingår som en del av rätten till en rättvis rättegång. För att en rättegång ska kunna anses rättvis i Europakonventionens mening måste parten få kännedom om de skäl som den nationella domstolen grundar sitt beslut på (se t.ex. Nansen mot Norge, no. 15319/09, 2 oktober 2014). Artikel 6 i konventionen gäller visserligen inte i förvaltningsförfarandet men för att enskilda ska ha rätt till en rättvis rättegång har domstolen ansett att enskilda måste ges rimliga chanser att kunna ta ställning till hur man ska överklaga (Hadjianastassiou mot Grekland, dom den 16 december 1992, Serie A no 252, Hirvisaari mot Finland, no 49684/99, 27 september 2001 [första instans], Sanjchez Cardenas mot Norge, no 12148/03, § 49, 4 oktober 2007).

Vilka beslut ska som regel motiveras?

En följd av regeringens ställningstagande att inte använda uttrycket myndighetsutövning för att avgränsa tillämpningsområdet för vissa författningsbestämmelser i den nya förvaltningslagen är att detta uttryck inte längre kan användas för att definiera vilka beslut som ska motiveras. I

avsnitt 6.2 utvecklas skälen för detta ställningstagande. Här ska bara erinras om regeringens bedömning att denna förändring kan förväntas bidra till att ytterligare förbättra förutsättningarna för myndigheterna att fatta i sak riktiga beslut och samtidigt stärka enskildas förtroende för förvaltningen.

Den nuvarande regleringens fokusering på sådana beslut som innebär att ett ärende avgörs kan från vissa utgångspunkter framstå som begriplig, särskilt om man koncentrerar sig på beslut som inte bara är slutliga utan också huvudsakliga, dvs. de innebär ett ställningstagande i den sakfråga som ärendet i huvudsak rör. Enligt regeringens mening förefaller avgränsningen emellertid inte i alla avseenden helt ändamålsenlig. Även om slutliga beslut – särskilt om de innefattar en prövning av frågan i ärendet i sak – normalt ofta har mera ingripande effekter än beredningseller verkställighetsbeslut, gäller detta inte generellt. Beslut som har fattats på andra stadier av handläggningen kan ibland få både långtgående och mycket ingripande konsekvenser för den som berörs av besluten. Det gäller t.ex. beredningsbeslut som är kopplade till tvångsmedel av olika slag och som tvingar den som beslutet avser att medverka på av myndigheten önskat sätt. I vissa fall beslutar en myndighet om s.k. processuella säkringsåtgärder, t.ex. provisoriska omhändertaganden av personer, vars direkta syfte är att underlätta utredningen i ärendet men som ibland även innefattar ett preliminärt ställningstagande i saken. Åtgärderna liknar ofta s.k. interimistiska beslut som principiellt kan sägas fattas på beredningsstadiet men samtidigt innebär att saken avgörs tills vidare i avvaktan på att ärendet ska avgöras slutligt. Under den tid som ett interimistiskt beslut gäller kan ett sådant beslut ha lika ingripande verkningar som det slutliga beslutet i ärendet.

Utformningen av nuvarande bestämmelser får till följd att vissa beslut under förfarandet som är så ingripande att de i och för sig bör kunna överklagas principiellt faller utanför den tvingande regleringen av motiveringskravet. Även om regleringen inte ska tolkas motsatsvis och förstås så att andra beslut aldrig behöver motiveras, skapas härigenom en oklarhet i fråga om motiveringskravet som inte är önskvärd. Eftersom ett viktigt syfte med motiveringen är att se till så att besluten är begripliga för den enskilde och att han eller hon får underlag för att kunna ta ställning till om det finns skäl att överklaga beslutet, förefaller den nuvarande avgränsningen leda till att den tvingande regleringen i vissa fall inte fullt ut kan uppfylla sitt syfte.

På samma gång som den nuvarande ordningen innebär att vissa mycket ingripande beslut inte nödvändigtvis måste motiveras, följer av bestämmelserna att ganska harmlösa beslut omfattas av kravet på motivering endast därför att myndigheten genom beslutet slutligt skiljer sig från ärendet. Exempelvis omfattas ett beslut om avskrivning av ett ärende med anledning av att en framställning har återkallats av bestämmelsens tillämpningsområde. En sådan skillnad i förhållande till vissa beredningseller verkställighetsbeslut av ingripande karaktär är enligt regeringens mening inte motiverad.

I syfte att åstadkomma en reglering som på ett mer ändamålsenligt sätt fångar de situationer då behovet av en klargörande motivering framstår som störst, finns det skäl att överväga en annan avgränsning än den som följer av gällande rätt. I linje med detta föreslår utredningen att skyldig-

heten för en myndighet att motivera sina beslut bör knytas till beslutets överklagbarhet. Utredningens förslag om överklagbarhet innebär att ett beslut ska kunna överklagas om det på ett någorlunda kvalificerat sätt – ”i väsentlig mån” – påverkar någons situation i personligt, ekonomiskt eller annat hänseende.

Några remissinstanser ifrågasätter utredningens förslag med hänvisning till att myndigheterna med den föreslagna konstruktionen inte får tillräcklig vägledning för att avgöra om ett visst beslut måste motiveras och att frågor om överklagbarhet ska prövas av överinstansen. Som framgår av avsnitt 15.2.2 föreslår regeringen en utformning av regleringen om överklagbarhet som i viss mån skiljer sig från utredningens men som ändå bygger på dess föreslagna konstruktion. Enligt regeringens förslag ska ett beslut som huvudregel vara överklagbart om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Med en sådan avgränsning kommer beslut som ur den enskildes synvinkel kan betraktas som helt harmlösa att falla utanför motiveringsbestämmelsens tillämpningsområde. Samtidigt kommer sådana beslut som genom sin utformning är ägnade att få verkningar för den enskilde att behöva motiveras. Detta gäller även om besluten inte kan genomdrivas med tvång eller automatiskt läggas till grund för senare beslut. Genom den föreslagna ordningen tydliggörs det samband som finns mellan motiveringsskyldigheten och överklagandeinstitutet, låt vara att detta samband inte utgör den egentliga grunden för att knyta dessa bestämmelser till varandra. Vad som är avgörande för att hålla ihop regleringarna är i stället att de kriterier som ställs upp i den ena regeln är lämpliga att använda som avgränsning av tillämpningsområdet även i den andra regeln.

Flera remissinstanser, däribland *Statens institutionsstyrelse*, *Socialstyrelsen*, *Högskoleverket*, *Göteborgs universitet* och *Umeå universitet*, kritiserar utredningens förslag med den invändningen att regelns konstruktion medför att motiveringsskyldigheten snävas in alltför mycket. Göteborgs universitet och Umeå universitet menar t.ex. att det för att säkerställa medborgarnas förtroende för förvaltningen finns skäl att kräva motivering även i andra fall än när beslut får överklagas. *Överklagandenämnden för studiestöd* anser att krav på motivering bör ställas när det gäller beslut som innebär att en förvaltningsmyndighet efter överklagande avgör ett ärende i sista instans. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen framhålla att syftet med förslaget är att ytterligare stärka rättssäkerheten och skapa en mer ändamålsenlig avgränsning av motiveringsskyldigheten. Beslut behöver ofta motiveras om de ska vara begripliga för enskilda. Detta gäller oberoende av om de är överklagbara eller inte. Det är enligt regeringens mening inte ändamålsenligt att generellt från tillämpningsområdet undanta beslut som fattas i endast en instans eller som fattas av en förvaltningsmyndighet i ett förfarande efter överklagande i sista instans. I själva verket kan det ur den enskildes synvinkel många gånger framstå som särskilt angeläget att få en klargörande motivering i sådana fall. När en förvaltningsmyndighet efter överklagande handlägger ärenden som sista instans har förfarandet dessutom regelmässigt inrättats för att möjliggöra en ”domstolsprövning” av ett beslut som rör någons civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. I det förfarandet

måste den enskilde tillförsäkras rätten till en rättvis rättegång, vilket bl.a. inbegriper ett krav på beslutsmotivering (se t.ex. García Ruiz mot Spanien [GC], no. 30544/96, § 26, ECHR 1999-I). Ett sådant krav följer även av EU-rätten genom artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. Det framstår därför som mest lämpligt att utforma den nya regleringen så att motiveringskravet gäller även i fråga om vissa beslut som inte är överklagbara. *Kriminalvården* menar dessutom att kopplingen till förvaltningslagens bestämmelse om överklagbarhet riskerar att ge upphov till tillämpningsproblem i de fall överklagandebestämmelser finns i andra lagar. Liknande synpunkter för även *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Statens institutionsstyrelse* fram. Regeringen delar denna uppfattning. Genom att utforma bestämmelsen om motiveringsskyldighet så att den mera självständigt i förhållande till den nya lagens överklagandebestämmelse återger de rättsliga förutsättningar som ska vara uppfyllda för att kravet ska gälla, kan sådana risker i stor utsträckning undvikas. På så sätt fångas även beslut av förvaltningsmyndigheter som är sista instans in av bestämmelsens formella tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att ett krav på motivering av beslut som kan antas på ett inte obetydligt sätt påverka någons situation innebär en rimlig och balanserad avvägning mellan å ena sidan det allmännas intresse av en effektiv förvaltning och å andra sidan den enskildes intresse av en tillräcklig grad av transparens i förfarandet. Motiveringsskyldigheten bör dock inte vara beroende av om beslutet i det enskilda fallet är överklagbart. I syfte att göra bestämmelsen mer lättillämpad och formellt omfatta även beslut av en förvaltningsmyndighet som är sista instans bör regleringen lagtekniskt utformas på ett delvis annorlunda sätt än vad utredningen föreslår. Utformningen av bestämmelsen bör även anpassas till regeringens förslag om besluts överklagbarhet (avsnitt 15.2.2). Regeringen vill i detta sammanhang också understryka att det formella motiveringskravet bör gälla på likartat sätt i fråga om både skriftliga och muntliga beslut.

Ett generellt undantag för uppenbart obehövliga motiveringar

Som nämns ovan (avsnitt 13.4.1) följer av gällande ordning att skälen för ett beslut får utelämnas om beslutet inte går någon part emot (gynnande beslut). Detsamma gäller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Utredningen föreslår att det generella undantaget i fråga om gynnande beslut inte ska föras över till den nya förvaltningslagen. Däremot anser utredningen att skyldigheten att motivera beslut, liksom i dag, inte ska gälla om det är uppenbart obehövligt att lämna en motivering.

Några remissinstanser, däribland *Skatteverket*, avstyrker utredningens förslag att inte undanta gynnande beslut från kravet på motivering. Om förslaget genomförs krävs enligt Skatteverket speciallagstiftning på verkets område. När det särskilt gäller skattebeslut konstaterar regeringen att dessa regelmässigt måste betraktas som betungande för enskilda. Möjligheten för Skatteverket att avstå från att ange skäl för t.ex. beslut att fastställa beskattning efter en självdeklaration kan därför inte grundas på undantaget för gynnande beslut. Däremot bör Skatteverket liksom hittills regelmässigt kunna låta bli att lämna en särskild beslutsmotivering

i fall när myndigheten till grund för skattebeslutet uteslutande lägger de uppgifter som deklaranten lämnat, eftersom det kan bedömas som uppenbart obehövligt att motivera beslutet.

Det kan konstateras att många myndighetsbeslut som helt går sökandens väg – t.ex. beslut om bifall till en ansökan om ett tillstånd eller en summa pengar – medför sådana verkningar att beslutet i och för sig kan antas påverka någons situation på det sätt som beskrivs ovan. Om det inte finns någon enskild motpart som påverkas negativt av beslutet och därför kan ha ett intresse av att angripa det, kan det i många fall framstå som obehövligt att särskilt ange skälen för ett sådant beslut. Som utredningen framhåller kan det emellertid utanför kretsen av parter finnas andra enskilda intressenter som påverkas av beslutet på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga. Det kan också finnas någon offentlig befattningshavare som ska ta till vara det allmännas intresse och som därför har rätt att överklaga. Var och en av dessa intressenter kan ha ett behov av en klargörande beslutsmotivering för att kunna ta ställning till om rätten att överklaga ska utnyttjas i ett specifikt fall. Dessutom – alldeles oavsett hur det förhåller sig med rätten att överklaga – kan det från allmän kontrollsynpunkt ibland finnas skäl för att kräva en motivering av sådana beslut som medför stora kostnader för staten eller en kommun. Mot den bakgrunden konstaterar regeringen att det inte är rimligt att alltid betrakta en motivering vid gynnande beslut som uppenbart obehövlig.

Centrala studiestödsnämnden anser att den föreslagna regleringen blir otydlig eftersom den inte uttrycker vad som är avsett att gälla som huvudregel vid beslut som inte går någon part emot. Regeringen delar inte denna uppfattning. Någon huvudregel med sådan innebörd som myndigheten ger uttryck för bör inte gälla.

Regeringen instämmer alltså i utredningens bedömning att den nuvarande regleringen om undantag vid gynnande beslut inte bör föras över till den nya förvaltningslagen. Detta innebär dock inte att alla bifallsbeslut som i dag är undantagna från motiveringskravet på denna grund alltid kommer att behöva motiveras. Beroende på omständigheterna kan det även framöver finnas grund för bedömningen att det i fråga om vissa typer av beslut mera regelmässigt bör kunna anses uppenbart att det saknas behov av en beslutsmotivering. För att myndigheterna ska kunna låta bli att ge en klargörande motivering bör det krävas att det vid en objektiv bedömning framstår som självklart att någon motivering inte behövs. Så kan fallet många gånger vara exempelvis vid avskrivning efter återkallelse, även om en individuell bedömning i varje ärende alltid måste göras (se t.ex. JO 1975/76 s. 475). *Försäkringskassan* menar att det är viktigt att detta fortsättningsvis kan gälla för beslut som är helt positiva för den enskilde. Enligt regeringens bedömning torde sådana beslut som fattas på t.ex. socialförsäkringens område eller studiestödsområdet som är otvetydigt gynnande för enskilda och beslutas efter ansökan från den enskilde med utgångspunkt uteslutande i de uppgifter som sökanden själv lämnar ofta kunna hänföras till kategorin beslut som kan meddelas med utelämnande av en fullständig motivering på denna grund.

Utredningen föreslår en redaktionell utformning av bestämmelsen som innebär att uppenbarhetskravet anges i inledningen av paragrafen. Det görs i syfte att kravet ska uppfattas mera som grundförutsättning för att

bestämmelsen ska bli tillämplig än som ett undantag från en föreskriven ordning, något som enligt utredningen bör kunna bidra till att minimera risken för att myndigheterna helt i onödan belastas av den nya regleringen. Regeringen är emellertid inte övertygad om att den av utredningen föreslagna utformningen får de konsekvenser som den anger. Regeringen anser dessutom att det är av betydelse att huvudregeln i bestämmelsen betonas och föreslår därför att lagtexten justeras något i redaktionellt hänseende i förhållande till utredningens förslag.

Motiveringens innehåll

Det krav på beslutsmotiveringens innehåll som gäller enligt 20 § FL, dvs. att myndighetens beslut ska ”innehålla de skäl som har bestämt utgången”, har direkt förts över från motsvarande bestämmelse i 1971 års förvaltningslag. Syftet med formuleringen är enligt förarbetena att markera att lagen inte ställer upp något krav på att beslut i förvaltningsärenden ska innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendet eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden har bedömts rättsligt av myndigheten. Enligt förarbetena är det ”de springande punkterna” som bör komma till uttryck i en beslutsmotivering. Motiveringarna kan enligt förarbetena därför ofta göras kortfattade (prop. 1971:30 del 2 s. 493). Ofta bör myndigheten kunna koncentrera resonemangen kring de punkter där det finns skilda uppfattningar mellan parterna och myndigheten (H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, Juristförlaget 10 uppl. 2014, s. 118).

Regeringen anser att de utgångspunkter som har redovisats i lagförarbetena alltjämt bör kunna ge viss vägledning vid bedömningen av hur omfattande redogörelserna behöver vara för de omständigheter som är aktuella i ett ärende och för de rättsliga bedömningarna av dessa.

Den nya förvaltningslagens bestämmelser om krav på motiveringens innehåll bör ges en utformning som inte riskerar leda till motiveringar som innehåller onödiga uppgifter och opåkallade resonemang. Det är givetvis en fördel om en motivering inte blir alltför omfattande. Innehållet i motiveringen måste också tillåtas variera beroende på beslutets verkningar och vikt. Det bör samtidigt understrykas att omfånget i sig inte är ett lämpligt mått på kvalitet. En kort motivering som inte ger en rättvisande bild av hur myndigheten har resonerat för att komma fram till sitt beslut är således inte förenlig med lagens syfte.

Den nya förvaltningslagens bestämmelser bör utformas med särskild hänsyn till den enskildes intresse av att ett förvaltningsbeslut presenteras på ett sätt som är begripligt för honom eller henne (jfr avsnitt 4.1). En part måste ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat för att kunna låta sig övertygas om att skälen är logiska och tillräckliga för den slutsats som myndigheten drar i beslutet, alternativt finna hållpunkter för ett överklagande. Det innebär rent konkret att beslutet inte enbart bör innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Skälen bör också presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Detta bör, inte minst av tydlighetsskäl, komma till uttryck i lagtexten genom att ett uttryckligt krav ställs på en ”klargörande motivering”. I det ligger också att myndigheterna i sina beslut bör använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat för mottagaren, att de undviker krångliga

eller byråkratiska uttryckssätt som riskerar att medföra att enskilda får svårt att tillgodogöra sig myndighetens resonemang.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som obligatoriskt bör ingå i denna klargörande motivering, bör den nya lagen i två avseenden reglera frågor som inte har någon fullständig motsvarighet i förvaltningslagens bestämmelser. För det första bör en beslutsmotivering alltid ange det författningsmässiga stödet för beslutet. Något sådant krav gäller inte enligt 20 § FL, även om bestämmelsen i praxis ofta tillämpas på det sättet. För det andra bör det göras en viss utvidgning i förhållande till den nuvarande lagens krav på redovisning av de omständigheter som varit avgörande för utgången i ärendet.

Av principen om den offentliga maktutövningens normbundenhet – legalitetsprincipen (jfr avsnitt 7.1) – följer att en myndighets beslut alltid måste ha stöd i rättsordningen. Det innebär att besluten normalt måste ha en förankring i skrivna regler som har tagits in i lagar, förordningar eller andra författningar. Undantagsvis kan stödet också hämtas i sedvanerättsligt grundade normer. Vid myndigheternas beslutsfattande i förvaltningsförfarandet finns stödet regelmässigt i en lag eller någon annan författning. Ett krav på att uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats i ett förvaltningsärende måste tas in i beslutsmotiveringen framstår därför närmast som självklart. En sådan ordning kan bidra till att stärka både partens förståelse för beslutet och känslan av att myndigheten handlat inom ramen för sin kompetens. En sådan regel bör också kunna fungera som en påminnelse för myndigheten om legalitetsprincipens krav, om en myndighet överväger en åtgärd som innebär att den agerar i utkanterna av eller till och med utanför sin författningsenliga kompetens. Det gör det svårare för myndigheten att under beteckningar som t.ex. information eller allmänna råd i praktiken besluta om ålägganden eller förbud, som enskilda uppfattar som bindande och därför anser sig tvingade att följa (RÅ 2004 ref. 8). För myndigheterna själva är det samtidigt en styrka att med en hänvisning till en författningsbestämmelse kunna visa att myndigheten i det aktuella fallet har stöd för sitt handlande. Detta krav bör dock inte innebära att myndigheterna i varje enskilt fall i detalj måste återge bestämmelsernas innehåll. Det viktiga är i stället att den enskilde genom upplysningen får klarhet i vilket författningsstöd som finns och därmed också bättre förutsättningar att kunna förstå och kontrollera hur myndigheten kommit till den slutsats som den gjort.

För den enskilde är det också angeläget att myndigheten kan visa vilka fakta i ärendet myndigheten har beaktat utifrån vad som har tillförts ärendet av den enskilde själv eller av andra. Om en part har gjort invändningar mot faktauppgifter som tillförts ärendet från någon annan finns det anledning för myndigheten att förklara hur den har bedömt invändningarna (se t.ex. JO 1994/95 s. 390). Likaså har den enskilde ett berättigat krav på att få en bekräftelse som visar att myndigheten på ett korrekt sätt har tillämpat rätt föreskrifter på de fakta som den har beaktat och fört ett resonemang som logiskt leder till det slut som myndigheten kommit fram till. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag att myndigheterna bör vara skyldiga att redovisa de omständigheter som varit avgörande för utgången. Till skillnad från *Naturvårdsverket* anser regeringen att uttrycket omständigheter är ändamålsenligt

för att beskriva vad myndigheten ska redovisa. Som framgår ovan bör dessa alltså redovisas i en klargörande motivering på ett sätt som är begripligt för den enskilde.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det i den nya förvaltningslagen bör tas in bestämmelser som innebär att ett beslut ska innehålla en klargörande motivering med uppgift om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för utgången i ärendet. Att motiveringarna inom denna ram måste få tillåtas att variera i omfattning och detaljrikedom beroende på ärendets vikt och komplexitet är givet.

13.4.3 Undantag från kravet på motivering

Regeringens förslag: En motivering får helt eller delvis utelämnas om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock inte något undantag för beslut om anställning av en person eller för normbeslut enligt 8 kap. RF.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. Ett stort antal remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Läkemedelsverket*, *Tullverket*, *Kronofogdemyndigheten*, *Försvarsmakten*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Arbetsgivarverket*, *Statens skolinspektion*, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Lunds universitet*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Patent- och registreringsverket*, *Statens energimyndighet*, *Arbetsförmedlingen*, *Arbetsmiljöverket*, *Luleå kommun* och *Sveriges läkarförbund*, anser dock att undantaget från motiveringskravet bör finnas kvar när det gäller beslut i anställningsärenden. *Datainspektionen* framhåller att den utökade motiveringsskyldigheten i anställningsärenden kan leda till ökade integritetsrisker på samma sätt som en utvidgad kommunikationsplikt av handlingar i sådana ärenden som omfattar många sökande. *Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket* ställer sig bakom förslaget men pekar samtidigt på risken för tillämpningsproblem vid motivering av beslut i anställningsärenden.

Några remissinstanser, däribland Förvaltningsrätten i Stockholm, Domstolsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, anser att det finns behov av undantag även för beslut som rör antagning till frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag och beslut som rör andra jämförbara frågor, medan *Kammarrätten i Sundsvall*, *Uppsala universitet*, *Umeå universitet* och *Sveriges läkar-*

förbund framhåller att det finns behov av undantag när det gäller ärenden om betygssättning. *Försvarsmakten* avstyrker förslaget i den mån det innebär att anställningsärenden och ärenden om antagning till frivillig utbildning utan undantag ska lyda under förvaltningslagens bestämmelser om hantering av ärenden.

Skälen för regeringens förslag

Beslut som gäller anställning och betygsärenden m.m.

Av 20 § första stycket 2 FL framgår att en beslutsmotivering helt eller delvis får utelämnas i beslut som rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. Undantaget för dessa grupper av ärenden motiveras i förarbetena främst med hänvisning till att besluten är av den karaktären att en motivering typiskt sett bör kunna underlåtas eftersom den inte har mycket att ge, är praktiskt svårbemästrad eller skulle utsätta den enskilde för onödigt obehag (SOU 1968:27 s. 199–200 och prop. 1971:30 del 2 s. 493). Det förnekas dock inte att sådana beslut i viss omfattning både kan och bör motiveras.

Som ett bärande skäl för det nuvarande undantaget framhålls således önskemålet att undvika att den som beslutet rör drabbas av personligt obehag. Sådant obehag skulle kunna uppkomma t.ex. som en följd av att värdeomdömen redovisas som grund för beslutet. Ett annat skäl som åberopas till grund för undantaget är att det ofta kan vara svårt att lämna en objektiv och rationell förklaring till varför ett lämplighetsövervägande resulterat i ett visst ställningstagande och inte ett annat bland två eller flera tänkbara alternativ. Samtidigt poängteras i förarbetena att det i samband med t.ex. en anställning ofta ingår moment som närmast kan sägas innebära rättstillämpning, som liksom annan prövning måste vara grundad på sakskäl som är möjliga att redovisa. Utredningen vänder sig emot att begränsa motiveringsskyldigheten med hänvisning till att prövningen i ärendet inbegriper skönsmässiga moment som kan vara svåra att rationellt förklara eller i vissa fall framkalla obehag för den enskilde. Utredningen föreslår följaktligen inte någon motsvarighet till undantaget i 20 § första stycket 2 FL i den nya förvaltningslagen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att den omständigheten att det förekommer skönsmässiga inslag i bedömningen inte i sig bör vara tillräckligt för att generellt göra avsteg från principen att beslut som har rättsverkningar för den enskilde ska motiveras. I själva verket torde det inte sällan vara just vid prövningen av de diskretionära momenten i ett ärende som det framstår som särskilt angeläget att parten får en öppen redovisning av hur den värderingsnorm som prövats har tillämpats i det aktuella fallet (se t.ex. H. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, Juristförlaget 10 uppl. 2014, s. 121). Även om det i ett enskilt fall kan vara svårt att klargöra de exakta skillnader som motiverar att en viss sökande är något lämpligare än en annan eller att ett visst forskningsprojekt är angelägnare och har bättre förutsättningar att lyckas än ett annat, kan myndigheterna inte låta rent tyckande vara utslagsgivande för utgången i ett ärende. Inte heller önskemålet att skona den enskilde från obehaget att bli bedömd i förhållande till någon annan kan rimligen självständigt vara ett tillräckligt tungt vägande skäl för att i den nya förvalt-

ningslagen ta in ett generellt undantag från motiveringsskyldigheten när det gäller den typ av ärenden som tas upp i 20 § första stycket 2 FL. En redovisning av lämplighetsöverväganden i ett anställningsärende kan visserligen, som t.ex. *Datainspektionen*, *Statens skolinspektion* och *Arbetsförmedlingen* är inne på, innebära att vissa integritetskänsliga uppgifter kommer att röjas för andra sökande. För att undvika ett opåkallat stort integritetsintrång i sådana situationer är det enligt regeringens mening därför av vikt att myndigheten noga anstränger sig för att presentera bedömningen på ett sätt som inte kan upplevas som kränkande för den enskilde. Däremot bör sådana hänsyn inte kunna åberopas självständigt för att låta bli att lämna en klargörande motivering. (Se dock även nedan under rubriken Sekretess.)

Undantaget i fråga om anställningsärenden bör endast omfatta beslut att anställa eller att inte anställa en person. När det gäller andra beslut som rör anställningen, t.ex. ett beslut om uppsägning eller ett beslut om disciplinåtgärd, finns inte skäl att göra några generella inskränkningar i motiveringsskyldigheten. Sådana beslut bör därför omfattas av huvudregeln om motiveringsskyldighet. Som *Lagrådet* påpekar bör denna begränsning i fråga om tillämpningsområdet komma till tydligare uttryck än i lagrådsremissens lagförslag. Undantaget föreslås därför omfatta beslut som gäller ”anställning av någon”. Någon saklig skillnad i förhållande till gällande ordning är inte avsedd. (Jfr avsnitten 12.3.4 och 13.6 i fråga om motsvarande undantag när det gäller kommunikation och besluts verkställbarhet.)

Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg* och *Domstolsverket*, avstyrker förslaget på den grunden att motiveringskravet i anställningsärenden med många sökande kommer att leda till oproportionerligt stor arbetsbelastning för myndigheterna. Dessa remissinstanser menar att det nuvarande undantaget från motiveringsskyldigheten när det gäller beslut i anställningsärenden bör föras över till den nya förvaltningslagen av närmast praktiska skäl. I linje med dessa synpunkter argumenterar *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* för att motiveringar i anställningsärenden med nödvändighet kommer att behöva utformas på ett sätt som får begränsat upplysningsvärde för de sökande. *Läkemedelsverket* anser att det framstår som tveksamt om mervärdet för en sökande uppväger merarbetet för myndigheterna. *Förvaltningsrätten i Stockholm* menar för sin del att förslaget kan få oöverblickbara konsekvenser inte minst för domstolarna i form av ett ökat antal överklaganden. *Arbetsgivarverket* och *Statens geologiska undersökning* befarar att förslaget kommer att medföra ett ökat antal överklaganden till Statens överklagandenämnd.

Enligt regeringens mening kan det undantagsvis vara motiverat av praktiska skäl att begränsa de allmänna rättsskyddsgarantier som slås fast i förvaltningslagen. För att ett generellt undantag ska kunna motiveras i den nya förvaltningslagen bör det dock i princip krävas att de skäl som kan åberopas för att göra undantaget gör sig gällande på någorlunda likartat sätt inom hela eller i vart fall stora delar av förvaltningen. Regeringen noterar i detta sammanhang att för en sökande som sållas ut tidigt i ett ansökningsförfarande med många sökande kommer en motivering i många fall med nödvändighet att behöva utformas på ett neutralt eller kanske till och med förhållandevis intetsägande sätt. Det torde stå klart

att det merarbete som ett motiveringskrav medför i sådana situationer riskerar att bli av begränsat värde från rättsskyddssynpunkt för den enskilde. Detta gäller även för andra sökande som nått längre i anställningsförfarandet men som trots det inte är med och konkurrerar bland de sista om en anställning. Det är en självklarhet att motsvarande hänsyn inte gör sig gällande med samma styrka i anställningsärenden med ett fåtal sökande. Men också i sådana fall kommer motiveringen när det gäller dem som sållas bort tidigt i förfarandet sannolikt att bli av tämligen begränsat värde.

Vid en avvägning mellan intresset från den enskildes synpunkt att alla anställningsbeslut innehåller en klargörande motivering å ena sidan och intresset att inte belasta myndigheterna med onödig administration å andra sidan, anser regeringen – i likhet med *Statens skolinspektion* – att den reglering om efterhandsmotivering som föreslås i tillräcklig utsträckning bör kunna tillgodose en enskilds berättigade intressen i anställningsärenden (se avsnitt 13.4.4). Eftersom de skäl som talar för en undantagsbestämmelse allt efter omständigheterna kan vara relevanta inom hela den offentliga förvaltningen, anser regeringen att undantaget bör tas in i den nya förvaltningslagen.

Kammarrätten i Sundsvall, *Uppsala universitet*, *Umeå universitet* och *Sveriges läkarförbund* lyfter särskilt fram behovet av undantag när det gäller betygsärenden. Utredningen anser att det finns ett av praktiska skäl motiverat behov av undantag från kravet på beslutsmotivering i betygsärenden när det gäller skolväsendet, men den lämnar inget förslag till undantagsbestämmelse i den nya förvaltningslagen. Utredningen anser att undantaget i stället bör regleras i speciallagstiftning. Regeringen kan konstatera att det inom skolväsendet årligen fattas beslut om betyg i hundratusentals ärenden. Som utredningen påpekar kan alla dessa beslut knappast bli föremål för motivering i det enskilda fallet utan att hela systemet riskerar att kollapsa. Även på högskoleväsendets område fattas årligen tusentals beslut i betygsärenden. Det är inte sällan som besluten måste fattas inom förhållandevis snäva tidsramar. *Umeå universitet* menar att en undantagsreglering behövs även för högskoleområdet.

I 3 kap. 16–20 §§ skollagen finns vissa bestämmelser om behörighet att besluta om betyg, om redovisning av skälen för ett betyg och om rättelse och ändring av ett betyg. Av 3 kap. 17 § skollagen följer att den som har beslutat betyget på begäran ska upplysa eleven och elevens vårdnadshavare om skälen för betyget. Rätten till motivering i efterhand enligt denna reglering är alltså absolut. Något motsvarande särskilt författningsreglerat krav på efterhandsmotivering finns inte på högskoleväsendets område. För universiteten och de högskolor som är myndigheter gäller för närvarande i stället förvaltningslagens allmänna bestämmelser om rätten till efterhandsmotivering. *Umeå universitet* framhåller i sammanhanget att man på universitetet fattat ett särskilt beslut om att muntlig eller skriftlig genomgång av prov eller tentamina ska erbjudas studenterna efter varje ordinarie provtillfälle. Enligt universitetet bör något motiveringskrav utöver detta inte föreskrivas.

Liksom utredningen anser regeringen att det finns ett tydligt behov av undantag från den generella motiveringsskyldigheten när det gäller betygssättning vid utbildning som omfattas av skollagen. De praktiska skäl som talar för ett sådant undantag talar på motsvarande sätt även för

ett undantag som omfattar betygssättning vid universitet och högskolor och i yrkeshögskolan. Detta behov bör dock inte tillgodoses genom ett generellt undantag i den nya förvaltningslagen. I stället bör undantagsregleringen finnas i de specialförfattningar som reglerar dessa utbildningsformer. I skollagen finns redan en sådan bestämmelse (3 kap. 17 §). Den regleringen omfattar grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna och kommer att fortsätta gälla i stället för regleringen i den nya förvaltningslagen. Av skollagen framgår dessutom att vissa bestämmelser i förvaltningslagen som enligt 29 kap. 10 § skollagen gäller generellt i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild – däribland bestämmelsen om motivering av beslut – inte ska tillämpas vid betygssättning.

När det gäller ärenden om betygssättning som kan förekomma inom andra delar av förvaltningen bedömer regeringen att de praktiska skäl som talar för att införa en undantagsreglering för sådana ärenden generellt inte är lika starka som när det gäller utbildning som omfattas av skollagen, yrkeshögskolan och utbildning vid universitet och högskolor. Vidare bör det förhållandet att den enskilde alltid har rätt att på begäran få ett beslut motiverat i efterhand inte vara ensamt tillräckligt för att det ska finnas bärande skäl för att göra avsteg från den grundläggande principen att ett myndighetsbeslut ska innehålla en klargörande motivering. I den utsträckning skälen för att göra avsteg från förvaltningslagens allmänna reglering om motiveringsskyldighet i ärenden om betygssättning ändå bedöms vara godtagbara, bör det lämpligen kunna göras genom föreskrifter i specialförfattning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att det i den nya lagen tas in ett undantag som innebär att motiveringen helt eller delvis får utelämnas om beslutet gäller anställning av någon.

Ärenden om antagning till frivillig utbildning och om tilldelning av forskningsbidrag

Några remissinstanser anser att det finns ett behov av fortsatt undantag också i fråga om beslut om antagning till frivillig utbildning, tilldelning av forskningsbidrag och andra jämförbara situationer. Enligt *Försvarsmakten* kommer förslaget, när det gäller antagning till frivillig utbildning, att resultera i resurskrävande handläggning som kan leda till obehag för den enskilde dels på grund av att handläggningen drar ut onödigt länge på tiden, dels genom att känsliga personliga uppgifter kan komma att spridas. I linje med vad som sägs ovan när det gäller ärenden om betygssättning i förvaltningen i stort anser regeringen att det inte finns tillräckligt tungt vägande skäl för att i den nya förvaltningslagen införa ett generellt undantag från motiveringsskyldigheten när det gäller beslut om antagning till frivillig utbildning. Vid utformningen av besluten bör myndigheterna lägga vikt vid att i möjligaste mån undvika redovisningar av sakförhållanden och bedömningar som kan uppfattas som kränkande för den enskilde. Det bör vidare i många typfall finnas utrymme att utelämna motivering med hänvisning till att en motivering är uppenbart obehövlig. Det torde exempelvis gälla för många antagningsbeslut som uteslutande grundar sig på den sökandes egna uppgifter och som är

otvetydigt gynnande, där beslutsfattandet sker genom en närmast mekanisk tillämpning av klara och tydliga kriterier och där utrymmet för skilda bedömningar i stort sett saknas. I den utsträckning som det för en viss typ av antagningsbesked ändå bedöms vara motiverat att införa ett allmänt undantag från motiveringskravet, bör ett sådant undantag regleras i en specialförfattning. Detta gäller t.ex. antagning till gymnasieskolan och yrkeshögskolan och utbildning vid universitet och högskolor. Det kan också finnas anledning att särskilt överväga om undantag från motiveringskravet bör införas i specialförfattning när det gäller antagning till militär utbildning, som rör ett mycket stort antal sökande varje år. I övrigt ser regeringen för närvarande inte något särskilt behov av sådan undantagsreglering.

Inte heller när det gäller beslut om tilldelning av forskningsbidrag anser regeringen att det finns skäl att i den nya förvaltningslagen införa ett generellt undantag från kravet på beslutsmotivering. Regeringen delar inte *Förvaltningsrätten i Stockholms* bedömning när det gäller risken för att regleringen ska leda till ett stort antal överklaganden.

Sekretess

Det nuvarande undantaget i 20 § första stycket 3 FL, som innebär att skälen för ett beslut får utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, har utformats i nära anslutning till föreskrifterna i 2 kap. 2 § TF. Grundlagsbestämmelserna reglerar de syften som kan beaktas då man avser att genom föreskrifter om sekretess begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar.

Eftersom en stor del av förvaltningsbesluten är offentliga blir omfattningen av skälen för ett beslut en fråga om att göra en avvägning mellan vilka omständigheter som bör redovisas i motiveringen för beslutet och vad som bör utelämnas av hänsyn till exempelvis en enskild som beslutet gäller. För förståelsen av ett beslut är det t.ex. inte alltid nödvändigt att lämna ut sådan information om sjukdomsdiagnoser eller om affärshemligheter som den enskilde kan antas vilja behålla för sig själv. När det gäller skyddet av allmänna intressen anges hänsynen till rikets säkerhet särskilt i den nuvarande bestämmelsen, men även andra jämförbara förhållanden får beaktas. En viktig begränsning i möjligheten att utelämna skälen för ett sådant beslut ligger emellertid i markeringen i lagbestämmelsen att detta ska vara nödvändigt för att skydda de angivna intressena.

Regeringen ställer sig bakom utredningens bedömning att en bestämmelse som i sak motsvarar nuvarande 20 § första stycket 3 FL bör tas in i den nya förvaltningslagen.

Brådskande ärenden

Av 20 § första stycket 4 FL följer att skälen för ett beslut får utelämnas om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Syftet med undantaget är att säkerställa att ett mycket angeläget påbud eller förbud, som ska tillgodose betydelsefulla allmänna eller enskilda intressen, inte försenas därför att myndigheten först måste formulera skälen på ett sätt som uppfyller lagens krav. Det handlar alltså om

situationer då myndigheten på grund av omständigheterna inte ges någon egentlig betänketid för att utforma en motivering för ett beslut om ingripande i det enskilda fallet. Det finns ett sakligt grundat behov av en sådan undantagsbestämmelse även i den nya förvaltningslagen. Som utredningen föreslår bör dock den nya bestämmelsen till skillnad från den nuvarande tydligt ange vilka intressen som ska skyddas genom ett snabbt beslut. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen utformas så att det framgår att en motivering helt eller delvis får utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Normbeslut

Förvaltningslagen är principiellt tillämplig i normbeslutsärenden. Motiveringskravet enligt den nuvarande regleringen gäller dock inte i normbeslutsärenden som handläggs i första instans (20 § första stycket 5 FL). Utredningens förslag innebär att normbeslut enligt 8 kap. RF inte ska behöva motiveras på den grunden att sådana beslut inte kan överklagas av någon som tillerkänns en rätt att överklaga.

Regeringen ställer sig bakom utredningens bedömning att beslutsmotivering i normbeslutsärenden inte ska behöva lämnas. Mot bakgrund av regeringens ställningstagande i fråga om den lagtekniska utformningen av bestämmelsen om motiveringsskyldighet, som alltså innebär att motiveringsskyldigheten inte görs helt beroende av beslutets överklagbarhet, finns ett behov av att komplettera uppräkningen av de situationer då en beslutsmotivering får utelämnas. Undantagen bör omfatta ärenden som gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Eftersom regleringen om förvaltningsbesluts överklagbarhet föreslås utformad så att den bara gäller i fråga om beslut i enskilda fall, kommer normbeslut normalt inte att vara överklagbara (se avsnitten 15.2.2 och 15.2.4). Det finns därför inget behov av att begränsa tillämpningen av undantaget till handläggningen i första instans.

13.4.4 Motivering i efterhand

Regeringens förslag: Om motiveringen har utelämnats i andra fall än om beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i regeringsformen, ska myndigheten om möjligt ge en sådan i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att rätten till efterhandsmotivering inte bör begränsas till att gälla bara någon enskild. Förvaltningsrätten menar vidare att det är oklart hur länge i tiden efter ett beslut rätten till efterhandsmotivering ska gälla. *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att praktiska svårigheter kan uppkomma till följd av att skyldigheten att lämna en motivering i efterhand inte är tidsbegränsad. *Datainspektionen* menar att bestämmelsen om efterhandsmotivering innebär en risk för att uppgifter som avser enskildas personliga och ekonomiska förhållanden kan komma att röjas. *Myndigheten för sam-*

hällsskydd och beredskap anser att det bör vara möjligt att helt utelämna efterhandsmotivering om starka sekretesskäl talar för det, t.ex. på grund av hänsyn till rikets säkerhet. Övriga remissinstanser har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Inom EU-rättens tillämpningsområde har en enskild part en ovillkorlig rätt att i efterhand få del av skälen för ett slutligt beslut som påverkar utövandet av en grundläggande rättighet, om någon motivering inte har getts i samband med att beslutet meddelades. De gällande bestämmelserna om motivering i efterhand, som finns i 20 § andra stycket FL, är i vissa avseenden mera begränsade. Bestämmelserna har utformats som en rekommendation och innebär att myndigheten, om skälen för beslutet har utelämnats, på begäran av den som är part om möjligt i efterhand bör upplysa honom eller henne om skälen.

I likhet med den nuvarande lagen bör även den nya förvaltningslagen innehålla bestämmelser om motivering i efterhand av beslut. I linje med regeringens uppfattning att den nya förvaltningslagen med marginal ska motsvara EU-rättens minimikrav bör de nya bestämmelserna skärpas något i förhållande till de nuvarande. Det kan nämligen inte uteslutas att ett beslut som har lämnats utan motivering i enlighet med någon av de undantagsbestämmelser som behandlas i avsnitt 13.4.3, eller som kan finnas i någon annan författning, påverkar utövandet av något som är en rättighet enligt EU-rätten. När det är fråga om överklagbara slutliga beslut är det därför inte möjligt att lämna åt myndigheten att bedöma om en motivering bör ges.

När det gäller att bestämma den personkrets som ska kunna kräva att i efterhand få en motivering till ett beslut, anser regeringen att det är mindre lämpligt att knyta an till begreppet part. Även den som inte har haft partsställning i ett ärende, men som påverkas av utgången i detta på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga, kan ha ett behov av att i efterhand få kännedom om skälen för beslutet. Det torde typiskt sett gälla i särskilt hög grad om sådana upplysningar kan lämnas innan överklagandetiden har gått ut.

Utredningens förslag innebär att en efterhandsmotivering måste lämnas om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt. Som utredningen framhåller bör en framställning från en enskild part, eller från någon annan enskild som påverkas av beslutet på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga, accepteras om det står klart att han eller hon från rättsskyddssynpunkt har ett behov av att få kännedom om skälen. I andra situationer får det bedömas från fall till fall om de skäl som den enskilde åberopar är tillräckliga för att myndigheten ska behöva lämna en motivering i efterhand eller inte.

Förvaltningsrätten i Malmö menar att det är oklart hur länge i tiden efter ett beslut rätten till efterhandsmotivering ska gälla. Utredningens förslag innebär, på motsvarande sätt som i dag, att någon särskild tidsgräns inte ställs upp för hur länge myndigheterna ska vara skyldiga att på begäran lämna en motivering i efterhand. Det kan dock konstateras att den nuvarande regleringen möjliggör för en myndighet att vägra lämna en särskild beslutsmotivering i efterhand exempelvis i ett fall när det har gått så lång tid efter beslutet att det inte är möjligt att klarlägga vilka skäl som varit avgörande för utgången. Om detta inträffar kan den enskilde

inte räkna med att få en motivering i efterhand. Enligt regeringen bör detta klargöras i bestämmelsen. En motivering ska inte behöva lämnas om det inte är möjligt. Om det är möjligt att lämna en motivering bör myndigheten emellertid inte ha utrymme att avstå för att upplysa parten om skälen för beslutet.

Förvaltningsrätten i Umeå anser att det bör preciseras när en motivering i efterhand kan anses nödvändig för att en enskild ska kunna ta till vara sin rätt i andra fall än när det sker i syfte att bedöma skälen för att överklaga beslutet. Med hänsyn till alla tänkbara situationer som kan uppkomma i rättstillämpningen är det dock inte möjligt att ge någon närmare vägledning om hur bestämmelsen bör tillämpas i enskilda fall.

Till skillnad från *Förvaltningsrätten i Malmö* anser regeringen att rätten till efterhandsmotivering bör gälla enbart för enskilda. När en myndighet är sökande eller motpart i ett förvaltningsförfarande torde myndigheten regelmässigt kunna förväntas ha tillräckliga förutsättningar att ta till vara sin rätt även om ett beslut undantagsvis inte har motiverats.

Kravet på efterhandsmotivering aktualiseras bara när en klargörande motivering utelämnats med stöd av något av de föreslagna undantag som behandlas i avsnitt 13.4.3 eller någon motsvarande bestämmelse i en specialförfattning. Detta kan sannolikt bli särskilt vanligt när det gäller beslut i anställningsärenden. I sådana fall blir det följaktligen av stor betydelse att det krav på dokumentation av beslutets innehåll som föreslås i avsnitt 13.3 följs. Detta krav gäller inte bara sådana beslut som är överklagbara utan alla skriftliga beslut.

Regeringen anser sammanfattningsvis att en klargörande motivering om möjligt ska lämnas i efterhand om det begärs av någon enskild och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. Det får anses stå klart att de starka hänsyn i fråga om skyddet av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och hänsynen till rikets säkerhet som har skapat behov av en sådan undantagsregel som regeringen behandlar i avsnitt 13.4.3, leder till att en myndighet måste vara mycket återhållsam även då det gäller att i efterhand förklara varför man har kommit fram till ett visst slut. En begränsning ligger också i att skälen för beslutet behöver ges bara i den utsträckning det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt. Som *Datainspektionen* framhåller kan motiveringskravet också i vissa situationer innebära risker från integritetsskyddsynpunkt. I motsats till *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* menar regeringen emellertid att det inte bör vara möjligt att lämna den enskilde helt ovetande om anledningen till att ett visst beslut har fattats. Den enskilde måste enligt regeringens förslag alltid – om det inte är omöjligt – få så mycket information att det finns möjlighet för honom eller henne att ta till vara sin rätt i ärendet. Detta hindrar dock inte att myndigheten noga överväger vilka uppgifter som måste redovisas. Om ett röjande av en uppgift exempelvis kan antas leda till fara för rikets säkerhet kan motiveringen behöva anpassas för att undvika sådan fara, förutsatt att den enskilde ändå ges tillräckliga möjligheter att ta till vara sin rätt.

Av begränsningen att det bara är sådana upplysningar som behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt som ska lämnas följer bl.a. att ett beslut om meddelande av föreskrifter enligt 8 kap. RF typiskt sett inte behöver lämnas. Sådana beslut får normalt inte överklagas. Reger-

ingen föreslår att bestämmelsen utformas så att denna begränsning kommer till tydligt uttryck i lagen.

13.5 Underrättelse om beslut

Regeringens förslag: En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part i ärendet om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon underrättas om hur överklagandet går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om sådana avvikande meningar som har antecknats enligt bestämmelserna i lagen eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning.

En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och om vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Bestämmelserna om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till ska tillämpas också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna har inte några synpunkter på förslaget. Förslaget tillstyrks av *Post- och telestyrelsen* och *Lunds universitet*. *Arbetsgivarverket*, *Myndigheten för yrkeshögskolan* och *Sveriges geologiska undersökning* invänder inte mot förslaget men påpekar att regleringen innebär en skärpning i förhållande till den nuvarande regleringen i anställningsförordningen (1994:373) om underrättelser i anställningsärenden. Arbetsgivarverket befarar att skärpningen kommer att leda till att många fler sökande kommer att begära skriftlig underrättelse och att regleringen även kommer att medföra ett radikalt ökat antal överklaganden.

Skatteverket, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Patent- och registreringsverket* avstyrker förslaget. Enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör underrättelseskyldigheten, liksom enligt nuvarande ordning, gälla endast i fråga om slutliga beslut i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Även Patent- och registreringsverket anser att uttrycket myndighetsutövning bör användas för att avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde. Skatteverket anser att bestämmelsen bör utformas så att underrättelseskyldigheten kopplas till förutsättningarna för överklagbarhet.

Göta hovrätt och *Kammarrätten i Jönköping* menar att myndigheterna bör vara skyldiga att också lämna underrättelse om att beslut inte är överklagbara. Ett par remissinstanser för därutöver fram vissa synpunkter på den lagtekniska utformningen av utredningens förslag.

Parter och andra som får överklaga ett beslut ska underrättas

En självklar utgångspunkt är att den som är part underrättas om ett beslut i ett förvaltningsärende. En part har ett legitimt intresse av att få veta hur ärendet har avgjorts och i de allra flesta fall också vilka beslut som fattats under handläggningen. Normalt kan ett beslut inte verkställas förrän parten har fått del av det. Att en part får besked om avgörandet är därför ofta av grundläggande betydelse för att beslutet ska få någon praktisk effekt. Utan information om vilket beslut som har fattats kan parten inte inrätta sitt handlande efter beslutet. Dessutom börjar tiden för överklagande i allmänhet inte att löpa förrän beslutet har tillkännagetts för den som har rätt att överklaga.

Av nuvarande reglering i 21 § första stycket FL följer att en part ska underrättas om innehållet i beslut som innebär att en myndighet avgör ärendet. Undantag gäller dock om ärendet inte avser myndighetsutövning mot någon enskild eller om en underrättelse är uppenbart obehövligt. Underrättelseskyldigheten ska fullgöras mot var och en som är part. Myndigheten måste alltså lämna en individuell underrättelse om beslutets innehåll till var och en av parterna när ärendet avgjorts. Regeringen konstaterar att de motiv som bär upp denna reglering alltjämt är bärkraftiga. Skyldigheterna att lämna underrättelser om beslut bör därför liksom i dag preciseras i förvaltningslagen.

I likhet med utredningen anser regeringen att det inte är motiverat att ställa upp ett krav på underrättelse i fråga om varje beslut som en myndighet fattar i ett ärende. En ändamålsenlig avgränsning av bestämmelsernas tillämpningsområde bör därför sökas. Regeringens förslag att uttrycket myndighetsutövning inte ska användas i den nya förvaltningslagen medför att bestämmelserna om underrättelseskyldighet inte kan innehålla en avgränsning som bygger på det uttrycket. De synpunkter som *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Patent- och registreringsverket* för fram i denna del förändrar inte den bedömningen. I likhet med utredningen anser regeringen vidare att någon formell begränsning till slutliga beslut inte bör införas i lagen. Ett grundläggande skäl för detta är att kommunikationsprincipen innebär att en part inte får hållas ovetande om sådant material som har tillförts ärendet av någon annan än honom eller henne själv (avsnitt 12.3.1). Ett beredningsbeslut, som alltså myndigheten har tillfört ärendet, är ett sådant centralt element som en part normalt ska beredas tillfälle att yttra sig om. När det gäller beslut under handläggningen som får överklagas är det givetvis också viktigt med en underrättelse för att möjliggöra för den enskilde att kunna utnyttja sin rätt att överklaga i praktiken. Till skillnad från *Skatteverket* anser regeringen emellertid att underrättelseskyldigheten inte bör begränsas till överklagbara beslut. Underrättelsen är typiskt sett alltid en förutsättning för att parten ska kunna inrätta sitt handlande efter beslutet, oavsett om detta får överklagas.

När det gäller avgränsningen av den personkrets som bör underrättas om ett beslut föreslår utredningen att myndigheten själv ska ta initiativ till att underrätta var och en som är part i ett ärende. Därutöver föreslås att också andra med rätt att överklaga ska underrättas, om de begär det. Förslaget överensstämmer i sak med den nuvarande regleringen. Som

utredningen framhåller är det naturligtvis önskvärt att var och en som berörs av konsekvenserna av ett förvaltningsbeslut får del av beslutets innehåll genom myndighetens aktiva åtgärder. Det för dock för långt att kräva att myndigheten på eget initiativ ska behöva lägga ner omfattande arbete för att ta reda på vilka personer utanför kretsen av involverade parter i ärendet som kan antas påverkas av ett beslut på sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga. När det gäller sådana personer bör underrättelseskyldigheten, som utredningen föreslår, gälla bara om den enskilde har gett sig till känna och begär att få ta del av beslutet.

Regeringen föreslår alltså att myndigheternas underrättelseskyldighet ska gälla gentemot den som är part i ett ärende och att bestämmelserna ska tillämpas på motsvarande sätt om någon annan med rätt att överklaga begär att får bli underrättad om beslutet.

Med anledning av bl.a. *Arbetsgivarverkets* synpunkter vill regeringen i sammanhanget peka på att förvaltningslagen föreslås gälla subsidiärt i förhållande till avvikande specialreglering i annan lag eller i förordning (avsnitt 5.7). Anställningsförordningens reglering om underrättelse om anställningsbeslut kommer därför att fortsätta gälla.

Undantag när en underrättelse är uppenbart obehövlig

Liksom i fråga om motiveringsskyldigheten, som behandlas i avsnitt 13.4.2, anser regeringen att det i den nya förvaltningslagen bör införas en spärr mot onödiga beslutsunderrättelser. Regeringen delar utredningens uppfattning att som en grundförutsättning för att bestämmelserna om beslutsunderrättelse ska aktualiseras bör gälla att en underrättelse inte är uppenbart obehövlig. Utrymmet för undantag bör vara snävt. En underrättelse bör kunna underlåtas i princip bara om det framstår som självklart för var och en att en underrättelse inte har någon som helst funktion att fylla.

Vad ska underrättelsen innehålla?

Av nuvarande reglering följer att den som är part ska underrättas om ”innehållet” i ett beslut. Detta innebär normalt att hela beslutet skickas till parten i ärendet. I syfte att undvika missuppfattningen att det är tillräckligt att en part informeras genom ett sammandrag av vad som har beslutats, föreslår utredningen att det av lagen ska bör framgå att underrättelsen ska innefatta ”det fullständiga innehållet” i beslutet. Regeringen delar den uppfattningen.

Av gällande rätt följer vidare att, när ett beslut går en part emot och är överklagbart, parten ska underrättas om hur beslutet kan överklagas. Genom en sådan underrättelse säkerställs att parten får nödvändig vägledning för att kunna ta till vara sin rätt och klaga på beslutet. Frågor om ett beslut är överklagbart och om vem som i så fall har rätt att överklaga avgörs visserligen ytterst av den högre instans som ska pröva överklagandet. För att beslutsmyndigheten ska kunna avgöra om den i ett enskilt fall ska lämna information om hur man överklagar, förutsätts emellertid att beslutsmyndigheten också för egen del gör en preliminär bedömning av hur det förhåller sig med detta. Parten har enligt gällande ordning rätt till en underrättelse om hur man överklagar – en s.k. fullföljdshänvisning – inte bara när det står klart att beslutet gått den

enskilde emot och är överklagbart utan även i situationer när detta är svårt att avgöra (prop. 1985/86:80 s. 72).

En motsvarande skyldighet att lämna en underrättelse om hur man överklagar bör slås fast också i den nya lagens bestämmelser om beslutsunderrättelse. Utredningen föreslår att en sådan underrättelse ska lämnas ”om parten får överklaga beslutet”. Enligt regeringen är det en självklarhet att prövningen av om en underrättelse om överklagande ska lämnas i ett enskilt fall måste göras med utgångspunkt i en bedömning av om mottagaren av underrättelsen har rätt att överklaga beslutet enligt förvaltningslagen eller enligt bestämmelser i någon annan författning. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag. Den nya bestämmelsen bör liksom den nuvarande tillämpas så att en fullföljdshänvisning lämnas inte bara i klara fall utan också om det i ett enskilt fall för beslutsmyndigheten framstår som osäkert om beslutet får överklagas av parten. För att det ska bli tydligt vilken information som ska lämnas genom en fullföljdshänvisning bör det i den nya lagen klargöras att underrättelsen ska innehålla information om vad som föreskrivs i lagen i fråga om överklagandets form och innehåll samt ingivande och överklagandetid.

Av nuvarande reglering följer vidare att underrättelsen om hur man överklagar ett beslut ska innefatta en sådan avvikande mening som har antecknats i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen eller någon annan författning. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ett motsvarande krav bör föreskrivas också i den nya förvaltningslagen. Det kan noteras att denna bestämmelse inte ställer upp något krav på underrättelse om en avvikande mening om beslutet inte får överklagas. Detta hindrar dock inte myndigheten från att underrätta parterna om de eventuella avvikande meningar som har antecknats även i sådana situationer.

Enligt gällande rätt är myndigheterna inte skyldiga att informera om att ett beslut inte får överklagas. *Göta hovrätt* anser att den nya lagen bör innehålla ett sådant krav för de fall det klart framgår av lag att beslutet inte får överklagas. Liknande synpunkter förs även fram av *Kammarrätten i Jönköping*. Enligt regeringens mening bör det dock inte ställas upp något sådant allmänt krav. En regel som ställer upp skilda krav beroende på hur klart ett överklagandeförbud förefaller vara, kan bidra till att skapa onödiga tillämpningsproblem och framstår därför som olämpligt. Om det finns särskilda föreskrifter som innebär att ett visst beslut inte får överklagas kan en myndighet naturligtvis som en serviceåtgärd upplysa om detta. Det saknas dock anledning att införa en skyldighet för myndigheterna att göra sådana bedömningar.

En underrättelse ska lämnas snarast möjligt

Av 7 § FL följer att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta allmänna skyndsamhetskrav är vägledande bl.a. vid tillämpningen av lagens krav på underrättelse om beslut. Bestämmelsen innebär att en enskild part så snart som möjligt ska få del av underrättelsen om beslutet. Det är naturligtvis särskilt angeläget om det är fråga om ett

beslut som är direkt verkställbart eller om överklagandetiden börjar löpa från dagen för beslutet.

Regeringen föreslår att vissa bestämmelser i den nya förvaltningslagen ska innehålla ett uttryckligt krav på skyndsam handläggning (avsnitt 8.1). Ett sådant krav bör, som utredningen föreslår, också komma till direkt uttryck i bestämmelserna om underrättelse om beslut.

Underrättelsens form

Regeringen anser att myndigheterna även fortsättningsvis själva bör få bestämma på vilket sätt en underrättelse ska lämnas. Bestämmelserna om detta i den nya lagen bör dock ges en något annorlunda utformning än i den nuvarande. En underrättelse bör som huvudregel lämnas skriftligt. När en underrättelse lämnas muntligt kan det nämligen lätt uppkomma svårigheter att uppfylla kravet att beslutet i dess helhet ska komma till partens kännedom. En muntlig underrättelse bör därför lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och besluten är enkla att motivera och förstå.

En skriftlig underrättelse torde i många fall i dag ges genom översändande av en handling i en vanlig postförsändelse. Det finns emellertid också andra överföringsmetoder som ibland kan vara effektivare och lämpligare. Regeringen anser att lagen inte bör innehålla någon exemplifierande uppräkning av olika varianter av försändelser, t.ex. användning av e-post, eftersom det finns en risk att en sådan uppräkning låser tillämpningen till de varianter som för närvarande är kända och således överblickbara. Lagtexten bör i stället utformas så att den gör det möjligt att använda också sådana kommunikationsmetoder, främst av elektroniskt slag, som för närvarande är mindre utvecklade eller ännu inte förekommande.

Regeringen föreslår att det i lagtexten inte ska anges mera än att myndigheten själv avgör på vilket sätt en underrättelse ska ges men att parten alltid ska informeras skriftligt om hon eller han begär det. Precis som enligt gällande rätt bör en underrättelse kunna ske genom delgivning enligt delgivningslagen. Detta bör anges uttryckligen i lagbestämmelsen. När myndigheten prövar vilken form som ska användas för underrättelsen bör myndigheten liksom i dag beakta det allmänna kravet på enkel, snabb och billig handläggning. Vidare följer det av myndigheternas serviceskyldighet att valet av underrättelseform måste göras med beaktande av tillgänglighetsaspekter, exempelvis i kontakter med barn eller unga, eller om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information (jfr avsnitt 7.2).

Regeringens förslag: Ett beslut som får överklagas inom viss tid får verkställas när överklagandetiden gått ut, om beslutet inte överklagats.

Ett beslut får dock alltid verkställas omedelbart, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte något undantag för beslut om anställning av en person.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* ställer sig positiv till utredningens förslag. *Kammarätten i Sundsvall* tillstyrker förslaget även om domstolen förutser att svårigheter kan uppkomma i rättstillämpningen. *Sveriges Kommuner och Landsting* instämmer i bedömningen att det finns behov av att reglera frågan om verkställbarhet i förvaltningslagen.

Umeå universitet anser att regleringen bör kompletteras med en spärregel mot verkställbarhet i de fall ett beslut har överklagats. *Säkerhetspolisen* menar att regleringen bör förtydligas på denna punkt.

Läkemedelsverket och *Kemikalieinspektionen* anser att uttrycket gälla bör användas i lagen i stället för uttrycket verkställas. *Livsmedelsverket* förordar att uttrycket laga kraft används i huvudregeln. Livsmedelsverket anser vidare att det bör klargöras om det för verkställighet alltid ska krävas att parten fått del av beslutet.

Länsstyrelsen i Gotlands län, som tillstyrker det första ledet men inte det andra ledet i utredningens förslag till huvudregel, anser att det är problematiskt att det ska ligga på den enskilde att bedöma om de som har rätt att överklaga är tillräckligt många eller kretsen tillräckligt obestämd för att avgöra om beslutet undantagsvis får verkställas trots att överklagandetiden inte gått ut. Liknande synpunkter framför även *Sveriges geologiska undersökning*. Sveriges geologiska undersökning är i övrigt kritisk till förslaget och menar att regleringen ger parter i flerpartsärenden stora möjligheter att förhindra att ett beslut blir verkställbart.

Kammarrätten i Göteborg menar att det är oklart vad som avses med att ett beslut gäller tillfälligt. *Förvaltningsrätten i Malmö* förordar att uttrycket tillfälligt ersätts av uttrycket tills vidare.

Skatteverket anser att de exempel som ges i betänkandet på när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kan motivera undantag från huvudregeln är för snävt formulerade. *Migrationsverket* menar att

bestämmelsen om undantag i dessa fall är så allmänt hållen att en särskild reglering i speciallagstiftning oftast blir nödvändig.

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhetspolisen*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Kustbevakningen*, *Statens institutionsstyrelse*, *Tullverket*, *Arbetsgivarverket*, *Skatteverket*, *Transportstyrelsen*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Patent- och registreringsverket* och *Konsumentverket*, vänder sig mot en tillämpning av den föreslagna huvudregeln i anställningsärenden. *Centrala studiestödsnämnden* framhåller särskilt att förslaget om verkställighet, i kombination med bestämmelsen om forum för överklagande, medför att risken för dröjsmål innan en myndighet kan verkställa ett beslut om anställning ökar.

Lantmäteriet menar att det är bra att det i förvaltningslagen tas in bestämmelser om när beslut är verkställbara men anser samtidigt att det är oklart vilka konsekvenser regleringen får när det gäller gynnande beslut. Även *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ställer sig i princip positiv till förslaget men ifrågasätter att det inte görs någon åtskillnad mellan beslut som kan ha negativa konsekvenser för de som har rätt att överklaga och beslut som inte går någon enskild part emot. *Överklagandenämnden för studiestöd* menar att bestämmelsen enligt sin ordalydelse innebär att ett beslut om att bevilja studiemedel inte får verkställas genom utbetalning förrän beslutet delgivits och överklagandetiden löpt ut. *Umeå universitet* påpekar att det i doktrinen ansetts att gynnande beslut både får och ska verkställas innan överklagandetiden gått ut.

Luleå kommun framhåller att det är angeläget att regleringen i förvaltningslagen leder till att rättsläget klargörs när det gäller frågan om förvaltningsbesluts verkställbarhet. Kommunen anser dock att den föreslagna regleringen inte är tillräckligt tydlig, främst när det gäller undantagssituationerna. Några remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, framhåller ett behov av ytterligare utredning för att överblicka vilka konsekvenser de föreslagna bestämmelserna får. Enligt universitetet kommer regleringen inte fylla sitt syfte.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs uttryckliga bestämmelser om besluts verkställbarhet

Förvaltningslagen saknar – förutom bestämmelsen om inhibition (29 § FL) – allmänna bestämmelser om när ett förvaltningsbeslut blir gällande och kan verkställas. Frågan om vilken tidpunkt som ska vara avgörande för att ett beslut ska kunna ges effekt har inte heller fått något helt entydigt svar i praxis eller doktrin. Vid bedömningen av frågan står här två intressen mot varandra. Det allmännas intresse av effektivitet i förvaltningen talar å ena sidan för att besluten bör få genomslag så snart som möjligt. Å andra sidan kräver den enskildes intresse av rättssäkerhet i förfarandet att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk genom att beslutet ges effekt innan denna möjlighet har kunnat användas. Erfarenheterna visar att det finns betydande svårigheter att konstruera en regel som är så generell att den täcker alla tänkbara situationer där tvekan om tidpunkten för ett besluts verkställbarhet kan uppkomma. Tidigare förslag att i förvaltningslagen införa allmänna bestämmelser om besluts verkställbarhet har därför inte genomförts (SOU 1964:27 s. 465–476,

Trots dessa svårigheter är det enligt regeringens mening angeläget för både enskilda och myndigheter att den nya förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om när förvaltningsbeslut får rättsverkningar och kan verkställas. Mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare lagstiftningsärenden bör, som utredningen framhåller, inriktningen för de nya bestämmelserna vara att begränsa ambitionerna till vad som är praktiskt möjligt.

En utgångspunkt för regeringens överväganden är att rätten att överklaga ett beslut inte får göras meningslös genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans (jfr JO 2011/12 s. 161). En huvudregel om besluts verkställbarhet som bygger på denna förutsättning och som kompletteras med bestämmelser om de generella undantag från regeln som anses nödvändiga kan innebära en välavvägd och praktiskt hanterlig lösning på problemet. Därutöver kommer det förstås även i fortsättningen att finnas ett behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden. Mot bakgrund av regeringens ställningstaganden i avsnitt 5.7 i fråga om förvaltningslagens subsidiära tillämpning kommer sådana särbestämmelser att kunna tas in i både lag och förordning.

Huvudregeln – verkställbarhet först efter laga kraft

Ett förvaltningsbeslut som fattas inom den statliga och den specialreglerade kommunala förvaltningen bör som huvudregel inte få verkställas förrän det har fått laga kraft, dvs. när det inte längre kan överklagas till högre instans. Stöd för detta ställningstagande kan hämtas från såväl det sätt på vilket man i olika specialförfattningar har hanterat frågan om besluts verkställbarhet – exempelvis 26 § lagen om offentlig anställning, 12 kap. 7 § utlänningslagen och 2 kap. 28 § och 3 kap. 28 § ordningslagen (1993:1617) – som den uppfattning som har kommit till uttryck i doktrin och praxis. Ett beslut som inte får överklagas får omedelbart laga kraft och kan verkställas så snart adressaten och den som ska svara för verkställigheten har underrättats om beslutet. Ett beslut som är överklagbart får däremot laga kraft först när den överklagandetid som gäller för beslutet har gått ut, förutsatt att beslutet inte dessförinnan överklagats. Om beslutet har överklagats får det verkställas först när överklagandet prövats slutligt.

Syftet med denna ordning är främst att skydda enskilda mot verkställighet av beslut där verkställigheten kan riskera att urholka rätten att överklaga beslutet. En praktisk konsekvens av gällande ordning är också att den minskar risken för att det allmänna drar på sig onödigt extraarbete och kostnader till följd av att effekterna av ett redan verkställt beslut kan vara svåra att återställa. Regeringen anser i likhet med utredningen att allmänna bestämmelser som ger uttryck för en sådan huvudregel bör tas in i den nya förvaltningslagen.

Umeå universitet anser att det av huvudregeln tydligt bör framgå att verkställighet inte får ske i de fall då ett beslut har överklagats. Regeringen delar denna uppfattning. Detta förhållande bör lämpligen

tydliggöras genom en mindre justering av utformningen av utredningens lagförslag. I likhet med utredningen, och till skillnad från *Livsmedelsverket*, anser regeringen att uttrycket laga kraft bör undvikas i lagen. Som *Lunds universitet* är inne på skulle huvudregeln kunna förtydligas genom ett klargörande av att ett överklagande ska ha prövats slutligt. Regeringen anser emellertid att regleringen i stället bör tydliggöras genom att det klargörs att tillämpningen förutsätter att beslutet inte har överklagats. När ett eventuellt överklagande har prövats slutligt och beslutet fått laga kraft är det självklart – och det kräver ingen särskild reglering – att beslutet då kan verkställas. Det framstår inte heller som nödvändigt att i lagen ange att det krävs att adressaten underrättas om beslutet. Att ett beslut måste komma till den enskildes kännedom för att det ska få praktisk effekt och kunna verka normerande för den enskildes handlande är givet.

Läkemedelsverket och *Kemikalieinspektionen* anser att uttrycket gälla bör användas i lagen i stället för uttrycket verkställas. Att ett beslut är verkställbart innebär i snäv bemärkelse att en myndighet får vidta åtgärder för att genomföra beslutet, närmare bestämt för att åstadkomma det faktiska resultat som avses med beslutet. Allmänt anses emellertid att man med verkställbarhet i detta avseende bör kunna jämställa situationer då ett beslut blir gällande på ett sådant sätt att den enskilde därigenom blir skyldig att rätta sig efter den handlingsnorm som beslutet anvisar eller ges en möjlighet att ta i anspråk en frihet att handla på visst sätt, t.ex. utnyttja ett tillstånd att påbörja en åtgärd eller bedriva en verksamhet. Regeringen anser att båda dessa uttryck kan användas med likvärdig betydelse i lagen och ser därför ingen anledning av att frångå utredningens förslag på denna punkt.

Beslut som inte får överklagas eller som får överklagas utan tidsbegränsning

En reglering som utformas med utgångspunkten att verkställbarhet förutsätter laga kraft innebär alltså för det första att man vid tillämpningen helt kan bortse från sådana beslut som inte är överklagbara. Ett sådant beslut blir gällande och kan verkställas så snart det har färdigställts och de som påverkas av beslutet har fått del av det. Enligt regeringens uppfattning behöver detta inte anges uttryckligen i den nya förvaltningslagen.

För det andra bör tillämpningen av huvudregeln begränsas till beslut som får överklagas inom viss tid. Om möjligheten att överklaga ett visst beslut är tidsmässigt obegränsad får beslutet i princip aldrig laga kraft och skulle, med en tillämpning av nämnda huvudregel, aldrig kunna verkställas. Det följer således av sakens natur att sådana beslut måste kunna verkställas omedelbart. Regeringen anser att inte heller detta behöver regleras uttryckligen.

Undantag för fall med en vid krets av de som har rätt att överklaga

Även ett beslut som får överklagas inom viss tid måste i vissa fall kunna verkställas utan att överklagandetidens utgång behöver inväntas. Detta gäller t.ex. i situationer där kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte är möjligt att bestämma den tidpunkt då överklagandetiden går ut. Eftersom beslutet i ett sådant fall inte kan få

laga kraft förrän även dessa okända intressenter har fått del av beslutet och överklagandetiden löpt ut, skulle verkställigheten enligt den föreslagna huvudregeln annars helt blockeras. En möjlig lösning på detta problem är att i speciallagstiftning reglera de situationer då behov av verkställighet kan krävas i sådana fall. En annan möjlighet är att ge myndigheterna befogenhet att i det enskilda fallet förordna att beslutet får verkställas trots att det inte fått laga kraft. Utredningen föreslår dock att det i den nya lagen i stället tas in en generell bestämmelse som reglerar verkställbarhetsfrågan i dessa fall.

Länsstyrelsen i Gotlands län och *Sveriges geologiska undersökning* ifrågasätter förslaget på den grunden att det innebär att det i vissa fall kan bli upp till den enskilde själv att bedöma om de angivna kriterierna är uppfyllda för att beslutet ska vara verkställbart. Det är i och för sig en riktig iakttagelse. Verkställigheten sker i dessa fall också på den enskildes egen risk. Den enskilde torde dock ofta kunna utgå från att beslut vars verkningar inte kan isoleras till en eller ett fåtal andra personer utan kan inverka på en större obestämd krets andra personers intressen måste kunna verkställas. Det rör sig alltså om situationer när beslutet påverkar andra än de som är parter eller som på något sätt involverats i förfarandet eller som annars är någorlunda lätta att överblicka. Enligt regeringens mening utgör den osäkerhet som i vissa fall kan finnas att avgöra frågan under alla förhållanden inte skäl att avstå från att genomföra förslaget. Även om det i fråga om många av de fall då detta behov kan komma att aktualiseras torde finns föreskrifter om verkställbarhet i en särskild författning, finns det utan tvekan ett behov av en bestämmelse som begränsar den föreslagna huvudregelns tillämpning i dessa fall. En begränsning av huvudregelns tillämpning bör därför införas. Undantagsbestämmelsen bör utformas så att det framgår att ett beslut får verkställas omedelbart, dvs. trots att det inte fått laga kraft, när kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte är möjligt att bestämma den tidpunkt då överklagandetiden går ut.

Undantag för beslut som gäller endast tillfälligt

Den huvudregel om besluts verkställbarhet som regeringen föreslår i fråga om beslut som får överklagas inom viss tid kan inte – trots den begränsning som behandlas ovan – tillämpas undantagslöst. I många fall finns det motstående intressen som kräver att ett visst beslut kan verkställas omedelbart. Som utredningen framhåller måste de allmänna bestämmelserna om besluts verkställbarhet därför innehålla vissa undantag från huvudregeln även för fall då kretsen av dem som har rätt att överklaga intressenter är begränsad.

Vissa beslut är sådana att de för att vara meningsfulla måste kunna verkställas direkt. Det gäller i fråga om beslut vars funktion är att omedelbart men inte slutligt reglera ett visst förhållande. Typiska exempel är interimistiska beslut, t.ex. tillfälliga tillstånd eller förbud, och beslut om vidtagande av processuella säkringsåtgärder, t.ex. provisoriska omhändertaganden av personer eller egendom. Det är alltså fråga om beslut som syftar till att få rättsverkningar mot den enskilde endast tillfälligt. Vanligen rör det sig om beslut som verkställs genom någon åtgärd från en myndighet, men det kan också vara fråga om t.ex. tillstånd

och liknande som ska gälla tillfälligt och som den enskilde själv kan verkställa i den mening som avses här.

Utredningen föreslår att det i lagtexten görs undantag från huvudregelns krav på att invänta överklagandetidens utgång för sådana tillfälliga beslut. Med anledning av de synpunkter som *Kammarrätten i Göteborg* för fram bör det förtydligas att det är den begränsning i fråga om själva beslutets tidsmässiga giltighet som avses, dvs. att beslutet är avsett att gälla under viss kortare tid till dess att frågan senare kan prövas slutligt. *Förvaltningsrätten i Malmö* förordar att uttrycket tillfälligt ersätts av uttrycket tills vidare. Regeringen anser emellertid att utredningens förslag på ett bättre sätt beskriver beslutets typiska karaktär.

I likhet med utredningen anser regeringen att det av lagen direkt bör framgå att det är fråga om en befogenhet att agera, inte en tvingande regel om omedelbar verkställighet.

Undantag för omedelbar verkställighet i vissa särskilda fall

Utredningen föreslår vidare att det i lagen ska införas en allmän undantagsregel som knyter an till det behov av omedelbar verkställighet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande, oavsett beslutets art. Enligt utredningen bör en sådan behovsprövning göras endast av myndigheter.

Skatteverket och *Migrationsverket* är kritiska till förslagets utformning. De menar att de snäva ramar som anges för tillämpningen ställer krav på vidgade undantagsmöjligheter i speciallagstiftningen. Enligt regeringens mening är det av vikt att det generella utrymme som myndigheterna ges att avvika från huvudregeln med nödvändighet måste utformas snävt. I annat fall skulle det rättssäkerhetsskydd som huvudregeln avser att erbjuda bli alltför urvattnat. Om det finns skäl att gå längre och meddela föreskrifter om ytterligare undantag, bör det enligt regeringens mening göras i speciallagstiftningen.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det i den nya lagen bör ges stöd för att göra undantag från kravet på laga kraft vid verkställighet för att tillgodose bl.a. viktiga allmänna intressen. Även ett viktigt enskilt intresse bör undantagsvis kunna motivera en avvikelse från huvudregeln. Utgångspunkterna för hur behovsprövningen ska göras bör lämpligen anges i lagtexten.

Vad undantagsregleringen i dessa fall i första hand bör ta sikte på är sådana situationer där ett angeläget allmänt intresse, t.ex. upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet och avvärjandet av omedelbar fara för andras liv eller hälsa, kräver en snabb verkställighet. På motsvarande sätt kan ett beslut som avser att tillgodose ett grundläggande enskilt intresse, t.ex. egendomsskyddet, bli meningslöst om det inte kan ges effekt omedelbart. Vad som bör skyddas av undantagsbestämmelserna kan enligt regeringen lämpligen beskrivas som ett ”väsentligt allmänt eller enskilt intresse”. Som en förutsättning för tillämpningen bör, som utredningen föreslår, också gälla att myndigheten gör bedömningen att skyddet av nämnda intressen verkligen kräver att beslutet verkställs omedelbart. Det måste med andra ord ligga en viss fara i att en försening leder till beaktansvärda skadeverkningar i dessa fall.

Som utredningen framhåller finns ett behov av ytterligare begränsningar i det handlingsutrymme som myndigheterna ges att avvika från

huvudregeln. Det kan nämligen hända att även ett viktigt allmänt eller enskilt intresse bör få stå tillbaka, om skälen från rättssäkerhetssynpunkt i ett visst fall väger tyngre än de effektivitetsskäl som i och för sig kan motivera en avvikelse från huvudregeln. Om ett visst beslut medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, kan det finnas anledning att avvakta med verkställigheten till dess att överklagandetiden har gått ut. Om genomförandeåtgärderna är av sådant ingripande slag att verkställigheten inte kan återgå, t.ex. om det är fråga om att riva en byggnad eller avliva ett djur, finns det också i allmänhet skäl att vara mycket återhållsam med verkställigheten av beslutet innan den enskilde erbjudits reella möjligheter att få frågan prövad i högre instans (se t.ex. JO 2011/12 s. 161). Vid bedömningen av hur denna avvägning ska göras bör viss vägledning kunna hämtas från praxis i frågor som rör inhibition vid tillämpningen av 28 § FPL och 29 § FL.

De angivna situationerna torde vara de två vanligaste då skälen mot verkställighet typiskt sett kan antas väga tyngre än skälen för verkställighet, dvs. då omständigheterna sammantaget talar för att det kan vara motiverat att avvakta laga kraft innan verkställigheten sker trots att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse i och för sig talar för att verkställigheten inte ska behöva skjutas upp. Men som utredningen påpekar kan det också finnas andra omständigheter som i det enskilda fallet kan tala i samma riktning och som väger tyngre än de omständigheter som talar för att verkställighet ska kunna ske omedelbart. Regleringen bör därför utformas så att den ger utrymme för att beakta även andra omständigheter än de nyss nämnda.

I lagrådsremissen föreslås att lagbestämmelsen utformas så att en myndighet noga – vid sidan av de båda ovan angivna typfallen – ska överväga också om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av ”någon annan omständighet”. *Lagrådet* menar att de två först angivna fallen ger intrycket att det ska vara fråga om allvarliga konsekvenser men anser att det intrycket förtas av den tredje punkten eftersom den innebär att varje annan omständighet också ska beaktas vid bedömningen. Lagrådet uppmärksammar också att utredningens förslag var utformat så att det som anges i de två första punkterna var exempel på vad som skulle beaktas och menar att bestämmelsen med den utformningen begränsades till att avse allvarliga omständigheter.

Regeringen är inte övertygad om att utredningens lagförslag ska uppfattas så att endast allvarliga omständigheter kan bli aktuella. Det kan konstateras att det inte är möjligt att förutse alla situationer då det kan vara motiverat att avvakta med verkställigheten. Bestämmelsens övergripande syfte är att säkerställa att enskildas berättigade rättssäkerhetsintressen alltid tillgodoses och att bedömningen av verkställighetsfrågan inte görs slentrianmässigt från myndigheternas sida. Som utredningen konstaterar är både praxis och doktrin på området sparsam. Enligt regeringens mening måste lagtexten med nödvändighet utformas på ett öppet sätt som tillåter myndigheterna att beakta i stort sett varje omständighet som talar för att verkställigheten bör avvaktas.

Vid bedömningen av verkställighetsfrågan bör det avgörande vara om omständigheterna i det enskilda fallet, oavsett omständigheternas art, har sådan vikt att övervägande skäl talar för att verkställigheten bör avvaktas. Vid denna avvägning bör skilda motstående intressen i rättstillämpningen

kunna ges varierande vikt beroende bl.a. på hur starkt intresset av verkställighet är i det enskilda fallet. Bedömningen bör här, liksom i andra sammanhang, alltid göras med beaktande bl.a. av den allmänna proportionalitetsprincipen (jfr avsnitt 7.1). Detta kan i och för sig föra med sig att det främst kommer att vara omständigheter av mera allvarlig art som blir avgörande för myndigheten när den tar ställning för att avvakta med verkställigheten. Men det kan också vara fråga om situationer där ställningstagandet görs utifrån en bedömning av risken för att beslutet blir upphävt om det överklagas (jfr H. Strömberg, B. Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 26 uppl. 2014, s. 138). De fall som bestämmelsen avser är fall då verkställigheten får men inte måste ske omedelbart. Myndigheterna bör i dessa fall ta vederbörlig hänsyn till förhållanden som talar för ett uppskov. Bestämmelsen bör därför lämpligen utformas utan begränsning till omständigheter av mera kvalificerat slag. Enligt regeringens mening medför en sådan utformning att regleringen ger utrymme för ett lämpligt mått av flexibilitet, som kan utnyttjas av myndigheterna inom proportionalitetsprincipens gränser.

Regeringen föreslår alltså att det i lagen tas in en särskild bestämmelse som klargör för myndigheterna att motstående intressen av denna art, liksom andra motstående intressen som väger tyngre än verkställighetsintresset, måste beaktas innan en myndighet använder sig av den aktuella undantagsbestämmelsen.

Undantag vid anställning

Ett stort antal remissinstanser vänder sig mot att tillämpningsområdet för den av utredningen förslagna huvudregeln om besluts verkställbarhet inte uttryckligen begränsas i den nya lagen när det gäller beslut i anställningsärenden. Dessa remissinstanser anser att ett beslut att anställa en person måste gälla trots att det överklagas. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller att staten annars inte kan konkurrera om arbetskraft på samma villkor som andra arbetsgivare vilket enligt myndigheten skulle innebära ett hot mot den statliga sektorns kompetensförsörjning. Även *Arbetsgivarverket* understryker att utredningens förslag kommer att få negativa konsekvenser om vakanser inte kan tillsättas omedelbart. *Sveriges geologiska undersökning* betonar att en genomgång av speciallagarna måste göras innan ikraftträdandet om förslaget ändå genomförs.

Regeringen delar remissinstansernas farhågor om att en generell tillämpning av huvudregeln vid anställning av arbetstagare i offentlig sektor skulle kunna få mycket negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen i myndigheternas verksamhet. Om tillträdesdagen infaller före överklagandetidens utgång eller under den tid ett överklagande handläggs i överinstansen riskerar en myndighet vid en tillämpning av den föreslagna huvudregeln att drabbas av mer eller mindre allvarliga verksamhetsproblem i samband med personalrekrytering. Problemen kan förmodas bli särskilt allvarliga om anställningen avser en nyckelperson i verksamheten eller om verksamheten är att betrakta som särskilt samhällsviktig. Det bör i sammanhanget också beaktas att den ovisshet som en sökande kan behöva acceptera i fråga om när en anställning kan tillträdas om huvudregeln tillämpas kan verka avskräckande på vissa enskilda att över huvud taget söka en utlyst anställning hos en myndig-

het. Redan den möjlighet som i dag står öppen för konkurrerande sökande att överklaga ett anställningsbeslut kan visserligen ha liknande effekter, men för att inte ytterligare bidra till risken att statliga och kommunala myndigheter drabbas av allvarligt men på grund av svårigheter att snabbt rekrytera personal vid vakanser – inte minst inom områden där samhällsviktiga funktioner måste kunna upprätthållas på ett effektivt sätt – och för att undvika allvarliga konkurrensnackdelar på arbetsmarknaden, anser regeringen att undantag från huvudregeln måste tillåtas när det gäller ärenden som avser personalrekrytering. Regleringen bör utformas som en befogenhet att avvika från huvudregeln i dessa fall, inte en skyldighet.

I andra personalärenden än ärenden om själva anställningen, t.ex. ärenden om upphörande av en anställning och disciplinära förfaranden, torde det i många fall – men inte alla – vara rimligt att laga kraft avvaktas innan myndighetens beslut verkställs. Om det finns skäl att avvika från huvudregeln i sådana fall, framstår det enligt regeringens uppfattning som lämpligt att de närmare förutsättningarna för undantag anges i en specialförfattning, jfr t.ex. 31, 33 och 36 §§ lagen om offentlig anställning. I vissa fall skulle även den föreslagna undantagsbestämmelsen om omedelbar verkställbarhet när ett väsentligt allmänt intresse kräver det kunna vara tillämplig.

Regeringen föreslår alltså att ett anställningsbeslut ska kunna verkställas vid den tidpunkt då anställningen enligt beslutet ska påbörjas även om beslutet har överklagats. Detta innebär konkret att den ordning som redan gäller i dag behålls. I förhållande till lagrådsremissen föreslår regeringen en mindre justering av lagtexten för att undantagsbestämmelsens räckvidd ska bli tydligt avgränsad mot andra beslut som rör anställningen än just beslut om att anställa någon och för att de undantag i lagen som tar sikte på anställningsbeslut ska få en enhetlig utformning (jfr avsnitten 12.3.4 och 13.4.3 i fråga om motsvarande undantag när det gäller kommunikation och motivering av beslut).

Gynnande beslut

Några remissinstanser framhåller den praktiska tillämpning som har brett stöd i doktrinen och som innebär att beslut som inte går någon enskild part emot ska gälla omedelbart. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att det i lagen därför bör föreskrivas att beslut får verkställas omedelbart om det inte går någon enskild part emot.

Regeringen kan konstatera att det knappast råder någon tvekan om att beslut som inte går någon – varken en part eller någon annan intressent som har rätt att överklaga – emot bör kunna verkställas omedelbart. Om ett beslut som innebär att en sökande får framgång med sin framställning däremot drabbar en motpart eller påverkar någon annans ställning på sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga beslutet, är den grundläggande förutsättningen – att beslutet inte gått någon emot – inte uppfylld. Enligt gällande ordning torde överklagandetidens utgång i sådana fall normalt behöva inväntas innan beslutet verkställs.

I fråga om överklagbarhet föreslår regeringen att ett beslut ska få överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (avsnitt 15.2.2). Vidare föreslås att ett beslut får överklagas av den

enskilde som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (avsnitt 15.3.2). Ett beslut som innebär att en person som ansöker om en ekonomisk eller annan förmån får full framgång med sin ansökan, utan att beslutet negativt påverkar någon annan intressent som har rätt att överklaga, bör med en sådan reglering kunna genomföras omedelbart. För sådana fall finns därför inte något uppenbart behov av en särreglering om verkställbarhet i den nya lagen. Om den enskilde i motsvarande fall endast fått delvis framgång med sin framställning, finns inte heller regelmässigt några bärande skäl att avvakta med verkställigheten i den del ansökan bifallits, t.ex. genom utbetalning av ett studiestöd eller försörjningsstöd. Det kan vara motiverat för att skydda ett viktigt ekonomiskt intresse hos den enskilde, i vart fall så länge det inte finns några motstående intressen som talar mot att beslutet verkställs omedelbart.

Regeringen ser mot den bakgrunden inte något behov av komplettering av de föreslagna undantagen från huvudregeln för att en förvaltningsmyndighets otvetydigt gynnande beslut ska kunna verkställas omedelbart.

14 Myndighetens korrigering av egna beslut

14.1 Nuvarande ordning

Myndigheternas befogenhet och skyldighet att ändra egna beslut

En myndighets beslut behöver ibland ändras. Det kan t.ex. bero på att ett fel uppkommit som ett resultat av ett misstag eller förbiseende från myndighetens eller någon annans sida. En annan vanlig anledning till att ett beslut behöver ändras är att det har kommit fram nya omständigheter som hade inneburit att beslutet skulle ha fått en annan utformning om omständigheterna hade kunnat beaktas från början. Det är inte heller ovanligt att det efter beslutet inträffar omständigheter som medför att beslutet framstår som olämpligt eller felaktigt.

Om ett fel har uppkommit måste beslutet ibland kunna korrigeras. En korrigering av beslutet kan göras på två sätt, antingen genom att en överinstans ändrar beslutet efter ett överklagande eller genom att myndigheten justerar sitt eget beslut. Genom att möjliggöra för förvaltningsmyndigheterna att ändra sina egna beslut kan ett onödigt överklagande i vissa fall undvikas.

Förvaltningslagen saknar reglering om förvaltningsmyndigheternas generella befogenheter att göra sakliga ändringar i ett beslut som de tidigare själva har fattat. Den reglering som finns tar sikte dels på rättelse av uppenbara förbiseendefel som inte ändrar beslutets innebörd, dels på situationer då myndigheterna inte bara har en befogenhet utan också en skyldighet att i vissa uppenbara fall ändra ett beslut i sak (se vidare nedan). När i övrigt det gäller befogenheterna att rätta och ändra beslut hänvisas man i stor utsträckning till att söka svaren på frågor om gällande rätt i allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser om förvalt-

ningsbesluts s.k. negativa rättskraft. Liksom inom den allmänna processrätten bygger rättskraftsbegreppet inom förvaltningsrätten i grunden på förutsättningen att det senare beslut, som ersätter ett beslut som myndigheten tidigare har meddelat, ska avse ”samma sak”. Är det i ärendet inte fråga om samma sak som tidigare har prövats, kan man således inte tala om att ett visst beslut återkallas, ändras eller rättas. Då är det i stället något nytt som prövas.

Ärenden hos förvaltningsmyndigheterna är många gånger inte lika tydligt avgränsade som målen i domstolarna. Exempelvis kan sådana omständigheter som har kommit till efter att det första beslutet fattades förändra förutsättningarna för beslutet på ett sådant sätt att den rättsliga bedömningen av frågan i ärendet blir en helt annan när det senare beslutet meddelas, även om ”saken” i grunden är densamma. Frågan om avgränsningen av saken spelar mot den bakgrunden en mindre framträdande roll inom förvaltningsrätten än inom den allmänna processrätten.

Om ett förvaltningsbeslut är av sådant slag att det har negativ rättskraft måste beslutsmyndigheten avstå från att ta initiativ till att riva upp det tidigare fattade beslutet. Då den negativa rättskraften endast påverkar möjligheterna för den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet att själv ändra detta, kan ett beslut få negativ rättskraft i förvaltningsrättslig mening även om det inte har fått laga kraft, dvs. även om beslutet fortfarande kan överklagas och ändras av överinstansen.

Mot bakgrund av att den gällande ordningen innebär att det i princip står beslutsmyndigheten fritt att ändra ett eget beslut så länge beslutet inte har fått negativt rättskraft, skulle det vara av stor praktisk betydelse att klargöra i vilka fall ett förvaltningsbeslut får sådan rättskraft. En uttrycklig reglering av rättskraftsfrågan skulle nämligen kunna bidra till att öka förutsebarheten och rättssäkerheten för enskilda.

I förarbetena till förvaltningslagen redogörs övergripande för de befogenheter som förvaltningsmyndigheterna enligt praxis och doktrin anses ha att ändra egna tidigare fattade och expedierade beslut (prop. 1985/86:80 s. 39–40). Detta görs med utgångspunkt i olika beslutstypers skilda karaktär. Som utredningen framhåller förekommer myndighetsbeslut i en stor variation av situationer. Rättskraftsfrågan har dock varit föremål för prejudikatbildning i förhållandevis liten omfattning. Någon heltäckande bild av i vilka fall en myndighet kan ändra sina egna tidigare meddelade beslut kan därför inte ges så lätt.

Enligt de förvaltningsrättsliga grundsatser som kommer till uttryck i praxis och doktrin anses gälla att ett gynnande beslut i ett ärende som gäller en rätt till förmån av personlig eller ekonomisk art som huvudregel inte kan återkallas av beslutsmyndigheten. Från denna huvudregel har dock flera viktiga avsteg gjorts i rättstillämpningen. Ett gynnande beslut anses således kunna återkallas om återkallelsen grundar sig på ett tydligt förbehåll som gjorts i själva beslutet eller i den författning enligt vilken beslutet har meddelats. Ett gynnande beslut anses också kunna återkallas om återkallelsen motiveras av hänsyn till hälsofara, brandfara, trafikfara eller andra tvingande säkerhetsskäl. Detsamma anses gälla om det gynnande beslutet grundats på uppgifter från den enskilde som är vilseledande och som föranlett det felaktiga beslutet. Ingenting anses heller hindra att ett gynnande beslut ersätts av ett annat gynnande beslut,

om ändringen inte är till nackdel för någon enskild. I praxis finns även stöd för slutsatsen att gynnande beslut om fortlöpande förmåner under vissa förhållanden bör kunna återkallas eller ändras även i andra fall än de nyss beskrivna (RÅ 2000 ref. 16).

Praxis och doktrin ger vidare stöd för slutsatsen att förelägganden, t.ex. om förbud, och liknande betungande beslut som regel inte får negativ rättskraft och därför, med vissa undantag, kan ändras i både skärpande och mildrande riktning (se t.ex. RÅ 1996 ref. 51 och RÅ 2002 ref. 39). Ett avslagsbeslut anses normalt inte heller få negativ rättskraft. En enskild part, som har fått avslag på en framställning av beslutsmyndigheten, kan därför återkomma med en ny framställning och få samma sak prövad på nytt trots det tidigare beslutet (RÅ 2005 ref. 16). Detta gäller i vart fall så länge avslagsbeslutet inte har överprövats av överinstansen (RÅ 2002 ref. 61). I förarbetena till gällande lag gav departementschefen även uttryck för uppfattningen att beslut som utgör interna ställningstaganden inte är bindande för myndigheten för framtiden. När det slutligen gäller beslut i flerpartsärenden, som påminner om tvistemål eller brottmål, finns det visst stöd i praxis och förarbeten för bedömningen att dessa normalt inte bör kunna ändras av myndigheten själv (RÅ 2002 ref. 61, jfr SOU 2010:29 s. 563 och prop. 1985/86:80 s. 40).

Förvaltningsmyndigheternas befogenhet att ändra egna beslut som första instans sedan ett beslut överklagats till en högre instans anses allmänt sett vara något mer begränsad än möjligheterna att ändra beslut som inte har överklagats. Huvudregeln torde här vara att beslutsmyndigheten som regel inte har befogenhet att ändra sitt beslut sedan det överklagats och handlingarna i ärendet överlämnats till överinstansen (se t.ex. 27 § FL och 13 kap. 13 § utlänningslagen. I annat fall skulle samma fråga kunna bli föremål för parallell behandling och beslut av två olika instanser samtidigt (litispendens).

Förvaltningslagens reglering

I 26 § FL finns, under rubriken rättelse av skrivfel och liknande, bestämmelser om rättelse av beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Sådana beslut får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Det rör sig i dessa fall inte om någon återkallelse av beslutet eller om någon ändring i sak utan endast om en befogenhet att korrigera ett uppenbart fel av förbiseendeslag. För att en part ändå inte ska riskera att drabbas av någon rättsförlust till följd av att felet rättas till, ställs det i paragrafen upp ett krav på att den enskilde ska underrättas om korrigeringen innan en rättelse görs. Detta krav gäller dock enbart om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig. Liknande bestämmelser om rättelse av förbiseendefel finns i 32 § FPL, 17 kap. 15 § RB, 33 § lagen (1996:242) om domstolsärenden och 2 kap. 20 § utsökningsbalken.

I 27 § första stycket FL finns vidare, under rubriken omprövning av beslut, bestämmelser som reglerar myndigheternas skyldighet att i vissa uppenbara fall ändra ett beslut som de har meddelat som första instans. Skyldigheten gäller om ett beslut är uppenbart oriktigt på grund av nya

omständigheter eller av någon annan anledning och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, om inte den som överklagar beslutet begär att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition). Enligt andra stycket i samma paragraf gäller skyldigheten att ändra ett beslut inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till den högre instans som har att pröva ett överklagande eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet. Liknande bestämmelser finns i t.ex. 34 § lagen om domstolsärenden.

I 28 § FL finns bestämmelser om vilken verkan en ändring av ett förvaltningsbeslut får för ett överklagande som avser det ändrade beslutet. Tillämpningsområdet är inte begränsat till beslut som meddelats i första instans. Enligt paragrafen förfaller ett överklagande av en myndighets beslut om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I sådana fall ska överklagandet inte lämnas till överinstansen för prövning. Om myndigheten ändrar beslutet på något annat sätt än som klaganden begär, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

14.2 Behov av reglering av befogenheten för myndigheter att rätta och ändra egna beslut

Regeringens bedömning: I den nya förvaltningslagen bör regleringen av myndigheternas förutsättningar att ändra egna beslut omfatta såväl de situationer då förvaltningsmyndigheterna har en skyldighet att ändra sina beslut som huvuddragen för de situationer då de har en möjlighet att göra detta.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga invändningar mot bedömningen. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser dock att det hade varit värdefullt om utredningen hade utvärderat erfarenheterna av hur omprövningsinstitutet fungerat innan den avfärdat möjligheten att införa en allmän reglering av motsvarande slag i förvaltningslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Frågor om förvaltningsbesluts negativa rättskraft hör till de områden inom förvaltningsrätten som är bland de svåraste att tillägna sig djupare kunskaper om. Källorna till gällande rätt utgörs enbart av praxis och doktrin vilka ger uttryck för de allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser som ansetts vara vägledande för bedömningarna av dessa frågor. Det är inte rimligt att utgå från att beslutsfattare på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen har djupare kunskaper om dessa allmänna grundsatser. Bristen på uttryckliga föreskrifter om befogenheterna att ändra egna beslut kan därför leda till att en myndighet felaktigt tror sig vara förhindrad att ändra ett beslut i ett ärende som man redan avgjort, även om det i det enskilda fallet kanske är både möjligt och sakligt befogat att myndigheten gör det. Även ur den enskildes perspektiv kan avsaknaden av författningsreglering vara problematisk. Om en enskild part inte känner till de befogenheter som myndigheterna har när det gäller att ändra sina egna beslut, kan parten uppleva sig tvungen att inleda en överklagandeprocess för att få till stånd

en ändring som beslutsmyndigheten egentligen själv enkelt och snabbt skulle ha kunnat besluta om. Det finns också en risk för att den enskilde drabbas av rättsförluster om myndigheterna felaktigt tror sig kunna, genom ett nytt beslut, ta ifrån en enskild vad han eller hon redan har fått rätt till genom ett tidigare beslut. En uttrycklig lagreglering som utformas så att både myndigheter och enskilda får klara besked av lagen om vilka befogenheter myndigheterna har att ändra egna beslut kan enligt regeringen bidra till att både stärka rättssäkerheten för den enskilde och minska risken för onödiga överklaganden. I likhet med utredningen anser regeringen att det därför finns skäl att i den nya förvaltningslagen ta in uttryckliga bestämmelser om dessa befogenheter.

Bestämmelserna om myndigheternas befogenheter att ändra egna beslut bör vara så heltäckande och klargörande som möjligt. Det är dock inte möjligt att i lagen uttömmande reglera alla tänkbara fall då en myndighet bör ha möjlighet att ändra ett tidigare fattat beslut. Som utredningen framhåller kommer det även efter ett införande av uttryckliga lagbestämmelser om ändring av egna beslut finnas ett behov av rättspraxis för att ytterligare specificera innebörden av de nya reglerna. Det kan inte heller uteslutas att det uppkommer behov av att reglera rättskraften i speciallagstiftning på vissa områden eller för vissa typer av beslut. Att ett sådant behov kan uppkomma bör dock inte hindra att en värdefull reform genomförs och utformas med en så heltäckande reglering som möjligt i den allmänna förfaranderegleringen.

Den allmänna regleringen i förvaltningslagen bör vidare utformas med utgångspunkt i att myndighetsbeslut inte ska behöva överprövas av domstol annat än när det är nödvändigt. Denna ambition grundar sig framför allt i den uttalade målsättningen att i möjligaste mån förskjuta tyngdpunkten i förfarandet till prövningen i första instans. Men ambitionen bör också vara att överklagade beslut så snabbt som möjligt kan lämnas över till den högre instansen för prövning.

Regeringen delar sammanfattningsvis utredningens uppfattning att regleringen i den nya förvaltningslagen, till skillnad från vad som gäller enligt den nuvarande lagen, bör omfatta såväl de fall då förvaltningsmyndigheterna har en skyldighet att i klara fall ändra sina beslut som de fall då de enbart har en möjlighet att göra detta. Regeringen instämmer vidare i utredningens bedömning att bestämmelserna inte bör utformas på ett sätt som innebär att beslutsmyndighetens omprövning av sina beslut kommer att innefatta en särskild process, jämförbar med den som gäller vid överklagande. Formaliseringen av förfarandet får alltså inte innebära en regelrätt dubblering av prövningen i första instans. Det är också väsentligt att överklagandeförfarandet inte påverkas negativt genom en långdragen hantering i första instans av frågan om en ändring kan eller bör göras av myndigheten själv.

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att i den nya förvaltningslagen använda andra uttryck för rättelse och ändring än i den nuvarande lagen. Rättelse bör således användas som uttryck för korrigeringar som inte innebär någon ändringar i sak medan uttrycket ändring bör användas i fråga om andra slags korrigeringar. Uttrycket omprövning bör inte användas i den nya lagen.

Utredningens bedömning avviker från regeringens. Utredningen föreslår att uttrycket rättelse genomgående ska användas i förvaltningslagen för att beskriva den åtgärd som en myndighet vidtar då den frångår sitt tidigare beslut, vare sig myndigheten upphäver, återkallar eller ändrar beslutet.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser ifrågasätter förslaget att använda uttrycket rättelse för alla situationer när ändring görs i ett beslut. Bland dessa remissinstanser finns *Göta hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Kriminalvården*, *Datainspektionen*, *Migrationsverket*, *Trafikverket*, *Finansinspektionen*, *Energimarknadsinspektionen*, *Konkurrensverket*, *Uppsala universitet*, *Lunds universitet* och *Fiskeriverket*. Några remissinstanser, däribland *Pensionsmyndigheten*, *Livsmedelsverket*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Karlskrona kommun*, ställer sig dock positiva till användningen av ett enhetligt uttryck.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande lagstiftningen är inte helt enhetlig när det gäller användningen i olika författningar av uttrycket rättelse. I författningar som specifikt reglerar en myndighets befogenhet eller skyldighet att korrigera ett beslut som myndigheten själv har fattat förefaller innebörden dock i allt väsentligt ansluta till den innebörd som uttrycket har i förvaltningslagen. I 26 § FL finns bestämmelser om rättelse av sådana beslut som av rent förbiseende har blivit felaktiga. Den rättelse som beslutas i sådana fall innebär inte att det görs någon saklig ändring i beslutet. Bestämmelser där uttrycket används med samma innebörd finns i speciallagstiftningen i t.ex. 3 kap. 19 § skollagen och 2 kap. 20 § utsökningsbalken. Även i 4 kap. 21 § lagen (2008:990) om företagshypotek finns en liknande bestämmelse, men den är inte fakultativ utan tvingande. I 13 kap. 12 § utlänningslagen har en bestämmelse om rättelse av beslut preciserats till att omfatta enbart vissa uppgifter som är relevanta för att fastställa en utlännings identitet. Uttrycket rättelse förekommer emellertid även med en delvis annan innebörd i t.ex. personuppgiftslagen. I den lagen används det dels för att beteckna sådana åtgärder som innebär att felaktig information om en person ändras så att den blir rättvisande, dels för att beteckna åtgärder som innebär att en rättsstridig behandling av uppgifter blir rättsenlig eller bringas att upphöra. På motsvarande sätt används uttrycket rättelse i t.ex. 25 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och 6 kap. 22 § luftfartsförordningen (2010:770) för att beteckna åtgärder som syftar till att få ett rättsstridigt handlande att upphöra.

Uttrycket ändring används i skilda författaranderegler inom speciallagstiftningen med en innebörd som i allt väsentligt motsvarar uttryckets

innebörd enligt 27 § FL. En skyldighet att ändra ett beslut om betyg följer av 3 kap. 20 § skollagen, om den som fattat beslutet finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning och en ändring kan ske snabbt och enkelt och inte innebär att betyget sänks. En motsvarande skyldighet gäller inom högskoleväsendet enligt 6 kap. 24 § högskoleförordningen (1993:100). Av 13 kap. 13 § utlänningslagen följer att Migrationsverket ska ändra ett beslut som verket meddelat i första instans, om verket finner att beslutet är oriktigt på grund av nya omständigheter eller någon annan anledning och ändringen inte är till nackdel för utlänningen. Till skillnad från vad som gäller enligt 27 § FL ställs alltså inte något uppenbarhetskrav upp i dessa fall.

Den skyldighet som slås fast i 27 § FL innebär att en myndighet under vissa förutsättningar måste meddela ett nytt beslut som ändrar ett tidigare meddelat beslut. Den korrigering som därmed görs innebär att beslutet ändras i sak. I den mellanrubrik som i lagtexten är placerad närmast före den aktuella regleringen och i förvaltningslagens förarbeten, används uttrycket omprövning för att beteckna detta förfarande (prop. 1985/86:80 s. 41–43). Användningen av det uttrycket förefaller i vissa fall ha gett upphov till missuppfattningar om vad som enligt bestämmelserna krävs av myndigheterna. Uttryckssättet tycks således i vissa fall ha föranlett myndigheterna att särskilt pröva om de behöver göra en omprövning i syfte att undersöka huruvida de är skyldiga att ändra sina beslut. Med detta synsätt skulle det alltså röra sig om två beslut: ett beslut att göra en omprövning och ett annat beslut som innehåller resultatet av denna omprövning. Som utredningen framhåller finns det skäl att sträva efter en utformning av bestämmelserna i den nya lagen som kan bidra till att denna typ av tolkning av regleringen undviks. Enligt regeringens mening bör uttrycket omprövning av denna anledning inte användas i den nya förvaltningslagen för att beteckna myndigheternas möjligheter att korrigera sina egna beslut.

Utredningen föreslår i stället att uttrycket rättelse genomgående ska användas i den nya lagen för att beteckna den typ av åtgärd som en myndighet vidtar då den frångår sitt tidigare beslut – vare sig myndigheten upphäver, återkallar eller ändrar beslutet – eftersom det enligt utredningens synsätt knappast finns några vägande skäl för att reservera uttrycket rättelse för korrigering av sådana beslut som innehåller rena förbiseendefel. Ett stort antal remissinstanser ifrågasätter dock denna bedömning. De anser att det av pedagogiska och andra skäl är viktigt att skilja mellan rättelse som sker på grund av skrivfel och liknande när något blivit fel redan från början och ändring som sker då ett beslut ändras på grund av t.ex. nytillkomna omständigheter och ändrade förhållanden.

Som flera av remissinstanserna framhåller ligger det ett pedagogiskt värde i att i förvaltningslagen skilja mellan korrigeringar som inte innebär några ändringar i sak och som får tillbakaverkande effekt å ena sidan och ändringar som innebär ett nytt ställningstagande i sak och som inte får tillbakaverkande effekt å den andra. Det ligger också ett värde i att uttryck som är avsedda att ha en viss innebörd används på ett enhetligt sätt i olika förfaranderegleringar. Den uppdelning som görs både i förvaltningslagen och lagen om domstolsärenden och i speciallagstiftningen

mellan rättelse av skrivfel och liknande och ändring av beslut på grund av nya omständigheter m.m. bör enligt regeringen inte frångås om det inte finns tungt vägande skäl för det. I motsats till utredningen anser regeringen att skälen för att använda uttrycket ändring enbart för att beskriva det resultat som en part begär av en högre instans vid ett överklagande inte väger tillräckligt tungt för att det ska vara motiverat att i den nya lagen använda ett enhetligt uttryck som innefattar både rättelse och ändring. Det förfarande som i den nuvarande lagen beskrivs med uttrycket omprövning av beslut bör alltså i den nya lagen beskrivas med uttrycket ändring av beslut.

14.4 När och hur rättelse och ändring får göras

14.4.1 Korrigeringar innan ett beslut har meddelats

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av att i den nya förvaltningslagen ta in en bestämmelse som anger att ett beslut alltid kan rättas innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående.

Utredningens förslag avviker från regeringens. Utredningen föreslår att det i lagen ska slås fast att en myndighet alltid kan rätta ett beslut innan det expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående och att beslutet efter denna tidpunkt kan rättas under de förutsättningar som anges i lagen.

Remissinstanserna: Några remissinstanser ifrågasätter utredningens förslag i denna del. *Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Migrationsverket, Lunds universitet* och *Livsmedelsverket* ser inget behov av en sådan reglering. *Förvaltningsrätten i Umeå* menar att det är missvisande att använda uttrycket rättelse för ändringar som görs innan beslutet blivit offentligt. På liknande sätt menar *Kammarkollegiet* att det inte råder någon oklarhet om att en myndighet får ändra ett beslut som inte har expedierats. En regel som slår fast detta kan enligt Kammarkollegiet felaktigt ge intrycket att en myndighet inte kan göra rättelse före den tidpunkten utan stöd i lagen.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande regleringen innehåller inte några bestämmelser om myndigheternas möjligheter att korrigera ett beslut före den tidpunkt då beslutet har expedierats eller på något annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående. Som utredningen påpekar har saken inte ansetts kontroversiell och sällan eller aldrig gett upphov till någon diskussion i praxis kring rättskraftsfrågor. Detta kan i de flesta fall förklaras av att någon sådan fråga definitionsmässigt inte har ansetts kunna uppkomma före offentliggörandet. Som *Migrationsverket* påpekar har det tvärtom framstått som närmast självklart att det står myndigheten fritt att ändra ett beslut, vanligen i form av ett utkast, innan beslutet har expedierats. Detta gäller oberoende av vilken beslutstyp det handlar om (gynnande beslut, betungande beslut, avslagsbeslut etc.). Anledningen till att myndigheterna fritt bör kunna byta ståndpunkt innan ett offentliggörande har skett är att ingen utomstående berörs av detta. Så snart ett beslut har lämnat myndigheten och kommit adressaten eller någon annan

till del, kan dock rimliga förväntningar om att beslutet inte ska ändras uppkomma hos mottagaren. I sådana fall kan det också vara rimligt att utgå från att den enskilde agerar utifrån de förutsättningar som gäller enligt beslutet.

Utredningen föreslår att det i den nya lagen tydliggörs från vilken tidpunkt verkningar på grund av den negativa rättskraften kan uppkomma, dvs. när begränsningar i myndigheternas rätt att ändra sina egna beslut i normalfallet kan inträda. Genom en uttrycklig bestämmelse som klargör att en myndighet alltid kan ändra ett beslut före den tidpunkt då detta genom expediering eller på annat sätt gjorts tillgängligt för någon utomstående skulle regleringen i och för sig kunna bidra till att skapa ökad kunskap främst bland enskilda om när myndigheternas obegränsade korrigeringsmöjligheter upphör. Någon tvekan om saken hos rättstillämparna synes nämligen inte finnas. Som *Kammarkollegiet* framhåller kan en sådan reglering emellertid samtidigt ge det felaktiga intrycket att korrigeringsmöjligheterna finns enbart som en följd av den aktuella regleringen. En sådan effekt av den föreslagna bestämmelsen är inte önskvärd. Som *Förvaltningsrätten i Umeå* är inne på kan det också, för både myndigheter och enskilda, framstå som något missvisande att tala om rättelse av ett beslut i ett skede av förfarandet då myndighetens beslut ännu inte föreligger i färdigt och justerat skick. Regeringen konstaterar att frågan om vid vilken tidpunkt i förfarandet som myndigheternas korrigeringsmöjligheter begränsas inte har gett upphov till några praktiska tillämpningsproblem. Den reglering som utredningen föreslår i nu aktuellt hänseende kan inte heller förväntas ha någon direkt inverkan på enskildas möjligheter att förstå förutsättningarna för myndigheternas korrigeringsmöjligheter. Mot den bakgrunden anser regeringen att övervägande skäl talar mot att i den nya lagen införa en sådan bestämmelse av upplysningskaraktär som utredningen föreslår.

14.4.2 Rättelse på grund av skrivfel eller liknande

Regeringens förslag: Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot utredningens förslag. *Örebro universitet* anser dock att det i bestämmelsen bör klargöras att ändringar kan ske även om de är till nackdel för en enskild part.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande regleringen i 26 § FL om rättelse av skrivfel och liknande synes ha fyllt sitt ändamål väl. Enligt regeringens mening bör en reglering som i sak motsvarar den nuvarande tas in i den nya förvaltningslagen. Ett beslut – oavsett vilken typ det gäller – bör således kunna rättas om beslutet innehåller någon uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Bestämmelsen i den nya förvaltningslagen bör i likhet med motsvarande bestämmelse i nuvarande lag utformas som en fakultativ regel. Det innebär bl.a. att rättelse av bagatellartade fel, t.ex.

stavningen av ett namn, i allmänhet kan underlåtas. Samtidigt bör myndigheten regelmässigt utnyttja befogenheten att rätta ett fel när detta kan förutses ha någon praktisk betydelse för parten. Om parten uttryckligen begär att rättelse ska göras i dessa fall framstår det som naturligt att myndigheten i normalfallet utnyttjar denna rättelsebefogenhet.

Regeringen delar inte *Örebro universitets* uppfattning att det bör tydliggöras att rättelse får göras även om det är till nackdel för en enskild part. En rättelse enligt den nu aktuella bestämmelsen förutsätter i princip att rättelsen inte innebär någon saklig ändring av det tidigare beslutet. Det är i stället fråga om rent formella rättelser. Ett sådant tillägg som universitetet föreslår riskerar därför att bli missvisande.

En reglering som motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 26 § FL finns också i förvaltningsprocesslagen, rättegångsbalken och lagen om domstolsärenden. Regeringens förslag innebär att den praxis som har utvecklats vid rättstillämpningen på samtliga dessa områden kan ge fortsatt vägledning, bl.a. då det gäller att skilja ut rena förbiseendefel från andra typer av fel och att avgöra hur tydlig en felaktighet måste vara för att den ska anses uppenbar. I syfte att språkligt modernisera regleringen föreslår regeringen att uttrycket oriktighet som förekommer i den nuvarande bestämmelsen ersätts av uttrycket felaktighet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

14.4.3 Befogenheten att ändra ett beslut

Regeringens förslag: En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot utredningens förslag. Bland dem som ställer sig uttryckligen positiva till förslaget finns *Post- och telestyrelsen*, *Kriminalvården*, *Örebro universitet*, *Myndigheten för samhällskydd och beredskap* (MSB) och *Livsmedelsverket*. MSB betonar dock att en kodifiering av gällande rätt bör motsvara vad som i dag följer av praxis. Livsmedelsverket menar för sin del att det är oklart om regleringen är avsedd att vara uttömmande eller inte.

Förvaltningsrätten i Umeå, *MSB*, *Centrala studiestödsnämnden* (CSN), *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Energimarknadsinspektionen* menar att det av bestämmelserna uttryckligen bör framgå att ändring kan ske av gynnande beslut när besluten ändras i en för den enskilde positiv

riktning. CSN anser därutöver att det uttryckligen av lagtexten borde framgå att med oriktiga och vilseledande uppgifter avses även att parten utelämnat relevanta fakta. Liknande synpunkter för även *Stockholms universitet* fram. *Lunds universitet*, *Stockholms kommun*, *Växjö kommun*, *Karlskrona kommun*, *Luleå kommun*, *Göteborgs kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det bör införas en generell möjlighet att återkalla gynnande förvaltningsbeslut vid väsentligt ändrade förhållanden.

Lantmäteriet anser att det i lagen uttryckligen bör anges att beslut i vissa fall inte kan ändras när hinder mot ny prövning föreligger på grund av att grundsatserna om res judicata enligt rättegångsbalken ska tillämpas.

En analys av möjligheterna att återkalla gynnande beslut om den underliggande lagstiftningen ändras efterfrågas av *Uppsala universitet*. Universitet menar vidare att förslaget ger intryck av att uttömmande reglera när undantag från den negativa rättskraften för gynnande beslut kan göras och att förslaget i så fall innebär en förändring av gällande rätt. En sådan förändring kräver enligt universitetet ytterligare analys. Enligt universitetet är uttrycket ”till sin karaktär gynnande” oklart. *Lunds universitet* ställer sig frågande till hur man ska bedöma situationer som kännetecknas av att ett beslut föregåtts av påtryckningar, tvång eller bestickning (jfr SOU 2006:2 gällande medborgarskap). Lunds universitet efterfrågar också klargöranden av vad som ska gälla om en särskild reglering finns men inte upptar alla de fall som omfattas av utredningens förslag och framhåller att det måste finnas utrymme för utveckling i praxis.

Några remissinstanser för därutöver fram vissa språkliga och lagtekniska synpunkter i fråga om bestämmelsernas närmare utformning.

Skälen för regeringens förslag

En enkelt utformad huvudregel om möjligheten att ändra egna beslut

Frågan om att i lag mer ingående reglera myndigheternas möjligheter att själva ändra sina beslut övervägdes redan för mer än 30 år sedan av Förvaltningsrättsutredningen. Utredningen lämnade också förslag på en uttömmande reglering (SOU 1983:73 s. 148–161). Förslaget genomfördes dock inte. Det huvudsakliga skälet till det var att förslaget bedömdes kunna medföra nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt eftersom regleringen enligt departementschefen avsevärt vidgade myndigheternas befogenheter att ändra beslut till den enskildes nackdel (prop. 1985/86:80 s. 41).

Regeringen anser att det fortfarande är av största vikt att regleringen om myndigheternas befogenheter att ändra egna beslut utformas så att enskildas berättigade intressen av förutsebarhet värnas. En reglering i lag får inte innebära att det sker en förskjutning av tyngdpunkten i den intresseavvägning som ska göras mellan, å ena sidan, enskildas intresse av att fattade beslut i vissa fall bör vara orubbliga och, å andra sidan, det allmännas intresse av att i vissa fall kunna ändra ett beslut om det i ett enskilt fall visar sig att det finns behov av det. Utgångspunkten bör vara att gällande rättsläge inte ska förändras genom regleringen i den nya

förvaltningslagen. Det är också angeläget att regleringen inte blir allt för invecklad och svåröverskådlig.

I rättspraxis har rättskraftsfrågor vanligen prövats med utgångspunkt i skilda beslutstyper: avslagsbeslut, förelägganden och förbud, gynnande beslut etc. En reglering som bygger på att kodifiera praxis genom specifika lagbestämmelser för skilda beslutstyper framstår dock enligt regeringens mening som mindre lämplig. En sådan reglering riskerar bl.a. att ge upphov till gränsdragningsproblem och framstår som onödigt invecklad. Liksom utredningen anser regeringen att det finns anledning att i stället eftersträva en så enkel och heltäckande huvudregel som möjligt, som kan kompletteras med de undantag som bedöms nödvändiga för att skapa ett balanserat och väl avvägt regelverk.

Regeringen delar alltså utredningens uppfattning att det i fråga om sakliga ändringar av en myndighets egna beslut knappast finns någon anledning att behandla avslagsbeslut annorlunda än beslut om förelägganden, t.ex. i form av förbud, och liknande betungande beslut. Oavsett kategorisering har besluten i praxis behandlats identiskt vad gäller möjligheterna att göra ändring. Det förhållandet att en ny ansökan om samma sak kan prövas på nytt och då leda till att ansökningen vid det senare tillfället beviljas, dvs. att innehållet i det tidigare beslutet om avslag i praktiken ändras i sak, får anses okontroversiellt. Att i stället tvinga en enskild att överklaga ett första beslut om avslag skulle för både den enskilde och det allmänna innebära tidsförlust och ökade kostnader. Ett sådant förfarande står också i motsats till regeringens allmänna strävan att tyngdpunkten i förfarandet ska förskjutas så långt nedåt som möjligt i instansordningskedjan med tyngdpunkt på första instans. På samma sätt måste beslut om förelägganden och förbud kunna ändras. Det gäller inte bara i de fall då ett ursprungligt fel kan påvisas utan också då förhållandena har ändrats på ett så avgörande sätt att beslutet blivit verkningslöst eller inte längre kan anses innebära det mest rationella sättet att lösa det problem som var anledningen till att beslutet meddelades. Det framstår i detta sammanhang som närmast självklart att en myndighet alltid måste kunna ändra sina beslut om förelägganden i en mildrande riktning. Men även beslut om ändringar i ett föreläggande som innebär skärpningar måste generellt accepteras, om förvaltningen ska kunna arbeta funktionellt och effektivt i enlighet med sitt uppdrag. Detta återspeglas även i praxis och doktrin. Enligt regeringens mening saknas det skäl att nu ändra denna ordning. Det bör dock i sammanhanget uppmärksammas att den begränsning i myndigheternas handlingsfrihet som proportionalitetsprincipen innebär (jfr avsnitt 7.1) bl.a. syftar till att minska risken för att en myndighets ingripanden av olika slag successivt skärps på ett sätt som går längre än vad som är motiverat med hänsyn till ändamålet med åtgärden.

Av förvaltningslagens förarbeten framgår vidare att lagstiftaren tidigare bedömt att interna ställningstaganden från det allmännas sida – t.ex. beslut om vägbyggen, inköp, försäljningar och aktieteckning – inte bör vara bindande för framtiden (prop. 1985/86:80 s. 39–40). Detta har ansetts gälla även om beslutet innebär att enskilda personers förväntningar kan komma att gå om intet. Om det har uppkommit civilrättsliga förpliktelser för det allmänna till följd av ett sådant beslut, kan den enskilde kräva kompensation på civilrättsliga grunder för den skada som uppkommit exempelvis till följd av ett avtalsbrott. Men eftersom det i

dessa fall handlar om ett agerande från det allmännas sida i ett politiskt eller ekonomiskt sammanhang som styrs av en annan typ av lagstiftning än sådana offentligrättsliga normer som ger en enskild rätt till en viss förmån, bör beslutsfattandet i anslutning till sådana avtal eller ensidiga åtaganden inte påverkas av bedömningar i rättskraftsfrågor.

När det gäller andra typer av beslut, som från rättskraftssynpunkt ännu inte har prövats i praxis, kan rättsläget inte sägas vara fullt klarlagt. Som utredningen påpekar torde emellertid flertalet av de beslut som fattas inom förvaltningen vara sådana att det finns ett påtagligt behov av flexibilitet och obundenhet vid tidigare ställningstaganden. Den intresseavvägning som ska göras mellan myndigheternas behov av flexibilitet och enskildas intresse av orubblighet torde därför i typfallet – med undantag främst för beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild – utfalla till det allmännas fördel. Enligt regeringens uppfattning framstår det mot den bakgrunden som både riskfritt från rättssäkerhetssynpunkt och rationellt ur praktisk synvinkel att i lagen ta in en enkel huvudregel som klargör att en myndighet får ändra ett beslut som den har fattat om den finner att beslutet är felaktigt.

Utredningen anser att det inte bör ställas upp några särskilda krav i fråga om själva anledningen till att ett beslut ändras. Regeringen instämmer i den bedömningen. Skälet till att en ändring bedöms vara motiverad kan t.ex. vara att myndigheten i ett enskilt fall uppmärksammat ursprungliga felaktigheter av saklig eller processuell natur. Men skälet kan också vara att det har tillkommit nya omständigheter som kastar nytt ljus över saken och som innebär att den bör bedömas på ett annat sätt än tidigare. Något krav på att nya omständigheter framkommit som i det enskilda fallet motiverar ett nytt ställningstagande bör dock inte ställas upp. Som utredningen påpekar finns det också en risk för att en detaljerad uppräkning i lagtexten av olika tänkbara skäl för ändring leder till att tillämpningen i praktiken binds vid de särskilt angivna exemplen. Ett beslut bör alltså som regel kunna ändras så snart det av något skäl finns anledning att dra slutsatsen att beslutet är oriktigt.

Regeringen ställer sig sammanfattningsvis bakom utredningens förslag att i den nya förvaltningslagen ta in en huvudregel som klargör att en ändring får göras om en myndighet på grund av att nya omständigheter har tillkommit eller av någon annan anledning finner att dess beslut är felaktigt. Tillämpningsområdet för denna reglering bör omfatta endast sådana beslut som fattas av en myndighet som första instans. I den utsträckning en förvaltningsmyndighet fattar ett beslut vid överprövning av en annan myndighets beslut liknar förfarandet i många avseenden det som gäller för överprövning i domstolarna. Domstolarna har ingen allmän befogenhet att ändra sina egna beslut i sak efter att besluten har meddelats. Någon sådan befogenhet bör inte heller regleras för förvaltningsmyndigheternas del när det gäller beslut som fattas vid överprövning.

En modifierad huvudregel för gynnande förvaltningsbeslut

Som framgår ovan (avsnitt 14.1) får enligt fast praxis ett för en enskild part gynnande beslut i ett ärende som gäller rätt till en förmån av personlig eller ekonomisk art inte utan vidare ändras på så sätt att myndigheten

tar ifrån den enskilde förmånen genom ett senare beslut. För en närmare redogörelse för denna praxis, se SOU 2010:29 s. 564–566. Även på unionsrättens område har det genom rättspraxis utvecklats en allmän princip som innebär att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut, dvs. att gynnande beslut har en viss grad av stabilitet. Denna unionsrättsliga princip om berättigade förväntningar torde ligga väl i linje med den svenska ordningen när det gäller gynnande besluts negativa rättskraft.

Det är enligt regeringen angeläget att regleringen om myndigheternas befogenheter att ändra egna beslut utformas så att gällande ordning när det gäller gynnande besluts rättskraft bevaras. Det är därför nödvändigt att begränsa räckvidden av den ovan föreslagna huvudregeln för de gynnande besluten. Frågan är då vilka beslut som kan karaktäriseras som gynnande i aktuellt hänseende.

De gynnande beslut som avses är sådana beslut som ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Med anledning av *Lagrådets* synpunkter vill regeringen förtydliga att det t.ex. kan handla om beslut att bevilja ett sökt tillstånd (exempelvis ett bygglov) eller ett ekonomiskt bistånd (exempelvis en rätt till föräldrapenning). Ett beslut om betyg är ett annat exempel på beslut som i grunden kan sägas vara gynnande för den enskilde. Till gruppen gynnande beslut kan man också hänföra exempelvis ett beslut om att bevilja en begärd registrering (t.ex. rätt till ett varumärke eller patent). Ofta kan förmånen vara av personlig eller ekonomisk art men detta är inte avgörande för att en förmån ska karaktäriseras som gynnande. Det som är kännetecknande för ett gynnande beslut är att det i grunden innefattar en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till. Dessa beslut ska jämföras med sådana beslut som i grunden förpliktar den enskilde att handla eller avhålla sig från att handla på visst sätt och därför kan karaktäriseras som betungande. Ett beslut som ersätter ett sådant betungande beslut och som innebär att den enskilde blir mer förmånligt behandlad än tidigare, t.ex. genom att omfattningen av ett förpliktande föreläggande begränsas i enlighet med en begäran från den enskilde, kan i och för sig uppfattas som positivt ur den enskildes synvinkel. Detta förändrar dock inte beslutets i grunden ingripande karaktär. Ett sådant beslut kan för övrigt också skärpas på nytt, om omständigheterna kräver det. Det är med andra ord inte ett visst besluts verkningar för den enskilde som står i fokus, utan beslutets karaktär. För att avgränsa tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen förefaller det lämpligt, som utredningen föreslår, att i lagtexten ange att det ska vara fråga om sådana beslut som ”till sin karaktär är gynnande för någon enskild”. Till skillnad från *Uppsala universitet* anser regeringen att en sådan beskrivning blir tillräckligt tydlig för att klargöra bestämmelsens tillämpningsområde.

Undantag från principen om gynnande besluts orubblighet

Av redogörelsen för praxis i avsnitt 14.1 framgår att principen om gynnande besluts orubblighet inte gäller undantagslöst. Det finns situationer då den enskildes intresse av stabilitet måste vika för andra, motstående intressen. I den mån det är möjligt att formulera klara och generella normer utifrån praxis avseende dessa situationer, bör dessa

normer komma till uttryck i den nya förvaltningslagen. I likhet med utredningen anser regeringen att bestämmelserna i den nya lagen bör utformas så enkelt och lättillgängligt som möjligt. Regleringen bör därför omfatta de allmängiltiga undantagsfallen. Frågor om behovet av undantag på grund av hänsynstaganden som kan vara motiverade enbart i snävt avgränsade fall bör lämpligen övervägas i speciallagstiftning och således inte resultera i en särskild reglering i den nya förvaltningslagen.

Regeringen konstaterar inledningsvis att ett antal remissinstanser vänder sig mot utredningens bedömning att det saknas behov av att i lagtexten särskilt markera att en myndighet alltid kan ändra ett gynnande beslut i en för den enskilde positiv riktning. Tvärtemot utredningen anser *Förvaltningsrätten i Umeå, MSB, CSN, Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Energimarknadsinspektionen* att det finns ett klart behov av att tydliggöra detta. Att en ändring av ett gynnande beslut, som innebär att en given förmån utvidgas och därmed blir än mer förmånlig för den enskilde, är tillåten enligt gällande ordning råder det inget tvivel om. Regeringen anser att det finns skäl att i lagtexten markera att de bestämmelser som reglerar tillåtna avsteg från orubblighetsprincipen bara tar sikte på ändringsbeslut som är till nackdel för den enskilde. På det sättet tydliggörs att någon ändring av gällande ordning inte är avsedd i detta hänseende. Det innebär alltså att en ändring som görs i gynnande riktning följer den föreslagna huvudregeln.

Det finns vidare i vissa fall ett behov av att kunna ändra gynnande beslut som kan sägas få negativa verkningar för den enskilde. Det gäller dels i vissa situationer när viktiga allmänintressen måste ges företräde framför den enskildes intresse av orubblighet, dels i vissa situationer när den enskilde av olika anledningar inte rimligen bör kunna hävda några berättigade förväntningar.

En första situation som bör omfattas av undantagsregleringen är sådana fall där tvingande säkerhetsskäl kräver att ett beslut ändras. Här motiveras undantaget av viktiga allmänna intressen. Hänsynen till människors eller djurs liv och hälsa är exempel på omständigheter som traditionellt anses kunna motivera att en myndighet ändrar ett gynnande beslut. Omsorgen om egendom är ett ytterligare exempel på en omständighet som kan motivera en tillämpning av detta undantag. En tänkbar situation är att allvarliga störningar i form av bränder eller explosioner skulle uppkomma om beslutet inte ändras. För att inte onödigt styra rättstillämpningen bör lagtexten inte innehålla någon exemplifierande uppräkning av vad som avses med tvingande säkerhetsskäl. Däremot bör det i bestämmelsen tydligt markeras att dessa säkerhetsskäl ska vara sådana att de kräver en omedelbar ändring. Sådana fall där det visserligen är nödvändigt att ett beslut ändras men att detta gäller på lång sikt bör inte omfattas av undantaget. Dessa kan i stället normalt sett åtgärdas genom en ändrad reglering.

En andra situation som bör omfattas av undantagsregleringen är sådana fall där det från början har stått klart för den enskilde att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut om myndigheten anser att det finns skäl för det. Det är fallet t.ex. när det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Bestämmelser om sådana återkallelseförbehåll bör i första hand tas in i de föreskrifter som beslutet grundas på. Av tydlighetsskäl bör en upplysning om innehållet i dessa föreskrifter lämpligen tas in

i beslutet i det enskilda ärendet. En särskild fråga är hur precisa föreskrifter om sådana återkallelseförbehåll rimligen måste vara för att uppfylla rättssäkerhetens krav. Enligt regeringens mening bör det normalt sett krävas mer än att det endast allmänt eller indirekt anges att t.ex. gynnande beslut om beviljande av fortlöpande förmåner bör kunna ändras. Mot den bakgrunden ställer sig regeringen avvisande till förslaget från flera *kommuner*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Lunds universitet* att införa en särskild bestämmelse som ger stöd för ändring av ett gynnande beslut vid ”väsentligt ändrade förhållanden”, t.ex. när förutsättningarna i efterhand ändras för beviljade förmåner som lämnas fortlöpande enligt ett beslut utan någon angiven tidsbegränsning. En generellt tillämplig undantagsbestämmelse av sådant slag skulle innebära att de nuvarande enligt praxis generella undantagsmöjligheterna utvidgades i betydande mån på ett sätt som kan ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt. Enligt regeringens uppfattning bör frågan om möjligheten att återkalla eller på annat sätt i en för den enskilde negativ riktning ändra ett tidigare beslut i dessa fall i stället vid behov lösas genom föreskrifter i specialförfattning. Något krav på att tillämpningsområdet för sådana föreskrifter måste vara begränsat till att avse varje enskild typ av förmån bör inte ställas upp. I normalfallet bör det räcka med en mera generell bestämmelse som avser hela eller delar av författningens tillämpningsområde.

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer också att ett återkallelseförbehåll i vissa fall kan tas in i ett förvaltningsbeslut. Ett sådant förfarande är visserligen mindre vanligt, men bestämmelserna i den nya förvaltningslagen bör inte utesluta en sådan möjlighet. Regeringen vill samtidigt framhålla att det förhållandet att utrymme fortsatt ges för förbehåll av detta slag inte innebär att myndigheternas handlingsutrymme är obegränsat i detta avseende. En myndighet måste alltid ha stöd i föreskrifter för sitt agerande (se närmare avsnitt 7.1). För att uppfylla kravet på legalitet måste ett förbehåll vara utformat och avgränsat på ett sätt som även i övrigt uppfyller rimliga krav på förutsebarhet. Ett beslut om återkallelse av en beviljad förmån, liksom andra åtgärder som innebär ett ingripande mot den enskilde, måste också alltid vara i överstämmelse med principerna om objektivitet och proportionalitet.

En tredje situation som bör omfattas av undantagsregleringen avser fall då ett beslut grundar sig på felaktiga förutsättningar till följd av att den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter eller undanhållit relevanta fakta. På liknande sätt som när ett återkallelseförbehåll tagits in i ett beslut gäller här att den enskildes förväntningar om att beslutet ska stå sig under sådana förhållanden inte kan anses berättigade. Återkallelsen av en beslutad förmån är i dessa fall inte att se som någon form av bestraffning för ett oärligt beteende. Det är alltså inte det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som utgör grund för ändring och det är inte heller relevant om vilseledandet har skett uppsåtligen eller inte. Det finns vidare inte något krav på att uppgifterna ska ha lämnats på heder och samvete. Den grundläggande förutsättningen för ändring är i stället att beslutet har blivit felaktigt till följd av partens agerande. Om felaktigheten inte är relevant för ärendets avgörande finns därför inte någon grund för återkallelse enligt nuvarande praxis. Detsamma gäller om

myndigheten har insett att en i och för sig relevant uppgift var felaktig och därför bortsett från denna då beslutet fattades.

CSN och *Stockholms universitet* efterfrågar ett klargörande av att ett utelämnande av relevanta fakta kan vara en godtagbar grund för ändring av det tidigare beslutet. Enligt regeringens mening omfattar uttrycket ”oriktiga eller vilseledande uppgifter” de tänkbara fall då ett fel beror på partens eget agerande vid uppgiftslämnandet, dvs. även fall då en missvisande bild lämnas till följd av att vissa betydelsefulla fakta utelämnas. Däremot omfattas inte det fallet att ett beslut föregåtts av exempelvis en muta (jfr SOU 2006:2).

Utredningens förslag innefattar inte någon särskild reglering för s.k. flerpartsärenden. Sådana ärenden kännetecknas av att avgörandet i ärendet på samma gång kan vara negativt för en part och positivt ur en annan parts synvinkel. Exempelvis kan ett utmätningsbeslut i ett enskilt mål om utmätning inte ändras utan att någon av parterna missgynnas genom ändringen. I praxis finns visst stöd för att beslut i sådana ärenden inte bör kunna ändras av myndigheten själv (RÅ 2002 ref. 61). Flerpartsärenden är dock inte någon homogen grupp av ärenden som lätt kan skiljas ut för att behandlas i en allmängiltig rättskraftsnorm. Ett generellt undantag från den föreslagna huvudregeln i fråga om flerpartsärenden bör därför inte tas in i den nya lagen. Om det i rättstillämpningen visar sig finnas ett behov av reglering av något sådant fall bör en sådan reglering enligt regeringens uppfattning lämpligen tas in i specialförfattning.

I praxis förekommer också att man har tillämpat den allmänna processrättens princip om res judicata vid beslutsfattandet hos förvaltningsmyndigheterna. Det har aktualiserats exempelvis i ärenden om körkortsåterkallelse (RÅ 1993 ref. 76). Sådana ärenden har vissa likheter med brottmål. Praxis på detta område är dock sparsam och det är svårt att med någon högre grad av precision urskilja i vilka fall ett motsvarande resonemang skulle kunna aktualiseras på andra områden inom förvaltningsrätten. Tänkbart är att det kan komma att aktualiseras främst i situationer som rör sådana administrativa sanktionsförfaranden eller disciplinära förfaranden som kan anses innefatta en prövning av en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. I sådana fall föreligger nämligen ett hinder mot att pröva och döma någon för ”samma brott” om saken redan prövats i ett annat förfarande som avgjorts genom en fällande eller frikännande dom som fått laga kraft (artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till konventionen). Eftersom det saknas praxis som ger tydlig vägledning om vilka situationer som bör omfattas av begränsningar på grund av res judicata, framstår det emellertid som vanskligt att försöka utforma en reglering som täcker samtliga sådana fall. Situationerna framstår dessutom som så speciella att de bör hållas utanför den allmänna regleringen i förvaltningslagen. De bör i stället även fortsättningsvis kunna hanteras inom ramen för en reglering i specialförfattning. Till skillnad från *Lantmäteriet* anser regeringen att det inte heller är lämpligt att i lagtexten ta in en upplysning om att det kan förekomma beslut som till följd av principen om res judicata inte får ändras efter att de har fått laga kraft. Enligt regeringens mening skulle en sådan upplysning endast göra bestämmelsen onödigt komplicerad.

14.4.4 Skyldigheten att ändra ett beslut

Regeringens förslag: En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Uppsala universitet* ifrågasätter dock om inte begränsningen av de obligatoriska ändringsfallen till dem då det förutsätts att oriktigheten avser något ”väsentligt hänseende” innebär en ganska stor förändring i jämförelse med dagens ordning. Universitetet ifrågasätter också om denna förändring är sakligt motiverad. *Patent- och registreringsverket* menar att en ändring bör kunna underlåtas om det finns särskilda skäl för det. Enligt *Centrala studiestödsnämnden* bör det av lagen framgå att en myndighet är skyldig att fatta beslut oavsett om det ursprungliga beslutet ändras eller inte, om parten har begärt rättelse. Remissinstanserna för därutöver fram synpunkter av lagteknisk karaktär. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* menar t.ex. att det är givet att förutsättningarna för när rättelse ska göras inte går utöver förutsättningarna för när rättelse får ske och att det därför inte behövs något förtydligande av detta i paragrafen. *Pensionsmyndigheten* anser att bestämmelserna om möjligheten respektive skyldigheten att ändra ett beslut bör tas in i olika paragrafer.

Skälen för regeringens förslag: Den nya förvaltningslagen bör inte reglera enbart myndigheternas befogenheter att besluta om ändring av egna beslut. Lagen bör också, som i dag, innehålla bestämmelser som slår fast att en myndighet under vissa förutsättningar är skyldig att ändra ett beslut. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 14.1 innebär gällande rätt att en myndighet är skyldig att ändra ett beslut som den fattat som första instans om beslutet på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning visar sig vara uppenbart oriktigt. Som två ytterligare förutsättningar för denna skyldighet gäller att ändringen kan ske snabbt och enkelt och att den inte är till nackdel för någon enskild part (27 § första stycket FL). Utredningen föreslår att en i huvudsak likartad bestämmelse ska tas in i den nya lagen. Till skillnad mot vad som följer av gällande ordning anser utredningen dock att skyldighet att besluta om ändring ska gälla endast om beslutet är uppenbart oriktigt ”i något väsentligt hänseende”.

Regeringen ställer sig bakom utredningens förslag i sak. Till skillnad från *Uppsala universitet* anser regeringen att den kvalificering av förutsättningarna för ändring till situationer när en felaktighet avser något väsentligt hänseende inte bör uppfattas som en större förändring i förhållande till dagens ordning. När det gäller felaktigheter som rör förhållanden som är mindre väsentliga, eller i praktiken saknar betydelse för utgången i ärendet, kan det i många fall framstå som onödigt att tvinga myndigheterna att korrigera beslutet. På liknande sätt som när det

gäller rättelse av skriv- och räknefel bör myndigheten dock som regel inte avstå från att korrigera en felaktighet om den enskilde själv påtalar felet och begär att beslutet ska justeras. I sådana fall torde man normalt kunna utgå från att en uppenbar felaktighet är tillräckligt betydelsefull för att det ska finnas skäl att ändra beslutet i aktuellt hänseende.

En grundförutsättning för att ändring ska kunna göras är att en sådan åtgärd får vidtas. Som *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller är detta i och för sig en självklarhet. Eftersom bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att ändra ett beslut förutsätter att ändringen inte är till den enskildes nackdel, kommer skyldigheten att ändra ett beslut i vissa avseenden att bli mer begränsad än befogenheten att ändra beslutet. Skyldigheten att ändra ett beslut kommer t.ex. aldrig att omfatta gynnande beslut om ändringen skulle vara till nackdel för den enskilde. Det gäller även om förutsättningar finns för att myndigheten i och för sig har befogenhet att ändra beslutet i en för den enskilde negativ riktning. I syfte att göra bestämmelsen mer lättillgänglig föreslår regeringen att den utformas mer i linje med dagens reglering och, som *Pensionsmyndigheten* föreslår, placeras i en egen paragraf.

Nuvarande ordning innebär att skyldigheten för en myndighet att ändra ett beslut inte gäller om det föreligger särskilda skäl mot det (27 § andra stycket FL). *Patent- och registreringsverket* menar att en sådan reglering bör tas in i den nya lagen. I förarbetena till den gällande bestämmelsen framhålls att det ibland framstår som mindre lämpligt att en myndighet ändrar sitt beslut trots att förutsättningarna för ändring föreligger. Det gäller t.ex. i fråga om folkbokföringsbeslut och andra beslut som i likhet med domstolarnas domar bör vara orubbliga sedan de har fått laga kraft. Enligt förarbetena kan detsamma gälla t.ex. om en myndighet kommer fram till att ett överklagat beslut är oriktigt bara på en av flera punkter och att den punkten är mindre betydelsefull i sammanhanget (prop. 1985/86:80 s. 79). Det förhållandet att bara väsentliga oriktigheter behöver beaktas innebär att myndigheterna, enligt den bestämmelse som regeringen nu föreslår, ges stöd för att avstå från att besluta om ändring i det senare av dessa fall. I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande förvaltningslagen föreslås vidare skyldigheten att ändra ett beslut begränsad till fall då en ändring inte blir till nackdel för någon enskild. Det föreslås gälla oberoende av om beslutet är i grunden missgynnande och därför normalt får ändras av myndigheten utan särskilda begränsningar eller om det är i grunden gynnande och därför typiskt sett får negativ rättskraft. När det gäller överklagade beslut föreslås vidare en särskild begränsning i fråga om myndigheternas befogenhet att ändra ett beslut sedan överklagandet och övriga handlingar har överlämnats till den högre instansen, se avsnitt 14.4.5. Med de begränsningar som följer av dessa bestämmelser bedömer regeringen sammantaget att regleringen i tillräcklig grad tillgodoser det behov som kan finnas av undantag från myndigheternas skyldighet att ändra egna beslut.

Enligt *Patent- och registreringsverket* kan det i ett särskilt fall vara motiverat att avstå från att ändra ett beslut om en ändring som görs efter lång tid skulle föra med sig negativa konsekvenser för någon annan än en enskild part. Det är svårt att förutse hur en sådan avvägning mellan motstående enskilda intressen ska göras inom ramen för det förfarande som nu föreslås. Det förefaller emellertid osannolikt att det i sådana fall

är möjligt att göra en ändring snabbt och enkelt, vilket medför att grundförutsättningarna för ändring på denna grund inte är uppfyllda. Regeringen ser därför inte något behov av en sådan komplettering av regleringen som Patent- och registreringsverket föreslår.

Den föreslagna regleringen innebär sammanfattningsvis att en myndighet ska besluta om ändring av ett beslut som den tidigare fattat som första instans, om beslutet på grund av att nya omständigheter har tillkommit eller av någon annan anledning är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende, under förutsättning att en ändring kan ske snabbt och enkelt och utan att den blir till nackdel för någon enskild part.

Regeringen vill understryka att det förfarande som nu föreslås för prövning av förutsättningarna för ändring av myndighetsbeslut inte är ett regelrätt omprövningsförfarande. Om förutsättningarna för ändring inte är uppfyllda behöver detta inte komma till uttryck i ett formligt beslut (se t.ex. JO 2002/03 s. 359). En annan sak är att ett nekande svar på en parts uttryckliga begäran om ändring bör komma till uttryck i ett särskilt beslut. Till skillnad från *Centrala studiestödsnämnden* anser regeringen att detta inte behöver regleras uttryckligen i den nya lagen.

I syfte att språkligt modernisera regleringen och utforma den mer i linje med regleringen om myndigheternas befogenhet att ändra ett beslut föreslår regeringen att uttrycket oriktigt som förekommer i den nuvarande bestämmelsen ersätts av uttrycket felaktigt. Någon ändring i sak är inte avsedd.

14.4.5 Ett begränsat utrymme att ändra beslut som har överklagats

Regeringens förslag: Ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i fall som avses i bestämmelsen om skyldighet att ändra beslut och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har inga invändningar mot förslaget. *Umeå universitet* understryker betydelsen av att en ändring görs skyndsamt.

Några remissinstanser är dock kritiska till förslaget. *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* menar att regleringen kommer att motverka ambitionen att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet till första instans. *Kammarrätten i Göteborg* befarar att regleringen kommer att medföra ökad arbetsbelastning för överinstanserna. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Lunds universitet* är negativa till förslaget i denna del. *Förvaltningsrätten i Malmö* menar att förslaget begränsar myndigheterna på ett sätt som inte alltid är önskvärt, även om det samtidigt skapar en enkel och entydig regel. Förvaltningsrätten menar att det finns anledning att fortsatt överväga om man inte, åtminstone i ärenden om bistånd, bör behålla möjligheterna att ändra beslut till den enskildes fördel. Liknande synpunkter för även *Fiskeriverket* fram. *Läkemedelsverket* pekar på att det i ett akut läge kan vara

svårt för en domstol att agera lika skyndsamt som beslutsmyndigheten. *Livsmedelsverket* ifrågasätter om de risker som utredningen målar upp för att myndigheterna ska göra en genomgripande prövning först i samband med överklagandet avspeglar ett verkligt problem. Livsmedelsverket ställer sig dock positivt till att beslutsmyndigheten inte längre ska kunna ändra ett beslut när överklagandet har överlämnats till överinstansen.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) avstyrker förslaget i den utsträckning regleringen gör det omöjligt för beslutsmyndigheten att ändra ett beslut i skärpande riktning efter ett överklagande, t.ex. om det efter ett överklagande framkommit nya omständigheter eller visat sig att sökanden lämnat vilseledande uppgifter. Även *Överklagandenämnden för studiestöd* anser att det föreslagna förbudet mot ändring efter överklagande framstår som mindre ändamålsenligt.

Förvaltningsrätten i Malmö ifrågasätter om det är rimligt att beslutsmyndigheten ska kunna rätta ett beslut på grund av skrivfel och liknande sedan handlingarna i ärendet överlämnats till överinstansen.

Några remissinstanser anser att regleringen bör utformas så att ett överklagande förfaller om beslutsmyndigheten ändrar beslutet i enlighet med vad klaganden begär. Bland dessa finns *Patent- och registreringsverket*, *Arbetsförmedlingen* och *CSN*. Även *Kammarrätten i Göteborg* ifrågasätter förslaget i denna del.

Konkurrensverket anser att regleringen bör förtydligas så att det framgår att det endast är litispendenssituationer som hindrar beslutsmyndigheten från att fatta ett nytt beslut, inte ett fall då ett överklagande har prövats och domen eller beslutet har fått laga kraft.

Skälen för regeringens förslag

En entydig och enkel litispendensregel

Allmänt torde myndigheternas utrymme att ändra ett beslut som de fattat som första instans vara mer begränsat än annars sedan beslutet överklagats och ärendet överlämnats till överinstansen, dvs. när ett mål har inletts om saken i den högre instansen. I annat fall skulle samma fråga i många fall kunna bli föremål för likartad prövning i parallella förfaranden i två instanser. Ur principiell synvinkel framstår en sådan ordning som mindre lämplig. Praxis är dock inte entydig på denna punkt.

Bestämmelserna i förvaltningslagen om myndigheternas skyldighet att i uppenbara fall ändra ett beslut förutsätter att ändring ska kunna göras även efter att ett beslut har överklagats. Denna skyldighet gäller dock inte sedan överklagandet överlämnats till den högre instansen (27 § andra stycket FL). Regleringen utesluter dock inte att myndigheterna trots det i vissa fall kan ha en befogenhet att ändra ett beslut trots att ett mål om saken har inletts i överinstansen (se t.ex. JO:s uttalanden i JO 2000/01 s. 349). I vissa fall har det således – främst med hänsyn till kraven på enkelhet och snabbhet – ansetts motiverat att myndigheten själv fattar ett nytt beslut i saken trots en pågående prövning av frågan i överinstansen (se t.ex. RÅ 2005 ref. 42), medan överklagandet i andra fall har ansetts utgöra hinder mot omprövning (se t.ex. RÅ 83 ref. 2:65). Den oklarhet som råder om vad som ska anses gälla i dessa olika situationer är inte tillfredsställande. Regeringen delar utredningens uppfattning att oklar-

heten bör avhjälpas genom en entydig bestämmelse i den nya förvaltningslagen.

Även om det i vissa specialfall kan framstå som lämpligt att en myndighet bör kunna ändra sitt beslut även efter att beslutet har överklagats och ett mål om saken har inletts i överinstansen, anser regeringen – i likhet med utredningen – att övervägande skäl talar mot att i den nya lagen öppna för en generell sådan möjlighet. Detta motiveras främst av att överklagandeinstitutets karaktär och funktionalitet kan skadas om beslutsmyndigheten tillåts att ingripa i beslutsprocessen i den högre instansen genom att fatta nya beslut i den sak som överklagandet gäller.

Några remissinstanser är kritiska till utredningens förslag och menar bl.a. att regleringen motverkar ambitionen att förskjuta prövningen så långt ned i instansordningskedjan som möjligt och kan medföra en ökad arbetsbelastning för domstolarna. Regeringen har viss förståelse för dessa synpunkter. Som bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Fiskeriverket* är inne på, skulle en tänkbar ordning kunna vara att t.ex. öppna för ändringsbeslut som går i en för den enskilde positiv riktning. Mot bakgrund av *Läkemedelsverkets* farhågor om svårigheterna för en domstol att i ett mycket brådskande fall agera med tillräcklig skyndsamhet, skulle det också kunna föreskrivas ett särskilt undantag från den föreslagna orubblighetsprincipen i situationer där en prövning av överklagandet inte kan avvaktas utan en omedelbar ändring genom beslutsmyndighetens försorg framstår som nödvändig. Sådana undantag riskerar dock att ge upphov till besvärliga tillämpningsproblem. Enligt regeringens uppfattning ligger det ett stort värde i att skapa en klar och entydig regel som är lätt att tillämpa och som inte rubbar förtroendet för överklagandeinstitutets funktion. Begränsningen av myndigheternas möjligheter att besluta om ändringar i sak i en litispendenssituation bör därför som utredningen föreslår vara undantagslös. Att överinstansen blir exklusivt behörig att besluta i saken sedan överklagandet överlämnats dit innebär förstås inte att möjligheten till snabbt agerande i akuta situationer försvinner. Genom att besluta om tillfälligt verkställighetsförbud eller andra interimistiska åtgärder torde eventuella akuta situationer i de allra flesta fall kunna lösas på ett acceptabelt sätt.

Regeringen anser således att den nya förvaltningslagen bör innehålla en enkel och undantagslös litispendensregel. När överklagandet och handlingarna i ett ärende har överlämnats till överinstansen, bör beslutsmyndigheten under den tid förfarandet i överinstansen pågår inte ha rätt att ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak. Om det visar sig att det på något specifikt rättsområde finns ett behov av att göra avsteg från denna litispendensregel bör detta lämpligen kunna lösas genom reglering i specialförfattning. Regeringen ser dock för närvarande inte något behov av en sådan undantagsreglering.

Det nu förda resonemanget och den föreslagna regeln om orubblighet under förfarandet i överinstansen avser enbart ändringar i sak. Till skillnad från *Förvaltningsrätten i Malmö* anser regeringen således att det är rimligt att beslutsmyndigheten även sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till överinstansen har kvar sin generella befogenhet att rätta skrivfel och liknande som inte ändrar beslutet i sak. Med anledning av *Konkurrensverkets* synpunkter vill regeringen vidare särskilt betona att den nu föreslagna regleringen uteslutande bör ta sikte på listispendens-

situationer. I vilken utsträckning en myndighet kan fatta ett nytt beslut i saken sedan ärendet eller målet i överinstansen har avgjorts slutligt får bedömas med ledning av de principer som enligt praxis gäller i fråga om myndighetsbesluts negativa rättskraft.

Utrymmet för ändring i samband med överklagande begränsas

När ett överklagande har kommit in till beslutsmyndigheten ska det rättidsprövas (avsnitt 15.5.1). I samband med att den prövningen görs bör beslutsmyndigheten – i linje med vad som gäller redan i dag – pröva om den är skyldig att ändra beslutet på grund av att det visat sig vara uppenbart oriktigt i något väsentligt hänseende och ändringen inte är till nackdel för någon enskild part. Detta är normalt inte fallet om det exempelvis krävs ytterligare utredning för att klargöra om beslutet är felaktigt. I sådana fall kan felet nämligen ytterst sällan betraktas som uppenbart. Under sådana förhållanden kan beslutet normalt inte heller ändras så snabbt och enkelt som regleringen förutsätter (se t.ex. JO 2006/07 s. 458).

Beslutsmyndighetens skyldighet att i vissa uppenbara fall meddela ett nytt beslut som upphäver eller ändrar det tidigare beslutet bör alltså gälla även om beslutet överklagats (se dock vidare nedan i fråga om vad som ska gälla när handlingarna har överlämnats till överinstansen).

Enligt nuvarande praxis har en myndighet emellertid också en vidare befogenhet att ändra ett beslut efter överklagande. JO har i ett granskningsbeslut uttalat att denna befogenhet bör utnyttjas så att syftet med förvaltningslagens reglering främjas, dvs. att ett riktmärke bör vara att omprövningen ersätter prövningen i den högre instansen om det innebär att oriktiga beslut kan rättas enklare, snabbare och billigare utan att säkerheten eftersätts (JO 2006/07 s. 312).

Utredningen föreslår att den nuvarande befogenheten att ändra beslut efter ett överklagande ska begränsas. Förslaget innebär att befogenheten ska sammanfalla med myndighetens skyldighet att ändra beslutet. Ett övergripande syfte med förslaget är att undvika att myndigheterna i samband med ett överklagande väljer att göra en genomgripande omprövning av ärendet och att överklagandet därför under lång tid uppehålls i första instans i stället för att så fort som möjligt överlämnas till överinstansen för prövning där. Några remissinstanser ifrågasätter detta förslag. *Lunds universitet* framhåller t.ex. att förslaget medför att utrymmet för ändring kan bli mycket litet när det gäller beslut som inte är överklagbara, om handlingarna i ett sådant ärende efter rättidsprövning av ett överklagande har överlämnas till överinstansen. *Livsmedelsverket* ifrågasätter om de risker som utredningen målar upp för att myndigheterna ska göra en genomgripande prövning först i samband med överklagandet avspeglar ett verkligt problem. *CSN* menar att den föreslagna regleringen omöjliggör ändring av ett beslut i skärpande riktning i sådana fall då det först i samband med ett överklagande kommer fram att sökanden har vilselett beslutsmyndigheten. CSN pekar på att förslaget innebär att beslutsmyndigheten inte kommer att ha befogenhet att ändra beslutet sedan överklagandet lämnats över till överinstansen och att överinstansen måste hålla sig inom ramen för klagandens yrkanden. Även *Överklagande-*

nämnden för studiestöd ifrågasätter den begränsning som utredningens förslag innebär.

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att klaganden kan få sin sak prövad i den högre instansen inom rimlig tid. Som framgår av förarbetena till 27 § FL får förfarandet för omprövning av ett beslut inte leda till att det slutliga avgörandet dröjer längre än nödvändigt. Det får inte heller bli krångligare eller dyrare för den enskilde (prop. 1985/86:80 s. 77). För att motverka en onödig fördröjning med överlämnandet av handlingarna vid ett överklagande har JO vid flera tillfällen uttalat att, om beslutet inte genast ändras enligt klagandens begäran, överlämnandet i normalfallet bör ske inom en vecka (se t.ex. JO 1995/96 s. 314 och JO 2006/07 s. 312). I brådskande fall kan det givetvis vara nödvändigt att hantera ett överklagande mycket snabbare än så och ibland så tidigt som samma dag som det kommer in. JO:s anvisning tjänar dock som en god generell riktpunkt för hur lång tid hanteringen av ett överklagande som längst bör få ta.

Om beslutsmyndigheten med anledning av ett överklagande gör en omfattande och ingående omprövning av hela ärendet finns det en uppenbar risk för att överlämnandet till överinstansen kan komma att fördröjas oskäligt länge. JO har vid skilda tillfällen kritiserat myndigheterna för den blockering av överinstansens prövning som skett till följd av att myndigheterna tycks ha missuppfattat vilka befogenheter och skyldigheter de har i samband med omprövningen. Det förekommer t.ex. att myndigheterna har gett sig in på en prövning av de förutsättningar för sakprövning av ett överklagande som enbart överinstansen har att ta ställning till, exempelvis frågan om ett beslut är överklagbart eller inte (JO 1991/92 s. 316 och JO 2004/05 s. 373).

Regeringen bedömer att det finns en risk för att den begränsning som nu föreslås i fråga om möjligheterna att fatta ett nytt beslut när saken är föremål för överprövning, dvs. sedan överklagandet och övriga handlingar har överlämnats till den högre instansen, kan leda till att beslutsmyndigheten i större utsträckning än i dag ser ett angeläget behov av att i samband med rättidsprövningen göra en mer genomgripande och fullständigt förnyad prövning av den sak som överklagandet gäller. Det kan leda till att överklagandet fastnar i första instans oskäligt lång tid och att enskilda till följd av det drabbas av rättsförluster. Genom att ändringsmöjligheten begränsas till att avse de fall som omfattas av bestämmelserna om obligatorisk ändring minimeras denna risk.

Med anledning av de invändningar som *CSN* för fram om förutsättningarna för beslutsmyndigheten att efter ett överklagande ändra ett beslut i en för den enskilde skärpande riktning, vill regeringen peka på att det enligt nuvarande praxis finns utrymme att, utan hinder av ett besluts negativa rättskraft, fatta ett nytt beslut som ändrar ett tidigare beslut som har blivit felaktigt på grund av att en part lämnat felaktiga uppgifter i en ansökan om detta förhållande inte kunnat beaktas vid en överprövning. Enligt regeringens förslag kommer detta att framgå uttryckligen av den nya förvaltningslagen (se avsnitt 14.4.3).

Regeringen anser mot den beskrivna bakgrunden att utredningens förslag som helhet är väl motiverat och bör genomföras.

14.4.6 Underrättelse till part i samband med rättelse och ändring

Regeringens bedömning: Den nya lagens allmänna bestämmelser om kommunikation bör tillämpas i förfarandet när en myndighet beslutar om rättelse eller ändring av ett tidigare beslut. Någon särskild bestämmelse om kommunikation eller upplysning om skyldigheten att underrätta part om ett beslut i dessa fall bör inte tas in i lagen.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det i lagen ska tas in en särskild bestämmelse om kommunikation med part innan en myndighet beslutar om rättelse eller ändring av ett tidigare beslut, om sådan kommunikation inte är uppenbart obehövlig. Utredningen föreslår vidare att det i lagen ska tas in en upplysning om att det i lagen finns bestämmelser om att en part alltid ska underrättas om ett beslut om rättelse eller ändring om det inte är uppenbart obehövligt.

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks av *Post- och telestyrelsen*. Några remissinstanser, däribland *Lunds universitet*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Centrala studiestödsnämnden* (CSN), anser att bestämmelsen innebär en onödig dubbelreglering eftersom det finns en generell bestämmelse om kommunikation vid ärendehandläggningen som kan tillämpas i dessa fall. CSN anser också att bestämmelsen skapar risk för betydligt ökad administration som inte vägs upp av den enskildes behov av att hållas kontinuerligt informerad. *Kriminalvården* menar att dubbelregleringen skapar en otydlighet kring vad som ska gälla i fråga om kommunikation.

Förvaltningsrätten i Malmö föreslår att kommunikationsskyldigheten ska begränsas till fall då en korrigering sker på någon annan grund än ett uppenbart skriv- eller räknefel. Liknande synpunkter för även Sveriges geologiska undersökning fram. CSN anser att kommunikation inte bör ske i fler fall än i dag eftersom det enligt myndigheten saknas behov av kommunikation i andra fall. *Kammarrätten i Göteborg* anser att myndigheterna bör ha möjlighet att avstå från kommunikation med en part redan om åtgärden bedöms vara obehövlig.

Konkurrensverket efterfrågar ett klargörande av vad som ska gälla i förfarandet som föregår korrigeringen när det gäller t.ex. myndighetens utredningsansvar och vad som ska gälla i fråga om motivering av beslut m.m. *Transportstyrelsen* menar att det bör övervägas att i bestämmelsen ta in ett undantag från kravet på kommunikation för de fall då ett beslut måste fattas omedelbart för att människors liv eller hälsa inte ska äventyras. *Kriminalvården* framhåller ett behov av att i vissa fall kunna avstå från att kommunicera material som omfattas av sträng sekretess.

Skälen för regeringens bedömning

Kommunikation vid rättelse och ändring

Enligt gällande ordning ställs krav på kommunikation med den som är part innan en rättelse av skrivfel och liknande sker, om ärendet rör myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte bedöms som obehövlig (26 § andra meningen FL). Ett motsvarande uttryckligt

kommuniceringskrav finns inte i bestämmelsen om ändring av beslut i 27 § FL. I förarbetena betonas att de föreskrifter som i allmänhet gäller om parters rätt att ta del av uppgifter, underrättelse om beslut osv. gäller i dessa fall (prop. 1985/86:80 s. 79). Av förarbetena framgår också att det har ansetts överflödigt att i lagen ta in en särskild bestämmelse om kommunikation för dessa fall. En kommuniceringsåtgärd kan enligt bestämmelsen i 17 § FL underlåtas bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärden av någon annan anledning är uppenbart obehövlig. Eftersom det ofta torde vara parten själv som fäster myndighetens uppmärksamhet på ett fel och en ändring enligt 27 § FL ska göras bara om ändringen inte är till nackdel för någon enskild part får en myndighet enligt gällande ordning i normalfallet avstå från kommunikation när en sådan ändring beslutas.

Utredningen föreslår att det i den nya lagen ska tas in en särskild bestämmelse om kommunikation som ska vara tillämplig i förfarandet i samband med rättelse och ändring. Enligt förslaget ges myndigheterna möjlighet att avstå från att ge den som är part tillfälle att yttra sig innan beslut om rättelse eller ändring fattas endast om åtgärden är uppenbart obehövlig. *Kammarrätten i Göteborg* vänder sig mot detta och anser att det föreslagna uppenbarhetsrekvisitet bör utgå. *Lunds universitet* och *CSN* menar att den allmänna bestämmelsen om kommunikation skulle kunna tillämpas även i dessa fall. *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Sveriges geologiska undersökning* anser att det inte borde ställas krav på kommunikation i samband med rättelse.

Enligt regeringens uppfattning är det från principiella utgångspunkter angeläget att den enskilde regelmässigt hålls informerad om allt som sker i ett ärende som rör henne eller honom. Eftersom kommunicering av sådant material som kan komma att läggas till grund för ett beslut om rättelse eller ändring generellt bidrar till att upprätthålla rättssäkerheten är det inte lämpligt att, som *Förvaltningsrätten i Malmö* föreslår, inte ställa krav på kommunicering i samband med rättelse.

Som flera remissinstanser pekar på är det möjligt att, som i dag, låta den allmänna regleringen om kommunikation vara tillämplig i förfarandet vid ändring av ett tidigare beslut. Det främsta mervärdet med att införa en särskild bestämmelse om kommunikation vid ändring torde ligga i att en sådan reglering kan göra myndigheterna mer uppmärksamma på att kommunikation som regel ska ske i dessa fall. Det är samtidigt viktigt att en eventuell sådan bestämmelse inte ger upphov till oklarheter om hur den förhåller sig till den allmänna regleringen om kommunikation. Regeringen kan konstatera att den av utredningen föreslagna kommunikationsbestämmelsen vid ändring och rättelse inte ger utrymme för att göra avsteg från kravet på kommunikation i samma utsträckning som enligt den generella regleringen (jfr avsnitt 12.3.4). Med utredningens förslag kan en myndighet vid prövningen av om det finns förutsättning att rätta eller ändra ett beslut inte avstå från kommunikation på den grunden att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart eller om det finns risk för att verkställigheten av beslutet annars avsevärt försvåras. Något behov av undantag på dessa grunder torde i och för sig knappast föreligga i rättelsefallen. Som *Transportstyrelsen* är inne på kan det dock inte uteslutas att det i ändringsfallen emellanåt kan vara nödvändigt att

myndigheten agerar omedelbart, t.ex. när ett beslut inte kan avvaktas på grund av att det föreligger en överhängande fara för människors liv eller hälsa. Enligt regeringens uppfattning bör den nya lagen liksom den nuvarande ge utrymme för myndigheterna att låta bli att lämna en part möjlighet att yttra sig vid en ändring av ett tidigare beslut på liknande grunder som vid handläggningen inför det ursprungliga beslutet. Som *Kriminalvården* påpekar bör dock en dubblering av förfarandebestämmelserna undvikas. Liksom i dag bör regleringen utformas så att den generella regleringen är tillämplig även i ändringsfallen. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras. Av samma anledning saknas bärkraftiga skäl för att i den nya lagen ta in en särskild bestämmelse om kommunikation vid rättelse.

Regeringen bedömer alltså att de föreskrifter som föreslås gälla i förfarandet i allmänhet när det gäller kommunikation bör tillämpas också när en myndighet överväger att rätta eller ändra ett tidigare fattat beslut. I fråga om förutsättningarna för kommunikation vid rättelse innebär detta en viss skärpning i förhållande till dagens ordning. Till skillnad från *Kammarrätten i Göteborg* ställer sig regeringen dock bakom utredningens bedömning att ett uppenbarhetskrav bör gälla även i dessa fall vid bedömningen av om en kommuniceringsåtgärd är obehövlig.

Underrättelse om beslut

Utredningen föreslår att det i paragrafen om kommunikation vid ändring och rättelse ska tas in en upplysning om bestämmelsen om underrättelse om ett beslut (avsnitt 13.5) för att uppmärksamma att den bestämmelsen gäller även ett beslut som ersätter ett tidigare beslut. I linje med de överväganden som görs ovan i fråga om behovet av särreglering av kommunikationsskyldigheten vid rättelse och ändring anser regeringen att det inte heller finns skäl att komplettera regleringen i lagen med en upplysning om skyldigheten att underrätta part om ett beslut i dessa fall.

Med anledning av *Konkurrensverkets* synpunkter vill regeringen framhålla att lagens bestämmelser om myndighetens utredningsansvar, partsinsyn och motiveringskrav m.m. också ska tillämpas i dessa fall. Det finns dock enligt regeringen inget behov av att ge uttryck för detta genom en särskild upplysningsbestämmelse i den nya lagen.

15 Överklagande

15.1 Till vilken myndighet ska ett beslut överklagas?

15.1.1 Huvudregeln är domstolsprövning

Den tidigare gällande principen om att förvaltningsbeslut kunde överklagas till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen, tidigare Konungen, övergavs definitivt genom den forumregel som 1998 infördes i 22 a § första stycket FL. Bestämmelserna innebär att allmän förvaltningsdomstol, med förvaltningsrätt som första instans, är rätt

forum för överklagande av sådana beslut. Om det finns avvikande bestämmelser i någon annan lag eller i en förordning har dessa dock företräde (3 § första stycket FL).

I den proposition som låg till grund för reformen framhölls bl.a. att paragrafen anvisar en behörig domstol om en rätt till domstolsprövning skulle finnas enligt EU-rätten eller Europakonventionen och en sådan rätt inte är förutsedd i lagstiftningen. Som ett ytterligare motiv angavs behovet av att begränsa risken för negativa kompetenskonflikter mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 1997/98:101 s. 57–59).

Det är fråga om en forumregel vilket innebär att den inte reglerar förutsättningarna för att ett visst beslut ska få överklagas, dvs. om beslutet ska vara angripbart. Bestämmelsen anvisar enbart rätt instansordning, för det fall ett beslut är överklagbart enligt bestämmelser i specialförfattning eller enligt de allmänna förvaltningsrättsliga principer som har kommit till uttryck i praxis. Det är i första hand förvaltningsrätten som i det enskilda fallet ansvarar för att pröva frågan om ett visst beslut är överklagbart.

Från den nuvarande forumregelns tillämpningsområde undantas överklagande av beslut i anställningsärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 FL, dvs. beslut att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. RF. I propositionen motiverades detta med att sådana beslut inte lämpar sig för domstolsprövning och att det typiskt sett saknas behov av domstolskontroll i den typen av ärenden (prop. 1997/98:101 s. 62, jfr prop. 2005/06:56 s. 18–19).

I 22 a § andra stycket FL finns bestämmelser om att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten i sådana fall då överklagandet har skett med stöd av forumregeln i förvaltningslagen. Motsvarande bestämmelser är mycket vanligt förekommande i speciallagstiftningen. Sådan lagstiftning innehåller typiskt sett särskilda överklagandebestämmelser som ger uttryck för de nu redovisade huvudreglerna och reglerar även frågan om rätt att överklaga (jfr prop. 1997/98:101 s. 61).

15.1.2 Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Regeringens förslag: Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte någon motsvarighet till den nuvarande regleringen i 22 a § andra stycket FL om krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Riksrevisionen*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Försäkringskassan*, *Högskoleverket*, *Lunds universitet*, *Post- och telestyrelsen*, *Stockholms kommun*

och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Några remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, anser i likhet med utredningen att frågan om bl.a. forum för överklagande av beslut i anställningsärenden är oklar och bör utredas ytterligare. Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Kustbevakningen*, *Arbetsgivarverket*, *Statskontoret*, *Patent- och registreringsverket*, *Affärsverket svenska kraftnät* och *Statens kulturråd*, invänder mot utredningens ställningstagande att inte föreslå någon motsvarighet till den nuvarande regleringen i 22 a § FL om undantag för beslut i anställningsärenden.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande huvudregeln i 22 a § första stycket FL om att allmän förvaltningsdomstol är rätt forum för överklagande av förvaltningsbeslut bör komma till uttryck även i den nya förvaltningslagen. I förhållande till gällande rätt finns det dock anledning att överväga det närmare tillämpningsområdet för den nya forumbestämmelsen.

Något undantag för beslut att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. RF, s.k. normbeslut, bör inte införas i forumbestämmelsen, eftersom regeringen föreslår ett överklagandeförbud för sådana beslut (se avsnitten 15.2.2 och 15.2.4).

Nuvarande reglering i 22 a § första stycket FL innehåller ett uttryckligt undantag för beslut i anställningsärenden. Enligt 21 § anställningsförordningen överklagas sådana beslut av myndigheter under regeringen till Statens överklagandenämnd. En högskolas beslut att anställa någon annan än en doktorand överklagas dock till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § högskoleförordningen). Vidare finns det bestämmelser i 7 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter som innebär att riksdagsorgans beslut i anställningsärenden överklagas till Riksdagens överklagandenämnd. Utredningen anser att den nya förvaltningslagen inte bör innehålla någon motsvarighet till det nuvarande undantaget i 22 a § första stycket FL. Enligt utredningen och några av remissinstanserna, bl.a. *Försvarsmakten* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, finns det oklarheter i fråga om Statens överklagandenämnds status som överprövningsorgan i förhållande till de krav på domstolsprövning som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen och av EU-rätten.

Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Kustbevakningen*, *Arbetsgivarverket*, *Statskontoret*, *Patent- och registreringsverket*, *Affärsverket svenska kraftnät* och *Statens kulturråd*, invänder mot utredningens ställningstagande i denna del och anser att även den nya förvaltningslagens forumbestämmelse bör innehålla ett uttryckligt undantag för beslut i anställningsärenden.

Regeringen anser att både Statens överklagandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan har en sådan organisation och sammansättning att nämndernas verksamhet måste anses förenlig med Europakonventionens krav i fråga om domstolsprövning i den utsträckning som verksamheten innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i konventionen. Regeringen gör motsvarande bedömning i förhållande till EU-rätten. Den nuvarande ordningen för överklagande av beslut i anställningsärenden som avses i anställningsförordningen och

högskoleförordningen är enligt regeringens mening även i övrigt den mest lämpliga och bör därför behållas. Det kan däremot diskuteras om det finns ett behov av en uttrycklig bestämmelse i förvaltningslagen som markerar att det gäller särskilda forumbestämmelser för överklagande av beslut i anställningsärenden.

Eftersom regeringen föreslår att avvikande föreskrifter i en annan lag eller förordning ska ha företräde framför förvaltningslagen, kommer de särskilda forumbestämmelserna för anställningsärenden på det statliga området att gälla även fortsättningsvis och oberoende av om det införs en undantagsregel i den nya lagen (jfr avsnitt 5.7).

En kommuns beslut i ett anställningsärende kan angripas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen, jfr bl.a. AD 1985 nr 129. Det innebär att bestämmelserna i 22 a § FL inte gäller för sådana ärenden (31 § FL). I avsnitt 5.3 behandlar regeringen förslaget att införa ett motsvarande undantag i den nya förvaltningslagen.

Enligt regeringens mening finns det alltså i praktiken inte något behov av att komplettera den nya lagens forumbestämmelse med ett uttryckligt undantag för beslut i anställningsärenden. Något sådant undantag bör därför inte tas in i lagen.

Föreskrifter om rättegången i allmän förvaltningsdomstol bör enligt utredningen meddelas samlat i förvaltningsprocesslagen och inte tas in i en allmän förfarandelag som tar sikte på handläggningen hos förvaltningsmyndigheter. Utredningen föreslår därför inte någon motsvarighet till bestämmelserna i 22 a § andra stycket FL om krav på prövningstillstånd i kammarrätt. Som utredningen påpekar finns det skäl som talar för att placera en sådan bestämmelse i förvaltningsprocesslagen i stället för förvaltningslagen. Samtidigt bör det beaktas att den nuvarande regleringen har störst betydelse för överklaganden av beslut som grundar sig på föreskrifter i förordning. Eftersom bestämmelser om rättegången kräver lagform innebär vedertagen lagstiftningsteknik nämligen att man i förordningar tar in en bestämmelse som upplyser om de allmänna bestämmelserna om instansordningen vid överklagande i 22 a § FL (jfr 11 kap. 2 § RF).

En placering i förvaltningsprocesslagen av den allmänna bestämmelsen om krav på prövningstillstånd i kammarrätt skulle innebära ett avsteg från nuvarande lagstiftningsteknik att av tydlighetsskäl ta in regler om krav på prövningstillstånd i anslutning till den tillämpliga överklagandebestämmelsen (jfr prop. 1997/98:101 s. 61–62). Överväganden om sådana avvikelser bör, enligt regeringens uppfattning, lämpligen göras samlat för all lagstiftning där krav på prövningstillstånd i kammarrätt förekommer och inte enbart i fråga om viss reglering, t.ex. den nya förvaltningslagen. Det är dock inte aktuellt att göra en sådan översyn inom ramen för detta lagstiftningsärende. Den nuvarande ordningen bör därför behållas. Regeringen föreslår därför att forumregeln i den nya förvaltningslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten, om överklagandet har gjorts till allmän förvaltningsdomstol med stöd av forumbestämmelsen.

15.2 Vilka beslut får överklagas?

15.2.1 Beslut som har en påvisbar effekt kan överklagas

Nuvarande reglering

Frågan om besluts överklagbarhet berörs i stort sett inte i den nuvarande förvaltningslagen. Bestämmelserna i 22 a § första stycket FL, om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol ger som framgår av föregående avsnitt enbart besked om rätt forum, dvs. vilken myndighet som ska pröva ett överklagande. De svarar inte på frågan om vilka beslut som är överklagbara (jfr dock 9 § tredje stycket, 12 § fjärde stycket och 30 § FL). Med uttrycket beslut avses alltså i bestämmelsen överklagbara beslut. I 22 § FL – som anger att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot – har motsvarande begränsning kommit till direkt uttryck i lagtexten. Som ytterligare förutsättning för rätt att överklaga anges nämligen att beslutet kan överklagas.

Eftersom det inte finns någon generell lagstiftning om förvaltningsbesluts överklagbarhet tillämpas allmänna förvaltningsrättsliga principer för att avgöra om ett visst beslut får överklagas, förutsatt att frågan inte har reglerats genom särskilda föreskrifter på det aktuella sakområdet. De allmänna bestämmelserna om forum och rätt att överklaga i 22 och 22 a §§ FL måste alltså ses tillsammans med sådan praxis.

Syftet med överklagandeinstitutet är att ge den som på ett visst sätt påverkas av ett beslut en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat för att på så sätt undvika de oönskade verkningar som beslutet annars skulle innebära. Som utredningen pekar på bör ett överklagande i vissa fall dock prövas i sak trots att eventuell verkställighet av beslutet inte kan återgå eller någon ändring inte är möjlig med hänsyn till senare inträffade omständigheter (se t.ex. RÅ 1986 ref. 150, RÅ 1991 ref. 58, RÅ 1996 ref. 8, RÅ 1997 ref. 68 och RÅ 1999 ref. 26). Sammanfattningsvis kan man enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer överklaga beslut som har en påvisbar effekt, men inte beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation.

Rättspraxis

Funktionen hos ett förvaltningsbeslut är typiskt sett att påverka faktiska förhållanden. Det innebär att avgörandet i ett ärende ofta har sådana rättsverkningar som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer medför att beslutet anses överklagbart. Om ett beslut kan verkställas med särskilda tvångsmedel, som garanterar att den önskade effekten uppnås, är beslutet följaktligen överklagbart. Detsamma gäller för beslut som får positiv rättskraft och som alltså direkt kan läggas till grund för senare beslut med påvisbara effekter.

Förekomsten av rättsverkningar i egentlig mening är, som utredningen understryker, dock inte någon nödvändig förutsättning för att ett beslut ska vara överklagbart. Exempelvis kan ett beslut om föreläggande som inte har förenats med vite överklagas (RÅ 1997 ref. 74). Detsamma gäller avslagsbeslut som får effekt oavsett om det finns särskilda tvångsmedel eller inte (se t.ex. RÅ 1988 ref. 70). I de fall som beslut inte ansetts överklagbara har domstolarnas ställningstagande dock i tidigare

praxis ofta gjorts med hänvisning till att besluten saknat rättsverkningar. Det har t.ex. förekommit i fråga om beslut som enbart inneburit en principdeklaration (t.ex. RÅ 1971 ref. 35, jfr dock RÅ 1992 ref. 65) eller avsett ett förhandsbesked som inte varit bindande för myndigheten (t.ex. RÅ 1973 ref. 75, RÅ 1977 ref. 104, RÅ 1990 ref. 100). Detsamma har förekommit i fall som gällt olika typer av råd och upplysningar som den som informationen riktar sig till kan bortse från utan att drabbas av någon särskild påföljd (t.ex. RRK K76 2:16). På motsvarande sätt har avsaknaden av självständiga rättsverkningar åberopats som stöd för att inte pröva ett överklagande som enbart avsett motiveringen till ett beslut (RÅ 2006 ref. 21).

Uttryckssättet i praxis om avsaknaden av rättsverkningar skulle motsatsvis kunna uppfattas så att förekomsten av rättsverkningar utgör ett krav för överklagbarhet. Om ett beslut felaktigt ger intryck av att vara bindande kan beslutet, som utredningen påpekar, dock i praktiken komma att få verkan enligt sitt innehåll. Det kan t.ex. innebära att den som beslutet riktar sig till får uppfattningen att det finns en skyldighet att följa beslutet. I senare praxis har man också hanterat frågan på ett mer praktiskt och för den enskilde förmånligare sätt. Exempelvis jämställdes i rättsfallet RÅ 1996 ref. 43 en miljö- och hälsoskyddsnämnds skriftliga uppmaningar m.m. med ett beslut om föreläggande, trots att åtgärderna inte hade getts den formen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet var överklagbart med hänsyn till dess innebörd och faktiska verkningar för adressaten och överprövade det formellt felaktigt utformade beslutet i sak.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett senare rättsfall, RÅ 2004 ref. 8 (det s.k. olivoljemålet) valt ett annat synsätt. Överklagandet i målet gällde en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, som hade betecknats som information (kompletterad med uppgifter på verkets webbplats) om vissa livsmedels hälsofarlighet. Beslutet hade enligt Högsta förvaltningsdomstolen utformats på ett sådant sätt att det kunde få och också – vilket det faktiska händelseförloppet visade – fick allvarliga konsekvenser för de som berördes av beslutet. Domstolen fann att beslutet därför var överklagbart. Högsta förvaltningsdomstolen nådde emellertid inte – som i 1996 års fall – detta resultat genom att betrakta beslutet som något annat än vad det hade utgetts för att vara. Tvärtom konstaterades uttryckligen att beslutet inte kunde anses innehålla vare sig ett formligt saluförbud, ett direktiv som medförde positiv rättskraft vid meddelande av senare beslut om sådant förbud eller generella föreskrifter om de aktuella produkternas beskaffenhet. Den sakliga prövningen i målet gällde frågan om Livsmedelsverkets sätt att förmedla informationen på hade hållit sig inom ramarna för myndighetens kompetens. Högsta förvaltningsdomstolen fann att så inte var fallet och undanröjde därför beslutet. Liknande frågeställningar har även behandlats av JO (se t.ex. JO 1992/93 s. 474, JO 1993/94 s. 355 och JO 1995/96 s. 367).

Högsta förvaltningsdomstolen har i senare rättspraxis ytterligare bekräftat det principiella förhållningssättet att det är de faktiska konsekvenserna för den som påverkas av ett beslut som är avgörande vid bedömningen av ett besluts överklagbarhet. I rättsfallet RÅ 2007 ref. 7 ansågs en skrivelse från en socialförvaltning innefatta ett överklagbart beslut. I skrivelsen anmodades en biståndstagare att inom viss tid sälja

sin bil och upplystes samtidigt om att rätten till bistånd annars kunde komma att ifrågasättas. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till både 1996 och 2004 års rättsfall och konstaterade att det enligt praxis inte finns något generellt krav på att ett beslut måste medföra rättsverkningar för att det ska kunna överklagas. Vidare uttalades att det avgörande i stället är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet. Den aktuella skrivelsen hade enligt Högsta förvaltningsdomstolen haft karaktär av ett åläggande och en underlåtenhet att följa detta skulle kunna medföra kännbara effekter för biståndstagaren och hans familj. Enbart en möjlighet att senare överklaga ett eventuellt beslut om vägrat ekonomiskt bistånd var enligt domstolen i sådant fall otillräckligt för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd.

Högsta förvaltningsdomstolen har också i RÅ 2010 ref. 9 markerat vad som är det avgörande kriteriet för att ett beslut ska anses överklagbart. I rättsfallet hade kammarrätten ansett att ett visst beslut var överklagbart med hänvisning till att det medförde en påtaglig rättsverkan. Högsta förvaltningsdomstolen kom i stället till samma resultat med åberopande av att avgörandet haft faktiska verkningar för den berörda personen.

Särskilt om förfarandebeslut

Vissa beslut har i praxis ansetts inte vara överklagbara redan av den anledningen att besluten inte innefattar något slutligt avgörande utan har fattats på ett tidigare stadium under ärendets handläggning, s.k. förfarandebeslut. Samma uppfattning har också legat till grund för vissa förslag till överklagandebestämmelser som har lagts fram av utredningar i tidigare lagstiftningsärenden på förvaltningslagsområdet (se SOU 1964:27, SOU 1968:27 och SOU 1983:73). I förslagen har därför förfarandebeslut tillerkänts överklagbarhet endast i särskilt uppräknade fall, jfr 34 § FPL. Förslagen har dock inte i något fall kommit att genomföras.

Uttrycken ”beslut under förfarandet” eller ”beslut under handläggningen” är som utredningen framhåller långtifrån entydiga. I de nyssnämnda lagförslagen används dessa uttryck för att avgränsa vissa beslut från sådana som betecknas som slutliga. Att det är denna skillnad som avses är emellertid inte självklart. Det är inte heller alltid klart vad som avses i de fall som man i praxis eller doktrin hänvisar till ett besluts karaktär av förfarandebeslut.

Ett tydligare sätt att kategorisera förvaltningsbeslut när man diskuterar frågor om överklagbarhet är att betrakta besluten med utgångspunkt från den myndighet som handlägger huvudärendet (beslutsmyndigheten) och dela in besluten med hänsyn till det handläggningsstadium på vilket de förekommer – inlednings-, berednings-, avgörande- eller verkställighetsstadiet. Det innebär att hänsyn inte tas till beslutens karaktär av slutliga eller inte, utan att deras funktion blir avgörande. Beslut på inledningsstadiet kan alltså vara beslutsmyndighetens egna icke-slutliga åtgärder, t.ex. att ledigförklara en befattning, men också t.ex. en framställning från en annan myndighet, som är den andra myndighetens slutliga beslut. Båda beslutstyperna hänger samman med inledande av ärenden. En myndighets beslut att begära ett yttrande och en annan myndighets beslut att avge ett sådant yttrande är också exempel på beslut på beredningsstadiet, alltså förfarandebeslut, trots att det senare men inte det förra

är ett slutligt beslut. I båda fallen syftar besluten till att skapa underlag för ett kommande avgörande. (Se H. Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 250–259 och 646).

Det är vanligen främst det slutliga avgörandet, där myndigheten tar slutlig ställning eller i vart fall skiljer sig från ärendet, som medför några faktiska verkningar och därmed blir överklagbart. Antalet avvisningar som sker med hänvisning till att ett beslut inte anses överklagbart är i praxis därför högre när det gäller beslut under inlednings-, beredningseller verkställighetsstadierna.

I de fall som Högsta förvaltningsdomstolen åberopat allmänna principer för förvaltningsförfarandet som stöd för att avvisa överklaganden av olika typer av beredningsbeslut, har domstolen ibland – men inte alltid – särskilt nämnt att det rört sig om beslut under förfarandet. Som utredningen är inne på innebär detta dock knappast att man kan dra slutsatsen att domstolen har bortsett från beslutets verkningar – eller avsaknaden av sådana. Inte heller kan man dra slutsatsen att domstolen uteslutande fäst vikt vid det förhållandet att beslutet har meddelats på ett tidigt stadium under handläggningen.

15.2.2 En allmän bestämmelse om överklagbarhet

Regeringens förslag: Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Datainspektionen*, *Post- och telestyrelsen* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, uppmärksammar att det även fortsättningsvis finns behov av speciallagstiftning på olika områden, bl.a. i fråga om skatter och avgifter. *Sveriges läkarförbund* är tveksamt till behovet av att införa en bestämmelse om besluts överklagbarhet i förvaltningslagen.

Kammarrätten i Göteborg och *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att uttrycket ”i väsentlig mån” i utredningens lagtextförslag stämmer mindre väl överens med utredningens ställningstagande i sak om att inte vilken obetydlig påverkan som helst bör vara tillräcklig för att överklagandeinstitutet ska kunna aktiveras. Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Försäkringskassan*, *Socialstyrelsen*, *Läkemedelsverket*, *Högskoleverket*, *Centrala studiestödsnämnden*, *Uppsala universitet*, *Naturvårdsverket* och *Bolagsverket*, befarar att det valda uttrycket kan göra bestämmelsen svår att tillämpa i praktiken. Vissa av dem avstyrker därför utredningens förslag i denna del. Enligt *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) finns det också en risk för tillämpningssvårigheter i fråga om påverkansrekvisitet i utredningens förslag till lagbestämmelse och i förhållande till de bestämmelser som utredningen föreslår om motivering av och underrättelse om beslut. *Lantmäteriet* anför att regleringen kan ge upphov till problem vid

tillämpningen av utredningens förslag till bestämmelser om besluts verkställbarhet.

MSB uppmärksammar även att enligt utredningens lagtextförslag är behovet av rättsskydd inte en förutsättning för besluts överklagbarhet. Enligt myndigheten avviker detta från nuvarande rättspraxis. MSB anser därför att frågan om besluts överklagbarhet bör regleras i speciallagstiftningen även framdeles och att det i övrigt bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga. Även *Naturvårdsverket* anser att nuvarande ordning bör behållas.

Lunds universitet anser att den nya förvaltningslagen bör innehålla en bestämmelse som tydliggör att det alltid finns en rätt till domstolsprövning om det gäller någons civila rättigheter enligt Europakonventionen. Universitetet är också tveksamt till om utredningens förslag till lagbestämmelse avgränsar överklagbarheten på ett bättre sätt än vad som följer av nuvarande praxis.

Skälen för regeringens förslag: Överklagandeinstitutet är av grundläggande betydelse för den enskildes rättsskydd. Den nuvarande förvaltningslagens avsaknad av allmänna bestämmelser om vilka beslut som får överklagas minskar förutsebarheten och leder inte sällan till tillämpningssvårigheter. Den nya förvaltningslagen bör därför innehålla en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet (jfr prop. 1985/86:80 s. 49–54 och prop. 1971:30 del 2 s. 396–398). Regeringen anser, i likhet med utredningen, att en sådan bestämmelse lämpligen bör ge uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet (jfr avsnitt 15.2.1).

Som *MSB* och *Naturvårdsverket* uppmärksammar kräver en sådan lösning noggranna överväganden när det gäller den lagtekniska utformningen av bestämmelsen. Utöver att motsvara nuvarande praxis är det viktigt att regleringen utformas så att den inte hindrar en fortsatt utveckling av praxis på området eller medför oklarheter vid tillämpningen av överklagandebestämmelser i specialförfattning. Regeringen anser att det förslag till lagtext som utredningen presenterar i huvudsak tillgodoser detta. En stor majoritet av remissinstanserna, bl.a. *JO*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Justitiekanslern*, *Migrationsverket*, *Datainspektionen*, *Post- och telestyrelsen* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker också utredningens förslag eller lämnar det utan invändning. Bland remissinstanserna förekommer det dock även kritiska synpunkter. Regeringen anser att det finns skäl att överväga vissa justeringar i förhållande till utredningens lagtextförslag.

Utredningen föreslår att det i lagbestämmelsen ska anges uttryckligen att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons personliga eller ekonomiska situation (jfr bl.a. RÅ 2003 ref. 87). Eftersom det är tänkbart att ett beslut även i andra avseenden än rent personliga och ekonomiska kan påverka någon på ett sådant sätt att beslutet bör kunna överklagas innehåller utredningens förslag emellertid också en öppning för även andra varianter. Detta innebär att det även fortsättningsvis ytterst överlämnas till rättstillämpningen att avgöra vilka faktiska verkningar som ska kunna grunda överklagbarhet. Enligt regeringens mening är det därför lämpligare att utforma lagtexten så att den ansluter närmare

till Högsta förvaltningsdomstolens senare avgöranden (RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 9), där domstolen hänvisar till beslutets faktiska verkningar utan att precisera dem. Ett enkelt sätt att åstadkomma detta är att utforma bestämmelsen utan någon exemplifierande uppräkning av det slag som utredningen föreslår och som förutsättning för överklagbarhet i stället ange enbart att beslutet kan antas påverka någons situation. Lagtexten bör utformas i enlighet med detta.

Genom att i lagtexten lyfta fram de faktiska verkningarna speglas alltså syftet med överklagandeinstitutet på ett tydligt och samtidigt enkelt sätt. Regeringens förslag innebär också att det ges ett uttryckligt lagstöd för att tillerkänna ett beslut överklagbarhet, trots att det saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8). Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som i normalfallet är frivilligt för adressaten att följa eller bortse från – blir alltså enligt förslaget överklagbart om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.

På motsvarande sätt som det bör krävas att det åtminstone kan antas att ett beslut påverkar någon, talar enligt utredningen praktiska skäl även för att inte vilken obetydlig påverkan som helst bör vara tillräcklig för att överklagandebestämmelsen ska vara tillämplig. Samtidigt är det viktigt att det inte ställs för höga krav i fråga om graden av den påverkan som bör krävas för att ett beslut ska få överklagas. Regeringen anser i likhet med utredningen att det måste vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag. Utredningen föreslår att det i bestämmelsen ska ställas krav på att påverkan ska vara väsentlig. Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Malmö, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Centrala studiestödsnämnden, Uppsala universitet, Naturvårdsverket* och *Bolagsverket*, befarar att en sådan utformning kan göra regleringen svår att tillämpa i praktiken. De ser bl.a. en risk för gränsdragningssvårigheter och att myndigheter och enskilda kan komma att göra en subjektiv tolkning av vad som i det enskilda fallet krävs för att kravet på påverkan ska vara uppfyllt. Vissa av dem avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Med anledning av remissinstansernas synpunkter vill regeringen understryka att förslaget tar sin huvudsakliga utgångspunkt i Högsta förvaltningsdomstolens praxis i fråga om besluts överklagbarhet. Nuvarande rättspraxis, som bl.a. innebär att prövningen om ett visst beslut ska anses överklagbart utgår från en objektiv bedömning, bör därför kunna användas som vägledning vid tillämpningen av bestämmelsen. Regeringen kan samtidigt instämma i att det trots detta sannolikt dröjer en tid innan det utvecklas en fast och enhetlig praxis kring den nya regleringen. Det är dock något som gäller för all lagstiftning och bör inte medföra alltför stora problem. Detsamma gäller i fråga om de tillämpningssvårigheter som *MSB* och *Lantmäteriet* förutser i förhållande till bestämmelserna om motivering av och underrättelse om beslut och besluts verkställbarhet (jfr avsnitten 13.5 och 13.6). Regeringen instämmer dock i *Kammarrätten i Göteborgs* bedömning att uttrycket ”i väsentlig mån” i utredningens lagtextförslag framstår som mindre lämpligt för att markera vilken grad av påverkan som bör krävas för att ett beslut ska få överklagas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* för fram uttrycket ”på ett inte

obetydligt sätt” som ett tänkbart alternativ, vilket ligger nära utredningens ställningstagande i sak. Regeringen föreslår att lagtexten utformas i enlighet med detta.

Som *MSB* uppmärksammar är behovet av rättsskydd en omständighet av betydelse för besluts överklagbarhet enligt nuvarande rättspraxis. Enligt regeringens uppfattning kommer denna grundförutsättning till tydligt uttryck i den av regeringen föreslagna bestämmelsen genom att det anges att beslut får överklagas. Till skillnad från MSB anser regeringen därför att det inte behövs något särskilt rekvisit i bestämmelsen för att markera detta.

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, uppmärksammar frågan om hur en allmän bestämmelse i förvaltningslagen om besluts överklagbarhet förhåller sig till regler i specialförfattning om överklagbarhet.

Det är mycket vanligt att specialförfattningar innehåller bestämmelser om överklagande som reglerar såväl forumfrågan som frågan om överklagbarhet, ofta i en och samma paragraf. Det finns inte någon anledning att nu överväga en ändring av denna ordning. Sådana särskilda regler om överklagande bör därför finnas kvar och även i fortsättningen föras in i ny förvaltningsrättslig lagstiftning (jfr prop. 1997/98:101 s. 61).

Den närmare utformningen av överklagandebestämmelser i specialförfattning varierar. I många fall innehåller bestämmelsen en uppräkning av vilka beslut enligt specialförfattningen som är överklagbara. Tillämpningen av sådana särskilda bestämmelser påverkas inte av regeringens förslag till allmän reglering i förvaltningslagen.

Ibland innehåller överklagandebestämmelsen inte någon uttömmande uppräkning av överklagbara beslut. I stället anges allmänt t.ex. att ”beslut enligt denna lag” får överklagas. Detta innebär dock inte att alla tänkbara beslut enligt den lagen därmed görs överklagbara. Frågan om överklagbarhet i dessa fall avgörs i stället med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Högsta förvaltningsdomstolens praxis är alltså för närvarande vägledande (jfr t.ex. RÅ 2007 ref. 7). Ett införande av en allmän reglering i förvaltningslagen om överklagbarhet är inte avsett att innebära någon ändring av detta förhållande.

Det är i och för sig tänkbart att det i rättstillämpningen kan uppkomma fråga om denna typ av överklagandebestämmelser i specialförfattning innebär en sådan avvikelse från den nya förvaltningslagen som avses i bestämmelsen om denna lags subsidiaritet i förhållande till annan författning (jfr avsnitt 5.7). Frågan är dock enligt regeringens uppfattning av mindre praktisk betydelse eftersom det även i ett sådant fall ytterst är Högsta förvaltningsdomstolens praxis kring den nya lagens allmänna bestämmelse som i det enskilda fallet blir vägledande för bedömningen i sak.

Lunds universitet efterfrågar en motsvarighet till 3 § andra stycket FL, som tydliggör att det alltid finns en rätt till domstolsprövning om det gäller någons civila rättigheter eller skyldigheter enligt Europakonventionen. Som regeringen utvecklar i avsnitt 5.8 bör någon sådan upplysningsbestämmelse dock inte tas in i den nya förvaltningslagen.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att det i den nya förvaltningslagen införs en bestämmelse som innebär att ett beslut får

överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

15.2.3 Ingen särbehandling av förfarandebeslut

Regeringens bedömning: Det bör i förvaltningslagen inte tas in några särskilda bestämmelser om överklagbarheten av s.k. förfarandebeslut.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Trafikverket* och *Patent- och registreringsverket* instämmer i utredningens bedömning. Några remissinstanser, bl.a. *Läkemedelsverket*, är dock tveksamma och befarar att frånvaron av en särreglering kan leda till fler överklaganden. *Lunds universitet* är inne på en liknande linje och föreslår att det införs en reglering som innebär att beslut under förfarandet får överklagas enbart i samband med det slutliga beslutet, om inte beslutsmyndigheten bestämmer annat.

Skälen för regeringens bedömning: I och med att regeringen föreslår att det införs en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet i den nya förvaltningslagen (se avsnitt 15.2.2) uppkommer fråga om det bör införas särskilda bestämmelser i fråga om överklagbarhet av s.k. förfarandebeslut (se avsnitt 15.2.1).

De tidigare förslagen till allmänna bestämmelser om överklagbarhet i förvaltningslagen har av bl.a. effektivitetsskäl utgått från att en skiljelinje bör dras mellan å ena sidan beslut under förfarandet eller beslut under handläggningen och å andra sidan slutliga beslut eller beslut som innebär att ett ärende avgörs. Den förra typen av beslut har som regel inte ansetts självständigt överklagbara utan endast möjliga att angripa i samband med att avgörandet i ärendet överklagas. I vissa särskilt angivna fall har de emellertid behandlats på samma sätt som den senare typen av beslut och alltså ansetts kunna överklagas särskilt. Lagtekniskt har tidigare förslag i linje med detta utformats enligt samma modell som tillämpats i 34 § FPL (se SOU 1964:27, SOU 1968:27 och SOU 1983:73). Enligt regeringens mening finns det flera skäl som talar emot att införa en sådan reglering i den nya förvaltningslagen.

En invändning som utredningen lyfter fram är de oklarheter som finns när det gäller begreppsbildningen och som medför att det inte alltid är klart vad som avses när man i praxis eller doktrin hänvisar till ett besluts karaktär av förfarandebeslut. Utredningen pekar också på att den möjlighet som finns att i högre instans – i samband med att avgörandet i ett ärende överklagas – angripa sådana förfarandebeslut som inte får överklagas särskilt i praktiken inte innebär att förfarandebesluten är överklagbara. Vad som i stället sker är att klagandens uppfattning om felaktigheter under förfarandet – oavsett om de har kommit till uttryck i ett särskilt beslut eller på något annat sätt – åberopas som omständigheter till stöd för att överklagandet som gäller avgörandet i ärendet ska bifallas (jfr SOU 1964:27 s. 503). Vidare kommer tillämpningsområdet för den allmänna bestämmelsen om besluts överklagbarhet i princip att omfatta de beslut av förfarandekaraktär som bör vara överklagbara, eftersom det i huvudsak handlar om beslut som typiskt sett kan påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. För en närmare redogörelse för rätts-

praxis på området, se utredningens betänkande (SOU 2010:29 s. 627–630). Antalet beslut som uppfyller det föreslagna kravet om överklagbarhet är dock mindre i fråga om beslut av förfarandekaraktär än då det är fråga om beslut som avgör ett ärende. Regeringen ser därför inte någon stor risk för fler överklaganden och längre handläggningstider som bl.a. *Läkemedelsverket* och *Lunds universitet* befarar.

Regeringen anser sammantaget att det inte finns något behov av att reglera frågan om förfarandebesluts överklagbarhet särskilt i den nya förvaltningslagen. Som *Trafikverket* uppmärksammar är en fördel med en sådan lösning att lagens överklagandebestämmelser blir enklare att tillämpa genom att risken för gränsdragningssvårigheter på så sätt minskas.

15.2.4 Inga undantag för vissa beslutstyper

Regeringens bedömning: Det bör i förvaltningslagen inte tas in några särskilda bestämmelser om överklagbarheten av en viss beslutstyp.

Utredningens bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) har inte någon invändning mot utredningens förslag om ett överklagandeförbud som avser normbeslut. MSB motsätter sig däremot utredningens ställningstagande att inte föreslå någon motsvarighet till bestämmelserna i 30 § FL om överklagande av avvisningsbeslut. Enligt *Lunds universitet* talar effektivitetskäl för att bl.a. beslut om jäv ska få överklagas enbart i samband med det slutliga beslutet i ett ärende, om inte beslutsmyndigheten bestämmer annat. Ingen av övriga remissinstanser kommenterar utredningens förslag och bedömning i denna del särskilt.

Skälen för regeringens bedömning

Bör vissa typer av beslut frånkännas överklagbarhet?

Den allmänna bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet som regeringen föreslår ska införas i den nya förvaltningslagen har till följd av sin generella karaktär ett mycket brett tillämpningsområde (se avsnitt 15.2.2). Det bör därför övervägas om det finns särskilda skäl att begränsa möjligheten att överklaga vissa beslut, trots att besluten uppfyller kriterierna i den föreslagna bestämmelsen.

Som utgångspunkt bör gälla att behovet av sådana bestämmelser om undantag i den nya lagen bör övervägas bara i fråga om beslutstyper som kan förekomma generellt i flera olika sammanhang inom den offentliga förvaltningen. Rör det sig i stället om en mer specifik beslutstyp på ett visst rättsområde bör frågan om undantag i stället övervägas inom ramen för den materiella regleringen på det aktuella sakområdet.

En grundläggande förutsättning för att ett överklagandeförbud ska kunna införas är att ett sådant förbud är förenligt med den rätt till domstolsprövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter som följer av Europakonventionen eller det krav på domstolskontroll som följer av EU-rätten. I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen

frågan om behovet av generella undantagsbestämmelser när det gäller s.k. normbeslut, jävsbeslut och vissa beslut om avvisning. Regeringen tar också ställning till hur s.k. partsbesked bör behandlas i fråga om överklagbarhet.

Normbeslut

Med normbeslut avses vanligen beslut om föreskrifter enligt 8 kap. RF. Utmärkande för sådana beslut är att de har utformats på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. Ett beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. RF medför normalt påtagliga verkningar för de som berörs av ett sådant beslut. Den nuvarande förvaltningslagens bestämmelser om motivering (20 § första stycket 5 FL) och om utgångspunkten för överklagandetidens beräkning (23 § tredje stycket FL) förutsätter att s.k. normbeslut är överklagbara. Till skillnad från vad som allmänt gäller för förvaltningsbeslut, torde det dock behövas särskilda bestämmelser som preciserar kretsen av de som har rätt att överklaga för att ett sådant överklagande ska kunna prövas i sak. Beslut av en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen i ett ärende om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF, dvs. efter ett särskilt normgivningsbemyndigande från regeringen, får dock som huvudregel inte överklagas (1 och 30 §§ myndighetsförordningen).

Ett normbeslut syftar typiskt sett till att vara normerande, dvs. påverka handlingsmönstret, hos en obestämd krets av adressater (allmänheten). Sådana beslut kan därför normalt antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Ett sådant beslut omfattas därför av tillämpningsområdet för den allmänna bestämmelse om besluts överklagbarhet som föreslås tas in i den nya förvaltningslagen. Eftersom regeringen föreslår att avvikande föreskrifter i en annan lag eller förordning ska ha företräde framför förvaltningslagen, kommer överklagandeförbudet i myndighetsförordningen emellertid fortsätta att gälla oberoende av om det införs en undantagsregel i den nya lagen (jfr avsnitt 5.7).

Det förekommer också normbeslut där verkningarna typiskt sett uppkommer bara för en snävare personkrets utan att beslutet därför förlorar sin karaktär av allmängiltig norm. Normbeslut som riktar sig till allmänheten är enligt svensk rättstradition som huvudregel inte överklagbara. Det sammanhänger bl.a. med att sådana beslut till sin karaktär avviker från det individorienterade system som utmärker förvaltningsförfarandet. Förvaltningsbeslut anger i stället mera konkret vilka besluten riktar sig till och syftet är att ge rättsskydd åt dem som träffas av effekterna av ett beslut i ett enskilt fall. Om en viss typ av normbeslut påverkar enbart ett mindre antal enskilda och alltså ligger nära ett individuellt förvaltningsbeslut, kan det ibland finnas skäl att överväga om dessa normbeslut bör kunna överklagas. Som utredningen pekar på är det tänkbart att sådana frågor skulle kunna uppkomma i fråga om exempelvis viss reglering avseende begränsade markområden eller vissa bestämmelser om hantering av varor, som produceras av ett fåtal näringsidkare.

Utredningen föreslår att det i den nya förvaltningslagen ska införas en uttrycklig bestämmelse om att beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. RF inte får överklagas. Tillämpningsområdet för den allmänna bestäm-

melse om överklagbarhet som regeringen föreslår är emellertid redan begränsat till att omfatta enbart förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall (se avsnitt 15.2.2). Detta följer av att man med uttrycket ”beslut” i en överklagandebestämmelse enligt fast lagstiftningspraxis avser förvaltningsbeslut, om inte något annat anges i bestämmelsen, jfr Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning (Ds 2014:1) s. 78. Regleringen, som uttömmande anger vilka beslut som får överklagas, får generell verkan inom den offentliga förvaltningen och kommer således att gälla oberoende av om normbeslutet fattas av en kommunal myndighet eller av en statlig myndighet under regeringen eller riksdagen. Även om man skulle anse att beslut om föreskrifter omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet saknas det, enligt regeringens uppfattning, en rätt att överklaga sådana beslut. Det beror på att ett normbeslut är generellt och därför inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga det (jfr avsnitt 15.3.2). Till skillnad från utredningen anser regeringen därför att det inte är nödvändigt att i den nya lagen ta in en särskild bestämmelse om överklagandeförbud för normbeslut.

Förslaget innebär inte någon begränsning i fråga om möjligheten att i specialförfattning ta in bestämmelser som avviker från förvaltningslagen och som innebär att vissa angivna normbeslut får överklagas av en viss krets som har rätt att överklaga. Det kan gälla sådana normbeslut som står de individuella avgörandena nära eller som av någon annan särskild anledning bör kunna överklagas (se t.ex. 26 § tobakslagen [1993:581], som innebär att tillverkare och vissa importörer av tobaksvaror får överklaga beslut om föreskrifter om varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror som Statens folkhälsoinstitut har meddelat).

Det kan i sammanhanget tilläggas att de bestämmelser om en myndighets korrigering av egna beslut som regeringen föreslår ska tas in i den nya förvaltningslagen är tillämpliga även i fråga om normbeslut (jfr avsnitt 14). När det gäller förvaltningsmyndigheter som grundar sin normgivningskompetens på bemyndiganden från regeringen, finns också möjlighet att göra en framställning till regeringen för den som anser att en sådan myndighet har använt sin delegerade normgivningsmakt på ett felaktigt sätt. Regeringen kan då ingripa mot föreskrifter som har fått ett oönskat eller felaktigt innehåll.

Jävsbeslut

Till skillnad från vad som gäller inom förvaltningsprocessen får ett förvaltningsbeslut i en jävsfråga enligt 12 § fjärde stycket FL inte överklagas särskilt (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 357). Med hänsyn till det grundläggande rättssäkerhetsintresse som en enskild har att få sin sak prövad av ett organ som har en sammansättning av opartiska personer kan lämpligheten av en sådan ordning ifrågasättas. Som utredningen pekar på bör den som får avslag på en jävsinvändning omgående kunna få denna fråga bedömd i högre instans. Det finns även processekonomiska skäl som talar för en ändrad ordning. Om den högre instansen, efter överklagande i huvudsaken, kommer fram till att ärendet har avgjorts av jäviga personer måste hela ärendet tas om från början.

Enligt *Lunds universitet* finns det en risk för att jävsinvändningar görs i syfte att avsiktligt fördröja förfarandet och att avslag på dessa överklagas. Denna risk får dock anses vara begränsad, eftersom beslutsmyndigheten inte är helt förhindrad att fortsätta med handläggningen av huvudärendet i avvaktan på att jävsfrågan slutligt prövats i högre instans. Det framstår som rimligt att en myndighet i ett sådant fall generellt bör ha utrymme att agera utifrån en bedömning av sannolikheten för att den högre instansen kan komma till ett annat slut i denna fråga. Detta utrymme bör dessutom vara något vidare i fråga om brådskande åtgärder än i fråga om sådana åtgärder som tills vidare kan anstå. Regeringen delar därför inte Lunds universitets uppfattning att ett beslut i en jävsfråga som regel bör kunna överklagas endast i samband med överklagandet av det slutliga beslutet i ärendet.

Sammantaget anser regeringen alltså att övervägande skäl talar emot att föra över det nuvarande överklagandeförbudet för beslut i jävsfrågor till den nya förvaltningslagen. Ett sådant förbud bör därför inte införas. Det innebär att beslut om jäv kommer att följa den huvudregel om besluts överklagbarhet som regeringen föreslår (se avsnitt 15.2.2).

Vissa beslut om avvisning

I 30 § FL finns en bestämmelse som innebär ett förbud mot att i mer än en instans överklaga ett avvisningsbeslut som grundas på att överklagandet har kommit in för sent. Ett sådant avvisningsbeslut har verkningar som motiverar att det kan överklagas. I detta sammanhang aktualiseras därför enbart en instansordningsfråga, dvs. frågan om i hur många instanser en prövning bör kunna ske.

I enlighet med huvudregeln om domstolsprövning av förvaltningsbeslut överklagas det stora flertalet beslut till allmän förvaltningsdomstol (jfr prop. 1997/98:101 s. 48–59). Det innebär att motsvarande begränsningsregel i 33 § fjärde stycket FPL blir tillämplig. Enligt utredningen finns det därför inte något behov av en sådan reglering i den nya förvaltningslagen. *MSB* invänder mot utredningens bedömning och pekar på några exempel från sitt eget verksamhetsområde där en förvaltningsmyndighet är första överklagandeinstans för en annan förvaltningsmyndighets beslut.

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den i sin egenskap av allmän förfarandelag bör reserveras för generella bestämmelser som är tillämpliga för en övervägande del av den offentliga förvaltningen. Inom förvaltningsförfarandet förekommer numera avvikelser från huvudregeln om domstolsprövning av förvaltningsbeslut i mycket begränsad utsträckning. Det framstår inte heller som sannolikt att behovet av sådana avvikelser kommer att öka. Regeringen anser att det därför inte är motiverat att i den nya förvaltningslagen införa en bestämmelse som begränsar möjligheten att i mer en instans överklaga avvisningsbeslut som grundas på att överklagandet har kommit in för sent.

Det saknas anledning att i detta lagstiftningsärende ta ställning till om sådana bestämmelser i stället bör införas i speciallagstiftning där regleringen i 30 § FL för närvarande är tillämplig. Den frågan får vid behov övervägas särskilt.

Införandet av allmänna bestämmelser om besluts överklagbarhet innebär också att det inte finns något behov av en motsvarighet till de nuvarande särskilda bestämmelserna om att ett beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas (9 § tredje stycket FL). Sådana beslut kommer att kunna överklagas med stöd av huvudregeln i den nya förvaltningslagen.

Partsbesked

Med partsbesked avses sådana beslut där myndigheterna redovisar sina ställningstaganden i tvister av civilrättslig natur. Det kan gälla uttalanden där en myndighet framställer ett krav mot en enskild eller avvisar ett krav från någon motpart, t.ex. beslut att kräva betalning för en inte omedelbart utsökningsbar fordran, att avslå en begäran om anstånd med betalning, att vägra att betala skadestånd etc. Gemensamt för besluten är att de inte slutligt löser tvisten mellan det allmänna och den enskilde. Om tvistlösningen sker i allmän domstol får myndighetens ståndpunkt principiellt inte större betydelse än motpartens när målet prövas. Partsbeskedet läggs inte per automatik till grund för avgörandet (dvs. det får inte positiv rättskraft) och utgör inte heller grund för en överprövning i ett tvistemål i allmän domstol.

Enligt gällande rätt får partsbesked inte överklagas. Denna ordning bör bestå. Genom rättspraxis står det klart att ett partsbesked inte uppfyller kriterierna för att ett sådant beslut ska anses överklagbart. Enligt regeringens mening har partsbesked inte heller de effekter som krävs för att de ska omfattas av den nu föreslagna huvudregeln om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Det behövs därför inte något särskilt undantag för denna beslutstyp i den nya förvaltningslagen.

Som utredningen framhåller bör det observeras att beteckningen av ett visst beslut inte är avgörande för frågan om beslutet är överklagbart (jfr RÅ 2004 ref. 8). Om en myndighet t.ex. utformar ett partsbesked på ett sådant sätt att det ger intryck av att vara ett bindande beslut om föreläggande eller förbud, trots att det rör sig om en tvist som endast kan avgöras av allmän domstol, har myndigheten överskridit sina befogenheter. Ett sådant beslut bör kunna vara överklagbart enligt den föreslagna huvudregeln. Det ska alltså inte gå att kringgå bestämmelserna genom att hävda att det i själva verket är fråga om ett felaktigt formulerat partsbesked.

15.3 Vem får överklaga ett beslut?

15.3.1 Det finns ett krav på saklegitimation

För rätt att överklaga enligt 22 § FL krävs dels att det beslut som angrips angår den som klagar, dels att beslutet går denne emot. Bestämmelsen om kravet på saklegitimation tar sikte på enskildas rätt att överklaga, dvs. såväl fysiska personer som privaträttsliga juridiska personer, t.ex. aktiebolag och ideella föreningar. Förutsättningarna för rätt att överklaga enligt förvaltningsförfarandet motsvarar vad som gäller enligt förvaltningsprocessen (33 § andra stycket FPL). Båda bestämmelserna har i sak samma innebörd som den föreskrift om rätt att överklaga som fanns i 1971 års förvaltningslag (prop. 1971:30 del 2 s. 398–399 och 592

och prop. 1985/86:80 s. 72). Det finns därför en omfattande och utvecklad rättspraxis i fråga om deras tillämpning.

Frågan om en myndighet kan överklaga en annan myndighets beslut besvaras inte i den nuvarande förvaltningslagen och regleras endast delvis genom bestämmelser i specialförfattningar. Vad som är gällande rätt följer i stället närmast uteslutande av rättspraxis. De i praxis utvecklade riktlinjerna innebär bl.a. att man som regel måste skilja mellan statliga och kommunala organ. Både statliga och kommunala organ anses dock kunna uppträda som enskilda när de inte fullgör en offentligrättsligt reglerad uppgift utan agerar som företrädare för ett rent privaträttsligt intresse. Så kan vara fallet om en myndighet uppträder i sin egenskap av t.ex. fastighetsägare eller arbetsgivare.

En utförlig genomgång av Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden när det gäller frågan om rätt att överklaga finns i utredningens betänkande (SOU 2010:29 s. 645–658).

15.3.2 Enskildas rätt att överklaga

Regeringens förslag: Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Enligt utredningens förslag 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. Utredningen föreslår också att det införs uttryckliga bestämmelser om kommunala organs och statliga myndigheters rätt att överklaga och om deras fullföljdsrätt.

Remissinstanserna: Remissutfallet i denna del är blandat. Många remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Post- och telestyrelsen*, tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan invändning. Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Domstolsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Socialstyrelsen*, *Högskoleverket*, *Lunds universitet*, *Naturvårdsverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Bolagsverket* och *Sveriges läkarförbund*, är dock kritiska till att utredningens förslag i fråga om rätt för enskilda att överklaga inte innebär något krav på beslutet ska ha gått den enskilde emot och flera av dem avstyrker därför förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förvaltningslagens bestämmelse om rätt för enskilda att överklaga infördes ursprungligen i 1971 års förvaltningslag för att kodifiera den praxis som då fanns kring denna fråga. I propositionen som föregick den lagen anfördes att syftet med en allmän regel om rätt att överklaga främst borde vara att klargöra att det finns ett krav på saklegitimation vid överklagande. Den närmare bestämningen av kretsen av personer som uppfyller kravet fick liksom tidigare avgöras i rättstillämpningen (prop. 1971:30 del 2 s. 398–399).

Utredningen anser att den utveckling som skett i praxis sedan bestämmelsen om rätt att överklaga infördes bör komma till tydligt uttryck i den nya förvaltningslagen. Enligt utredningen kan senare praxis tolkas som att Högsta förvaltningsdomstolen har lagt större vikt vid beslutets verk-

ningar i förhållande till det intresse som klaganden representerar (se t.ex. RÅ 1994 ref. 30, RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 2006 ref. 9). Utredningen uppmärksammar också att prövningen av det nuvarande kravet enligt 22 § FL att beslutet måste ha gått den enskilde emot är mindre framträdande i senare praxis. Enligt utredningen finns det därför inte tillräckliga skäl att ställa upp ett sådant krav för rätt att överklaga i den nya lagen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen en bestämmelse om rätt att överklaga som innebär att den som berörs av beslutets verkningar på ett visst sätt ska ha en möjlighet att överklaga detta. Bestämmelsen innehåller också ett krav på att klagandens intresse i saken måste vara av sådan art att beslutsmyndigheten hade kunnat ta hänsyn till det.

Remissutfallet i denna fråga är blandat och delvis negativt. Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Domstolsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Socialstyrelsen*, *Högskoleverket*, *Lunds universitet*, *Naturvårdsverket*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Bolagsverket* och *Sveriges läkarförbund*, är kritiska till att utredningens förslag inte innebär något krav på att beslutet ska ha gått den enskilde emot och flera av dem avstyrker därför förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* framhåller särskilt att ett sådant krav gäller inom förvaltningsprocessen och att utredningens förslag därför innebär att prövningen av frågan om rätt att överklaga när ett beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol inte blir densamma i förvaltningsrätt som i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

Regeringen anser att även den nya förvaltningslagen bör innehålla en uttrycklig och grundläggande bestämmelse om enskildas rätt att överklaga som klargör att det finns ett krav på saklegitimation. Utredningens analys av den praxis som har utvecklats kring tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen i 22 § FL visar att det i och för sig kan finnas skäl att överväga en delvis annan utformning av den nya bestämmelsen (se även HFD 2015 ref. 73). För att undvika sådana konsekvenser i rättstillämpningen som Kammarrätten i Stockholm pekar på är det samtidigt mycket viktigt att regleringen utformas så att de allmänna förutsättningarna för rätt att överklaga inom eller mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen inte skiljer sig åt i sak (jfr avsnitt 15.3.1). Det finns dock inte något beredningsunderlag i ärendet för att kunna göra motsvarande överväganden i fråga om de bestämmelser om rätt att överklaga som finns i specialförfattningar och i 33 § andra stycket FPL. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

Sedd tillsammans med rättspraxis ger nuvarande bestämmelse i 22 § FL uttryck för gällande krav på saklegitimation på ett sätt som, enligt regeringens uppfattning, bör kunna godtas även tills vidare. I likhet med vad flera av de kritiska remissinstanserna förordar framstår det därför som lämpligast att utforma bestämmelsen i den nya lagen om rätt att överklaga så att den motsvarar det sakliga innehållet i 22 § FL. Den omfattande rättspraxis som finns kring nuvarande reglering kan på så sätt både vara fortsatt vägledande och utvecklas vidare.

Utredningen föreslår också att den nya förvaltningslagen, till skillnad från nuvarande lag, ska innehålla allmänna bestämmelser om kommunala organs och statliga myndigheters rätt att överklaga och om deras fullföljdsrätt. Regeringen kan se klara fördelar med att lagreglera detta. Det ställningstagande som regeringen gör när det gäller utredningens

förslag i fråga om enskildas rätt att överklaga är dock relevant också när gäller dessa frågor. Behovet av att samlat kunna göra motsvarande överväganden när det gäller specialförfattningar och förvaltningsprocessen, i syfte att säkerställa en enhetlig reglering, talar därför emot att i detta ärende föreslå bestämmelser i förvaltningslagen som tar sikte på myndigheters rätt att överklaga. Utredningens förslag om detta bör därför inte genomföras.

15.4 Överklagandet och tiden för överklagande

15.4.1 Begärd ändring ska anges skriftligen

Regeringens förslag: Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten).

I överklagandet ska den som överklagar ange det beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

Det upplyses om att det i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Migrationsverket* framhåller dock att enskilda privatpersoner kan ha svårt att förstå skillnaden mellan uttrycken ”ställs till” och ”ges in till” och att regleringen språkligt och strukturellt bör göras tydligare. Liknande synpunkter förs även fram av *Lunds universitet* och *Post- och telestyrelsen*. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) anser att det inte är rimligt att kräva av enskilda att de ska veta i vilken domstol och domkrets ett överklagande ska göras. Enligt MSB bör det vara tillräckligt att det av en handling går att utläsa att det handlar om ett överklagande. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det inte bör krävas att ett överklagande ställs till överinstansen.

Pensionsmyndigheten och *Kammarkollegiet* menar att det, i stället för genom en hänvisning till förvaltningsprocesslagen, direkt bör framgå av förvaltningslagen vilka formkrav som ställs vid överklagande till en domstol. Kammarkollegiet anser dessutom att samma krav bör ställas vid överklagande till en annan förvaltningsmyndighet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande ordning överklagas förvaltningsbeslut skriftligt (23 § första stycket FL). När det gäller innehållet i ett överklagande som ska prövas av en högre förvaltningsmyndighet krävs inte mera än att klaganden ska ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han eller hon begär. Om det är fråga om ett överklagande från en enskild till allmän förvaltningsdomstol sträcker sig kraven något längre. I dessa fall följer nämligen av bestämmelserna i 3 § FPL att ett överklagande ska innehålla uppgift om bl.a. klagandens personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress, telefonnummer och andra förhållanden som är av betydelse för delgivning med honom eller henne. Motsvarande uppgifter ska i

förekommande fall också lämnas om en ställföreträdare eller ett ombud liksom om en enskild motpart. I 4 § FPL anges vidare att klaganden – förutom det beslut som överklagas – ska ange sitt yrkande och de omständigheter som åberopas till stöd för detta. Av bestämmelsen i paragrafen följer också att klaganden bör uppge de bevis som han eller hon vill åberopa och lämna uppgift om vad som är avsett att styrkas med varje särskilt bevis.

Kravet på skriftlighet bör enligt regeringens uppfattning även fortsättningsvis gälla vid överklagande enligt förvaltningslagen. Skriftlighetskravet utesluter inte att klaganden använder elektroniska eller andra tekniska medel för informationsöverföring, t.ex. e-post.

I likhet med utredningen anser regeringen vidare att det i den nya lagen inte bör tas in något krav på egenhändigt undertecknande av ett överklagande. Numera ställs ett sådant krav inte heller upp vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol (se prop. 2012/13:45 s. 97). Detta utesluter givetvis inte att överinstansen i ett enskilt fall kan begära att avsändaren bekräftar handlingen, exempelvis genom en egenhändig underskrift (avsnitt 11.5). Men det bör alltså inte krävas regelmässigt.

Utredningen menar att det är befogat att i den nya lagen ta in ett krav på att överinstansen ska anges i överklagandet. I motsats till *MSB* och *Kammarrätten i Jönköping* ställer sig regeringen bakom den bedömningen. En sådan ordning kan bidra till att tydliggöra rollfördelningen mellan beslutsmyndigheten och överinstansen och även förenkla beslutsmyndighetens prövning av om en skrivelse med en begäran om ändring kan uppfattas som ett överklagande eller enbart som en begäran om omprövning. Det bör alltså i den nya lagen slås fast att överinstansen ska anges som mottagare av ett överklagande. Som bl.a. *Migrationsverket* och *Lunds universitet* framhåller finns en viss risk för att enskilda privatpersoner inte fullt ut förstår den faktiska skillnaden mellan uttrycken ställas till och ges in till. I syfte att förtydliga regleringen föreslår regeringen därför att bestämmelserna anpassas något i språkligt och strukturellt hänseende i förhållande till utredningens förslag.

I syfte att göra bestämmelserna om överklagande mera lättillgängliga anser regeringen – i likhet med utredningen – att uttrycken beslutsmyndigheten och överinstansen bör definieras i lagtexten. *Lagrådet* framhåller att definitionen medför att lagtexten blir kortare och lättare att läsa men anser att det bör övervägas om definitionen av beslutsmyndigheten bör tas in tidigare i lagen. Enligt regeringens bedömning är det dock mest ändamålsenligt att ta in båda definitionerna samlat i en paragraf bland de bestämmelser som reglerar funktionsuppdelningen mellan den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut och den högre instans som ska pröva överklagandet.

När det gäller överklagandets innehåll i övrigt anser regeringen att det även fortsättningsvis bör ställas krav på att klaganden anger vilket beslut som överklagas och på vilket sätt klaganden vill att överinstansen ska ändra det överklagade beslutet. Regeringen föreslår att bestämmelsen utformas i enlighet med detta.

Liksom utredningen bedömer regeringen att det är lämpligt att i lagen ta in en upplysningsbestämmelse om de ytterligare föreskrifter som enligt 3 och 4 §§ FPL gäller vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol. I motsats till *Pensionsmyndigheten* anser regeringen att de specifika krav

som gäller vid överklagande till en förvaltningsdomstol uttryckligen bör slås fast enbart i förvaltningsprocesslagen. Det är således inte lämpligt att dessa krav följer även av en uttrycklig reglering i förvaltningslagen. Till skillnad från *Kammarkollegiet* anser regeringen att det inte finns anledning att ställa upp samma krav vid överklagande till en förvaltningsmyndighet.

15.4.2 Överklagandetiden

Regeringens förslag: Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av *Post- och telestyrelsen* och *Migrationsverket*. *Göta hovrätt* anser att det bör övervägas om inte delgivning kan underlåtas i betydligt större utsträckning än vad som nu synes vara fallet. Hovrätten förordar att överklagandetiden räknas från dagen då beslutet meddelades och bestäms till fyra veckor. Övriga remissinstanser har inga invändningar mot förslaget i sak.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande ordning ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (23 § andra stycket FL). För att en enskild ska kunna få sitt överklagande prövat ska överklagandet ha lämnats in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Det är tidpunkten då klaganden underrättades om beslutets innehåll genom myndighetens åtgärder som är avgörande för beräkningen av denna frist.

En specialregel gäller enligt nuvarande ordning för det fall att klaganden är en part som företräder det allmänna och beslutet överklagas till en förvaltningsrätt eller kammarrätt. I ett sådant fall räknas överklagandetiden redan från den dag då beslutet meddelades, dvs. då det expedierades eller på annat sätt fick sin slutliga utformning (6 a § FPL). Ett syfte med denna ordning är att undvika onödiga delgivningar (se prop. 1997/98:101 s. 92). Bestämmelsen är inte tillämplig när en myndighet uppträder i ett förfarande likställd med ett privaträttsligt subjekt, dvs. när myndigheten ska betraktas som enskild part.

Den nuvarande ordningen fungerar väl. Enligt regeringens mening finns det inte skäl att ändra ordningen i sak. Till skillnad från *Göta hovrätt* anser regeringen således att överklagandetiden enligt huvudregeln även fortsättningsvis bör bestämmas med utgångspunkt från den dag då klaganden fick del av beslutet. Den nuvarande regleringen bärs upp av rättssäkerhetsskäl som har samma tyngd nu som de hade när regleringen infördes. Något formellt krav på delgivning ställs inte upp. När det gäller överklagande av en part som företräder det allmänna ser regeringen ett värde i att tiden för överklagande är densamma för alla beslut som får överklagas oberoende av om överklagandet görs till en förvaltningsdomstol eller en annan förvaltningsmyndighet. Den frist på tre veckor från den dag då beslutet meddelades, som i dag gäller för beslut som får

överklagas till en förvaltningsdomstol, bör således gälla även i fråga om beslut som får överklagas till en annan förvaltningsmyndighet.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att det i den nya förvaltningslagen tas in bestämmelser om överklagandetid som i allt väsentligt sakligt sett motsvarar den nuvarande regleringen. När det gäller lagtextens språkliga utformning anser regeringen dock, i likhet med utredningen, att det tydligare än i dag bör framgå att överklagandetiden inte börjar löpa om den enskilde får kännedom om innehållet i ett beslut på något annat sätt än genom en åtgärd från beslutsmyndighetens sida. Regeringen föreslår att detta markeras i bestämmelsen genom uttrycket ”genom den myndigheten”. De situationer som avses med detta omfattar såväl det fallet att klaganden formellt delgivits beslutet som det fallet att klaganden på något annat sätt, genom en åtgärd av den myndigheten, fått reda på innehållet i beslutet i dess helhet.

Eftersom regeringen föreslår att normbeslut enligt 8 kap. RF inte ska kunna överklagas (se avsnitten 15.2.2 och 15.2.4), behövs inte någon särskild bestämmelse om överklagandetid i den nya lagen motsvarande den som finns i 23 § tredje stycket FL.

15.5 Beslutsmyndighetens åtgärder

15.5.1 Rättidsprövningen

Regeringens förslag: Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent, ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisas).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller
2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Förvaltningsprocesslagens bestämmelser om rättidsprövning utformas i linje med motsvarande reglering i förvaltningslagen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte någon ändring av förvaltningsprocesslagens bestämmelser om rättidsprövning.

Remissinstanserna: *Centrala studiestödsnämnden* tillstyrker förslaget men anser att det bör tydliggöras i vilken ordning beslutsmyndigheten ska pröva om beslutet ska rättas och om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Justitiekanslern är tveksam till förslaget att beslutsmyndigheten inte ska avvisa ett överklagande när klaganden inte har fått någon överklagandeanvisning. Enligt Justitiekanslern leder förslaget till att den enskilde kommer att kunna överklaga beslutet utan begränsning i tiden, utan att skälen till dröjsmålet reds ut. *Post- och telestyrelsen* anser tvärtom att det förslaget är bra. *Förvaltningsrätten i Umeå* menar att formuleringen korrekt underrättelse är otydlig.

Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Länsstyrelsen i Gotlands län, Trafikverket och *Arbetsförmedlingen* lämnar vissa redaktionella och språkliga synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Enligt gällande ordning ska den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid (24 § FL). Beslutsmyndigheten ansvarar med andra ord självständigt för rättidsprövningen. Om skrivelsen har kommit in för sent ska beslutsmyndigheten avvisa överklagandet genom ett formellt avvisningsbeslut. Ett sådant beslut om att inte ta upp överklagandet till prövning i sak ska dock inte fattas om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. Avvisning ska inte heller ske om klaganden har misstagit sig och felaktigt gett in sin skrivelse till den myndighet som ska pröva överklagandet. Om överklagandeskrivelsen i ett sådant fall har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden ska den myndigheten vidarebefordra skrivelsen till beslutsmyndigheten med uppgift om vilken dag den kom in till den högre instansen. En i huvudsak motsvarande reglering finns även i 6 b § FPL. Bestämmelser i dessa båda lagar är alltså överlappande i fråga om förvaltningsmyndigheters beslut som överklagas till en allmän förvaltningsdomstol.

Beslutsmyndighetens enda uppgift när det gäller att pröva förutsättningarna för ett överklagande är att avgöra om klagoskriften har kommit in i rätt tid. I övrigt är det överinstansens uppgift att pröva om förutsättningarna för att överklagandet ska kunna tas upp till saklig prövning är uppfyllda. Om överklagandet inte avvisas ska överklagandeskriften och övriga handlingar lämnas över till överinstansen. Ställningstagandet i frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid formaliseras i sådant fall normalt inte i ett särskilt beslut utan manifesteras i stället genom det faktiska överlämnandet. Överlämnandet får alltså regelmässigt anses innefatta ett ställningstagande om att överklagandet har inkommit i rätt tid, om inte något annat uttryckligen framgår av de överlämnade handlingarna (prop. 1985/86:80 s. 74). Har myndigheten gett uttryck för att överklagandet gjorts för sent och felaktigt överlämnat handlingarna till överinstansen utan en prövning av avvisningsfrågan, torde den vanliga gången vara att beslutsmyndigheten får tillbaka handlingarna för att göra en sådan prövning. För att det inte ska råda någon tvekan om vilket ställningstagande myndigheten har gjort är det ofta en god ordning att beslutsmyndigheten genom en anteckning eller på annat sätt klargör att denna prövning har gjorts (T. Hellners och B. Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, Norstedts Juridik 3 uppl. 2010, s. 328).

Den nuvarande ordningen infördes i samband med 1986 års reform av förvaltningslagen när nya regler infördes om en skyldighet för myndigheterna att – även efter ett överklagande – ändra uppenbart oriktiga beslut för att på så sätt minska risken för att enskilda drabbas av onödiga kostnader och fördröjningar av det slutliga avgörandet i ärendet. Det huvudsakliga skälet till att rättidsprövningen överfördes från överinstansen till beslutsmyndigheten var att prövningen bedömdes kunna utföras enklast och säkrast av den instans som tar emot överklagandet och att praktiska skäl också talade för att uppgiften borde fullgöras i ett så tidigt skede av överklagandeförfarandet som möjligt (prop. 1985/86:80 s. 44). Skälen för denna ordning är alltjämt bärkraftiga. Den

nya lagen bör därför innehålla bestämmelser som i allt väsentligt motsvarar vad som för närvarande gäller i fråga om rättidsprövning vid överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut.

Som utredningen pekar på innebär den nuvarande regleringen en skillnad i fråga om konsekvenserna för klaganden av ge in överklagandet för sent om han eller hon har fått en överklagandeanvisning som innehåller felaktig information jämfört med fallet att myndigheten felaktigt inte har lämnat någon sådan anvisning alls. I det senare fallet måste den som inte har kunnat ta till vara sin rätt att överklaga i stället ansöka om återställande av försutten tid (se t.ex. RÅ 80 2:15). *Justitiekanslern* argumenterar för att en skillnad även fortsättningsvis bör göras mellan dessa fall och att sambandet mellan dröjsmålet och en utebliven överklagandeanvisning inte är lika självklart som sambandet mellan en försening och en felaktig anvisning. Enligt regeringens mening är dessa skillnader emellertid inte så betydande att det är motiverat att även i den nya lagen upprätthålla den gränsdragning som gäller enligt nuvarande ordning. Som utredningen föreslår bör de nya bestämmelserna om rättidsprövning i stället utformas så att det framgår att ett överklagande inte ska avvisas vare sig om myndigheten har lämnat en felaktig underrättelse om hur man överklagar eller om en sådan underrättelse har helt utelämnats. Utredningen föreslår att detta ska regleras så att avvisning inte ska ske om beslutsmyndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Med uttrycket korrekt avses alltså dels att en underrättelse måste ha lämnats i ett fall när ett beslut får överklagas, dels att underrättelsen i ett sådant fall till sitt innehåll är sakligt sett riktig. *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att den föreslagna lydelsen är otydlig och föreslår att bestämmelsen utformas så att det i stället uttryckligen framgår att ett överklagande inte ska avvisas om myndigheten har underlåtit att lämna en överklagandeanvisning eller lämnat en felaktigt sådan. Regeringen konstaterar att den aktuella bestämmelsen primärt riktar sig till beslutsmyndigheten. Det saknas anledning att tro att utredningens förslag kommer att leda till några praktiska tillämpningsproblem. Den lägre detaljeringsgraden medför dessutom att bestämmelsen blir något mer lättillgänglig för enskilda. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag.

Med anledning av *Centrala studiestödsnämndens* synpunkt när det gäller förtydligandet av i vilken ordning beslutsmyndigheten ska pröva rättidsfrågan respektive rättelsefrågan vill regeringen framhålla att någon skillnad i tillämpningen mot dagens ordning inte är avsedd. Myndigheten ska alltså först överväga om det finns anledning att rätta eller ändra beslutet innan den prövar om överklagandet kommit in i rätt tid och därefter, i förekommande fall, överlämna handlingarna till överinstansen. Mot bakgrund av förslaget att en ändring inte ska kunna beslutas sedan ett överklagande har överlämnats till överinstansen (se avsnitt 14.4.5) blir denna tågordning för prövningen tydligare än i dag. Detta förhållande påverkas inte heller av regeringens förslag att ett överklagande inte ska förfalla när myndigheten själv ändrar beslutet i enlighet med klagandens begäran (jfr prop. 1985/86:80 s. 74).

Det ligger ett betydande värde i att regleringen av förfarandet vid överklagande av förvaltningsbeslut utformas på ett enhetligt sätt i närliggande eller överlappande lagstiftning. Eftersom förvaltningslagens och

förvaltningsprocesslagens bestämmelser om rättidsprövning överlappar varandra när det gäller rättidsprövning av en förvaltningsmyndighets beslut vid överklagande till en förvaltningsdomstol, och med beaktande även av förvaltningslagens subsidiaritetsbestämmelse, anser regeringen att förvaltningsprocesslagens bestämmelser om rättidsprövning bör utformas i huvudsaklig överensstämmelse med motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen. I annat fall riskerar den nu föreslagna reformen att inte få avsedd verkan.

15.5.2 Överlämnandet till överinstansen

Regeringens förslag: Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Domstolsverket*, *Migrationsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Lunds universitet* och *Livsmedelsverket*, anser att ett överklagande inte bör lämnas över till överinstansen om det överklagade beslutet ändras i enlighet med vad klaganden begär. Flera av dessa instanser menar att förslaget inte är förenligt med ambitionen att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet till första instans. *Överklagandenämnden för studiestöd* anser att den föreslagna ändringen är korrekt från principiella utgångspunkter men påpekar att reformen kan vara kostsam. *Post- och telestyrelsen* är positiv till det förslagna skyndsamhetskravet.

Skälen för regeringens förslag: Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten enligt gällande ordning överlämna skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet (25 § FL). Regeringen anser att en bestämmelse med i huvudsak motsvarande innehåll bör tas in i den nya förvaltningslagen.

Liksom i förvaltningsförfarandet i allmänhet gäller vid rättidsprövningen och överlämnandet enligt gällande rätt att handläggningen ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerhetens krav eftersätts (7 § FL). Som framgår av avsnitt 14.4.5 har detta krav ansetts innebära att överlämnandet regelmässigt bör ske inom en vecka från överklagandet. Utredningen föreslår att det i den nya lagen ska tas in ett uttryckligt skyndsamhetskrav i bestämmelsen om överlämnande. Regeringen ställer sig bakom det förslaget. En sådan uttrycklig reglering torde kunna tjäna som en viktig påminnelse om att handläggningen inte får dra ut onödigt på tiden. Den kan därmed även bidra till att minska risken för att ett överklagande under lång tid uppehålls i första instans för bl.a. prövning av myndighetens förutsättningar att själv ändra beslutet.

Enligt gällande rätt ska ett överklagande inte lämnas över till överinstansen om beslutsmyndigheten själv ändrar det överklagande beslutet i

enlighet med vad klaganden begär (28 § första stycket FL). I en sådan situation ska myndigheten inte heller rättidspröva överklagandet eftersom överklagandet anses förfallet. Ändrar myndigheten däremot beslutet på något annat sätt än klaganden begär, ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet om överklagandet inte ska avvisas för att det kommit in för sent. Att överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet innebär enligt förarbetena ett uttryckligt klarläggande av att klaganden inte behöver överklaga också det beslut varigenom det ursprungliga beslutet har ändrats för att få det överprövat av överinstansen (prop. 1985/86:80 s. 80).

Gällande ordning innebär att den enskilde slipper de olägenheter bl.a. i form av ytterligare tidsutdräkt som handläggningen i överinstansen kan tänkas föra med sig för honom eller henne. Den innebär också att en arbetsfördelning mellan instanserna som, totalt sett, kan antas leda till viss arbetsbesparing kan upprätthållas. Samtidigt medför ordningen en viss risk för att den enskilde kan komma att drabbas av rättsförluster. En sådan risk torde främst föreligga när en myndighet måste tolka ett otydligt överklagande. Det kan ibland vara vanskligt att av innehållet i ett överklagande – även om det tolkas i ljuset av vad parten har anfört i ärendet – bedöma vilken ändring som klaganden egentligen begär. Därmed kan det också vara svårt att avgöra om överklagandet förfallit genom en ändring som myndigheten har beslutat med anledning av överklagandet. Om myndigheten är osäker på om det nya beslutet är i enlighet med överklagandet ska ärendet förstås överlämnas till överinstansen. Det kan dock förekomma fall där myndigheten känner sig övertygad om att den ändrat beslutet i enlighet med klagandens önskemål men där det är en felaktig slutsats. Risken för rättsförluster är särskilt påtaglig om myndigheten i ett sådant fall inte är mycket tydlig med upplysningen om sin bedömning att överklagandet har fallit. Det kan då framstå som oklart för en enskild hur han eller hon kan gå till väga för att få en annan ändring till stånd. Det kan för många enskilda framstå som svårt att förstå att ett nytt överklagande måste skickas in. Att den enskilde måste göra det är egentligen också formellt felaktigt eftersom myndigheten faktiskt inte hade ändrat beslutet i enlighet med det första överklagandet.

JO har i flera fall kritiserat myndigheter som har avstått från att skicka handlingarna vidare till den instans som ska pröva överklagandet i situationer då det överklagade beslutet visserligen har ändrats men inte exakt på det sätt som klaganden begärt (se t.ex. JO 2006/07 s. 312, JO:s beslut 1996-09-17, dnr 1615-1996 och JO:s beslut 1997-03-12, dnr 2726-1996). Det framstår som osäkert om de praktiska olägenheter som uppkommit vid tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen vägs upp av den förenkling för klaganden och avlastning av främst de allmänna förvaltningsdomstolarna som dessa tar sikte på att skapa. Som några remissinstanser framhåller kan det – åtminstone i någon utsträckning – ifrågasättas om utredningens förslag är förenligt med ambitionen att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans. Regeringen kan också hålla med bl.a. *Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö* och *CSN* om att det finns en viss risk för att den föreslagna reformen skapar onödigt merarbete för överinstanserna. Även för en enskild som behöver hantera ett förfarande i överinstansen

trots att beslutet redan ändrats på begärt sätt uppstår ett extra arbetsmoment. Förfarandet kan också framstå som svårbegripligt och onödigt byråkratiskt för den enskilde. Samtidigt är det från en principiell utgångspunkt lämpligare att tolkningen av överklagandets innebörd i sak görs av överinstansen. I likhet med utredningen anser också regeringen att rättssäkerheten främjas på ett mer effektivt sätt om regleringen utformas så att det är den högre instansen – inte den beslutande – som alltid avgör vad beslutsmyndighetens ändringsbeslut får anses innebära i relation till överklagandet. Om det under handläggningen i överinstansen klarläggs att ändringsbeslutet innefattar exakt vad klagande önskar, kan målet i överinstansen avskrivas utan någon större olägenhet för den enskilde. Detsamma gäller om klaganden ändå är nöjd med beslutsmyndighetens ändringsbeslut. Det merarbete som hanteringen av sådana överklaganden kan tänkas föra med sig för såväl den enskilde som överinstanserna vägs enligt regeringen upp av den förstärkning av rättssäkerheten som blir följden av reformen. Regeringen ställer sig därför bakom utredningens förslag att ett överklagande alltid ska överlämnas till överinstansen, om det inte avvisas.

Om beslutsmyndigheten ändrar det överklagade beslutet påverkas prövningsramen vid förfarandet i överinstansen även om överklagandet inte formellt anses falla genom ändringsbeslutet (jfr RÅ 1995 ref. 26). Överinstansen måste alltså beakta beslutsmyndighetens ändringsbeslut när den prövar överklagandet. Med regeringens förslag blir det alltid överinstansens sak att avgöra i vilken utsträckning klagandens önskemål får anses tillgodosedda genom beslutsmyndighetens ändringsbeslut. Som utredningen föreslår bör det nya beslutet mot den bakgrunden översändas till överinstansen tillsammans med överklagandet. Detta bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i den nya lagen.

När en myndighet efter ett överklagande ändrar sitt grundbeslut i en situation av det aktuella slaget innebär den nära koppling som finns mellan det ursprungliga beslutet och ändringsbeslutet att det rimliga är att det nya beslutet inte ska behöva överklagas i särskild ordning för att vara en del av underlaget för överinstansens prövning. Att det enligt förslaget också alltid är överinstansen som ska pröva om ändringsbeslutet har tillgodosett klagandens önskemål gör denna utgångspunkt än tydligare. Till skillnad från vad som följer av den nuvarande lagen (jfr 28 § andra stycket FL) föreslår utredningen inte någon uttrycklig bestämmelse om överklagandets omfattning vid ändring efter ett överklagande. Regeringen kan hålla med utredningen om att det kan ifrågasättas om det finns något egentligt behov av en sådan bestämmelse. Samtidigt kan konstateras att uttryckliga bestämmelser om överklagandets omfattning förekommer – förutom i den nuvarande förvaltningslagen – både i 35 § lagen om domstolsärenden och i flera specialförfattningar på förvaltningsområdet (jfr t.ex. 21 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152], 46 kap. 10 § och 67 kap. 21 § skatteförfarandelagen och 6 kap. 5 § tullagen [2016:253]). Det vore olyckligt om en avsaknad av en sådan bestämmelse skulle leda till oklarhet om regleringens innebörd på denna punkt. Regeringen anser därför att en motsvarande reglering av tydlighetsskäl bör tas in även i den nya förvaltningslagen. Det bör alltså av regleringen uttryckligen framgå att överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Som framgår av avsnitt 14.4.5 föreslår regeringen att ett motsvarande undantag inte ska tas in i den nya lagen. Även om beslutet, enligt beslutsmyndighetens uppfattning, ändras helt i enlighet med överklagandet bör överklagandet alltså lämnas över till överinstansen. Därutöver bör givetvis även det nya beslutet överlämnas till överinstansen. Även om den föreslagna ordningen, som flera remissinstanser framhåller, innebär att ett visst avsteg måste göras från ambitionen att prövningen ska förskjutas så långt ner i instansordningskedjan som möjligt, menar regeringen att en ändring av gällande rätt i linje med utredningens förslag kan komma att främja rättssäkerheten på ett mer effektivt sätt än i dag.

Regeringen föreslår alltså sammanfattningsvis att överklagandet och övriga handlingar i ärendet i samtliga fall skyndsamt ska överlämnas till överinstansen, om överklagandet inte avvisas. Om ett överklagat beslut ändras ska även det ändrade beslutet överlämnas till överinstansen (jfr avsnitt 14.4.5).

15.6 Överinstansens åtgärder

15.6.1 Överinstansen avgör om överklagandet kan prövas i sak

Regeringens förslag: Överinstansen ska pröva frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har kommit in till överinstansen, ska den vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* och *Stockholms universitet* invänder mot att enbart beslutsmyndigheten ges befogenhet att pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Övriga remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det är överinstansen som ska pröva om överklagandet har gjorts i rätt forum, om beslutet är överklagbart, om klaganden har klagorätt och om överklagandet uppfyller de villkor som gäller i fråga om form och innehåll etc. Trots det förekommer det att beslutsmyndigheten ibland felaktigt, utöver frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid, tar ställning även till om andra sakprövningsförutsättningar är uppfyllda (se t.ex. JO 1991/92 s. 316 och JO 2004/05 s. 373). Det har också förekommit att myndigheten till följd av ett sådant förfarande har vägrat att sända överklagandet vidare till överinstansen. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att i den nya förvaltningslagen införa en särskild bestämmelse som klargör att det är överinstansen som avgör om ett överklagande ska avvisas av någon annan anledning än att det har kommit in för sent.

Som framgår ovan (avsnitt 15.5.1) är det beslutsmyndigheten som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Beslutsmyndighetens ställningstagande att överklagandet kommit in i rätt tid ska enligt

förarbetena vara bindande för överinstansen (prop. 1985/86:80 s. 74). *Kammarrätten i Stockholm* och *Stockholms universitet* ifrågasätter denna ordning. Kammarrätten anser att överinstansen bör ges befogenhet att avvisa ett överklagande i de fall då det är uppenbart att beslutsmyndigheten har misstagit sig vid denna prövning. *Stockholms universitet* anser att systematiska skäl talar för att överinstansen bör ha rätt att överpröva underinstansens rättidsprövning under förutsättning att motparten invänt mot beslutsmyndighetens ställningstagande.

Regeringen kan konstatera att såväl Högsta förvaltningsdomstolen som JO bekräftat det ställningstagande som görs i förarbetena när det gäller överinstansens bundenhet vid beslutsmyndighetens rättidsprövning i de fall då beslutsmyndigheten tagit ställning för att ett överklagande kommit in i rätt tid (JO 1993/94 s. 187 och RÅ 1996 not. 52). I praxis finns emellertid även stöd för att det i vissa fall kan finnas utrymme för en överinstans att efter invändning från motparten överpröva underinstansens bedömning i rättidsfrågan (se RÅ 1997 ref. 46 som gällde rättidsprövning som gjorts av en förvaltningsdomstol vid ansökan om laglighetsprövning enligt kommunallagen). Även om det från principiella utgångspunkter kan framstå som naturligt att ge överinstansen en befogenhet att pröva alla förutsättningar för att den ska kunna pröva överklagandet i sak – och därmed en möjlighet att också, åtminstone efter invändning från motparten, överpröva beslutsmyndighetens ställningstagande i rättidsfrågan oberoende av utgången vid myndighetens prövning av den frågan – har den rådande ordningen goda skäl för sig. Mot den kan visserligen invändas att beslutsmyndighetens bindande ställningstagande i en fråga som rör parterna görs utan föregående kommunikation och att det inte undantagslöst kan uteslutas att en komplettering av beslutsunderlaget skulle kunna leda till en annan utgång. Ordningen bygger emellertid på att beslutsmyndigheten i stort sett alltid har fullgoda förutsättningar att göra denna prövning. När en myndighet överklagar ett beslut är prövningen normalt helt okomplicerad bl.a. eftersom överklagandefristen som räknas från beslutsdagen då är enkel att fastställa. Men även när överklagandet görs av någon enskild är prövningen i de allra flesta fallen okomplicerad. Har beslutet expedierats med lösbrev får myndigheten typiskt sett, på grund av bevisskäl, godta ett överklagande från rättidssynpunkt även om det kommer in långt efter beslutet. Har beslutet i det enskilda fallet delgetts den enskilde genom myndighetens försorg torde bevisfrågorna vid rättidsprövningen endast undantagsvis fordra överväganden av mera komplicerat slag. Det kan då handla t.ex. om att det finns oklarheter i fråga om den som kvitterat ut en försändelse varit behörig att göra det för mottagarens räkning. Enligt regeringens uppfattning förefaller den rådande ordningen för övrigt inte heller ha gett upphov till några praktiska problem av beaktansvärd betydelse i rättstillämpningen. Till skillnad från *Kammarrätten i Stockholm* och *Stockholms universitet* anser regeringen att det inte finns skäl att nu ändra denna ordning.

Av 24 § FL följer att en överklagandeskrivelse som klaganden inom överklagandetiden givit in till överinstansen ska vidarebefordras av den instansen till beslutsmyndigheten (jfr prop. 1985/86:80 s. 44 och 75). Överinstansen ska samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen. Utredningen föreslår att en motsvarande

reglering utan sakliga ändringar ska tas in i nya förvaltningslagen. Ingen remissinstans invänder mot det förslaget. Regeringen anser i likhet med utredningen att en bestämmelse om vidarebefordran av felsända överklaganden bör finnas även i den nya lagen.

15.6.2 Inhibition

Regeringens förslag: Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kemikalieinspektionen* för fram att en förvaltningsmyndighet som är överinstans bör ges rätt att förordna rörande saken på liknande sätt som förvaltningsdomstolarna. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det bör tydliggöras att endast beslut som gäller omedelbart kan inhiberas. *Kammarrätten i Jönköping* föreslår att ordet inhibition tas in i paragrafen.

Skälen för regeringens förslag: Frågan när ett beslut blir gällande, dvs. vid vilken tidpunkt det får verkställas, regleras inte i den nuvarande förvaltningslagen. Det förekommer dock att det i specialförfattningar tas in särskilda föreskrifter om att ett förvaltningsbeslut ska gälla omedelbart om inte något annat beslutas eller att en myndighet ges rätt att bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart. I övrigt får frågan om när ett beslut får verkställas avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer (jfr dock avsnitt 13.6).

När ett beslut inte gäller omedelbart får ett överklagande av beslutet automatiskt som följd att verkställbarheten skjuts upp. Verkställbarheten är i sådana fall alltså beroende av att beslutet fått laga kraft. Under sådana förhållanden aktualiseras aldrig frågan om inhibition hos överinstansen. Till skillnad från *Kammarrätten i Göteborg* anser regeringen att det framstår som obehövligt att tydliggöra detta i lagtexten.

I de fall ett beslut däremot blir gällande omedelbart och beslutet överklagas hos en högre förvaltningsmyndighet följer av 29 § FL att överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Detsamma gäller enligt 28 § FPL när ett överklagande prövas av allmän förvaltningsdomstol. I likhet med utredningen anser regeringen att en motsvarande bestämmelse bör tas in i den nya förvaltningslagen. Det måste nämligen under sådana förhållanden finnas en möjlighet att ibland kunna tillfälligt stoppa verkställigheten. Särskilt viktigt är detta om det finns risk för att verkställigheten av beslutet medför skador eller andra negativa effekter för den som påverkas av beslutet som är mycket svåra eller rent av omöjliga att reparera i efterhand. I annat fall skulle värdet för klaganden av att få framgång med sitt överklagande i praktiken kunna minska eller helt utebli.

Till skillnad från *Kammarrätten i Jönköping* anser regeringen att det inte finns skäl att använda uttrycket inhibition i lagtexten. En sådan legaldefinition skulle enligt regeringens bedömning knappast underlätta enskildas förståelse för regleringen.

Kemikalieinspektionen för fram att en förvaltningsmyndighet bör ges samma befogenhet att ”förordna rörande saken” som förvaltnings-

domstolarna har när de överprövar ett överklagat beslut (28 § FPL). Det kan här konstateras att domstolarna får besluta att ett överklagat beslut, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken. Om en myndighet t.ex. har avslagit en begäran om en ekonomisk förmån, får en domstol efter ett överklagande exempelvis besluta att förmånen ska betalas ut under den tid då frågan är föremål för domstolens prövning. Behovet för en högre förvaltningsmyndighet av att kunna förordna interimistiskt på motsvarande sätt förefaller inte vara särskilt påtagligt. När det finns en reglering i en specialförfattning om beslutsmyndighetens möjlighet att förordna att ett beslut ska gälla omedelbart kan dessutom ofta en motsvarande befogenhet tolkas in för överinstansen (T. Hellners och B. Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, Norstedts Juridik 3 uppl. 2010, s. 375). Regeringen anser att det inte finns skäl att ändra den allmänna förfaranderegleringen på denna punkt.

16 Överklagande av beslut av enskilda organ

Regeringens förslag: Lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter ändras så att lagens bestämmelser redaktionellt stämmer överens med utformningen av motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över utredningens förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten är att offentliga förvaltningsuppgifter fullgörs av de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna. Med stöd av regeringsformen kan förvaltningsuppgifter emellertid också överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Om en förvaltningsuppgift innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag (12 kap. 4 § RF).

I specialförfattningarna har såväl bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som enskilda individer på detta sätt fått i uppdrag att svara för vissa delar av den offentliga förvaltningen. De förvaltningsuppgifter som har överlämnats är av varierande slag. I vissa fall utgör uppgifterna den övervägande delen av det enskilda organets aktiviteter. I andra fall är det fråga om en mindre uppgift som utförs vid sidan av t.ex. en näringsverksamhet eller ett ideellt arbete. Uppgifterna kan vara av övervägande teknisk natur. Men det kan också vara fråga om att göra rättsliga bedömningar och fatta beslut som påverkar andra enskilda. Så är exempelvis fallet om uppgiften är att pröva frågor om fördelning av statsbidrag.

Den nuvarande förvaltningslagen gäller inte när enskilda rättssubjekt handlägger ärenden inom ramen för en överlämnad förvaltningsuppgift (jfr 1 § FL). Det kan i och för sig framstå som naturligt och konsekvent att samma krav på rättssäkerhet vid handläggningen av förvaltningsären-

den upprätthålls oberoende av om uppgiften utförs av en myndighet eller överlämnas för att fullgöras av ett privaträttsligt organ. På samma sätt som skett hittills bör dock behovet av att säkerställa att förvaltningslagens förfaranderegler följs vid handläggningen av en viss förvaltningsuppgift som har överlämnats till någon enskild även tills vidare kunna tillgodoses genom särskilda föreskrifter som meddelas för den aktuella verksamheten (se avsnitt 5.2).

I specialförfattningarna regleras vanligtvis bl.a. frågan om i vilken utsträckning som de beslut som enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter fattar med stöd av författningarna ska kunna överklagas. För vissa frågor om överklagande av sådana beslut finns emellertid allmänna bestämmelser i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter, förkortad överklagandelagen.

Det krävs uttryckligt författningsstöd för att ett beslut av ett privaträttsligt organ ska kunna överklagas. För att överklagandelagen ska bli tillämplig förutsätts därför att det finns särskilda bestämmelser som medger att det enskilda organets beslut överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet (1 § första stycket).

I 1 § andra stycket regleras hur lagen förhåller sig till avvikande bestämmelser i andra författningar. Bestämmelserna innebär att avvikande föreskrifter ska tillämpas i stället för överklagandelagens bestämmelser inte bara om de finns i en annan lag eller förordning utan även om de har meddelats av någon förvaltningsmyndighet.

Frågan om hur ett beslut av ett enskilt organ överklagas regleras i 2 § överklagandelagen. Bestämmelserna i paragrafens första stycke motsvarar 23 § första stycket FL. Bestämmelserna i 2 § andra stycket stämmer överens med vad som föreskrivs i 23 § andra stycket FL, med den väsentliga skillnaden att ett överklagande ska ges in till den myndighet som ska pröva det (överinstansen) och inte till det subjekt som har meddelat det beslut som överklagandet avser.

Enligt 3 § första stycket är det överinstansen som ska pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska överinstansen avvisa överklagandet (jfr 24 § första stycket FL). I 3 § andra och tredje styckena finns bestämmelser som innebär att ett överklagande i vissa undantagsfall inte ska avvisas, trots att det har kommit in för sent. Bestämmelserna motsvarar i sak innehållet i 24 § andra och tredje styckena FL. Den särskilda frågan om när en handling ska anses ha kommit in regleras inte i överklagandelagen. I förarbetena till lagen hänvisas till bestämmelserna i 10 § FL om inkommande handlingar (prop. 1986/87:39 s. 72).

När överklagandelagen infördes var avsikten att lagen skulle fungera som en temporär lösning i avvaktan på en fullständig översyn av reglerna i ämnet (se prop. 1986/87:39 s. 64). Lagen har emellertid sedan dess kommit att bli ett normalt och ofta använt instrument i samband med lagstiftning om offentlig förvaltning genom enskilda och därmed fyllt en viktig funktion.

Som utredningen anför bör överklagandelagen nu enbart ändras så att lagens bestämmelser redaktionellt stämmer överens med utformningen av motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Regeringen föreslår därför att överklagandelagen ändras i enlighet med detta.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya förvaltningslagen ska träda i kraft den 1 juli 2018, då förvaltningslagen (1986:223) ska upphöra att gälla. Ändringarna i förvaltningsprocesslagen och i lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

Den upphävda lagen ska fortfarande gälla i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns hänvisningar till den lagen.

Utredningens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 januari 2012. Om en föreskrift som har beslutats av regeringen och som gäller vid lagens ikraftträdande avviker från denna lag, har föreskriften företräde även efter ikraftträdandet.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern*, *Statskontoret*, *Patent- och registreringsverket* och *Bolagsverket* tillstyrker utredningens förslag till övergångsbestämmelse. Några remissinstanser, däribland *Kammarrätten i Sundsvall* och *Lunds universitet*, menar att en tidsbegränsning av övergångsbestämmelsen bör övervägas. *Kriminalvården*, *Högskoleverket* och *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* poängterar vikten av att viss reglering i förordning fortsätter att gälla. *Skatteverket* anser att det finns behov av specialreglering i annan lag och menar dessutom att en avvikande föreskrift i förordning även borde kunna ändras, så länge avvikelsen efter ändringen inte inskränker den enskildes rätt enligt lagen i större utsträckning än tidigare. Några remissinstanser, däribland *Arbetsgivarverket* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, betonar ett behov av kompletterande utredning för att avgöra vilka förordningar som berörs av övergångsregleringen och föreslå kompletterande författningsändringar i annan lag eller förordning.

Flera remissinstanser framhåller att det finns behov av avsevärd tid för breda utbildnings- och utvecklingsinsatser innan lagen träder i kraft. Bland dem finns *Lunds universitet*, *Kompetensrådet för utveckling i staten* och *Centrala studiestödsnämnden* (CSN). CSN anser att datumet för ikraftträdandet bör bestämmas till tidigast ett år efter det att propositionen har lämnats. *Kronofogdemyndigheten* menar att lagen inte bör träda i kraft före den tidpunkt då nödvändiga specialregleringar är genomförda.

Skälen för regeringens förslag: Den nya förvaltningslagen kommer att innehålla bestämmelser som på flera punkter skiljer sig från regleringen i den nuvarande lagen. Även om det i stor utsträckning rör sig om ändringar som ger uttryck för vad som redan följer av praxis och trots att anpassningar som rör lagens tillämpningsområde inte medför förändringar i förfarandet som till sin karaktär är helt främmande för myndigheterna, är det av stor vikt att myndigheterna ges tillräcklig tid för att genomföra behövliga utvecklings- och utbildningsinsatser och anpassningar av sina handläggningsrutiner. Regeringen bedömer att tillräcklig tid för sådana insatser och anpassningar ges myndigheterna om lagen träder i kraft den 1 juli 2018. Ändringarna i förvaltningsprocesslagen och

i lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter bör lämpligen träda i kraft vid samma tidpunkt.

Regeringen föreslår att den nya lagen, i likhet med den nuvarande, görs subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning (avsnitt 5.7). Det innebär att det saknas behov av en sådan övergångsreglering om fortsatt giltighet för avvikande förordningsreglering som utredningen föreslår.

När den nya lagen trätt i kraft är det angeläget att den så snabbt som möjligt får genomslag i så stor omfattning som möjligt i förvaltningen. Det är givetvis betydelsefullt att de skärpningar av regelverket som föreslås, vars övergripande syfte är att ytterligare stärka enskildas rättssäkerhetsgarantier vid ärendehandläggningen, kan tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. Det ligger också ett stort värde i att den ordning som inrättas bidrar till att motverka en splittring av förfaranderegleringen.

Hänvisningar till den nuvarande förvaltningslagen förekommer i ett stort antal specialförfattningar. Dessa hänvisningar är av skiftande slag. I vissa fall anges att förvaltningslagen ska tillämpas i dess helhet vid ärendehandläggningen. I andra fall anges vilka paragrafer i lagen som ska tillämpas i den specialreglerade verksamheten. I några fall pekas enbart ett särskilt stycke i en viss paragraf ut. I åter andra anges särskilda undantag från lagens tillämpning i ett visst förfarande. Ett alternativ som kan övervägas är att utforma en övergångsreglering som innebär att hänvisningar ändras till att avse den nya lagens bestämmelser. En sådan lösning valdes t.ex. vid införandet av offentlighets- och sekretesslagen. Det alternativet framstår dock av flera skäl som mindre lämpligt i samband med införande av en ny förvaltningslag. En grundläggande invändning mot en sådan ordning är att konsekvenserna blir svåröverblickbara särskilt mot bakgrund av att den nya lagen i flera avseenden – bl.a. när det gäller tillämpningsområdet för många av förfaranderegelrna och när det gäller regleringen om rättelse och överklagande – skiljer sig materiellt från den nuvarande. Enligt regeringens bedömning finns det en risk för att en övergångsreglering som innebär att en hänvisning till en bestämmelse i den upphävda lagen ska avse motsvarande bestämmelse i den nya lagen i vissa fall kan komma att föra med sig betydande tillämpningssvårigheter.

Mot den bakgrunden vill regeringen understryka betydelsen av att de hänvisningar som finns i gällande författningar till den nuvarande förvaltningslagen så snart som möjligt ändras och anpassas till den nya lagen. Arbetet med att se över de följdändringar som kan behövas i både lag och förordning kommer att bli omfattande och ta tid. Ett genomförande av den nya förvaltningslagen bör enligt regeringens mening inte vänta till dess att resultatet av en sådan fullständig översyn kan redovisas.

Under dessa förutsättningar råder det ingen tvekan om att någon form av övergångsreglering när det gäller befintliga hänvisningar till förvaltningslagen behövs. Enligt regeringens mening talar övervägande skäl för att låta den nuvarande förvaltningslagen övergångsvis fortsätta gälla i den utsträckning som det finns hänvisningar i specialförfattningar till den lagen. Som framhålls ovan bör ambitionen dock vara att befintlig reglering så snart som möjligt anpassas till den nya lagen så att skilda hand-

läggningsrutiner i förfarandet i möjligaste mån kan undvikas. Ett arbete med att se över lagstiftningen i syfte att åstadkomma en sådan anpassning har inletts inom Regeringskansliet. Att det arbetet ännu inte slutförts hindrar enligt regeringens uppfattning inte den nya lagen träder i kraft.

Lagrådet föreslår en utformning av övergångsbestämmelsen som tar sikte på bestämmelserna i specialförfattningarna. Regeringen anser dock att lydelsen enligt lagrådsremissens förslag bör stå kvar eftersom den avser de bestämmelser i den upphävda lagen som specialförfattningarna hänvisar till, vilket är i linje med hur övergångsbestämmelser om fortsatt giltighet brukar utformas.

18 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Rättssäkerheten för enskilda stärks genom att regleringen i den nya förvaltningslagen görs tydligare och mer heltäckande och genom att kraven på myndigheterna i skilda hänseenden skärps. Förslagen skapar förutsättningar för en bättre och säkrare ärendehandläggning hos myndigheterna. Betoningen på förfarandet i första instans förstärks ytterligare.

Reformen bedöms medföra marginella kostnadsökningar för statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Dessa bör kunna finansieras inom befintliga anslagsramar.

Konsekvenser för enskilda

Lagförslagen innebär att regleringen av förvaltningsförfarandet blir tydligare och mer heltäckande än i den nuvarande lagen. I viss utsträckning innebär förslagen även att rättssäkerheten för enskilda ytterligare stärks.

En stor del av de föreslagna bestämmelserna i den nya lagen har en motsvarighet i den nuvarande lagen. Flera av dessa föreslås föras över till den nya lagen med endast språkliga och redaktionella justeringar och mindre kompletteringar. När de gäller de nya bestämmelser som inte har någon direkt motsvarighet i den nuvarande lagen, föreslås i åtskilliga fall kompletteringar som i första hand syftar till att ge uttryck för några av de allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser som anses gälla i förfarandet redan på grund av den praxis som har utvecklats i domstolarnas rättstillämpning och efter granskningsuttalanden som gjorts av Riksdagens ombudsmän. Det gäller exempelvis i fråga om förslagen att ge uttryck för principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Motsvarande gäller även i fråga om den föreslagna regleringen av hur ett ärende inleds och när det gäller regleringen av utredningsansvaret och besluts verkställbarhet. I dessa avseenden får enskilda inte några nya rättigheter jämfört med vad som gäller i dag. Men genom att förutsebarheten i förfarandet ökar på grund av de förtydliganden som föreslås innebär ändringarna att rättssäkerheten för enskilda ytterligare stärks.

I vissa avseenden föreslås att förfaranderegleringen ändras i sakligt hänseende. Förslaget att införa en särskild reglering för att motverka oskäliga fördröjningar i ärendehandläggningen fyller bl.a. funktionen att

tillförsäkra enskilda en god samhällsservice. I mera sällsynta undantagsfall torde mekanismen även kunna bidra till att säkerställa den grundläggande rätten till en domstolsprövning av en civil rättighet eller skyldighet. I den utsträckning mekanismen används i situationer när det inte kan bedömas vara motiverat – t.ex. när det står klart att handläggningen i ett enskilt fall sker utan oskälig försening – kan tillämpningen dock även bidra till att det uppkommer en onödig fördröjning av den slutliga handläggningen. Risken för att sådana konsekvenser ska uppkomma i rättstillämpningen får dock antas vara förhållandevis liten.

Även i övrigt innebär förslagen i flera avseenden att enskilda parters rättigheter i förvaltningsförfarandet stärks. Det sker framför allt genom att det ställs högre krav på myndigheterna än vad som följer av dagens reglering. Exempelvis utvidgas tillämpningsområdet för de bestämmelser som erbjuder särskilda rättssäkerhetsgarantier vid ärendehandläggningen så att de omfattar alla slags ärenden, inte bara ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Sammantaget innebär reformen i denna del att handläggningen i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning kommer att präglas av samma garantier för ett säkert och korrekt avgörande som vid myndighetsutövning. Regleringen leder till en förstärkning av enskildas rättigheter i dessa fall, men kan på samma gång medföra att handläggningen i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning i vissa fall tar något längre tid än i dag.

Skyldigheten att erbjuda tolkning och översättning tydliggörs och skärps något genom att regleringen görs obligatorisk i de fall det finns behov av tolkning eller översättning för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt och genom att rätten till översättning också ska gälla för den som har en allvarlig syn-, hörsel- eller talskada. Ändringen innebär att personer med en sådan funktionsnedsättning ges samma rättigheter i förvaltningsförfarandet som de redan i dag har i domstolsprocessen. På så sätt kommer de att behandlas på mer jämlika villkor med personer utan funktionsnedsättning än de gör i dag.

Det förhållandet att utredningsansvaret regleras uttryckligt i lagen och att befogenheten för myndigheterna att rätta och ändra sina beslut kodifieras, kan enligt regeringens bedömning bidra till att risken för onödiga överklaganden minskar. På så sätt kan enskilda parter slippa både de extra kostnader och den fördröjning av det slutliga avgörandet som en domstolsprocess kan medföra. Genom att regelsystemet görs mera pedagogiskt och lättillgängligt och utvidgas till att omfatta åtskilliga frågor som hittills lämnats utanför lagen skapas också allmänt sett förutsättningar för både säkrare och i de flesta fall snabbare avgöranden, något som är till fördel för både en enskild sökande och eventuella motparter.

Konsekvenser för förvaltningsmyndigheterna

Som påpekas ovan innebär lagförslagen i viss utsträckning att bestämmelser som redan i dag gäller för förvaltningsförfarandet förs över till den nya förvaltningslagen, i vissa fall med mindre ändringar och kompletteringar. När några grundläggande sakliga ändringar inte föreslås utan endast språkliga och redaktionella justeringar av lagtexten innebär ändringarna genomgående att regleringen görs mer lättförståelig, inte

bara för privatpersoner och företag utan även för dem som handlägger ärenden på myndigheterna. Sådana ändringar torde i många fall kunna bidra till att ärendehandläggningen blir enklare och säkrare. Utmönstringen av uttrycket myndighetsutövning är ett exempel på en ändring som delvis syftar till att just underlätta för rättstillämparen genom att begränsa användningen i lagen av uttryck som har en specifik juridisk betydelse. Förslaget innebär också att lagtexten i många fall utformas med tydligare och rakare skrivningar, t.ex. i bestämmelserna om jäv och om tolkning och översättning, som kan bidra till att underlätta för myndigheterna vid rättstillämpningen.

I den mån de nya bestämmelserna enbart innebär att gällande praxis kodifieras får förslagen i första hand till följd att myndigheterna, genom att kunna hämta vägledning från en uttrycklig lagbestämmelse i stället för ett förarbetsuttalande eller domstolsavgörande, ges mera lättillgängliga besked om hur en viss handläggningsfråga ska lösas i rättstillämpningen. Sammantaget torde dessa ändringar kunna bidra till att skapa goda förutsättningar för både säkrare och snabbare ärendehandläggning.

I några avseenden föreslås bestämmelser som går längre än nuvarande praxis och det sakliga innehållet i regleringen ändras jämfört med den nuvarande lagen. Som *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Göteborgs tingsrätt*, *Tullverket*, *Centrala studiestödsnämnden*, *Stockholms kommun*, *Göteborgs kommun* och *Västerås kommun* pekar på kan några av dessa ändringar förväntas medföra en ökad arbetsbörda för myndigheterna. *Finansinspektionen* för fram att de tillkommande arbetsuppgifterna kan leda till besparingar när en domstol handlägger ett ärende som överklagats dit men att detta inte kompenserar den ökade arbetsbörda som det kommer att innebära för förvaltningsmyndigheten att lämna service och säkerställa utredning enligt förslaget. *Skatteverket* menar att förslagen såväl för den egna verksamheten som för andra myndigheter innebär kostnadsökningar på både kort och lång sikt. *Kronofogdemyndigheten* bedömer att förslagen kommer att medföra stora kostnadsökningar i verksamheten.

Regeringen kan här konstatera att den utvidgning som föreslås när det gäller tillämpningsområdet för handläggningsreglerna i ärenden som inte innefattar myndighetsutövning formellt kommer att ställa högre krav på myndigheterna i ärenden där dessa krav i dag inte behöver beaktas. För många myndigheter torde effekterna av denna utvidgning dock bli högst marginell. Merparten av ärendehandläggningen hos många myndigheter innefattar myndighetsutövning mot någon enskild. Den föreslagna utvidgningen kan även innebära vissa förenklingar för myndigheterna eftersom dessa därmed inte kommer att behöva ta ställning till frågor om reglernas tillämpningsområde på samma sätt som i dag.

De sakliga ändringar som föreslås i regleringen om kommunicering av material och motivering av beslut innebär att kommunicerings- och motiveringsplikten utvidgas. Den nya regleringen föreslås omfatta fler slags beslut än den nuvarande. Denna utvidgning knyter i stor utsträckning an till den utveckling som redan har skett i rättstillämpningen. Det övergripande syftet med dessa förslag är att säkerställa att myndigheternas samtliga beslut är väl underbyggda och korrekta och att antalet onödiga överklaganden ska minska. Även om de nya bestämmelserna kan antas leda till att myndigheterna får något ökad arbetsbelastning vid

ärendehandläggningen, kan förändringarna också förväntas leda till att det arbete för myndigheterna som är förknippat med ett överklagande minskar något.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen om dokumentation av framför allt muntliga uppgifter utvidgas enligt förslaget. Den nya regleringen kommer att ställa något högre krav på myndigheterna, men förändringen bedöms trots det inte få annat än marginella konsekvenser för myndigheternas arbetsbörda. De nya krav som slås fast har nämligen redan i stor utsträckning ansetts gälla som allmänna principer för god förvaltning.

Den mekanism som föreslås för att skapa ett rättsmedel för enskilda att angripa oskäliga fördröjningar av handläggningen hos myndigheterna innebär att myndigheterna i vissa fall under handläggningen kan avtvingas ett uttryckligt ställningstagande till hur långt handläggningen har nått och vilka handläggningsåtgärder som återstår, något som innebär att myndigheterna tillförs ett ytterligare arbetsmoment vid ärendehandläggningen. Möjligheten för den enskilde att begära att ärendet avgörs och därefter angripa myndighetens eventuella avslag på en sådan framställning i överinstansen kan enligt förslaget dock utnyttjas bara vid ett tillfälle under handläggningen i första instans. Till skillnad från remissinstanserna anser regeringen att det inte finns anledning att anta att mekanismen med överprövning kommer att utnyttjas i någon större omfattning. Dess främsta värde kan i stället antas ligga i den disciplinerande effekt som möjligheten till överprövning kan förväntas få på myndigheternas handläggning. Den föreslagna regleringen bedöms därför inte medföra mer än en marginellt ökad arbetsbörda för myndigheterna.

Sammantaget anser regeringen att det inte finns fog för remissinstansernas farhågor att lagförslaget kommer att leda till väsentligt ökad arbetsbörda och stora kostnadsökningar i myndigheternas verksamhet.

Konsekvenser för domstolarna

Förslaget till ny förvaltningslag ska ses som en helhet. En grundläggande ambition är att den nya lagen ska stärka enskildas rättssäkerhet och skapa ett ramverk som, tydligare än i dag, lägger tyngdpunkten vid handläggningen i första instans. Genom att utveckla och förbättra förutsättningarna för myndigheterna att korrigera sina egna beslut om de framstår som oriktiga skapas förutsättningar för att antalet överklaganden totalt sett ska kunna minska. Många av förslagen präglas av ett tydligt rättssäkerhetsperspektiv. Det innebär att det skapas förutsättningar för att enskildas intressen i förvaltningsförfarandet ska bli tillgodosedda bättre än i dag. Dessa ändringar kan i förlängningen också bidra till att minska arbetsbelastningen på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Den reform som kan förväntas påverka domstolarnas verksamhet mest är den föreslagna regleringen av möjligheten för enskilda att få en överinstansprövning av frågan om en förvaltningsmyndighetens handläggning i första instans kan anses onödigtvis fördröjd. Det är inte möjligt att göra någon helt säker uppskattning av hur många sådana mål som kan komma att aktualiseras i domstolarna. Det kan dock konstateras att det enbart är ärenden som har inletts på initiativ av en enskild part som omfattas av mekanismens tillämpningsområde. Det innebär t.ex. att

tillsynsärenden faller utanför. Även en stor andel av de beslut som fattas av Skatteverket faller på denna grund utanför tillämpningsområdet. Eftersom ett krav för att mekanismen ska kunna tillämpas är att det har gått minst sex månader sedan ärendet inleddes, kommer många av de beslut som fattas av Försäkringskassan eller av en socialnämnd i praktiken inte heller att bli föremål för en sådan talan. Med hänsyn till den föreslagna subsidiaritetsregeln i lagen kommer regleringen inte heller att vara tillämplig i de fall då det finns bestämmelser i en annan författning om möjligheten att föra en talan om passivitet eller oskälig fördröjning av ärendehandläggningen. Regleringen av tillämpningsområde för lagens bestämmelser om ärendehandläggningen medför också att bl.a. den brottsbekämpande verksamheten hos Polismyndigheten, åklagarmyndigheterna, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen faller utanför tillämpningsområdet. Det kan vidare anmärkas att problemen med långsam handläggning inom en stor del av den statliga och kommunala förvaltningen inte kan sägas vara utpräglade för en viss ärendetyp utan snarare vara en följd av omständigheterna i ett enskilt fall. Ibland kan förhållandena också vara sådana att det av något skäl uppkommer tillfälliga arbetsanhopningar hos en myndighet som medför att handläggningstiden under en period blir mer utdragen än vad som är normalt för en viss ärendetyp. Man kan rimligen förvänta sig att framställningar från enskilda om att myndigheten ska avgöra deras ärenden kan bli mer frekventa under sådana förhållanden än annars. Men i fall då det framstår som tämligen klart att det finns behov av ytterligare utredningsåtgärder och fördröjningen huvudsakligen beror på en tillfällig stor anhopning av ärenden torde man samtidigt ofta kunna förvänta sig att enskilda låter sig övertygas av myndighetens besked, om sökanden vill vara säker på att få en korrekt bedömning på grundval av det material som myndigheten bedömer nödvändigt. Det framstår mot den bakgrunden som rimligt att anta att ett förfarande i domstol gällande handläggningsfrågan kommer att aktualiseras endast undantagsvis.

Som utredningen framhåller måste den prövning som domstolen ska göra i samband med överklagande av en myndighets beslut att avslå en begäran om avgörande anses vara av enklare slag. Även om det är en ny måltyp som aktualiseras är de frågor som ska prövas inte helt och hållet nya. Sakfrågorna i de ärenden som överklagas är bekanta för domstolen. Domstolarna är t.ex. vana att pröva vilket utredningsmaterial som krävs för att kunna avgöra sakfrågan i de fall myndighetens slutliga beslut överklagas. Prövningen bör regelmässigt kunna göras under förhållandevis enkla former av en ensamdomare. En överprövning ska kunna begäras i bara en instans. Till skillnad från flera av de remissinstanser som yttrat sig i fråga om förslagens konsekvenser bedömer regeringen att reformen sammantaget inte kommer att medföra annat än en marginellt ökad arbetsbelastning för domstolarna.

Som framhålls ovan har flera av förslagen i övrigt som övergripande syfte att förskjuta tyngdpunkten i prövningen till första instans. De ändringar som föreslås i fråga om förfarandet i första instans kan enligt regeringens mening sammantaget förväntas leda till en något minskad måltillströmning i domstolarna. Det minskade resursbehov som detta bör resultera i, kan väsentligen antas komma att motsvara det ökade resursbehov som torde kunna uppkomma som en följd av förslaget om talan

om oskälig fördröjning av ärendehandläggningen, förslaget att ett överklagande som inte avvisas alltid ska överlämnas till överinstansen och de föreslagna begränsningarna av beslutsmyndighetens befogenheter att själv ändra ett överklagat beslut.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen innebär att kommunerna i vissa avseenden åläggs skyldigheter i förvaltningsförfarandet som sträcker sig längre än vad som följer av dagens reglering. Det är dock bara vissa av de mer grundläggande bestämmelserna i den nya lagen som föreslås vara tillämpliga i ärenden inom kommunförvaltningen som avgörs genom beslut som kan prövas av domstol endast enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen. Vid denna avgränsning har regeringen särskilt beaktat intresset av den kommunala självstyrelsen och valt att föreslå en mindre ingripande reglering. Utöver detta vill regeringen framhålla att bestämmelserna om lagens subsidiaritet ger utrymme för anpassning till kommunala förhållanden genom t.ex. kommunallagen för det fall att sådant behov uppstår. Regeringen bedömer att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslagen kan innebära inte sträcker sig längre än vad som behövs för att nå det eftersträvade målet att skapa en enhetlig författandereglering för hela den offentliga förvaltningen som uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet för enskilda (jfr 14 kap. 3 § RF).

Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningsmyndigheterna behöver anpassa sina handläggningsrutiner och it-system för att säkerställa att den nya regleringen följs. Som bl.a. *Göta hovrätt* framhåller kommer myndigheterna även att behöva genomföra breda utbildningsinsatser i samma syfte. På kort sikt kan förslagen därför antas leda till viss ökning av myndigheternas förvaltningskostnader. De kostnader för anpassningar och utbildningsinsatser som initialt uppkommer är dock något som inte är unikt för denna reform. Sådana uppkommer regelmässigt som en följd av all ny lagstiftning av någon omfattning och betydelse och får anses kalkylerade i en realistisk myndighetsbudget. I detta sammanhang kan dessutom särskilt anmärkas att det här inte rör sig om någon för myndigheterna okänd rättslig materia som de behöver anpassa sig till. Tvärtom är de nya kraven i stor utsträckning redan sedan lång tid kända för myndigheterna, vilket bl.a. innebär att nödvändiga anpassningar bör kunna genomföras utan några beaktansvärda problem.

Förslaget präglas av ett rättssäkerhetsperspektiv. Det innebär i vissa avseenden att kraven på myndigheterna skärps. Men förslaget möjliggör också effektivitetsfrämjande förenklingar och rationaliseringar av ärendehanteringen. De ytterligare krav som ställs på myndigheterna kan, sedda isolerade för sig, leda till längre handläggningstider. Men regleringen sedd som helhet ger samtidigt utrymme för sådana rationaliseringar av verksamheten att lagförslagen i ett längre perspektiv kan förväntas bli kostnadsneutrala.

För domstolarna kan det uppkomma något ökade kostnader på grund av regleringen om talan om oskälig fördröjning av handläggningen. Men

regleringen som helhet bedöms samtidigt kunna innebära en något minskad måltillströmning. När beslut överklagas skapas genom förslagen goda förutsättningar för att ärendena ska vara mer omsorgsfullt utredda och att besluten innehåller en klargörande motivering. Detta kan på sikt även bidra till ett något minskad resursbehov för överprövningen. Sammantaget bedöms lagförslagen bli kostnadsneutrala från ett domstolsperspektiv.

Regeringen gör bedömningen att reformen bör kunna finansieras inom befintliga ramar för statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Till skillnad från *Karlstads kommun* anser regeringen att lagförslagen inte ger upphov till sådana kommunalekonomiska konsekvenser som enligt den kommunala finansieringsprincipen ska kompenseras genom anslag på statens budget.

Med anledning av *Regelrådets* synpunkt, att reglerna om besluts överklagbarhet kan komma att medföra ett ökat antal överklaganden som i sin tur kan föra med sig förseningar och andra negativa effekter för företag i ansökningsförfaranden, vill regeringen understryka sin uppfattning att förslagen inte kommer att medföra en ökad risk för överklaganden och totalt sett längre handläggningstider. Förslagen kommer enligt regeringens bedömning inte att leda till ökade kostnader för företagen.

Övriga konsekvenser

De föreslagna ändringarna i förfaranderegleringen för statliga och kommunala myndigheter får ingen direkt eller indirekt inverkan på kvinnors och mäns förutsättningar att forma samhället eller sina egna liv och bedöms därför inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Genom de förtydliganden som regeringen gör i fråga om vikten av att beakta barnrättsperspektivet vid handläggningen av förvaltningsärenden stärks även rättssäkerheten för barn och unga. En ökad delaktighet i beslutsfattandet och en rätt till information och motiverade beslut ligger väl i linje med de intentioner som Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter bygger på och som staten ska garantera genom bl.a. lagstiftningsåtgärder som rör barn.

Genom att regleringen av förfarandet hos myndigheterna ges en mer modern språklig utformning och en mer pedagogisk och lättillgänglig struktur skapas bättre förutsättningar för barn och unga att ta till vara sina rättigheter och intressen gentemot det allmänna. Ändringarna kan därmed bidra till att barn och unga ges bättre möjligheter till delaktighet och inflytande i frågor i samhället som rör dem själva.

De nya bestämmelserna om översättning och tolkning syftar främst till att tydliggöra och förenkla regleringen i denna del. Men regleringen kan också bidra till att ytterligare stärka rättsskyddet för personer som har svårigheter att uttrycka sig i tal och skrift på svenska och kan därmed bidra till att uppfylla det integrationspolitiska delmålet att undanröja diskriminering på grund av nationell och etnisk tillhörighet. Förslagen i övrigt bedöms inte påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till förvaltningslag

Lagens tillämpningsområde

Lagen gäller i förvaltningsverksamhet

1 § Denna lag gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna.

Bestämmelserna i 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

I paragrafen finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *första stycket* följer att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Uttrycket ärende definieras inte i lagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är dock att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form.

Lagen gäller vid ärendehandläggning hos alla kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter. Avgränsningen innebär att lagen inte gäller hos regeringen, riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna. Lagen gäller vidare för handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Utanför lagens generella tillämpningsområde faller domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. I 49 § finns dock vissa bestämmelser om förfarandet som gäller såväl när en förvaltningsmyndighet som när en domstol bifaller ett överklagande av en annan myndighets beslut enligt 12 § att avslå en begäran om att avgöra ärendet. Uttrycket förvaltningsärenden hos domstolarna innefattar bl.a. sådana administrativa ärenden som rör domstolarnas inre organisation och anställning av personal.

Av *andra stycket* följer att lagens bestämmelser i 5–8 §§ om god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter gäller således inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens eller domstolens faktiska handlande.

Undantag för kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas

2 § Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap.

kommunallagen (2017:000) tillämpas inte 9 § andra stycket, 10–12, 16–20 och 23–49 §§.

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från vissa av lagens bestämmelser i sådana kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas enligt den ordning som följer av kommunallagen. Paragrafen motsvarar 31 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Av paragrafen framgår att lagens bestämmelser i 9 § andra stycket, 10–12, 16–20 och 23–49 §§ inte ska tillämpas vid handläggning hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten i ärendena kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen. Undantagsregleringen omfattar det område som kommuner och landsting får sköta med stöd av sina allmänna befogenheter enligt kommunallagen, dvs. den oreglerade kommunalförvaltningens område. På detta område är lagen tillämplig i begränsad utsträckning. I ärenden på detta område tillämpas bara lagens bestämmelser i 5–8 §§ om legalitet, objektivitet och proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter, bestämmelsen i 9 § första stycket om krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning, bestämmelserna i 13–15 §§ om tolkning, översättning, biträde och ombud och bestämmelserna i 21 och 22 §§ om bekräftelse av och ankomstdag för inkomna handlingar. Denna begränsning av lagens tillämpningsområde hindrar dock inte att kommunala myndigheter också tillämpar lagens övriga bestämmelser i ärenden som kan laglighetsprövas, om myndigheterna bedömer att det är lämpligt och något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning (jfr författningskommentaren till 4 §).

Undantag för brottsbekämpande verksamhet

3 § I brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet tillämpas inte 9 § andra stycket och 10–49 §§.

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från vissa av lagens bestämmelser i den brottsbekämpande verksamheten. Paragrafen motsvarar i huvudsak 32 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av paragrafen följer att 9 § andra stycket och 10–49 §§ inte tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet. Med uttrycket brottsbekämpande verksamhet avses verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och beivra brott. Därutöver omfattas verksamhet hos polisen som syftar till att förebygga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när en störning har inträffat, jfr 2 § polislagen. Det är den faktiska brottsbekämpande verksamheten som omfattas. Med brottsbekämpande verksamhet avses inte exempelvis personalärenden hos de berörda myndigheterna. Detta gäller oavsett om ett beslut som rör personalen har ett visst samband med den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. beslut om vem som ska ingå i en viss kommendering. Undan-

taget omfattar inte heller exempelvis frågor om utlämnande av allmänna handlingar som har anknytning till den brottsbekämpande verksamheten. Utanför undantaget faller även beslut i ärenden enligt ordningslagen.

Med uttrycket åklagarmyndighet avses främst Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Undantaget tar sikte på åklagarverksamheten hos dessa myndigheter, dvs. verksamhet med förundersökning om och åtal för brott som förs i allmän domstol liksom den brottsbekämpande verksamhet på underrättelsestadiet som åklagare i vissa fall är delaktiga i. Utanför undantagsbestämmelsen faller administrativa ärenden hos myndigheterna. Undantagsregleringen tar inte heller sikte på verksamhet hos Åklagarmyndigheten som avses i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

När Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern bedriver åklagarverksamhet är dessa att betrakta som åklagarmyndigheter i den mening som avses i bestämmelsen.

Paragrafen innebär att det enbart är bestämmelserna i lagens 5–8 §§ om legalitet, objektivitet och proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter och bestämmelsen i 9 § första stycket om krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning som ska tillämpas vid ärendehandläggning i den brottsbekämpande verksamheten hos de berörda myndigheterna. Paragrafen hindrar inte att dessa myndigheter också tillämpar lagens övriga bestämmelser, om myndigheterna bedömer att det är lämpligt och något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning (jfr författningskommentaren till 4 §).

Avvikande bestämmelser i andra lagar eller i förordningar

4 § Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Paragrafen reglerar lagens förhållande till avvikande bestämmelser i andra författningar. Paragrafen motsvarar 3 § första stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

Av paragrafen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från regleringen i förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen. Regleringen ger alltså utrymme för riksdagen och regeringen att genom föreskrifter i lag eller förordning anpassa förvaltningsförfarandet när det finns behov av det för olika slags ärendetyper. Avvikande bestämmelser som antas genom föreskrifter på myndighetsnivå eller som efter bemyndigande beslutas av en kommun ges däremot inte företräde framför bestämmelser i lagen.

Frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från lagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. Tolkningsprincipen om att en nyare författning ges företräde framför en äldre vid en eventuell normkonflikt kan också få särskild betydelse vid denna prövning. Att grundlag går före lag och att EU-rätten gäller före föreskrifter i nationell rätt behöver också beaktas i rättstillämpningen, men det kommer inte till uttryck genom bestämmelsen i denna paragraf utan följer av rättsordningens allmänna tolkningsprinciper.

De avvikande bestämmelserna i en specialförfattning kan t.ex. i en viss typ av ärenden innebära att högre krav ställs på en myndighet att tillgodose enskildas rättssäkerhetsintressen än vad som allmänt gäller, exempelvis genom mer långtgående krav på dokumentation eller muntlighet i förfarandet. Avvikelser i en specialförfattning kan också innebära att det i ett visst avseende ställs lägre krav än vad som följer av den allmänna regleringen, t.ex. när det gäller kravet på motivering av beslut. Med hänsyn till lagens syfte och karaktär, med bestämmelser som slår fast en minimistandard av rättsskydd för enskilda i förvaltningsförfarandet, bör det dock vara sällsynt förekommande – särskilt på förordningsnivå – med avvikelser som innebär att lägre krav ställs på myndigheterna än vad som följer av lagen. Avvikande föreskrifter av sådant slag bör meddelas bara om det finns starkt bärande sakliga eller funktionella motiv för avvikelserna.

Grunderna för god förvaltning

Legalitet, objektivitet och proportionalitet

5 § En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Paragrafen, som har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter, reglerar grundläggande krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet i myndigheternas verksamhet. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande, se författningskommentaren till 1 §.

I *första stycket* anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och tar sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Bestämmelsen innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på sådant författningsstöd kan vara de allmänna bestämmelserna i lagen eller detaljerad reglering i tillämplig speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat. Så kan t.ex. vara fallet i fråga om befogenheten för en myndighet att ingå civilrättsliga avtal eller annars uppträda som privaträttsligt subjekt. Legalitetskravet kan även vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis om åtgärden har stöd i myndighetens regleringsbrev. Bestämmelsen innebär inte att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. RF.

Enligt *andra stycket* ska myndigheten i sin verksamhet vara saklig och opartisk. Detta inbegriper även ett krav på respekt för allas likhet inför

lagen. Bestämmelsen ger uttryck för objektivitetsprincipen och innebär ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. En myndighet får alltså inte låta sig påverkas av omständigheter som t.ex. en sökandes etniska bakgrund eller politiska åsikter, om de är ovidkommande (jfr t.ex. migrationsärenden). Diskriminering och andra former av obefogad särbehandling är ytterligare exempel på åtgärder som strider mot bestämmelsen. Mer detaljerade regler om krav på objektivitet för en viss typ av verksamhet kan finnas i annan författning. Ett sådant exempel är rättegångsbalkens bestämmelser om krav på objektivitet i brottsbekämpande verksamhet när det gäller förfarandet före, under och efter en förundersökning (23 kap. 4 § och 45 kap. 3 a § RB).

I *tredje stycket* regleras under vilka förutsättningar som en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse. Enligt bestämmelsen får ett sådant ingripande göras endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär ett skydd för enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Bestämmelsen ska inte tolkas alltför vidsträckt. Avsikten är t.ex. inte att ställa något krav på myndigheterna att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse. Bestämmelsen tar inte heller sikte på balansen mellan motstridiga allmänna intressen. Den är däremot tillämplig när staten eller kommunerna företräder ett civilrättsligt grundat intresse och i den egenskapen uppträder som enskilda i förhållande till det allmänna. Såväl åtgärder som innebär tvång eller våldsanvändning som åtgärder av mindre ingripande slag, t.ex. återkravshantering på socialförsäkringsområdet, omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Ett annat exempel kan vara åtgärder som en tentamensvakt vidtar i samband med misstänkt fusk vid ett provtillfälle. Diskussioner och meningsskiljaktigheter mellan studenter och lärare i olika undervisningsfrågor utgör inte ingrepp i någon enskilds intresse i den mening som avses med bestämmelsen.

Kravet på rimlighet innebär att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde. Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller principens krav på lämplighet och nödvändighet. Det krävs alltså att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Bestämmelsen avser inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan avser att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionella.

Service

6 § 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 ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

I paragrafen finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. Paragrafen motsvarar 4 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande, se författningskommentaren till 1 §.

Enligt *första stycket* ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Kraven på smidighet och enkelhet avser den enskildes rätt till ett positivt bemötande från myndighetens sida, vilket ger uttryck för en attitydfråga som är ett grundläggande inslag i principen om god förvaltning. Kravet på enkelhet innebär också att den enskilde inte behöver ha någon särskild sakkunskap innan han eller hon kontaktar en myndighet i en viss fråga.

Av *andra stycket* följer att en myndighet ska ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen. Hjälpen ska enligt bestämmelsen ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål. Bestämmelsen innebär även en skyldighet att hjälpa den som har vänt sig fel genom att hänvisa till rätt myndighet. Rätten att få hjälp är inte begränsad till viss form. Bestämmelsen innebär dock inte att myndigheternas serviceskyldighet omfattar t.ex. rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. En myndighet är inte skyldig att svara på frågor på ett sätt som förutsätter att den först genomför en omfattande rättsutredning. Det ställs inte heller något krav på myndigheterna att allmänt se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete. Servicenivån måste som utgångspunkt anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn till vilka resurser som den enskilde själv har till sitt förfogande eller rimligen kan förväntas skaffa sig. Hjälpbehovet kan alltså variera och ofta vara större för privatpersoner än för företag som bedriver omfattande näringsverksamhet. Att hjälpen ska ges så snabbt som möjligt med hänsyn till resultatet av den lämplighetsbedömning som avgör hjälpens omfattning i det enskilda fallet innebär att myndigheten kan fördela sina resurser så att verksamheten i sin helhet kan fungera på bästa sätt. Resursbrist kan inte utgöra skäl för att helt avstå från att hjälpa den enskilde.

Tillgänglighet

7 § En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Paragrafen reglerar grundläggande krav på myndigheterna att vara tillgängliga för kontakter med enskilda. Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande, se författningskommentaren till 1 §.

I *första stycket* anges att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Kravet på tillgänglighet är inte begränsat till enbart vissa former av kontakter som t.ex. besök, telefonsamtal, e-post eller en digital tjänst på myndighetens webbplats. Bestämmelsen ska dock inte tolkas alltför vidsträckt. En myndighet avgör t.ex. själv i vilken utsträckning som tillgänglighet via sociala medier är lämplig och till nytta för myndighetens verksamhet ur ett medborgarperspektiv. Informationskravet innebär en generell skyldighet för myndigheterna att på lämpliga sätt tydligt ange de uppgifter som behövs för att enskilda i tillräcklig utsträckning ska kunna kontakta dem. En myndighet kan exempelvis på sin webbplats och i viss korrespondens med enskilda bl.a. ange post- och besöksadress, telefonnummer, en eller flera elektroniska kontaktvägar och informera om öppethållande och eventuella fasta mottagningstider och telefontider.

Av *andra stycket* följer att myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen påminner om att allmänna handlingar även under s.k. klämdagar ska kunna registreras och på beställning lämnas ut i enlighet med den i grundlag reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar. I linje med huvudregeln i första stycket om att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt reglerar bestämmelsen inte någon viss bestämd tid för öppethållande.

Samverkan

8 § En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Paragrafen, som har utformats enligt *Lagrådets* förslag, reglerar myndigheternas samverkansskyldighet gentemot varandra och i förhållande till allmänheten. Paragrafen motsvarar 6 § FL och delvis 7 § andra meningen FL. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, dvs. vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande, se författningskommentaren till 1 §. Paragrafen innebär inte någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen mellan myndigheter. Myndigheten måste alltså förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess. Innan en samverkande myndig-

het lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av personuppgiftslagen och annan lagstiftning om behandling av personuppgifter. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns det bestämmelser om samverkan även i 6 § andra stycket myndighetsförordningen.

Enligt *första stycket* ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell – men inte obegränsad – samverkansskyldighet. En myndighet avgör alltid själv i vilken utsträckning som den egna arbetssituationen medger att resurser avsätts för att bistå den myndighet som begär assistans. Formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. vara fråga om att låna ut arkivhandlingar eller svara på remiss. Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten. Om någon enskild har vänt sig till fel myndighet kan det ibland krävas viss samverkan för att se till att frågan vidarebefordras till och tas om hand av rätt myndighet för besvarande eller annan lämplig åtgärd, jfr författningskommentaren till 6 §. Bestämmelsen ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter kan däremot förekomma i specialförfattning eller i förordningarna med myndighetsinstruktion, jfr författningskommentaren till 4 §.

Av *andra stycket* följer att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Bestämmelsen innebär ett allmänt krav att underlätta för enskilda i kontakterna med myndigheterna. Ett exempel på hjälp och stöd som inte är kopplat till ärendehandläggning kan vara att en myndighet besvarar en fråga genom att använda information som den på lämpligt sätt har inhämtat för ändamålet från någon annan myndighet, t.ex. genom ett telefonsamtal med en tjänsteman eller genom att besöka den andra myndighetens webbplats. Att kravet på att hjälpa den enskilde enbart gäller i den utsträckning som är rimlig innebär att en myndighet kan avstå från att själv inhämta informationen t.ex. om hjälp begärs i något avseende som inte rör myndighetens verksamhet eller om den saknar möjlighet att frigöra rimliga resurser för att vidta åtgärden. I 26 § finns det bestämmelser om användningen av remiss i handläggningen av ärenden, se författningskommentaren till den paragrafen.

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

Utgångspunkter för handläggningen

9 § Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

I paragrafen finns bestämmelser om grundläggande utgångspunkter för handläggningen av ärenden. Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § första meningen FL och delvis 14 § andra stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Av *första stycket* följer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen, som avser alla slags ärenden, ger uttryck för det okomplicerade, förhållandevis snabba och kostnadseffektiva förfarandet – inbegripet själva beslutsfattandet – inom förvaltningen. Samtidigt markeras att effektivitetssynpunkter inte får vara ensamt avgörande utan att de alltid måste balanseras mot den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet. Kravet på kostnadseffektivitet ska förstås i vid bemärkelse och avser kostnaderna för såväl det allmänna som den enskilde.

I *andra stycket första meningen* anges att handläggningen ska vara skriftlig. Huvudregeln om skriftligt förfarande innebär att enskilda inte kan ställa krav på att handläggningen i deras ärenden ska vara genomgående muntlig.

Andra stycket andra meningen innehåller ett undantag från huvudregeln. Enligt bestämmelsen får myndigheten besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men inte någon skyldighet, för myndigheten att frångå huvudregeln om skriftligt förfarande helt eller delvis både i mindre och i mer komplicerade ärenden. Hänsyn ska tas till den enskildes önskemål, men det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för valet av handläggningsform. Bestämmelsen utgör även ett hinder mot att myndigheten på eget initiativ beslutar om ett muntligt förfarande som varken har stöd i författning eller är till fördel för den enskilde. I 24 § finns det bestämmelser om den enskildes rätt att lämna uppgifter muntligt under utredningsfasen av ett ärende, se författningskommentaren till den paragrafen.

Partsinsyn

10 § 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 med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen regleras rätten till partsinsyn. Paragrafen motsvarar i huvudsak 16 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *första meningen* följer att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Bestämmelsen innebär en möjlighet för parten att skaffa sig en fullständig insyn i allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial, t.ex. föremål, iakttagelser vid syn eller besiktning och muntliga uppgifter, som har tillförts ärendet. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattas även sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Det är ytterst myndigheten som avgör i vilken utsträckning sådana handlingar som minnesanteckningar och föredragningspromemorior har sådan betydelse för avgörandet att de bör tillföras ärendet. Rätten till partsinsyn omfattar även handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess. Partsinsynen gäller i alla slags ärenden

och under hela handläggningstiden. Under vissa förutsättningar gäller den även efter ärendets avslutande (se t.ex. RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27). Uttrycket part avser sökande, klagande och annan part. Med sökande avses den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentligrättsliga lagstiftningen. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Det kan vara en sökande som fått avslag på sin framställning eller någon som drabbats av ett ingripande och vill att beslutet ska upphävas eller ändras. Uttrycket annan part inbegriper bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part.

Andra meningen reglerar begränsningarna i rätten till partsinsyn. Enligt bestämmelsen gäller rätten att ta del av uppgifter med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Bestämmelsen innebär att de enda begränsningar som finns i den mycket långtågående rätten till insyn för den som är part enligt lagen är de som följer av regleringen i offentlighets- och sekretesslagen. Kopplingen till den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL innebär bl.a. att formerna för insyn begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs.

Åtgärder om handläggningen försenas

11 § Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

I paragrafen finns bestämmelser om myndigheters skyldighet att underrätta en enskild part om handläggningen i ett ärende försenas. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Enligt *första meningen* ska en myndighet, som bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta. En förutsättning för att underrättelseskyldigheten ska gälla är alltså att ärendet har inletts av en enskild part. Ärenden som inleds på myndighetens eget initiativ eller på initiativ av någon annan myndighet faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det innebär exempelvis att om ett tillsynsärende har inletts med anledning av ett klagomål från någon enskild är bestämmelsen inte tillämplig eftersom den som klagat i ett sådant fall inte får partställning i tillsynsärendet. Bestämmelsen är inte heller tillämplig i exempelvis ärenden om återkrav på socialförsäkringsområdet. Detsamma gäller flertalet ärenden som rör beskattning, utom när myndighetens prövning i ett enskilt fall sker på den enskildes begäran.

Uttrycket enskild part har i denna bestämmelse samma betydelse som i övrigt i lagen. Det innebär bl.a. att en underrättelse ska lämnas till en fysisk eller juridisk person som är sökande i ett ärende hos myndigheten i första instans. Om en förvaltningsmyndighet uppträder som sökande i ett ärende hos en annan myndighet kan myndigheten i vissa fall vara att betrakta som enskild. I ett sådant fall gäller underrättelseskyldigheten även mot den myndigheten.

Underrättelseskyldigheten enligt bestämmelsen gäller bara om ett avgörande bedöms bli väsentligt försenat. Vid denna bedömning kan den tid som myndigheten i förekommande fall har angivit som normaltid för en viss ärendetyp tjäna som en utgångspunkt. Myndigheten får dock ta hänsyn även till omständigheterna i det konkreta fallet. Vad som utgör en väsentlig försening kan i ett visst fall behöva bedömas i relation till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. Avsikten är att en kortare tids försening av avgörandet normalt inte ska innebära att myndigheten är skyldig att lämna en underrättelse till parten om förseningen.

Av *andra meningen* följer att en myndighets underrättelse om förseningen ska innehålla en redovisning av anledningen till förseningen. Detta krav innebär att myndigheten ska förklara för den enskilde varför ärendet inte kan förväntas bli avgjort inom en tid som parten rimligen kunnat förvänta sig. Bestämmelsen ställer inte upp något krav på utförlig information om myndighetens verksamhet eller de omständigheter som har lett till att ärendet försenats. Hur utförlig förklaringen ska behöva vara ska ses i ljuset av syftet med bestämmelsen som främst är att bidra till att enskilda slipper onödig irritation över att myndighetens avgörande dröjer och även ges behövlig information för att i rimlig utsträckning kunna planlägga sina förehavanden i avvaktan på beslutet. Underrättelsen kan lämnas både skriftligen och muntligen.

Regleringen i paragrafen kompletterar den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet i 6 §, jfr författningskommentaren till den paragrafen.

12 § Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Ett beslut enligt första stycket att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

I paragrafen finns bestämmelser om möjligheten för en enskild part att begära att en myndighet avgör ett ärende som handläggs i första instans och att få en överprövning av ett beslut om avslag på en sådan begäran. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Av *första stycket första meningen* följer att en enskild part som har inlett ett ärende hos en förvaltningsmyndighet i första instans skriftligen får begära att det ärendet ska avgöras, om handläggningen hos myndigheten inte har avslutats genom ett beslut inom sex månader från det att ärendet inleddes. Kravet att ärendet ska ha inletts av en enskild part innebär att ärenden som inleds på myndighetens eget initiativ eller på någon annan myndighets initiativ inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig t.ex. i ärenden om åter-

krav eller i flertalet ärenden som avser beskattning, jfr författningskommentaren till 11 §.

Det är bara enskilda parter med ställning som sökande, klagande eller liknande som har rätt att begära att ärendet ska avgöras enligt denna bestämmelse. Om det i ett ärende finns flera enskilda parter med ställning som sökande eller klagande har de, var och en för sig, samma rätt att begära att ärendet ska avgöras. Bestämmelsen ger inte en enskild part som har ställning som motpart rätt att begära att myndigheten avgör ärendet.

Bestämmelsen är tillämplig enbart vid handläggning hos en förvaltningsmyndighet i första instans. Så är fallet om ärendet inleds hos en förvaltningsmyndighet av någon enskild genom en ansökan, anmälan eller annan liknande framställning. Det är också fråga om handläggning i första instans i bestämmelsens mening om ett ärende inleds hos en förvaltningsmyndighet efter överklagande av ett beslut i enlighet med lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen är tillämplig också i ett fall när den enskilde begär att en myndighet ändrar sitt eget beslut i ett ärende. Utanför tillämpningsområdet faller däremot situationer då ett ärende inleds genom ett överklagande av någon annan förvaltningsmyndighets beslut.

En begäran om att ärendet ska avgöras får göras tidigast efter sex månader från det att ärendet inleddes (spärrtiden). Frågan om när ett ärende har inletts får bedömas med utgångspunkt från den tidpunkt då den enskilde har formaliserat sin framställning på ett sådant sätt att myndigheten måste fatta ett beslut som avses få faktiska verkningar för den enskilde, jfr författningskommentaren till 1 §. Om handläggningen i ett enskilt fall har föregåtts av informella kontakter och rådgivning som lämnats med stöd av bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet ska bara den tid som förflutit sedan den formella framställningen gjorts beaktas vid beräkningen av spärrtiden. Tidsgränsen på sex månader ska inte uppfattas som en reglering om rekommenderad tidsåtgång för ärendehandläggningen. Bestämmelsen anger endast en gräns för när det nya förfarandet tidigast ska kunna användas i vissa slags ärenden.

Av bestämmelserna i första meningen följer vidare att en begäran om att ett ärende ska avgöras ska vara skriftlig. Skriftlighetskravet är teknikoberoende. Det förutsätter endast att framställningen görs i en form som är läsbar för myndigheten. Det kan ske både i elektronisk form och i pappersform. Om en begäran görs muntligen – per telefon eller vid en personlig inställelse på myndigheten – är bestämmelsen alltså inte tillämplig. I ett sådant fall bör myndigheten dock, i enlighet med bestämmelserna om myndigheternas serviceskyldighet, upplysa parten om formkravet.

Det är bara framställningar som görs sedan minst sex månader har förflutit som måste beaktas vid tillämpningen av denna bestämmelse. Om en framställning görs dessförinnan behöver myndigheten alltså inte ta ställning till den på det sätt som anges i första stycket andra meningen. Detsamma gäller om den enskilde vid mer än ett tillfälle efter det att spärrtiden på sex månader har passerat lämnar in en framställning med begäran om att ärendet ska avgöras. I de fall förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelserna i paragrafen inte är uppfyllda, får frågan

om vilka åtgärder myndigheten behöver vidta under förfarandet bedömas på vanligt sätt, främst med ledning av bestämmelserna om serviceskyldighet, jfr författningskommentaren till 6 §.

Av *första stycket andra meningen* följer att myndigheten inom fyra veckor från den dag då begäran kom in antingen ska avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Myndigheten kan alltså inte välja att förhålla sig passiv. Om myndigheten avgör ärendet behöver den inte uttryckligen ta ställning till begäran om avgörande i samband med att ärendet avgörs i sak. Om myndigheten däremot inte kan avsluta ärendet inom fyra veckor måste den inom samma tid fatta ett formellt avslagsbeslut avseende framställningen. Det ställs inte upp något formkrav för avslagsbeslutet men eftersom beslutet ska kunna överklagas (andra stycket) är det lämpligt att myndigheten dokumenterar beslutet skriftligt i en handling i ärendet. Av 32 § följer att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt normalt ska innehålla en klargörande motivering. Ett beslut att avslå en begäran om avgörande får anses påverka partens situation på ett sådant sätt att beslutet ska motiveras. Detta innebär att myndigheten måste på ett begripligt sätt förklara för den enskilde varför ärendet inte kan avgöras, jfr författningskommentaren till 32 §. Om det är möjligt torde det många gånger kunna vara värdefullt för den enskilde om motiveringen kan kompletteras med en upplysning om när ärendet enligt myndighetens bedömning sannolikt kan förväntas vara avgjort.

Av *andra stycket* följer vidare att ett avslagsbeslut får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Det är alltså den instansordning som allmänt gäller för beslutet i huvudsaken som ska tillämpas också vid en överprövning av frågan om handläggningen har försenats i onödan. Bestämmelsen innebär att detta förfarande med överprövning inte kan tillämpas t.ex. i de fall då myndighetens beslut får överklagas enbart till regeringen. Överprövningsmekanismen är inte heller tillämplig om beslutet i huvudsaken inte får överklagas alls.

Enligt bestämmelsen i *tredje stycket* får myndighetens prövning enligt första stycket begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Detta gäller oavsett om den enskilde har möjlighet att, i enlighet med det förfarande som regleras i paragrafens andra stycke, begära överprövning av myndighetens beslut eller inte. Möjligheten att vid ett tillfälle under förfarandet i första instans begära en sådan prövning gäller alltså enligt bestämmelsen oberoende av om ett avslagsbeslut får överklagas enligt andra stycket.

Bestämmelser om överinstansens skyldighet i vissa fall att vid överprövningen av ett avslagsbeslut besluta om ett föreläggande att avgöra ärendet finns i 49 §.

Tolkning och översättning

13 § En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar som en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar eller på annat sätt göra innehållet i handlingar tillgängligt. Paragrafen motsvarar delvis 8 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

I 10 § första stycket språklagen finns bestämmelser om att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Huvudregeln är alltså att förvaltningsärenden ska handläggas på svenska.

I *första stycket* anges att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Det ställs alltså ett uttryckligt krav på tolkning och översättning för fall då den enskilde behöver sådan hjälp för att kunna ta till vara sin rätt, t.ex. för att kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd. Tolkning eller översättning kan också vara en förutsättning för att relevant material ska kunna beaktas vid prövningen av ärendet, oavsett om materialet tillförs av den enskilde själv eller av någon annan. Bestämmelsen hindrar inte att myndigheterna även i annat syfte använder sig av tolk utan kostnad för den enskilde, om de anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat. Behovskriteriet ger utrymme för myndigheterna att i vissa fall avstå från tolkning eller översättning. Ett tänkbart exempel kan vara ärenden av mindre vikt för den enskilde där kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå ta till vara sin rätt. Det är alltså ytterst myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet.

Av *andra stycket* följer att en myndighet under samma förutsättningar ska använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala. Bestämmelsen innebär att myndigheterna på motsvarande sätt som anges i första stycket ska underlätta för enskilda med vissa funktionsnedsättningar att medverka i ett ärende. Det kan t.ex. vara fråga om att göra innehållet i handlingar tillgängligt genom att använda punktskrift eller talsyntes.

Ombud och biträde

14 § Den som är part i ett ärende får som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Den som anlitar ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det.

Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar som ett ombud eller biträde kan medverka i ett ärende. Paragrafen motsvarar delvis 9 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.3.

Första stycket första meningen ger den som är part i ett ärende en rätt att som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget.

Med biträde avses någon som inte själv för talan för partens räkning utan endast bistår honom eller henne vid talans utförande. Kravet på lämplighet innebär att enbart fysiska personer kan fungera som ombud eller biträden. Frågan om ombudet eller biträdet är lämpligt får bedömas från fall till fall allt efter sakens karaktär och den omfattning som handläggningen av ärendet kan förväntas att få. Om ärendet inte är komplicerat finns det inte anledning att ställa alltför höga krav på den som vill vara ombud eller biträde. I enklare fall möter det normalt inte något hinder att en nära anhörig utan särskild juridisk skolning eller någon annan allmänt förståndig person uppträder som ombud. Den det gäller behöver normalt inte lägga fram någon utredning om sina kvalifikationer. Praxis om tillämpningen av bestämmelserna i 48 § FPL om ombud kan ge vägledning även för de krav som i det enskilda fallet kan ställas på ombud som uppträder hos en myndighet i förvaltningsförfarandet. Hänsyn bör tas till t.ex. personens omdöme, kunnande och erfarenhet.

Rätten att anlita ombud utesluter inte att det kan krävas personlig medverkan av den som är part i ärendet. Av *första stycket andra meningen* följer att den som anlitar ombud ska medverka personligen om myndigheten begär det. Personlig medverkan kan ibland vara nödvändig av utredningsskäl, t.ex. i sådana fall då enbart den enskilde själv har den information som behöver tillföras ärendet.

Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet. Detta följer av *andra stycket*, som alltså innebär en möjlighet att hindra olämpliga ombud och biträden från att fortsätta att medverka i ärendet hos myndigheten. Stycket tar inte sikte på en sådan aktörs eventuella kontakter med parten i övrigt. Det allmänna lämplighetskravet i första stycket gör det möjligt för en myndighet att redan när ett ärende inleds avvisa ett ombud eller biträde som tidigare visat sig olämplig för uppdraget, även om detta inte har kommit till uttryck i det aktuella ärendet. Andra stycket är tillämpligt om ett ombud eller biträde senare under handläggningen visar sig olämplig på ett sådant sätt att förhållandena i ärendet utgör skäl för myndigheten att besluta att hindra honom eller henne från fortsatt medverkan i detta.

15 § En myndighet får begära att ett ombud ska styrka sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten.

Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet genom en fullmakt, får myndigheten besluta ett föreläggande om samma sak. Ett sådant föreläggande får riktas till ombudet eller parten.

Om en handling som inleder ett ärende har skrivits under av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Paragrafen, som har utformats enligt *Lagrådets* förslag, reglerar krav på fullmakt för ombud. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.3.

Första stycket första meningen ger myndigheten en möjlighet att begära att ombudet styrker sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. Myndigheten behöver inte ange något skäl för en sådan

begäran. Möjligheten kan behöva utnyttjas t.ex. för att säkerställa ombudets behörighet i ett ärende som är av stor betydelse för den enskilde. Andra tänkbara situationer kan vara att ombudets behörighet med fog kan ifrågasättas eller att behörigheten är oklar på något annat sätt, t.ex. när det gäller omfattningen och i fråga om eventuella begränsningar. Det är den enskilde själv som avgör om fullmakten ska vara skriftlig eller muntlig. En muntlig fullmakt kan aktualiseras exempelvis om någon följer med den enskilde för att bistå vid ett möte med en handläggare hos myndigheten.

Av *första stycket andra meningen* följer att en fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Kraven på precision ska inte tolkas alltför strikt. Exempelvis bör en myndighet typiskt sett kunna utgå från att ett ombud som medverkar vid ett personligt möte har rätt att företräda den enskilde i allt som angår det aktuella ärendet, om den enskilde utan särskild reservation uppger att han eller hon vill företrädas av ombudet. Av *första stycket tredje meningen* följer att det i förekommande fall också ska framgå av fullmakten om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe.

Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet genom en fullmakt får myndigheten, enligt *andra stycket första meningen*, besluta ett föreläggande om samma sak. I *andra stycket andra meningen* anges att ett sådant föreläggande får riktas till ombudet eller parten. Bestämmelserna innebär att myndigheten kan använda sig av ett föreläggande för att få klarläggande i behörighetsfrågan och då välja att rikta det till ombudet eller parten, dvs. ombudets uppdragsgivare.

Om en handling som inleder ett ärende har skrivits under av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning. Detta följer av *tredje stycket*. Bestämmelsen innebär att myndigheten i ett föreläggande enligt andra stycket om att styrka ombudets behörighet ska upplysa om att den kan komma att avstå från att pröva framställningen om föreläggandet inte följs. Befogenheten att inte pröva framställningen är inte begränsad till ansöknings- eller överklagandehandlingar, utan gäller även i fråga om andra typer av handlingar som inleder ett ärende.

Jäv

16 § Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar som det föreligger jäv. Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Av *första stycket* följer inledningsvis att det är enbart den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet som kan vara jävig. Det innebär att enbart handläggare och beslutsfattare kan vara jäviga. Det är dock inte benämningen eller arbetsbeskrivningen utan agerandet i det enskilda ärendet som är avgörande.

I *första stycket 1–4* anges de situationer som medför att någon är jävig.

Av *första stycket 1* följer att handläggaren eller beslutsfattaren är jävig om han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen reglerar s.k. partsjäv, intressejäv och närståendejäv. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga.

Av *första stycket 2* följer att handläggaren eller beslutsfattaren är jävig om han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen reglerar s.k. ställföreträdarjäv och ombudsjäv. Bestämmelsen innebär att jäv föreligger om handläggaren eller beslutsfattaren själv eller någon närstående till honom eller henne representerar, eller tidigare har representerat, någon som är part i ärendet eller som kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av beslutet i ärendet.

Av *första stycket 3* följer att handläggaren eller beslutsfattaren är jävig om han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans. Bestämmelsen reglerar s.k. tvåinstansjäv. Bestämmelsen hindrar deltagande i handläggningen för någon som genom att medverka i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska överpröva.

Av *första stycket 4*, som är en s.k. generalklausul, följer att handläggaren eller beslutsfattaren även är jävig om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av jävsgrunderna i första stycket 1–3, men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas (s.k. delikatessjäv). Det kan alltså vara fråga om såväl fall som knyter an till någon av dessa jävsgrunder som situationer som inte har sådan anknytning. Tillämpning av generalklausulen kan aktualiseras bl.a. i frågor om s.k. biträdesjäv och i underställningssituationer, dvs. när en myndighet ger in sitt beslut till en annan myndighet för att den andra myndigheten ska pröva det. Den kan också aktualiseras i andra situationer som i sak liknar tvåinstansjäv, men som kan uppkomma vid handläggningen i en och samma instans. Andra tänkbara exempel kan vara att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett

sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

I *andra stycket* anges att myndigheten ska bortse från jäv om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse. Bestämmelsen, som alltså gör det möjligt att bortse från jäv i vissa fall, tar sikte på sådana fall där handläggaren uppenbart saknar varje möjlighet att låta sig påverkas av några ovidkommande omständigheter. Tänkbara exempel kan vara ärenden av enbart informationskaraktär, andra rena serviceärenden eller sådana registreringsärenden och ärenden om löneutbetalning som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden som medför att fråga kan uppkomma om partiskhet. Begränsningen till uppenbara fall markerar att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet.

17 § Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

Paragrafen reglerar verkan av jäv. Paragrafen motsvarar i huvudsak 12 § första stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

I *första meningen* anges att den som är jävig inte får ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Bestämmelsen innebär ett förbud för den som är jävig att på något sätt befatta sig med ärendet. Närvaroförbudet innebär att den som är jävig i förekommande fall måste lämna sammanträdeslokalen. Bestämmelsen är inte avsedd att hindra ett förfarande som innebär att den jävige, om han eller hon har unika sakkunskaper inom det aktuella området, muntligen på begäran av myndigheten lämnar sådana objektiva fakta som kan vara av betydelse i ärendet och sedan lämnar sammanträdeslokalen så snart uppgifterna har förts fram.

I *andra meningen* finns ett undantag från huvudregeln. Av bestämmelsen följer att den som är jävig trots detta får utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. Bestämmelsen, som ska tillämpas mycket restriktivt, innehåller en ventil som tar sikte på sådana fall där någon annan inte inom rimlig tid kan ersätta den som är jävig för att fortsätta handläggningen av ärendet. I en sådan situation kan den jäviga handläggaren formellt vidta alla åtgärder som handläggningen kräver, inbegripet att slutföra ärendet och fatta beslut i detta. Bestämmelsen är alltså avsedd att förhindra att handläggningen av ett angeläget ärende, exempelvis inom ordnings- och säkerhetsområdet, helt blockeras till följd av en uppkommen jävssituation. Utgångspunkten är dock att myndigheterna har en sådan organisation och bemanning att en tillämpning av ventilen inte aktualiseras annat än i sällsynta undantagsfall. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vilken grad av försening som kan anses avsevärd i bestämmelsens mening. Inom t.ex. ordnings- och säkerhetsområdet är det tänkbart att en försening på en dag eller till och med ännu kortare tid för vissa ärenden skulle kunna motivera en tillämpning av bestämmelsen.

18 § Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten.

En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt.

Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt.

Paragrafen reglerar hur en jävsfråga ska hanteras. Paragrafen motsvarar i huvudsak 12 § andra och tredje styckena FL. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

Av *första stycket* följer att den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig omedelbart ska anmäla detta till myndigheten. Det är i första hand handläggaren eller beslutsfattaren själv som ska uppmärksamma myndigheten på att han eller hon kan antas vara jävig. En sådan anmälan ska göras omedelbart.

I *andra stycket* anges att en myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt. Alla frågor om jäv ska alltså prövas så snart som möjligt, dvs. oavsett om de har anmälts enligt första stycket eller om de har aktualiserats hos myndigheten av någon annan anledning.

Av *tredje stycket* följer att den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt. Bestämmelsen, som ska tillämpas mycket restriktivt, innehåller en ventil som tar sikte på sådana fall där någon annan inte inom rimlig tid kan ersätta den som jävet gäller för att myndigheten ska vara beslutsför och kunna pröva frågan om jäv. Bestämmelsen är alltså avsedd att förhindra att prövningen av jävsfrågan helt blockeras. Utgångspunkten är dock att myndigheterna har en sådan organisation och bemanning att en tillämpning av ventilen inte aktualiseras annat än i sällsynta undantagsfall. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vilken grad av försening som kan anses avsevärd i bestämmelsens mening. Inom t.ex. ordnings- och säkerhetsområdet är det tänkbart att en försening på en dag eller till och med ännu kortare tid för vissa ärenden skulle kunna motivera en tillämpning av bestämmelsen.

Hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in

Framställningar från enskilda

19 § En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.

I paragrafen finns bestämmelser om hur enskilda inleder ärenden hos myndigheter. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Enligt *första stycket* kan en enskild inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom

eller henne. Med uttrycket den enskildes identitet avses framför allt uppgift om en fysisk persons namn eller en juridisk persons firma men bestämmelsen ger också utrymme att lämna uppgift om identiteten genom att ange ett person- eller samordningsnummer eller ett organisationsnummer. Information som kan behövas för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med parten inkluderar – allt efter omständigheterna – exempelvis uppgift om adress och telefonnummer eller uppgift om en digital kontaktpunkt. Det är bara sådan information som myndigheten har behov av för att kunna kontakta den enskilde som måste lämnas. En enskild som på plats hos en myndighet anonymt önskar ta del av en allmän handling kan inte med hänvisning till denna bestämmelse tvingas lämna uppgifter om sig själv (jfr 2 kap. 14 § tredje stycket TF).

Paragrafen reglerar inte på vilket sätt en myndighet kan inleda ett ärende på eget initiativ eller hur en myndighet inleder ett ärende hos en annan myndighet. Uttrycket ansökan syftar på de fall då en enskild begär att myndigheten ska fatta någon form av beslut som får faktiska verkningar eller en begäran om en viss typ av prestation från myndighetens sida. Det kan t.ex. handla om en begäran om godkännande för att få bedriva viss verksamhet, om tillstånd att få uppföra en byggnad eller liknande eller om att få en anställning hos myndigheten. Ansökningsfallen omfattar också situationen att någon enskild begär att få ta del av en allmän handling. Ett inledande av ett ärende genom en anmälan kan aktualiseras exempelvis i de fall då en anmälan måste göras till en tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt någon specialförfattning, t.ex. anmälan av kameraövervakning enligt kameraövervakningslagen eller anmälan av en offentlig tillställning enligt ordningslagen. Uttrycket annan framställning avser att omfatta alla andra tänkbara situationer när en enskild tar initiativ till att inleda handläggningen av ett ärende hos en myndighet. Det ställs inte upp något krav på att framställningen ska ha en viss form. Den kan alltså göras såväl skriftligen som muntligen. Bestämmelsen ger också utrymme för användning av digitala tjänster för att inleda ett ärende.

Av *andra stycket* följer att det av framställningen ska framgå vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt. Det ställs inte upp något särskilt krav i fråga om hur tydligt den enskildes önskemål ska vara uttryckt. I vissa fall kan det redan av sammanhanget i tillräcklig omfattning framgå vad den enskilde begär trots att han eller hon inte uttryckligen anger något yrkande. Kravet att det ska framgå vilka omständigheter som ligger till grund för begäran är inte undantagslöst. I vilka fall det kan anses uppenbart obehövligt att lämna uppgifter om de sakförhållanden som den enskilde grundar sin begäran på får avgöras från fall till fall. En tänkbar situation är när myndigheten inte behöver ha kännedom om sakförhållandena för att kunna pröva framställningen.

Åtgärder för att rätta till brister i en framställning

20 § Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket.

En myndighet får besluta att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

I paragrafen regleras vilka åtgärder en myndighet kan vidta om det finns brister i en framställning från någon enskild. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

I *första stycket* anges att om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket. Om myndigheten bedömer att det finns brister i en framställning från en enskild ska myndigheten alltså i första hand försöka att genom råd och upplysningar hjälpa den enskilde att klarlägga yrkandet och omständigheterna i den utsträckning som följer av myndighetens serviceskyldighet, jfr författningskommentaren till 6 §. Detta kan i det enskilda fallet ske genom en muntlig kontakt eller genom en skriftlig underrättelse.

I *andra stycket* anges att en myndighet får besluta att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Av bestämmelserna framgår att det i ett sådant föreläggande ska anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning. Ett beslut om föreläggande om avhjälpande enligt denna bestämmelse kan alltså meddelas bara om en brist i en framställning är av sådant kvalificerat slag att den – trots åtgärder från myndighetens sida för att hjälpa den enskilde till rätta – innebär att myndigheten kan tvingas avvisa framställningen om bristen inte åtgärdas. Det kan exempelvis handla om fall då sökanden inte har betalat föreskriven ansökningsavgift. Bestämmelsen hindrar inte att myndigheten även i andra fall beslutar att förelägga den enskilde att vidta specifika åtgärder i ett ärende, t.ex. att förtydliga de åberopade grunderna i en ansökan eller att yttra sig över handlingar som har kommunicerats. Detta sker dock inte med stöd av bestämmelserna i denna paragraf utan enligt bestämmelserna om utredningsansvaret i 23 §.

Bekräftelse av handlingar

21 § En handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs.

I paragrafen finns en bestämmelse om myndigheters möjlighet att begära att avsändaren bekräftar att en viss handling kommer från honom eller henne. Paragrafen motsvarar delvis 10 § tredje stycket FL och har sin förebild i 44 § tredje stycket FPL. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Av paragrafen följer att en handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs. Formerna för hur bekräftelsen ska göras regleras inte i bestämmelsen. Myndigheten kan begära att en handling bekräftas av avsändaren genom egenhändigt undertecknande, om den anser att det är lämpligt. Bekräftelsen kan emellertid även ske muntligen eller skriftligen på annat sätt än genom undertecknande. Det är

myndigheten själv som i det enskilda fallet avgör vilka handlingar som behöver bekräftas och på vilket sätt det ska ske.

Hur ankomstdagen för handlingar bestäms

22 § En handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.

Om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen dock anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den föregående arbetsdagen skilts av för myndigheten på ett postkontor.

En handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

I paragrafen finns bestämmelser om när en handling i lagens mening ska anses som inkommen till en myndighet. Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 § första stycket FL och delvis 10 § andra stycket FL. Övervägandena finns i avsnitten 11.2–11.4.

Paragrafen gäller i fråga om alla handlingar som kommer in till en myndighet.

Av *första stycket* följer huvudregeln att en handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare. Uttrycket handling omfattar först och främst sådana meddelanden i skrift eller bild som kan uppfattas utan tekniska hjälpmedel. Uttrycket omfattar även sådana meddelanden i elektronisk form som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniska hjälpmedel. Telefaxmeddelanden samt e-post och annan digital information som görs tillgängliga för myndigheten med hjälp av tekniska hjälpmedel omfattas alltså av huvudregelns tillämpningsområde.

Det är den dag då handlingen når myndigheten som handlingen, som huvudregel, ska anses inkommen. En handling har nått myndigheten när den finns tillgänglig för myndigheten i dess lokaler eller dess postlåda. Detta gäller även om handlingen lämnas i lokalerna utanför kontorstid. Elektroniska handlingar, som skickas till myndigheten genom dataöverföring i ett elektroniskt kommunikationsnätverk eller på annat liknande sätt, anses som inkomna när de finns tillgängliga för myndigheten eller en behörig befattningshavare på myndighetens server i datanätverket.

Om en handling inte lämnas till någon befattningshavare i myndighetens lokaler utan i stället till någon behörig befattningshavare utanför myndighetens lokaler är handlingen att anse som inkommen när den överlämnas till befattningshavaren. Om överlämnandet av en handling sker med hjälp av en digital kommunikationstjänst, t.ex. ett webbformulär eller e-post, är handlingen enligt denna bestämmelse att anse inkommen när den blir tekniskt tillgänglig för befattningshavaren.

I *andra stycket* finns en bevislättnadsregel för postförsändelser. I bestämmelsen anges att om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den föregående arbets-

dagen skilts av för myndigheten på ett postkontor. Bestämmelsen innebär att postförsändelser normalt ska anses som inkomna den arbetsdag som föregår den dag då handlingen blir tillgänglig för faktisk hantering av myndigheten. Det är bara om det med hänsyn till den information om bl.a. poststämpling och postförmedling som finns att tillgå framstår som osannolikt att försändelsen avskilts för myndighetens räkning på ett postkontor den dagen som huvudregeln ska tillämpas. Det råder med andra ord en stark presumtion för att handlingen kommit in redan den föregående arbetsdagen. Bestämmelsen är utformad med utgångspunkt i den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av motsvarande bestämmelse i 1986 års lag. Denna praxis kan därför ge viss vägledning i rättstillämpningen.

I *tredje stycket* finns ett undantag från huvudregeln i första stycket. Av bestämmelsen följer att en handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag. Bestämmelsen innebär att det inte finns behov av att närmare undersöka vid vilken tidpunkt, efter den senaste tömningen, som en handling lades i myndighetens postlåda.

Beredning av ärenden

Utredningsansvaret

23 § En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Paragrafen, som har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter, reglerar myndighetens utredningsansvar och en enskild parts medverkan i utredningen av ärenden som har inletts av parten själv. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag men har delvis sin förebild i 8 § första och andra styckena FPL. Övervägandena finns i avsnitt 12.1.

Av *första stycket* följer att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen och den EU-rättsliga s.k. omsorgsprincipen. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild. Det innebär bl.a. att andra aktörer inte kan vara helt passiva, jfr nedan om andra stycket. Praxis om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens motsvarande föreskrift kan ge vägledning för bestämmelsens tillämpning.

I *andra stycket* anges att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Bestämmelsen reglerar en

enskild parts medverkan i utredningen av ärenden som har inletts av parten själv. En enskild part ska aktivt bidra till utredningen i sådana ärenden så långt som det är praktiskt möjligt. Parten är t.ex. inte tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda. Bestämmelsen innebär inte heller något tvång för parter att ge in utredning som talar till deras nackdel. Som *Lagrådet* uppmärksammar kan det förekomma att en enskild part av någon anledning inte fullgör sin skyldighet att ge in den utredning som parten åberopar. En myndighet kan då med stöd av bestämmelsen – inom ramen för utredningsansvaret enligt första stycket – besluta ett föreläggande eller på annat sätt kräva att den enskilde parten ser till att allt relevant material som parten åberopar tas fram. Om parten inte rättar sig efter detta aktualiseras på nytt myndighetens utredningsansvar enligt första stycket. Myndigheten får då avgöra om den t.ex. bör skaffa fram den åberopade utredningen själv eller om ärendet – trots de tidigare i sak resultatlösa utredningsåtgärderna – kan anses tillräckligt utrett för att kunna avgöras. Närmare praxis kring detta får utvecklas i rättstillämpningen.

Av *tredje stycket* följer att en myndighet vid behov ska genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Bestämmelsen innebär att en myndighet, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin framställning, bör – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna. Bestämmelsen omfattar alla slags ärenden som den enskilde inleder, dvs. även sådana ärenden som inleds genom t.ex. en anmälan eller ett överklagande. Praxis om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens motsvarande föreskrift kan ge vägledning för bestämmelsens tillämpning.

När får man lämna uppgifter muntligt?

24 § Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske.

Paragrafen reglerar rätten att lämna uppgifter muntligt under beredningen av ett ärende. Paragrafen motsvarar delvis 14 § första stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

Paragrafen är tillämplig i alla slags ärenden där någon enskild är part. I 9 § andra stycket regleras möjligheten för myndigheten att besluta om handläggningens form, jfr författningskommentaren till 9 §. Den enskildes möjlighet att muntligen kommunicera med myndigheterna kommer även till uttryck i bestämmelserna om service och tillgänglighet som gäller oavsett om det är fråga om ärendehandläggning eller inte, jfr författningskommentaren till 6 och 7 §§.

Enligt *första meningen* ska en myndighet ge en enskild part som vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Bestämmelsen innebär att en enskild part som huvudregel har rätt att lämna uppgifter muntligt. Om uppgiftslämnandet framstår som obehövligt kan myndigheten dock besluta att uppgifterna inte

får lämnas muntligt. Ett tänkbart exempel är att informationen redan är känd för myndigheten.

Av *andra meningen* följer att myndigheten bestämmer hur det muntliga uppgiftslämnandet ska ske. Kravet på att en part ska ha fått lämna uppgifter muntligt kan t.ex. uppfyllas genom ett telefonsamtal som dokumenteras genom en tjänsteanteckning som tillförs akten i ärendet. Ett annat alternativ kan vara att den enskilde samtycker till att myndigheten spelar in samtalet. Myndigheten kan också begränsa tillfället för uppgiftslämnandet genom att bestämma en viss tid för t.ex. ett telefonsamtal eller möte, då uppgifterna får lämnas. Om uppgifterna är omfattande eller komplicerade kan myndigheten begära att den enskilde på lämpligt sätt kompletterar myndighetens dokumentation av det muntliga uppgiftslämnandet genom att själv ge in ett skriftligt underlag, jfr författningskommentaren till 23 §. En inledande muntlig kontakt kan i sådana fall underlätta för både den enskilde och myndigheten att avgöra vilket underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fatta ett materiellt riktigt beslut i ärendet.

Kommunikation

25 § Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen, som i huvudsak har utformats enligt *Lagrådets* förslag, reglerar krav på kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett ärende. Paragrafen motsvarar delvis 17 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

Av *första stycket första meningen* följer att en myndighet – innan den fattar ett beslut i ett ärende – ska, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Huvudregeln i *första meningen* innebär att en myndighet måste kommunicera beslutsunderlaget med den som är part – dvs. underrätta parten om allt material av betydelse för ett beslut och ge parten tillfälle att yttra sig över detta – innan den fattar beslut i ett ärende. Huvudregeln är tillämplig i alla slags ärenden där någon är part och inbegriper alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende. Kravet på kommunikation omfattar enbart sådant material som utgör underlag för beslutet, inte varje uppgift som har tillförts ärendet utifrån. Sådant material som helt saknar relevans för ett beslut i ett

ärende omfattas inte av kravet på kommunikation. Med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det kan handla om t.ex. uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet. Det är alltså inte ett förslag till beslut som ska kommuniceras. Uttrycket material tar inte enbart sikte på handlingar utan avser också annat utredningsmaterial, t.ex. föremål som parten ges möjlighet att personligen undersöka. Hur lång svarsfrist som kan anses lämplig får avgöras utifrån bl.a. ärendetyp och materialets omfattning och komplexitet. Parten ska ges skäligt rådrum för sina överväganden.

Begränsningsregeln i *första meningen* tar sikte på att undvika onödig kommunikation. Regeln, som innebär att kommunikation inte behöver ske om det är uppenbart obehövligt, ska tolkas snävt och är tillämplig enbart i sådana fall där behovet av kommunikation – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – är mindre framträdande eller helt saknas. Det måste alltså stå klart för myndigheten att åtgärden att underrätta och ge parten tillfälle att yttra sig är uppenbart obehövlig i den meningen att den inte kan tillföra något i det aktuella ärendet. Ett tänkbart exempel kan i många fall vara kommunikation av handlingar med den som får fullt bifall i ett ansökningsärende där det inte finns någon motpart. Det kan också vara fråga om s.k. förfarandebeslut eller olika åtgärder av mer eller mindre teknisk karaktär som en myndighet vidtar och som ibland utgör beslut. Det kan t.ex. handla om anstånd, att byta handläggare eller att inhämta ett utlåtande av någon sakkunnig. Andra tänkbara exempel kan vara beslut om remiss eller beslut som avser hantering av bristfälliga framställningar. Det kan i många fall också vara uppenbart obehövligt att kommunicera uppgifter som har lämnats av parten själv. Närmare praxis om när det är uppenbart obehövligt med kommunikation enligt huvudregeln får utvecklas i rättstillämpningen. Praxis om tillämpningen av den undantagsbestämmelse om uppenbart obehövlig kommunikation som fanns i 17 § första stycket 1 FL kan dock ge viss vägledning.

I *första stycket 1–3* finns undantag från huvudregeln om obligatorisk kommunikation. I likhet med huvudregeln inbegriper tillämpningsområdet för undantagsbestämmelserna alla beslut som kan aktualiseras i ett ärende.

Enligt *första stycket 1* får myndigheten avstå från kommunikation enligt huvudregeln om ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande. Det gäller alltså inte något krav på obligatorisk kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett anställningsärende. Undantagsregeln är däremot inte tillämplig om en fråga om att anställa en person är föremål för prövning i högre instans efter överklagande, t.ex. i Statens överklagandenämnd.

Av *första stycket 2* följer att myndigheten får avstå från kommunikation enligt huvudregeln om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. Undantagsregeln innebär att kravet på obligatorisk kommunikation inte måste följas om en myndighet som hanterar frågor om t.ex. hälsoskydd, brandskydd eller allmän ordning eller säkerhet exempelvis ställs inför en situation där det gäller att avvärja en akut fara för liv, hälsa eller egendom. Ett annat tänkbart exempel kan vara att syftet med en inspektion eller liknande

åtgärd inom ramen för en myndighets tillsynsverksamhet förfelas om det blir känt i förväg att åtgärden övervägs (jfr t.ex. JO 2008/09 s. 300).

Enligt *första stycket 3* får myndigheten avstå från kommunikation enligt huvudregeln om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Det gäller alltså inte något krav på obligatorisk kommunikation innan en myndighet fattar beslut i ett brådskande ärende. Undantagsregeln tar sikte på enbart mycket angelägna åtgärder, som objektivt sett inte får försenas av den anledningen att myndigheten först måste se till att kommunikation sker. Undantagsregeln är därför inte tillämplig om risken för försening är kopplad till myndighetens resursplanering eller arbetsbörda, dvs. om syftet med att avstå från en kommuniceringsåtgärd är att t.ex. undvika att myndighetens ärendebalanser växer. Det ska alltså typiskt sett vara fråga om situationer där beslutet i och för sig skulle kunna genomföras vid en senare tidpunkt, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt. Det är tänkbart att bl.a. vissa brådskande beslut om ingripande till skydd för liv, hälsa eller egendom som omfattas av undantagsregeln för beslut som annars kan bli avsevärt svårare även kan omfattas av punkten, jfr ovan om första stycket 2. Närmare praxis om undantagsregelns tillämplighet på t.ex. brådskande interimistiska beslut som annars riskerar att bli avsevärt svårare att genomföra eller där något allmänt eller enskilt intresse kräver att besluten meddelas omedelbart får utvecklas i rättstillämpningen. En tillämpning av undantagsregeln utesluter inte att frågan om kommunikation av det aktuella materialet kan komma att aktualiseras på nytt i ärendet.

Av *andra stycket första meningen* följer att myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som bestämmer vilket tillvägagångssätt som ska användas för att underrätta parten om allt material av betydelse för beslutet och för att ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över detta. Kommunikation kan genomföras såväl muntligt som skriftligt. Ett typiskt exempel är att myndigheten kommunicerar handlingar genom att skicka kopior av handlingarna till parten. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. genom ett telefonsamtal, i samband med ett besök hos myndigheten eller vid syn eller besiktning som myndigheten utför. Förfarandet kan alltså – beroende på omständigheterna – ske helt formlöst. Myndighetens val av underrättelseform kan dock inte göras helt skönsmässigt utan måste ske med beaktande av det allmänna kravet på service och de allmänna utgångspunkterna för handläggningen, jfr författningskommentaren till 6 och 9 §§. Det innebär bl.a. att myndigheten måste beakta tillgänglighetsaspekter, exempelvis om någon enskild till följd av en funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information. Myndigheten måste också välja den underrättelseform som med beaktande av partens intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Det kan exempelvis innebära att skriftlig form vid kommunicering behövs om materialet är så omfattande och komplicerat att parten behöver hjälp av någon sakkunnig för att kunna lämna ett passande svar.

I *andra stycket andra meningen* anges att underrättelse får ske genom delgivning. Det innebär att myndigheten kan använda sig av delgivning enligt delgivningslagen för att säkerställa att parten fått del av materialet.

Tredje stycket reglerar begränsningar i kravet på obligatorisk kommunikation till följd av sekretess. Enligt bestämmelsen gäller underrättelseskyldigheten med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Kopplingen till den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL innebär bl.a. att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs.

Remiss

26 § En myndighet kan inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss).

Om en myndighet behöver inhämta yttranden från flera ska det göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare.

Det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten.

Paragrafen reglerar användningen av remiss i handläggningen. Paragrafen motsvarar delvis 13 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

I *första stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § kan begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss). Myndighetens befogenhet att använda remiss i handläggningen följer alltså redan av utredningsansvaret, vilket inbegriper att skaffa information från andra myndigheter eller från enskilda – dvs. såväl fysiska som juridiska personer – för att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. Behovet av remiss avgörs således av utredningsläget i ärendet. Bestämmelsen markerar att remissförfarandet är ett viktigt inslag i handläggningen. Syftet med en remiss kan variera. Det kan vara fråga om att få upplysningar om faktiska förhållanden som myndigheten ännu inte känner till eller att få synpunkter på befintligt material. Myndigheten kan också genom remissen tillgodogöra sig speciell sakkunskap som remissinstansen har, t.ex. i sin egenskap av regeringens expertmyndighet på ett visst område. Remiss kan även användas för att t.ex. kontrollera riktigheten av uppgifter som en part har lämnat.

Om en myndighet behöver inhämta yttranden från flera ska det enligt *andra stycket* göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare. Bestämmelsen anger den s.k. solfjädermetoden som huvudregel, vilket innebär att remissen skickas ut vid ett och samma tillfälle och att svarstiden är densamma för alla som får remissen. Möjligheten att använda sig av s.k. remissmöten, dvs. sammanträden där samtliga remissinstanser kan delta och få framföra sina synpunkter, är också ett förfarande som ryms inom huvudregeln. Ett exempel på när det kan framstå som lämpligare att i stället använda ett tillvägagångssätt som avviker från huvudregeln kan vara att den som ska svara på remissen behöver ha tillgång till någon annan remissinstans upplysningar eller synpunkter för att kunna lämna ett relevant svar till myndigheten.

Av *tredje stycket* följer att det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten. Bestämmelsen innebär att det måste framgå av remissen vilken typ av information som remissinstansen är tänkt att bidra med. Det måste också

stå klart för remissinstansen hur lång tid den har på sig att svara. Om tiden för svar inte kan hållas och anstånd begärs, får den myndighet som har skickat ut remissen ta ställning till om den ska kräva ett svar inom utsatt tid, bevilja uppskov eller avgöra ärendet i befintligt skick utan tillgång till det efterfrågade svaret. Kravet på precision innebär också att en myndighet inte annat än i mycket speciella undantagsfall kan använda sig av en s.k. blank remiss, som inte innehåller någon uttrycklig information om vad som förväntas av remissorganet eller om när remissen ska besvaras. Ett sådant förfarande förutsätter att både avsändaren och mottagaren av remissen redan på förhand har kommit överens om, eller på annat sätt har klart för sig, vad yttrandet ska avse och vilken tidsram som gäller. Myndigheternas allmänna samverkansskyldighet gentemot varandra enligt lagen innebär bl.a. att en myndighet ska svara på en remiss från en annan myndighet, jfr författningskommentaren till 8 §. För att privaträttsliga subjekt ska vara skyldiga att svara på en remiss krävs det särskilt författningsstöd. I andra fall kan de enbart erbjudas att yttra sig.

Dokumentation av uppgifter

27 § En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Paragrafen reglerar krav på dokumentation av uppgifter. Paragrafen motsvarar delvis 15 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 12.5. Rubriken närmast före paragrafen har utformats enligt *Lagrådets* synpunkter.

Av *första meningen* följer att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det kan t.ex. vara fråga om information som någon ger muntligt eller som skaffas fram genom undersökningar eller besiktningar av personer, föremål, fastigheter eller miljöer. Bestämmelsen är tillämplig i alla slags ärenden och avser alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende. Det innebär att dokumentationsskyldigheten alltså gäller för bland annat s.k. förfarandebeslut, exempelvis ett tillfälligt beslut om en viss åtgärd. Däremot faller t.ex. sådana undervisningsåtgärder som inte gäller examination liksom annan s.k. faktisk förvaltningsverksamhet utanför bestämmelsens tillämpningsområde, eftersom sådan verksamhet inte avser handläggning av ärenden. Kravet på dokumentation ska inte tolkas alltför vidsträckt. Bestämmelsen ställer inte något krav på att det som i det enskilda fallet ska dokumenteras måste återges i detalj. Det ställs inte heller något krav på att en särskild handling måste upprättas. Bestämmelsen hindrar således inte att uppgifter kan återges i sammandrag och genom en tjänsteanteckning på ett dagboksblad eller en befintlig handling i akten. Om det för myndigheten framstår som uppenbart att en uppgift som lämnas muntligt av en part eller någon annan kommer att sakna betydelse för ett beslut i ärendet behöver uppgiften inte dokumenteras. Kravet på att dokumentationen ska göras snarast innebär att en myndighet inte kan dröja med att dokumentera inkommande uppgifter. Detta minskar risken för att det som återges blir inkorrekt. Bestämmelsen bidrar till att säkerställa den enskildes rätt till

fullständig partsinsyn och att myndigheten kan fullgöra sin kommunikationsskyldighet, jfr författningskommentaren till 10 och 25 §§. Tillgång till allt material som har tillförts ett ärende är också en förutsättning för den prövning som en överinstans ska göra med anledning av ett överklagande av ett beslut eller för sådan tillsyn som utövas av t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern. Anteckningar av uppgifter som avser gången i ett ärende, t.ex. om olika handläggningsåtgärder, faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. När det gäller allmänna krav på dokumentation av sådana uppgifter är JO:s granskningsuttalanden vägledande.

I *andra meningen* anges att det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Bestämmelsen innebär att det alltid ska anges när den dokumentation som finns i ett ärende har utförts och vem som har utfört dokumentationen.

Myndighetens beslut

Hur beslut fattas

28 § Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Vid den slutliga handläggningen kan föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.

När flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas, ska ordföranden presentera de olika förslag till beslut som har förts fram. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej.

När 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.

I paragrafen, som har utformats enligt *Lagrådets* synpunkter, finns bestämmelser om förfarandet vid myndigheters beslutsfattande. Paragrafen motsvarar i huvudsak 18 § första stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

I *första stycket* finns bestämmelser om vilka som deltar i avgöranden eller medverkar vid handläggningen i samband med beslutsfattandet. Av bestämmelsen i första meningen framgår att ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Bestämmelsen speglar förekomsten dels av den inom den moderna digitala förvaltningen ofta använda beslutsformen automatiserade beslut, dels av de två vanliga beslutsformerna i statliga myndigheter när enskilda befattningshavare deltar vid den slutliga handläggningen: den byråkratiska beslutsformen (enrådighetsmetoden) och den kollektiva beslutsformen (parlamentariska metoden). Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet. Genom bestämmelsen i andra meningen, som gäller för både den byråkratiska och den kollektiva beslutsformen, klargörs att det även kan finnas andra som medverkar vid handläggningen utan att själva delta i avgörandet. Med uttrycket medverka utan att delta i avgörandet markeras den skillnad i ställning som finns mellan den som är med och fattar och tar ansvar för det fattade beslutet och den som endast deltar genom att exempelvis föredra ärendet eller upprätta ett beslutsförslag. Uttrycket den

slutliga handläggningen syftar på den handläggning som sker i omedelbar anslutning till beslutsfattandet, t.ex. under ett beslutssammanträde. Handläggningsåtgärder i form av exempelvis registrerings- och expedieringsåtgärder som föregår eller vidtas efter beslutet omfattas inte.

Av *andra stycket* följer att när flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas ska ordföranden presentera de olika förslag till beslut som har förts fram. Det framgår vidare att varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej. Regleringen är utformad på ett sådant sätt att den förutsätter att beslut i dessa fall fattas vid ett sammanträde. Paragrafen reglerar inte förfarandet när ledamöterna kan enas om avgörandet. I ett sådant fall finns inget som hindrar att myndigheten väljer att tillämpa ett skriftligt beslutsförfarande (per capsulam).

Lagrådet ifrågasätter att det är en nödvändig följd av regleringen i den aktuella och den följande paragrafen att alla beslutsfattare måste vara närvarande samtidigt när ett beslut fattas. I paragraferna regleras inte närmare formerna för beslutsfattarnas deltagande. För att en överläggning ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt, där ledamöterna får möjlighet att värdera varandras ståndpunkter och bemöta dem med egna argument, och för att ledamöterna – vid behov – ska ha möjlighet att effektivt ta del i en öppen omröstning, är det dock i praktiken en förutsättning för att det kollektiva beslutsfattandet ska kunna fungera på avsett vis att besluten fattas vid ett beslutssammanträde. Detta gäller i vart fall om det inte redan på förhand i princip står klart vilket beslut myndigheten måste fatta och behov av överläggning och omröstning därför i stort sett saknas. Av bestämmelserna följer dock inte att alla beslutsfattare måste vara fysiskt närvarande i ett sammanträdesrum när beslutet fattas. Under förutsättning att hinder inte möter på grund av regler om sekretess eller behandling av personuppgifter eller av något annat skäl, ger bestämmelsen utrymme för en ordning som innebär att en eller flera ledamöter deltar på distans vid ett sammanträde.

Bestämmelserna reglerar alltså endast vilken ordning som gäller för beslutsfattandet när det framkommer att ledamöterna har olika uppfattning om hur ärendet ska avgöras, dvs. då det finns minst två skilda förslag till avgörande att ta ställning till. Av bestämmelsen följer att ordföranden då ska presentera de olika förslagen så att ledamöterna kan ta ställning till dessa genom att svara antingen ja eller nej. Formerna för hur detta ska ske regleras inte närmare i paragrafen. Det kan därför ske relativt formlöst. Det ställs inte något krav på dokumentation av hur ledamöterna i detta skede har ställt sig till de olika förslagen. I 30 § finns dock bestämmelser om rätt för en ledamot att reservera sig mot beslutet och få en avvikande mening antecknad.

Av *tredje stycket* framgår hur beslut fattas i det kollektiva beslutsförfarandet. Av bestämmelsen i första meningen följer att när de som deltar i avgörandet har fått ta ställning till förslagen meddelar ordföranden vad som enligt hans eller hennes uppfattning har beslutats. Bestämmelsen innebär med andra ord att ordföranden, utifrån de ställningstaganden som gjorts av ledamöterna under det föregående s.k. acklamationsförfarandet, ska redovisa vilket förslag som enligt hans eller hennes uppfattning har vunnit bland ledamöterna, dvs. vilket förslag som samlat en majoritet av rösterna. Det framgår inte närmare av bestämmelsen hur denna bedömning ska göras. Regleringens utformning inne-

bär dock att bedömningen normalt bör göras med utgångspunkt i hur en tänkt omröstning skulle komma att utfalla, om en sådan skulle begäras av någon av ledamöterna. Av bestämmelsen i andra meningen följer att ordförandens uppfattning i fråga om vad som har beslutats blir myndighetens beslut om inte någon av ledamöterna begär att omröstning ska hållas. Regler om omröstning finns i 29 §.

Omröstning

29 § En omröstning ska genomföras öppet. Om det vid omröstningen finns fler än två förslag, ska man först avgöra vilket förslag som ska ställas mot det som ordföranden anser har beslutats.

Omröstningen avgörs genom enkel majoritet. Om det blir lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen ska delta även i avgörandet. Ordföranden ska alltid rösta om det behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Andra ledamöter behöver dock inte rösta för mer än ett förslag.

Paragrafen reglerar förfarandet vid omröstning. Paragrafen motsvarar i huvudsak 18 § andra och fjärde styckena FL och delvis 18 § tredje stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Enligt *första stycket första meningen* ska en omröstning genomföras öppet. Det innebär att var och en av ledamöterna, inklusive ordföranden, öppet måste redovisa sin inställning till de förslag som omröstningen avser.

Av *första stycket andra meningen* följer att om det finns fler än två förslag ska man först avgöra vilket förslag som ska ställas mot det som ordföranden anser har beslutats. Av bestämmelsen följer att det förslag som ordföranden bedömt ha stöd av en majoritet av ledamöterna blir huvudförslag (huvudproposition) vid omröstningen. Om det bara finns två förslag ställs dessa alltså omedelbart mot varandra. Om det i stället finns minst två andra förslag utöver huvudförslaget att ta ställning till, måste det först avgöras vilket av dessa andra förslag som ska vara det motförslag (kontraproposition) som vid den slutliga omröstningen ställs mot huvudförslaget. I paragrafen regleras inte uttryckligen hur man ska gå till väga för att avgöra vilket av de övriga förslagen som ska vara motförslag. Enligt praxis tillämpas regelmässigt det ordinära acklamationsförfarandet i dessa fall. Bestämmelsen är utformad i syfte att möjliggöra att denna praxis ska kunna vara vägledande i tillämpningen även av den aktuella regleringen.

Av *andra stycket* framgår att omröstningen avgörs genom enkel majoritet och att ordföranden har utslagsröst om det blir lika röstetal.

I *tredje stycket* regleras skyldigheten för beslutsorganets ledamöter att delta i avgörandet. Av bestämmelserna följer att varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen ska delta i avgörandet. Det innebär att varje ledamot, inklusive de ersättare som har trätt in i frånvarande ledamöters ställe, som är närvarande vid ett beslutssammanträde måste rösta för åtminstone något av de förslag som förts fram av ledamöterna (jfr dock vad som sägs om jäv i författningskommentaren till 17 §). Av bestämmelserna följer vidare att andra ledamöter än ordföranden inte behöver rösta för mer än ett förslag. Detta innebär att andra ledamöter än ordföranden kan välja om de vill rösta mer än en gång när det finns fler

än två förslag att ta ställning till. En följd av detta är också att en ledamot inte är skyldig att delta i den omröstning som hålls mellan huvudförslaget och motförslaget, om ledamoten tidigare har röstat om vilket av två eller flera förslag som ska ställas mot huvudförslaget i den slutliga omröstningen. För ordföranden gäller dock att han eller hon alltid är skyldig att rösta om det behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Detta är fallet om det annars blir lika röstetal. Det innebär med andra ord att ordföranden kan behöva rösta både vid omröstningen rörande huvudförslaget och motförslaget och – i förekommande fall – vid ett eller flera tillfällen när det ska avgöras vilket förslag som ska vara motförslag.

Reservation och avvikande mening

30 § När ett beslut fattas av flera gemensamt har den som deltar i avgörandet rätt att reservera sig mot beslutet genom att få en avvikande mening antecknad. Den som inte gör det ska anses ha ställt sig bakom beslutet.

Den som medverkar vid den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i avgörandet har alltid rätt att få en avvikande mening antecknad.

En avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående. Om beslutet inte ska göras tillgängligt för utomstående, ska anmälan göras senast när beslutet får sin slutliga form.

I paragrafen regleras rätten för en befattningshavare att reservera sig mot ett beslut och få en avvikande mening antecknad. Paragrafen motsvarar i huvudsak 19 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

I *första stycket* regleras reservationsrätten för den som deltar i ett beslut när den kollektiva beslutsformen används. Av bestämmelserna följer att när ett beslut fattas av flera gemensamt har den som deltar i avgörandet rätt att reservera sig mot beslutet genom att få en avvikande mening antecknad. Den som inte reserverar sig mot ett beslut anses ha ställt sig bakom det. Med uttrycket den som deltar i avgörandet avses de ledamöter som närvarar vid beslutssammanträdet och röstar (jfr 29 § tredje stycket). Bestämmelsen är ett viktigt komplement till bestämmelserna om det kollektiva beslutsfattandet. Genom att reservera sig kan den som deltar i avgörandet undgå medansvar för beslutet. Möjligheten att anmäla avvikande mening gäller både vid acklamationsbeslut och vid beslut som fattas efter omröstning. Reservationsrätten är inte beroende av hur ledamoten röstar. En avvikande mening kan anmälas exempelvis av den som röstar mot det förslag som blir myndighetens beslut som av den som röstar med majoriteten men som föredrar en annan utgång än någon av de båda alternativ som är föremål för den slutliga omröstningen. Av bestämmelserna följer att en ledamot som röstar för det förslag som får en minoritet av rösterna men sedan avstår från att anmäla reservation anses stå bakom beslutet.

Av *andra stycket* följer att den som medverkar vid den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i avgörandet alltid har rätt att få en avvikande mening antecknad. Det innebär att exempelvis att en föredragande alltid, oberoende av vilken beslutsform som tillämpas, har rätt att få en avvikande mening antecknad. Eftersom en sådan befattningshavare aldrig är medansvarig för beslutet får den avvikande meningen i dessa fall främst betydelse som underlag för parterna när de

ska ta ställning till om de ska överklaga beslutet eller inte. Även om rätten att få en avvikande mening antecknad enligt denna bestämmelse är generellt utformad är avsikten att den ska utnyttjas återhållsamt.

I *tredje stycket* anges att en avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående. Det är alltså normalt myndighetens egen officiella expedieringsåtgärd som markerar den bortre gränsen för hur sent en avvikande mening ska anmälas. För beslut som inte ska offentliggöras för någon utomstående gäller i stället att den bortre gränsen för en anmälan av en avvikande mening dras när beslutet får sin slutliga form. Det sker normalt genom justering av ett protokoll i vilket beslutet har tagits in eller genom en liknande åtgärd. För beslut som ska expedieras gäller dock att protokollsjusteringen saknar självständig betydelse för när den avvikande meningen ska göras.

Dokumentation av beslut

31 § För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på dokumentation av beslut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Av paragrafen följer att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar viss information om beslutet. Paragrafen har en förebild i 21 § myndighetsförordningen. Bestämmelsen hindrar inte att en myndighet på motsvarande sätt dokumenterar även muntliga beslut. Omfattningen av dokumentationsskyldigheten anges i fem punkter i paragrafen.

Enligt *punkt 1* ska handlingen visa dagen för beslutet.

Enligt *punkt 2* ska handlingen visa vad beslutet innehåller. Detta innebär att beslutets innebörd ska framgå av dokumentationen.

Enligt *punkt 3* ska handlingen visa vem eller vilka som har fattat beslutet. Vid beslutsfattande enligt den kollektiva beslutsformen ska uppgift om vilka som deltar i avgörandet framgå, jfr författningskommentaren till 28 §. Informationen ska i förekommande fall även omfatta uppgift om den som har anmält avvikande mening. Den avvikande meningen behöver dock inte dokumenteras enligt denna bestämmelse.

Enligt *punkt 4* ska handlingen visa vem eller vilka som har varit föredragande.

Enligt *punkt 5* ska handlingen visa vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Uttrycket medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta har samma innebörd i denna paragraf som i 30 § andra stycket.

Precis som vid tillämpningen av 21 § myndighetsförordningen kommer det att kunna förekomma beslut som fattas där vissa av punkterna i punktuppställningen inte är aktuella. I den utsträckning ett beslut fattas

hos en myndighet helt på automatiserad väg saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges som obligatorisk i punktuppställningen. Avsikten är att paragrafen för dessa fall ska tillämpas i enlighet med den praxis som har kommit till uttryck vid tillämpningen av motsvarande bestämmelse i 21 § myndighetsförordningen. Det finns i ett sådant fall t.ex. inte någon uppgift om föredragande eller uppgift om viss person som är beslutsfattare. Det är inte heller möjligt att dokumentera uppgift om närvaro vid handläggningen. Det räcker då att dokumentationen omfattar de uppgifter som är relevanta och aktuella för det enskilda ärendet, exempelvis uppgift om datum för beslutet och dess innehåll. Samma begränsningar i fråga om vilka uppgifter som kan antecknas gäller, liksom enligt 21 § myndighetsförordningen, när ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person.

Kravet att det för varje beslut ska finnas en handling i vilken dokumentationen sker innebär inte att myndigheten måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Kravet kan tillgodoses också genom t.ex. en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut. Uppgifterna kan även dokumenteras och bevaras elektroniskt på annat sätt i ett ärende, t.ex. vid beslutsfattande som sker automatiserat. I kravet på dokumentation ligger att denna ska ske på ett sätt som är bestående för framtiden.

Motivering av beslut

32 § Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

I paragrafen, som har utformats enligt *Lagrådets* synpunkter, finns bestämmelser om krav på motivering av beslut. Paragrafen motsvarar delvis 20 § FL. Övervägandena finns i avsnitten 13.4.2–13.4.4.

Av *första stycket första meningen* följer att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Kravet att motiveringen ska vara klargörande innebär att en part ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet.

Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Det ställs inte något krav på myndigheten att ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. I uttrycket klargörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta krav ligger också att myndigheterna i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna.

Uttrycket kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt är avsett att ha samma innebörd som motsvarande uttryck i 41 § om vilka beslut som får överklagas, jfr författningskommentaren till den paragrafen. Prövningen av om ett beslut kan antas ha sådana verkningar ska göras på objektiva grunder. Det är beslutets faktiska verkningar i det enskilda fallet som ska bedömas. Bestämmelsen innebär att motiveringsskyldigheten i praktiken gäller för alla beslut som är överklagbara. Skyldigheten omfattar emellertid även vissa beslut som inte får överklagas. Detta gäller t.ex. i fråga om beslut som meddelas av en förvaltningsmyndighet i första och sista instans.

Motiveringsskyldigheten enligt huvudregeln gäller inte enbart myndighetens slutliga beslut eller interimistiska beslut under förfarandet som rör sakfrågan i ärendet. Formellt gäller den för alla beslut under handläggningen som har faktiska verkningar för den enskilde. Många av de beslut som en myndighet fattar under förfarandet kan dock inte antas få sådana verkningar som avses i bestämmelsen. Det gäller t.ex. i fråga om myndighetens beslut att inhämta upplysningar från andra myndigheter, beslut med förelägganden om kompletteringar i ärendet och kallelser till ett sammanträde och liknande. Utanför tillämpningsområdet faller också exempelvis sådana beslut som kan karaktäriseras som partsbesked och som därför inte är överklagbara (jfr avsnitt 15.2.4).

Motiveringsskyldigheten begränsas enligt första stycket på så sätt att den gäller om motiveringen inte är uppenbart obehövlig. Undantagsregeln ska tolkas snävt. För att uppenbarhetskravet ska vara uppfyllt måste det för myndigheten vid en objektiv bedömning i princip framstå som självklart att någon motivering inte är behövlig. Så kan fallet många gånger vara exempelvis vid avskrivning efter en återkallelse av en ansökan. Det kan också vara aktuellt att tillämpa undantagsregeln t.ex. när en myndighet meddelar ett beslut som helt tillgodoser den enskildes önskemål på grundval uteslutande av den enskildes egna uppgifter och det inte finns någon enskild motpart som kan ha ett intresse av att ta del av en motivering för att överväga ett överklagande.

Av *första stycket andra meningen* följer att en motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I beslutsmotiveringen ska alltså det författningsmässiga stödet för beslutet anges. I motiveringen ska myndigheten också redovisa vilka omständigheter – fakta – som den har tillmätt betydelse och hur den har värderat dessa. I kravet på redovisning av omständigheterna i ärendet ligger också att myndigheten normalt bör förklara hur myndigheten har bedömt eventuella invändningar som den enskilde har gjort i ärendet.

I *andra stycket* finns särskilda undantag från huvudregeln om obligatorisk motivering.

Enligt *andra stycket 1* får en motivering helt eller delvis utelämnas om beslutet gäller anställning av någon. Undantaget omfattar alltså enbart beslut att anställa eller inte anställa en person till en viss befattning. Däremot omfattas inte andra beslut som rör anställningen, t.ex. beslut om att säga upp en person eller beslut om disciplinära åtgärder.

Enligt *andra stycket 2* får en motivering helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Genom undantagsbestämmelsen säkerställs att ett mycket angeläget påbud eller förbud eller liknande, som ska tillgodose betydelsefulla allmänna eller enskilda intressen, inte försenas i onödan. Omedelbarhetskravet innebär att det enbart är i mycket brådskande fall som undantagsregeln är tillämplig. Den ska inte tillämpas i fall då risken för försening kan knytas till myndighetens resursplanering eller arbetsbörda. Omedelbarhetskravet innebär att det typiskt sett ska vara fråga om situationer där beslutet i och för sig skulle kunna motiveras när det fattas men att en sådan åtgärd skulle kunna leda till att beslutet, på grund av den ytterligare tidsåtgången, skulle kunna få påtagligt minskad eller helt utebliven effekt. Uttrycket väsentligt allmänt eller enskilt intresse ska tolkas objektivt. Uttrycket syftar framför allt på sådana intressen som t.ex. skydd för liv och hälsa eller betydande ekonomiska värden. Tillämpningsområdet omfattar inte enbart myndighetens slutliga ställningstagande i sakfrågan. Det omfattar alla slags beslut som kan aktualiseras i ett ärende, under förutsättning att besluten kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Enligt *andra stycket 3* får en motivering helt eller delvis utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. Bestämmelsen innebär att vissa uppgifter – exempelvis en uppgift om ett författningsstöd eller en sakomständighet – undantagsvis kan utelämnas i ett beslut trots att de i enlighet med huvudregeln egentligen ska redovisas för förståelsen av utgången i ärendet. En förutsättning för detta är att det är nödvändigt för att skydda något av de i punkten angivna intressena. Att en uppgift omfattas av sekretess i myndighetens verksamhet till skydd för något av dessa intressen är inte i sig tillräckligt för att myndigheten ska kunna låta bli att redovisa den i skälen till ett beslut, när uppgiften är relevant för bedömningen av de frågor som myndigheten prövat i ärendet. En motivering kan inte heller helt utelämnas enligt denna bestämmelse om bara vissa av de för bedömningen relevanta uppgifterna behöver skyddas från insyn. Nödvändighetskravet markerar att undantagsbestämmelsen ska tillämpas med återhållsamhet. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar alla slags beslut som kan aktualiseras i ett ärende, under förutsättning att besluten kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Av *andra stycket 4* följer att en motivering får helt eller delvis utelämnas om beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Förvaltningsmyndigheter och kommuner behöver alltså enligt bestämmelsen i denna punkt inte motivera föreskrifter som de meddelar efter delegation från regeringen enligt regeringsformen.

I *tredje stycket* regleras krav på motivering i efterhand om någon av undantagsreglerna i andra stycket 1–3 har tillämpats. Av bestämmelsen följer att en myndighet om möjligt ska ge en motivering i efterhand om

någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. Bestämmelsen innebär bl.a. att en efterhandsmotivering normalt ska lämnas på begäran av en enskild part om det behövs för att han eller hon ska kunna ta ställning till om ett beslut ska överklagas. Andra enskilda, som inte har partsställning hos förvaltningsmyndigheten, kan påverkas av beslutet på så sätt att de har rätt att överklaga. Även i sådana fall torde behovskravet enligt bestämmelsen i motsvarande fall normalt vara uppfyllt. I vilka andra typsituationer som förutsättningarna för bestämmelsens tillämpning kan anses uppfyllda får utvecklas i praxis. En bedömning av förutsättningarna ska alltid göras i det enskilda fallet.

Skyldigheten att i efterhand motivera ett beslut gäller inte i fråga om meddelande av beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Om en beslutsmotivering utelämnats med stöd av bestämmelsen i andra stycket 4 är myndigheten alltså inte skyldig att lämna en motivering i efterhand. Sådana beslut om föreskrifter är inte heller överklagbara, jfr författningskommentaren till 41 §. Ett annat undantag från skyldigheten gäller om det inte är möjligt att lämna en motivering i efterhand. Denna undantagsbestämmelse kan tillämpas exempelvis i ett fall när en motivering begärs efter så lång tid att det inte går att klargöra vilka skäl som låg bakom beslutet.

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till

33 § En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

I paragrafen finns bestämmelser om underrättelse till den som är part om innehållet i ett beslut och om hur ett överklagande går till. Paragrafen motsvarar delvis 21 § första och andra styckena FL och i huvudsak 21 § tredje stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

Av *första stycket* följer att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Bestämmelsen innebär att underrättelseskyldigheten ska fullgöras på myndighetens eget initiativ. Den gäller i alla ärenden där någon är part. Det är enbart parterna i ärendet hos myndigheten som måste underrättas enligt denna bestämmelse. Andra som kan ha intresse av att ta del av ett beslut som myndigheten fattar kan i vissa fall ha rätt att få en underrättelse enligt 34 §.

Att det är det fullständiga innehållet som ska redovisas innebär att det inte är tillräckligt att underrätta parten i sammandrag om innebörden av beslutet. Bestämmelsen innebär att parten ska underrättas om beslutet i sin helhet.

Underrättelseskyldigheten enligt paragrafen omfattar formellt alla slags beslut som myndigheten fattar under handläggningen av ett ärende. Den gäller dock inte i fråga om beslut som det är uppenbart obehövligt att underrätta en part om. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – i princip helt saknas. Det måste alltså i princip framstå som klart för myndigheten att åtgärden inte har någon funktion att fylla i det aktuella fallet.

Av bestämmelserna i *andra stycket* följer att om en part får överklaga ett beslut ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Av bestämmelserna framgår vidare att en sådan underrättelse ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om överklagandetid och även innehålla information om till vilken myndighet överklagandet ska vara ställt och vart det ska skickas. Dessa bestämmelser syftar till att säkerställa att parten får nödvändig vägledning för att kunna ta till vara sin rätt och överklaga beslutet. Kravet att parten ska ha rätt att överklaga ska inte tolkas snävt. En underrättelse om hur man överklagar ska lämnas även i situationer när det för den beslutande myndigheten framstår som osäkert om beslutet får överklagas av parten. Eftersom det exklusivt ligger på överinstansen att pröva frågan om överklagbarhet får beslutsmyndigheten pröva frågan utifrån ett rimligt antagande om beslutets karaktär för partens del, där varje tvekan i frågan bör leda till att information om hur man överklagar lämnas. Bestämmelser om överklagandets form och innehåll och om ingivande och överklagandetid finns i bl.a. 43 och 44 §§. Sådana föreskrifter kan också finnas i andra författningar, t.ex. förvaltningsprocesslagen, se författningskommentaren till 43 §.

Av bestämmelserna i andra stycket framgår vidare att myndigheten samtidigt som den lämnar underrättelse om hur man överklagar i förekommande fall ska upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. Skyldigheten att lämna upplysningar om en reservation som antecknats gäller alltså bara i de fall parten har rätt att överklaga beslutet. Detta hindrar dock inte att myndigheten även i andra fall lämnar sådana upplysningar.

Enligt *tredje stycket* bestämmer myndigheten själv hur en underrättelse om ett beslut ska gå till. Underrättelsen kan vara skriftlig eller muntlig. En part har dock alltid rätt att få en skriftlig underrättelse om han eller hon begär det. Även om myndigheten alltså i andra fall har en valfrihet i fråga om formen torde det typiskt sett vara lämpligt att myndigheten även då lämnar en skriftlig underrättelse. En muntlig underrättelse bör lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå.

En skriftlig underrättelse kan ges genom översändande av en handling i en vanlig postförsändelse. En annan tänkbar överföringsmetod kan vara användning av e-post. Myndighetens val av underrättelseform måste ske även med beaktande av det allmänna kravet på service och de allmänna utgångspunkterna för handläggningen, jfr författningskommentaren till 6 och 9 §§. Det innebär bl.a. att myndigheten måste beakta tillgänglighetsaspekter, exempelvis om någon enskild till följd av en funktionsned-

sättning har svårigheter att tillgodogöra sig muntlig eller skriftlig information. Myndigheten måste också välja den underrättelseform som med beaktande av partens intressen i det enskilda fallet är enklast.

Av bestämmelserna följer vidare att en underrättelse får ske genom delgivning. Att myndigheten får använda delgivning innebär att myndigheten kan använda sig av de metoder för delgivning som regleras i delgivningslagen för att säkerställa att parten får del av underrättelsen.

34 § Bestämmelserna i 33 § om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till tillämpas också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

I paragrafen finns bestämmelser om underrättelse till någon som inte är part om innehållet i beslut och om hur ett överklagande går till. Paragrafen motsvarar 21 § fjärde stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

Av paragrafen följer att bestämmelserna i 33 § om underrättelse om innehållet i ett beslut och hur ett överklagande går till också tillämpas om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga. Genom regleringen säkerställs att var och en som har rätt att överklaga kan få ta del av det fullständiga innehållet i beslutet, information om hur man överklagar och upplysningar om eventuella avvikande meningar. Att bestämmelsen i 33 § ska tillämpas innebär bl.a. att underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske när en begäran har framställts och att underrättelsen utifrån omständigheterna kan lämnas skriftligen eller muntligen. Liksom när underrättelse sker till en part torde skriftlighet som regel vara den lämpligaste underrättelseformen.

Vid tillämpningen kan den praxis som avser tillämpningen av motsvarande bestämmelse i 1986 års lag ge viss vägledning.

När beslut får verkställas

35 § Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.

Ett beslut får alltid verkställas omedelbart, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

I paragrafen, som har utformats delvis med beaktande av *Lagrådets* synpunkter i fråga om andra stycket 1, jfr 32 §, finns bestämmelser om när beslut får verkställas. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

I *första stycket* anges huvudregeln om när ett beslut får verkställas. Av bestämmelsen följer att ett beslut som får överklagas inom en viss tid får

verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Det innebär att ett beslut som fattas inom den statliga eller den specialreglerade kommunala förvaltningen som huvudregel inte får verkställas förrän det har fått laga kraft, dvs. när det inte längre kan överklagas till högre instans. Beslut som inte får överklagas eller som får överklagas utan tidsbegränsning omfattas inte av bestämmelsens tillämpningsområde och kan således verkställas omedelbart.

I *andra stycket* regleras vissa undantag från huvudregeln som innebär att ett beslut i dessa fall alltid får verkställas omedelbart trots att de inte har fått laga kraft. Av *andra stycket 1* följer att ett beslut alltid får verkställas omedelbart om beslutet gäller anställning av någon. Det innebär alltså att ett beslut att anställa en person alltid kan verkställas vid den tidpunkt då anställningen enligt beslutet ska påbörjas även om beslutet har överklagats. Enligt *andra stycket 2* får ett beslut vidare alltid verkställas omedelbart om beslutet gäller endast tillfälligt. Ett typiskt exempel är interimistiska beslut, t.ex. tillfälliga tillstånd eller förbud. Ett annat är beslut om vidtagande av processuella säkringsåtgärder, t.ex. provisoriska omhändertaganden av personer eller egendom. Det är alltså fråga om beslut som syftar till att få rättsverkningar mot den enskilde endast tillfälligt. I många fall rör det sig om beslut som verkställs genom någon åtgärd från en myndighet, men det kan också vara fråga om t.ex. tillstånd och liknande som ska gälla tillfälligt och som den enskilde själv kan verkställa i den mening som avses här. Enligt *andra stycket 3* får ett beslut också alltid verkställas omedelbart om kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte är möjligt att avgöra när överklagandetiden går ut. Det handlar i dessa fall om situationer som i praktiken inte skiljer sig mycket från fall då ett beslut får överklagas utan tidsbegränsning.

I *tredje stycket* finns ett ytterligare undantag från huvudregeln i första stycket. Till skillnad från undantagen enligt andra stycket begränsas myndigheternas handlingsutrymme enligt bestämmelsen i detta stycke genom ett krav på intresseavvägning som innebär att verkställighet inte alltid får ske så snart grundförutsättningen i regleringen är uppfylld. Av stycket följer att ett beslut får verkställas omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Undantagsregeln är generell och knyter an till det behov av omedelbar verkställighet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande, oavsett beslutets art. Det är myndigheten som har att göra behovsprövningen. Med uttrycket väsentligt allmänt intresse avses sådana angelägna samhällsintressen som t.ex. upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet och avvärjandet av fara för någons liv eller hälsa. Med uttrycket väsentligt enskilt intresse avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden. Det är bara när dessa intressen, enligt myndighetens bedömning, verkligen kräver att verkställighet sker omedelbart som detta får ske trots att beslutet inte har fått laga kraft. Det kan framför allt handla om fall när det bedöms finnas behov av att avvärja ett akut hot mot liv eller hälsa eller betydande egendomsvärden, t.ex. i samband med en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande. Det kan också handla om fall när det bedöms nödvändigt med omedelbar verkställighet för att undvika ett svårt lidande för ett omhändertaget djur. Myndigheten ska dock i dessa fall alltid göra en avvägning mot enskildas motstående

intresse av rättsskydd och möjlighet att få myndighetens beslut överprövat innan det verkställs.

Innan verkställighet sker ska myndigheten först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av 1) att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild eller 2) att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller 3) om någon annan omständighet talar för att man bör avvakta med verkställigheten. I *första stycket 1* och *2* anges alltså två situationer som regelmässigt behöver beaktas vid avvägningen av om verkställighet ska ske omedelbart eller avvaktas tills beslutet har fått laga kraft. Av *första stycket 3* följer att även andra omständigheter ska beaktas. Det torde normalt krävas att det är fråga om omständigheter som är av mera kvalificerad art för att de ska kunna väga upp det motstående verkställighetsintresset i de fall undantagsbestämmelsen är tillämplig, dvs. när ett väsentligt allmän eller enskilt intresse talar för omedelbar verkställighet. Bestämmelsen ger dock utrymme för myndigheten att beakta varje tänkbar omständighet som myndigheten bedömer talar med tillräcklig styrka för att verkställigheten tills vidare bör anstå i enlighet med vad som följer av huvudregeln i första stycket.

Att det anges att övervägandena i fråga om skälen för att avvakta med verkställighet ska göras noggrant markerar vikten av att myndigheten bedömer omständigheterna i det enskilda fallet och kan motivera sitt ställningstagande med hänsyn till dessa. Bedömningen får aldrig göras slentrianmässigt. Hur avvägningen ska göras i olika situationer får utvecklas närmare i rättstillämpningen. Den praxis som avser tillämpningen av bestämmelserna om inhibition i framför allt 29 § FL och 28 § FPL kan dock ge viss vägledning.

Att det i paragrafen anges att beslutet får verkställas innebär inte att det är fråga om en sådan särskild föreskrift som medför att beslutet får verkställas enligt utsökningsbalken (jfr 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken).

Rättelse och ändring av beslut

Rättelse av skrivfel och liknande

36 § Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

Paragrafen reglerar rättelse av beslut som innehåller uppenbara oriktigheter till följd av någons förbiseende. Paragrafen motsvarar 26 § första meningen FL. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.2.

Av paragrafen följer att ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Det innebär alltså att bestämmelsen inte ålägger en myndighet någon skyldighet att rätta uppenbara felaktigheter. Den ger myndigheten enbart en möjlighet att göra korrigeringar i sådana fall. Bestämmelsen är avsedd att ha samma innebörd som motsvarande

bestämmelse i 1986 års lag. Den praxis som avser tillämpningen av den bestämmelsen kan därför ge viss vägledning.

När en myndighet får ändra ett beslut

37 § En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar som en myndighet har en befogenhet att ändra ett beslut som den själv har fattat. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.3.

Av *första stycket* följer att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Bestämmelsen syftar till att ge uttryck för huvudregeln om myndighetsbeslut rättskraft som den har utvecklats i praxis. Ett beslut får – som utgångspunkt – ändras av beslutsmyndigheten om den anser att beslutet är felaktigt. Det krävs inte att nya omständigheter har tillkommit som i det enskilda fallet motiverar ett nytt ställningstagande. Skälet kan i och för sig vara att det har tillkommit nya omständigheter som kastar nytt ljus över saken. Men en ändring kan i ett enskilt fall också motiveras på andra grunder, t.ex. att myndigheten uppmärksammat ursprungliga felaktigheter av saklig eller processuell natur.

Det är enbart beslut som meddelas i första instans som får ändras enligt bestämmelsen i denna paragraf. Bestämmelsen är med andra ord inte tillämplig när en myndighet i ett enskilt fall agerar som överinstans.

Bestämmelserna i *andra stycket* innebär vissa begränsningar i en myndighets allmänna befogenhet enligt första stycket att ändra beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part. Med uttrycket till sin karaktär gynnande avses sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan ofta vara fråga om förmåner som är av personlig eller ekonomisk art men att förmånen är av sådant slag är inte något krav enligt bestämmelsen. Den typ av beslut som det handlar om kännetecknas av att de typiskt sett ger den enskilde rätt till något som han eller hon inte hade innan beslutet fattades. Det kan t.ex. handla om ett tillstånd att bebygga en fastighet eller en rätt till ett ekonomiskt stöd från det allmänna. Det kan också handla om att den enskilde beviljas en registrering som han eller hon har begärt, t.ex. lagfart på en fastighet eller ett sökt varumärkesskydd. Besluten är i grunden gynnande för den enskilde. Utanför ramen för tillämpning av bestämmelserna i detta stycke faller sådana beslut som i grunden är betungande för den enskilde. Det rör sig vanligen om beslut som innefattar någon form av åliggande för den enskilde att exempelvis tåla

ett intrång eller att avhålla sig från en viss aktivitet eller liknande. Ett ändringsbeslut som innebär att ett i grunden betungande beslut utformas så att det blir mer förmånligt för den enskilde omfattas alltså inte av tillämpningsområdet. Specialregleringen i andra stycket omfattar enbart sådana beslut som innebär en ändring i ett beslut som är i grunden gynnande för någon enskild part, om ändringen är till nackdel för den enskilde. Om ett gynnande beslut ändras till den enskildes fördel gäller således huvudregeln i första stycket. Av bestämmelserna följer att ett beslut som är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel endast om förutsättningarna i någon av de tre punkterna i stycket är uppfyllda.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket 1* får ett gynnande beslut ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Undantagsregeln omfattar de fall då det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Sådana förbehåll är vanligen angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Återkallelseförbehåll kan emellertid i vissa fall också följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätts i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket 2* får en ändring av ett gynnande beslut till den enskildes nackdel vidare göras om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart. Exempel på situationer när denna undantagsregel kan tillämpas är när hänsynen till människors eller djurs liv och hälsa motiverar att en myndighet ändrar sitt tidigare beslut. Omsorgen om egendom är ett ytterligare exempel på omständigheter som kan motivera en tillämpning av detta undantag. En tänkbar situation är att allvarliga störningar i form av bränder eller explosioner skulle kunna uppkomma om beslutet inte ändras.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket 3* får ett gynnande beslut ändras i en för den enskilde oförmånlig riktning om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Ett vilseledande kan bestå i att den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande. En tillämpning av undantagsregeln kan också aktualiseras om den enskilde har undanhållit relevanta fakta. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det finns ett orsakssamband mellan felaktigheten i beslutet och det oriktiga uppgiftslämnandet. Om oriktigheten eller vilseledandet avser fakta som inte har någon betydelse för beslutet är undantagsregeln alltså inte tillämplig.

När en myndighet ska ändra ett beslut

38 § En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

I paragrafen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar en myndighet är skyldig att ändra ett beslut som den själv har fattat. Paragrafen motsvarar i huvudsak 27 § första stycket FL och delvis 27 § andra stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.4.

Av paragrafen följer att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Den bakomliggande orsaken till att beslutet har blivit uppenbart felaktigt saknar betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Det kan i ett enskilt fall vara tillkommande omständigheter som påverkar ställningstagandet men det kan också finnas anledning av andra skäl att ändra ett beslut, t.ex. felaktigheter av saklig eller processuell natur. Med uttrycket uppenbart felaktigt markeras att det ska vara fråga om ett fel som är enkelt för myndigheten att konstatera. Det innebär t.ex. att kravet sällan torde vara uppfyllt om det krävs omfattande kompletterande utredningsåtgärder för att klarlägga om sakförhållandena som beslutet grundar sig på är felaktiga. Kravet att felaktigheten ska avse ett väsentligt hänseende innebär bl.a. att ändring av felaktigheter som rör förhållanden som i praktiken saknar betydelse för utgången i ärendet eller som av andra skäl kan bedömas som mindre väsentliga i många fall kan underlåtas även om de är enkla att konstatera.

En förutsättning för att myndigheten ska vara skyldig att ändra ett uppenbart felaktigt beslut är att det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Det innebär bl.a. att en myndighet aldrig är skyldig att ändra ett beslut som är gynnande för någon enskild om ändringen skulle vara till nackdel för den enskilde. Myndigheten kan däremot ha en befogenhet enligt 37 § att ändra beslutet i en för den enskilde negativ riktning.

När en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats

39 § Ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

I paragrafen, som har utformats enligt *Lagrådets* synpunkter, regleras under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats. Paragrafen motsvarar delvis 27 § andra stycket FL. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.5.

Av paragrafen följer att ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och under förutsättning att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Bestämmelsen ger uttryck för en förvaltningsrättslig litispendensregel vid överklagande. Om ett förvaltningsbeslut överklagas innebär regleringen att myndigheten omedelbart förlorar den befogenhet som den annars har enligt 37 § att mera fritt ändra oriktiga beslut, också till nackdel för den enskilde i vissa fall.

Därutöver innebär bestämmelsen att när överklagandet och handlingarna i ett ärende har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet får myndigheten, under den tid förfarandet i den högre instansen pågår, varken ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak. Intill dess att myndigheten har lämnat över överklagandet och övriga handlingar har den dock kvar sin skyldighet enligt 38 § att ändra vissa uppenbart oriktiga beslut, om ändringen kan ske snabbt och enkelt och utan att den blir till nackdel för någon enskild part. I övriga fall ligger det exklusivt på den högre instansen att pröva om beslutet ska ändras.

Överklagande

Till vilken myndighet överklagas beslut?

40 § Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar forum för överklagande av förvaltningsbeslut. Paragrafen motsvarar i huvudsak 22 a § FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.1.2. Rubriken närmast före paragrafen har utformats enligt *Lagrådets* synpunkter.

I *första stycket* anges att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelsen innebär alltså att det är allmän förvaltningsdomstol som är rätt forum för överklagande av förvaltningsbeslut. Det är förvaltningsrätten som är första instans vid överklagande med stöd av bestämmelsen (14 § första stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar). Bestämmelsen reglerar inte vilka beslut som får överklagas eller vem som får överklaga ett beslut, jfr författningskommentaren till 41 och 42 §§. Beslut av regeringen och myndigheters beslut inom ramen för brottsbekämpande verksamhet omfattas inte av bestämmelsen, jfr författningskommentaren till 1 och 3 §§. Detsamma gäller för beslut i kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas enligt kommunallagen, jfr författningskommentaren till 2 §. På området för den specialreglerade kommunala förvaltningen finns det som regel särskilda bestämmelser om forum för överklagande som innebär att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vissa undantag kan dock förekomma. I praktiken är det enbart beslut av statliga förvaltningsmyndigheter som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Det förekommer avvikande forumbestämmelser i andra författningar som ska tillämpas i stället för bestämmelsen och som innebär att vissa beslut överklagas till annan domstol eller till en förvaltningsmyndighet, jfr författningskommentaren till 4 §. För myndigheter under regeringen gäller t.ex. som huvudregel att anställningsbeslut överklagas till Statens överklagandenämnd.

Av *andra stycket* följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Kravet på prövningstillstånd gäller för beslut som har överklagats till allmän förvaltningsdomstol med stöd av forumbestämmelsen i första stycket. I 34 a § första stycket FPL finns det en bestämmelse som innebär att kravet på prövningstillstånd även omfattar förvaltningsrättens beslut i en fråga som har ett direkt samband med ett sådant mål. Ett tänkbart exempel kan vara att förvaltningsrätten

inte har tagit upp ett överklagande till prövning i sak med motiveringen att beslutet inte är överklagbart.

Vilka beslut får överklagas?

41 § Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Paragrafen reglerar vilka beslut som får överklagas. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitten 15.2.2 och 15.2.4.

Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet. Av paragrafen följer att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet (se avsnitt 15.2.1). Bestämmelsen är inte avsedd att hindra en fortsatt utveckling av praxis i den riktningen. Nuvarande praxis kan ge viss vägledning för tillämpningen. Bestämmelsen reglerar enbart besluts överklagbarhet och inte vem som får överklaga ett beslut, jfr författningskommentaren till 42 §.

Prövningen av om ett visst beslut ska anses överklagbart utgår från en objektiv bedömning. Det är alltså inte fråga om att göra en subjektiv tolkning av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att kravet på påverkan ska anses uppfyllt. Uttrycket påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation (jfr bl.a. RÅ 2003 ref. 87). Uttrycket avser emellertid även andra tänkbara varianter (RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 9). Tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar alla beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det innebär att bl.a. beslut i jävsfrågor och beslut att avvisa ett ombud eller biträde liksom många andra beslut av förfarandekaraktär omfattas. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8). Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som adressaten typiskt sett kan välja att följa eller bortse från – är alltså överklagbart enligt bestämmelsen, om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Partsbesked, dvs. sådana beslut där myndigheterna redovisar sina ställningstaganden i tvister av civilrättslig natur, faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få överklagas. Närmare praxis om vilka faktiska verkningar som ska kunna grunda överklagbarhet får utvecklas i rättstillämpningen.

Bestämmelsen reglerar uttömmande vilka beslut som får överklagas och avser enbart beslut i enskilda fall. Det innebär att s.k. normbeslut, dvs. beslut om föreskrifter enligt 8 kap. RF, inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Normbeslut får alltså inte överklagas. Det

gäller oberoende av om normbeslutet fattas av en statlig myndighet under riksdagen eller regeringen eller av en kommunal myndighet. Beslut av en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen i ett ärende om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF, dvs. efter ett särskilt normgivningsbemyndigande från regeringen, får som huvudregel inte överklagas (1 och 30 §§ myndighetsförordningen). Undantag från huvudregeln förekommer i specialförfattningar. När det gäller förvaltningsmyndigheter som grundar sin normgivningskompetens på bemyndiganden från regeringen finns också möjlighet att göra en framställning till regeringen för den som anser att en sådan myndighet har använt sin delegerade normgivningsmakt på ett felaktigt sätt. Regeringen kan då ändra eller upphäva föreskrifter som har fått ett oönskat eller felaktigt innehåll.

Bestämmelsen är inte avsedd att påverka tillämpningen av sådana särskilda bestämmelser i specialförfattningar som anger vilka beslut enligt specialförfattningen som är överklagbara. Det förekommer att sådana överklagandebestämmelser inte innehåller någon uttömmande uppräkning av överklagbara beslut. I stället anges allmänt t.ex. att ”beslut enligt denna lag” får överklagas. Frågan om överklagbarhet i dessa fall avgörs med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Högsta förvaltningsdomstolens praxis är alltså vägledande (jfr t.ex. RÅ 2007 ref. 7). Bestämmelsen är inte avsedd att innebära någon ändring av detta förhållande. Ytterst är det Högsta förvaltningsdomstolens praxis kring bestämmelsen som i det enskilda fallet blir vägledande för bedömningen i sak.

Vem får överklaga ett beslut?

42 § Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Paragrafen reglerar enskildas rätt att överklaga. Paragrafen motsvarar i huvudsak 22 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.2.

Av paragrafen följer att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Bestämmelsen reglerar enskildas rätt att överklaga, dvs. såväl fysiska personer som privaträttsliga juridiska personer, t.ex. aktiebolag och ideella föreningar. Både statliga och kommunala organ anses dock kunna uppträda som enskilda när de inte fullgör en offentligrättsligt reglerad uppgift utan agerar som företrädare för ett rent privaträttsligt intresse. Så kan vara fallet om en myndighet uppträder i sin egenskap av t.ex. fastighetsägare eller arbetsgivare. I praxis avseende tillämpningen av 22 § FL har det blivit tydligt att kravet att beslutet ska ha gått den enskilde emot ska tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras (jfr HFD 2015 ref. 73). Den omfattande praxis som finns om tillämpningen av bestämmelsen i 22 § FL om enskildas rätt att överklaga är avsedd att vara vägledande.

Hur överklagar man ett beslut?

43 § Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten).

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på form och innehåll i fråga om ett överklagande av ett beslut och till vilken myndighet ett överklagade ska ges in. Paragrafen motsvarar i huvudsak 23 § första stycket och andra stycket första meningen FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.1.

Av *första stycket* följer att ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten). Bestämmelserna innebär alltså att den som överklagar ett beslut ska vända sig till beslutsmyndigheten i stället för direkt till den högre instansen. Begäran om ändring ska dock vara riktad till den högre instansen. Skriftlighetskravet är teknikoberoende. Det är uppfyllt om överklagandet görs på ett sätt som innebär att det kan läsas av någon av de myndigheter som ska pröva överklagandet, oberoende av om det krävs tekniska hjälpmedel för att göra det eller inte.

Bestämmelsen i *andra stycket* anger vilken information som ska lämnas i överklagandet. Av bestämmelsen framgår att överklagandet ska innehålla uppgifter om vilket beslut som överklagas och på vilket sätt den som överklagar beslutet vill att detta ska ändras. Att den som överklagar ska ange på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ändras innebär inte att bestämmelsen ställer några höga krav på tydlighet och konkretion. Klagandens skriftligen uttryckta vilja bör tolkas välvilligt av överinstansen. Bestämmelsen hindrar inte att ett ändringsyrkande preciseras eller ändras senare under handläggningen. Den är generellt utformad och gäller oavsett om överklagandet ska prövas av en domstol eller av en annan förvaltningsmyndighet. Om en domstol är överinstans finns dock för skilda situationer kompletterande bestämmelser i specialförfattningar.

I *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att det i 3 och 4 §§ FPL finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla. Upplysningsbestämmelsen i denna paragraf är inte uttömmande. Det finns även i andra specialförfattningar bestämmelser om vad ett överklagande ska innehålla. Exempelvis följer av lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att bestämmelserna om överklagandets form och innehåll i 5 och 7 §§ lagen om domstolsärenden är tillämpliga vid överklagande av en förvaltningsmyndighets eller en kommuns beslut till en mark- och miljödomstol.

Överklagandetiden

44 § Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I paragrafen finns bestämmelser om överklagandetiden vid överklagande av ett beslut. Paragrafen motsvarar i huvudsak 23 § andra stycket andra och tredje meningarna FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.2.

Av *första meningen* följer att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Det är alltså tidpunkten när den enskilde underrättades om beslutet genom beslutsmyndighetens åtgärder som är avgörande för beräkningen av fristen. Någon ändring i sak i förhållande till innebörden av motsvarande reglering i 1986 års lag är alltså inte avsedd. I paragrafen regleras inte hur underrättelsen ska ske. Den kan göras genom delgivning eller på något annat sätt.

Enligt bestämmelsen i paragrafens *andra mening* ska överklagandet i stället ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades, om den som överklagar är en part som företräder det allmänna. Med uttrycket part som företräder det allmänna avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentligrättsliga roll. Om myndigheten uppträder som part i en privaträttslig angelägenhet gäller i stället huvudregeln i första meningen. Utgångspunkten för beräkningen av fristen enligt bestämmelsen i andra meningen är tidpunkten för när myndigheten har meddelat sitt beslut. Detta inträffar normalt när myndigheten expedierar beslutet eller vidtar någon annan liknande åtgärd för att göra beslutet tillgängligt för utomstående.

Beslutsmyndighetens åtgärder

45 § Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller
2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

I paragrafen finns bestämmelser om rättidsprövning av ett överklagande av ett beslut. Paragrafen motsvarar i huvudsak 24 § första och andra styckena och tredje stycket första meningen FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.1.

Enligt bestämmelserna i *första stycket* prövar beslutsmyndigheten frågan om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten besluta att det inte får tas upp till prövning (avvisning). Bestämmelserna innebär att det ligger exklusivt på beslutsmyndigheten att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Med uttrycket rätt tid avses den frist på tre veckor som regleras i 44 § eller den frist som gäller enligt en föreskrift i någon specialförfattning. Någon annan prövning av förutsättningarna för att överinstansen ska kunna ta upp överklagandet till sakprövning ska beslutsmyndigheten inte göra.

Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten enligt huvudregeln meddela ett formellt avvisningsbeslut. I 46 § regleras vad beslutsmyndigheten ska göra om överklagandet inte avvisas. Bestämmelser om ankomstdag för handlingar finns i 22 §.

I *andra stycket* finns två undantag från huvudregeln om avvisning. Av *andra stycket 1* följer att ett överklagande inte ska avvisas om förseningen beror på att beslutsmyndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Kravet att underrättelsen ska vara korrekt innebär att myndigheten måste ha lämnat en underrättelse i ett fall när ett beslut får överklagas och att innehållet i underrättelsen ska vara sakligt sett riktigt när det gäller överklagandetiden. Om underrättelsen är missvisande eller om myndigheten inte har lämnat en sådan underrättelse i ett enskilt fall när den borde ha lämnats är kravet inte uppfyllt. I ett sådant fall behöver klaganden inte anlita det extraordinära rättsmedlet återställande av försutten tid för att överklaga. Av *andra stycket 2* följer vidare att ett överklagande inte ska avvisas om överklagandet inom den tid som gäller för överklagande har kommit in till överinstansen. I 47 § andra stycket finns bestämmelser om förfarandet om ett överklagande av ett beslut felaktigt har kommit in till överinstansen i stället för till beslutsmyndigheten. Beslutsmyndigheten får i dessa fall göra rättidsprövningen med utgångspunkt i de upplysningar som överinstansen lämnar om när överklagandet kom in dit.

46 § Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Paragrafen reglerar beslutsmyndighetens överlämnande av ett överklagande till överinstansen och vad beslutsmyndigheten ska göra om den i samband med ett överklagande ändrar sitt ursprungliga beslut. Paragrafen motsvarar i huvudsak 25 § FL och delvis 28 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.2.

I *första stycket* anges att om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Kravet på skyndsamhet i detta stycke preciserar det allmänna kravet på snabb handläggning som följer av 9 §. Att överklagandet ska överlämnas skyndsamt innebär att myndigheten så snart det kan ske, sedan rättidsprövningen har gjorts, ska överlämna handlingarna till överinstansen. Genom bestämmelsen markeras även att myndigheten inte i onödan ska dröja med att ta ställning i rättidsfrågan.

I *andra stycket* regleras vad beslutsmyndigheten ska göra om den i samband med ett överklagande ändrar sitt ursprungliga beslut enligt de förutsättningar som anges i 38 och 39 §§. I bestämmelsen anges att om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Det innebär att det nya beslutet ska överlämnas till överinstansen oberoende av hur beslutet ändras, dvs. såväl om myndigheten ändrar beslutet endast delvis enligt klagandens begäran som om beslutet ändras helt enligt begäran. Vidare anges i stycket att överklagandet i en sådan situation ska anses omfatta det nya beslutet. Det innebär att klaganden inte behöver överklaga även det nya beslutet för att detta ska omfattas av överinstansens prövning. Det innebär också att det nya beslutet alltid måste beaktas av överinstansen vid dess prövning.

Överinstansens åtgärder

47 § Överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

I paragrafen finns bestämmelser om överinstansens ansvar för att ta ställning till andra sakprövningsförutsättningar än rättidsfrågan vid ett överklagande. I paragrafen regleras också förfarandet när ett överklagande har kommit in till överinstansen i stället för till beslutsmyndigheten. Paragrafen motsvarar delvis 24 § tredje stycket andra meningen FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.6.1.

Av *första stycket* följer att överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent. Bestämmelsen innebär att det ligger exklusivt på överinstansen att pröva andra förutsättningar för att ta upp överklagandet till prövning i sak än frågan om överklagandet har skett i rätt tid. Det handlar t.ex. om att avgöra om det överklagade beslutet är överklagbart och om den som överklagar har rätt att överklaga och är behörig att föra talan i det enskilda fallet. Av bestämmelsen framgår också indirekt att överinstansen inte prövar rättidsfrågan.

Av *andra stycket* följer att om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen. Överklagandet ska vidarebefordras utan att överinstansen först gör en bedömning av övriga sakprövningsförutsättningar. För tillämpningen av bestämmelsen gäller också att den högre instansen inte själv ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Skyldigheten att ange vilken dag överklagandet kom in kan fullgöras t.ex. genom att handlingen förses med en datumstämpel eller på något annat sätt. Bestämmelsen i paragrafen kompletterar undantagsbestämmelsen i 45 § andra stycket och utgör även en uttrycklig specificering av den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet i 6 §, som bl.a. omfattar situationer när handlingar har sänts till fel myndighet, se författningskommentaren till den paragrafen.

48 § Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

I paragrafen finns en bestämmelse om s.k. inhibition. Paragrafen motsvarar 29 § FL. Övervägandena finns i avsnitt 15.6.2.

I paragrafen anges att överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Bestämmelsen har samma innebörd som motsvarande bestämmelse i 1986 års lag.

Föreläggande när handläggningen har försenats

49 § Om en domstol eller en förvaltningsmyndighet bifaller ett överklagande av ett sådant avslagsbeslut som avses i 13 § andra stycket, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom

den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser.

Överinstansens beslut får inte överklagas.

I paragrafen finns bestämmelser om överinstansens åtgärder vid bifall till ett överklagande i ett mål eller ärende om långsam handläggning och om överklagandeförbud av överinstansens beslut. Paragrafen har inte någon motsvarighet i 1986 års lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

I *första stycket* anges att om en domstol eller en förvaltningsmyndighet bifaller ett överklagande av ett sådant avslagsbeslut som avses i 12 § andra stycket ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser. I bestämmelsen regleras alltså vad överinstansen ska göra om den bifaller ett överklagande i ett mål eller ärende om långsam handläggning i underinstansen. Bestämmelsen är tillämplig vid förfarandet både hos en annan förvaltningsmyndighet och hos en domstol som prövar överklagandet. Av 12 § framgår att det är den myndighet som är behörig att pröva ett beslut varigenom ärendet avgörs som också har att pröva ett överklagande av ett beslut om långsam handläggning.

Om överinstansen anser att beslutsmyndigheten har dröjt med sitt avgörande i onödan ska den förelägga myndigheten att avgöra ärendet. Överinstansen ska om möjligt bestämma när ärendet senast ska vara avgjort. En sådan tidpunkt kan slås fast främst i ett fall när ärendet bedöms vara klart för avgörande eller om det enbart återstår enstaka enklare åtgärder i handläggningen. Om det inte är möjligt att bestämma en viss senaste tidpunkt ska beslutsmyndigheten i stället föreläggas att snarast möjligt avgöra det ärende som överklagandet avser. Ett sådant beslut om föreläggande innebär att det ställs särskilda krav på myndigheten att prioritera handläggningen för att undvika ytterligare fördröjningar i ett ärende där avgörandet redan fördröjts oskäligt länge.

Av *andra stycket* följer att överinstansens beslut inte får överklagas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1986:223).
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen.

Lagen träder enligt bestämmelsen i *punkt 1* i kraft den 1 juli 2018. Bestämmelsen hindrar inte att en myndighet innan dess vidtar vissa administrativa åtgärder som kan behövas för att lagen ska kunna tillämpas i sin helhet i myndighetens verksamhet från och med ikraftträdandet.

Av *punkt 2* följer att 1986 års lag upphävs genom lagen.

I *punkt 3* anges att den upphävda lagen fortfarande gäller i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen. Bestämmelsen innebär att 1986 års lag övergångsvis fortsätter att gälla i den utsträckning som det finns hänvisningar i specialförfattningar till den lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 17.

19.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

6 b § Den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent, ska det avvisas.

Överklagandet ska dock inte avvisas om förseningen beror på att myndigheten *inte* har lämnat klaganden en *korrekt* underrättelse om hur man överklagar. Överklagandet ska inte heller avvisas om det inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som ska pröva överklagandet.

Om överklagandet inte avvisas enligt denna paragraf, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna det och övriga handlingar i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.

Paragrafen reglerar rättidsprövning av ett överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.1.

Ändringen i *andra stycket* innebär att ett överklagande inte ska avvisas om myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Med uttrycket korrekt avses dels – i likhet med vad som hittills har gällt – att en underrättelse till sitt innehåll ska vara sakligt sett riktig, dels även att en underrättelse måste ha lämnats i ett fall när ett beslut får överklagas. En motsvarande bestämmelse finns i 45 § förvaltningslagen. Ändringen innebär att klaganden inte behöver inleda ett förfarande med ansökan om återställande av försutten tid i ett fall när beslutsmyndigheten har underlåtit att lämna en underrättelse om hur man överklagar trots att en sådan borde ha lämnats.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter

2 § *Ett överklagande av ett* beslut *av ett enskilt organ ska göras skriftligen och ges in till den myndighet som ska pröva överklagandet.*

I *överklagandet ska den som överklagar* ange vilket beslut som överklagas och *på vilket sätt* han *eller hon vill att beslutet ska ändras.*

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Paragrafen reglerar krav på form och innehåll i fråga om ett överklagande av ett förvaltningsbeslut av ett enskilt organ och till vilken myndighet ett sådant överklagande ska ges in. Paragrafen får delvis nytt innehåll och ändras även i övrigt med 43 § förvaltningslagen som redaktionell förebild. Övervägandena finns i avsnitt 16.

Ändringen i *första stycket* innebär att den reglering om att skrivelsen ges in till den myndighet som ska pröva överklagandet som hittills funnits i andra stycket första meningen flyttas till detta stycke. Stycket ges även en delvis annan språklig och redaktionell utformning utan att någon ändring i sak görs.

Ändringen innebär också att den reglering om att klaganden i skrivelsen ska ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som begärs som hittills funnits i första stycket andra meningen flyttas till *andra stycket*. Bestämmelsen ges en delvis annan språklig och redaktionell utformning utan att någon ändring i sak görs. Ändringen innebär även att andra stycket andra meningen flyttas – med vissa ändringar – till 3 §, se författningskommentaren till den paragrafen.

I *tredje stycket*, som är nytt, finns en upplysningsbestämmelse om att det i 3 och 4 §§ FPL finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla. Av 3 § FPL följer att ett sådant överklagande ska innehålla uppgift om bl.a. klagandens personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress, telefonnummer och andra förhållanden som är av betydelse för delgivning med honom eller henne. Motsvarande uppgifter ska i förekommande fall också lämnas om en ställföreträdare eller ett ombud liksom om en enskild motpart. I 4 § FPL anges att klaganden – förutom det beslut som överklagas – ska ange sitt yrkande och de omständigheter som åberopas till stöd för detta. Av 4 § FPL följer också att klaganden bör uppge de bevis som han eller hon vill åberopa och lämna uppgift om vad som är avsett att styrkas med varje särskilt bevis.

3 § *Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till den myndighet som ska pröva det inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom det enskilda organet.*

Paragrafen reglerar överklagandetiden vid överklagande av ett förvaltningsbeslut av ett enskilt organ. Paragrafen får ett nytt innehåll som i sak motsvarar den hittills gällande lydelsen av 2 § andra stycket andra meningen men med 44 § första meningen förvaltningslagen som redaktionell förebild. Övervägandena finns i avsnitt 16.

Ändringen i paragrafen innebär att den reglering om att överklagandet ska ha kommit in till den myndighet som ska pröva det inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet som hittills funnits i 2 § andra stycket andra meningen flyttas till denna paragraf. Bestämmelsen ges en delvis annan språklig och redaktionell utformning utan att någon ändring i sak görs. Ändringen innebär även att innehållet i paragrafen i övrigt flyttas – med vissa ändringar – till de nya 4 och 5 §§, se författningskommentaren till de paragraferna.

4 § *Den myndighet som ska pröva överklagandet prövar även frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).*

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att det enskilda organet inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller

2. överklagandet har kommit in till det enskilda organet inom överklagandetiden.

Paragrafen, som är ny, reglerar rättstidsprövning av ett överklagande av ett förvaltningsbeslut av ett enskilt organ. Paragrafen motsvarar i huvudsak de hittills gällande lydelserna av 3 § första och andra styckena och

3 § tredje stycket första meningen men har sin redaktionella förebild i 45 § förvaltningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 16.

Enligt *första stycket första meningen* prövar den myndighet som ska pröva överklagandet även frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Av *första stycket andra meningen* följer huvudregeln om att myndigheten ska besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning) om det har kommit in för sent. Bestämmelser om ankomstdag för handlingar finns i 44 § FPL och 22 § förvaltningslagen.

I *andra stycket* finns två undantag från huvudregeln om avvisning.

Enligt *andra stycket 1* ska ett överklagande inte avvisas om försening beror på att det enskilda organet inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Kravet att underrättelsen ska vara korrekt innebär att det enskilda organet måste ha lämnat en underrättelse i ett fall när ett beslut får överklagas och – liksom hittills – att innehållet i underrättelsen även ska vara sakligt sett riktigt när det gäller överklagandetiden. Om underrättelsen är missvisande eller om det enskilda organet inte har lämnat en sådan underrättelse i ett enskilt fall när den borde ha lämnats är kravet inte uppfyllt. I ett sådant fall behöver den som överklagar inte anlita det extraordinära rättsmedlet återställande av försutten tid för att överklaga.

Av *andra stycket 2* följer att ett överklagande inte ska avvisas om överklagandet inom den tid som gäller för överklagande har kommit in till det enskilda organet.

5 § *Om ett överklagande felaktigt har getts in till det enskilda organet, ska organet vidarebefordra överklagandet till den myndighet som ska pröva överklagandet och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till det enskilda organet.*

Paragrafen, som är ny, reglerar förfarandet om ett överklagande av ett förvaltningsbeslut av ett enskilt organ felaktigt har getts in till det enskilda organet i stället för till överinstansen. Paragrafen motsvarar delvis den hittills gällande lydelsen av 3 § tredje stycket andra meningen och har sin redaktionella förebild i 47 § andra stycket förvaltningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 16.

I paragrafen anges vilka åtgärder som det enskilda organet ska vidta om ett överklagande felaktigt har getts in till organet i stället för till den myndighet som ska pröva överklagandet. Det enskilda organet ska i ett sådant fall vidarebefordra överklagandet till den myndighet som ska pröva överklagandet och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till organet.

Sammanfattning av betänkandet 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 direkt 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 åliggganden 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 bestämda 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. Skyldigheten 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 förelägganden 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 beslutet 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 betyd-

else. 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.

Författningsförslagen i betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)

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[2] 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

[2] 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen enligt prop. 2009/10:80.

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.

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 myndigheten 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, med-

delar 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 omständigheter 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 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.*	*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.*

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.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2010:29)

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, Gentekniknämnden, 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.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till förvaltningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om förvaltningsförfarandet och annan förvaltningsverksamhet.

Tillämpningsområde

Lagen gäller i förvaltningsverksamhet

2 § Lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna.

Bestämmelserna i 6–9 §§ om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Undantag för kommunala ärenden där besluten kan laglighetsprövas

3 § Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) tillämpas inte 10 § andra stycket, 11–13, 17–21 och 24–50 §§.

Undantag för brottsbekämpande verksamhet

4 § I brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet tillämpas inte 10 § andra stycket och 11–50 §§.

Avvikande bestämmelser i andra lagar eller i förordningar

5 § Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Grunderna för god förvaltning

Legalitet, objektivitet och proportionalitet

6 § En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan författning.

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

Myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Service

7 § 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 ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Tillgänglighet

8 § En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Samverkan

9 § Myndigheter ska inom sina respektive verksamhetsområden samverka med varandra.

En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

Utgångspunkter för handläggningen

10 § Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Partsinsyn

11 § 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 med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Åtgärder om handläggningen försenas

12 § Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

13 § Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från

den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Ett beslut enligt första stycket att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

Tolkning och översättning

14 § En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Ombud och biträde

15 § Den som är part i ett ärende får som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget. Den som anlitar ombud ska dock medverka personligen om myndigheten begär det.

Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet.

16 § En myndighet får begära att ett ombud ska styrka sin behörighet genom en fullmakt. En sådan fullmakt får vara skriftlig eller muntlig och ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten.

Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet genom en fullmakt, får myndigheten besluta ett föreläggande om samma sak. Ett sådant föreläggande får riktas till ombudet eller parten.

Om en handling som inleder ett ärende har skrivits under av ett ombud, ska det i föreläggandet anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Jäv

17 § Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller

4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

18 § Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

19 § Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten.

En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt.

Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt.

Hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in

Framställningar från enskilda

20 § En enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne.

Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.

Åtgärder för att rätta till brister i en framställning

21 § Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 7 § andra stycket.

En myndighet får besluta att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning.

Bekräftelse av handlingar

22 § En handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs.

Hur ankomstdagen för handlingar bestäms

23 § En handling har kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare.

Om en handling genom en postförsändelse eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen har nått en myndighet eller behörig befattningshavare en viss dag, ska handlingen dock anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag, om det inte framstår som osannolikt att handlingen eller avin redan den föregående arbetsdagen skilts av för myndigheten på ett postkontor.

En handling som finns i en myndighets postlåda när myndigheten tömmer den första gången en viss dag ska anses ha kommit in närmast föregående arbetsdag.

Beredning av ärenden

Utredningsansvaret

24 § En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part som inleder ett ärende ska så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att en part förtydligar eller kompletterar sin framställning.

När får man lämna uppgifter muntligt?

25 § Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske.

Kommunikation

26 § Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövligt. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, om

1. ärendet gäller anställning och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller
3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer hur 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

27 § En myndighet kan inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 24 § begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss).

Om en myndighet behöver inhämta yttranden från flera ska det göras samtidigt, om inte ett annat tillvägagångssätt framstår som lämpligare.

Det ska framgå av remissen vad yttrandet ska avse och när det senast ska ha kommit in till myndigheten.

Alla uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut ska dokumenteras

28 § En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Myndighetens beslut

Hur beslut fattas

29 § Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. 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 presentera de olika förslag till beslut som har förts fram. Varje förslag ska presenteras så att det kan besvaras med antingen ja eller nej.

När 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.

Omröstning

30 § En omröstning ska genomföras öppet. Om det vid omröstningen finns fler än två förslag, ska man först avgöra vilket förslag som ska ställas mot det som ordföranden anser har beslutats.

Omröstningen avgörs genom enkel majoritet. Om det blir lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje ledamot som deltar i den slutliga handläggningen ska delta även i avgörandet. Ordföranden ska alltid rösta om det behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Andra ledamöter behöver dock inte rösta för mer än ett förslag.

Reservation och avvikande mening

31 § När ett beslut fattas av flera gemensamt har den som deltar i avgörandet rätt att reservera sig mot beslutet genom att få en avvikande mening antecknad. Den som inte gör det ska anses ha ställt sig bakom beslutet.

Den som medverkar vid den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i avgörandet har alltid rätt att få en avvikande mening antecknad.

En avvikande mening ska anmälas innan myndigheten expedierar beslutet eller på annat sätt gör det tillgängligt för utomstående. Om beslutet inte ska göras tillgängligt för utomstående, ska anmälan göras senast när beslutet får sin slutliga form.

Dokumentation av beslut

32 § För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Motivering av beslut

33 § Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till

34 § En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 31 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

35 § Bestämmelserna i 34 § om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till tillämpas också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

När beslut får verkställas

36 § Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.

Ett beslut får alltid verkställas omedelbart, om

1. beslutet gäller anställning,
2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

Rättelse och ändring av beslut

Rättelse av skrivfel och liknande

37 § Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

När en myndighet får ändra ett beslut

38 § En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

När en myndighet ska ändra ett beslut

39 § En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

När en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats

40 § Ett beslut som har överklagats får ändras enbart i sådana fall som avses i 39 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Överklagande

Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol

41 § Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Vilka beslut får överklagas?

42 § Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Vem får överklaga ett beslut?

43 § Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Hur överklagar man ett beslut?

44 § Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten).

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Överklagandetiden

45 § Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslutsmyndighetens åtgärder

46 § Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller

2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

47 § Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Överinstansens åtgärder

48 § Överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

49 § Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Föreläggande när handläggningen har försenats

50 § Om en domstol eller en förvaltningsmyndighet bifaller ett överklagande av ett sådant avslagsbeslut som avses i 13 § andra stycket, ska den besluta att förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom den tid som överinstansen bestämmer avgöra det ärende som överklagandet avser.

Överinstansens beslut får inte överklagas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
2. Genom lagen upphävs förvaltningslagen (1986:223).
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen.

Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 6 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 b §[3]	
Den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent, ska det avvisas.	
Överklagandet ska dock inte avvisas om förseningen beror på att myndigheten har lämnat klaganden en *felaktig* underrättelse om hur man överklagar. Överklagandet ska inte heller avvisas om det inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som ska pröva överklagandet.	Överklagandet ska dock inte avvisas om förseningen beror på att myndigheten *inte* har lämnat klaganden en *korrekt* underrättelse om hur man överklagar. Överklagandet ska inte heller avvisas om det inom överklagandetiden har kommit in till den domstol som ska pröva överklagandet.
Om överklagandet inte avvisas enligt denna paragraf, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna det och övriga handlingar i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet. *Detta gäller dock inte om överklagandet har förfallit enligt 28 § förvaltningslagen (1986:223).*	Om överklagandet inte avvisas enligt denna paragraf, ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna det och övriga handlingar i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

[3] Senaste lydelse 2013:86.

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 ska införas två nya paragrafer, 4 och 5 §§, av 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*.	*Ett överklagande av ett* beslut *av ett enskilt organ ska göras skriftligen och ges in till den myndighet som ska pröva överklagandet.* I *överklagandet ska den som överklagar* ange vilket beslut som överklagas och *på vilket sätt* han *eller hon vill att beslutet ska ändras.* *I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.*
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.	
	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 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 överklag-*	*Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till den myndighet som ska pröva det inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom det enskilda organet.*

andetiden 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 som ska pröva överklagandet prövar även frågan om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att det enskilda organet inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller

2. överklagandet har kommit in till det enskilda organet inom överklagandetiden.

5 §

Om ett överklagande felaktigt har getts in till det enskilda organet, ska organet vidarebefordra överklagandet till den myndighet som ska pröva överklagandet och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till det enskilda organet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-03-10

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Enligt en lagrådsremiss den 23 februari 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. förvaltningslag,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesråden Mathias Säfsten och Andreas Krantz.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till förvaltningslag

1 §

I paragrafen anges att det i lagen finns bestämmelser om förvaltningsförfarandet och annan förvaltningsverksamhet. Paragrafen innehåller ingen egentlig föreskrift; den utgör bara en inledande upplysning om lagens innehåll.

I den följande paragrafen finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Där föreskrivs dels att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna, dels att vissa bestämmelser i lagen gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter och domstolar.

Den upplysning som finns i 1 § kan utläsas även ur 2 §. Därmed framstår 1 § som onödig och kan utgå. Vad lagen innehåller kommer ändå att framgå av 2 §, som blir lagens första paragraf.

5 §

I paragrafen anges att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen. Paragrafen har ordagrant flyttats över från den nu gällande förvaltningslagen (3 § första stycket).

I lagrådsremissen (s. 39) anförs att det finns ett stort behov av utrymme att kunna meddela föreskrifter om förvaltningsförfarandet som avviker från den allmänna regleringen i förvaltningslagen. I förarbetena till 1971 års förvaltningslag framhölls att strävan varit att ge förfarandebestämmelserna karaktär av basregler som normalt skulle kunna tillämpas av det stora flertalet förvaltningsorgan i alla instanser och på alla verksamhetsområden. Samtidigt konstaterades att en allmän lag inte kunde utformas

så att den passade för alla situationer. I remissen framhålls att förhållandena i dag inte skiljer sig från när förvaltningsrättsreformen genomfördes. I vissa fall kan högre krav behöva ställas än vad som följer av den allmänna regleringen. I undantagsfall kan det också vara motiverat att begränsa tillämpningsområdet för någon eller några bestämmelser i lagen. Slutligen sägs i remissen att som en allmän princip alltjämt bör gälla att undantag ska förekomma bara om det kan motiveras av bärande sakliga och funktionella skäl.

Inledningsvis konstaterar Lagrådet att utformningen av bestämmelsen är oklar. Vad som är en avvikelse kan många gånger vara svårt att avgöra. I dag finns det förfaranderegler i specialförfattningar i mycket större utsträckning än på 1970- och 1980-talen. Svårigheterna med en otydlig avgränsningsbestämmelse ökar därför i förhållande till vad som gällde när den nuvarande förvaltningslagen infördes. Under förfarandena hos myndigheter företräds enskilda normalt inte av något juridiskt biträde. Det måste ofta vara svårt att avgöra om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från förvaltningslagen.

Frågan diskuteras i remissen på s. 186 f. Det sägs att om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från lagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. Tolkningsprincipen att en nyare författning ges företräde framför en äldre vid en normkonflikt kan också få särskild betydelse vid denna prövning. Att grundlag går före lag och att EU-rätten gäller före föreskrifter i nationell rätt behöver också beaktas i rättstillämpningen, men det kommer inte till uttryck genom bestämmelsen i denna paragraf utan följer av rättsordningens allmänna tolkningsprinciper.

Lagrådet konstaterar att avvägningar av detta slag möjligen kan krävas av myndigheter men normalt inte av enskilda.

En annan sak är att eftersom den gamla bestämmelsen tas in i ny normativ miljö kan nya svårigheter uppkomma i tillämpningen. Den föreslagna förvaltningslagen innehåller inte bara nya bestämmelser som kodifierar gällande praxis utan också sådana som syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet.

Det finns förfaranderegler med samma eller annat innehåll i specialförfattningar på en mängd olika områden inom förvaltningsrätten. Såsom Lagrådet konstaterat är det knappast uppenbart för en enskild vilken tolkningsprincip som har företräde framför någon annan eller vilka andra överväganden som måste göras. För att underlätta för enskilda borde utgångspunkten därför vara att en regel om förfarandet i en specialförfattning alltid ska ges företräde framför en motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen. Men enligt den föreslagna ordalydelsen är det förvaltningslagen som är tillämplig i en sådan situation. Frågan bör övervägas under den fortsatta beredningen.

På några områden synes förfarandet vara uttömmande reglerat i specialförfattning. Som exempel kan nämnas skatteförfarandelagen (2011:1244). Det ligger då inte nära till hands att leta efter förfarandebestämmelser i förvaltningslagen eller att förstå att en generösare bestämmelse i den lagen med framgång kan åberopas i stället för en regel

i specialförfattning. Det kan med andra ord vara svårt att bedöma om en avvikelse är sådan att den avvikande bestämmelsen ska tillämpas i stället.

Syftet med den nya lagen är att ytterligare stärka enskildas rättssäkerhet. För att säkerställa att enskilda ska kunna ta sin rätt till vara på ett effektivt sätt bör det under den fortsatta beredningen övervägas att i specialförfattningarna erinra om att bestämmelser i förvaltningslagen kan bli tillämpliga.

6 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i lag eller annan författning. Bestämmelsen ska ge uttryck för legalitetsprincipen. Enligt författningskommentaren tar den sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. I allmänmotiveringen hänvisas till bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen om att den offentliga makten utövas under lagarna. Bland exempel på rättskällor som avses med uttrycket ”lagarna” nämns sedvanerätt.

Avsikten är att sedvanerätt ska omfattas också av uttrycket ”lag eller annan författning”. Emellertid är det lätt att hitta bestämmelser där uttrycket tar sikte på skriftliga författningar, se t.ex. 3 § lagen om införande av jordabalken, 20 kap. 3 § brottsbalken, 1 § lagen (1985:206) om viten och lagen (2006:671) med anledning av inrättande av Kronofogdemyndigheten.

Under den fortsatta beredningen bör övervägas att välja ett annat uttryck så att den avsedda innebörden säkerställs.

Paragrafens tredje stycke inleds med en bestämmelse av innebörd att myndigheten får ingripa i ett väsentligt enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. I författningskommentaren sägs att bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och innebär ett skydd för väsentliga enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande.

Begränsningen till väsentliga enskilda intressen ger ett egendomligt intryck. Oavsett vilka intressen som står på spel bör en myndighet aldrig få vidta en åtgärd som inte kan antas leda till det avsedda resultatet. Samma invändning kan riktas mot den följande meningen i stycket. Att en åtgärd inte får vara mer långtgående än vad som behövs och att den får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot, bör gälla generellt och inte bara om ett väsentligt enskilt intresse aktualiseras.

Styckets utformning bör övervägas under den fortsatta beredningen.

9 §

Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke ges följande utformning.

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

16 §

Enligt första stycket första meningen får en myndighet begära att ett ombud styrker sin behörighet att företräda en part genom fullmakt. Enligt andra meningen *kan* en sådan fullmakt vara skriftlig eller muntlig. Vad som avses är dock att fullmakten *ska* vara skriftlig eller muntlig. Lagrådet förordar att första stycket ges följande utformning.

En myndighet får begära att ett ombud ska styrka sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten.

24 §

Paragrafen reglerar myndighetens och övriga aktörers ansvar för utredningen i ett ärende.

Enligt första stycket ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning dess beskaffenhet kräver.

Andra stycket föreskriver att en enskild part som inleder ett ärende så långt som möjligt ska ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning.

Enligt tredje stycket ska myndigheten – om det behövs – genom frågor och påpekanden verka för att en part förtydligar eller kompletterar sin framställning.

Paragrafen har ingen motsvarighet i 1986 års förvaltningslag men första och tredje styckena om myndighetens utredningsskyldighet är delvis utformade efter förebild av 8 § första och andra styckena förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Det första stycket ger enligt författningskommentaren uttryck för officialprincipen och den EU-rättsliga omsorgsprincipen. Dess innebörd sägs vara att ”det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut ” (s. 306).

Mot den bakgrunden är det inte uppenbart vad det betyder att en enskild som har inlett ett ärende ”så långt som möjligt *ska* ge in den utredning som han eller hon vill åberopa”. Vad innebär det t.ex. att en myndighet enligt författningskommentaren ”*inom ramen för sitt utredningsansvar kan kräva* att parten ser till att allt relevant material tas fram” (s. 306)? Och vad avses bli följden för utgången i ärendet av att en enskild misslyckas med eller rent av vägrar att ge in utredning som har begärts och/eller har betydelse för utgången?

Tredje stycket innehåller i motsats till andra stycket ingen handlingsregel för den enskilda parten och aktualiserar inte samma frågor om hur utredningsansvaret är fördelat. Däremot är det svårt att förstå – särskilt i ljuset av första stycket – att denna bestämmelse bara skulle vara tillämplig i ärenden som den enskilde inleder, vilket kan utläsas av författningskommentaren.

Lagrådet förutsätter att förhållandet mellan beslutsmyndighetens och andra aktörers utredningsansvar klargörs under den fortsatta beredningen.

Lagrådet vill tillägga att formuleringen av bestämmelsen i första stycket inte utgör någon förbättring i förhållande till 8 § förvaltningsprocesslagen.

26 §

Enligt paragrafens första mening ska en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet, ”om det inte är uppenbart obehövligt”. Vid föredragningen har upplysts att begränsningen till vad som inte är uppenbart obehövligt avser bägge leden i den föreskrivna kommunikationsplikten. Meningen blir tydligare om den ges följande lydelse.

> Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

28 §

Paragrafen behandlar en myndighets skyldighet att dokumentera uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling. Rubriken före paragrafen har utformats som en bestämmelse. En rubrik som har formen av en bestämmelse skapar oklarhet om vilken betydelse rubriken har i förhållande till lagtexten i den efterföljande paragrafen. Lagrådet noterar att den föreslagna rubriken innehåller en bestämmelse som är vidare än vad som är föreskrivet i paragrafen. Rubriken bör formuleras om.

29 och 30 §§

Av 29 § framgår hur beslut fattas. Enligt första stycket andra meningen kan, vid den slutliga handläggningen, *en* föredragande och *andra* befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet. Vid föredragningen har upplysts att avsikten inte är att begränsa antalet föredragande. Lagrådet föreslår därför att ordet ”en” framför ”föredragande” stryks.

Andra stycket föreskriver tillvägagångssättet när flera ska fatta beslut gemensamt och de inte kan enas.

Bestämmelserna i 30 § reglerar ordningen vid en omröstning.

Enligt författningskommentaren (s. 313) är regleringen utformad så att den förutsätter att beslut i dessa fall fattas vid ett sammanträde, medan ett skriftligt beslutsförfarande (per capsulam) är möjligt om ledamöterna kan enas om avgörandet.

Om med sammanträde avses att alla beslutsfattare är närvarande samtidigt ifrågasätter Lagrådet att detta är en nödvändig följd av regleringen i 29 och 30 §§. Detta bör utvecklas närmare under den fortsatta beredningen.

33 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om motivering av beslut. I andra stycket finns undantag från den motiveringsskyldighet som föreskrivs i

första stycket. Enligt andra stycket punkt 1 får motivering helt eller delvis utelämnas om beslutet gäller anställning. Av författningskommentaren framgår att undantaget omfattar endast beslut att anställa eller inte anställa en person till en viss befattning. Däremot omfattas inte andra beslut som gäller anställningen, t.ex. beslut om uppsägning. Lagtexten har således fått en alltför vid utformning och bör ges en lydelse som korresponderar med avsikten med bestämmelsen.

36 §

I paragrafen finns bestämmelser om när ett beslut får verkställas. Enligt första stycket gäller som huvudregel att ett beslut som får överklagas får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. I andra och tredje styckena föreskrivs undantag från huvudregeln.

Enligt tredje stycket får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av 1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, 2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller 3. någon annan omständighet.

De två första punkterna ger intrycket att det ska vara fråga om allvarliga konsekvenser. Intrycket förtas av den tredje punkten som innebär att varje omständighet ska beaktas oavsett dess verkningar. De två första punkterna blir då överflödiga. Förvaltningslagsutredningens motsvarande förslag var utformat så att det som anges i de två första punkterna i remissens lagförslag utgjorde exempel på vad som skulle beaktas. Någon motsvarighet till punkten 3 föreslogs inte. Med den utformningen begränsades bestämmelsen till att avse allvarliga omständigheter. Det får antas vara avsikten även med remissens förslag.

Bestämmelsens utformning bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

38 §

I andra stycket föreskrivs i vilka fall ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel. Med uttrycket ”till sin karaktär gynnande” avses enligt författningskommentaren sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av personlig eller ekonomisk art. För den som inte är förtrogen med rättspraxis och litteratur om gynnande förvaltningsrättsliga beslut är förklaringen inte särskilt upplysande. Lagrådet uppmanar regeringen att göra ett nytt försök under den fortsatta beredningen.

40 §

Ett beslut som har överklagats får enligt paragrafen ändras enbart i sådana fall som avses i 39 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Läst efter bokstaven får bestämmelsen en mer in-

skränkt betydelse än som kan vara avsett. Ett överklagat beslut skulle inte ens få ändras av den högre instansen. Rimligen ska bestämmelsen reglera när ett överklagat beslut får ändras av den myndighet som har meddelat beslutet. Det bör preciseras i lagtexten. Lämpligen kan ordet ”beslutsmyndigheten” användas, jfr vad Lagrådet anför i anslutning till 44 §.

41 §

Rubriken närmast före paragrafen har utformats som en bestämmelse och lyder: Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är olämpligt att formulera en rubrik som en bestämmelse. Därtill kommer att texten i rubriken återkommer ordagrant i den efterföljande paragrafen men utgör då paragrafens första stycke. Rubriken bör ges en annan lydelse under det fortsatta lagstiftningsarbetet, Jfr vad Lagrådet anför i anslutning till 28 §.

44 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur man överklagar ett beslut. I första stycket definieras *överinstansen* och *beslutsmyndigheten.* Med beslutsmyndigheten avses den myndighet som har meddelat beslutet. Definitionen medför att lagtexten blir kortare och lättare att läsa. Det bör under den fortsatta beredningen övervägas om definitionen av beslutsmyndigheten bör tas in redan tidigare i lagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagrådet föreslår att punkten 3 ges följande utformning.

3. Om en bestämmelse i en annan lag eller en förordning innehåller en hänvisning till den upphävda lagen gäller den bestämmelsen med den innebörd den hade innan lagen upphävdes.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 april 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
Tel: 08-786 58 10, Fax: 08-786 61 76
E-post: ordermottagningen@riksdagen.se